

Studiemedel för effektiva studier

*Slutbetänkande av Utredningen om tryggare
och effektivare studier*

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:73

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24863-8

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anna Ekström

Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 6 juli 2017 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att ta fram åtgärder för att öka tryggheten för studerande vid sjukdom och främja effektivare studier (dir. 2017:80).

Till särskild utredare förordnades den 1 augusti 2017 utredaren vid Centrala studiestödsnämnden Carl-Johan Stolt. Som utredningssekreterare anställdes från och med den 1 september 2017 statistikern vid Universitets- och högskolerådet Torbjörn Lindquist och universitetsjuristen vid Linköpings universitet Jenny Wäsström.

Som experter att biträda utredningen förordnades den 7 september 2017 departementssekreteraren, numera kanslirådet, vid Utbildningsdepartementet Sofia Almqvist, departementssekreteraren vid Utbildningsdepartementet Andreas Bokerud, departementssekreteraren vid Finansdepartementet Love Hansson, departementssekreteraren vid Utbildningsdepartementet Fanny Ericson Hållén och ämnesrådet vid Socialdepartementet Leif Westerlind. Leif Westerlind entledigades från sitt uppdrag från och med den 27 mars 2018.

Utredningen antog namnet Utredningen om tryggare och effektivare studier (2017:06) och överlämnade sitt delbetänkande *Ökad trygghet för studerande som blir sjuka* (SOU 2018:9) den 28 februari 2018.

Regeringen har beslutat ett tilläggsdirektiv till utredningen där det beslutades om förlängning av utredningstiden för uppdraget till och med den 30 september 2018 (dir. 2018:42).

Härmed överlämnas utredningens slutbetänkande *Studiemedel för effektiva studier* (SOU 2018:73). Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Slutbetänkandet är liksom delbetänkandet formulerat i vi-form. Utredaren är dock ensamt ansvarig för de förslag och bedömningar som redovisas.

Stockholm i september 2018

Carl-Johan Stolt

/Torbjörn Lindquist
Jenny Wäsström

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag	17
1.1 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395).....	17
1.2 Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)	22
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	23
2 Utredningens uppdrag och utgångspunkter	25
2.1 Utredningen om tryggare och effektivare studier	25
2.2 Uppdraget att främja effektivare studier	26
2.2.1 Genomströmningen i högskolan	26
2.2.2 Fribeloppet inom studiemedelssystemet	28
2.3 Studiemedelssystemet i korthet	29
2.3.1 Generella studiemedelsregler.....	29
2.3.2 Begränsat antal studiemedelsveckor	30
2.3.3 Till högst 56 års ålder	30
2.3.4 Krav på studieresultat.....	30
2.3.5 Studiemedlens storlek	31
2.3.6 Tillägglån och merkostnadslån.....	32
2.3.7 Tilläggsbidrag för barn	32
2.3.8 Inkomstprövning och fribelopp	32
2.3.9 Återkrav av studiemedel.....	33
2.3.10 Återbetalning av studielån	33

2.4	Studiemedelsanvändningen i högskolan.....	35
3	Övergången från gymnasieskolan till högskolan	39
3.1	Hur fungerar övergången i dag?	39
3.1.1	Mer än varannan svensk högskolenybörjare är yngre än 22 år	40
3.1.2	Stora skillnader i övergången till högskolestudier mellan olika gymnasieprogram	46
3.2	Internationell utblick	47
3.2.1	Jämförelse med andra OECD-länder	47
3.2.2	Erfarenheter från de nordiska länderna	50
3.3	Vad påverkar övergången?	51
3.3.1	Olika studerande har olika syften och mål med sina studier.....	51
3.3.2	Information och studievägledning	51
3.3.3	Motivation – studieförmåga	52
3.3.4	Social bakgrund	52
3.3.5	”Börja senare om osäker”-normen	53
3.3.6	Konjunkturen – arbetsmarknadsläget.....	53
3.3.7	Bostadssituationen	54
3.3.8	De studerandes ekonomi efter studietiden.....	54
3.3.9	Den ekonomiska situationen under studierna	55
3.3.10	Olika utbildningar attraherar olika studerandegrupper	55
3.3.11	Antagningsreglerna och konkurrenssituationen.....	56
3.3.12	Dimensionering – matchningsproblem	56
4	Genomströmning i högskolan	59
4.1	Vad är genomströmning?	59
4.2	Olika genomströmningsmått.....	60
4.2.1	Prestationsgrad.....	60
4.2.2	Studietid.....	61
4.2.3	Studieavbrott, studieuppehåll och kvarvaro	63
4.2.4	Examensfrekvens och examensålder	64

4.2.5	Etablering på arbetsmarknaden	66
4.3	Hur fungerar genomströmningen i dag?	67
4.3.1	Prestationsgrad	67
4.3.2	Studietid	73
4.3.3	Studieavbrott, studieuppehåll och kvarvaro.....	77
4.3.4	Antal examina, examensfrekvens och examensålder.....	79
4.3.5	Etablering på arbetsmarknaden	84
4.4	Internationell utblick	86
4.4.1	Jämförelse med andra OECD-länder.....	86
4.4.2	Åtgärder i Danmark, Finland och Norge.....	89
4.5	Tidigare utredningar och förslag.....	95
4.5.1	Studiesociala kommittén	95
4.5.2	Långtidsutredningen 2011	96
4.6	Vilka faktorer påverkar genomströmningen?	99
4.6.1	De studerandes ekonomi under studietiden	99
4.6.2	Studieavgifter	106
4.6.3	Lärosätenas ekonomi.....	107
4.6.4	De studerandes ekonomi efter studietiden	107
4.6.5	Intresse.....	107
4.6.6	Mål.....	108
4.6.7	Framgång	109
4.6.8	Trivsel och stöd	110
4.6.9	Utbildningens kvalitet.....	111
4.6.10	Campus- respektive distansstudier.....	111
4.6.11	Arbete vid sidan av studierna.....	111
4.6.12	Konjunktur- och arbetsmarknadsläget.....	112
4.6.13	Antagning, förkunskaper och dimensionering....	112
4.6.14	Studieuppehåll och utlandsstudier.....	113
4.6.15	Studerandes bakgrund och egenskaper	113
4.7	Hur påverkas genomströmning av en tidig övergång från gymnasieskolan till högskolan?	114
4.8	Hur är genomströmningen i högskolan?.....	116

5	Åtgärder för att underlätta tidig övergång till och öka genomströmningen i högskolan	119
5.1	Utgångspunkter för våra bedömningar och förslag	119
5.2	Tidigare övergång från gymnasieskolan till högskolan med hjälp av studiemedelssystemet	121
5.2.1	Alternativa åtgärder för tidig övergång från gymnasieskolan till högskolan	121
5.2.2	Överväganden om åtgärder för att underlätta en tidig övergång från gymnasieskolan till högskolan.....	129
5.3	Ökad genomströmning i högskolan med hjälp av studiemedelssystemet	132
5.3.1	Alternativa åtgärder för ökad genomströmning i högskolan.....	132
5.3.2	Överväganden och förslag om åtgärder för ökad genomströmning i högskolan.....	138
5.4	Frågan om åldersgränser	142
5.5	Mått på genomströmning.....	143
6	Inkomstprövning och fribelopp	147
6.1	Inkomstprövning och fribelopp – en historik	147
6.2	Nuvarande regelverk	150
6.3	Inkomstprövning i praktiken.....	152
6.4	Inkomster och inkomstprövning i siffror	153
6.4.1	Studiemedelstagarnas inkomster	153
6.4.2	Reducerade studiemedel och återkrav	161
6.5	Positiva och negativa effekter av arbete	165
6.5.1	Studieresultat och genomströmning.....	166
6.5.2	Arbetslivserfarenhet, etablering och arbetsmarknad	169
6.6	Påverkar fribeloppsnivån studerandes arbete?	171
6.6.1	Fribeloppet kan bara påverka en del av de studerande.....	171

6.6.2	Mer arbete och högre inkomster efter fribeloppshöjningen 2001.....	172
6.6.3	Effekter av höjningarna 2011 och 2014.....	174
6.6.4	Studeraandes försörjning kan påverkas.....	175
6.7	Är det möjligt att undanta inkomster under sommarferier?	176
6.7.1	Bakgrund.....	176
6.7.2	Nya regler om inkomstutgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen.....	177
6.7.3	Överväganden om att undanta inkomster under sommarferier	178
6.8	Överväganden och förslag.....	186
6.8.1	Inkomstprövning eller inte?	186
6.8.2	Inkomstprövning av både bidrag och lån?	187
6.8.3	Undanta inkomster under sommarferier?	188
6.8.4	Högre fribelopp under det andra kalenderhalvåret än under det första kalenderhalvåret.....	192
6.8.5	Fribeoppsnivå kopplad till ålder	193
6.8.6	Lämplig fribeoppsnivå.....	196
6.8.7	Utökad uppgiftsskyldighet för Skatteverket	198
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	201
7.1	Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395).....	201
7.2	Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)	202
7.3	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	203
8	Uppföljning av reformen.....	205
9	Konsekvenser.....	207
9.1	Ekonomiska konsekvenser	207
9.1.1	Effekter för studiemedelssystemet.....	207

9.1.2	Administration och systemutveckling.....	210
9.1.3	Totalt minskade kostnader	210
9.2	Konsekvenser för studerande	211
9.3	Konsekvenser för genomströmningen	212
9.4	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	214
9.5	Konsekvenser med hänsyn till studerandes bakgrund	215
9.6	Konsekvenser för utrikes föddas etablering	215
9.7	Konsekvenser för företag och konkurrensförhållanden	216
9.8	Konsekvenser ur ett funktionshinderperspektiv	216
9.9	Konsekvenser för ÖKS	216
9.10	Konsekvenser för Skatteverket.....	217
9.11	Konsekvenser för UKÄ	217
10	Författningskommentar	219
10.1	Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)	219
	Referenser.....	223
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:80.....	231
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2018:42.....	243
Bilaga 3	Fribelopp per vecka.....	245

Sammanfattning

Utredningen om tryggare och effektivare studier, U 2017:06, överlämnar sitt slutbetänkande *Studiemedel för effektiva studier*. Utredningen har till uppdrag att föreslå åtgärder för att öka tryggheten för studerande vid sjukdom och främja effektivare studier (dir. 2017:80). I slutbetänkandet redovisas i enlighet med direktiven de delar som avser uppdraget att främja effektivare studier. I delbetänkandet *Ökad trygghet för studerande som blir sjuka* (SOU 2018:9) redovisade utredningen de delar av uppdraget som avsåg att öka tryggheten för studerande vid sjukdom.

I uppdraget att främja effektivare studier ingår att utreda hur studiemedelssystemet kan användas för att öka genomströmningen i högskolan. Utgångspunkterna för det uppdraget är att åtgärderna som föreslås hellre bör innebära stimulans och positiva incitament än tvång och ökad press, samt att studiemedelssystemet ska vara samhälls-ekonomiskt effektivt och skapa goda incitament för studerande att inleda, bedriva och avsluta studier. Dessutom har vi i uppdrag att föreslå hur fribeloppet inom studiemedelssystemet bör utformas i syfte att skapa ett långsiktigt hållbart system med både incitament till effektiva studier och tillräcklig möjlighet till arbete vid sidan av studierna.

Utredningen har, i enlighet med regeringens direktiv, beaktat Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) som började tillämpas den 25 maj 2018 samt inhämtat och beaktat synpunkter från berörda myndigheter, utbildningsanordnare och organisationer med relevans för uppdraget. Utredningen har även varit på ett studiebesök vid Uddannelses- og Forskningsministeriet i Danmark

samt inhämtat uppgifter från de studiestödsadministrativa myndigheterna och utbildningsministerierna i Finland och Norge.

En tidigare övergång från gymnasieskolan till högskolan

Vi har i uppdrag att kartlägga hur övergången från gymnasieskolan till högskolan fungerar, vilka faktorer som påverkar övergången och hur en tidig övergång till högskolan påverkar genomströmningen. Mot denna bakgrund ska vi också bedöma om det finns skäl att vidta åtgärder inom studiemedelssystemet för att underlätta en tidig övergång och i så fall föreslå lämpliga åtgärder.

Övergången fungerar relativt bra. Fler skulle dock kunna gå över tidigare. Samtidigt är det tydligt att en tidig övergång kan påverka genomströmningen negativt, då unga studerande oftare gör felval och hoppar av studierna än vad äldre studerande gör. En tidigare övergång skulle även få prestationsgraden att sjunka. 19-åringars utbildningsval skiljer sig dessutom från de studieval som görs av lite äldre nybörjare i högskolan. Det finns därför en uppenbar risk att en tidigarelagd övergång skulle innebära att samhällets kompetensbehov inte kommer att tillgodoses.

Vi har övervägt olika åtgärder inom studiemedelssystemet för att underlätta en tidig övergång – en examensbonus, ett förmånligare studiemedel till dem som påbörjar studier före 21 års ålder, en merit- och resultatbonus och ett flyttbidrag. Vi har dock stannat för att det inte finns tillräckliga skäl att vidta någon åtgärd inom studiemedelssystemet för att underlätta en tidig övergång från gymnasieskolan till högskolan.

Åtgärder för ökad genomströmning i högskolan

Utredningens uppdrag är att föreslå åtgärder inom studiemedelssystemet i syfte att öka genomströmningen i högskolan.

Vi föreslår att fribeloppet för inkomst ska åldersanpassas och sänkas för studerande som är yngre än 30 år för att stimulera yngre studerande att bli fortare klara med sin utbildning och därigenom kunna etablera sig snabbare på en högkvalificerad arbetsmarknad.

I övrigt bedömer utredningen att genomströmningen i högskolan bland studiemedelstagarna generellt sett är god. Prestationsgraden

bland studerande som tar studiemedel har ökat och medianåldern hos examinerade studiemedelstagare har sjunkit de senaste åren. Det finns ändå en förbättringspotential för vissa grupper av studerande inom högskolan som kan påverkas av förändringar inom studiemedelssystemet, framför allt för studerande med studiemedel på fristående kurser. De åtgärder som vi har övervägt – examensbonus till studerande som tar examen före en viss ålder, anpassade maximitider med studiemedel utifrån utbildningens längd, höjda studiemedel och skärpta resultatkrav – är dock antingen kostnadsdrivande och svåra att finansiera inom ramen för vårt uppdrag, eller innebär tvång och ökad press snarare än stimulans och positiva incitament. Utredningen föreslår därför inte någon av dessa åtgärder.

Om flera åtgärder genomförs samlat riktade mot studiemedelsystemet och utbildningsområdet (t.ex. mer vägledning, ökat stöd och förändringar av utbildningsutbudet) bedömer vi att det även bör övervägas om tiderna för rätt till studiemedel ska anpassas till studiernas längd.

Även en examensbonus skulle kunna stimulera bättre studieplanering och effektivare studier, men åtgärden är kostnadsdrivande och svår att finansiera inom ramen för vårt uppdrag. Åtgärden riskerar, då den även uppmuntrar en tidig övergång från gymnasieskolan till högskolan, att leda till negativa effekter i form av bland annat lägre prestationsgrad och fler avhopp.

För att underlätta utvärderingen av genomströmningen i högskolan och bedömningen av om insatser inom studiemedelsystemet är bäst lämpade för att åstadkomma viss effekt föreslår utredningen att Universitetskanslersämbetet (UKÄ) ska ges i uppdrag att ta fram förbättrad statistik om genomströmning i högskolan. I uppdraget ska ingå att överväga att ta fram statistik om netto- och bruttostudietider för yrkesexamina och generella examina samt om medianålder bland examinerade på olika utbildningstyper. UKÄ bör även överväga att ta fram nämnda statistik om genomströmning samt statistik om prestationsgrad uppdelat på studiemedelstagare och icke studiemedelstagare.

Fribeloppet

Utredningen har i uppdrag att föreslå väl avvägda nivåer för fribeloppet inom studiemedelssystemet i syfte att skapa ett långsiktigt hållbart system samt att undersöka möjligheten att undanta inkomster under sommarferier.

Studiemedlen ska liksom i dag minskas om den studerandes inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital överstiger ett visst belopp – fribeloppet. Inkomstprövningen ska även fortsättningsvis gälla både bidragsdelen och lånedelen av studiemedlen och rätten till tilläggsbidrag för barn, tillägglån och merkostnadslån ska – precis som i dag – upphöra när den studerande inte längre har rätt till studiebidrag och ordinarie studielån.

Vi föreslår att det ska införas ett åldersrelaterat fribelopp i tre nivåer. Studerande som är yngre än 30 år ska få ett sänkt fribelopp. Studerande som är 30 till 39 år ska ha samma fribeloppsnivå som i dag. Studerande som är 40 år eller äldre ska få ett höjt fribelopp. Sänkningen respektive höjningen uppgår till cirka 25 000 kronor (2018) vid heltidsstudier i 40 veckor.

Skälen till förändringen är att de senaste fribeloppshöjningarna har lett till att studerande arbetar mer och att mer arbete är förknippat med en lägre studietakt. Genom ett åldersdifferentierat fribelopp kan inkomstprövningen inom studiemedelssystemet ges olika mål: Genomströmning blir målet för den yngsta studerandegruppen och att underlätta omställning målet för den äldsta studerandegruppen. Yngre studerande uppmuntras därmed att bli klara med sina studier tidigare. Ju tidigare inträde på en kvalificerad arbetsmarknad desto högre livsinkomster kan de studerande få, vilket även är gynnsamt för samhällsekonomin. För äldre studerande bedömer vi att möjligheten till livslångt lärande och behov av omställning senare i livet väger tyngre än genomströmningsmålet. Med hänsyn till äldre studerandes livssituation och behov bör de därför få möjlighet att arbeta i högre utsträckning än yngre studerande utan att studiemedlen reduceras.

Vidare bedömer utredningen att inkomster under sommarferier inte ska undantas vid inkomstprövningen av studiemedlen. De huvudsakliga skälen emot detta är att vi bedömer att det inte är ändamålsenligt att undanta inkomster utifrån när de betalas ut samt att det saknas uppgifter om intjänandeperiod och att det inte framstår som

möjligt att införa bestämmelser om att arbetsgivarna ska lämna sådana uppgifter till Skatteverket. En sådan ordning är inte heller förenlig med de skatterättsliga inkomstprinciperna. Vi föreslår i stället att fribeloppsnivån per vecka under det andra kalenderhalvåret ska vara högre än under det första kalenderhalvåret för att ta hänsyn till att samtliga inkomster under sommarferien för många studerande betalas ut under det andra kalenderhalvåret.

För att förenkla Centrala studiestödsnämndens (CSN) administration vid efterkontrollen av de studerandes inkomster föreslår vi att uppgiftsskyldigheten som Skatteverket har till CSN för kontroll av ansökningar om studiestöd ska utökas till att även omfatta vissa uppgifter i en arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration.

Konsekvenser av förslagen

Utredningens förslag medför minskade kostnader med som mest 117 miljoner kronor två år efter införandet av nya fribelopp, för att fem år efter införandet övergå i en permanent minskning med 21 miljoner kronor per år.

Det är ganska få studiemedelstagare som berörs av fribeloppsförändringarna eftersom mindre än fem procent av dem som hade studiemedel tjänade över fribeloppet 2015. De nya fribeloppen innebär att större hänsyn tas till sommarinkomster, medan intjänandemöjligheten minskar framför allt på våren. Det kan innebära en viss försämring i intjänandemöjligheten för vissa studerande, men stimulerar ett ökat fokus på studier under studietid. Vi bedömer att det förslag vi lämnar leder till att de genomsnittliga studieresultaten förbättras för de studerande i och med att den yngre studerandegruppen är betydligt större än den äldre. Genomströmningen förväntas därmed öka.

Vid ett sänkt fribelopp för yngre studerande kan det antas att de som kommer från mindre studievana hem påverkas något mer än övriga på så sätt att de inte kan arbeta lika mycket och måste överväga att ta lån ifall de inte redan gör det. Detta inskränker deras valmöjligheter något, samtidigt som studieresultaten kan förväntas förbättras mer för dem än för övriga studerandegrupper.

Att yngre studerande inte kommer att kunna arbeta lika mycket under studietid som tidigare innebär att möjligheterna att skaffa sig arbetslivserfarenhet under studietid minskar, samtidigt som den ökar under sommaren. Möjligheten ökar även för dem som är 40 år eller äldre. Vår bedömning är att möjligheten att införskaffa arbetslivserfarenhet är i princip oförändrad med vårt förslag jämfört med nuläget.

För nyanländas etablering förbättras möjligheterna, då studerande minskar sitt arbetskraftsutbud och därmed i mindre utsträckning tränger undan andra från arbetsmarknaden.

Förslaget till nya fribeloppsgränser bedöms inte ha någon särskild betydelse ur ett funktionshinderperspektiv.

När det gäller förslagens inverkan på företag och konkurrensförhållanden medför de nya fribeloppsnivåerna att studerande blir färdiga med sina studier tidigare samtidigt som utbudet av arbetskraft minskar under terminstid. Det kan i stort sägas gynna företagen. För de företag som kommer att mista arbetskraft under terminstid handlar det normalt om mindre kvalificerad arbetskraft som ändå bör gå att finna.

Ikraftträdande

Ändringarna i studiestödsförfattningarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2019 och tillämpas första gången i fråga om studiemedel som lämnas för tid från och med den 1 januari 2020. Ändringen avseende uppgiftsskyldigheten för Skatteverket föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödslagen (1999:1395)

dels att 3 kap. 11, 17 och 18 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 3 kap. 17 a och 17 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

11 §¹

Studiemedel får lämnas med ett belopp som för varje vecka då den studerande har rätt till studiemedel utgör

1. 5,74 procent av prisbasbeloppet vid studier på heltid, – 5,74 procent av prisbasbeloppet vid studier på heltid,

2. 4,31 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 75 procent men mindre än 100 procent av heltid, och – 4,31 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 75 procent men mindre än 100 procent av heltid, och

3. 2,87 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 50 procent men mindre än 75 procent av heltid. – 2,87 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 50 procent men mindre än 75 procent av heltid.

Första stycket gäller bara om något annat inte följer av 14, 15, 16, 17, 18 eller 20 §.

Första stycket gäller bara om något annat inte följer av 14, 15, 16, 17, 17 a, 17 b, 18 eller 20 §.

¹ Senaste lydelse 2017:1325.

*Nuvarande lydelse*17 §²

Vid studier om 20 veckor under ett kalenderhalvår ska fribeloppet svara mot

1. 193,71 procent av prisbasbeloppet vid studier på heltid,
2. 242,14 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 75 procent men mindre än 100 procent av heltid, och
3. 290,57 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 50 procent men mindre än 75 procent av heltid.

I andra fall än som avses i första stycket, ska fribeloppets andel av prisbasbeloppet ökas eller minskas för varje vecka som studietiden är kortare eller längre än 20 veckor med

1. 9,69 procentenheter vid studier på heltid,
2. 7,26 procentenheter vid studier på minst 75 procent men mindre än 100 procent av heltid, och
3. 4,84 procentenheter vid studier på minst 50 procent men mindre än 75 procent av heltid.

*Föreslagen lydelse*17 §³

Till och med det år den studerande fyller 29 år ska fribeloppet bestämmas enligt följande vid studier om 20 veckor under ett kalenderhalvår.

<u>Studieomfattning</u>	<u>Andel av prisbasbeloppet under det första kalenderhalvåret (procent)</u>	<u>Andel av prisbasbeloppet under det andra kalenderhalvåret (procent)</u>
Heltid	116,92	215,38
75–99 procent av heltid	146,15	269,23
50–74 procent av heltid	175,38	323,08

Om studietiden är kortare eller längre än 20 veckor ska fribeloppets andel av prisbasbeloppet ökas eller minskas för varje vecka som studietiden är kortare eller längre enligt följande.

² Senaste lydelse 2013:1119.

³ Senaste lydelse 2013:1119.

<u>Studieomfattning</u>	<u>Första kalenderhalvåret (procentenheter)</u>	<u>Andra kalenderhalvåret (procentenheter)</u>
Heltid	5,85	10,77
75–99 procent av heltid	4,38	8,08
50–74 procent av heltid	2,92	5,38

17 a §

Från och med det år den studerande fyller 30 år till och med det år den studerande fyller 39 år ska fribeloppet bestämmas enligt följande vid studier om 20 veckor under ett kalenderhalvår.

<u>Studieomfattning</u>	<u>Andel av prisbas- beloppet under det första kalenderhalv- året (procent)</u>	<u>Andel av prisbas- beloppet under det andra kalenderhalv- året (procent)</u>
Heltid	136,31	251,11
75–99 procent av heltid	170,39	313,88
50–74 procent av heltid	204,47	376,66

Om studietiden är kortare eller längre än 20 veckor ska fribeloppets andel av prisbasbeloppet ökas eller minskas för varje vecka som studietiden är kortare eller längre enligt följande.

<u>Studieomfattning</u>	<u>Första kalenderhalvåret (procentenheter)</u>	<u>Andra kalenderhalvåret (procentenheter)</u>
Heltid	6,82	12,56
75–99 procent av heltid	5,11	9,42
50–74 procent av heltid	3,41	6,28

17 b §

Från och med det år den studerande fyller 40 år ska fribeloppet bestämmas enligt följande vid studier om 20 veckor under ett kalenderhalvår.

<u>Studieomfattning</u>	<u>Andel av prisbasbeloppet under det första kalenderhalvåret (procent)</u>	<u>Andel av prisbasbeloppet under det andra kalenderhalvåret (procent)</u>
Heltid	155,71	286,83
75–99 procent av heltid	194,63	358,53
50–74 procent av heltid	233,56	430,24

Om studietiden är kortare eller längre än 20 veckor ska fribeloppets andel av prisbasbeloppet ökas eller minskas för varje vecka som studietiden är kortare eller längre enligt följande.

<u>Studieomfattning</u>	<u>Första kalenderhalvåret (procentenheter)</u>	<u>Andra kalenderhalvåret (procentenheter)</u>
Heltid	7,79	14,34
75–99 procent av heltid	5,84	10,76
50–74 procent av heltid	3,89	7,17

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §⁴

Om den studerandes inkomst är högre än fribeloppet beräknat enligt 17 §, ska det belopp som får lämnas enligt 11 § första stycket minskas med 61 procent av den överskjutna inkomsten.

Om den studerandes inkomst är högre än fribeloppet beräknat enligt 17, 17 a eller 17 b §, ska det belopp som får lämnas enligt 11 § första stycket minskas med 61 procent av den överskjutna inkomsten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

⁴ Senaste lydelse 2009:1535.

2. Lagen tillämpas första gången i fråga om studiemedel som lämnas för tid från och med den 1 januari 2020.

3. För ansökningar om studiemedel som har kommit in till Centrala studiestödsnämnden före ikraftträdandet gäller lagen i den äldre lydelsen. Detsamma gäller för kompletterande ansökningar som avser ett kalenderhalvår där fribeloppet redan har beräknats enligt lagen i den äldre lydelsen.

1.2 Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 19 § studiestödsförordningen (2000:655) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. 19 §

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om beräkning av fribelopp och reducering enligt 3 kap. 17 och 18 §§ studiestödslagen (1999:1395) samt 3 kap. 16 § i denna förordning och om beräkning av veckobelopp enligt 3 kap. 11–22 §§ studiestödslagen.

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om beräkning av fribelopp och reducering enligt 3 kap. 17–18 §§ studiestödslagen (1999:1395) samt 3 kap. 16 § i denna förordning och om beräkning av veckobelopp enligt 3 kap. 11–22 §§ studiestödslagen.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 6 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §¹

På begäran av Centrala studiestödsnämnden ska *lämnas ut* uppgifter ur beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för

1. kontroll av ansökningar om uppskov med betalning av studiemedelsavgifter i fråga om studiestöd och om avskrivning av studieskuld,

2. kontroll av ansökningar om studiestöd, om nedsättning av årsbelopp och om avskrivning av studielån samt fastställande av årsbelopp, eller

3. kontroll av ansökningar om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar samt ärenden om återbetalning av sådana lån.

De uppgifter som ska lämnas ut till Centrala studiestödsnämnden med stöd av första stycket är uppgifter om

1. överskott och underskott i inkomstlagen tjänst, näringsverksamhet och kapital, *och*

2. registrering i sjömansregistret.

På begäran av Centrala studiestödsnämnden ska uppgifter ur beskattningsdatabasen *lämnas ut* i den utsträckning det behövs för

De uppgifter som ska lämnas ut till Centrala studiestödsnämnden med stöd av första stycket är uppgifter om

1. överskott och underskott i inkomstlagen tjänst, näringsverksamhet och kapital,

2. registrering i sjömansregistret, *och*

3. *betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration*

¹ Senaste lydelse 2007:1425.

som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), den redovisningsperiod som deklARATIONEN avser och identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.
 2. Förordningen tillämpas första gången i fråga om studiemedel som lämnas för tid från och med den 1 januari 2020.

2 Utredningens uppdrag och utgångspunkter

2.1 Utredningen om tryggare och effektivare studier

Uppdraget till Utredningen om tryggare och effektivare studier är tudelat. En del handlar om att öka tryggheten för studerande med studiemedel. I denna del lämnade utredningen delbetänkandet *Ökad trygghet för studerande som blir sjuka* i februari 2018.¹ Den andra delen handlar om att främja effektivare studier. Detta slutbetänkande behandlar frågan om effektivare studier.

Även om utredningens båda deluppdrag är separata, finns det beröringspunkter. En sådan beröringspunkt är att de förslag utredningen ska lämna i huvudsak är avgränsade till studiemedelssystemet. En annan beröringspunkt är att våra förslag i delbetänkandet för att öka tryggheten för studerande som blir sjuka, i någon mån även kan påverka genomströmningen inom högskolan, dvs. kan ha betydelse för det uppdrag som avhandlas i detta betänkande.

Förslaget att införa en möjlighet att vara deltidssjukskriven med bibehållna studiemedel kan enligt utredningens bedömning leda till att fler studerande kommer att kunna slutföra sina studier. Även förslagen som avser att tydliggöra rehabiliteringsansvar och rehabiliteringsinsatser för studerande som blir sjuka har enligt vår bedömning potential att öka genomströmningen inom högskolan. Vi har således redan presenterat några förslag som kan få positiv effekt på genomströmningen. Dessa förslag kommer vi dock inte att beröra ytterligare i detta slutbetänkande.

¹ SOU 2018:9.

2.2 Uppdraget att främja effektivare studier

Utredningens uppdrag att främja effektivare studier innehåller två huvudsakliga delar. En handlar framför allt om att föreslå åtgärder inom studiemedelssystemet i syfte att öka genomströmningen i högskolan. Den andra delen handlar bland annat om att föreslå väl avvägda nivåer för fribeloppet inom studiemedelssystemet. Delarna kan även sammanfalla – fribeloppsnivån har betydelse för genomströmningen. I följande avsnitt redovisar vi i korthet uppdraget och diskuterar vissa avgränsningsfrågor.

2.2.1 Genomströmningen i högskolan

Enligt direktiven ska utredaren

- föreslå åtgärder inom studiemedelssystemet i syfte att öka genomströmningen i högskolan,
- kartlägga hur övergången mellan gymnasieskolan och högskolan fungerar samt redovisa vilka faktorer som påverkar övergången,
- analysera hur en tidig övergång från gymnasieskolan till högskolan påverkar genomströmningen,
- med utgångspunkt i kartläggningen och analysen i de två närmast föregående punkterna bedöma om det finns skäl att vidta åtgärder inom studiemedelssystemet för att underlätta en tidig övergång från gymnasieskolan till högskolan och i så fall lämna förslag till lämpliga åtgärder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Av direktiven framgår att frågan om åtgärder inom studiemedelssystemet för att öka genomströmningen i högskolan har varit föremål för flera översyner och utredningar under senare tid, samt att vissa åtgärder även har genomförts. Den 1 juli 2010 skärptes exempelvis kraven på studieresultat för rätt till fortsatta studiemedel. Flera höjningar av studiemedlens totalbelopp har också genomförts de senaste åren, vilket är betydelsefullt för att studerande ska kunna ägna sig åt sina studier. Det konstateras att genomströmningen i högskolan visserligen är god på flera områden, men att det ändå finns

skäl att låta en utredare se över hur den kan förbättras ytterligare inom ramen för studiemedelssystemet.

I direktiven framhålls att ökad genomströmning i högskolan är önskvärd ur såväl ett arbetsmarknadspolitiskt och offentligfinansiellt perspektiv som ur ett studerandeperspektiv. Ökad genomströmning medför att studerande snabbare kan etablera sig på en högkvalificerad arbetsmarknad. Kortare studietider medför en minskad utgift för de offentliga finanserna, vilket kan frigöra resurser för investeringar i kvalitetsförbättringar inom högre utbildning eller plats för fler på högskolan. Ökad genomströmning kan också bidra till minskad skuldsättning hos de studerande.

Enligt direktiven ska en utgångspunkt för de åtgärder som föreslås vara att de hellre bör innebära stimulans och positiva incitament än tvång och ökad press. En ytterligare utgångspunkt bör enligt direktiven vara att studiemedelssystemet ska vara samhällsekonomiskt effektivt och skapa goda incitament för studerande att inleda, bedriva och avsluta studier. Åtgärderna får dock inte missgynna dem som är i behov av omställning senare i livet eller försämra möjligheterna till livslångt lärande.

Utredningens uppdrag är alltså begränsat till åtgärder inom studiemedelssystemet. Vi kan därmed inte föreslå åtgärder med bäring på andra faktorer som har betydelse för genomströmningen, även om vi skulle komma fram till att det skulle vara mer ändamålsenligt.

I och med att uppdraget är begränsat till åtgärder inom studiemedelssystemet är det i första hand studiemedelstagare som kommer att påverkas av våra förslag. Beroende på utformningen av förslagen är det dock inte uteslutet att de kan ge en bredare påverkan, exempelvis om de leder till att fler studerande väljer att studera med studiemedel.

Utredningens uppdrag är begränsat till genomströmning i högskolan. I det avseendet tolkar vi uppdraget på så sätt att det gäller genomströmning i högskolor och universitet såväl i Sverige som utomlands. De åtgärder som vi har i uppdrag att föreslå inom studiemedelssystemet måste, enligt vår bedömning, åtminstone vara desamma för studier i Sverige som inom övriga europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och Schweiz för att vara förenliga med unionsrätten, om det inte finns något undantag som kan motivera en

särreglering. Vår principiella utgångspunkt är dock att högskolestuderande bör omfattas oavsett studieland, om det inte finns starka skäl som talar emot detta.

En stor utmaning för utredningen är att de olika anvisningarna i direktiven kan stå i direkt konflikt med varandra. Förslagen bör exempelvis hellre innebära stimulans och positiva incitament än tvång och press, samtidigt som studiemedelssystemet ska vara samhällsekonomiskt effektivt. Det är enligt vår uppfattning en stor risk att stimulansåtgärder och positiva incitament blir kostnadsdrivande. Det uttalas vidare att det är angeläget att åtgärderna för att öka genomströmningen inte försämrar möjligheterna till livslångt lärande. Enligt vår mening finns en risk att åtgärder för att öka genomströmningen påverkar möjligheten till livslångt lärande. Inte minst förändringar avsedda att påskynda en övergång från gymnasieskolan till högskolan skulle kunna få en sådan påverkan. Med anledning av de begränsningar och mål som finns i direktiven består utredningens uppdrag till stor del av att göra avvägningar mellan olika angelägna mål.

2.2.2 Fribeloppet inom studiemedelssystemet

Enligt direktiven ska utredaren

- föreslå väl avvägda nivåer för fribeloppet inom studiemedelssystemet för alla utbildningsnivåer i syfte att skapa ett långsiktigt hållbart system med både incitament till effektiva studier och tillräcklig möjlighet till arbete vid sidan av studierna,
- undersöka möjligheten att undanta inkomster under sommarferier vid inkomstprövningen av studiemedlen och om lämpligt föreslå åtgärder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Studerande får under ett kalenderhalvår ha inkomster upp till ett visst belopp, det s.k. fribeloppet, utan att studiemedlen minskas. Dagens fribeloppgräns innebär att en studerande kan ha inkomster om cirka 88 000 kronor per kalenderhalvår vid 20 veckors heltidsstudier och ändå få studiemedel med fullt belopp. Den som har en inkomst som överstiger fribeloppet får reducerade studiemedel.

Rätten till studiemedel upphör helt vid inkomster om cirka 170 000 kronor per kalenderhalvår vid 20 veckors heltidsstudier.

Av direktiven framgår att fribeloppet har betydelse för den studerandes låntagande, ekonomi och kontakter inför kommande yrkesliv samt att det av genomströmningsskäl är viktigt att de studerande ges förutsättningar att koncentrera sig på studierna. Starka drivkrafter att bedriva lönearbete i stor omfattning parallellt med studierna kan bidra till att de studerande ägnar mindre tid åt sina studier. Minskade drivkrafter för studerande att arbeta måste dock vägas mot möjligheterna till kontakter och erfarenheter från arbetslivet, till livslångt lärande och till omställning under arbetslivet. Fri-beloppsnivåerna inom studiemedelssystemet bör mot denna bakgrund ses över.

Uppdraget när det gäller fribeloppet rör fler studerande än uppdraget som gäller genomströmning. Fribeloppet är generellt och det samma för alla studerande, oavsett utbildningsnivå och skolform. De förslag om fribeloppet som utredningen presenterar kommer därmed att beröra samtliga studerande med studiemedel.

Även när det gäller fribeloppet finns anvisningar och mål i direktiven som kan uppfattas som delvis motstridiga. Fribeloppsnivån ska uppmuntra studerande att koncentrera sig på studierna, vilket ska vägas mot att det ska finnas möjlighet för en studerande att skaffa sig arbetslivserfarenhet och att det ska finnas möjlighet till livslångt lärande. En av utredningens viktigaste uppgifter är att finna lämpliga avvägningar när det gäller dessa olika mål.

2.3 Studiemedelssystemet i korthet

I detta avsnitt beskriver vi i korthet hur studiemedelssystemet ser ut i dag för studerande inom högskolan.

2.3.1 Generella studiemedelsregler

Studiemedlen är rättighetsstyrda på så sätt att studiemedel kan ges till alla som studerar vid en viss utbildning om vissa grundvillkor är uppfyllda. Vilka utbildningar som ger rätt till studiemedel bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen har bestämt, dvs. CSN.

2.3.2 Begränsat antal studiemedelsveckor

För varje utbildningsnivå finns en gräns för hur många veckor studiemedel kan ges. För studier på eftergymnasial nivå kan studiemedel lämnas i högst 240 veckor. Utöver veckogränserna kan studiemedel lämnas om det finns synnerliga skäl. Som synnerliga skäl räknas exempelvis funktionshinder eller andra mycket speciella omständigheter. Sedan 2006 kan studiemedel dessutom lämnas utöver veckogränserna till studerande som är minst 40 år, om det finns särskilda skäl, och då i ytterligare högst 40 veckor (3 kap. 8 § studiestödslagen [1999:1395]). Enligt förarbetena till reformen bör särskilda skäl anses föreligga om en person har förbrukat studiestödsveckor för mer än sju år sedan och han eller hon därefter av arbetsmarknadsskäl eller personliga eller andra liknande skäl behöver fullfölja en utbildning som inte ryms inom återstående antal studiestödsveckor. Detsamma gäller om någon i ett sådant fall önskar vidareutbildning eller annan breddad utbildning.²

2.3.3 Till högst 56 års ålder

Studiemedel kan beviljas t.o.m. 56 års ålder. En begränsning av rätten att låna sker emellertid mellan 47 och 56 års ålder, enligt en s.k. lånetrappa. Den som är 47 år kan låna i högst 220 veckor och den som är 56 år kan låna i högst 40 veckor. Studielån som en studerande har fått tidigare ska räknas in i det högsta antal låneveckor som kan beviljas. Detta minskar således lånemöjligheten. Den som har betalat tillbaka hela sin studieskuld behandlas dock likadant som den som aldrig tidigare lånat när det gäller rätten att låna efter 47 års ålder (3 kap. 3 och 9 §§ studiestödslagen).

2.3.4 Krav på studieresultat

För rätt till fortsatta studiemedel ställs krav på studieresultat. Normalt ska en högskolestuderande klara 75 procent av sitt åtagande för att kunna få nya studiemedel, dvs. kravet för en heltidsstuderande är 45 högskolepoäng per läsår. För den som läst sitt

² Prop. 2004/05:111, s. 40.

första läsår på högskolan är dock kravet 62,5 procent, dvs. 37 högskolepoäng.

En studerande som inte når upp till resultatkraven kan ändå få studiemedel för sina fortsatta studier om det finns särskilda skäl eller det är fråga om äldre studieresultat (3 kap. 7 § studiestödslagen och 3 kap. 5 § studiestödsförordningen [2000:655]). Särskilda skäl kan vara egen eller nära anhörigs sjukdom, dödsfall i familjen eller allvarliga brister hos utbildningsanordnaren som den studerande inte har kunnat råda över (CSN:s allmänna råd till 3 kap. 7 § andra stycket 1 studiestödslagen, införda i 4 kap. Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd [CSNFS 2001:1] om beviljning av studiemedel). Som äldre studieresultat räknas resultat från perioder med studiemedel eller studiestartsstöd som har avslutats för mer än tio år sedan (3 kap. 5 a § studiestödslagen).

2.3.5 Studiemedlens storlek

Studiemedlens storlek är knuten till det s.k. prisbasbeloppet. Beloppen varierar med studiernas omfattning. Studiemedel kan beviljas med 50, 75 eller 100 procent av heltid. Studiemedlen består av en bidragsdel och en lånedel (3 kap. 11–13 §§ studiestödslagen).

Studiemedel kan lämnas med två olika bidragsnivåer. Den generella bidragsnivån uppgår till cirka 30 procent av studiemedlens totalbelopp och den högre bidragsnivån till cirka 67 procent av totalbeloppet.

Den högre bidragsnivån kan lämnas fr.o.m. 25 års ålder och riktar sig främst till studerande på grundläggande och gymnasial nivå, som inte har sådan utbildning sedan tidigare. Den högre bidragsnivån kan även lämnas till vissa yngre studerande som vid studiernas början är arbetslösa eller studerar inom ramen för ett utbildningskontrakt enligt förordningen (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända (3 kap. 13 § studiestödslagen och 3 kap. 9 och 9 a §§ studiestödsförordningen). Även studier på kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen ger rätt till studiemedel med den högre bidragsnivån. Inga andra utbildningar på eftergymnasial nivå ger rätt till den högre bidragsnivån (3 kap. 10 § studiestödsförordningen).

Från och med den 1 juli 2018 uppgår totalbeloppet för heltidsstudier till 2 611 kronor per vecka, varav 791 kronor utgör bidrag

och 1 820 kronor utgör lån för studerande som har den generella bidragsnivån. För studerande med den högre bidragsnivån uppgår bidraget till 1 751 kronor per vecka och lånet till 860 kronor per vecka.

Studiebidraget är skattefritt och pensionsgrundande.

2.3.6 Tillägglån och merkostnadslån

Förutom de ordinarie studiemedlen kan studerande som är minst 25 år och som det år då studierna påbörjas hade en inkomst på minst 415 procent av prisbasbeloppet (188 825 kronor) beviljas ett tillägglån på 900 kronor (2018) per vecka för heltidsstudier (3 kap. 14 § studiestödslagen och 3 kap. 12 § studiestödsförordningen).

Studerande som har merkostnader i samband med sina studier, t.ex. för resor eller dubbelt boende, kan därutöver beviljas ett merkostnadslån (3 kap. 15 § studiestödslagen och 3 kap. 13–13 c §§ studiestödsförordningen).

2.3.7 Tilläggsbidrag för barn

Studerande med vårdnad om barn kan sedan 2006 få ett tilläggsbidrag. Tilläggsbidraget är högst för det första barnet och därefter lägre per barn för den som har flera barn. Tilläggsbidraget uppgår vid heltidsstudier under 2018 till 150 kronor per vecka för det första barnet, 95 kronor per vecka för det andra barnet och 50 kronor per vecka per barn från och med det tredje barnet (3 kap. 13 a § studiestödslagen och 3 kap. 11 a–11 d §§ studiestödsförordningen).

2.3.8 Inkomstprövning och fribelopp

Studiemedelstagare får ha en inkomst upp till en viss nivå, den s.k. fribeloppsgränsen, utan att studiemedlen reduceras. Fribeloppet är kopplat till det antal veckor studiemedel betalas ut och bestäms per kalenderhalvår. Vid studier på heltid i 20 veckor under ett halvår är fribeloppet 88 138 kronor under 2018. Om fribeloppsgränsen överskrids minskas studiemedlen med 61 procent av den överskjutande inkomsten. Minskningen görs proportionellt på både bidrags- och

lånedelen (3 kap. 16–18 §§ studiestödslagen). Se mer om inkomstprövning och fribelopp i kapitel 6.

2.3.9 Återkrav av studiemedel

Studiemedel som har betalats ut felaktigt eller med för högt belopp kan krävas tillbaka. Återkrav av studiemedel som har betalats ut med ett för högt belopp på grund av att den studerande haft en högre inkomst än beräknat ska alltid göras, oavsett om den studerande insåg eller borde ha insett att utbetalningen var felaktig (5 kap. 1 § första stycket studiestödslagen). Återkrav av andra skäl, t.ex. att den studerande avbrutit sina studier eller minskat sin studieomfattning, får i regel bara göras om den studerande själv har orsakat den felaktiga utbetalningen. Återkrav får därutöver göras om någon på annat sätt fått studiemedel felaktigt eller med för högt belopp om den studerande insett eller borde ha insett att utbetalningen var felaktig (5 kap. 1 § andra stycket studiestödslagen).

2.3.10 Återbetalning av studielån

De förändringar som genom åren har gjorts i studiestödssystemet har lett till att det för närvarande finns tre parallella återbetalningssystem:

- Studielån tagna före 1989 (s.k. studiemedel).
- Studielån tagna mellan den 1 januari 1989 och den 30 juni 2001 (s.k. studielån).
- Studielån tagna efter den 30 juni 2001 (s.k. annuitetslån).

I de tre systemen finns det särskilda trygghetsregler som gör det möjligt att få den årliga återbetalningen nedsatt till ett lägre belopp. Trygghetsreglerna och det årliga beloppet skiljer sig åt mellan systemen. För låntagare som har studielån i mer än ett återbetalningssystem finns möjlighet till en årlig samordning av betalningen av de båda äldre studielånen. Det är också möjligt att varaktigt överföra det äldsta studielånet till det näst äldsta. Låntagare som har äldre studielån och samtidigt studielån i det nya återbetalningssystemet

kan lägga samman lånen. Låneskulden slås då ihop och en ny återbetalningstid och ett nytt årligt belopp bestäms enligt nuvarande bestämmelser.

Studielån som lämnats efter den 30 juni 2001 (annuitetslån)

I nuvarande studiemedelssystem börjar återbetalningen av studielånet i början av det kalenderår som kommer tidigast sex månader efter det att en låntagare senast fick studiemedel. Återbetalning sker med ett årligt belopp som baseras på skuldens storlek, räntan för året, det antal år som återbetalningen beräknas pågå samt ett s.k. uppräkningsstal på två procent per år. Konstruktionen med uppräkningsstal leder till att årsbeloppet blir lägre under den första delen av återbetalningstiden för att sedan öka (4 kap. 3 och 8 §§ studiestöds-lagen).

Återbetalningstiden är normalt 25 år eller det antal år som återstår tills låntagaren fyller 60 år. För den som har en liten skuld kan återbetalningstiden bli kortare eftersom årsbeloppet aldrig kan bli lägre än 15 procent av prisbasbeloppet, dvs. 6 825 kronor under 2018 (4 kap. 4, 9 och 10 §§ studiestöds-lagen).

Det finns trygghetsregler som innebär att låntagaren inte behöver betala av på sitt studielån under den tid som han eller hon erhåller studiemedel, studiehjälp eller studiestartsstöd. Detsamma gäller för tiden en person fullgör grundutbildning enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, utbildar sig till reserv- eller yrkesofficer eller om det i något annat fall finns synnerliga skäl (4 kap. 13 § studiestöds-lagen).

Andra trygghetsregler medför att det årliga belopp som ska betalas kan minskas mot prövning av inkomsten under betalningsåret. Låntagaren behöver betala högst fem procent av sin sammanlagda inkomst t.o.m. det år denne fyller 49 år. Om låntagaren är 50 år eller äldre behöver högst sju procent av inkomsten återbetalas. Inkomst-uppgifter som lämnats i samband med minskning av årsbeloppet jämförs med uppgifter från Skatteverket. Visar det sig att låntagaren betalat ett för lågt preliminärt belopp ska mellanskillnaden betalas i efterhand. En tilläggsavgift på 6 procent tillkommer på mellanskillnaden (4 kap. 14 § studiestöds-lagen).

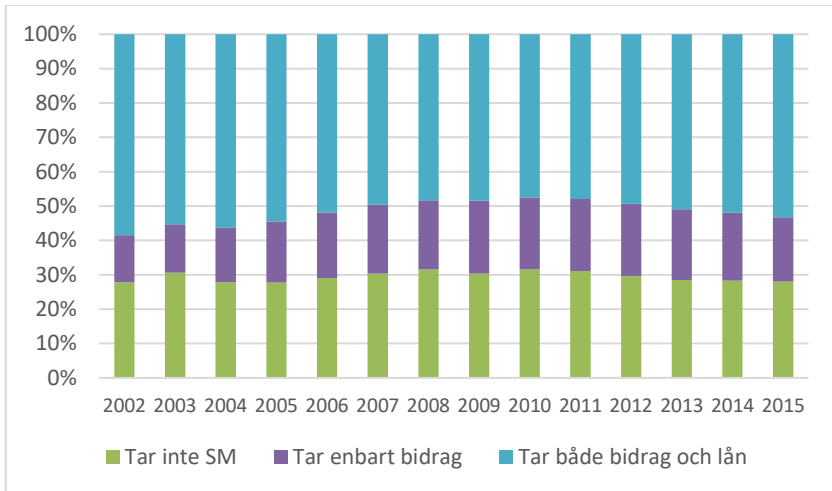
Studielånet löper med ränta från det första utbetalningstillfället. Räntan fastställs av regeringen i början av varje kalenderår och beräknas på ett genomsnitt av statens upplåningskostnad de tre senaste åren. Räntan är inte avdragsgill mot inkomst. Räntan är 0,13 procent för 2018 (4 kap. 1 § studiestödslagen).

Eventuellt kvarstående studielån skrivs av i början av det år som låntagaren fyller 68 år eller vid dödsfall. Avskrivning kan också göras om det finns synnerliga skäl (4 kap. 25 § studiestödslagen). Låntagaren måste då ansöka om avskrivning. Som synnerliga skäl räknas exempelvis mycket låg sjukersättning, om den studerande på grund av en olycka eller sjukdom måste avbryta sin utbildning eller om studietiden blivit väsentligt förlängd på grund av ett funktionshinder.

2.4 Studiemedelsanvändningen i högskolan

I detta avsnitt går vi igenom studiemedelsanvändningen i högskolan. Det första att lägga märke till är att ungefär var tredje studerande (33 procent) inte har studiemedel alls medan omkring två av tre studerande (67 procent) har studiemedel i någon form (enbart bidrag eller både bidrag och lån), och så har det varit under hela perioden 2002–2015. Det andra värt att notera är att bland de studerande ingår också inresande studerande. Få inresande har haft studiemedel, vilket har medfört att andelen med studiemedel av samtliga studerande har minskat i takt med att de inresande studerande blivit fler, respektive att andelen med studiemedel har ökat när de inresande studerande minskat i antal. De inresande studerande har under perioden utgjort minst fyra procent av samtliga studerande under en hösttermin (hösten 2002) och som mest tio procent (hösten 2010) innan studieavgifter infördes. Efter införande av studieavgifter hösten 2011 har andelen inresande av samtliga studerande minskat något och de utgjorde åtta procent hösten 2015. För att tydliggöra hur studiemedelsanvändningen utvecklats bland potentiella studiemedelstagare har de inresande studerande exkluderats ur figurerna 2.1 och 2.2.

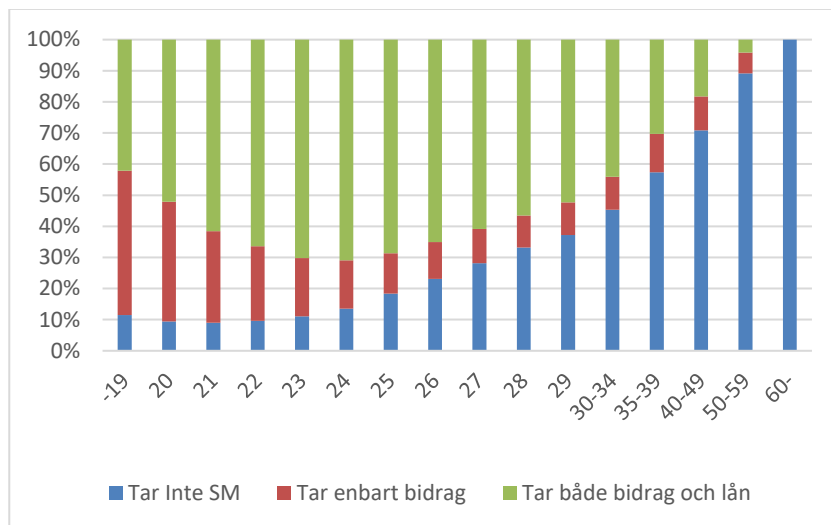
Figur 2.1 Studiemedelsanvändningen bland studerande i högskolan höstterminerna 2002–2015 (inresande studerande ingår inte)



Källa: Egen bearbetning av uppgifter som Statistiska centralbyrån (SCB) tagit fram åt utredningen.

Som synes så har 70 procent av de studerande (exklusive inresande studerande) tagit studiemedel (enbart bidrag eller bidrag och lån), och så har det varit under hela perioden 2002–2015. Andelen som enbart tog bidrag ökade från hösten 2002 (14 procent tog enbart bidrag) till hösten 2009 och låg sedan på 21 procent t.o.m. hösten 2012, men har minskat något under de tre höstarna därefter till 19 procent hösten 2015. Denna utveckling sammanfaller med utvecklingen av andelen unga studerande i högskolan som har minskat något i slutet av perioden.

Figur 2.2 Studiemedelsanvändningen bland studerande i högskolan i olika åldrar höstterminen 2015 (inresande studerande ingår inte)



Källa: Egen bearbetning av uppgifter som SCB tagit fram åt utredningen.

Unga studerande har studiemedel i hög grad, men tar ofta enbart bidrag och inte studielån. Lite förenklat innebär en ökad andel unga studerande i högskolan ett minskat låntagande. Av studerande högst 22 år gamla hade cirka 90 procent studiemedel, varav drygt var tredje enbart hade bidrag. Andelen med enbart bidrag var högst bland 19 år gamla studerande, 46 procent. Därefter avtar andelen med enbart bidrag med stigande ålder för att fr.o.m. 25 års ålder plana ut och vara 11 procent oavsett ålder. Med stigande ålder avtar också andelen som tagit studiemedel överhuvudtaget.

3 Övergången från gymnasieskolan till högskolan

3.1 Hur fungerar övergången i dag?

Enligt direktiven ska vi kartlägga hur övergången mellan gymnasieskolan och högskolan fungerar samt redovisa vilka faktorer som påverkar övergången. Vi ska också analysera hur en tidig övergång från gymnasieskolan till högskolan påverkar genomströmningen, bedöma om det finns skäl att vidta åtgärder inom studiemedelsystemet för att underlätta en tidig övergång och i så fall lämna förslag på lämpliga åtgärder. I detta kapitel kartlägger vi hur övergången mellan gymnasieskolan och högskolan fungerar och redovisar vilka faktorer som påverkar övergången. Vi återkommer till analysen av hur en tidig övergång från gymnasieskolan till högskolan påverkar genomströmningen i avsnitt 4.7. Våra överväganden om det finns skäl att vidta åtgärder inom studiemedelsystemet för att underlätta en tidig övergång presenterar vi i avsnitt 5.2.2.

Långtidsutredningen 2011 konstaterade i sitt huvudbetänkande att ett tidigt inträde på arbetsmarknaden leder till högre livsinkomster och även i övrigt har positiva samhällsekonomiska effekter.¹ Det är därför angeläget att se över om det finns behov av att underlätta övergången från gymnasieskolan till högskolan.

Bakgrunden till direktiven är att examensåldern i Sverige anses vara hög i jämförelse med andra OECD-länder, vilket kan kopplas till den jämförelsevis höga genomsnittsåldern bland högskolenybörjare. En annan orsak anses vara att äldre studerande i högre utsträckning läser vid utbildningar till legitimationsyrken där ett examensbevis krävs på arbetsmarknaden.

¹ SOU 2011:11.

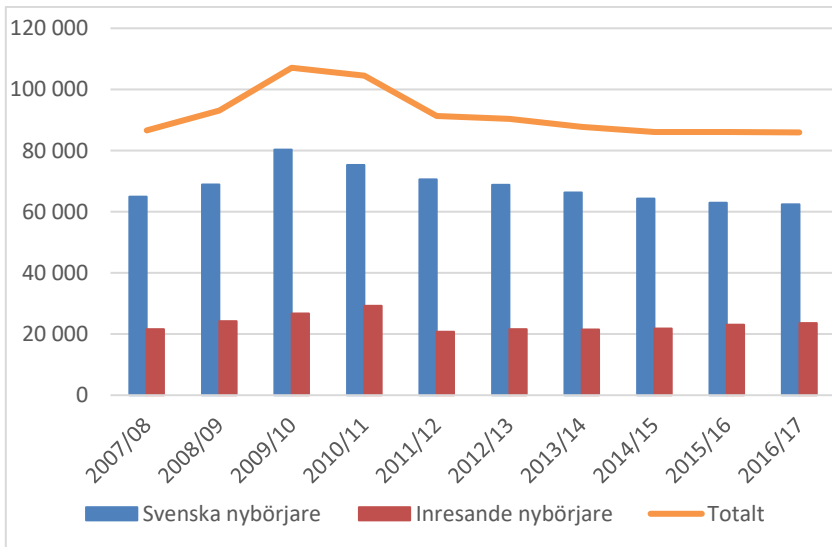
Om vi bedömer att det finns behov av att underlätta övergången från gymnasieskolan till högskolan, är studiemedelsystemet det verktyg vi har för att åstadkomma det med. Men, hur ser övergången ut egentligen?

3.1.1 Mer än varannan svensk högskolenybjörjare är yngre än 22 år

Färre nybjörjare i högskolan

Läsåret 2016/17 var det nära 86 000 personer som för första gången började studera vid universitet och högskolor i Sverige. Under de senaste sju åren har antalet nybjörjare minskat år för år i takt med att konjunkturen och arbetsmarknadsläget har förbättrats.

Figur 3.1 Antalet svenska och inresande högskolenybjörjare läsåren 2007/08–2016/17.



Källa: UKÄ (2017a).

Drygt var fjärde nybjörjare var en inresande studerande som kommit till Sverige för att studera, medan knappt tre fjärdedelar av alla nybjörjarna tillhörde den svenska befolkningen. Andelen inresande

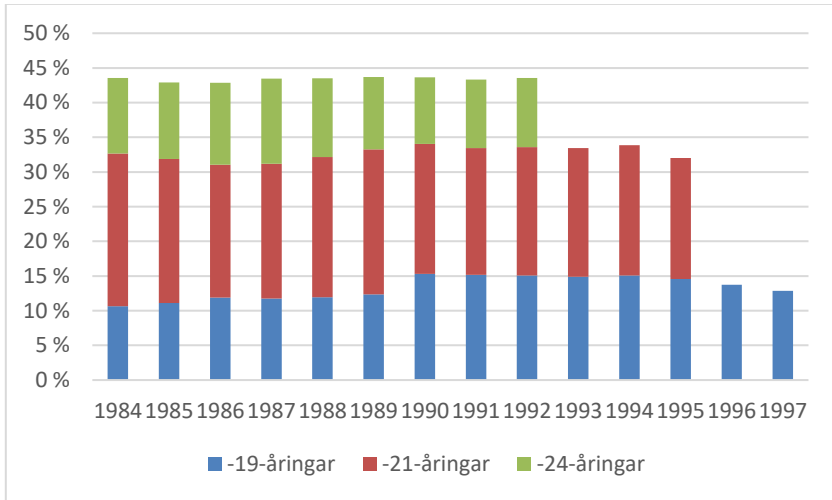
studerande av högskolenybjörjarna i Sverige har legat omkring 25 procent under de senaste tio läsåren.

När dessa utländska studerande övergår från motsvarande gymnasieutbildning till högskoleutbildning är inget vi kan påverka med det svenska studiemedelssystemet. Det vi potentiellt kan påverka är övergången av studerande som tillhör den svenska befolkningen och som kan få studiemedel för högskolestudier. Dessa 62 400 nybjörjare läsåret 2016/17 motsvarar omkring hälften av en genomsnittlig årskull i den svenska befolkningen och det ger oss ett mått på hur stor övergången till högskolan är och hur stor mottagningskapaciteten av nya studerande som tillhör den svenska befolkningen är i högskole-systemet. Det är alltså i denna grupp av nybjörjare som övergången från gymnasieskolan till högskolan borde tidigareläggas. Men hur har utvecklingen varit, är nybjörjarna äldre eller yngre än förr?

Direktövergången bland 19-åringar har ökat

Direktövergången, mätt som hur stor andel av en årskull som påbörjat högskolestudier vid 19 års ålder, visar att det är en större andel i den svenska befolkningen födda på 1990-talet som går direkt till högskolan efter gymnasiet än vad det var bland de födda på 1980-talet, även om den har gått ner lite för de senaste två årskullarna. Andelen som går direkt till högskolan har varierat mellan cirka 10 och 15 procent under hela perioden. Direktövergången har alltså ökat, men kan potentiellt öka än mer.

Figur 3.2 Andel som år 2016 påbörjat högskolestudier senast vid 19, 21 och 24 års ålder (födda 1984–1997)

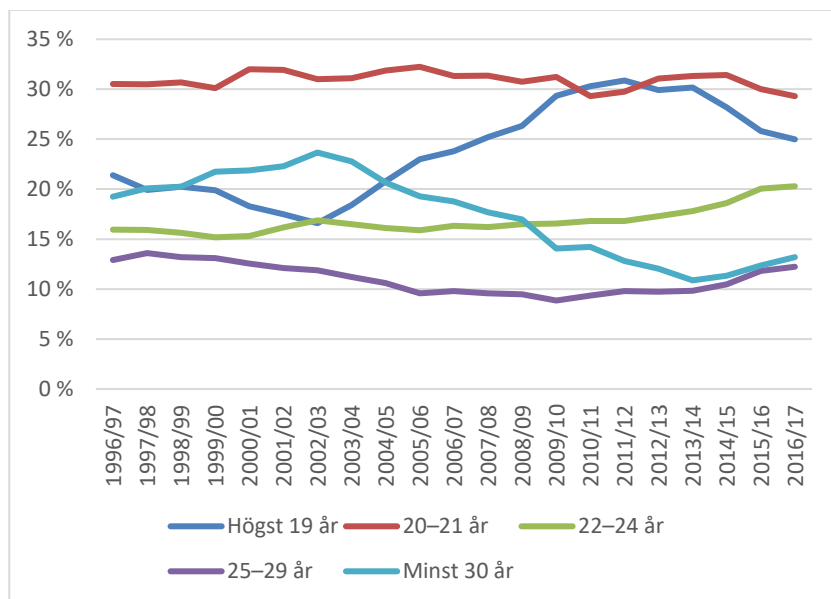


Källa: UKÄ (2017b).

Stor spridning i ålder bland nybörjarna i högskolan

Åldersfördelningen bland högskolenybörjarna i den svenska befolkningen är en naturlig utgångspunkt för att få en uppfattning om hur stor potential det finns att ytterligare tidigarelägga övergången till högskolan. Åldern bland nybörjarna är spridd, men den enskilt största åldersgruppen är 19-åringarna som kommer direkt från gymnasieskolan. Av högskolenybörjarna i den svenska befolkningen läsåret 2016/17 var 25 procent högst 19 år gamla, 54 procent var högst 21 år gamla, 20 procent 22 till 24 år gamla, 13 procent var 25 till 29 år gamla och resterande 13 procent var minst 30 år gamla.

Figur 3.3 Andelen svenska högskolenybörjare i olika åldrar under de 21 senaste läsåren



Källa: UKÄ (2017a).

Över tid har åldersfördelningen bland högskolenybörjarna i den svenska befolkningen varierat. För tjugo år sedan var det omkring 50 procent av högskolenybörjarna i den svenska befolkningen som var högst 21 år gamla. Under perioden 2009/10 till 2013/14 hade andelen ökat till minst 60 procent. Det är de högst 19 år gamla som ökat (ökad direktövergång), medan 20-21 år gamla utgjort omkring 30 procent av nybörjarna under hela perioden. Under de senaste tre åren har andelen som är högst 19 år minskat år för år, men det är en högre andel av nybörjarna som påbörjat högskolestudier senast vid 21 års ålder numera än vad det var för tjugo år sedan.

Orsaker till den ökade direktövergången

Den ökade direktövergången har flera orsaker. För det första byggdes högskolan ut kraftigt under 1990-talet. Att fler kunde beredas plats bidrog till att direktövergången ökade. Under åren har också

antagningsreglerna förändrats, vilket ökat unga sökandes chanser att bli antagna.² Bland annat togs regler om extra poäng för arbetslivserfarenhet bort och urvalsgruppen för de som kompletterat sina gymnasiebetyg i kommunal vuxenutbildning (komvux) har fått färre platser. Sammantaget förbättrade dessa förändringar de yngsta sökandes konkurrenskraft i förhållande till äldre sökandes. Även storleken på årskullarna har betydelse. När ungdomskullarna är större är det fler som går över direkt än om årskullarna är mindre, även om övergångsandelens densamma. Detta påverkar ålderssammansättningen av högskolenybörjarna.

Konjunkturen har också betydelse för direktövergången. Under de senaste åren har efterfrågan på högre utbildning och direktövergången minskat i samband med att konjunkturen och arbetsmarknaden har stärkts liksom att årskullarna av gymnasieavgångna har varit mindre.

Kan direktövergången öka?

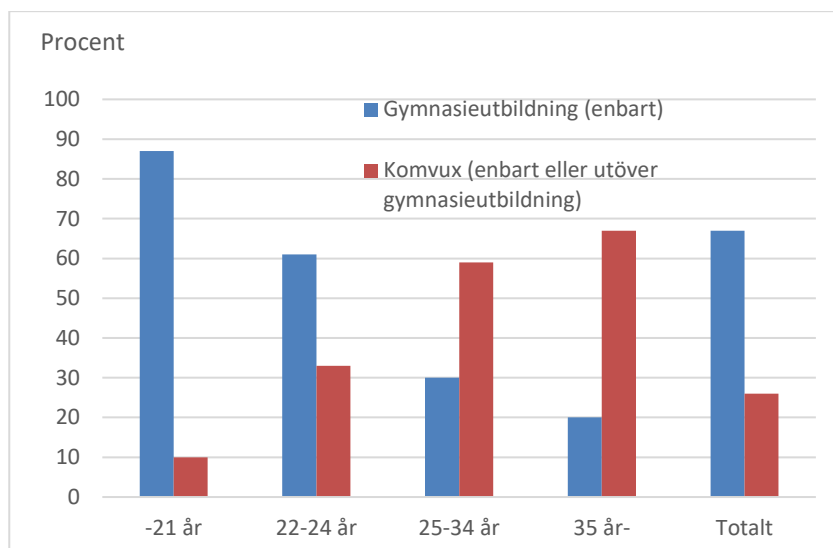
Som framgår ovan är 54 procent av dagens högskolenybörjare i den svenska befolkningen högst 21 år gamla. Om vi anser att en övergång till högskolan inom två år efter avslutad gymnasieutbildning är acceptabel finns därmed viss potential att tidigarelägga övergången till högskolan bland nästan hälften. Varför börjar de då inte tidigare?

En anledning till att de inte kan börja tidigare är att de är obehöriga och därmed inte uppfyller antagningsvillkoren. Lättast borde en tidigareläggning av studiestarten i högskolan då kunna ske bland de som är behöriga till högskolan och som inte behöver komplettera sin gymnasieutbildning efter gymnasieskoletiden eller skaffa sig motsvarande en gymnasieutbildning i komvux eller i andra utbildningsformer. Av nybörjarna som tillhörde den svenska befolkningen läsåret 2015/16 hade 68 procent enbart studerat i gymnasieskolan, medan 16 procent både hade avslutat gymnasieskolan och studerat i komvux. Ytterligare 11 procent hade enbart studerat i komvux och för resterande knappt 6 procent saknades uppgifter om utbildningsbakgrund. Totalt sett hade 27 procent eller drygt var fjärde högskolenybörjare studerat helt eller delvis i komvux före högskolestarten.

² Högskoleverket (2012a).

Som förväntat är andelen med enbart gymnasieskoleutbildning högst bland de yngsta högskolenybjörjarna, medan andelen som skaffat sig motsvarande en gymnasieutbildning i komvux eller som studerat i komvux utöver sin gymnasieskoleutbildning är högst bland de äldsta högskolenybjörjarna (se nedan).

Figur 3.4 Svenska högskolenybjörjare 2015/16 fördelade efter ålder och utbildningsbakgrund



Källa: SCB och UKÄ (2017c).

Det är uppenbart att det inte är enkelt att tidigarelägga övergången till högskolan bland alla som är äldre än 21 år. I åldersgruppen 22–24 år, som ligger närmast till hands för en tidigarelagd övergång, har en tredjedel antingen helt studerat i komvux eller kompletterat med studier i komvux. I urvalsgruppen BII konkurrerar sökande som kompletterat sina gymnasiebetyg. Enligt uppgifter från Universitets- och högskolorådet (UHR) – som ansvarar för antagning av sökande till högskolan – har komvuxstudierna gett behörighet för nästan hälften av de antagna i urvalsgruppen BII hösten 2016 eller våren 2017. För dessa har komvuxstudierna varit nödvändiga. För resterande drygt hälften har komvuxstudierna inneburit höjda gymnasiebetyg (konkurrenskomplettering). Höjningarna kan ha varit

nödvändiga för att den sökande kunnat bli antagen, men hur många det gäller framgår inte. Potentialen att tidigarelägga övergången till högskolan är ändå sammantaget begränsad, då uppskattningsvis var femte eller 20 procent av nybörjarna behövt studera i komvux för att skaffa sig behörighet eller betyg nog för att bli antagna. Kvar av den ursprungliga potentialen om 46 procentenheter att tidigarelägga övergången till högskolan bland dagens nybörjare i den svenska befolkningen är då cirka 25 procentenheter.

Ur ett övergångsperspektiv har utvecklingen varit positiv med allt fler nybörjare som enbart har studerat i gymnasieskolan. Och av de som enbart läst i gymnasieskolan har en ökande andel läst på högskoleförberedande program. I samband med att de första eleverna avslutade gymnasieskolan enligt den nya gymnasieskolan ("Läroplan, examensmål och gymnasiegemensamma ämnen för gymnasieskolan 2011", förkortad Gy 2011), blev det vanligare med denna utbildningsbakgrund hos högskolenybörjarna. Andelen högskolenybörjare som läst ett yrkesförberedande program har i stället minskat. Andelen minskade från 26 procent till 14 procent mellan läsåren 2013/14 och 2015/16. Störst har denna förändring varit bland yngre studerande där andelen minskade från 29 till 9 procent, en minskning som kan hänföras till införandet av Gy 2011.³

Sammantaget är det alltså en större andel av en årskull som har läst högskoleförberedande program i gymnasieskolan efter än före Gy 2011. Därmed är förutsättningarna vad gäller att inneha nödvändig förutbildning för en tidigarelagd övergång till högskolan numera bättre.

3.1.2 Stora skillnader i övergången till högskolestudier mellan olika gymnasieprogram

Övergången skiljer sig åt bland examinerade från olika gymnasieprogram. Läsåret 2012/13 slutförde 96 400 elever gymnasieskolan och av dessa hade 43 procent påbörjat högskolestudier inom tre år, det vill säga senast läsåret 2015/16. Övergången till högre utbildning var högre för kvinnor, 48 procent, jämfört med 37 procent för män. Bland de högskoleförberedande programmen var övergången störst från Naturvetenskapsprogrammet där 82 procent hade påbörjat

³ För mer information om högskolenybörjarnas utbildningsbakgrund, se tabell 10 i UKÄ (2017c).

högskolestudier inom tre år. Från de högskoleförberedande programmen var övergången 63 procent inom denna tidsperiod, medan motsvarande siffra för de yrkesförberedande programmen var 16 procent.

Läsåret 2014/15 var det andra året som elever slutförde gymnasieskolan enligt Gy 2011 och fick en gymnasieexamen. Av dessa hade 23 procent påbörjat högskolestudier läsåret därpå, 2015/16. Det är en minskning med knappt 2 procentenheter jämfört med de som slutförde gymnasieskolan året innan. Det finns alltså viss potential att öka övergången till högskolan både från högskoleförberedande och yrkesförberedande gymnasieprogram.

3.2 Internationell utblick

3.2.1 Jämförelse med andra OECD-länder

Internationellt sett är övergången till högskolan i Sverige jämförelsevis låg. I OECD-rapporten *Education at a Glance 2017*, vari OECD-ländernas utbildningssystem jämförs, redovisas ett mått på hur många i en årskull som kan förväntas påbörja högre studier. Måttet kallas den summerade nybörjarfrekvensen⁴ och för 2015 hamnade Sverige på plats 18 av 26 länder, med en summerad nybörjarfrekvens på 62 procent, 4 procentenheter under OECD-genomsnittet på 66 procent. Att övergången till högskolan i Sverige, mätt som summerad nybörjarfrekvens, för närvarande är låg internationellt sett är till stor del en följd av det rådande goda arbetsmarknadsläget.⁵ Det finns viss utbildningskapacitet (plats) för fler i högskolan, men efterfrågan har varit låg under senare år. Allt tyder på att övergången och den summerade nybörjarfrekvensen kommer att öka när arbetsmarknaden vänder.

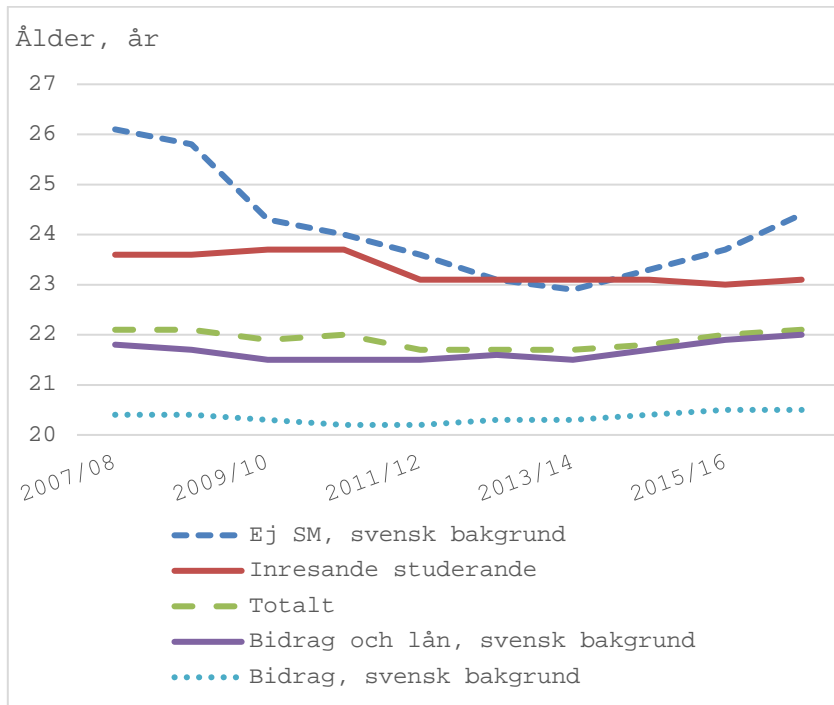
Av ovan nämnda OECD-rapport framgår dessutom att övergången i Sverige sker senare än i flertalet andra länder. Bland nybörjare på kandidatprogram 2015 (3-åriga högskoleprogram) var genomsnittsåldern i Sverige den sjätte högsta (23,9 år) av 33 länder medan

⁴ Den summerade nybörjarfrekvensen erhålls genom att relatera antalet nybörjare räknat över alla åldrar till befolkningen samt summera frekvenserna för året.

⁵ Högskoleverket (2009a).

OECD-genomsnittet var 21,9 år. Att nybörjaråldern i Sverige internationellt sett är hög har flera orsaker. En är att inresande studerande, varav många studerar på masternivå, ingår i mätningarna. Dessa studerande höjer snittåldern då de många gånger redan har läst några år i högskolan i sina ursprungsländer innan de börjar studera i Sverige.

Figur 3.5 Medianåldern bland högskolenybörjare i Sverige uppdelade efter om de haft studiemedel eller ej samt om de var inresande studerande eller hade svensk bakgrund, läsåren 2007/08–2016/17



Källa: Egna bearbetningar av uppgifter från SCB. SM är förkortning för studiemedel.

Av figur 3.5 framgår att inresande studerande har haft den näst högsta medianåldern bland nybörjarna i högskolan under de senaste tio läsåren. Högst har medianåldern varit bland nybörjare med svensk bakgrund som inte haft studiemedel alls, medan den varit lägst bland studiemedelstagarna, särskilt bland de som enbart haft bidrag. I den gruppen har medianåldern legat omkring 20,5 år under perioden.

Detta indikerar att det är en utmaning att genom ändringar i studiemedelsreglerna sänka medianåldern bland högskolenybjörarna.

En annan orsak till att de som börjar studera vid svenska universitet och högskolor enligt internationell statistik är äldre än i flera andra länder är att svenska gymnasieelever typiskt sett är något äldre när de avslutar sin gymnasieutbildning. Bland OECD-länderna är det bland annat i Danmark, Finland, Norge, Island, Italien, Schweiz, Tyskland och Ungern som eleverna i likhet med Sverige typiskt sett slutar vid 19 års ålder. I t.ex. Grekland, Frankrike, Nederländerna, Polen, Portugal, Spanien, Storbritannien, Turkiet och Österrike är de 18 år eller yngre när de avslutar sin gymnasieutbildning. Den varierande åldern för avslutande av gymnasiet hänger samman med skolstartsåldern. Sättet på vilket högstadiet och gymnasieskolan är organiserade skiljer sig också åt mellan länderna. Ytterligare en orsak är att det utbildningsutbud som erbjuds vid universitet och högskolor i Sverige är brett och i viss utsträckning riktar sig till något äldre nybjörare, det gäller exempelvis vård- och omsorgsutbildningar. Ett exempel på en sådan utbildning är sjuksköterskeutbildningen som i Sverige har något äldre nybjörare (medianåldern bland nybjörarna på sjuksköterskeprogram var 24 år läsåret 2016/17), men som inte ligger i högskolesystemet i exempelvis Tyskland.⁶

Men, många i Sverige väntar också något eller några år efter avslutandet av gymnasiet med övergången till högskolan. I en SCB-enkät ställd till nybjörare i högskolan 2009 med minst ett års uppehåll mellan avslutade gymnasiestudier och högskolestarten, ställdes frågor om anledningen till studieuppehållet och vad de gjorde i stället för att studera.⁷ De vanligaste skälen de angav var att de ville ha ett studieuppehåll och att de hade en önskan att skaffa sig andra erfarenheter efter gymnasieskolan, genom arbete, resor etc. Den absolut vanligaste aktiviteten året innan studiestarten var arbete, vilket inkluderar både arbete som anställd och arbete i eget företag. Drygt 80 procent arbetade under något av kvartalen året innan studiestarten. Omkring 15 procent (främst yngre) hade varit arbetslösa något av kvartalen och ungefär lika hög andel hade studerat för betygsförhöjning eller komplettering av sina gymnasimeriter. Var tredje hade

⁶ UKÄ (2016a), s. 134.

⁷ SCB (2012).

också varit utomlands under minst tre månader innan högskolestarten.

Sammantaget innebär detta att övergångsåldern till högre utbildning är något högre i Sverige än i flera andra länder.

3.2.2 Erfarenheter från de nordiska länderna

I Danmark, Finland och Norge har de senaste årens förändringar inom studiestödssystemen i första hand syftat till stärkt studerandekonomi och till att öka genomströmningen. Danmark har dock nyligen infört åtgärder i syfte att tidigarelägga övergången från gymnasieskolan till högskolan. Övriga nordiska länder har, vad vi vet, på senare tid inte infört några särskilda incitament för att främja en tidig övergång från gymnasieskolan till högskolan.

Den danska åtgärden med syftet att förmå studerande att påbörja högskoleutbildning tidigare infördes den 1 juli 2014. Åtgärden innebär att endast studerande som påbörjar högre utbildning senast två år efter sin gymnasieutbildning har rätt till 12 extra månader med studiestöd (bidrag och lån) utöver normalstudietiden. Studerande som startar senare kan i stället få ett extra lån i motsvarande antal månader. Uddannelses- og Forskningsministeriet har hittills inte sett några effekter som är hänförliga till just den förändringen. Där- emot har förstagångssökandes genomsnittsålder sjunkit från 23,8 år 2001 till 22,5 år 2016. En mindre del av sänkningen beror på större årskullar av ungdomar, men det finns ingen entydig förklaring till den resterande sänkningen.⁸ Förändringen ingick dock i ett paket med åtgärder inom studiestödssystemet, utbildningssystemet och finansieringssystemet av lärosätena, den s.k. Fremdriftsreformen. En åtgärd utanför studiestödssystemet med syftet att förmå studerande att påbörja högskoleutbildning tidigare var att studerande som börjar högskolestudier inom två år från deras gymnasieexamen får multiplicera sina meritpoäng med 1,08.

⁸ Uddannelses- og Forskningsministeriet (2017a), s. 89.

3.3 Vad påverkar övergången?

Självfallet är det en rad olika faktorer förutom studiemedelssystemet som påverkar tidpunkten för när en person väljer att påbörja en högskoleutbildning. Om ambitionen är att sänka åldern då övergången sker bör man därför överväga vad man kan göra för att påverka var och en av dessa faktorer i avsedd riktning. Här tar vi upp några av de viktigaste faktorerna.

3.3.1 Olika studerande har olika syften och mål med sina studier

De studerandes syfte och mål med studierna varierar och den svenska högskolan erbjuder ett brett utbildningsutbud. Många studerar en första längre programutbildning, vanligen på heltid, med målet att ta en examen och med syftet att etablera sig på arbetsmarknaden. Andra studerar mer av bildningsskäl, fortbildning eller vidareutbildningsskäl, ofta fristående kursbaserat, med lägre ambition att ta ut en examen. Den förstnämnda gruppen har oftare studiemedel än den sistnämnda gruppen, vilket medför att våra åtgärder för att tidigarelägga övergången till högskolan främst berör den förstnämnda gruppen av studerande. Många gånger är de som studerar en första längre programutbildning yngre och potentialen att tidigarelägga övergången till högskolan är därmed lägre än bland de som börjar studera senare i livet. En fråga är då om reglerna för studiemedel kan eller ens bör påverka de studerandes mål och syfte med sina studier.

3.3.2 Information och studievägledning

För samhället är det oftast mer lönsamt om de unga tar sig raka vägen genom utbildningssystemet. Här bör man naturligtvis fundera på i vad mån samhällets och arbetsmarknadens incitament är tillräckligt starka för att förmå fler ungdomar än i dag att vilja ”gå raka vägen”. Å andra sidan ska inte heller risken underskattas med att tidiga – och kanske i onödan framforcerade – beslut om utbildning rentav kan bli

kontraproduktiva i den bemärkelsen att de bäddar för felval, studieavbrott och personliga misslyckanden. I ljuset av detta borde en god och tillgänglig studievägledning vara ett viktigt inslag.

3.3.3 Motivation – studieförmåga

Motivation och studieförmåga är två viktiga faktorer för övergången. Motivation att studera är ju en fundamentalt nödvändig faktor för övergången. Saknas motivation blir det sannolikt ingen studiestart, men skulle den ändå komma till stånd blir sannolikt studieresultatet lidande.

När det gäller studieförmåga så hanteras den åtminstone indirekt via antagningsreglerna. För att kunna bli antagen till högskoleutbildning måste den sökande uppfylla den grundläggande behörigheten. Utöver detta har över 90 procent av alla program också krav på särskild behörighet. Att de sökande uppfyller både de grundläggande och de särskilda behörighetskraven är naturligtvis också en viktig faktor för att de ska kunna övergå till högskolestudier vid en låg ålder.

Studieförmågan låter sig inte påverkas av förändringar i studiemedelsreglerna, måhända kan motivationen eller viljan att studera påverkas. Av en SCB-undersökning om intresset för högskolestudier hos elever i gymnasieskolans årskurs 3 hösten 2017 framgår att cirka 60 procent tänkte studera vidare på högskolan inom tre år, och att andelen har varit lika stor under de senaste 15 åren.⁹ Viljan att studera vidare förefaller inte ha förändrats nämnvärt under lång tid och hur mycket förändringar i studiemedelsystemet kan påverka den återstår att bedöma.

3.3.4 Social bakgrund

Den sökandes sociala bakgrund har också betydelse för tidpunkten för studiestarten. För ungdomar utan studietradition från hemmet är oftast inte högskolan ett lika reellt alternativ vid 19 års ålder som för ungdomar med studietradition från hemmet, men kanske vid 25

⁹ SCB (2018a).

eller 30 års ålder. Vi vet genom forskning att den sociala bakgrundens påverkan är starkare ju yngre man är, och omvänt att den avtar med stigande ålder.¹⁰

3.3.5 "Börja senare om osäker"-normen

Under utredningens arbete tycker vi oss ha stött på en norm i Sverige att det är bra att vänta med högskolestarten efter gymnasieskolan. Att det finns ett stort mervärde i att vänta, fundera och noga överväga val av högskoleutbildning i stället för att hasta in i en utbildning som senare kan visa sig vara ett felval eller som den blivande studerande inte har insikt om eller mognad för att påbörja. Denna norm är motsatsen till vad vi ska försöka uppnå enligt våra direktiv. Inom denna norm ryms också att alla ska få en andra, tredje eller fjärde chans att börja studera i högskolan. Det är aldrig för sent. Denna utgångspunkt stöttas också i studiemedelssystemet, där de som haft minst framgång i gymnasieskolan och som behöver komplettera i komvux eller vid en folkhögskola har tillgång till de mest förmånliga studiemedlen.

3.3.6 Konjunkturen – arbetsmarknadsläget

Att arbetsmarknadsläget har betydelse för övergången till högskolan är välbelagt. Exempelvis har Högskoleverket (HSV) i en statistisk analys konstaterat att arbetsmarknadsläget har stor betydelse för ungdomars övergång till högskolan. SCB har också i en rapport konstaterat att det finns samband mellan konjunktur och övergång till studier.¹¹ När det gäller ungdomar väljer fler studier framför arbetslöshet om arbetsmarknaden är kärv. Omvänt gäller under perioder då arbetsmarknaden är gynnsam för unga människor utan högskoleutbildning, då fler väljer att skaffa sig ett arbete efter gymnasieskolan i stället för att studera på högskolan. Detta framgår bland annat av en Statistiknyhet från SCB den 11 april 2018 om kvin-

¹⁰ SOU 1993:85.

¹¹ SCB (2011).

nors och mäns verksamhet ett till tre år efter avslutad gymnasieskola¹². Färre arbetar och fler studerar vid lågkonjunktur och tvärtom vid högkonjunktur. Under de senaste åren har det blivit vanligare att de som gått ut gymnasiet väntar med att påbörja vidare studier och i stället arbetar en period efter gymnasieskolan.

3.3.7 Bostadssituationen

De flesta yngre nybörjarna i högskolan vill studera programutbildningar på lärosätesområdet (campus). För att kunna göra det är närheten till lärosätet och bostadssituationen däromkring viktiga faktorer. Av UKÄ:s redovisning av den regionala rekryteringen till högskolan framgår att det är stora skillnader i övergången till högskolan mellan boende i olika län och i olika kommuner.¹³ De län och kommuner med hög övergång till högskolan ligger ofta nära stora lärosäten, dvs. de har geografisk närhet till högskoleutbildning. Uppsala och Lund, med stora universitet, är kommuner med hög övergångsfrekvens. Detsamma gäller Danderyd och Täby, två kommuner inom Storstockholm, en region med flera lärosäten. Ytterligare ett exempel är att de kommuner som ligger nära Luleå tekniska universitet har högre övergångsfrekvens än de som ligger längre inåt landet. Närhet till lärosätet, och möjlighet att bo kvar hemma, underlättar sannolikt direktövergången till högskolan, medan flytt och bostadsanskaffning kan ha en mothållande inverkan.

3.3.8 De studerandes ekonomi efter studietiden

Ytterligare en ekonomisk faktor av betydelse för övergången kan vara utbildningspremien, dvs. hur stor avkastning de studerande kan förväntas få av sin utbildning. Om avkastningen är hög utgör det sannolikt ett incitament för de studerande att börja tidigare, och att bli klara snabbare med sin utbildning. OECD-rapporten *Education at a Glance 2017* visar dock att Sverige tillhör de länder där det ekonomiskt lönar sig minst att läsa vidare jämfört med att börja arbeta direkt efter gymnasiet.

¹² SCB (2018b).

¹³ UKÄ (2017b).

3.3.9 Den ekonomiska situationen under studierna

Även ekonomin eller möjligheterna att försörja sig under studietiden har naturligtvis betydelse för övergången. Det är här studiemedlen fyller en viktig funktion. Men hur viktiga är studiemedlen, vilken rekryteringseffekt har de och på vilket sätt kan de påverka tidpunkten för övergången från gymnasieskolan till högskolan? Det finns vissa studier som tar upp betydelsen av olika former av studiestöd för rekrytering till högskolan. I många fall är det fråga om amerikanska studier och resultaten är ofta inte överförbara på svenska förhållanden.

CSN har under årens lopp återkommande via enkäter studerat studiemedelstagarnas uppfattning om studiemedlens rekryteringseffekt, med en fördjupad rapport 2011 med bäring på våra frågeställningar.¹⁴ I enkäterna brukar omkring hälften ange att de inte skulle ha studerat om inte studiemedel funnits, vilket kan ses som att cirka hälften av de studerande på eftergymnasial nivå har rekryterats till studier med hjälp av studiemedel. Andra resultat är att studiemedel har större rekryteringsbetydelse för äldre än för yngre studerande, liksom för studerande från studieovana hem än för studerande från studievana hem. Vidare är den rekryterande effekten större för de som tagit både lån och bidrag jämfört med de som enbart tagit bidrag. Eftersom våra eventuella åtgärder i studiemedelsystemet för att tidigarelägga övergången till högskolan rimligen handlar om att förmå fler yngre att börja studera är enkätresultaten värdefulla för att bedöma effekterna av olika åtgärder.

3.3.10 Olika utbildningar attraherar olika studerandegrupper

Som framgått så attraherar olika typer av utbildningar olika studerandegrupper. Ingen torde väl heller finna det anmärkningsvärt att utbildningar vars primära syfte är fort- och vidareutbildning och vars målgrupp är yrkesverksamma, attraherar just äldre sökande. Men den nationella utbildningsstatistik, med vilken vi jämför oss med omvärlden, gör ingen åtskillnad på den 19-åring som debuterar i högskolan med att läsa en civilingenjörsutbildning i direkt anslutning till

¹⁴ CSN (2011).

gymnasieskolan och en 45-åring som gör sin högskoledebut med att läsa en femtonpoängskurs i arbetslivets juridik.

3.3.11 Antagningsreglerna och konkurrenssituationen

Även antagningsreglerna och hur de påverkar unga sökandes möjligheter att antas till högskoleutbildningar i förhållande till äldre sökande (konkurrenssituationen) har betydelse för övergången till högskolan. Även om unga sökande ofta konkurrerar med varandra om platserna på utbildningar till vilka det är fler sökande än platser, finns det alltid äldre sökande som är med och konkurrerar i urvalet. Antagningsreglerna har därmed stor betydelse för vilka som antas.

Unga sökande har i dag inga särskilda fördelar av antagningsreglerna. Reglerna är på så sätt åldersneutrala. Däremot har antagningsreglerna från tid till annan innehållit bestämmelser som gynnat olika sökande, vanligen äldre. Som nämnts ovan så innebar borttagandet av vissa regler som gynnat äldre sökande före 2009/10 att ungas konkurrenssituation förbättrades visavi äldres. Det i kombination med stora årskullar av unga, en temporär utbyggnad av högskolan och en markant lågkonjunktur medförde en kraftigt ökad direktövergång från gymnasieskolan till högskolan. I takt med att framför allt konjunkturen förbättrats under de senaste åren har direktövergången minskat.

Ungas konkurrenssituation visavi äldres är viktigare ju hårdare konkurrensen är om platserna. Det innebär att antagningsreglernas betydelse för direktövergången, i synnerhet urvalsreglerna, är starkt kopplade till hur högskoleutbildningarna är dimensionerade.

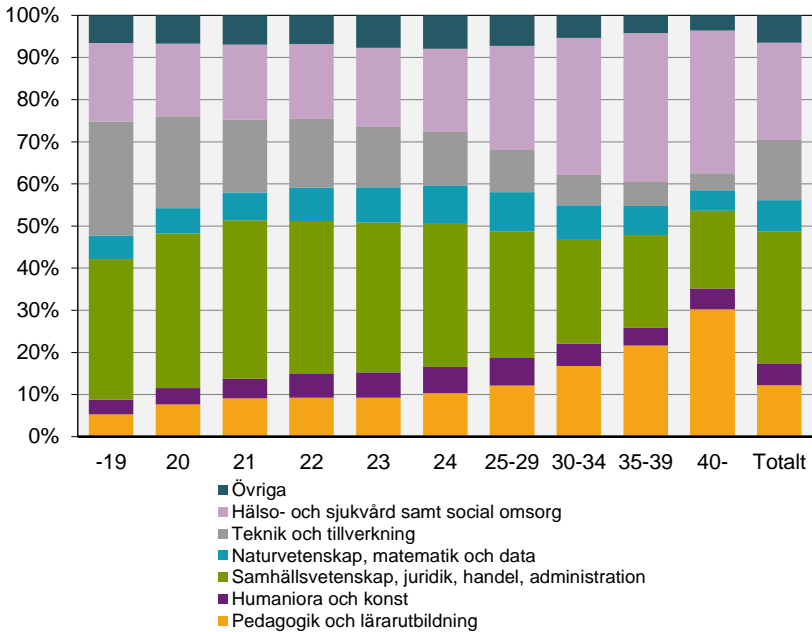
3.3.12 Dimensionering – matchningsproblem

Lärosätenas utbildningsutbud ska motsvara både de studerandes efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Att väga samman dessa ibland motstridiga önskemål är inte enkelt, men att dimensionera högskolan efter de studerandes efterfrågan har stor betydelse inte bara för övergången utan också för studieframgången. Emellertid kommer många sökande inte in på sina förstahandsval. Hösten 2017 var det enligt SCB nära 40 procent av de sökande som antogs till

något annat än sitt förstahandsval. Dimensioneringen av högskoleutbildningar överensstämmer därmed långt ifrån alltid med de studerandes efterfrågan. Vissa utbildningsområden såsom vård och omsorg samt pedagogik (lärarytbildningar) har utökats kraftigt på grund av arbetsmarknadens behov, fastän intresset bland de studerande inte varit lika stort. Omvänt motsvarar platstillgången på vissa utbildningar inte på långa vägar efterfrågan, vilket borde tala för en utbyggnad. Ett exempel på en sådan utbildning är läkarutbildningen, som fastän den byggts ut kraftigt under flera år ändå inte motsvarar efterfrågan från sökande. Hösten 2017 gick det 5,9 sökande per antagen.

Att dimensionera utbildning rätt är mer att betrakta som en konst än en vetenskap; en konst där individens efterfrågan, arbetsmarknadens behov och högskolans egna resurser så klokt som möjligt ska vägas samman. Det går dock inte att bortse från det enkla faktumet att på utbildningar där efterfrågan kraftigt överstiger utbudet kommer tidpunkten för studiestarten att påverkas på grund av enträgna individers kamp för att komma in. På så sätt trissas antagningspoängen upp, köer skapas, ackumulerade väntrumseffekter åstadkoms och högskolenybörjarnas ålder ökar.

Figur 3.6 Andel av behöriga förstahandssökande till program efter inriktning och ålder hösten 2017



Källa: UKÄ (2017d).

En risk med tidigarelagd övergång till högskolan är också att vissa matchningsproblem förvärras. De utbildningar som 19-åringar efterfrågar skiljer sig från dem som något äldre studerande efterfrågar. Exempelvis vill många 19-åringar bli ekonomer, civilingenjörer eller jurister, medan få vill bli lärare eller verka inom vård och omsorg (se figur 3.6). Det innebär att 19-åringar i stor utsträckning konkurrerar med andra 19-åringar om studieplatserna. För att öka övergången behöver antalet platser på de utbildningar 19-åringar efterfrågar öka kraftigt, vilket ställer stora krav på flexibilitet i det utbildningsutbud som universitet och högskolor erbjuder. Det kan också medföra att allt för många utbildas inom vissa områden och allt för få inom andra. En fråga är då om utbildningsutbudet ska motsvara 19-åringarnas efterfrågan, eller om studiemedelsreglerna ska ”styra” 19-åringarna så att de väljer ”rätt” utbildning? Med ”rätt” utbildning underförstås den utbildning som samhället behöver.

4 Genomströmning i högskolan

4.1 Vad är genomströmning?

Av våra direktiv framgår att vi ska föreslå åtgärder inom studiemedelssystemet i syfte att öka genomströmningen i högskolan och, om vi bedömer att det finns skäl, föreslå åtgärder inom studiemedelssystemet för att underlätta en tidig övergång från gymnasieskolan till högskolan.

Vad som avses med genomströmning måste fastställas för att det ska vara möjligt att bedöma vad som kan vara lämpliga åtgärder för att öka densamma. Begreppet genomströmning är ett paraplybegrepp som primärt syftar på studentflödet genom högskolan. En förenklad liknelse kan göras med en fabrik med löpande band och produktionstakten i den. Ett mått på genomströmning kan då vara antalet producerade enheter per tidsenhet. En ökad genomströmning skulle då vara fler producerade enheter per tidsenhet. Omsatt till högskolan skulle detta innebära att fler studerande utbildas per tidsenhet. Frågan är då hur det ska åstadkommas.

Den enklaste åtgärden för att åstadkomma detta är såklart att utbilda fler, dvs. att bygga ut högskolan. Liknelsen mellan högskolan och fabriksstillverkning enligt löpandebandprincipen haltar dock betänkligt eftersom studerande, som här likställs med tillverkningsämnen som ska förädlas eller processas, i stor utsträckning själva avgör utfallet av tillverkningsprocessen, dvs. om de blir en färdig enhet eller inte. Saknar den studerande vilja och incitament för att bli en färdig enhet (läs slutföra sina studier, inte sällan manifesterat genom examen) spelar andra åtgärder för att öka genomströmningen ingen roll. Detta förhållande leder fram till både en andra och en tredje åtgärd, nämligen att skapa incitament för studerande dels att bli färdiga (helst med en examen) och dels att bli det snabbare, på

kortare tid (ökad prestationstakt). Nedan följer en beskrivning av olika mått på dessa företeelser som används i dag.

4.2 Olika genomströmningsmått

Begreppet genomströmning används för att mäta effektiviteten i utbildningsverksamheten. Det kan ses som ett samlingsbegrepp för studieresultat, flöden och andelen examinerade i utbildning. Olika mått används för att mäta genomströmningen och beroende på vilket mått som används ser bilden av genomströmningen genom högskolan olika ut.

I detta avsnitt beskriver vi och diskuterar följande genomströmningsmått:

- Prestationsgrad
- Studietid
- Studieavbrott, studieuppehåll och kvarvaro
- Examensfrekvens och examensålder
- Etablering på arbetsmarknaden.

Då UKÄ är statistikansvarig myndighet för officiell statistik om högskoleväsendet har vi i detta avsnitt till största delen hämtat information från UKÄ:s statistikprodukter. Eftersom det finns många sätt att studera genomströmning förekommer olika varianter av de olika måtten i den officiella statistiken.

4.2.1 Prestationsgrad

Prestationsgrad definieras i UKÄ:s begreppsmanual som antal helårsprestationer i relation till antal helårsstudenter.¹ Det är alltså ett mått som beskriver relationen mellan antalet studerande och deras poängproduktion på utbildnings- eller programnivå. Det har med andra ord att göra med hur effektiva studier de studerande bedriver.

¹ UKÄ (2015a).

Hög prestationsgrad inom en utbildning innebär att varje heltidsstuderande (motsvarande) tenterar av många högskolepoäng per termin eller år.

Med helårsstudenter avser UKÄ registrerade studenter, omräknade till helårsekvivalenter, som motsvarar registrering för 60 högskolepoäng per läsår. Prestationerna består av avklarade högskolepoäng som de aktuella studenterna tagit en viss termin eller under följande terminer. Uppföljningstiden för prestationsgraden är vanligtvis fyra terminer, det vill säga terminen för den första kursregistreringen och de tre efterföljande terminerna. Antalet presterade högskolepoäng omräknade till helårsprestationer dividerat med antalet helårsstudenter ger måttet prestationsgrad.²

Prestationsgraden kan exempelvis beräknas för en enskild kurs, för alla kurser inom ett ämnesområde eller för alla kurser på ett lärosäte. På programnivå är det enbart prestationsgraden på kurserna som ingår i programmet som räknas. På individnivå handlar prestationerna om den enskildes poängproduktion i relation till studieåtagandet.

Prestationsgraden är ett av de bättre måtten på genomströmning, eftersom det tydligt visar om de studerandes prestationsgrad förändras, på program-, kurs- eller individnivå. Däremot säger måttet inte något om vad som är anledningen till förändrad prestationsgrad eller om de studerande tar ”rätt poäng”, dvs. poäng som kan ingå i en examen. Måttet har sannolikt samband med studietiden. Med höga prestationer – många högskolepoäng per tidsenhet – hålls sannolikt studietiden nere.

4.2.2 Studietid

Över tid har många snarlika, men ändå olika, mått på studietid i utbildningar använts i den officiella statistiken. De olika måtten har olika för- och nackdelar, men samma mått har inte redovisats vilket medfört att det varit svårt för oss att med hjälp av den officiella statistiken se utvecklingen av studietiden i utbildningar. Studietid används i den officiella statistiken bland annat genom begreppet ”nominell studietid”. Med det avses det antal högskolepoäng som en examen på grundnivå eller avancerad nivå omfattar enligt bilaga 2 i

² UKÄ (2017e).

högskoleförordningen (1993:100), omräknat till beräknad studietid (heltid) för en examen. Exempelvis motsvarar en kandidatexamen om 180 högskolepoäng en nominell studietid på tre år, dvs. 30 högskolepoäng per termin.³

Även begreppet ”normalstudietid” används i den officiella statistiken. Med det avses den nominella studietiden för examen plus en termin. Tillägget av en termin görs av studieadministrativa skäl, exempelvis långa handläggningstider. För t.ex. examina med en nominell studietid på sex terminer räknas sju terminer som normalstudietid.⁴

Tidigare har måtten bruttostudietid och nettostudietid använts självständigt i den officiella statistiken. Med ”bruttostudietid” avses det antal terminer som gått från första terminen den studerande var registrerad på ett visst program till och med termin för examen på samma program, inklusive eventuella terminer med uppehåll. Med ”nettostudietid” menas bruttostudietiden minus eventuella frånvarotermener. Numera tas enbart bruttostudietiden fram för att beräkna studietid för examinerade och hur stor andel som tar examen inom normalstudietid respektive hur stor andel som tar examen inom normalstudietid plus en termin.

Variationer på måtten bruttostudietid och nettostudietid har förekommit, exempelvis *bruttostudietiden för yrkesexamen* och *bruttostudietiden för generella examina*. Det förstnämnda måttet räknades från den termin den studerande var programnybörjare på just det programmet till och med examensterminen, medan det andra måttet räknades från den termin då den studerande var högskolenybörjare, dvs. för första gången registrerad i högskolan, till och med examenssterminen. På motsvarande sätt fungerade måtten *nettostudietiden för yrkesexamen* och *nettostudietid för generella examina*. I det första fallet beräknades tiden exklusive uppehåll från programmet. I det andra fallet beräknades tiden exklusive sådana studieuppehåll då den studerande överhuvudtaget inte var registrerad i högskolan.⁵

Efter en utvärdering av måtten bruttostudietid och nettostudietid för utbildning på grundnivå och avancerad nivå redovisas de inte längre i den officiella statistiken. Det beror bland annat på att den redovisade bruttostudietiden många gånger kunde vara en överkattning av den faktiska bruttostudietiden, eftersom examensbevis

³ UKÄ (2015a).

⁴ UKÄ (2017e).

⁵ Högskoleverket (2009b), s. 18.

av administrativa skäl sällan hinner utfärdas samma termin som den studerande blir klar med sina studier. Den redovisade nettostudietiden kunde å andra sidan vara en underskattning av den verkliga nettostudietiden, eftersom terminer då den studerande enbart deltar i prov inte räknas in.⁶

Ett annat sätt att mäta studietid kan vara att på aggregerad nivå jämföra medianåldern eller genomsnittsåldern för när studerande påbörjar och avslutar sina studier.⁷ Ett sådant mått blir dock tämligen oprecist och vi har därför valt att inte använda det i betänkandet.

Studietiden i sig säger dock inte något om hur många högskolepoäng som de studerande tenterar av under den tid som de studerar, eftersom deras prestationsgrad inte framgår. För att studera dessa mått tillsammans är studietid för examinerade ett lämpligt mått, vilket också redovisas i den officiella statistiken. Men uppgifter om hur länge de studerande som inte tar examen studerar saknas.

4.2.3 Studieavbrott, studieuppehåll och kvarvaro

Studieavbrott, studieuppehåll och kvarvaro är ytterligare mått för att mäta genomströmningen och effektiviteten i utbildningsverksamheten. Eventuella studieavbrott och studieuppehåll påverkar både studietid och prestationsgrad, och studieavbrotten spelar även roll för examensfrekvensen.

Studieavbrott definieras i den officiella statistiken som avbrott i påbörjade studier som inte är tidsbegränsat.⁸ Måttet kan varieras beroende på vilken situation eller företeelse som är intressant att studera. Det kan exempelvis användas för att mäta avbrott från ett visst utbildningsprogram eller från studier i allmänhet. Antalet studieavbrott kan exempelvis mätas genom att undersöka hur stor andel av en nybörjargrupp som finns kvar som registrerade inom programmet eller högskolan under andra terminen, tredje terminen, fjärde terminen, etc.

Med *studieuppehåll* menas ett tidsbegränsat uppehåll i studierna, dvs. avsaknad av registrering under en eller flera terminer, som därefter följs av en registrering. Måttet kan varieras genom att använda olika tidsbegränsningar för hur långt uppehållet får vara för att

⁶ Ibid.

⁷ Svenskt Näringsliv (2018).

⁸ UKÄ (2015a).

betraktas som ett studieuppehåll. I en rapport har HSV exempelvis ansett att med studieuppehåll menas avsaknad av registrering under en eller två terminer, medan avsaknad av registrering under tre eller fler terminer i följd indikerar en avslutad studieperiod.⁹

Ett annat sätt att mäta studieavbrott är att använda sig av måttet kvarvaro. Kvarvaro kan vi studera ett visst antal terminer eller år efter den studerandes nybörjartermin. Kvarvarofrekvenser beräknas alltså för varje termin i förhållande till nybörjarterminen, det vill säga termin 1. Det innebär att kvarvarofrekvensen alltid är 100 procent termin 1.¹⁰ UKÄ har exempelvis studerat kvarvaro andra terminen för alla högskolenybörjare höstterminen 2013¹¹ och kvarvaro termin 1 till 6 på de tio största yrkesexamensprogrammen för nybörjare höstterminen 2012 till och med vårterminen 2014.¹²

Att mäta studieavbrott och studieuppehåll innebär flera svårigheter. Många studerande byter t.ex. utbildning och dessa byten framgår inte av den officiella statistiken. Många studerande läser också fristående kurser utan avsikt att ta examen. Att mäta studieavbrott eller studieuppehåll bland dessa är i princip omöjligt eftersom det inte framgår om de är klara med sina studier eller inte.

4.2.4 Examensfrekvens och examensålder

Examensfrekvens är ett mått för genomströmning som anger i vilken utsträckning de studerande som påbörjar en utbildning också avslutar den och tar examen. Det definieras i UKÄ:s begreppsmanual som den andel studerande som tagit ut examen inom ett visst antal år efter påbörjad högskoleutbildning. Redovisningen av examensfrekvens i den officiella statistiken görs utifrån programmets nominella studietid plus tre år.¹³

Examensbaserade mått på genomströmning förutsätter att det finns ett tydligt startdatum för studierna och att målet för utbildningen är att ta examen och fungerar därför bra för studerande på yrkesutbildningsprogram och speciellt på utbildningar som leder till legitimationsyrken, där examen är nödvändigt för att kunna få utöva

⁹ Högskoleverket (2012b).

¹⁰ UKÄ (2017f).

¹¹ UKÄ (2015b).

¹² UKÄ (2017f).

¹³ UKÄ (2015a).

yrket. Examensbaserade mått fungerar dock sämre om målet inte är att ta examen, vilket ofta är fallet för studerande som läser fristående kurser.¹⁴ I den officiella statistiken används examensfrekvens numera endast som mått på genomströmning för programstuderande, dvs. ”examensfrekvens på program”.

Det finns även internationell statistik om examensfrekvens. I den årliga OECD-rapporten *Education at a Glance* redovisas vissa år examensfrekvensen (completion rate) för högskoleutbildningar. Senast det skedde var i *Education at a Glance 2016*. Där redovisas examensfrekvensen vid två tidpunkter, dels hur många som examineras inom utbildningens nominella studietid, dels hur många som examineras inom tre år efter utbildningens nominella studietid.

I Sverige är det alltid den studerande själv som efter avslutade studier måste ansöka om sin examen. Ansökan prövas sedan mot nationella och lokala examenskrav. Utan ansökan utfärdas inte någon examen. Av den anledningen är examensfrekvensen inte särskilt hög i Sverige. Det finns olika skäl till att de studerande inte ansöker om examen. Vissa kommer sig inte för att göra det, medan andra inte har för avsikt att avlägga examen. En del planerar bara att läsa en eller ett par kurser, exempelvis utbytesstuderande och många av de äldre studerande. Det är också vanligt att studerande skaffar sig en utbildning, men inte ansöker om examen eftersom de inte klarat av alla moment i utbildningen eller för att en examen inte efterfrågas och inte är nödvändig för att få ett arbete.

Även måttet examensålder förekommer i den officiella statistiken. Det som undersöks är medianåldern bland alla examinerade personer och medianåldern bland dem som för första gången tog ut en examen vid svenska universitet eller högskolor uppdelat på kön. Åldern beräknas per den 31 december under läsåret.¹⁵

En internationell jämförelse av examensåldrar finns också i OECD-rapporten *Education at a Glance 2016*. I rapporten finns uppgifter om genomsnittsålder vid examen från olika utbildningsnivåer.

¹⁴ UKÄ (2017f).

¹⁵ UKÄ (2018a).

4.2.5 Etablering på arbetsmarknaden

De fyra genomströmningsmått som har beskrivits tidigare handlar om genomströmning inom den högre utbildningen, dvs. om effektivitet inom ramen för högskolesystemet. Syftet med ökad genomströmning är dock inte enbart att de studerande ska ta sig igenom sin utbildning. Tanken är också att de ska komma ut på arbetsmarknaden och börja arbeta. Det femte genomströmningsmålet som vi tar upp är därför steget från högskolan till arbetsmarknaden.

I UKÄ:s och HSV:s statistik anges etableringen på arbetsmarknaden som procentandelen av examensgruppen som har fått jobb efter avslutade studier. Examinerade som fortsätter att studera, eller flyttar utomlands, ingår inte i examensgruppen som avser att etablera sig på arbetsmarknaden. Uppföljningsperioderna har varit ett år (mellan ett halvår och ett och ett halvt år beroende på när de tog ut sin examen), tre år och fem år efter examen.¹⁶

Av UKÄ:s PM 2/2016 *Beskrivning av etableringsmålet* framgår att följande kriterier ska vara uppfyllda för att en person i examensgruppen, som inte fortsatt att studera eller flyttat utomlands, ska definieras som etablerad på arbetsmarknaden:

- Sysselsatt i november månad det aktuella uppföljningsåret enligt den definition som SCB använder i sysselsättningsregistret.
- Den sammanräknade arbetsinkomsten under året ska överstiga en nivå som justeras årligen med den genomsnittliga löneökningen på arbetsmarknaden.¹⁷
- Det ska inte finnas några händelser som indikerar perioder av arbetslöshet (på heltid eller deltid) eller att personen varit föremål för arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

De i examensgruppen som inte uppfyller dessa kriterier betraktas då inte vara fullt etablerade på arbetsmarknaden.

Det mått UKÄ använder ställer alltså relativt höga krav för att en person ska anses vara etablerad på arbetsmarknaden. Måttet är baserat på SCB:s olika register om inkomst, yrke, arbetslöshet, arbetsmarknadspolitiska åtgärder och studier.¹⁸ Etableringstalen påverkas

¹⁶ UKÄ (2015c).

¹⁷ 224 600 kronor år 2015 enligt UKÄ (2018b).

¹⁸ UKÄ (2017g).

av flera olika faktorer. Utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden är en viktig faktor, liksom om antalet personer som examineras är stort respektive litet i relation till arbetsmarknadens behov. Arbetsmarknadens behov påverkas i sin tur av lokala och globala ekonomier. De är också relaterade till demografiska strukturer som exempelvis pensionsavgångarna i olika branscher. En annan faktor av betydelse kan vara hur den geografiska rörligheten är i olika grupper. Benägenheten att flytta kan exempelvis påverkas av familjesituationen och av tillgången på bostäder.¹⁹

4.3 Hur fungerar genomströmningen i dag?

4.3.1 Prestationsgrad

Prestationsgraden bland högskolestuderande

Uttryckt som prestationsgrad, framstår genomströmningen inom den högre utbildningen som relativt god och den har dessutom förbättrats under senare tid. Läsåret 2014/15 – som är det senaste läsåret det finns uppgifter om – var prestationsgraden 83 procent på grundnivå och avancerad nivå. Det var en uppgång jämfört med tidigare läsår och en ökning med 3 procentenheter sedan läsåret 2006/07.

Prestationsgraden varierar mellan åldrar, om studierna avser program- eller fristående kurser, mellan utbildningsområden och beroende på om studierna bedrivs på campus eller på distans. Mellan olika åldersgrupper varierade prestationsgraden läsåret 2014/15 mellan 72 och 87 procent. Prestationsgraden var högst för dem i åldern 22–24 år, följt av dem som var högst 21 år och lägst för dem som var 35 år eller äldre. Jämfört med läsåret innan ökade prestationsgraden i alla åldersgrupper utom i den äldsta där den var oförändrad. I ett längre tidsperspektiv har prestationsgraden ökat i samtliga åldersgrupper förutom 30–34 år där den varit oförändrad och bland studerande över 35 år där prestationsgraden har sjunkit.²⁰

Skillnaden i prestationsgrad mellan programstuderande och kursstuderande är betydande. Högst prestationsgrad läsåret 2014/15 hade de som studerade på yrkesexamensprogram med 90 procent. På

¹⁹ UKÄ (2015c).

²⁰ UKÄ (2017e).

generella program var prestationsgraden 87 procent. Lägst prestationsgrad hade de som studerade på fristående kurser med 71 procent. På de större yrkesutbildningarna, med minst 1 000 helårsstuderande (19 stycken), var prestationsgraden läsåret 2014/15 över 90 procent för 13 utbildningar, varav prestationsgraden för studerande på läkarutbildningen var högst med 97 procent. Den lägsta prestationsgraden hade studerande på gamla lärarutbildningen med 79 procent (den enda större utbildningen med prestationsgrad under 80 procent).²¹

Det är även en stor skillnad i prestationsgrad mellan campus- och distansstuderande. Skillnaderna i prestationer på kurser som ges på campus och distans är dock generellt mindre för kvinnor jämfört med män. Prestationsgraden på fristående kurser, där en tredjedel av de studerande studerar på distans, var 71 procent för campusstuderande och 53 procent för distansstuderande läsåret 2014/15. Även på generella program var skillnaden stor: 87 procent för campusstuderande jämfört med 71 procent för distansstuderande. För studerande på yrkesexamensprogram var prestationsgraden också högre vid campusstudier, men skillnaden var inte lika stor: 90 procent vid campusstudier respektive 87 procent vid distansstudier. Det är dock relativt ovanligt med distansstudier på generella program och yrkesexamensprogram. Av de helårsstuderande på generella program läsåret 2014/15 studerade endast en mindre del, 6 procent, på distansutbildningar. På yrkesexamensprogram var motsvarande siffra 7 procent.

Studiemedelstagarna har högst prestationsgrad

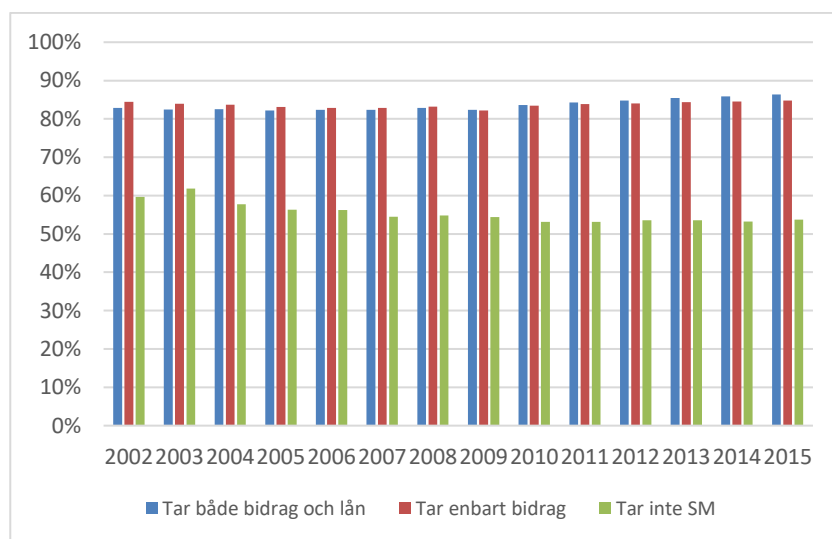
Prestationsgraden som redovisas i den officiella statistiken är inte uppdelad på högskolestuderande med respektive utan studiemedel. Eftersom det är åtgärder i studiemedelssystemet vi kan föreslå för att öka genomströmningen är det intressant att studera prestationsgraden uppdelad på dem med och dem utan studiemedel.

Vi har låtit SCB ta fram prestationsgraden för samtliga registrerade studerande i högskolan per termin hösten 2002 till och med hösten 2015, fördelade på kvinnor och män, de utan studiemedel och de med studiemedel (uppdelat på de med enbart bidrag och de med både bidrag och lån), om de är inresande eller svenska studerande,

²¹ A.a.

om de studerar på campus eller på distans, på program eller fristående kurs och slutligen fördelade efter sin ålder. Om de studerande har haft studielån under terminen har de klassificerats som att ha tagit både bidrag och lån, då bidrag är en förutsättning för att få lån. Om studerande enbart haft bidrag har de klassats att de tagit enbart bidrag. En studerande tillhör därmed endast en grupp. Vi har också valt att fastställa prestationsgraden under en lika lång period som studiemedel maximalt kan beviljas för, dvs. två terminer. Det medför att den prestationsgrad vi redovisar här är lite lägre än den som redovisas i den officiella statistiken, där prestationsgraden fastställs under fyra terminer.

Figur 4.1 Högskolestuderandes prestationsgrad höstterminerna 2002–2015, uppdelat efter studiemedelsanvändning



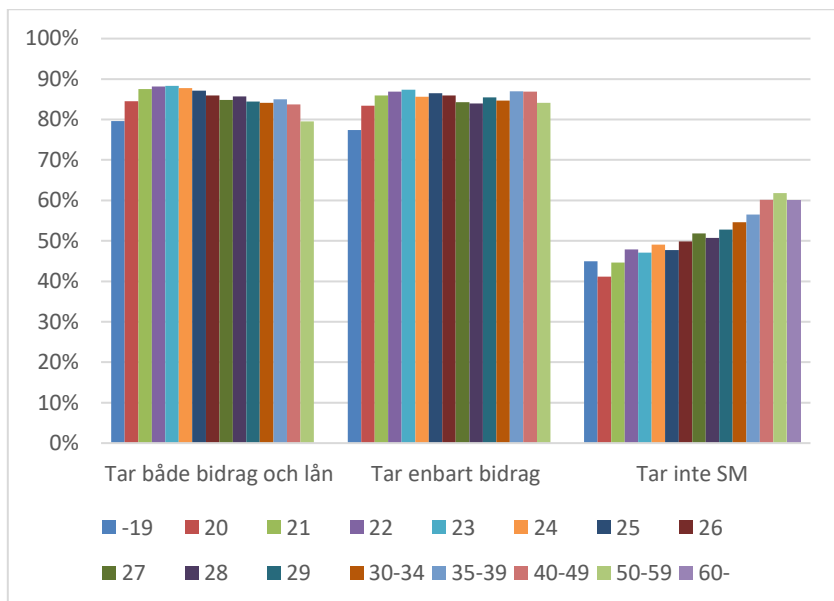
Källa: Egen bearbetning av uppgifter som SCB tagit fram åt utredningen. SM står för studiemedel.

Prestationsgraden har totalt sett legat på 77–80 procent under höstterminerna 2002–2015 bland studerande i högskolan, med en liten höjning under de sista fem höstarna av perioden. Prestationsgraden är påtagligt högre för de med någon form av studiemedel än för de utan, men skillnaderna mellan de som enbart tagit bidrag och de som tagit både bidrag och lån är små. Under perioden har prestations-

graden för de med någon form av studiemedel legat på 82–86 procent, med högst prestationsgrad under de senaste fem redovisade höstarna. För de som studerat utan studiemedel har prestationsgraden under perioden legat på 53–62 procent och under de fem senaste höstarna omkring 54 procent. Skillnaden i prestationsgrad mellan de med någon form av och de utan studiemedel har ökat under perioden, från cirka 25 procentenheter höstterminen 2002 till drygt 30 procentenheter höstterminen 2015.

Prestationsgraden varierar också med ålder. Noterbart är att prestationsgraden är lägst bland de yngsta studiemedelstagarna (högst 19 år gamla) och det gäller både de som tagit enbart bidrag och de som tagit både bidrag och lån. För studiemedelstagare är prestationsgraden högst i åldern 22–23 år, medan den för studerande utan studiemedel är högst bland de över 39 års ålder.

Figur 4.2 Högskolestuderandes prestationsgrad (exklusive inresande), i olika åldrar efter studiemedelsanvändning, höstterminen 2015



Källa: Egen bearbetning av uppgifter som SCB tagit fram åt utredningen. SM står för studiemedel.

Prestationsgraden är högre bland de med studiemedel (oavsett om de haft enbart bidrag eller både bidrag och lån) än för de utan studiemedel. Det gäller oavsett om studierna bedrivs på lärosätet (campus) eller på distans eller bedrivs som fristående kurser eller som program.

Tabell 4.1 Prestationsgrad för registrerade i högskolan höstterminen 2002 och 2015, fördelade efter om de haft studiemedel och om de studerat på campus eller distans.

	Lärosättesstudier (campus)				Distansstudier			
	Inte SM	Enbart bidrag	Bidrag och lån	Totalt	Inte SM	Enbart bidrag	Bidrag och lån	Totalt
Ht 2002	60	85	83	80	58	76	67	63
Ht 2015	55	85	87	83	51	79	75	63

Källa: Egna bearbetningar av data beställda från SCB. SM står för studiemedel.

Tabell 4.2 Prestationsgrad för registrerade i högskolan höstterminen 2002 och 2015, fördelade efter om de haft studiemedel och om de läst på fristående kurser eller på yrkesexamensprogram

	Fristående kurs				Yrkesexamensprogram			
	Inte SM	Enbart bidrag	Bidrag och lån	Totalt	Inte SM	Enbart bidrag	Bidrag och lån	Totalt
Ht 2002	56	76	72	67	72	89	88	87
Ht 2015	46	74	72	60	67	89	89	87

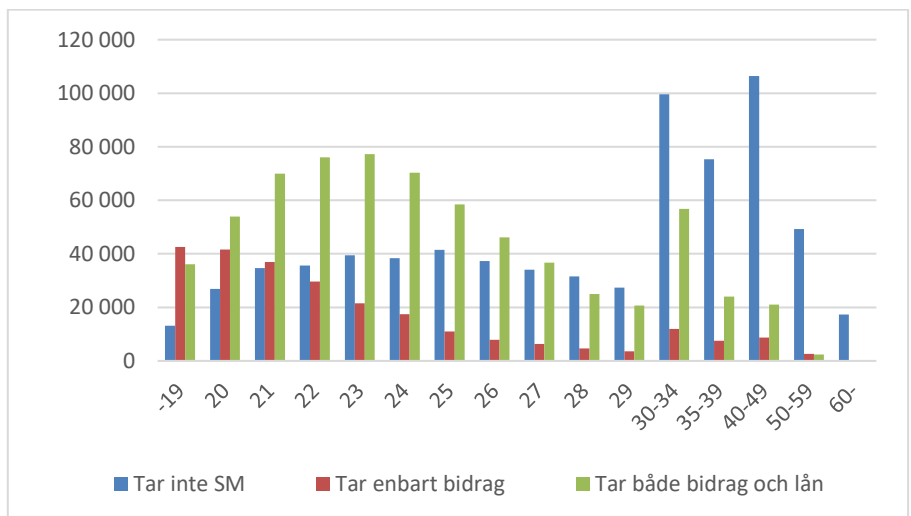
Källa: Egna bearbetningar av data beställda från SCB. SM står för studiemedel.

Som framgår av tabellerna ovan är prestationsgraden högre för dem med än för dem utan studiemedel oavsett om studierna bedrivs på campus eller distans, eller på fristående kurs eller yrkesexamenprogram. Prestationsgraden är densamma eller har ökat för de med studiemedel, medan den minskat något bland de utan studiemedel mellan höstterminerna 2002 och 2015. Skiljelinjen går mellan fristående kursstudier och programstudier. Eftersom det främst är fristående kurser som erbjuds på distans slår det igenom i prestationsgraden för distansstuderande.

Lägst prestationsgrad och flest oavklarade poäng bland studerande utan studiemedel

Prestationsgraden beräknas som avklarade poäng av registrerade poäng och motsatsen är då oavklarade poäng. De studerande som har flest oavklarade poäng kan ses som den studerandegrupp som eventuella åtgärder för ökad prestation ska riktas mot för att på effektivaste sätt höja prestationsgraden.

Figur 4.3 Antal oavklarade registreringspoäng (hp) för högskolestuderande höstterminen 2015, efter ålder och studiemedelsanvändning



Källa: Egen bearbetning av uppgifter som SCB tagit fram åt utredningen. SM står för studiemedel.

Det visar sig att de studerandegrupper som har flest oavklarade poäng är de som inte tagit studiemedel alls. De står för 43 procent av de oavklarade poängen höstterminen 2015. De som har tagit både bidrag och lån står för nästan lika många poäng (41 procent), medan de med enbart bidrag står för 16 procent. De som via åtgärder inom studiemedelssystemet kan stimuleras att prestera bättre utgör knappt 60 procent av samtliga studerande (jämför avsnitt 2.4). Det är också så att de som har tagit både bidrag och lån i åldern 20–26 år är samma studerandegrupp som redan har högst prestationsgrad. Att via åtgärder inom studiemedelssystemet stimulera dessa att prestera än högre förefaller utmanande. En annan väg är att överväga åtgärder

som medför att en större andel av studerandegruppen består av studiemedelstagare.

Mer tid läggs på studier

En fråga som hör samman med prestationsgraden är vilka krav som ställs på de studerande. I UKÄ:s rapport *Studentspegeln 2016* uppger de studerande att de i genomsnitt lägger ner 36 timmar per vecka på studierelaterade aktiviteter, dvs. lärarledd undervisning, självstudier samt grupparbeten. De blivande läkarna, tandläkarna, apotekarna och civilingenjörerna rapporterade det högsta genomsnittliga antalet timmar som de lade på studierelaterade aktiviteter (över 40 timmar per vecka). Lägst antal timmar som ägnades åt studierelaterade aktiviteter rapporterade studerande inom humaniora och teologi, med i genomsnitt 29 timmar i veckan.²²

Tiden som de studerande uppger att de lägger på studier verkar ha ökat. Enligt *Studentspegeln 2007* svarade nästan 40 procent av de tillfrågade studerande att de i genomsnitt lade ner 21–25 timmar per vecka på sina studier. Även då rapporterade de blivande läkarna, tandläkarna och apotekarna det högsta genomsnittliga antalet timmar som de lade ner på sina studier; mer än 30 timmar per vecka.²³ Genomströmningen mätt som prestationsgrad har förbättrats över tid, möjligen på grund av att de studerande numera lägger mer tid på sina studier än tidigare. Det tyder på att det kan finnas anledning att försöka förmå de studerande att lägga ännu mer tid på sina studier för att genomströmningen ska öka ytterligare.

4.3.2 Studietid

Fler examinerade på långa utbildningar

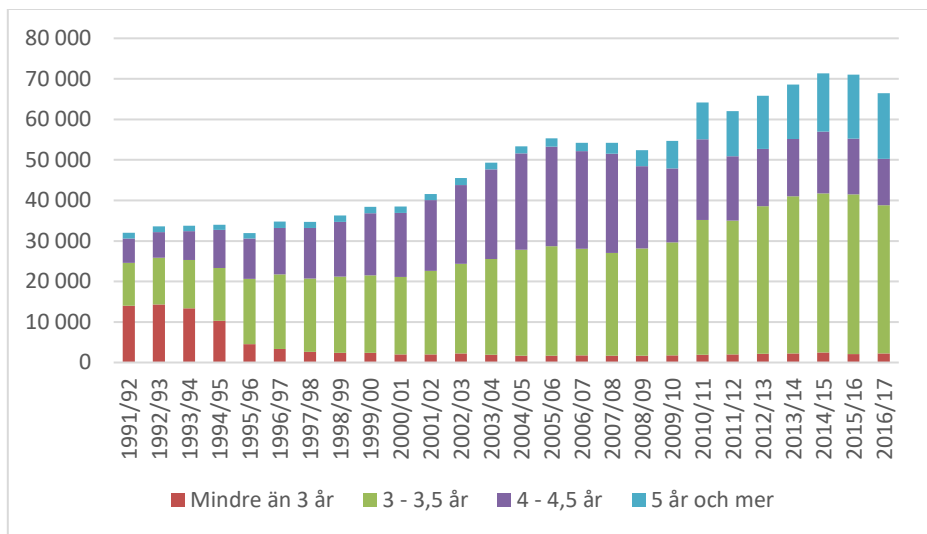
Sett över flera decennier har utbildningstiderna (nominella studietiderna) blivit längre. Vid 1993 års högskolereform upphörde flera korta utbildningar från linjesystemet. Inom några år minskade volymen av examinerade personer med kortare än tre års utbildningstid

²² UKÄ (2016b).

²³ Högskoleverket (2007).

från drygt 13 000 till cirka 2 000 – ett antal som varit relativt oförändrat därefter. År 1993 infördes också den fyraåriga magisterexamen som bidrog mycket till att antalet examinerade med 4–4,5 års utbildningstid ökade under en lång rad år. Under de senaste åren har antalet äldre magisterexamina enligt 1993 års examensordning minskat. En viktig förklaring är att en ny magister- och masterexamen (med sammanlagd utbildningstid på fyra respektive fem år) infördes i och med 2007 års examensordning. Införandet av masterexamen innebar en ytterligare förskjutning mot längre utbildningstider. Redovisningen av examinerade personer efter utbildningstid avser den nominella studietiden, inte den faktiska tid som de studerande behöver för sina studier fram till examen.

Figur 4.4 Antal examinerade studerande på grundnivå och avancerad nivå efter sammanlagd utbildningstid, läsåren 1991/92–2016/17



Källa: UKÄ (2017g).

Från läsåret 1996/97 till och med läsåret 2016/17 ökade antalet examinerade personer med fem års utbildningstid eller längre från 1 500 till 16 200. Större delen av ökningen skedde från och med läsåret 2007/08. Mellan läsåren 2015/16 och 2016/17 var ökningen 400 examinerade. Att det har blivit fler examinerade på de längsta utbildningarna beror till stor del på 2007 års examensordning, och i

synnerhet på införandet av masterexamen. Den sammanlagda utbildningstiden för masterexamen är fem år (tre år för examen från grundnivå och två år för masterexamen). Även den konstnärliga masterexamen som infördes 2007 har en sammanlagd utbildningstid på fem år. 2007 års examensordning innebar också en förlängning av vissa yrkesexamina. Störst betydelse för ökningen av antalet examina med fem års utbildningstid eller längre hade förlängningen av civilingenjörsutbildningen till motsvarande fem års heltidsstudier från tidigare 4,5 års heltidsstudier. Andra yrkesexamina som redan före införandet av 2007 års examensordning hade en utbildningstid på fem år eller längre är t.ex. apotekar-, läkar-, veterinär- och psykologexamen. Sammantaget är det tydligt att fler tar examina som kräver längre studietid.

Oförändrad studietid till examen

Samtidigt framgår av uppgifter vi beställt från SCB att studietiderna för att uppnå en viss examen inte har förlängts sedan början av 2000-talet. SCB har utgått från den grupp som examinerades från högskolan ett visst läsår inför etableringen på arbetsmarknaden inom ett år enligt den metod som beskrivs i avsnitt 4.2.5. Medianantalen terminer de examinerade på de tio antalsmässigt största yrkesutbildningsprogrammen i högskolan varit registrerade på har nära nog varit desamma under hela perioden. Det förefaller därmed inte ha skett någon förlängning av studietiderna till examen, men väl en förändrad inriktning bland studerande mot att fler numera väljer att studera till en lång examen. Denna slutsats styrks också av att prestationsgraderna gått upp under senare år.

Tabell 4.3 Medianantalet studietermener för de examinerades slutexamen inför etablering på arbetsmarknaden från de tio största yrkesexamensprogrammen (med uppgift) läsåren 2002/03–2014/15

Examen	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
Arbets terapeut- examen/motsv	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Civilingenjör- examen/motsv	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
Fysioterapeut- examen/motsv	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Högskoleingenjör- examen/motsv	8	9	9	9	9	9	8	8	8	8	8	8	8
Juristexamen/ motsv	11	12	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
Läkarexamen/ motsv	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
Psykolog- examen/motsv	11	12	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
Sjuksköterske- examen/motsv	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Socionom- examen/motsv	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
Specialpedagog- examen/motsv	4	6	6	6	7	6	7	7	7	7	7	7	7

Källa: Egen bearbetning av data från SCB.

4.3.3 Studieavbrott, studieuppehåll och kvarvaro

Utbildningsutbudet i högskolan består av fristående kurser och program. Bland studerande som läser fristående kurser finns både de som läser en kurs på ett par högskolepoäng och de som kombinerar flera kurser till en hel utbildning mot en examen. Gällande programmen kan de i sin tur delas in i yrkesexamensprogram, program mot generell examen (högskole-, kandidat-, magister- och masterexamen) samt program mot konstnärliga examina. Programmens nominella studietid sträcker sig från 1 till 5,5 år.

För programstuderande är kvarvaro läsår två en relativt tidig och tydlig indikation på genomströmning. I slutändan är examensfrekvens ett bra mått. Måttet kvarvaro-läsår-två har den fördelen att det kräver en relativt kort uppföljningstid och därmed i högre grad än examensfrekvens kan beskriva nuläget. Måttet baseras på om en programnybörjare var registrerad på samma program läsåret efter studiestarten. Måttet är alltså så konstruerat att det inte går att utsluta att några av de studerande som klassificeras som ”ej kvar” i själva verket har ett längre studieuppehåll.¹

För de studerande som påbörjade yrkesprogramutbildningar under läsåret 2014/15 var det högst andel kvar vid samma program under läsåret 2015/16 för utbildningen mot läkarexamen med 92 procent kvarvaro. Även studerande på utbildning mot barnmorskeexamen hade hög andel kvarvarande med 90 procent. Utbildningen mot läkarexamen hade också högst andel kvarvarande studerande för såväl kvinnor som män. Störst skillnad i kvarvaro mellan kvinnor och män var det på utbildningar mot speciallärarexamen med 24 procentenheters skillnad, med högst andel för kvinnorna. Vid utbildningar mot arkitektexamen var andelen kvarvarande män och kvinnor identiska.

De utbildningar som i stället hade lägst kvarvaro var framför allt de som leder till den gamla lärarexamen med 62 procents kvarvaro. Utbildningarna mot ämneslärarexamen, biomedicinsk analytikerexamen och receptarieexamen hade också relativt låga andelar kvarvarande med en genomgående andel på 69 procent.

Av samtliga 65 900 högskolenybörjare höstterminen 2015 var 73 procent kvar som registrerade i högskolan terminen efter, dvs.

¹ UKÄ (2017e).

vårterminen 2016. Kvarvaron var betydligt högre för programstuderande än för studerande som enbart läste fristående kurser. Om de inresande studerandena exkluderas ökar kvarvaron andra terminen till 80 procent för svenska högskolenyborjare höstterminen 2015. Det beror främst på att andelen nyborjare på fristående kurser är högre bland inresande studerande än bland svenska studerande och att det är vanligt att inresande studerande endast läser kurser under någon enstaka termin i Sverige.

Av högskolenyborjarna, exklusive inresande studerande, på yrkesexamensprogram hösten 2015 studerade 87 procent på sådana program även våren 2016. Bland högskolenyborjarna på generella program var andelen som var kvar på generella program 82 procent. Bland högskolenyborjarna på fristående kurser var andelen som var kvar på fristående kurser våren 2016 väsentligt lägre, 41 procent. Ungefär 10 procent av högskolenyborjarna på yrkesexamensprogram och generella program var över huvud taget inte registrerade i högskolan andra terminen. Av högskolenyborjarna som enbart var registrerade på fristående kurser var 53 procent inte registrerade i högskolan andra terminen. Procentandelarna gäller för högskolenyborjare exklusive inresande studerande.

Andelen studerande som var registrerade andra terminen var något högre för kvinnor än för män, både bland programstuderande och bland kursstuderande. För manliga högskolenyborjare höstterminerna 2009–2015 var det något större variation i kvarvaron andra terminen än för kvinnorna. Det handlade dock inte om några stora förändringar. Nivån har varit jämbördig under senare år med endast mindre ändringar. Kvarvaron andra terminen för kvinnliga högskolenyborjare på yrkesexamensprogram och generella program var i det närmaste konstant mellan 2009 och 2015, strax över 90 procent. För kvinnliga högskolenyborjare på fristående kurs varierade kvarvaron något mer. Högst var den för högskolenyborjare höstterminen 2009 med 54 procent och lägst höstterminen 2015 med 47 procent.

Sammantaget indikerar den stabila kvarvaron termin två på yrkesexamensprogram och generella program att det inte är något eskalerande problem med genomströmning och tidiga avhopp hos programstuderande. Den låga kvarvaron på fristående kurser indikerar också att det är kursstuderande som har störst potential att öka studieintensiteten och genomströmningen.

4.3.4 Antal examina, examensfrekvens och examensålder

Läsåret 2016/17 tog totalt cirka 63 000 personer en examen på grundnivå eller avancerad nivå inom den svenska högskolan. Det innebar en sju procentig minskning jämfört med läsåret innan. En förklaring till minskningen av antalet examinerade är att möjligheten att ta ut en examen enligt äldre studieordning är begränsad efter den 30 juni 2015. Vid en jämförelse tio läsår tillbaka har dock antalet examinerade personer ökat med cirka 10 000. Antalet examina uppgick i sin tur till cirka 76 000, vilket också var en minskning jämfört med läsåret innan. Skillnaden mellan antalet examinerade personer och antalet examina beror på att ett antal personer tog ut fler än en examen under läsåret.

Under 2016/17 var nästan 60 procent av alla examina som togs ut en generell examen, cirka 40 procent en yrkesexamen och cirka 1 procent en konstnärlig examen. Bland de generella examina svarar kandidatexamen för merparten, drygt 60 procent. Av yrkesexamina är examen från en lärarutbildning, sjuksköterskeexamen och civilingenjörsexamen de vanligaste. Var fjärde yrkesexamen var en examen från en lärarutbildning.²

Det finns inte några aktuella siffror som beskriver examensfrekvensen för alla studerande som börjar i högskolan, eftersom man i den officiella statistiken numera endast använder examensfrekvens som mått på genomströmning för programstuderande, dvs. ”examensfrekvens på program”.

Examensfrekvensen är högre bland de som studerar på yrkesprogram än på generella program, men frekvensen skiljer sig mycket åt mellan olika utbildningar. Examenskrav gäller främst för yrken som kräver en examen för att få legitimation eller speciell behörighet, t.ex. utbildningar inom vård, medicin och skola. Inom många områden krävs inte ett examensbevis för att få anställning, vilket påverkar de studerandes benägenhet att ta ut examen. Detta är en förklaring till skillnader i examensfrekvens mellan olika program. Högst examensfrekvens bland utbildningarna mot en yrkesexamen som följts upp till och med läsåret 2015/16 hade vårdutbildningarna. På utbildningarna till barnmorska och läkare var det 89 procent av de studerande som hade tagit ut avsedd yrkesexamen. Examensfrekvensen för utbildning till psykolog låg på 80 procent och för

² UKÄ (2018a).

utbildning till sjuksköterska låg den på 74 procent. På de generella programmen mot högskoleexamen, kandidatexamen, magisterexamen och masterexamen var det betydligt lägre examensfrekvens. För kandidatprogrammen låg den på 46 procent och för magister- och masterprogrammen på 51 procent respektive 54 procent.³

Enligt UKÄ:s årsrapport 2017 hade kvinnor högre examensfrekvens än män på alla större utbildningar mot yrkesexamen. På den gamla lärarutbildningen och utbildningen mot juristexamen var skillnaderna störst med cirka 19 procentenheter högre total examensfrekvens för kvinnor jämfört med män. Utbildningen mot civilekonomexamen uppvisade också stora skillnader, med 14 procentenheter högre examensfrekvens bland kvinnorna. När det gäller de generella programmen var examensfrekvensen betydligt högre bland kvinnorna på kandidatprogrammen, 52 procent för kvinnorna och 38 procent för männen. För masterprogrammen hade däremot männen högre examensfrekvens än kvinnorna, vilket förklaras av det stora antal män inom inriktningen teknik och tillverkning som har hög genomströmning. Skillnaden var dock mindre än för kandidatprogrammen, endast tre procentenheter. För magisterexamina var det ingen nämnvärd skillnad i examensfrekvens mellan könen.⁴

Läsåret 2016/17 var medianåldern för examinerade personer 26,7 år (hälften av de examinerade var yngre än 26,7 år, medan resten var äldre). Kvinnornas medianålder var 26,8 år och männens 26,7 år. Tio år tidigare var kvinnornas medianålder 28,5 år och männens 27,6 år. Bland dem som för första gången tog ut en examen vid svenska universitet eller högskolor läsåret 2016/17 var kvinnorna yngre än männen. Kvinnornas medianålder var 26,0 år jämfört med männens 26,3 år.⁵

Examensåldern bland de med och utan studiemedel

SCB har tagit fram uppgifter om medianåldern på examinerade bland de med och de utan studiemedel till utredningen. Då vårt fokus är de som efter examen ska etablera sig på arbetsmarknaden, har SCB sällat bort vissa examinerade, bl.a. de som inom två år efter examen fortsatt att studera enligt samma metod som beskrivs i avsnitt 4.2.5.

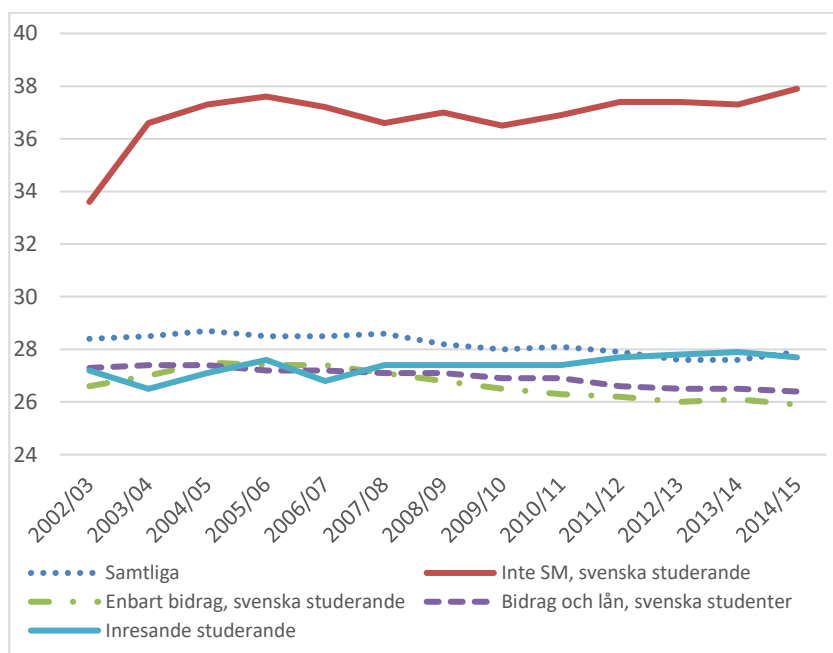
³ UKÄ (2017e).

⁴ UKÄ (2017g), s. 47.

⁵ UKÄ (2018a).

Sedan har de examinerade fördelats efter om de haft eller inte haft studiemedel någon gång under de tre läsåren före examen, inklusive examensåret (uppdelat på de med enbart bidrag och de med både bidrag och lån). De examinerade har också fördelats efter om de är inresande eller svenska studerande.

Figur 4.5 Medianålder på examinerade vid slutexamen inför etablering på arbetsmarknaden läsåren 2002/03–2014/15, fördelade efter om de haft eller inte haft studiemedel och om de är inresande eller svenska studerande.



Källa: Egen bearbetning av data från SCB. SM står för studiemedel.

Utvecklingen av de examinerades medianålder påminner om utvecklingen av högskolenybörjarnas medianålder (se kap. 3 figur 3.5), men är cirka sex år högre. Det är examinerade som tagit någon typ av studiemedel som har lägst medianålder och den har också gått ned under perioden. Det är framför allt inresande examinerade och svenska examinerade som inte tagit studiemedel som har högre medianålder, som dessutom har ökat under perioden.

Utredningen har även hämtat in uppgifter om medianåldern bland examinerade från de tio största yrkesexamensprogrammen från SCB. Åldern avser i detta fall den ålder den studerande hade det år han eller hon tog sin slutexamen inför etablering på arbetsmarknaden. För de flesta av de undersökta yrkesexamensprogrammen har medianåldern vid slutexamen varit densamma från och med läsåret 2002/03 till och med läsåret 2014/15. Medianåldern läsåret 2014/15 varierar mellan 24 år för fysioterapeuter och 35 år för specialistsjuksköterskor. För civilingenjörer och jurister ligger medianåldern på 26 år och för läkare på 27 år. För några av programmen har medianåldern vid examen sjunkit. Det kan sannolikt förklaras av att andelen äldre studerande har minskat till förmån för yngre.

Tabell 4.4 Medianålder på examinerade vid slutexamen inför etablering på arbetsmarknaden från de tio största yrkesexamensprogrammen läsåren 2002/03–2014/15

Examen	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
Civilingenjörsexamen/motsv.	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26
Fysioterapeutexamen/motsv.	26	26	26	25	25	25	25	24,5	24	24	24	24	24
Högskoleingenjörsexamen/motsv.	27	26	26	26	26	26	26	25	25	25	25	25	25
Juristexamen/motsv.	26	26	27	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26
Läkarexamen/motsv.	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27
Lärarexamen	29	29	31	30	31	31	29	29	30	30	30	30	31
Psykologexamen/motsv.	30,5	31	31	30	31	30	29	29	29	28	28	28	28
Sjuksköterskeexamen/motsv.	29	29	29	28	28	27	26	26	26	25	25	25	25
Socionomexamen/motsv.	30	30	30	30	29	29	28	28	28	27	26	26	26
Specialistsjuksköterskeexamen	37	36	37	37	37	37	37	37	36	36	36	35	35

Källa: Egen bearbetning av data från SCB.

Examensålderns utveckling

Det kan tyckas märkligt att examensåldern totalt sett gått ned, trots att fler tar ut långa examina. Det är en större andel av samtliga examinerade som tagit examina som är högst 3,5 år långa 2016/17 än 2007/08 (57 procent i stället för 48 procent). Det är också en större andel av de examinerade som tagit ut examina som kräver minst fem års studier (26 procent 2016/17 i stället för 5 procent 2007/08) och det är en betydligt lägre andel examinerade som tagit ut 4–4,5 år långa examina (17 procent 2016/17 i stället för 46 procent 2007/08). Det beror på flera saker. Efter Bolognaanpassningen av examensordningen 2007 är det fler som tar en mellanexamen (kandidat) på vägen mot slutexamen (master). Dessutom har ju åldern bland nybörjarna minskat sedan 2002/03 till 2013/14. Om de unga nybörjarna tar åtminstone en treårig examen på sju terminer räknas de som examinerade läsåret 2016/17. Efter 2013/14 har nybörjarna blivit lite äldre, vilket medför att vi nog kommer att se en uppgång i examensåldern under 2017/18 och några år framöver.

4.3.5 Etablering på arbetsmarknaden

I avsnitt 4.2.5 framgår vad som menas med att en person är etablerad på arbetsmarknaden. Flera kriterier ställs upp, bland annat att den sammanräknade arbetsinkomsten under året ska överstiga ett visst belopp och att personen inte ska ha varit arbetslös eller föremål för arbetsmarknadspolitiska åtgärder under uppföljningsåret.

Av två UKÄ-rapporter framgår att det har skett kraftiga svängningar av etableringen på arbetsmarknaden under åren 1996–2013.¹ Etableringen på arbetsmarknaden har under dessa år varierat mellan 66,7 procent och 81,8 procent, bland annat beroende på konjunkturläget. Av dem som examinerades läsåret 2011/12 var 81 procent etablerade på arbetsmarknaden 2013, cirka ett år efter examen. Som jämförelse kan nämnas att motsvarande andel var 82 procent för dem som examinerades läsåret 2009/10, dvs. tre år efter examen, och 84 procent för dem som examinerades läsåret 2007/08, fem år efter examen. Bland dem som tog examen under läsåret 2007/08 jämfördes deras etablering ett år respektive fem år efter examen. Ett år efter examen hade 78 procent etablerat sig och fem år senare hade

¹ UKÄ (2015c) och UKÄ (2018b).

84 procent etablerat sig. De senaste uppföljningarna av etableringstalen för de som examinerades från högskolan läsåret 2012/13 respektive 2013/14 visar att 80 procent av dem som examinerades 2012/13 hade etablerat sig på arbetsmarknaden 2014 och att 82 procent av dem som examinerades 2013/14 hade etablerat sig på arbetsmarknaden 2015.²

Personer med yrkesexamen etablerar sig snabbare på arbetsmarknaden än personer med generell examen. Av dem som tog en yrkesexamen 2013/14 hade 88 procent etablerat sig på arbetsmarknaden 2015, medan motsvarande siffra var 74 procent för personer med en generell examen.

Etableringstalen varierar också mellan olika utbildningsområden. Exempelvis var 88 procent av de nyexaminerade inom området hälso- och sjukvård samt social omsorg läsåret 2013/14 etablerade 2015. Motsvarande siffror inom området pedagogik och lärarutbildning och området teknik och tillverkning var 86 procent. Av de nyexaminerade personerna inom området humaniora och konst var däremot endast 56 procent etablerade på arbetsmarknaden ett år efter examen. Högst etableringstal återfinns bland fyra yrkesexamensprogram med en etableringsandel på minst 90 procent: Läkarexamen, specialistsjuksköterskeexamen, sjuksköterskeexamen och civilingenjörsexamen.

Om examinerade jämförs med personer med i stort sett avslutade studier vid högskolan läsåret 2011/12, men som inte tagit ut examen, visar resultaten att etableringen är högre bland personer som har en examen jämfört med personer som inte har en examen, 81 procent jämfört med 68 procent. Anledningen till att de studerande inte tagit ut sin examen kan vara flera. En del tar inte ut sitt examensbevis trots att de har slutfört alla kurser som krävs och en del får ett jobb innan studierna är klara.³

² UKÄ (2017g), s. 89.

³ UKÄ (2015c).

4.4 Internationell utblick

4.4.1 Jämförelse med andra OECD-länder

När det gäller genomströmning är det svårt att mäta och jämföra statistik mellan olika länder, eftersom olika länder använder olika mått för genomströmning och då utbildningssystemen ser olika ut. Några jämförelser kan dock göras i fråga om examensfrekvens (completion rate) och examensålder, men även de jämförelserna måste göras med viss försiktighet, framför allt med tanke på utbildningssystemens skilda utformning.

Examensfrekvens

I en internationell jämförelse med andra OECD-länder framstår examensfrekvensen i Sverige som relativt låg. Vid en jämförelse av examensfrekvensen för heltidsstuderande som läser en kandidatutbildning eller motsvarande hade Sverige 2014 en examensfrekvens på drygt 50 procent medan exempelvis Norge hade cirka 75 procent och Danmark låg över 80 procent. Högst examensfrekvens hade Storbritannien med 84 procent, medan Sverige låg i botten tillsammans med bland annat Estland. Siffrorna avser examensfrekvensen inom den nominella studietiden för utbildningen plus tre år. Genomsnittet bland de undersökta länderna låg på 69 procent. Om man i stället mäter examensfrekvensen utifrån den nominella studietiden var examensfrekvensen cirka 35 procent för svenska studerande och cirka 50 procent för norska respektive danska studerande, medan genomsnittet för alla undersökta länder låg på 41 procent. Även med detta mått hade Storbritannien högst examensfrekvens på 71 procent.⁴ En förklaring till Sveriges låga jämförelsetal kan vara att många studerande i Sverige påbörjar studier utan någon avsikt att ta en examen. Vissa planerar bara att läsa en eller ett par kurser. Exempelvis utbytesstuderande och äldre studerande vill ofta läsa en eller ett par kurser som vidareutbildning.

Med något undantag är examensfrekvensen högre bland kvinnor än bland män även i denna internationella jämförelse.

⁴ OECD (2016). Indicator A.9.

Examensålder

En internationell jämförelse av examensåldrar finns i OECD-rapporten *Education at a Glance 2016*. Där redovisas statistik över genomsnittlig examensålder för olika utbildningsnivåer. För examina på grundnivå där den nominella studietiden är 3–4 år (bachelor's or equivalent) låg den genomsnittliga examensåldern i Sverige 2014 på 28 år. Även Finland och Island hade en genomsnittlig examensålder på 28 år för den utbildningsnivån. Genomsnittet bland OECD-länderna låg på 26 år, vilket även var den genomsnittliga examensåldern både i Danmark och i Norge. Lägst genomsnittlig examensålder bland OECD-länderna hade Storbritannien och Nederländerna på 24 år.

Vid en internationell jämförelse av examensåldrar är det viktigt att beakta strukturella skillnader i examensordningen mellan länderna. För Sveriges del är det två specifika omständigheter som bidrar till att examensåldern framstår som hög vid en internationell jämförelse. För det första ingår både grundutbildningar och påbyggnadsutbildningar inom vård- och omsorgsområdet och undervisningsområdet i högskolesektorn i Sverige. Nybörjarna inom dessa områden är i genomsnitt betydligt äldre än inom andra områden. Det gäller även internationellt, men i många länder ligger utbildningar inom dessa områden utanför högskolesektorn. Detta påverkar examensåldern i Sverige så att den framstår som högre än i andra länder. För det andra har Bolognaanpassningen av utbildningsstrukturen gjorts på olika sätt i olika länder. I en del länder har all utbildning, även långa yrkesprogram, inordnats i Bologna-strukturen vilket innebär att man tar en första examen efter tre år och en andra examen efter ytterligare två år. I Sverige har yrkesexamensprogrammen inte inordnats på detta sätt, vilket gör att en första examen från ett längre yrkesexamensprogram tas först efter fem år eller längre, t.ex. läkarexamen. Detta bidrar också till att examensåldern i Sverige är jämförelsevis hög.

Vid en direkt jämförelse av medianexamensålder på fyra stora yrkesexamensprogram mellan Sverige, Danmark, Finland och Norge som utredningen har gjort, framkommer dock att det är relativt små skillnader mellan länderna i dessa avseenden.

Tabell 4.5 Medianexamensålder 2014 i Sverige, Danmark, Finland och Norge på fyra yrkesexamensprogram

Program	Sverige ¹	Danmark ²	Finland ³	Norge ⁴
Civilingenjörsprogrammet	26	26	27	25
Juristprogrammet	26	27	27	26
Läkarprogrammet	27	28	27	27
Sjuksköterskeprogrammet	25	26	27	24

Källa: UKÄ (tabell 4.4), Uddannelses- og Forskningsministeriet (Danmark), Undervisnings- och kulturministeriet (Finland) och Kunnskapsdepartementet (Norge).

¹ I Sverige är civilingenjörsprogrammet femårigt, juristprogrammet 4,5 år, läkarprogrammet 5,5 år och sjuksköterskeprogrammet treårigt.

² I Danmark är civilingenjörsprogrammet och juristprogrammet femåriga, läkarprogrammet sexårigt och sjuksköterskeprogrammet 3,5 år långt.

³ I Finland är civilingenjörsprogrammet och juristprogrammet femåriga, läkarprogrammet sexårigt och sjuksköterskeprogrammet 3,5 år långt.

⁴ I Norge är juristprogrammet femårigt, läkarprogrammet sexårigt och sjuksköterskeprogrammet treårigt. Civilingenjörsbegreppet är enligt uppgift i princip utfasat i Norge och den siffran som presenteras för civilingenjörsprogrammet grundas på motsvarande femåriga program i Norge.

Medianexamensåldern är i princip densamma på juristprogrammet och läkarprogrammet. Att notera är viss skillnad i de jämförda utbildningarnas längd. Som framgår är medianåldern vid examen i Sverige inte särskilt hög ur ett nordiskt perspektiv och pekar därmed inte på något specifikt svenskt problem.

Studietid till examen m.m.

Ur utredningens perspektiv är det även intressant att titta på hur många studerande som tar examen inom nominell studietid och vad de studerande som inte tog examen inom den nominella studietiden har tagit vägen. En internationell jämförelse redovisas i *Education at a Glance 2016*.

Inom den nominella studietiden plus tre år hade i OECD-länderna i genomsnitt 69 procent tagit examen, medan 8 procent fortfarande var studerande och 23 procent hade avbrutit studierna. För Sveriges del var motsvarande siffror cirka 53 procent, 13 procent och 34 procent. Inom den nominella studietiden hade i genomsnitt 41 procent tagit examen, medan 40 procent fortfarande var studerande och 18 procent hade avbrutit studierna. Även här skiljde sig Sverige mycket från genomsnittet: I Sverige hade cirka 35 procent tagit examen och lika

många var fortfarande i studier, medan cirka 30 procent hade avbrutit studierna.

4.4.2 Åtgärder i Danmark, Finland och Norge

I Danmark, Finland och Norge har de senaste årens förändringar inom studiestödssystemen i första hand syftat till stärkt studerandekonomi och till att öka genomströmningen.

Danmark

I Danmark lämnas studiemedel i form av bidrag (cirka 70 procent) och lån (cirka 30 procent). Bidraget är skattepliktigt och uppgår till 6 090 danska kronor per månad för en heltidsstuderande högskolestuderande som inte bor med sina föräldrar. Lånet uppgår 2018 till 3 116 danska kronor per månad till studerande utan barn. Studerande med barn kan få ett extra lån.⁵ Studiemedel för högskolestudier ges enbart för programbaserade heltidsstudier, inte för studier på deltid eller på fristående kurser. Alla program har en fastställd normalstudietid, som studiemedel får lämnas för plus ytterligare sex månader. Studiemedel lämnas per månad (klipp) och kan lämnas för tolv månader om året om den studerande önskar det.

I juni 2013 beslutade Folketinget i Danmark om en rad åtgärder inom studiemedelssystemet med syfte att öka genomströmningen. Åtgärderna infördes under åren 2014–2016.⁶

En av förändringarna till följd av reformen 2013 var att reglerna i det danska studiestödssystemet som förhindrar att normalstudietiden överskrids alltför mycket stramades åt. Tidigare tilläts de studerande vara försenade i sina studier i tolv månader innan de förklarades studieinaktiva och deras studiestöd stoppades. Från och med den 1 juli 2016 ändrades den tiden till sex månader. Utbetalningarna återupptas när förseningen har hämtats in. På det här sättet tillåter studiestödssystemet endast en studietid som överskrider den

⁵ Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte (2018a).

⁶ Arbetsgruppen för studiestöd i Norden, ASIN (2014) och Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte (2018b).

normala studietiden för utbildningen med ett halvår. Enligt utredningens kontakter med Uddannelses- og Forskningsministeriet i april 2018 har de inte sett några effekter av den reformen ännu.

En annan förändring var införandet av ett s.k. bonusstipendium från och med den 1 januari 2016. Bonusstipendium ges till personer som har avslutat en högskoleutbildning snabbare än normalstudietiden. Stipendiet, som är skattepliktigt, uppgår till hälften av bidragsbeloppet till studerande som inte bor hos sina föräldrar, gånger det antal hela månader som den studerande blev snabbare klar med utbildningen. En förutsättning är dock att antalet månader ryms inom det antal månader som den studerande har rätt till studiestöd. Om den studerande exempelvis blev klar med sin utbildning tre månader snabbare än normalstudietiden och personen hade tre månader kvar av sina studiestödsberättigande månader kan han eller hon få totalt 9 135 DKK ($3 \times 3 045$) enligt 2018 års nivå. Om den studerande bara hade två månader kvar av sina studiestödsberättigande månader kan han eller hon i stället få 6 090 DKK ($2 \times 3 045$). Enligt utredningens kontakter med Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte i april 2018 har endast knappt ett hundratal personer beviljats stipendiet sedan det infördes.

Fribeloppet i det danska studiestödssystemet har också höjts i två omgångar under de senaste åren, 2014 och 2015. Det har dock inte gjorts någon uppföljning av om de studerandes arbete och inkomster har ökat efter dessa höjningar.

I samband med reformen beslutades även om åtgärder utanför studiestödssystemet med syftet att öka genomströmningen. Förändringarna inom studiestödssystemet ingick i ett paket med åtgärder även inom utbildningssystemet och finansieringssystemet av lärosätena, den s.k. Fremdriftsreformen. Det ställs bland annat krav på lärosätena att minska den genomsnittliga studietiden med 4,3 månader före 2020.⁷ Lärosäten som inte når upp till kravet kommer att få en minskning av sitt grundutbildningsanslag med 17 procent motsvarande maximalt två miljarder danska kronor (2,8 miljarder svenska kronor). En uppföljning visar att universiteten i princip nått målet redan under 2016, dvs. fyra år i förväg.

Andra åtgärder som har införts är att utbildningsanordnarna – som en del av flera åtgärder för att främja en aktiv studiekultur – har fått möjlighet att ställa resultatkrav på upp till 45 ECTS-poäng per

⁷ Den genomsnittliga studietiden för högskolestudier var 6,1 år under år 2011.

läsåar. Vidare har det införts begränsningar i fråga om rätten att läsa ytterligare en universitetsutbildning på samma eller lägre nivå än den man redan har läst. Undantag kan dock göras, bland annat om det har gått mer än sex år sedan den tidigare utbildningen avslutades eller om den studerande av hälsoskäl inte längre har användning för sin tidigare utbildning. Incitament inom finansieringssystemet som ska främja ökad genomströmning är att en del av anslaget från och med 2019 kommer att göras beroende av resultatkrav, dels i vilken mån de studerande blir klara med sina studier inom en viss tid, dels hur snabbt de studerande etablerar sig på arbetsmarknaden.⁸

Andra förslag som har varit uppe till diskussion i Danmark är att minska andelen bidrag och öka andelen lån samt att ge nyutexaminerade ett etableringsskatteavdrag i upp till tre år efter avslutad utbildning.⁹

Finland

I Finland lämnas studiestöd i form av studiepenning, bostadstillägg och statsgaranti för studielån. Hur mycket som ges som studiepenning beror på den studerandes ålder, om han eller hon bor tillsammans med eller utan sina föräldrar och om han eller hon har barn. För studerande utan barn över 17 år uppgår studiepenningen till cirka 250 euro per månad. De statsgaranterade lånebeloppen uppgår till 650 euro per månad för högskolestuderande. För högskolestudier ges i regel studiestöd för 9 månader per läsår (september–maj), men det går att få stöd för en längre tid vid studier under sommarmånaderna. Den maximala studiestödsberättigande tiden beror bland annat på examens omfattning.¹⁰

Diskussionen om genomströmning handlar i Finland främst om att det är många andra faktorer vid sidan av studiestödet som har betydelse och att studiestödet i sig har begränsad betydelse. Men även i Finland har ett flertal åtgärder vidtagits i studiestödssystemet de senaste åren med syfte att öka genomströmningen. Syftet med flertalet ändringar har varit att möjliggöra studier på heltid så att

⁸ Totalt sett är det ca 7,5 procent av anslaget som kommer att göras beroende av dessa resultatkrav.

⁹ Uddannelses- og Forskningsministeriet (2017b).

¹⁰ Folkpensionsanstalten (2018).

förvärvsarbete, som anses påverka genomströmningen negativt, ska kunna minskas.¹¹

Studiestödsbeloppen och inkomstgränserna för egen inkomst höjdes 2008. Under 2011 ändrades studiestödet till högskolestuderande till att beviljas i två steg. Först beviljas studiestöd till en lägre examen och först när den lägre examen har avlagts beviljas stöd till en högre examen. Samtidigt höjdes kraven på studieresultat från 4,8 till 5,0 studiepoäng per stödmånad och kontrollen av högskolestuderandes studieresultat förbättrades. Den myndighet som hantarerar studiestödet i Finland – Folkpensionsanstalten (FPA) – gjorde 2017 en enkel uppföljning av om höjt resultatkrav och beviljning av studiestöd i två steg haft någon effekt. Vid uppföljningen jämfördes de som påbörjade sina högskolestudier under hösten 2010 med de som påbörjade sina studier under hösten 2011. Uppföljningen visade att en något högre andel som påbörjade studierna under hösten 2011 hade avlagt högre högskoleexamen inom 5,5 läsår jämfört med de som påbörjade studierna hösten 2010, 18,0 procent jämfört med 16,2 procent.¹²

2014 gjordes ytterligare förändringar av studiestödssystemet. Studiestödsbeloppen och inkomstgränserna höjdes. Antal månader med rätt till studiestöd för högskolestudier minskades. För högskolestuderande infördes en studielånskompensation som ersätter ett tidigare studielånsavdrag. Studielånskompensationen innebär att en studerande som avlagt högskoleexamen inom utsatt tid beviljas en amortering av studielånet med en summa som baserar sig på det belopp som den studerande har tagit i lån. Studielånskompensationen är 40 procent av den del av lånet som överskrider 2 500 euro. Enligt underhandskontakter med FPA är det för tidigt att säga vilken effekt studielånskompensationen har fått för genomströmningen, men prognosen ser bra ut. Andelen högskolestuderande med studiestöd som tagit studielån har ökat från 42 procent under läsåret 2013/14 till 59 procent under läsåret 2016/17.

Från och med den 1 augusti 2017 har antalet månader med rätt till studiestöd för högskolestudier minskats ytterligare.¹³

¹¹ Arbetsgruppen för studiestöd i Norden, ASIN (2014).

¹² Enligt underhandskontakter med Folkpensionsanstalten.

¹³ Förordning om studiestöd, 11.5.2017/281.

Norge

Ett nytt norskt studiestödssystem infördes från och med läsåret 2002/2003, som en del av den s.k. kvalitetsreformen.¹⁴ Det nya systemet innehöll två större förändringar jämfört med det tidigare: dels höjdes totalbeloppet för att göra det möjligt för de studerande att studera på heltid utan att behöva arbeta parallellt med studierna, dels infördes den s.k. konverteringsordningen. Konverteringsordningen innebär att delar av studielånen omvandlas till bidrag i efterhand (upp till 40 procent), ju fler poäng de studerande tar desto större andel av lånen omvandlas. Läsåret 2018/2019 är totalbeloppet 108 250 norska kronor för tio månaders heltidsstudier.¹⁵

Båda förändringarna – höjt belopp och konverteringsordningen – syftade till att öka genomströmningen, i första hand genom att öka de studerandes individuella prestationsgrad. Ytterligare en förändring var att behovsprövningen mot inkomst och förmögenhet ändrades så att den fortsättningsvis enbart skulle ske mot bidragsdelen av studiestödet.

Det norska studiestödssystemet ställer krav på studieprogression på liknande sätt som det danska systemet. En studerande kan vara försenad i sina studier i högst ett år (60 studiepoäng) innan studiestödet stoppas. För att få rätt till studiestöd på nytt måste den studerande hämta in den del av förseningen som överstiger 60 studiepoäng.¹⁶

En utvärdering av kvalitetsreformen, som det norska Kunnskapsdepartementet redovisade 2007¹⁷, indikerade att reformen inte påverkat den tid som de studerande lägger ner på sina studier, respektive ägnar åt arbete vid sidan av studierna. De förvärvsarbetade lika mycket som tidigare eller mer. Å andra sidan visade utvärderingen inte heller någon skillnad i prestation mellan studerande som arbetar upp till tio timmar i veckan och de som inte arbetar alls. De båda grupperna lägger ner lika mycket tid, klarar av sina studier ungefär lika bra, och de tar ungefär lika lång tid på sig för att bli färdiga. Få studerande anger dålig ekonomi som skäl till varför de blir försenade eller avbryter sina studier. Uppgifterna i utvärderingen indikerade att det genomsnittliga antalet poäng som de studerande klarar av har

¹⁴ Kunnskapsdepartementet (2007).

¹⁵ Lånekassen (2018).

¹⁶ Lånekassen (2017).

¹⁷ Kunnskapsdepartementet (2007).

ökat något under den tid som konverteringsordningen har varit i bruk. Bland de heltidsstuderande får cirka 75 procent s.k. full konvertering. Dessa klarar så många poäng som ingår i utbildningens normalstudietid. Eftersom den norska Lånekassen inte har jämförbara tal för perioden innan konverteringsordningen, gick det dock inte att säga om denna inneburit att de norska studerande numera klarar av fler poäng än de gjorde innan det nya systemet infördes.

Efter ytterligare en tid tog Proba samfunnsanalyse 2013 fram en rapport med en analys av studiestödssystemet på uppdrag av Kunnskapsdepartementet.¹⁸ Analysen visar att de studerandes prestationsgrad har ökat till följd av kvalitetsreformen, oavsett om man mäter poäng per termin eller poäng efter avslutad examen inom ett visst antal år. Enligt rapporten går det dock inte att skilja mellan betydelsen av ändringarna i studiestödssystemet och andra inslag i kvalitetsreformen. Studien visade att både hemmaboende studerande och studerande som inte bor tillsammans med sina föräldrar ökade sin prestationsgrad, men att ökningen var störst hos den sistnämnda gruppen. Att ökningen var störst bland studerande som inte bor tillsammans med sina föräldrar togs som bevis för att konverteringsordningen hade en självständig effekt, men också att andra delar av kvalitetsreformen hade betydelse. Rapporten visade också att ökad användning av studiestöd resulterar i högre prestationsgrad.

2016 beslutades att norska heltidsstuderande i högskoleutbildning och yrkesutbildning ska få rätt till studiestöd i elva månader per år i stället för i tio månader. Reformen genomförs stegvis under fyra år, med en extra vecka per år, med start 2017. Syftet med denna förändring är att möjliggöra för studerande att kunna koncentrera sig på studierna och inte behöva arbeta i för hög omfattning vid sidan av studierna. Anledningen till att man valde att lägga till en extra månad i stället för att höja beloppen under de tio månaderna som studiestöd redan ges var ett problem som i Norge kallas för "juniknipa". Problemet hade sin grund i att vårterminen är längre än höstterminen och att den sista utbetalningen av studiestöd under vårterminen gjordes den 15 maj. De studerande hade då problem med att få pengarna att räcka till under den sista delen av vårterminen, samtidigt som det var hög press på dem att studera inför sina tentamina. Den extra utbetalningen sker därför den 15 juni. Någon uppföljning av reformen har ännu inte skett.

¹⁸ Proba samfunnsanalyse (2013).

4.5 Tidigare utredningar och förslag

4.5.1 Studiesociala kommittén

Regeringen tillsatte 2007 en kommitté, den s.k. Studiesociala kommittén, med uppdrag att överväga och föreslå åtgärder avseende studerandes ekonomiska och sociala situation. Kommittén skulle bl.a. utreda och föreslå hur studiemedlen kan användas för att öka genomströmningen inom den högre utbildningen med syftet att minska de studerandes skuldsättning och möjliggöra ett tidigare inträde på arbetsmarknaden. År 2009 lämnade kommittén sitt slutbetänkande, *Stärkt stöd för studier* (SOU 2009:28) där följande förslag och bedömningar rörande genomströmning presenterades.

Kommittén bedömde att den studiemedelsberättigande tiden i större utsträckning än i dag borde anpassas efter utbildningarnas omfattning. Kommittén konstaterade att samtidigt som de nuvarande tidsgränserna är snålt tilltagna i relation till de längsta utbildningarna, sporrar de knappast de studerande som läser fristående kurser eller korta utbildningar att planera sina studier, upprätthålla en hög individuell prestationsgrad och att ta examen. Samtliga har sex år på sig att bli färdiga, oavsett utbildningens omfattning. Mot den bakgrunden föreslog kommittén att den studiemedelsberättigande tiden för studerande inom de längsta utbildningarna skulle förlängas, samtidigt som tiden för studerande på kortare utbildningar eller som läser fristående kurser utan avsikt att ta examen skulle begränsas. Förslaget innebar att den generella studiemedelsberättigande tiden för högskolestudier sänktes från sex till fyra års heltidsstudier. Studiemedel utöver fyra års heltidsstudier föreslogs dock kunna lämnas till studerande som antingen avlagt treårig generell examen (180 högskolepoäng), eller som påbörjat en minst 3,5 år lång utbildning och inom denna klarat av minst 180 högskolepoäng. Dessa studerande föreslogs få studiemedel för ytterligare två års heltidsstudier. Studerande som läser utbildningar som är minst fem år långa skulle därutöver kunna tilldelas studiemedel för ytterligare ett år, dvs. för sammanlagt sju år.

Vidare bedömde kommittén att högre resultatkrav än i dag bör ställas på de studerande i slutet på utbildningarna. Vid tidpunkten för kommitténs arbete gällde som huvudprincip att den studerande skulle klara 75 procent av sitt studieåtagande för att få studiemedel följande termin eller läsår, med undantag under det första studieåret

då poängkravet är sänkt till 62,5 procent. Det gjordes även undantag för studerande som klarat 75-procentskravet under en längre studieperiod; för dessa kunde studiemedel beviljas om han eller hon bara uppnår 50 procent under en senare period i utbildningen. Kommittén föreslog att den sistnämnda bestämmelsen skulle avskaffas och att ett allmänt 75-procentigt resultatkrav borde gälla från och med det andra läsåret med studiemedel. Kommittén föreslog även att bestämmelserna för studieresultatprövningen skulle utgå från uppnådda studieresultat, i stället för en prognos över framtiden som då var fallet¹⁹ samt att den dåvarande formuleringen att hänsyn skulle tas till ”förhållanden av personlig natur som kan antas ha inverkat på studieresultaten” borde ersättas med formuleringen att studiemedel får lämnas även om den studerande inte har bedrivit studierna i normalt takt, om det finns särskilda skäl. Kommittén menade att en sådan förändring skulle tydliggöra att det måste finnas skäl av en viss dignitet för att en person som inte har bedrivit sina studier i normal takt ska få nya studiemedel. Detta borde enligt kommitténs mening medföra en viss uppstramning av den nuvarande praxisen.

Ytterligare förslag från kommittén var att det skulle införas vidgade möjligheter till tillägglån. Kommittén föreslog även en höjning av studiemedlen som delvis kunde motiveras med genomströmningens argument.

Kommittén analyserade ytterligare ett antal möjliga förändringar i studiemedelssystemet: peng-per-poängssystem, tidsanpassade låne- och bidragsandelar, examensbonus, ämnesområdesanpassade låne- och bidragsandelar, samt åldersanpassade låne- och bidragsandelar. Kommittén bedömde dock att dessa förändringar var mindre kostnadseffektiva och därmed mindre intressanta.

4.5.2 Långtidsutredningen 2011

Långtidsutredningen 2011 presenterades i januari 2011.²⁰ Långtidsutredningen fungerar som ett underlag för den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska debatten genom analyser av utmaningar och möjligheter för den svenska ekonomin på lång sikt.

¹⁹ I 3 kap. 7 § studiestödslagen angavs vid denna tidpunkt att studerande på högskolenivå skulle beviljas studiemedel ”om det med hänsyn till de resultat som den studerande har uppnått måste anses sannolikt att han eller hon kommer att slutföra sina studier inom normal tid”.

²⁰ SOU 2011:11.

Utredningen leddes och genomfördes av tjänstemän vid Finansdepartementet. Departementsledningen tog däremot inte ställning till innehållet.

De rekommendationer som Långtidsutredningen 2011 gav när det gäller hur övergången från studier till arbetsliv kan förbättras var bland annat att reformera studiemedelsystemet så att det premierar tidigare examina från universitet och högskolor. Utredningen föreslog därför att andelen av studiemedlen som behöver betalas tillbaka minskas betydligt för studerande som tar examen tidigt (vid 23 års ålder eller tidigare), medan andelen kan höjas för de som väntar längre. Utredningen menade att avskrivningen bör trappas av årsvis på ett sätt som gör att den som tar examen vid 26 års ålder möter samma system som i dag, medan lånedelen ökar för de som tar examen efter 26 års ålder. Utredningen övervägde ett system där reduktionen av återbetalningen betingas på framtida arbetsinkomster, men bedömde att detta riskerar att minska incitamentens tydlighet och förespråkade därför det enklare systemet trots att incitamenten egentligen blir sämre. Enligt utredningen skulle reformen kunna införas utan ökade kostnader vid oförändrat beteende om mer av den totala lånebördan läggs på de studerande som tar längre tid på sig. Om beteendet förändrades som förväntat beräknades kostnaderna kunna kompenseras genom ökade skatteintäkter.

Utredningen uttalade också att det vore rimligt att koppla antalet terminer med studiemedel till studieresultatet enligt den modell som Studiesociala kommittén föreslog i sitt betänkande Stärkt stöd för studier, dvs. att möjligheten att studera med studiemedel begränsas till fyra år och ytterligare två år ges för den som efter kandidatexamen väljer att studera för en masterexamen.

Vidare diskuterar utredningen företeelsen att det nuvarande systemet, framför allt efter införandet av jobbskatteavdraget och de nedsatta socialavgifterna för unga, innebär en mycket kraftig subvention för unga som väljer att arbeta parallellt med studierna i stället för att studera mer intensivt för att bli färdig tidigare. Mot denna bakgrund föreslog utredningen dels att studiebidraget beskattas som arbetsinkomst och nivån korrigeras så att nettobeloppet är oförändrat för den som inte arbetar, dels att fribeloppet reduceras i takt med den studerandes ackumulerade uteblivna resultat från tidigare terminer. Detta skulle innebära att en studerande som tagit

75 procent av kurserna under en termin får ett 75-procentigt fribelopp (till dess att restkurserna är godkända), medan en studerande som tagit 75 procent av kurserna under två terminer får ett halverat fribelopp. Utredningen menade att det var orimligt att fortsätta subventionera parallellarbete för studerande som under tidigare terminer inte har klarat av de studier som de har fått ersättning för.

Utredningen nämnde även att det skulle vara idealt om fribeloppet kunde räknas enligt ett treterminssystem där beloppet var mer generöst satt gentemot inkomster under sommaren.

I en bilaga till utredningen belyste forskaren Roope Uusitalo varför svenska universitetsstuderande har så hög examensålder i en internationell jämförelse. Rapporten utmynnade i en rekommendation om att en mix av åtgärder, såväl ekonomiska som andra åtgärder, skulle vara optimal för att öka genomströmningen.²¹ I rapporten konstateras att evidensen kring vilka effekter olika typer av insatser har inte är så stark som man skulle kunna önska, men att den evidens som finns pekar i riktning mot att en åtgärdsmix för att sänka examensåldern borde innehålla följande fyra komponenter:

- Intensifierad studierådgivning under gymnasietiden för att minska osäkerheten vid studievalen.
- Extrapoäng i antagningsprocessen för de som ansöker till universitet och högskolor relativt snart efter att de gått ut gymnasiet för att premiera de som väljer snabba övergångar och som därför genererar ett större positivt bidrag till samhällsekonomin.
- Låga studieavgifter, möjligen kombinerade med högre studiemedel, för att ge de studerande incitament för att bli färdiga relativt snart.
- En finansiering av universitet och högskolor som innebär att de får mer betalt för studerande som tar examen i tid för att ge utbildningsanordnarna stärkta ekonomiska incitament till att bidra till kortare studietider.

²¹ Uusitalo, R. (2010).

4.6 Vilka faktorer påverkar genomströmningen?

I utredningens uppdrag ligger att föreslå åtgärder inom studiemedelssystemet i syfte att öka genomströmningen i högskolan. I detta avsnitt redogör vi för olika faktorer som har betydelse för de studerandes möjligheter att bedriva effektiva studier både inom och utanför studiemedelssystemet. Utredningens överväganden och förslag till förändringar i studiemedelssystemet redovisas i avsnitt 5.3.2.

Till grund för beskrivningen ligger ett antal forskningsrapporter och undersökningar som behandlar frågan om vilka faktorer som har betydelse för genomströmning både på andra utbildningsnivåer och specifikt inom högskolan. Vissa faktorer har bäring på flera av genomströmningsmåten, medan andra bara har betydelse för något av dem.

Förutom att olika ekonomiska incitament har betydelse för genomströmningen finns det andra faktorer som spelar en viktig roll för de studerandes framgång i studierna. Andersson m.fl. har identifierat fem faktorer av särskild betydelse för de studerandes relation till sin utbildning i en kvalitativ analys av enkätsvar om studieval och avhopsöverväganden: intresse, mål, framgång, trivsel och kvalitet.²² Nedan redogör vi för dessa samt ytterligare några faktorer som förekommer i forskningen och den allmänna diskussionen om genomströmning.

4.6.1 De studerandes ekonomi under studietiden

Humankapitalteorin

Ett syfte för studiestödet är att utgöra en ekonomisk drivkraft för att människor ska börja studera. Studiestödet kan därför anses vara motiverat av de nationalekonomiska teorierna om rekrytering och studiers betydelse. Dessa teorier utgår oftast från den s.k. humankapitalteorin vilken innebär att utbildning ger människor ökade kunskaper och förmågor. De ökade kunskaperna och förmågorna gör dem mer produktiva och leder både till högre löner och till en högre ekonomisk tillväxt i samhället. Enligt teorin fortsätter varje individ att utbilda sig så länge de marginella intäkterna av utbildning

²² Andersson, S., Andersson Chronholm, J. och Gelin, B. (2012).

överstiger de marginella kostnaderna.²³ Ett studiestöd som innehåller någon form av subvention innebär att intäkterna av utbildning ökar och att kostnaderna minskar. Humankapitalteorin säger därmed att ett studiestöd både ökar och förlänger deltagandet i utbildning.

Studiemedelssystemet

Dagens studiemedelssystem innehåller flera olika moment som kan utgöra ekonomiska incitament för effektiva studier. De kan delas in i två kategorier, dels positiva drivkrafter som uppmuntrar ett visst beteende, dels negativa drivkrafter som är av mer tvingande karaktär. Exempel på en positiv drivkraft är att studiemedlen uppgår till en nivå som täcker de studerandes levnadsomkostnader och som gör det möjligt att ägna sig åt studier på heltid, dvs. att de kan välja att avstå från att arbeta parallellt med studierna om de inte vill göra det. Ett exempel på en negativ drivkraft är att det ställs krav på studieresultat för att en studerande ska få rätt till fortsatta studiemedel.

Studiemedlens storlek

Studiemedelsbeloppen har höjts vid flera tillfällen de senaste åren, utöver den årliga förändring – vanligtvis uppräknings²⁴ – som sker i och med att studiemedelsbeloppen är kopplade till prisbasbeloppet.

Efter Studiesociala kommitténs förslag (se avsnitt 4.5.1) föreslog regeringen att studiemedlens totalbelopp skulle höjas i syfte att ge de studerande en bättre ekonomisk situation. Totalbeloppet i studiemedlen höjdes därför från 4,57 procent till 4,80 procent av prisbasbeloppet per vecka för en heltidsstuderande fr.o.m. den 1 januari 2010. Totalbeloppet blev därmed 98 kronor högre per vecka vid heltidsstudier (räknat utifrån 2009 års nivå). Studiebidragsandelen höjdes samtidigt med nio kronor per vecka för en heltidsstuderande.²⁵ Ytterligare höjningar av totalbeloppen skedde 2011 och 2015 med syftet att ge de studerande en bättre ekonomisk situation. Från och med den 1 juli 2011 höjdes totalbeloppet från 4,80 procent

²³ Becker, G.S. (1983).

²⁴ Prisbasbeloppet sänktes dock jämfört med föregående år under exempelvis åren 2014 och 2016.

²⁵ SFS 2009:1535 och prop. 2009/10:1.

till 5,07 procent av prisbasbeloppet per vecka för en heltidsstuderande (116 kronor i 2011 års nivå) och från och med den 1 januari 2015 uppgick totalbeloppet till 5,59 procent per vecka för en heltidsstuderande (en höjning med 232 kronor per vecka i 2015 års nivå).²⁶ Motsvarande höjningar gjordes för deltidstuderande. Eftersom dessa höjningar enbart avsåg lånedelen innebar det att lånets och bidragets andel av totalbeloppet justerades.

Alldeles nyligen höjdes studiemedelsbeloppet på nytt. Från och med den 1 juli 2018 utgår studiemedel med ett totalbelopp om 5,74 procent av prisbasbeloppet per vecka för en heltidsstuderande (en höjning med 68 kronor per vecka till 2 611 kronor i 2018 års nivå). Det var enbart bidragsdelen som höjdes från 1,59 procent till 1,74 procent av prisbasbeloppet per vecka (från 723 till 791 kronor i 2018 års nivå). I dag uppgår alltså studiemedlen till cirka 11 300 kronor i månaden. Därutöver kan en studerande som har barn få tilläggsbidrag (cirka 650 kronor per månad för det första barnet vid heltidsstudier) och studerande över 25 år med tidigare hög inkomst kan få ett tilläggslån (cirka 3 900 kronor per månad vid heltidsstudier). Även tilläggsbidraget och tilläggslånet har höjts på senare tid. Tilläggsbidraget höjdes från och med den 1 januari 2013.²⁷ Tilläggslånet fördubblades 2014 (en höjning från 0,99 procent till 1,98 procent av prisbasbeloppet per vecka för en heltidsstuderande). I samband med det infördes även en möjlighet att få tilläggslån för deltidstudier.²⁸

De senaste årens höjningar av studiemedelsbeloppen innebär att studiemedlens köpkraft i dag är stark. CSN redovisar varje år uppgifter över köpkraften i förhållande till konsumentprisindex (KPI). Dessa uppgifter redovisar en historiskt hög köpkraft för de nuvarande studiemedelsbeloppen. I denna jämförelse tas dock ingen hänsyn till sammansättningen av KPI, vilken eventuellt inte är helt tillfredsställande för låginkomsttagare. Låginkomsttagare lägger exempelvis ofta mer pengar på boendet än genomsnittligt. Att köpkraften i förhållande till KPI är hög kan ändå ses som en indikation på att studiemedelssystemet står sig starkt.

²⁶ SFS 2010:2018 och 2014:1580.

²⁷ SFS 2012:967.

²⁸ SFS 2013:1119.

Krav på studieresultat

I Sverige har kraven på studieresultat för rätt till fortsatta studiemedel ändrats vid två tillfällen de senaste åren. 2007 sänktes kraven för studerande på vissa högskoleutbildningar. De sänkta kraven gav dock inte någon entydig effekt på studieresultaten, men på vissa utbildningar där kraven ändrats blev studieresultaten bättre.

Från och med den 1 juli 2010 infördes skärpta studieresultatkrav i enlighet med Studiesociala kommitténs förslag. Regeringen ansåg i likhet med Studiesociala kommittén att det var angeläget att öka genomströmningen inom den högre utbildningen så att den studerandes skuldsättning kunde hållas nere och ett snabbare inträde på arbetsmarknaden kunde ske. Regeringen ansåg också att tydligare krav på studieprestation är ett effektivt verktyg för att uppnå detta och uttalade att det var viktigt att bestämmelser om studieresultat harmonierar med målet om ökad genomströmning och eventuella bestämmelser som motverkar en ökad genomströmning tas bort.

Förändringen innebar att prövningen av studieresultat för studerande på eftergymnasial nivå skulle grundas på uppnådda studieresultat i stället för på en prognosbedömning av en studerandes möjligheter att i framtiden klara sina studier. Enligt de nya reglerna krävdes således att den studerande skulle bedriva sina tidigare studier i normal takt för att få fortsatta studiemedel på eftergymnasial nivå. Regeringen såg ingen anledning till att prövningen vid studier på eftergymnasial nivå skulle ske på ett sätt som avvek från vad som gäller för övriga utbildningsnivåer som enbart utgick från uppnådda resultat. Även det alternativa kravet för högskolestudier, enligt vilket det räckte att den studerande klarat minst 50 procent av sitt studieåtagande under den senaste beviljningsperioden om han eller hon klarat 75-procentskravet under en längre studieperiod, togs bort.

Vidare infördes en ändring när det gäller regleringen för rätt till studiemedel då en studerande inte har bedrivit studierna i normal takt. Regeringen föreslog ändringar i enlighet med Studiesociala kommitténs förslag, dvs. att studiemedel skulle få lämnas även om den studerande inte har bedrivit studierna i normal takt, om det fanns särskilda skäl för det. Enligt regeringens mening medför detta en viss uppstramning av nuvarande praxis. Särskilda skäl kunde

enligt regeringen t.ex. vara egen eller nära anhörigs sjukdom, dödsfall i familjen eller allvarliga brister hos utbildningsanordnaren som den studerande inte har kunnat råda över.²⁹

I en rapport från 2012 följde CSN upp regeländringen med utgångspunkt i de motiv som låg till grund för förändringen, dvs. att motivera de studerande till mer målinriktade och effektiva studier och därigenom öka genomströmningen i högskolan samt att CSN:s prövning skulle bli mer rättssäker och likformig genom att prognosbedömningarna togs bort.³⁰ Uppföljningen visade att 18 292 personer som ansökte om studiemedel för högskolestudier under läsåret 2010/11 fick avslag på sin ansökan på grund av att de hade för låga studieresultat. Detta var en fördubbling jämfört med läsåret innan. Antalet personer som beviljades studiemedel trots bristande studieresultat nära halverades. Samtidigt ökade andelen som återkvalificerade sig till nya studiemedel inom tre terminer, 59 procent av de som fick avslag läsåret 2010/11 återkvalificerade sig inom tre terminer, jämfört med 55 procent läsåret innan. Antalsmässigt var skillnaden mycket större – antalet som återkvalificerade sig inom tre halvår mer än fördubblades mellan läsåret 2009/10 och läsåret 2010/11. Vidare visade uppföljningen endast små förändringar i studiemedelstagarnas studieprestationer. CSN drog slutsatsen att studieresultatkrav inte påverkar de studerande i någon större utsträckning. Enligt enkät-svaren hade kravet endast lett till en ökad ansträngning för 14 procent bland de studerande som beviljades studiemedel under läsåret 2010/11.

Sedermera justerades reglerna den 1 juli 2013 på så sätt att studiemedel skulle kunna lämnas till en studerande trots att han eller hon har bristande äldre studieresultat, om de tidigare studierna har bedrivits för mer än tio år sedan. Regeringen ansåg att det var angeläget att möjliggöra återgång till studier och omskolning för personer med ofullständiga studier som ägt rum för länge sedan.³¹

Under 2014 skärptes även CSN:s föreskrifter om studieresultatprövning. Möjligheten att skjuta upp resultatprövningen av tidigare studieresultat när en studerande ansöker om studiemedel för sommarstudier togs bort. Samtidigt förtydligades i föreskrifterna att det är möjligt att lämna ytterligare studiemedel för en studieperiod för

²⁹ Prop. 2009/10:141, *Rättvist och effektivt – förändringar i studiestödssystemet*.

³⁰ CSN (2012).

³¹ Prop. 2012/13:133.

vilken studiemedel delvis redan beviljats, utan att tidigare resultat prövas, om de nya studierna kan ingå i samma beviljningsperiod som de tidigare beviljade studierna. Det tidigare kravet på att ansökan måste avse samma skola eller utbildning togs bort. Dessutom förtydligades att studiemedel kan beviljas för en studieperiod som helt ligger inom en pågående beviljningsperiod utan att det först görs en ny resultatprövning.

CSN gjorde ytterligare en uppföljning av regeländringen under 2015.³² Uppföljningen visade att andelen avslag på grund av bristande studieresultat hade fortsatt att öka och uppgick till 8,4 procent under läsåret 2013/14. CSN menade att den fortsatta ökningen av avslag efter läsåret 2010/11 inte kan förklaras av att reglerna ändrades 2010. Förklaringen måste i stället ligga i att praxis hos CSN och ÖKS blivit mer restriktiv på flera punkter. Exempelvis har ÖKS klargjort att det endast är resultat från moment som enligt kursplan kan godkännas separat som kan godtas som avklarade resultat i resultatprövningen, men att undantag kan göras för längre individuella arbeten såsom till exempel en examensuppsats som omfattar minst 15 högskolepoäng. ÖKS har vidare klargjort att det inte är möjligt att återkvalificera sig på annat sätt än att klara de resultat som saknas från den senaste beviljningsperioden alternativt att klara motsvarande resultat vid en annan utbildning eller läroanstalt. Vidare har CSN:s praxis ändrats så att studieresultat numera prövas inför sommarkurser samt att det krävs studieresultat även från korta kurser.

Enligt uppföljningen var kön och utländsk bakgrund två av de viktigaste faktorerna när det kommer till bristande studieresultat. Enligt statistiken för läsåret 2013/14 var det 17 procent av männen som studerade på högskolenivå som inte nådde tillräckliga studieresultat. Motsvarande andel för kvinnorna var endast 10 procent. För kvinnor och män sammantaget uppgick andelen med bristande studieresultat till 13 procent. Av de högskolestuderande med utländsk bakgrund var det 20 procent som inte nådde tillräckliga resultat, medan motsvarande andel för studerande med svensk bakgrund var 12 procent.

CSN:s uppföljning visade också att andelen av dem som får avslag som återkvalificerar sig till att få nya studiemedel har ökat från drygt 60 procent innan regeländringen till cirka 70 procent, samt att de

³² CSN (2015).

studerande återkvalificerar sig lite snabbare än tidigare. En särskild granskning av utvecklingen av högskolestuderandes studieresultat visade att andelen av studiemedelstagarna som har färre poäng än kravnivåerna har minskat läsåren efter regeländringen. CSN menade dock att det inte är möjligt att dra några slutsatser kring studieresultatprövningens påverkan på andelen av de studerande som har resultat under de poänggränser som har satts upp. Detta eftersom studieresultatprövningen bara är en faktor bland många som kan påverka resultaten.

Ny statistik för läsåret 2016/17 visar att andelen sökande som får avslag på grund av bristande studieresultat på eftergymnasial nivå då låg på 8,9 procent (cirka 28 800 personer). Uppgifterna visar också att andelen som återkvalificerar sig är hög på eftergymnasial nivå: av de studerande på eftergymnasial som fick avslag på grund av bristande studieresultat under andra halvåret 2015 hade så många som 75 procent återkvalificerat sig tre läsår senare.³³

Inkomstprövning och fribelopp

Fribelopsgränsen i studiemedelssystemet har höjts vid flera tillfällen de senaste åren, 2001 i samband med studiemedelsreformen samt därefter 2011 och 2014, se avsnitten 6.6.2 och 6.6.3. Höjningarna har lett till att en något högre andel av de studerande med studiemedel har valt att arbeta vid sidan av studierna och att de höjde sina inkomster mer än genomsnittligt. Arbete medför genomsnittligt lägre studieresultat om det är av viss omfattning. Läs mer om positiva och negativa effekter av arbete i avsnitten 4.6.11 och 6.5.

Åtgärder för att öka genomströmningen utanför det svenska studiemedelssystemet

Under 2009 infördes på försök en bonus till studerande i svenskundervisning för invandrare (sfi) med syfte att de studerande snabbare skulle lära sig svenska. Under en försöksverksamhet 2009–2010 kunde slumpvis utvalda kommuner erbjuda s.k. sfi-bonus på belopp upp till högst 12 000 kronor till studerande som klarade kursmålen inom angivna tidsgränser. Bonusen infördes senare på nationell nivå.

³³ CSN (2018a).

En utvärdering av sfi-bonusen visar att den fick en inte helt obetydlig effekt på studieresultaten i Stockholm, men ingen påvisbar effekt i övriga delar av landet. I Stockholm beräknade IFAU att som en följd av bonusen var det tre personer av hundra som fullföljde en sfi-kurs inom tidsgränsen för bonus, som inte hade gjort det annars. Sfi-bonusen gav inga säkerställda effekter på deltagandet i utbildning, även om det fanns en tendens till ökat deltagande i Stockholm.³⁴

Det finns många internationella studier i ämnet studiestöd och genomströmning. Erfarenheterna av åtgärder i de nordiska länderna och effekter av dessa åtgärder har vi redovisat i avsnitt 4.4.2. Många av de övriga studierna är dock inte relevanta för utredningen, därför att de jämför en situation med studiestöd med en situation utan studiestöd. Sådana studier har mindre betydelse för vår utredning eftersom det inte är aktuellt att avskaffa studiemedelssystemet.

Det finns vidare ett antal internationella studier som särskilt har studerat direkta ekonomiska incitament i form av en utbetalning till dem som klarar sina studier.³⁵ Resultaten från dessa undersökningar är dock inte helt entydiga.

4.6.2 Studieavgifter

Förutom studiestöd för uppehållet kan också förekomsten eller frånvaron av studieavgifter ha betydelse för genomströmningen. Teorin är enkel, den som betalar studieavgifter är mer angelägen att snabbt bli klar än den som studerar avgiftsfritt. Avgifter kan också ha en hämmande inverkan på överutnyttjande. Ett exempel på det är de många utländska studenter som sökte till högskolestudier i Sverige, innan anmälnings- och studieavgifter infördes 2011, utan att

³⁴ IFAU (2012).

³⁵ En studie av utbetalningar till engelska ungdomar i motsvarande gymnasieskolan visade att en ekonomisk ersättning gav mycket positiva effekter genom att antalet studieavbrott minskade (Dearden, L., Emmerson, C., Frayne, C., Meghir, C. [2009]). En studie av terminsvisa utbetalningar till collegestuderande i Kanada visade att en bonus fick begränsat positiva resultat på prestationerna (Angrist, J., Preopoulos, P., Williams, T. [2010]). En undersökning av ekonomisk ersättning till elever i amerikansk grundskola visade på positiva effekter i vissa ämnen, men kunde inte påvisa några effekter i andra ämnen. (Bettinger, E. [2008]). En omfattande studie av amerikansk grundskola visade att ekonomisk ersättning gav signifikanta resultat när den gavs för lärandeinsatser, t.ex. närvaro i undervisningen eller att läsa en bok, men inga eller mycket små effekter när den gavs för studieresultat. Detta förklarades av att många elever inte visste hur man skulle åstadkomma ett gott studieresultat eller inte klarade att genomföra studierna som planerat. (Fryer, R. [2011]).

vara behöriga till eller att påbörja de studier som de blivit antagna till. Efter införandet av anmälnings- och studieavgifter minskade antalet sökande drastiskt, men andelen som antogs ökade³⁶ och genomströmningen (mätt som poängproduktion) ökade³⁷.

4.6.3 Lärosätenas ekonomi

En annan ekonomisk faktor som kan ha betydelse för genomströmningen är hur styrningen av högskolorna fungerar och hur resurstilldelningssystemet är utformat. I dag finns en direkt koppling mellan lärosätenas ekonomi och de studerandes prestationer genom att resurstilldelningssystemet delvis är baserat på prestation. Att lärosätenas ekonomi är god torde vara en förutsättning för en högkvalitativ utbildning som leder till hög genomströmning. Lärosätena kan därigenom ge mer stöd, mer lärarledd undervisning m.m., vilket sannolikt har betydelse för genomströmningen i högskolan. Läs mer om betydelsen av utbildningens kvalitet nedan.

4.6.4 De studerandes ekonomi efter studietiden

Ytterligare en ekonomisk faktor av betydelse för genomströmningen kan vara utbildningspremien, dvs. hur stor avkastning de studerande kan förväntas få av sin utbildning. Om avkastningen är hög utgör det sannolikt ett incitament för de studerande, både att börja tidigare och att bli klara snabbare med sin utbildning. OECD-rapporten *Education at a Glance 2017* visar dock att Sverige tillhör de länder där det ekonomiskt lönar sig minst att läsa vidare jämfört med att börja arbeta direkt efter gymnasiet.

4.6.5 Intresse

Den studerandes intresse för själva utbildningen är en viktig faktor för utbildningsvalet. När det gäller beslutet att hoppa av utbildningen beror det ofta på konflikter mellan den studerandes intresse

³⁶ UKÄ (2017d).

³⁷ UKÄ (2016c).

och hur den studerande upplever utbildningen. Detta kan exempelvis bero på att den studerandes intresse för utbildningen har ändrats, att någon annan utbildning uppfattas som mer intressant eller att utbildningen inte lyckas förmedla det som ursprungligen väckte den studerandes intresse.³⁸

Av en enkätundersökning som HSV gjorde 2009 om orsaker till studieavbrott på yrkesexamensprogram med låga examensfrekvenser framgår att det har betydelse att man har valt utbildningen i första hand.³⁹ De som inte valt utbildningen i första hand avbröt i större utsträckning tidigt än de som valt utbildningen i första hand. Vidare bytte de som inte valt den aktuella utbildningen i första hand i större utsträckning till en annan utbildning jämfört med dem som valt utbildningen i första hand. På frågan om vad som var den huvudsakliga orsaken till studieavbrottet angav nästan hälften att det berodde på själva utbildningen. Andra kategorier som de studerande kunde välja på var sociala skäl, arbetsmarknadsskäl eller ekonomiska skäl. Inom kategorin ”själva utbildningen” var den faktor som angavs av flest svarande att ”utbildningen hade fel inriktning för mig”.

4.6.6 Mål

En annan viktig faktor för val av utbildning är målen efter utbildningen. Förutom att målet ofta är ett framtida yrke kan det även vara att vidareutveckla sin identitet eller att helt enkelt vara högskolestuderande.⁴⁰ Om studerande som påbörjar en utbildning inte upplever att utbildningen leder mot de uppsatta målen finns en risk att de studerande avbryter utbildningen. Likaså om målet uppnås redan innan utbildningen är klar, exempelvis genom att den studerande erbjuds ett jobb i enlighet med målbilden, kan det leda till att den studerande hoppar av utbildningen.

Svaren på den enkätundersökning som HSV gjorde 2009 och som vi redogör för i avsnittet ”Intresse” har även bäring på målfaktorn. Många svarande angav att ”utbildningen hade fel inriktning för mig” som svar på frågan om orsak till studieavbrott.⁴¹

³⁸ Andersson, S., Andersson Chronholm, J. och Gelin, B. (2012).

³⁹ Högskoleverket (2010).

⁴⁰ Andersson, S., Andersson Chronholm, J. och Gelin, B. (2012).

⁴¹ Högskoleverket (2010).

Att målet med utbildningen är en viktig faktor för genomströmningen illustreras bland annat av skillnaden i prestationsgrad mellan fristående kurser och program. Som framgår i avsnitt 4.3.1 är prestationsgraden betydligt högre bland programstuderande än kursstuderande. Sannolikt är programstuderande mer målinriktade än kursstuderande och eftersträvar ofta en examen, medan kursstuderande i många fall är nöjda med att delta i undervisningen.

En annan omständighet som går att relatera till betydelsen av de studerandes mål med sina högskolestudier är att de har gjort ett informerat val till utbildningen. Vid ett av utredningens referensgruppsmöten framhöll flera deltagare att genomströmningen sannolikt påverkas av att de studerande inte gör informerade val till sina högskolestudier. Flera av deltagarna upplever att många studerande gör felval och är övertygade om att bättre information inför högskolestudierna skulle minska antalet studieavbrott och byten av utbildning.

4.6.7 Framgång

Den studerandes framgång i sina studier har också betydelse för studieval och genomströmning. Studerande väljer ofta en utbildning som de tror att de kommer att lyckas med. Framförallt har dock denna faktor en stor betydelse för de studerandes beslut att avbryta en utbildning. Studieresultaten är ofta avgörande för de studerandes möjlighet att få studiestöd. Därutöver kan studieresultaten ha formell betydelse på så sätt att studerande med bristande studieresultat inte blir behöriga till efterföljande kurser. Studieresultaten spelar också en roll för den studerandes tro på sig själv inför kommande studier.⁴²

Av den enkätundersökning som HSV gjorde 2009 var dåliga studieresultat den näst vanligaste faktorn inom orsakskategorin "själva utbildningen" när det gäller frågan om orsak till studieavbrott. Det var främst inom de tekniska utbildningarna som den faktorn angavs.⁴³

⁴² Andersson, S., Andersson Chronholm, J. och Gelin, B. (2012).

⁴³ Högskoleverket (2010).

4.6.8 Trivsel och stöd

Trivsel i utbildningsmiljön är en annan faktor som har stor betydelse för om en studerande väljer att hoppa av eller inte. Studerande vill ha goda kontakter med andra studerande och med den akademiska personalen.⁴⁴

Stöttning under studietid och stödåtgärder vid behov är också faktorer som sannolikt har betydelse för trivsel, studieframgång och genomströmning. Enligt en UHR-studie är akademiskt skrivande, språkstöd och mentorsprogram några av de vanligaste stödåtgärderna som är tillgängliga för studerande och som påverkar genomströmningen positivt.⁴⁵ Enligt vår utrednings delbetänkande, bör de studerandes möjligheter att vara sjukskrivna på deltid och att studera på deltid med studieekonomi säkrad förbättras, och det kommer med största sannolikhet att bidra till ökad genomströmning och till att färre studerande hoppar av studierna.⁴⁶ Allt pekar på att denna typ av stödåtgärder har positiv inverkan på genomströmningen.

I en studie gjord vid ett kanadensiskt universitet undersöktes bland annat värdet av extra stöd under utbildningstiden.⁴⁷ Studerande som läste det första året delades in i tre olika undersökningsgrupper, plus en kontrollgrupp. Studerande i den första undersökningsgruppen fick möjlighet att ta del av olika sorters stöd, såsom hjälp av äldre studerande och extra undervisning (supplementary instruction). Studerande i den andra gruppen erbjöds en kontantbonus motsvarande ett års skolavgifter om de skulle nå upp till ett visst genomsnittsbetyg och den tredje gruppen erbjöds både stöd och kontantbonus. Studien visade att det främst var kvinnor och deltagare i den tredje gruppen som nyttjade stödet. Studien visade också att kvinnor i den tredje gruppen fick ett högre genomsnittsbetyg. Däremot hade de olika åtgärderna ingen effekt för män.

⁴⁴ Andersson, S., Andersson Chronholm, J. och Gelin, B. (2012).

⁴⁵ UHR (2016).

⁴⁶ SOU 2018:9.

⁴⁷ Angrist, J., Lang, D., and Oreopoulos, P. (2009).

4.6.9 Utbildningens kvalitet

En annan faktor som spelar viss roll för avhopp eller kvarvaro på utbildningen är vilken kvalitet utbildningen har. Det kan handla om såväl planering och organisation som informationsflöde eller att den pedagogiska eller vetenskapliga kvaliteten anses vara bristfällig.⁴⁸ När Studiesociala kommittén var på studiebesök vid Lunds universitet och Malmö högskola i oktober 2008 poängterade de studerande som kommittén samtalade med att andelen lärarledd undervisning har betydelse för genomströmningen.⁴⁹

4.6.10 Campus- respektive distansstudier

Av avsnitt 4.3.1 framgår att prestationsgraden är högre bland campusstuderande än distansstuderande för alla typer av utbildningar. Prestationsgraden är betydligt högre bland campusstuderande på fristående kurser och generella program, men bara något högre bland campusstuderande på yrkesexamensprogram.

Valet att studera på campus eller på distans påverkar alltså genomströmningen i den svenska högskolan. Framför allt presterar studerande på fristående kurser sämre på distans än på campus. Det kan i sin tur hänga ihop med vilket mål de studerande har med sina studier. Studerande som läser fristående kurser på distans har sannolikt inte lika ofta som mål att ta poäng eller examen som andra studerande, utan nöjer sig med att gå kurser och att delta i undervisningen.⁵⁰

4.6.11 Arbete vid sidan av studierna

Studier visar att för mycket arbete parallellt med studierna ökar risken för låga studieresultat och minskar sannolikheten för högre studieresultat. Arbete parallellt med studierna kan också öka utbildningstidernas längd och det tycks finnas relativt tydlig evidens för att arbete under studierna faktiskt förlänger tiden i studier och till examen. Att arbeta i måttlig omfattning vid sidan av studierna verkar däremot ha positiv inverkan på studieresultaten, men när arbetet

⁴⁸ Andersson, S., Andersson Chronholm, J. och Gelin, B. (2012).

⁴⁹ SOU 2009:28.

⁵⁰ UKÄ (2017h).

överstiger en viss omfattning övergår det till att vara negativt. Läs mer om arbetets påverkan på studier och studieresultat i avsnitt 6.5.

4.6.12 Konjunktur- och arbetsmarknadsläget

Konjunktur- och arbetsmarknadsläget kan ha betydelse för genomströmningen på flera olika sätt. Av en statistisk analys som HSV har gjort framgår att studerande påverkas av konjunkturförändringar.⁵¹ Dels genom att tidpunkten för avslutandet (ofta examen) varierar något beroende på konjunkturläge, dels genom att en större andel av de examinerade fortsätter att studera efter examen, i väntan på att arbetsmarknaden ska förbättras. Sambandet mellan andelen i fortsatta studier efter examen och andelen arbetslösa i arbetskraften är relativt starkt visar en analys av åren 1991–2007. När arbetslösheten stiger är det alltså en större andel som fortsätter att studera efter examen.

Vid en lågkonjunktur minskar vidare de studerandes möjlighet att få ett arbete vid sidan av studierna vilket i sin tur medför att de kan ägna mer tid åt studierna. Enligt en studie gällande den finska studie-stödsreformen 1992 förklarades den viktigaste faktorn för minskningen av studietiden fram till examen vara att de studerande fått svårare att få arbete vid sidan av studierna.⁵²

4.6.13 Antagning, förkunskaper och dimensionering

Antagning till och dimensioneringen av högskoleutbildningar har betydelse för genomströmningen likaväl som den har betydelse för övergången från gymnasieskolan till högskolan (jämför avsnitten 3.3.11 och 3.3.12). Genomströmningen är bättre för studerande med goda förkunskaper (meriter). Det visar bland annat en studie från UKÄ.⁵³ De studerandes förkunskaper har betydelse både för deras förmåga att klara av studierna och deras benägenhet att inte hoppa av studierna i ett tidigt skede.

Ovan (under rubriken ”Intresse”) framgår att studerande som inte valt utbildningen i första hand avbryter utbildningen tidigt i

⁵¹ Högskoleverket (2009a).

⁵² Häkkinen, I., Uusitalo, R. (2003).

⁵³ UKÄ (2018c).

större utsträckning än de som valt utbildningen i första hand. Vidare byter de som inte valt den aktuella utbildningen i första hand i större utsträckning till en annan utbildning jämfört med dem som valt utbildningen i första hand.

4.6.14 Studieuppehåll och utlandsstudier

Ur ett strikt genomströmningssperspektiv, dvs. att påbörjade studier ska klaras av på så kort tid som möjligt, är studieuppehåll av olika slag av ondo. Det gäller oavsett skälen för studieuppehållet (till exempel sociala eller medicinska skäl, vård av barn, värnplikts- eller civilpliktstjänstgöring eller studentfackliga uppdrag).

Även utlandsstudier som en del av studierna i Sverige under ett fåtal terminer leder många gånger till förlängda studietider och lägre genomströmning då de studerande långt ifrån alltid får tillgodoräkna samtliga sina utländska studier i sin svenska examen. Det framgår till exempel av Eurostudent V⁵⁴, där bara 61 procent av de svenska studerande med erfarenhet av utlandsstudier svarar att de har fått tillgodoräkna sig sina utlandsstudier fullt ut i en svensk examen.

4.6.15 Studerandes bakgrund och egenskaper

UKÄ har i en nyligen genomförd registerstudie undersökt tidiga avhopp i relation till de studerandes kön, ålder vid nybörjarterminen, svensk respektive utländsk bakgrund, gymnasiebetyg och sociala bakgrund.⁵⁵ Enligt studien hoppar män överlag av i högre utsträckning än kvinnor, vilket är särskilt tydligt på kvinnodominerade utbildningar. Ålder vid utbildningsstarten påverkar också risken att hoppa av en utbildning då det totalt sett är en något högre andel yngre än äldre nybörjare som hoppar av, men där är variationen stor mellan olika utbildningsprogram. Utländsk bakgrund har betydelse för avhoppet när det gäller vissa program, såsom exempelvis utbildningar till ämneslärare, grundskollärare och förskollärare. Social bakgrund förefaller

⁵⁴ Hauschildt, K. (2015).

⁵⁵ UKÄ (2017f).

dock inte spela någon större roll för benägenheten att hoppa av ett utbildningsprogram.⁵⁶

Däremot tyder resultaten från en annan studie från UKÄ på att det finns samband mellan social bakgrund och genomströmning i högskolan – mätt som examensfrekvens inom nominell studietid plus tre år – på fyra långa och fyra medellånga program som leder till en yrkesexamen. På de längre yrkesexamensprogrammen (minst 4,5 års studier på heltid) – där man studerade till civilingenjör, jurist, läkare och psykolog – var genomströmningen lägre för studerande som hade föräldrar med förgymnasial utbildning jämfört med studerande vars föräldrar hade en utbildning på gymnasienivå eller högre. På exempelvis juristprogrammet hade 45 procent i gruppen med förgymnasialt utbildade föräldrar och mer än 60 procent i övriga grupper avlagt examen på programmet 7,5 år efter studiestarten. Det såg dock annorlunda ut på medellånga högskoleutbildningar (3–3,5 års studier på heltid). På högskoleingenjör-, sjukgymnast- (fysioterapeut-), sjuksköterske- och socionomprogrammet hade studerande med förgymnasialt utbildade föräldrar antingen samma eller endast något lägre genomströmning jämfört med studerande från andra sociala ursprung.⁵⁷ Sammantaget förefaller inte den sociala bakgrunden spela större roll för benägenheten att hoppa av studierna, däremot verkar den ha viss betydelse för examensfrekvensen från vissa framför allt längre yrkesexamensprogram.

4.7 Hur påverkas genomströmning av en tidig övergång från gymnasieskolan till högskolan?

Bedömning: En tidig övergång från gymnasieskolan till högskolan påverkar genomströmningen på olika sätt. Om studerande går över från gymnasieskolan till högskolan tidigare än i dag kommer medianåldern bland examinerade från högskolan att sjunka. Samtidigt kommer prestationsgraden att sjunka samt risken för felval och avhopp att öka. Dessutom ökar skillnaden mellan vad de studerande vill studera och de utbildningar som

⁵⁶ Enligt rapporten hoppar studerande med lågutbildade föräldrar totalt sett av i högre utsträckning än studerande med medelhögt och högutbildade föräldrar, men när analyserna görs per program är det dock bara civilingenjörsprogrammet som uppvisar detta mönster.

⁵⁷ UKÄ (2013).

erbjuds. Det medför en uppenbar risk att samhällets kompetensbehov inte kommer att tillgodoses.

Kartläggningen över hur övergången mellan gymnasieskolan och högskolan fungerar, som redovisats i kapitel 3, pekar på att övergången på det stora hela fungerar väl. Utvecklingen av övergången har varit positiv och det är numera en större andel av en årskull som börjar studera i högskolan kort tid efter att ha avslutat gymnasieskolan än det var före läsåret 2009/10.

Vår kartläggning visar att en tidigare övergång från gymnasieskolan till högskolan skulle påverka genomströmningen på olika sätt. Om studerande går över från gymnasieskolan till högskolan tidigare än i dag kommer medianåldern bland examinerade från högskolan att sjunka, helt enkelt för att något fler studerande kommer att påbörja sina studier tidigare.

Samtidigt har det framkommit att prestationsgraden är låg bland de allra yngsta studerandena och högst för de som är 22–23 år gamla. Det torde medföra att en tidig övergång leder till något lägre prestationsgrad. Studier visar också att yngre studerande generellt hoppar av i högre grad än något äldre studerande. Det styrks av en studie av prestationsgraden på de tio största yrkesexamensprogrammen som UKÄ gjorde 2017.⁵⁸ Ur ett genomströmningsperspektiv är det alltså inte fördelaktigt med direkt övergång från gymnasiet till högskolan, konstaterar UKÄ.

Ytterligare ett problem med en tidig övergång är att risken för felval och att de studerande väljer andra utbildningar än de skulle valt om de hade väntat några år. De utbildningar som 19-åringar efterfrågar skiljer sig från dem som något äldre studerande efterfrågar. Exempelvis vill många 19-åringar bli ekonomer, civilingenjörer eller jurister, medan få vill bli lärare eller verka inom vård och omsorg. Det kan medföra att allt för många utbildas inom vissa områden och för få inom andra. En tidigarelagd övergång till högskolan innebär då en ökad risk för att vissa matchningsproblem. Exempelvis kan bristen på lärare komma att förvärras. Det finns därför en uppenbar risk att samhällets kompetensbehov inte kommer att tillgodoses. De ungas sökmönster innebär också att 19-åringar i stor utsträckning konkurrerar med andra 19-åringar om studieplatserna. För att öka

⁵⁸ UKÄ (2017f).

övergången behöver antalet platser på de utbildningar 19-åringarna efterfrågar öka, vilket medför att volymen kan behöva minskas på utbildningar som efterfrågas av äldre studerande.

4.8 Hur är genomströmningen i högskolan?

Bedömning: Genomströmningen i högskolan är god, framförallt bland studerande på utbildningsprogram och särskilt bland studiemedelstagare på utbildningsprogram. Den största förbättringspotentialen synes alltså finnas bland studerande som inte tar studiemedel och bland studerande på fristående kurser, såväl hos dem som tar studiemedel och hos dem som inte tar studiemedel.

Utredningens uppdrag att främja effektivare studier innebär att vi ska föreslå åtgärder inom studiemedelssystemet i syfte att öka genomströmningen i högskolan. För att kunna föreslå relevanta åtgärder har det varit nödvändigt att kartlägga och analysera genomströmningen på motsvarande sätt som övergången till högskolan. På så sätt har vi kunnat få en uppfattning om hur genomströmningen fungerar i dag bland olika grupper studerande, mätt utifrån olika genomströmningsmått. Vår ambition har varit att därigenom kunna identifiera vilka åtgärder som framstår som mest lämpliga för att förbättra genomströmningen i högskolan.

Då vi är begränsade till att föreslå åtgärder inom studiemedelssystemet har vi särskilt försökt att kartlägga och analysera hur genomströmningen i högskolan ser ut bland studiemedelstagarna. Det är främst studiemedelstagarna som kan förväntas bli påverkade av åtgärder inom studiemedelssystemet, även om det inte är uteslutet att en del åtgärder skulle kunna påverka även ett antal studerande som i dag inte har studiemedel.

Oavsett vilket genomströmningsmått som vi använder är det högre genomströmning bland studerande på utbildningsprogram än bland dem på fristående kurser. Likaså är det högre genomströmning bland studerande på yrkesexamensprogram jämfört med studerande på generella program. När det gäller prestationsgrad och examensålder har vi hämtat in statistik och jämfört genomströmningen mellan studiemedelstagare och icke studiemedelstagare. Båda dessa mått visar att genomströmningen bland studiemedelstagare är klart högre

än bland studerande som inte tar studiemedel. Skillnaderna mellan de som enbart tagit bidrag och de som tagit både bidrag och lån är små. Medianåldern hos examinerade med någon form av studiemedel har gått ned de senaste åren, medan medianåldern bland examinerade utan studiemedel har gått upp, se avsnitt 4.3.4.

Att notera när det gäller medianexamensåldern på de tio största yrkesexamensprogrammen bland samtliga studerande är att den i princip har varit densamma från och med läsåret 2002/03 till och med läsåret 2014/15. Åldern avser i det fallet den ålder den studerande hade det år han eller hon tog sin slutexamen inför etablering på arbetsmarknaden. Det tycks därmed inte vara något problem med eskalerande examensåldrar för dessa utbildningar.

Internationella jämförelser, där genomströmningen i Sverige framstår som mindre god än i andra länder, ter sig enligt vår mening vanskliga med hänsyn till det breda högskolebegreppet som gäller i Sverige sedan 1977 års högskolereform. I Danmark ingår exempelvis inte de stora lärarutbildningarna och sjuksköterskeutbildningarna i högskolesystemet. Inte heller högskolesystemen i Norge och Finland är särskilt lika det svenska. Skillnaderna tycks bli än större om man går utanför Norden och utanför Europa.⁵⁹ Vi anser därför att det är problematiskt att använda internationella jämförelser som grund för att bedöma om genomströmningen i Sverige är god eller inte.

Sammantaget är vår bedömning att genomströmningen i högskolan generellt sett är god, framför allt bland studerande på utbildningsprogram och särskilt bland studiemedelstagare på utbildningsprogram. Den största förbättringspotentialen finns bland studerande som inte tar studiemedel och bland studerande på fristående kurser, såväl hos dem som tar studiemedel och dem som inte tar studiemedel.

Oavsett problembilden är vårt uppdrag att föreslå åtgärder inom studiemedelssystemet som kan förbättra genomströmningen i högskolan. Mot denna bakgrund presenterar vi ett antal alternativa åtgärder i avsnitten 5.3.1 och 5.3.2 som utredningen har övervägt.

⁵⁹ SOU 2015:70.

5 Åtgärder för att underlätta tidig övergång till och öka genomströmningen i högskolan

5.1 Utgångspunkter för våra bedömningar och förslag

I utredningen har vi i uppdrag att se över hur studiemedlen kan användas för att öka genomströmningen och att underlätta övergången från gymnasieskolan till högskolan, genom att hellre erbjuda positiva incitament i stället för tvång och ökad press och utan att inkräkta på omställningsmöjligheter och på det livslånga lärandet. Våra förslag ska dessutom vara samhällsekonomiskt effektiva. Detta är ett svårt uppdrag!

Uppdraget är svårt eftersom studiemedlen bara är en av flera faktorer som påverkar studieval och studieresultat. Andra faktorer som påverkar detta är antagningsregler, utsikterna på arbetsmarknaden och förväntad avkastning av utbildningen, avgifter eller inga avgifter, intresse, målsättning, framgång, trivsel och stöd, utbildningens kvalitet, campus- eller distansstudier, arbete vid sidan av, konjunkturläget, utbildningens dimensionering, de studerandes bakgrund, m.m. Studiemedlen är alltså bara en av flera faktorer som påverkar när studerande börjar studera och hur snabbt studierna går.

Studiemedelssystemet har dessutom andra uttalade mål än genomströmning – det ska verka rekryterande för både kvinnor och män och därmed bidra till ett högt deltagande i utbildning, det ska utjämna skillnader mellan individer och grupper i befolkningen och bidra till ökad social rättvisa, samt ska ha en god effekt på samhällsekonomin över tiden.¹ Vid sidan av de begränsningar som anges i våra direktiv sätter dessa mål gränser för vad som är möjligt. Målen

¹ Prop. 1999/2000:10 och prop. 2015/16:1, utg.område 15.

för studiestödet innebär att det ska locka studerande i olika åldrar och dessutom verka kompensatoriskt mellan olika grupper – det ska vara ett system för alla som har för avsikt att studera. De studerande ska fritt kunna välja vad de ska studera och när de ska göra det, utan att studiemedelssystemet lägger hinder i vägen. Studiemedelssystemet innehåller förvisso en del gränser för vilka utbildningar som ger rätt till stöd och hur länge det är möjligt att studera, men som utgångspunkt stödjer det de studerandes fria val. Vi kan t.ex. inte påverka vilka utbildningar de studerande väljer.

Sedan 1965 har det svenska studiemedelssystemet främjat genomströmningen vid svenska högskolor genom att finnas till och genom att hålla en tillräckligt hög nivå. Sedan den 1 juli 2018 är studiemedlens köpkraft i förhållande till konsumentprisindex dessutom högre än någonsin tidigare. Studiemedlens tillräcklighet är den främsta garanten för att studiemedelssystemet bidrar till hög genomströmning i högskolan. Vi har i kapitel 4 också redovisat att studiemedelstagarna har långt högre prestationsgrad än de som inte har några studiemedel. Utrymmet att förbättra prestationsgraden är begränsat. Utöver tillräckligheten har studiemedlen även andra inslag som är avsedda för att studerande ska upprätthålla en hög studietakt, bl.a. krav på studieresultat, ett begränsat antal veckor och ett fribelopp för inkomst.

I följande avsnitt diskuterar vi några modeller för att med hjälp av studiemedlen tidigarelägga övergången till högskolan och att öka genomströmningen. När vi sedan bedömer dessa förslag har vi beaktat den begränsning som direktiven ger oss – morot hellre än piska och inget hinder mot omställning och livslångt lärande – och de begränsningar som i övrigt ges av studiestödets mål. I bedömningen tar vi även hänsyn till förslagets kostnadseffektivitet och kommittéförordningens bestämmelser om krav på finansiering av våra förslag.

5.2 Tidigare övergång från gymnasieskolan till högskolan med hjälp av studiemedelssystemet

5.2.1 Alternativa åtgärder för tidig övergång från gymnasieskolan till högskolan

I avsnitt 4.7 gör vi bedömningen att en tidig övergång från gymnasieskolan till högskolan påverkar genomströmningen på olika sätt. Om studerande går över från gymnasieskolan till högskolan tidigare än i dag kommer medianåldern bland examinerade från högskolan att sjunka. Samtidigt kommer prestationsgraden att sjunka samt risken för felval och avhopp att öka. Dessutom ökar skillnaden mellan vad de studerande vill studera och de utbildningar som erbjuds och därmed finns en uppenbar risk att samhällets kompetensbehov inte kommer att tillgodoses.

Utredningens uppdrag i fråga om övergången från gymnasieskolan till högskolan är att med utgångspunkt i kartläggningen över hur den fungerar och analysen av hur en tidig övergång påverkar genomströmningen, bedöma om det finns skäl att vidta åtgärder inom studiemedelssystemet för att underlätta en tidig övergång. Innan vi tar ställning till detta behöver vi överväga några tänkbara förändringar i studiemedelssystemet som möjligen skulle kunna underlätta en tidig övergång från gymnasieskolan till högskolan. I det följande presenterar vi de tänkbara åtgärder som utredningen har övervägt.

Alternativ: Examensbonus till studerande som tar examen före en viss ålder

En åtgärd för att uppmuntra studerande att både övergå tidigare från gymnasieskolan till högskolan och att öka genomströmningen på så sätt att examensåldern sänks, kan vara att premiera tidiga examina från universitet och högskolor. Det kan ske genom att ge någon form av kontantbonus eller annan förmån, t.ex. låneavskrivning, till studerande som tar examen senast vid en viss ålder.

Syftet är att förmå alla studerande att snabbare etablera sig på arbetsmarknaden. Ett steg i den riktningen är då åtgärder som stimulerar de studerande att ta examen vid en lägre ålder än i dag. Då borde

examensbonus ges till alla examinerade, oavsett var de tagit sin examen och oavsett om de tar studiemedel eller inte. Vi anser ändå att det är rimligt och nödvändigt att begränsa personkretsen som kan komma ifråga för en examensbonus. Personkretsen bör avse studerande som uppfyller kraven för anknytning till Sverige enligt grundläggande villkor för studiemedel. Vi har därför övervägt en kontantbonus till studerande som uppfyller grundläggande villkor för studiemedel (medborgarskap och annan anknytning) samt att utbildningen varifrån examen tagits är studiemedelsberättigande.

Examensbonusen skulle kunna ges till de som tar en 3–3,5-årig svensk eller motsvarande utländsk examen senast det år den studerande fyller 24 år, en examen som har en sammanlagd studietid på 4–4,5 år senast det år den studerande fyller 25 år eller en examen som har en sammanlagd studietid som är 5–5,5 år lång senast det år den studerande fyller 26 år.² Undantag från åldersgränserna bör kunna medges vid synnerliga skäl, exempelvis om den studerande har studerat med studiemedel under sjukdom eller har en dokumenterad funktionsnedsättning som har lett till en fördröjning av studierna. För att underlätta administrationen tänker vi oss att en studerande enbart ska kunna begära ut en examensbonus vid ett tillfälle. En studerande som exempelvis studerar till en masterexamen i teknik får således välja mellan att begära ut en bonus för en treårig kandidatexamen eller för en femårig masterexamen. Beloppsnivån för en bonus bör bestämmas till 15 000 kronor för en 3–3,5-årig examen, till 20 000 kronor för en 4–4,5 årig examen och till 25 000 kronor för en 5–5,5-årig examen.

Även om utredningen bedömer att en examensbonus kan ha en positiv effekt ser vi flera problem med att införa en sådan bonus. För det första skulle det bli en mycket kostnadsdrivande åtgärd. Att enbart premiera de studerande som redan i dag tar examen inom de stipulerade åldersgränserna skulle kosta drygt en halv miljard kronor. Det är således mycket höga s.k. dödviktskostnader. Därutöver tillkommer de ytterligare studerande som motsvarar den önskade beteendeförändringen samt de studerande som i dag inte tar ut någon examen trots att de skulle ha kunnat göra det. Uppskattningsvis tillkommer ytterligare en kostnad på 100–150 miljoner kronor. En examensbonus skulle med andra ord inte bli särskilt kostnadseffektiv ur detta perspektiv.

² Förlängs till sex år i det fall läkarutbildningen förlängs.

Enligt Långtidsutredningen 2011 skulle emellertid samhällets intäkter (exklusive den studerandes del) vara i storleksordningen 80 000 kronor för varje år som en studerande kan tidigarelägga sin examen. Även Holmlund, Liu och Nordström Skans kommer fram till att det är relativt kostsamt med uppehåll mellan gymnasiet och högskolan. Enligt deras studie ger ett års uppehåll motsvarande två procent lägre inkomst vid 35 års ålder. Ett annat sätt att uttrycka detta är att säga att två års uppehåll efter gymnasiet minskar nuvärdet av livsinkomsten med nästan hälften av ett års inkomst vid 40 års ålder.³

Ur dessa perspektiv skulle en så liten minskning av examensåldern som ett halvt år leda till att bonusen är självfinansierande. Systemet bör, som Långtidsutredningen 2011 föreslår, i så fall införas kohortvis för att inte missgynna dem som redan gjort sina val under existerande system.

Det finns även en risk med att en förmån i form av en examensbonus inte är effektiv eftersom belöningen kommer långt i efterhand, när studierna redan har avslutats. En uppföljning av den norska konverteringsordningen, som innebär att studielånen i efterhand konverteras till bidrag i proportion till de studerandes poängprestationer, har dock visat att prestationsgraden ökat sedan ordningen införts. En viss osäkerhet finns beträffande uppföljningen då det var svårt att särskilja vilken betydelse just konverteringsordningen hade jämfört med andra delar av den kvalitetsreform som den ingick i. Slutatsen var dock att konverteringsordningen hade en viss självständig betydelse för den höjda prestationsgraden, se avsnitt 4.4.2.

Om bonusen enbart ska gälla högskolor och universitet och inte samtliga eftergymnasiala studier kommer det vid utlandsstudier även att uppstå svårigheter med att bedöma vad som är en högskoleutbildning och vad som inte är det.

Ett alternativ till att införa en examensbonus enligt vad som beskrivits ovan kan vara att på motsvarande sätt medge avskrivning av delar av studielånen till studerande som tagit studielån och tagit en examen inom åldersgränserna. En fördel med att medge avskrivning av studielån i stället för att betala ut en kontantbonus är att den blir något mindre kostsam, eftersom kretsen av förmånsberättigade personer blir snävare. Det skulle dessutom kunna medföra att ungdomar från studieovana hem med låneaversion blir mer

³ Holmlund, Liu och Nordström Skans (2008).

intresserade av att studera vidare i högskolan med studielån. En nackdel är förstås att förmånen enbart kan påverka studerande som tar lån, vilket utesluter nästan hälften av de studerande i högskolan. Av studiemedelstagarna i högskolan är det nästan 30 procent som bara har bidrag och därmed inte kommer att omfattas av förmånen. En annan nackdel är att även denna åtgärd medför höga dödviktstkostnader, då det finns en stor risk att avskrivning i första hand gynnar studerande som redan skulle ha tagit examen inom de fastställda åldersgränserna, samt att belöningen kommer långt i efterhand. Kostnaden för reformen skulle dessutom fortfarande bli mycket hög. Med samma beloppsnivåer som för bonusen skulle kostnaden för att enbart premiera studerande med lån som redan i dag tar examen inom de stipulerade åldersgränserna uppgå till drygt 300 miljoner kronor. Även här tillkommer de ytterligare studerande som motsvarar den önskade beteendeförändringen samt de studerande som i dag inte tar ut någon examen trots att de skulle ha kunnat göra det. Uppskattningsvis tillkommer därmed en kostnad på 50–100 miljoner kronor. Det innebär att inte heller en examensbonus i form av avskrivning av lån skulle bli särskilt kostnads effektiv. Men om hänsyn tas till den samhällsekonomiska vinsten av en tidigarelagd examen hamnar saken, vilket har beskrivits ovan, i ett annat ljus.

Vi ser inte heller att en konverteringsordning enligt norsk modell skulle vara lämplig. För det första skulle det avskräcka många studerande från att börja studera med enbart lån och för det andra skulle det innebära en total omläggning av det svenska studiemedelsystemet, som bland annat skulle medföra betydande administrativa konsekvenser.

Sammanfattningsvis skulle en examensbonus som relateras till examen före en viss ålder kunna ha en viss effekt för övergången från gymnasieskolan till högskolan, men åtgärden kommer initialt att bli mycket kostnadsdrivande. Det är dessutom svårt att med säkerhet veta vilka effekter förslaget ger. Åtgärden skulle dock tydligt signalera att samhället vill förändra den i dagsläget samhällsekonomiskt dyra ”börja senare om osäker-norm” som tycks råda avseende övergången till högskolan.

Alternativ: Förmånligare studiemedel till studerande som påbörjar högskolestudier före 21 års ålder

En annan åtgärd vi har övervägt för tidig övergång från gymnasieskolan till högskolan är att studerande som påbörjar högskolestudier före en viss ålder får rätt till förmånligare studiemedel än andra studerande. Det skulle kunna röra sig om en högre bidragsandel, ett högre studiemedelsbelopp eller fler veckor med studiemedel för studerande som påbörjar högskolestudier före 21 års ålder jämfört med andra studerande. Eftersom det är så stor andel av de yngsta studerande som enbart har bidragsdelen i studiemedlen så förefaller en högre bidragsandel eller fler veckor med studiemedel vara att föredra framför ett högre totalbelopp. Det finns heller inga tecken på att totalbeloppet är för lågt, särskilt inte för de yngsta studerande. Att unga skulle få fler studiemedelsveckor förefaller inte heller vara särskilt effektivt för att stimulera övergången till högskolan. Nuvarande regler om rätt till 240 veckor (motsvarande 12 terminer eller 6 års heltidsstudier) med studiemedel för eftergymnasiala studier bedöms vara väl tilltaget och fler veckor för de under 21 år skulle sannolikt ha liten inverkan. Däremot kan sannolikt en högre bidragsandel ha viss stimulerande effekt, särskilt för unga från studieovana hem med vanligen högre låneaversion. En högre bidragsandel skulle i sådana fall kunna ges till studerande som påbörjar studier före 21 års ålder.

Det finns dock invändningar mot en sådan åtgärd. Återigen är det de höga dödviktskostnaderna som avskräcker. Läsåret 2016/17 var det 26 300 svenska nybörjare i högskolan som var under 21 år (41 procent av samtliga svenska nybörjare), varav över 90 procent hade studiemedel i någon form. Samtliga dessa skulle då komma ifråga för en högre bidragsandel, och sedan ökar kostnaden ytterligare för de som ändrar sitt beteende. En bidragshöjning med så lite som 1 000 kronor per 4 veckors period ger på årsbasis en startkostnad på cirka 300 miljoner kronor inklusive pensionsavsättning. Sedan tillkommer kostnader för de som tidigarelägger övergången till högskolan samt kostnader för de som fortsätter sina studier.

Åtgärden saknar också precision på så sätt att den inte har någon koppling till syftet. Syftet är ju att de studerande ska vara yngre än i dag när de går ut på arbetsmarknaden. Men en högre bidragsandel vid studiestarten betyder inte med automatik att de studerande

också blir klara tidigare. Därför kan åtgärden behöva omges med olika krav för att studerande ska få del av ett fortsatt högre bidrag, krav som riskerar att bli omständliga. Ett krav skulle kunna vara att det inte är tillåtet med studieuppehåll, så att den studerande inte bara börjar för att få högre bidragsandel och sedan tar studieuppehåll och bibehåller den högre bidragsandelen när studierna återupptas. Det kan också tänkas att det ställs krav på studieresultat och studieomfattning för att få den högre bidragsandelen. Det krävs också kontroller av de studerandes efterlevnad av reglerna.

Sammantaget skulle en högre bidragsandel kunna bidra till en tidig övergång från gymnasieskolan till högskolan, men åtgärden är kostnadsdrivande och skulle behöva omges av komplicerade villkor för att få precision och att verka effektivt.

Alternativ: Merit- och resultatbonus till studerande som påbörjar högskolestudier före 21 års ålder

En annan åtgärd vi har övervägt är en kombinerad merit- och resultatbonus riktad till studerande som har höga gymnasiebetyg och som påbörjar högskolestudier före en viss ålder. Målgruppen vi tänker oss är studerande som påbörjar högskolestudier före 21 års ålder och som har genomsnittlig meritpoäng från gymnasiet på 15 eller högre. Principen skulle vara att de studerande som studerar heltid och tar 45 högskolepoäng (hp) under år ett får 5 000 kronor, tar minst 45 hp år två får 10 000 kronor och tar minst 45 hp år tre får 15 000 kronor. Därefter betalas ingen bonus ut. UKÄ har i flera rapporter konstaterat att studerande med höga meritpoäng har högre prestationsgrad än studerande med lägre meritpoäng. En åtgärd som både innehåller en merit- och en resultatbonus stimulerar därmed både en tidig övergång till högskolan och ökad genomströmning.

Dessutom har UKÄ konstaterat att det finns en relativt stor grupp av personer som slutfört gymnasiet med höga betyg och som kommer från studieovana hem, men som inte har påbörjat högskolestudier vid 25 års ålder. En merit- och resultatbonus skulle kunna bidra till att rekrytera fler ur denna grupp till högskolan och därmed bidra till att minska den sociala snedrekryteringen.

Mot en merit- och resultatbonus talar att det kan upplevas som orättvist med en bonus kopplad till gymnasiebetyg. Rättvisan i betygssättningen har ifrågasatts från tid till annan. Det kan också

hävdas att de med bra meriter får dubbel fördel, då urvalet till högskoleutbildningar redan premierar höga meritpoäng. Det behövs också en ordning för att pröva om de som behövt komplettera sina betyg efter gymnasiet har tillräckliga meritpoäng för att komma ifråga för bonusen. För att åtgärden ska vara förenlig med EU-rätten behöver också gymnasiebetygen inom EES och Schweiz kunna värderas enligt samma skala som svenska gymnasiebetyg. Redan i dag har UHR (som sköter antagningen till högskoleutbildningar) vissa utmaningar med detta. Ytterligare en invändning är att åtgärden är kostnadsdrivande då många unga redan betar sig på önskvärt sätt. Som vi redovisat ovan så var det 26 300 svenska nybörjare läsåret 2016/17 som var yngre än 21 år. Deras meritpoäng har vi inte uppgifter om, men av den nämnda UKÄ-rapporten kan vi dra slutsatsen att uppskattningsvis 38 procent av dem med en gymnasieexamen i en årskull (cirka 100 000 personer i årskullen född 1991 hade slutbetyg/gymnasieexamen) har ett betygsgenomsnitt på minst 15. Skulle alla dessa påbörja högskolestudier före 21 års ålder och ta 45 högskolepoäng under år ett skulle kostnaden för bonusen uppskattningsvis bli $38\,000 \times 5\,000$ kronor = 190 miljoner kronor. Det är högt räknat och inkluderar ett antagande om en relativt kraftig beteendeförändring och mycket goda studieresultat. Utgår vi i stället från de 26 300 nybörjarna 2016/17, antar att 75 procent har minst 15 i betygssnitt och att 80 procent klarar 45 högskolepoäng första året blir kostnaden cirka 79 miljoner kronor. Sedan ökar kostnaden ytterligare för år två och år tre.

Sammantaget riskerar ett bonussystem baserat på ålder, meriter och resultat att bli komplicerat, kostnadsdrivande och kan upplevas som orättvist. Det skulle dock kunna ha vissa positiva effekter på övergången och den sociala rekryteringen till högskolan samt även för genomströmningen i högskolan.

Alternativ: Flyttbidrag till unga studerande som flyttar till annan ort för att studera

En annan åtgärd vi har övervägt för att underlätta en tidig övergång från gymnasieskolan till högskolan är ett flyttbidrag inom studiemedelssystemet riktat till 19- och 20-åringar som flyttar till en annan ort för att studera. Som framgår i kapitel 3 så är bostadssituationen på studieorten en faktor som kan motverka en tidig övergång till

högskolan. För att underlätta unga blivande studerandes flytt inför högskolestarten kan ett flyttbidrag om förslagsvis 10 000 kronor ha en viss effekt. De presumtiva studerande som ska omfattas av flyttbidraget är de som uppfyller de grundläggande villkoren för rätt till studiemedel och som flyttar till en studieort inom EES och Schweiz. Det är övergången till högskolestudier som ska underlättas, men när det gäller flyttbidraget är vår uppfattning att det bör gälla alla campusutbildningar på eftergymnasial nivå.

Det är också rimligt att flytten avser ett visst avstånd, förslagsvis 10 mil, och att det finns krav på att den studerande flyttar till studieorten eller till en ort inom rimligt pendelavstånd från studieorten. Det bör också finnas vissa tidsgränser för att undvika överutnyttjande. Flytten bör ske i anslutning till studiestarten, med ansökan om flyttbidrag tidigast två månader före flyttdatum och senast två månader efter. Det bör också finnas krav på folkbokföring på den nya bostadsorten. Vi anser också att det bör vara samma princip för utbetalning av flyttbidraget som för studiemedlen, dvs. att den flyttande studerande registrerat sig på utbildningen (studier i Sverige) eller att den flyttande studerande har antagits till utbildningen utomlands. Vi menar också att flyttbidraget bör hållas inom studiemedelssystemet, dels av administrativa skäl, dels av behovsskäl, dvs. att studiemedelstagande är ett tecken på att den studerande har ett behov av ekonomiskt stöd. Det medför att en rätt till flyttbidrag förutsätter att den studerande också uppbär studiemedel i viss omfattning under den första terminen.

Det finns risk för överutnyttjande av ett flyttbidrag. Det kan hända att bidraget utnyttjas av personer som inte har någon egentlig avsikt att studera. Samma problem finns förvisso redan med studiemedel, men det bör ändå finnas återbetalningskrav om den som fått flyttbidrag inte påbörjat studierna eller inte kan visa att han eller hon har flyttat eller haft kostnader för att flytta.

Det är svårt att uppskatta effekten av denna åtgärd. I dag bor många 19–20-åringar kvar hemma när de börjar studera i högskolan. Ett tecken på det är att det är så få som har behov av studielån. Eftersom övergången är lägre från kommuner utan lärosäten kan övergången till högskolan från sådana kommuner underlättas med ett flyttbidrag. Liksom examensbonusen skulle flyttbidraget till yngre studerande kunna användas som en signal för att samhället

anser att det är bra att ungdomar går tidigt från gymnasieskolan till högskolan.

Åtgärden är dock kostnadsdrivande då många unga redan i dag flyttar i samband med högskolestarten. Över 90 procent av de unga studerande (19–20 år) i högskolan har studiemedel, varav cirka hälften enbart har bidrag och hälften lån och bidrag. Antar vi att det främst är de med både bidrag och lån som flyttat och att uppskattningsvis 80 procent av dem skulle komma ifråga för flyttbidrag kan kostnaden uppskattas till 10 400 studerande som får 10 000 kronor i flyttbidrag, dvs. drygt 100 mnkr.

Sammantaget blir åtgärden dyr och måste omges med ett komplicerat regelverk. Det finns även en viss risk för överutnyttjande. Åtgärden skulle kunna underlätta övergången från gymnasieskolan till högskolan, men effekten av den är mycket svår att uppskatta.

5.2.2 Överväganden om åtgärder för att underlätta en tidig övergång från gymnasieskolan till högskolan

Bedömning: Det finns en viss potential att tidigarelägga övergången från gymnasieskolan till högskolan. Skälen för att underlätta övergången är dock inte tillräckliga för att vidta åtgärder inom studiemedelssystemet.

Vår kartläggning av hur övergången fungerar i dag visar att det inte är något problem med stigande åldrar bland dem som går från gymnasieskolan till högskolan. Utvecklingen av övergången har varit positiv och det är numera en större andel av en årskull som börjar studera i högskolan kort tid efter att ha avslutat gymnasieskolan än det var före läsåret 2009/10.

Vid en internationell jämförelse är visserligen åldern vid övergång till högre utbildning något högre i Sverige än i många andra länder. Enligt avsnitt 3.2.1 kan det bland annat ha sin förklaring i att svenska gymnasieelever typiskt sett är något äldre när de avslutar sin gymnasieutbildning än studerande i andra länder och att det utbildningsutbud som erbjuds vid universitet och högskolor i Sverige är brett och i viss utsträckning riktar sig till något äldre nybörjare,

exempelvis på vård- och omsorgsutbildningar. Någon exakt jämförelse mellan länder är inte möjlig att göra med hänsyn till de olika utbildningssystemen.

Av analysen av hur en tidig övergång påverkar genomströmningen framgår att en tidigarelagd övergång från gymnasieskolan till högskolan påverkar genomströmningen på olika sätt. Om studerande går över från gymnasieskolan till högskolan tidigare än i dag kommer medianåldern bland examinerade från högskolan att sjunka. Samtidigt kommer prestationsgraden att sjunka samt risken för felval och avhopp att öka. Dessutom ökar skillnaden mellan vad de studerande vill studera och de utbildningar som erbjuds. Det medför en uppenbar risk för att samhällets kompetensbehov inte kommer att tillgodoses.

Det finns flera orsaker till varför ungdomar inte går över till högskolan tidigare, exempelvis att de saknar tillräckliga betyg, att arbetsmarknadsläget är bra, och att antalet utbildningsplatser är för få på de utbildningar de vill gå. Utöver nämnda exempel på faktorer tycks det finnas en norm både bland ungdomar och bland personer i deras närhet, att det är rimligt att efter att gymnasieskolan avslutats pausa, fundera över inriktningen på de fortsatta vägvalen i livet, kanske arbeta ett tag, kanske resa ett tag, kanske både arbeta och resa, innan högskolestudier påbörjas. Denna norm har ett pris på så sätt att den bidrar till en fördröjd övergång till högskolan. Det hämmar utvecklingen så att de som ska börja studera inte är yrkesverksamma i ett högproduktivt yrke så länge som de potentiellt skulle kunnat vara och därmed inte genererar lika stora intäkter, varken till sig själva i form av inkomster och intjänad pension eller till samhället i form av skatteintäkter.

Som ett försök att bryta denna norm skulle studiemedelssystemet kunna användas, som en signal för att samhället anser att det är bra att ungdomar går tidigt från gymnasieskolan till högskolan. Våra överväganden om en examensbonus är då användbara. Det är dock redan en stor andel studerande som agerar i enlighet med det önskvärda beteendet vilka kommer att få ta del av förmånen. De ytterligare studerande som kommer att påverkas av förmånen kommer enligt vår bedömning enbart att ge en begränsad effekt på övergångsåldern till högskolan. De kostnader på 350–400 miljoner kronor som vi ovan har redovisat, och som enbart omfattar avskrivning av lån, är mot denna bakgrund höga och inte möjliga för utredningen

att finansiera. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, där hänsyn tas till s.k. dynamiska effekter, kan det dock trots det vara lönsamt att införa en examensbonus. Vi bedömer dock att osäkerheten kring en sådan beräkning av dynamiska effekter är allt för stor.

Övriga alternativ som redovisats i avsnitt 5.2.1 bedömer vi inte ska genomföras. De positiva effekterna av dessa åtgärder är mycket svåra att bedöma. Ett förmånligare studiemedel till studerande som påbörjar studier före 21 års ålder skulle dessutom behöva omges av mycket komplicerade villkor för att kunna genomföras och är därtill kostnadsdrivande. En merit- och resultatbonus skulle framför allt upplevas som orättvis, men riskerar även att bli komplicerad och kostnadsdrivande. Flyttbidragets träffsäkerhet är svårbedömd, det skulle behöva omges av komplicerade regler och det finns också en viss risk för överutnyttjande av ett sådant stöd.

Det finns skäl för och emot att vidta åtgärder inom studiemedelssystemet för att tidigarelägga övergången från gymnasieskolan till högskolan. För talar att medianåldern bland examinerade från högskolan sannolikt blir lägre och att fler skulle få längre tid i ett högproduktivt yrke. Emot talar att prestationsgraden sannolikt kommer att sjunka samt att risken för felval och avhopp ökar. Dessutom ökar skillnaden mellan vad de studerande vill studera och de utbildningar som erbjuds. Det medför en uppenbar risk för att samhällets kompetensbehov inte kommer att tillgodoses. Den närmast till hands liggande åtgärden – en examensbonus – är också kostnadsdrivande och det är osäkert om den är samhällsekonomiskt lönsam. Dessutom är den inte möjlig att finansiera inom studiemedelssystemet. Sammantaget är skälen inte tillräckliga för att vidta åtgärder inom studiemedelssystemet för att öka övergången från gymnasieskolan till högskolan.

Om det ändå finns önskemål att påverka övergången så att även examensåldern sjunker, görs detta i första hand genom förändringar av andra system än av studiemedelssystemet. Några av de faktorer som har störst betydelse för ungas övergång till högskolan är arbetsmarknadsläget, antagningsreglerna och antalet utbildningsplatser. Dessa tre faktorer samverkade läsåret 2009/10 och bidrog till att 19-åringarnas direktövergång ökade påtagligt. Det är uppenbart att dessa faktorer har större betydelse för tidig övergång från gymnasieskolan till högskolan än vad studiemedelssystemet har. Tänkbara

åtgärder inom dessa system skulle exempelvis kunna vara att ungdomars kvot vid antagning till högskolan blir större eller att utbildningsutbudet i högre utsträckning dimensioneras utifrån ungdomars utbildningsönskemål.

5.3 Ökad genomströmning i högskolan med hjälp av studiemedelssystemet

5.3.1 Alternativa åtgärder för ökad genomströmning i högskolan

I avsnitt 4.8 gör vi bedömningen att genomströmningen i högskolan generellt sett är god, framför allt bland studerande på utbildningsprogram och särskilt bland studiemedelstagare på utbildningsprogram. Den största förbättringspotentialen synes alltså finnas bland studerande som inte tar studiemedel och bland studerande på fristående kurser, oavsett om de tar studiemedel eller inte. Då utredningens uppdrag är att föreslå åtgärder inom studiemedelssystemet i syfte att öka genomströmningen i högskolan har vi övervägt ett antal olika förändringar som skulle kunna bidra till detta. I det följande presenterar vi de tänkbara åtgärder som utredningen har övervägt.

Alternativ: Ändrat fribelopp

Att justera fribeloppet kan vara ett alternativ för att påverka genomströmningen i högskolan. Tidigare höjningar av fribeloppet har medfört att andelen studerande som arbetar vid sidan av studierna har ökat. Studier tyder på att arbete över en viss nivå medför längre studietider och försämrat studieresultat, se avsnitt 6.5. Utredningen har dessutom ett särskilt uppdrag att föreslå väl avvägda nivåer för fribeloppet inom studiemedelssystemet i syfte att skapa ett långsiktigt hållbart system med både incitament till effektiva studier och tillräcklig möjlighet till arbete vid sidan av studierna. Utredningen ska också undersöka möjligheten att undanta inkomster under sommarferier.

Mot denna bakgrund har utredningen övervägt att ändra nivåerna för fribeloppet, införa åldersrelaterade fribelopp och att undanta

inkomster under sommarferier. Utredningen redovisar sina närmare överväganden och förslag i dessa delar i avsnitten 6.7 och 6.8.

Utöver att införa ett åldersrelaterat fribelopp har vi övervägt förslaget från Långtidsutredningen 2011 att relatera fribeloppsnivån till den studerandes studieresultat. I avsnitt 4.5.2 redogör vi närmare för förslaget som går ut på att fribeloppet ska reduceras i takt med den studerandes ackumulerade uteblivna resultat från tidigare terminer. Långtidsutredningen 2011 menade att studerande med uteblivna resultat från tidigare terminer har en tydligare alternativ användning av sin tid än att arbeta, dvs. att läsa ikapp kurserna. Vi instämmer i det, men enligt vår bedömning är en sådan lösning komplicerad och skulle kräva relativt stora administrativa resurser.

Fribeloppet skulle för det första behöva stämmas av och räknas ut individuellt för varje år eller termin. I och med att studiemedlen betalas ut i förskott innebär det att något beslut om studiemedel och fribelopp inte kan fattas förrän den period som ska resultatprövas är avslutad och alla resultat har kunnat rapporteras. Det skulle med andra ord innebära att CSN måste vänta med att fatta beslut om studiemedel en bit in på varje termin, eller åtminstone vänta med att fatta ett beslut om studiemedel som grundar sig på samtliga resultat. Möjligen kan man tänka sig en lösning där CSN först fattar ett beslut om studiemedel som grundar sig på ett fribelopp utifrån de resultat som finns tillgängliga och sedan ändrar det när samtliga resultat för terminen har rapporterats. Vi ser en del problem med en sådan lösning då det kommer att innebära att vissa studerande, de som anmält inkomst över fribeloppsgränsen, skulle behöva klara sig med mindre studiemedel några veckor in på varje termin. Till skillnad mot resultatprövningen för rätt till fortsatta studiemedel, där det räcker att CSN kan konstatera att den studerande når upp till en viss nivå (exempelvis 75 procent av studieåtagandet vid högskolestudier), måste CSN i detta fall veta om den studerande har klarat 75 eller 100 procent eller någon annan andel av sitt studieåtagande för att kunna fastställa korrekt fribeloppsnivå.

En annan inte obetydlig komplicerande faktor är att olika skolformer har olika poäng- och resultatsystem. Vissa utbildningar är inte poängsatta, såsom folkhögskoleutbildningar, vilket innebär att den studerande antingen klarar av utbildningen till 100 procent eller inte klarar av den alls. Vid studier inom kommunal vuxenutbildning

får den studerande i stället ligga efter med kurser motsvarande högst en halv termin (200 verksamhetspoäng).

Att fastställa fribeloppet först i efterhand vid efterkontrollen ser vi inte som ett alternativ. De studerande kommer i sådana fall att få svårigheter att planera sitt arbete och att förutse vilken inkomst de har möjlighet att ha utan att studiemedlen reduceras.

Alternativ: Examensbonus till studerande som tar examen före en viss ålder

Att premiera studerande som tar examen före en viss ålder genom att ge dem en kontantbonus eller att skriva av delar av deras studielån kan vara ett alternativ för att påverka studerande att påbörja studier tidigare och att studera mer effektivt med fler poäng per läsår och med färre uppehåll. En sådan åtgärd skulle alltså både kunna medföra en tidigare övergång från gymnasieskolan till högskolan och ökad genomströmning i form av sänkt examensålder. Vi har därför övervägt att införa en examensbonus till samtliga studerande som uppfyller kraven för anknytning till Sverige enligt grundläggande villkor för studiemedel alternativt en bonus i form av avskrivning av lån till studerande som tar examen före en viss ålder. En utförlig redogörelse över alternativen finns i avsnitt 5.2.1. Som framgår kommer åtgärden, som har flera positiva inslag, initialt att vara kostnadsdrivande. Det är dessutom svårt att med säkerhet veta vilka effekter förslaget ger.

Alternativ: Anpassade maximitider med studiemedel utifrån utbildningens längd

Enligt nuvarande studiemedelssystem har alla studerande rätt till studiemedel i 240 veckor på eftergymnasial nivå. Därutöver kan studiemedel lämnas om det finns synnerliga skäl, exempelvis funktionshinder eller andra mycket speciella omständigheter. Studiemedel kan dessutom lämnas utöver veckogränserna till studerande som är minst 40 år, om det finns särskilda skäl, och då i ytterligare högst 40 veckor.

Studiesociala kommittén föreslog 2009 att den generella studiemedelsberättigande tiden för högskolestudier borde sänkas från sex till fyra års heltidsstudier. Studiemedel utöver fyra års heltidsstudier

skulle kunna lämnas till studerande som antingen har avlagt treårig generell examen eller som påbörjat en minst 3,5 år lång utbildning och inom denna klarat av minst 180 högskolepoäng. Dessa studerande skulle kunna få studiemedel för ytterligare två års heltidsstudier. Vidare skulle studerande som läser utbildningar som är minst fem år långa kunna få studiemedel för ytterligare ett år, dvs. i totalt sju år. Utöver tidsgränserna skulle det precis som i dag vara möjligt att få ytterligare studiemedel om det finns synnerliga skäl, eller särskilda skäl för studerande som är minst 40 år. Fyraårsspärren motiverades med att de studerande redan från start skulle uppmuntras att tänka över sina studieplaner och tidigt komma igång med målinriktade studier. Möjligheten till ett sjunde år med studiemedel var en anpassning till det faktum att många utbildningsprogram har förlängts under senare år. Långtidsutredningen 2011 anslöt sig till detta förslag då den bedömde att det vore rimligt att koppla antalet terminer med studiemedel till studieresultatet.

En stor majoritet av remissinstanserna som besvarade remissen av Studiesociala kommitténs betänkande var dock negativa till förslaget, då de bl.a. såg risker för att rekryteringen skulle hämmas, att förslaget skulle missgynna studieovana studerande som provar sig fram eller väljer fel och att det gick emot principen om det livslånga lärandet. De instanser som var positiva till förslaget ansåg bl.a. att det kunde väntas bidra till en ökad genomströmning samt sporra studerande att redan initialt tänka igenom sina studieval.

När det gäller antalet berörda personer bedömde Studiesociala kommittén att vid tidpunkten för betänkandet fick cirka 2 000 personer studiemedel i mer än fyra år utan att uppfylla de krav på examen eller på avklarade poäng som föreslogs.

Utredningen har övervägt om Studiesociala kommitténs förslag om anpassade maximitider med studiemedel utifrån utbildningens längd kan vara en ändamålsenlig åtgärd för att öka genomströmningen i högskolan samtidigt som det kan tillgodose det behov av rätt till fler veckor med studiemedel som studerande på längre utbildningar kan ha. Liksom Studiesociala kommittén bedömer utredningen att en fyraårsspärr kan uppmuntra de studerande att redan från start tänka över sina studieplaner och komma igång med målinriktade studier. Ett extra sjunde år med studiemedel till studerande med långa utbildningar kan vidare ses som en anpassning utifrån att många akademiska utbildningar förlängts de senaste åren.

Nyligen presenterades dessutom ett nytt förslag att läkarutbildningen ska förlängas till sex år.⁴

Ett skäl emot att föreslå anpassade maximitider är att en sådan åtgärd snarare innebär tvång och ökad press i stället för stimulans och positiva incitament. Åtgärden går därmed stick i stäv med våra direktiv.

Det är dessutom förhållandevis få studerande som kommer att beröras av reformen, som trots det skulle medföra en betydande ökad administrativ börda för CSN. Vi befarar också att förslaget kan leda till en del inlåsnings effekter på så sätt att studerande väljer att läsa vidare på en utbildning som de egentligen inte vill läsa. Det är även osäkert vilken effekt förslaget skulle få på genomströmningen.

Alternativ: Höjda studiemedel

Nivån på de olika förmånerna inom studiemedelssystemet har betydelse för de studerandes möjlighet att ägna sig åt studier på heltid, utan att behöva arbeta vid sidan om för att klara sin försörjning. Samtidigt kan vi konstatera att det för många studerande är möjligt att till en viss grad arbeta vid sidan av studierna utan att deras prestationer påverkas negativt, se avsnitten 6.5 och 6.6.

Utredningen bedömer att studiemedlen i sig och nivån på dem har en avgörande betydelse för de studerandes prestationsgrad. Studiemedlen bör därmed bestämmas till en sådan nivå att de går att försörja sig på. I dag uppgår bidragsdelen av studiemedlen till 791 kronor per vecka och det ordinarie lånet till 1 820 kronor vid heltidsstudier, totalt 2 611 kronor per vecka och cirka 11 300 kronor i månaden (2018 års nivå). Då studiemedlen är obeskattade är detta belopp vad en studerande har att försörja sig på per månad. Därutöver kan en studerande som har barn få tilläggsbidrag (cirka 650 kronor per månad för det första barnet vid heltidsstudier) och studerande över 25 år med tidigare hög inkomst kan få ett tilläggs lån (cirka 3 900 kronor per månad vid heltidsstudier).

Ett höjt studiemedel för att öka genomströmningen skulle kunna genomföras på olika sätt. Exempelvis kan totalbeloppet höjas genom en proportionell höjning av lånedelen och bidragsdelen, alternativt att antingen lånedelen eller bidragsdelen höjs. Ett annat alternativ

⁴ Promemoria 2018-06-14. U2018/02704/UH.

kan vara att höja bidragets andel av totalbeloppet. I syfte att förmå gymnasiestuderande att påbörja högskolestudier tidigare och på så sätt sänka examensåldern kan man också tänka sig att höja bidragsdelen för studerande som påbörjar högskolestudier före en viss ålder, se avsnitt 5.2.1. En större bidragsandel påverkar dock inte andelen som tar examen eller längden på studierna enligt IFAU:s uppföljning av studiestödsreformen 2001.⁵ Vidare är köpkraften för de nuvarande studiemedelsbeloppen på en historiskt hög nivå i förhållande till KPI (se avsnitt 4.6.1). För de allra flesta studerande bör det vara möjligt att klara sin försörjning med hjälp av studiemedlen. Därutöver finns för många studerande en möjlighet att få ett extra tillskott av lön från ett arbete vid sidan av studierna. Att höja studiemedelsbeloppen är dessutom mycket kostnadsdrivande.

Alternativ: Skärpta resultatkrav

Ett annat sätt att öka genomströmningen kan vara att skärpa resultatkraven. Skärpta resultatkrav tar sikte på att förmå de studerande att klara av fler högskolepoäng per termin eller läsår, dvs. att höja prestationsgraden.

I dag innebär resultatkravet för studerande i högskolan att de ska klara av 75 procent av sitt studieåtagande för att få studiemedel följande termin eller läsår. Undantag gäller för det första läsåret, då resultatkravet är 62,5 procent av studieåtagandet.

Utredningen har övervägt att föreslå att höja de generella resultatkraven från 75 till 80 procent eller att höja resultatkravet det första läsåret till 75 procent.

Vår utredning visar dock att prestationsgraden är påtagligt högre för dem med någon form av studiemedel än för dem utan, 82–86 procent jämfört med 55–60 procent under 2002–2015. För samtliga studerande låg prestationsgraden på 77–80 procent under perioden. Prestationsgraden har dessutom ökat något bland studiemedeltagarna under de fem senaste höstterminerna. När det gäller resultatprövningen visar statistik från senare år att andelen avslag på grund av bristande studieresultat har ökat och uppgick till 8,9 procent under

⁵ IFAU (2017).

läsåret 2016/17. Ökningen tycks bero dels på de ändrade resultatprövningsregler som infördes 2010, dels på att praxis hos CSN och ÖKS blivit mer restriktiv på flera punkter (se avsnitt 4.6.1).

Sammantaget är resultatprövningen redan i dag relativt strikt och studiemedelstagarna redovisar en förhållandevis god prestationsgrad. Ett höjt resultatkrav kan dessutom ge studerande på kurser med stora kurstentor, t.ex. terminstentor, särskilda problem. Det är svårt att få en överensstämmelse mellan kravnivåer på exempelvis 80 eller 90 procent och resultat när kurserna vanligen omfattar 30, 15 eller 7,5 högskolepoäng, motsvarande resultat om 100, 50 eller 25 procent. För många studerande skulle en höjning av resultatkraven i praktiken medföra att de måste klara alla poänggivande moment under terminen.

5.3.2 Överväganden och förslag om åtgärder för ökad genomströmning i högskolan

Förslag: För att stimulera yngre studerande att bli fortare klara med sin utbildning och för att de därigenom ska kunna etablera sig snabbare på en högkvalificerad arbetsmarknad ska fribeloppet åldersanpassas och sänkas för studerande som är yngre än 30 år (se avsnitt 6.8).

Bedömning: Vår bedömning är att genomströmningen i högskolan bland studiemedelstagarna generellt sett är god. Det finns dock en viss förbättringspotential framför allt för studerande med studiemedel på fristående kurser, men de åtgärder som vi har övervägt är antingen kostnadsdrivande och svåra att finansiera inom ramen för vårt uppdrag eller innebär tvång och ökad press snarare än stimulans och positiva incitament.

Om flera åtgärder genomförs samlat riktade mot studiemedelssystemet och utbildningsområdet (t.ex. mer vägledning, ökat stöd och förändringar av utbildningsutbudet) bör det övervägas om även tiderna för rätt till studiemedel ska anpassas till studiernas längd.

De övergripande mål som redovisas i direktiven – att främja effektivare studier och att studerande snabbare ska kunna etablera sig på en högkvalificerad arbetsmarknad – indikerar att det är angeläget med åtgärder för att förmå studerande att korta sina studietider, särskilt mot bakgrund av att utbildningstiderna har blivit längre. Fler studerande väljer nämligen att studera till en lång examen, men det har inte skett en allmän förlängning av studietiderna till examen (jämför avsnitt 4.3.2). För att påverka de förlängda studietiderna skulle alltså utbildningsvalen behöva påverkas. Att göra det genom att ändra studiemedelsreglerna anser vi står i strid mot studiemedelsystemets syfte. Studiemedelssystemet ska vara följsamt i förhållande till studerandes val av utbildning och inte styrande. Att studiemedelssystemet skulle styra studerande mot kortare utbildningar, när utbildningssystemet inte gör det, vore inte rimligt. Vi bedömer därför att åtgärder med sådant syfte inte är aktuella.

Andra vägar för att få studerande att korta sina studietider skulle kunna vara att förmå dem att studera utan studieuppehåll, att få dem att studera mer effektivt med en högre prestationsgrad per termin och att hjälpa dem att välja rätt utbildning från början. Att försöka åstadkomma detta enbart med studiemedelssystemet som verktyg har varit en verklig utmaning för utredningen. Som framgår av avsnitt 4.6.1 är studiemedelssystemet redan på flera sätt utformat för att främja en hög genomströmning, t.ex. genom att ersättningsnivåerna är anpassade så att det ska vara möjligt för de studerande att ägna sig åt studier på heltid, genom att det ställs krav på studieresultat för att de studerande ska få rätt till fortsatta studiemedel och att antalet studiemedelsberättigande veckor är begränsat. Även inkomstprövningen kan sägas utgöra incitament för ökad genomströmning.

Utredningen gör bedömningen att studiestödssystemet i sig har en avgörande betydelse för genomströmningen i högskolan på så sätt att det möjliggör för studerande att ägna sig åt studier på heltid. Prestationsgraden har också visat sig vara betydligt högre hos studerande som tar studiemedel än hos studerande som inte gör det. Enskilda komponenter inom ramen för studiestödssystemet – såsom resultatkrav, begränsning i antalet veckor och fribeloppsnivån – kan därutöver ha en viss betydelse. Den komponent inom studiemedelsystemet som hittills tycks ha haft störst betydelse för genomströmningen i högskolan är alltså att studiemedlen är tillräckliga att

leva på. Andra komponenter i reglerna för rätt till studiemedel har haft mer begränsad betydelse.

Vid sidan av studiemedelssystemet har ett stort antal andra faktorer mer eller mindre betydelse, varvid de viktigaste faktorerna tycks vara hur utbildningen bedrivs – på campus eller på distans, som fristående kurs eller inom ramen för ett program –, studievägledning och stöd, konjunkturläget samt inte minst de studerandes bakgrund (t.ex. kön, ålder, förkunskaper och socioekonomiska förhållanden) och mål med sina studier. Mot bakgrund av det stora antalet faktorer av betydelse är vår bedömning att enbart förändringar inom studiemedelssystemet får en högst marginell betydelse för genomströmningen i högskolan.

Vår bedömning är dessutom att genomströmningen i högskolan bland studiemedelstagarna generellt sett är god. Prestationsgraden bland studerande som tar studiemedel har ökat och medianåldern hos examinerade studiemedelstagare har sjunkit de senaste åren. Hos studerande som inte tar studiemedel går utvecklingen däremot åt andra hållet. Störst potential för att öka genomströmningen i högskolan torde därmed finnas hos gruppen studerande som inte tar studiemedel. För denna studerandegrupp krävs dock andra åtgärder än åtgärder inom studiemedelssystemet. Åtgärder skulle i stället kunna ske inom ramen för utbildningssystemet, såsom exempelvis mer stöd till studerande, mer lärarledd undervisning, mer yrkes- och studievägledning inför och under studierna.

När det gäller studerande med studiemedel är det framför allt bland studerande på fristående kurser det finns en viss förbättringspotential. För dessa studerande bedömer vi att en anpassning av maximitiderna för rätt till studiemedel till utbildningens längd i första hand kan vara en lämplig åtgärd. Denna åtgärd innebär dock tvång och ökad press snarare än stimulans och positiva incitament. En anpassning av tiderna till utbildningarnas längd bör dock kunna övervägas om de införs tillsammans med andra åtgärder, t.ex. ökat stöd och mer vägledning. Det kan även övervägas om dimensioneringen av utbildningsutbudet mot fler program och färre fristående kurser är en lämplig åtgärd i sammanhanget. En mix av åtgärder både inom och utanför studiemedelssystemet som exempelvis genomförs i Danmark och som har förespråkats av forskare (se avsnitten 4.4.2 och 4.5.2), skulle enligt vår bedömning vara att rekommendera.

Även en examensbonus skulle kunna stimulera bättre studieplanering och effektivare studier, men åtgärden är kostnadsdrivande och svår att finansiera inom ramen för vårt uppdrag. Åtgärden riskerar även att leda till negativa effekter, som beskrivits i avsnitt 5.2.2. Vi bedömer också att osäkerheten kring de långsiktiga samhällsekonomiska effekterna är mycket stora.

Om läkarprogrammet förlängs till sex år är utredningens uppfattning att maximitiderna för studiemedel bör ses över för studerande på åtminstone den utbildningen. Att generellt förlänga maximitiderna för rätt till studiemedel så att även de på de längsta utbildningarna utöver läkarprogrammet omfattas är inte förenligt med utredningens uppdrag, då det snarare uppmuntrar till längre studietider än till god studieplanering och effektiva studier. Vi ser mot den bakgrunden inte någon anledning att föreslå en förlängning av maximitiderna för rätten till studiemedel.

Sammantaget är vår bedömning att utvecklingen bland studiemedelstagarna är god och att det inte finns något tydligt konkret problem som enkelt kan åtgärdas genom åtgärder inom ramen för studiemedelssystemet. En åtgärd som vi trots allt bedömer kan ha en positiv effekt för genomströmningen är en justering av fribeloppsnivån. För att stimulera yngre studerande att bli snabbare klara med sin utbildning och därigenom kunna etablera sig snabbare på en högkvalificerad arbetsmarknad föreslår utredningen att fribeloppet bör åldersanpassas i tre olika nivåer med en sänkning av fribeloppet för studerande yngre än 30 år och en höjning av fribeloppet för studerande som är 40 år eller äldre, se avsnitt 6.8.5.

Övriga alternativ som redovisats i avsnitt 5.3.1 bedömer vi inte ska genomföras. Ett resultatbaserat fribelopp skulle innebära osäkerhet för de studerande och vara administrativt svårt att hantera. En sådan åtgärd skulle också mer ha karaktären av tvång och ökad press än stimulans och positiva incitament. En höjning av studiemedelsbeloppen eller ändring av bidragsandelen bedöms inte vara ändamålsenliga åtgärder för att öka genomströmningen i högskolan. Studiemedlens köpkraft är historiskt hög och vi bedömer att studiemedelsbeloppen håller en rimlig nivå utifrån ett genomströmningsperspektiv. Med hänsyn till att resultatprövningen redan i dag är relativt strikt och att studiemedelstagarna redovisar en förhållandevis god prestationsgrad bedömer vi att det i dagsläget inte finns någon anledning att höja resultatkraven. Som ytterligare skäl emot

att höja resultatkraven kan framhållas förekomsten av stora kurs-
tentor som kan leda till betydande problem för studerande på sådana
utbildningar. Därtill ser vi en farhåga i att öka pressen på de stude-
rande genom skärpta resultatkrav mot bakgrund av den ökande
psykiska ohälsan bland studerande som framgår av utredningens
delbetänkande *Ökad trygghet för studerande som blir sjuka*.

En sänkning av fribeloppsnivån för yngre studerande är alltså
utredningens förslag till åtgärd för att öka genomströmningen i
högskolan.

5.4 Frågan om åldersgränser

Åldersgränser enligt ovanstående överväganden och förslag väcker
frågan om det finns en risk för åldersdiskriminering. Som huvud-
regel är åldersdiskriminering förbjuden i fråga om statligt studiestöd.
Detta hindrar dock inte tillämpning av bestämmelser i lag som före-
skriver viss ålder, eller annan särbehandling på grund av ålder om
särbehandlingen har ett berättigat syfte och de medel som används
är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet (2 kap. 14 och
14 b §§ diskrimineringslagen [2008:567]).

Vi bedömer att syftet med åldersgränserna i de fall vi har övervägt
och det fall där vi lämnar ett förslag, är berättigade och att det inte
är möjligt att använda något annat kriterium för att uppnå syftet att
tidigarelägga övergången från gymnasieskolan till högskolan. För
examensbonusen del skulle det exempelvis vara problematiskt att
utgå från ett visst antal år efter gymnasieexamen, eftersom det går
att läsa in en gymnasieexamen på komvux oavsett ålder. Syftet med
bonusen – att tidigarelägga övergången från gymnasieskolan till hög-
skolan – skulle i sådana fall inte gå att uppnå. Den åldersgräns för
olika fribeloppsnivåer som vi föreslår motiveras av såväl genom-
strömningsskäl som arbetsmarknadsmässiga skäl och vi föreslår att
studiestödslagen ska ändras i enlighet med detta. Vår bedömning är
därför att åldersgränser i sådana fall som har tagits upp här både är
lämpliga och nödvändiga för att nå syftet. Åtgärderna bedöms där-
med vara förenliga med diskrimineringslagstiftningen.

5.5 Mått på genomströmning

Förslag: UKÄ ska ges i uppdrag att ta fram förbättrad statistik om genomströmning i högskolan. I uppdraget ska ingå att överväga att ta fram statistik om netto- och bruttostudietider för yrkesexamina och generella examina samt om medianålder bland examinerade på olika utbildningstyper. UKÄ bör även överväga att ta fram nämnda statistik om genomströmning samt statistik om prestationsgrad uppdelat på studiemedelstagare och icke studiemedelstagare.

Av våra direktiv framgår att vi ska föreslå åtgärder inom studiemedelssystemet som syftar till att öka genomströmningen i högskolan. Under vårt arbete med att kartlägga hur genomströmningen ser ut i dag och vilka åtgärder som lämpligast bör föreslås för att öka genomströmningen, saknade vi dock vissa uppgifter i den officiella statistiken som vi bedömer skulle ha underlättat analysen. Det gällde bland annat uppgifter om netto- och bruttostudietider för yrkesexamina och generella examina samt om medianålder bland examinerade på olika utbildningstyper.

Måtten nettostudietid och bruttostudietid redovisas i den officiella statistiken enbart för utbildningar på forskarnivå. De har tidigare använts för att mäta genomströmningen på utbildningar på grundnivå och avancerad nivå, men används inte längre, se avsnitt 4.2.2. Trots de brister som måtten netto- och bruttostudietid har, bedömer vi att det skulle ha varit värdefullt för utredningens arbete att ha haft tillgång till statistik baserad på dessa mått. Sådan statistik skulle ge ytterligare en pusselbit till den totala bilden av genomströmningen i högskolan. Tolkningen av statistiken torde underlättas av att bristerna är väl kända. Vi föreslår därför att UKÄ framgent ska ges i uppdrag att överväga att ta fram statistik om netto- och bruttostudietider för yrkesexamina och generella examina.

När det gäller medianålder vid examen presenteras sådana uppgifter i dag enbart uppdelat utifrån kön. För att få en tydligare bild av genomströmningen i högskolan bedömer vi att statistik om medianålder för examinerade även bör tas fram för olika utbildningstyper. För utredningens räkning beställde vi från SCB uppgifter om medianåldern bland examinerade från de tio största yrkesexamensprogrammen från läsåren 2002/03–2014/15, se avsnitt 4.3.4.

I vårt arbete med att belysa genomströmningen i högskolan insåg vi även att det är viktigt att visa på skillnader mellan dem som studerar med studiemedel respektive dem som studerar utan. Vi insåg samtidigt att sådana data inte har tagits fram tidigare. Vår lösning på problemet var att själva beställa data från SCB. Dessa data visar på stora skillnader mellan dem som studerar med respektive utan studiemedel, skillnader som talar till studiemedelstagarnas fördel. Skillnaderna är viktiga i samband med att vi bedömer tänkbara förslag eftersom förändringar i studiemedelssystemet givetvis har störst möjligheter att påverka dem som har studiemedel. De uppgifter vi beställde från SCB var uppgifter om studiemedelstagarnas prestationsgrad, jämfört med prestationsgraden för dem som studerar utan studiemedel. Vi anser att det bör finnas uppgifter om studiemedelstagarnas prestationer och att prestationsgraden är det mått som bör tas fram. Uppgifterna bör vara jämförbara med de uppgifter som finns för studerande utan studiemedel. Genom att ha sådana uppgifter tillgängliga finns det alltid möjlighet att bedöma om exempelvis insatser inom studiemedelssystemet är bäst lämpade för att åstadkomma viss effekt.

Vi beställde även uppgifter från SCB om medianålder på examinerade, fördelat på studiemedelstagare och icke studiemedelstagare. De examinerade fördelades efter om de haft eller inte haft studiemedel någon gång under de tre läsåren före examen, inklusive examensåret. De examinerade fördelades också efter om de var inresande eller svenska studerande.

Det bör finnas fler uppgifter om medianålder vid examen än enbart den uppdelning på kön som presenteras i dag. Vår bedömning är att medianålder för examinerade bör tas fram för olika utbildningstyper och att uppgifterna både bör ges totalt och bör fördelas utifrån om den examinerade har tagit studiemedel eller inte. Även dessa uppgifter kan då bidra till bedömningen av om insatser inom studiemedelssystemet är bäst lämpade för att åstadkomma viss effekt. Vi bedömer också att det skulle vara värdefullt med statistik om netto- och bruttostudietider uppdelat på studiemedelstagare och icke studiemedelstagare.

UKÄ är den myndighet som ansvarar för officiell statistik om den svenska högskolan. UKÄ är därför den myndighet som bör få i uppdrag att ta fram förbättrad statistik om genomströmningen i högskolan. I uppdraget ska ingå att överväga att ta fram statistik om

netto- och bruttostudietider för yrkesexamina och generella examina samt om medianålder bland examinerade på olika utbildningstyper. UKÄ bör även överväga att ta fram nämnda statistik om genomströmning samt statistik om prestationsgrad uppdelat på studiemedelstagare och icke studiemedelstagare.

6 Inkomstprövning och fribelopp

6.1 Inkomstprövning och fribelopp – en historik

När studiemedelssystemet infördes 1965 diskuterades frågan om rätten till studiemedel skulle vara behovsprövad. Det ansågs då vara angeläget att avskaffa behovsprövningen med hänsyn till föräldrars ekonomiska förhållanden som tidigare hade gällt för stipendier och räntefria studielån. Däremot ville regeringen inte ta steget att slopa behovsprövningen gentemot den studerandes egna och, i förekommande fall, makes ekonomiska förhållanden. Som skäl angavs att det inte kunde komma i fråga i en tid då antalet studerande ständigt ökar och anspråken på studiemedelssystemet kan väntas stiga mycket hastigt och kraftigt. Även risken för skeninskrivningar beaktades. Därför infördes en inkomstprövning gentemot den studerandes och eventuella makes inkomst och förmögenhet. Fribeloppet bestämdes till 40 procent av basbeloppet för en termins studier, vilket motsvarade cirka 4 000 kronor år 1965. Studiemedlen reducerades med två tredjedelar av den överskjutande inkomsten för terminen.¹

En ny studiestöds lag (1973:349) trädde i kraft den 1 juli 1973. För studietider motsvarande fyra månader heltid eller längre gällde samma fribelopp som tidigare, dvs. 40 procent av basbeloppet med reduktion av studiemedlen med två tredjedelar av den överskjutande inkomsten för terminen. Fribeloppet för prövningen mot makes inkomst höjdes dock markant då de dittillsvarande reglerna bedömdes vara alltför stränga. Regeringen uttalade samtidigt att den inte var beredd att helt slopa prövningen mot makes inkomst.² Den 1 juli 1976 höjdes fribeloppsgränsen vid prövningen mot egen inkomst från 40 till 55 procent av basbeloppet per kalenderhalvår för heltidsstuderande som studerade minst fyra månader. Motsvarande

¹ SFS 1964:401 och prop. 1964:138, s. 165f.

² Prop. 1973:63.

höjning skedde för de som studerade kortare tid. Samtidigt beslutades att inkomster över fribeloppsgränsen skulle reducera studiemedlen med hälften i stället för med två tredjedelar.³

Vid flera tillfällen under slutet av 1970-talet höjdes fribeloppet för prövning mot makes inkomst och 1980 avskaffades helt prövningen mot makes inkomst och förmögenhet.

En större reformering av studiemedelssystemet skedde sedan 1989.⁴ Då avskaffades prövningen mot den studerandes egen förmögenhet, men prövningen mot den studerandes inkomst behölls. Som motiv till att behålla inkomstprövningen angavs att studiemedel inte ska utgå om den studerande har en egen inkomst som är så hög att den täcker nödvändiga kostnader under studietiden.⁵ Samtidigt infördes ett nytt inkomstbegrepp, sammanräknad inkomst vid taxering till statlig inkomstskatt. Det nya inkomstbegreppet innebar en höjning av fribeloppsgränserna med 3 000 kronor per år i förhållande till ditillsvarande regler. Andra ändringar gällande inkomstprövningen var att det blev olika fribeloppsgränser för det första och det andra kalenderhalvåret och att reduktionen först skulle avse bidraget och därefter lånedelen. För studietider på heltid om nio femtondagarsperioder – fyra och en halv månader – bestämdes fribeloppet under det första kalenderhalvåret till 50 procent av basbeloppet och under det andra kalenderhalvåret till 70 procent av basbeloppet.⁶

1991 höjdes fribeloppet ytterligare, bl.a. med hänsyn till ändrade regler för basbeloppet.⁷ För studier om fyra och en halv månader på heltid uppgick fribeloppet därefter till 65 procent av basbeloppet under det första kalenderhalvåret och till 85 procent av basbeloppet under det andra kalenderhalvåret. I samband med detta ändrades reduktionsreglerna på så sätt att reduktionen skulle ske proportionellt mot såväl bidrag som lån.

Den 1 juli 2001 reformerades studiemedelssystemet på nytt och den nuvarande studiestödslagen (1999:1395) trädde i kraft. I fråga om inkomstprövningen ansåg regeringen det vara viktigt med en höjning av fribeloppet och uttalade att förvärvsarbete vid sidan av studierna borde underlättas av flera skäl. Det framhölls att det var

³ SFS 1975:1186 och prop. 1975/76:22.

⁴ SFS 1988:877.

⁵ Prop. 1987/88:116, s. 35f.

⁶ För studietider om åtta femtondagarsperioder – fyra månader – på heltid uppgick fribeloppet under det första kalenderhalvåret till 60 procent av basbeloppet och under det andra kalenderhalvåret till 70 procent av basbeloppet.

⁷ Prop. 1989/90:147.

angeläget att de studerande kan förstärka sin ekonomi under studietiden alternativt ha möjligheter att hålla nere sin skuldsättning. Detta ansågs särskilt betydelsefullt för gruppen vuxenstuderande. En inkomstprövning borde enligt regeringens mening emellertid vara kvar även i fortsättningen, främst av kostnadsskäl.⁸ Som argument mot att helt avskaffa inkomstprövningen anförde regeringen att det inte finns anledning att uppmuntra till förvärvsarbete över en viss gräns eftersom studier normalt är en krävande sysselsättning och förutsätter en heltidsinsats för heltidsstuderande. En viss risk för skeninskrivningar bedömdes också finnas. Till detta kom risken för att många fler skulle få rätt till fulla studiemedel och kraven på hushållning av offentliga medel.⁹ Mot denna bakgrund höjdes fribeloppet för nio månaders (40 veckors) heltidsstudier från 150 procent till 250 procent av prisbasbeloppet. Reglerna om olika fribelopp för höst- respektive vårhalvår avskaffades genom att fribeloppet kopplades till utbildningstidens längd per kalenderhalvår beräknat i veckor. Reduceringen skulle fortsatt ske med 50 procent av den inkomst som överstiger fribeloppet för kalenderhalvåret samt ske proportionellt mot bidrag och lån.

Inom ramen för det nuvarande studiemedelssystemet har fribeloppet höjts vid två tillfällen, 2011 och 2014. Syftet med höjningen 2011 var att ge de studerande möjlighet till förbättrad ekonomi genom inkomster utöver studiemedlen och ökade möjligheter att tidigt skaffa sig arbetslivserfarenhet. Att ge fler studerande än i dag ekonomiska incitament att arbeta vid sidan av studierna överensstämde också med regeringens arbetslinje. Fribeloppet vid 20 veckors heltidsstudier under ett kalenderhalvår föreslogs därför öka från 125 procent till 160 procent av prisbasbeloppet (320 procent av prisbasbeloppet vid 40 veckors heltidsstudier). I kronor motsvarade höjningen drygt 30 000 kronor per år, från cirka 106 000 kronor till 137 000 kronor. Rätten till studiemedel skulle dock som tidigare upphöra vid en inkomst om cirka 263 400 kronor per kalenderhalvår (räknat utifrån 2009 års nivå), varför procentsatsen som studiemedlen reduceras med vid inkomst högre än fribeloppet höjdes från 50 procent till 61 procent. Flera remissinstansers önskemål om att inkomstprövningen endast skulle ske mot inkomster som förvärvats under tid då

⁸ Prop. 1999/2000:10, s. 76f och s. 104.

⁹ A.a., s. 73.

studier bedrivs avvisades. Det konstaterades att en sådan ordning skulle kräva att CSN hade möjlighet att efterkontrollera inkomstuppgifter månadsvis för att förhindra fusk och felaktiga utbetalningar, vilket inte var möjligt vid den tidpunkten.¹⁰

Den senaste höjningen 2014 innebar att fribeloppet för 20 veckors heltidsstudier under ett kalenderhalvår höjdes från 160 procent till 193,71 procent av prisbasbeloppet, en höjning med cirka 30 000 kronor, från cirka 140 000 till cirka 170 000 kronor på årsbasis (387,42 procent av prisbasbeloppet vid 40 veckors heltidsstudier). Syftet med höjningen var främst att underlätta omställning och omskolning för studerande som tidigare har arbetat. Det konstaterades också att en sådan ändring stämde överens med regeringens arbetslinje.¹¹

6.2 Nuvarande regelverk

Studerande får ha inkomster upp till ett visst belopp under ett kalenderhalvår utan att studiemedlen minskas, det s.k. fribeloppet. Fribeloppet är kopplat till det antal veckor studiemedel betalas ut och om studierna bedrivs på heltid eller deltid. Utifrån de parametrarna bestäms fribeloppet per kalenderhalvår enligt en procentandel av prisbasbeloppet. Vid studier på heltid i 20 veckor under ett kalenderhalvår är fribeloppet 88 138 kronor under 2018.¹² Om inkomsten överstiger fribeloppsgränsen minskas studiemedlen med 61 procent av den överskjutande inkomsten. Minskningen görs proportionellt på både bidrags- och lånedelen. Om beloppet per vecka motsvarar eller är lägre än 0,25 procent av prisbasbeloppet får studiemedel inte lämnas. Enligt 2018 års prisbasbelopp upphör rätten till studiemedel helt vid inkomster om cirka 170 000 kronor per kalenderhalvår vid 20 veckors heltidsstudier, dvs. 340 000 per år. Om en studerande har en inkomst av den storleken att studiemedel inte alls får lämnas bortfaller även rätten till tilläggsbidrag för barn, tilläggs lån, och merkostnadslån. Dessa former av bidrag och lån reduceras dock inte om den studerande har inkomster mellan fribeloppsgränsen och inkomstgränsen där rätten till studiemedel helt upphör (3 kap. 16–18 och 22 §§ studiestödslagen och 3 kap. 15 §

¹⁰ SFS 2009:1535 och prop. 2009/10:1, utgiftsområde 15, s. 35.

¹¹ SFS 2013:1119 och prop. 2013/14:1, utgiftsområde 15, s. 36 och 44.

¹² Prisbasbeloppet 2018 uppgår till 45 500 kronor.

studiestödsförordningen). En förutsättning för att få tilläggslån är dock att den studerande har ordinarie studielån för de kalenderveckor som tilläggslånet gäller (7 kap. 2 § CSNFS 2001:1).

Som inkomst räknas vad som hänför sig till det halvåret av den studerandes överskott i inkomstlagen tjänst, näringsverksamhet och kapital enligt beslut om slutlig skatt för kalenderåret (3 kap. 19 § studiestödslagen). Det är inkomsterna efter avdrag för kostnader men före allmänna avdrag och grundavdrag (1 kap. 5 §, 10 kap. 16 §, 14 kap. 21 § och 41 kap. 12 § inkomstskattelagen [1999:1229]).

Prövningen och beslutet om studiemedel görs utifrån den beräknade inkomst den studerande anger i sin ansökan om studiemedel eller senare anmäler till CSN (3 kap. 19 tredje stycket och 27 §§ studiestödslagen och 14 kap. 2 § första stycket 7 CSNFS 2001:1). Även utländsk inkomst beaktas vid prövningen utifrån de skatterättsliga principer som gäller för beräkningen av inkomst i Sverige (10 kap. 3 § CSNFS 2001:1). Överskott i inkomstlaget tjänst ska hänföras till det kalenderhalvår det kan disponeras eller på annat sätt kommer den studerande till del, dvs. när det betalas ut. Om det inte kan bestämmas under vilket kalenderhalvår inkomst av tjänst kan disponeras eller kommer den studerande till del ska inkomsten fördelas med hälften på varje kalenderhalvår. Överskott i inkomstlagen näringsverksamhet och kapital hänförs antingen till det kalenderhalvår de kan disponeras eller på annat sätt kommer den studerande till del, eller – om den studerande begär det – med lika stora delar per kalenderhalvår. Om det inte kan bestämmas under vilket kalenderhalvår de kan disponeras eller kommer den studerande till del fördelas inkomsten enligt CSN:s praxis med hälften på varje kalenderhalvår (10 kap. 2 § CSNFS 2001:1 samt CSN:s allmänna råd till 3 kap. 19 § studiestödslagen, införda i 10 kap. CSNFS 2001:1).

Samtliga studiemedelstagares inkomster kontrolleras sedan i efterhand mot beslut om slutlig skatt när taxeringen är fastställd. Skatteverket ska på begäran av CSN lämna ut de uppgifter ur beskattningsdatabasen som behövs för att CSN ska kunna kontrollera ansökningar om studiestöd, dvs. uppgifter om överskott och underskott i inkomstlagen tjänst, näringsverksamhet och kapital samt registrering i sjömansregistret (6 § förordningen [2001:588] om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet). Om den studerande har fått studiemedel felaktigt eller med för

högt belopp kan återkrav bli aktuellt. När återkrav blir aktuellt på grund av för hög inkomst tas inte någon hänsyn till den studerandes insikt, dvs. om han eller hon har varit i ond eller god tro i fråga om den aktuella utbetalningen (5 kap. 1 § första stycket studiestöds-lagen).

6.3 Inkomstprövning i praktiken

Inkomstprövningen går till på så sätt att den studerande anger i ansökan vilken inkomst han eller hon beräknas ha under de kalenderhalvår för vilka den studerande ansöker om studiemedel. CSN beslutar därefter om studiemedel grundat på den beräknade inkomst den studerande angett i sin ansökan. Om den studerande senare anmäler till CSN att han eller hon beräknar att inkomsten kommer att bli lägre eller högre än vad den studerande uppgav i sin ansökan, omprövar CSN beslutet om studiemedel utifrån de nya uppgifterna. När det gäller utländsk inkomst kan CSN få information om den på lite olika sätt, exempelvis genom att den studerande själv anmäler den, eller att den kommer till CSN:s kännedom genom ansökan om tillägglån, nedsättning eller avskrivning av en studieskuld.

TVå år efter inkomståret kontrollerar CSN att de inkomstuppgifter den studerande lämnat till CSN var korrekta. Kontrollen görs genom att jämföra de inkomstuppgifter den studerande lämnat till CSN med de inkomstuppgifter som CSN fått från Skatteverket. Om det visar sig att den studerande har haft inkomster över fribeloppet som han eller hon inte meddelat till CSN, kommunicerar CSN uppgifterna från Skatteverket med den studerande och uppmanar honom eller henne att visa hur inkomsten varit fördelad under året. Den studerande kan då visa under vilket halvår inkomsten kom den studerande till del genom olika former av intyg, t.ex. lönespecifikationer (inkomst av tjänst), köpekontrakt vid försäljning av en fastighet (inkomst av kapital) eller intyg av revisor (inkomst av näringsverksamhet). Om det visar sig att den studerande har fått studiemedel felaktigt eller med för högt belopp fattar CSN beslut om återkrav.¹³

För CSN:s del kan det uppstå en del problem vid efterkontrollen. Ett problem kan vara att den studerande inte lämnar in någon

¹³ CSN (2017a), hämtad 18-02-09.

bevisning som visar hur inkomsterna har fördelat sig under kalenderhalvåren, eller att den studerande inte lämnar in intyg om alla sina inkomster. Om det inte kan bestämmas till vilket halvår hela eller delar av inkomsten hänför sig fördelas den ”oredovisade” inkomsten med hälften på varje kalenderhalvår. Ett annat problem är att intygen inte säger något om hur eventuella kostnadsposter inom inkomstslaget har fördelat sig. Det medför att det sammanlagda beloppet enligt de intyg om inkomster som CSN har fått in kan skilja sig från uppgiften om överskott i inkomstslagen. CSN måste i de fallen bedöma till vilket kalenderhalvår avdragen för kostnader inom inkomstslaget har hänfört sig.

6.4 Inkomster och inkomstprövning i siffror

6.4.1 Studiemedelstagarnas inkomster

Överskott i inkomstslagen tjänst, näringsverksamhet och kapital

I detta avsnitt redovisar vi uppgifter över inkomster för studiemedelstagarna. Uppgifterna avser den sammanlagda förvärvsinkomsten för dem som haft studiemedel i mellan 38 och 42 veckor.¹⁴ Att vi väljer att redovisa inkomster för denna studerandegrupp beror på att vi söker ett genomsnittligt värde för inkomsten för dem som studerar på heltid under hela året och där fribeloppsnivån är känd.

Av tabell 6.1 framgår att inkomsterna har ökat med mellan cirka 3 000 och 6 000 kronor per år under perioden 2013–2016. Mest har inkomsterna ökat under det senaste läsåret.

¹⁴ Antalet studerande svarar mot 146 000–150 000 stycken per år, vilket motsvarar cirka 32 procent av samtliga studerande.

Tabell 6.1 Antal och andel studiemedelstagare med olika inkomster, 2013–2016

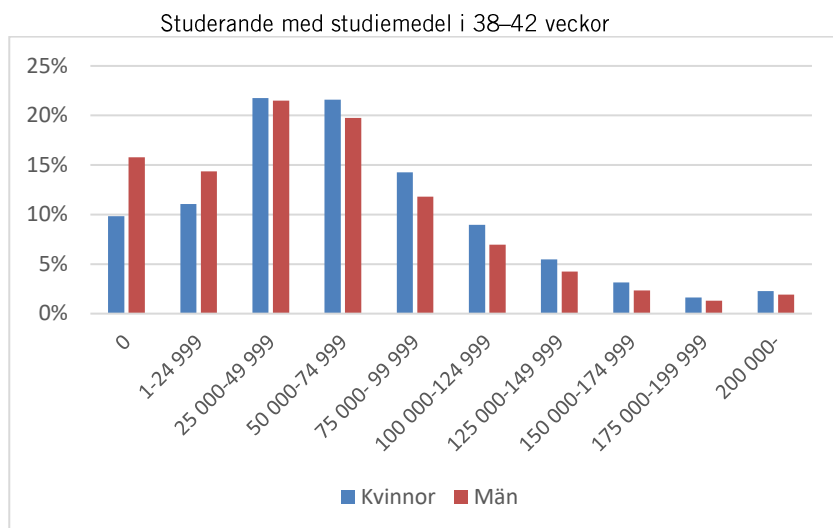
Heltidsstuderande med studiemedel i 38–42 veckor

Inkomst, kronor	2013	2014	2015	2016
0	28 434 (19 %)	27 999 (19 %)	20 545 (14 %)	17 819 (12 %)
1–24 999	17 548 (12 %)	16 025 (11 %)	19 249 (13 %)	18 088 (12 %)
25 000–49 999	36 626 (25 %)	35 200 (24 %)	33 479 (23 %)	31 721 (22 %)
50 000–74 999	29 419 (20 %)	30 300 (20 %)	30 070 (20 %)	30 583 (21 %)
75 000–99 999	16 461 (11 %)	17 391 (12 %)	18 273 (12 %)	19 472 (13 %)
100 000–124 999	9 313 (6 %)	10 199 (7 %)	11 030 (8 %)	11 984 (8 %)
125 000–149 999	5 130 (3 %)	5 914 (4 %)	6 534 (4 %)	7 319 (5 %)
150 000–174 999	2 296 (2 %)	3 326 (2 %)	3 739 (3 %)	4 149 (3 %)
175 000–199 999	1 106 (1 %)	1 533 (1 %)	1 825 (1 %)	2 191 (1 %)
200 000–	917 (1 %)	1 566 (1 %)	2 070 (1 %)	3 141 (2 %)
Medelinkomst	50 047 kronor	53 856 kronor	58 020 kronor	63 776 kronor
Medianinkomst	44 165 kronor	47 033 kronor	50 095 kronor	53 909 kronor

Källa: CSN.

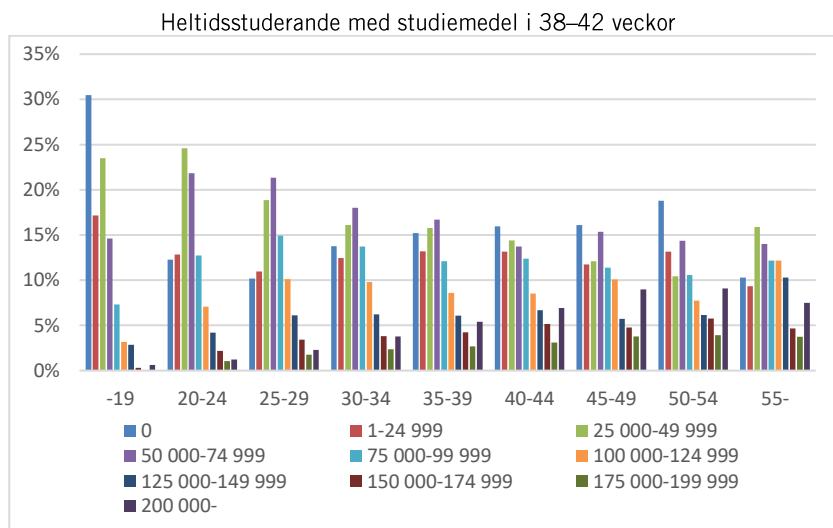
När det gäller inkomster för studerande fördelat efter kön går det att se att kvinnor har högre inkomster än män. Detta manifesteras av att kvinnor mer sällan än män har inkomster i de lägsta inkomstintervallen, medan andelen kvinnor är högre än andelen män i inkomstintervall från 50 000 kronor och uppåt.

Figur 6.1 Andel studiemedelstagare med olika inkomster, fördelat efter kön, 2016



Källa: CSN.

Figur 6.2 Andel studiemedelstagare i olika åldrar fördelade efter inkomstintervall, 2016



Källa: CSN.

De som är lite äldre har oftare högre inkomster än yngre. I detta sammanhang är det viktigt att komma ihåg att inkomstuppgifterna enbart avser heltidsstuderande med studiemedel under hela året. Antalet äldre som studerar under just dessa förutsättningar är förhållandevis få. Äldre studerar oftare på deltid eller delar av året. Även andelen av de studerande som använder studiemedel för sin försörjning skiljer sig mycket åt i olika ålderskategorier. En långt högre andel av yngre än av äldre studerande har studiemedel.

Tabell 6.2 Andel högskolestuderande som har studiemedel respektive studielån, hösten 2016

Avser samtliga studerande vid högskolan

	Andel (%) med studiemedel			Andel (%) med studielån		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
–24 år	90	86	88	64	62	63
25–29 år	75	71	73	63	61	62
30–34 år	55	50	53	43	43	43
35–39 år	45	36	42	32	29	31
40–44 år	34	27	32	22	20	21
45–49 år	24	20	23	13	13	13
50 år–	9	7	9	4	3	4

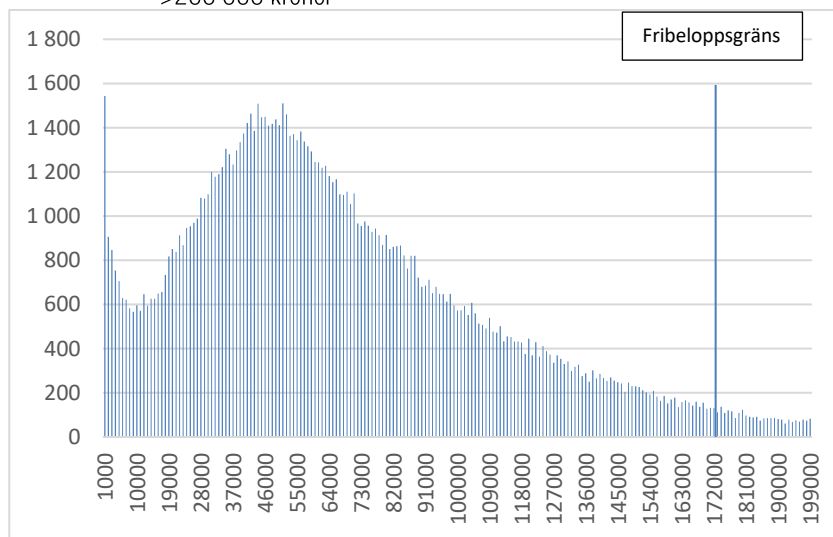
Källa: CSN (2017b).

Andelen lite äldre studerande som använder studiemedel minskar för varje år som går. Bland dem som är mellan 45 och 49 år är det exempelvis 23 procent av dem som studerar som använder studiemedel, jämfört med 88 procent bland dem som är yngre än 25 år.

I studien av dem som har inkomster under 38–42 veckor, har de med en inkomst som är lika med 0 kronor och de med inkomster över 200 000 kronor sorterats bort i figur 6.3. Dessa utgjorde sammanlagt 14 procent av samtliga under 2016. Andelen som finns i de lägsta inkomstintervallen har minskat och de som finns i de högre intervallen har ökat de senaste åren. Det går dock inte att se någon ansamling av studerande i direkt närhet till fribeloppet för inkomst.

Figur 6.3 Inkomster för heltidsstuderande 2016

Heltidsstuderande med studiemedel i 38–42 veckor, exklusive studerande som saknar inkomst eller som har inkomst >200 000 kronor



Källa: CSN.

Vi övergår nu till att titta på dem som studerar på halvtid. Andelen som har inkomster i de högre inkomstintervallen har ökat i denna studerandegrupp. När det gäller halvtidsstuderande rör det sig förvisso om relativt få studerande. Exempelvis har andelen med inkomster från 200 000 kronor och uppåt ökat med 12 procentenheter sedan 2013.

Tabell 6.3 Antal och andel studiemedelstagare med olika inkomster, 2016

Halvtidsstuderande (50%) med studiemedel i 38–42 veckor

Inkomst, kronor	2013	2014	2015	2016
0	268 (14 %)	302 (14 %)	255 (12 %)	251 (10 %)
1–24 999	158 (9 %)	150 (7 %)	181 (8 %)	156 (6 %)
25 000–49 999	175 (9 %)	202 (9 %)	166 (8 %)	223 (9 %)
50 000–74 999	167 (9 %)	172 (8 %)	188 (9 %)	237 (10 %)
75 000–99 999	156 (8 %)	176 (8 %)	143 (7 %)	181 (7 %)
100 000–124 999	136 (7 %)	132 (6 %)	124 (6 %)	150 (6 %)
125 000–149 999	147 (8 %)	162 (7 %)	134 (6 %)	147 (6 %)
150 000–174 999	136 (7 %)	152 (7 %)	125 (6 %)	165 (7 %)
175 000–199 999	160 (9 %)	175 (8 %)	187 (9 %)	177 (7 %)
200 000–	350 (19 %)	577 (26 %)	687 (31 %)	746 (31 %)

Källa: CSN.

Olika inkomstslag

Sett till de olika inkomstslagen är det inkomster av tjänst som är klart vanligast. Exempelvis är det bara 15 procent av de studerande som saknar inkomster av tjänst. Den genomsnittliga inkomsten av tjänst är 59 900 kronor, medan motsvarande inkomst av kapital är 3 400 kronor och av näring är 500 kronor.

Tabell 6.4 Antal och andel studiemedelstagare med olika inkomster, 2016

Heltidsstuderande med studiemedel i 38–42 veckor

	Inkomst av tjänst, antal (andel)	Inkomst av kapital, antal (andel)	Inkomst av närings- verksamhet, antal (andel)
0	21 348 (15 %)	121 381 (83 %)	144 591 (99 %)
1–24 999	16 829 (11 %)	21 865 (15 %)	1 114 (1 %)
25 000–49 999	32 611 (22 %)	1 476 (1 %)	322 (0 %)
50 000–74 999	30 341 (21 %)	619 (0 %)	174 (0 %)
75 000–99 999	18 764 (13 %)	307 (0 %)	112 (0 %)
100 000–124 999	11 424 (8 %)	188 (0 %)	61 (0 %)
125 000–149 999	6 909 (5 %)	106 (0 %)	38 (0 %)
150 000–174 999	3 825 (3 %)	92 (0 %)	31 (0 %)
175 000–199 999	1 993 (1 %)	66 (0 %)	4 (0 %)
200 000–	2 423 (2 %)	367 (0 %)	27 (0 %)
Andel med inkomst > 0 kr	85 %	17 %	1 %
Medelinkomst	59 925 kronor	3 382 kronor	469 kronor
Medianinkomst	51 686 kronor	0 kronor	0 kronor

Källa: CSN.

Sett till de studerande som hade inkomster över inkomstgränsen under 2015, och således utreddes av CSN, kommer en högre andel av inkomsterna från kapital än vad som är fallet sett till samtliga studerande.

Tabell 6.5 Inkomsternas fördelning, studerande med inkomst över fribeloppsgränsen, kronor, 2015

Fördelat på studerande med studiemedel under det ena respektive båda årets halvår

	Studerande med studiemedel under ett halvår	Studerande med studiemedel under båda halvåren
Total årsinkomst	2,4 miljarder kronor	2,1 miljarder kronor
– varav inkomst av tjänst	57 %	71 %
– varav inkomst av kapital	41 %	27 %
– varav inkomst av näring	2 %	2 %

Källa: CSN.

Kapitalinkomst kan t.ex. handla om studerande som har ränteintäkter eller har sålt aktier eller en fastighet med vinst.

När under året har studerande inkomster?

Det är svårt att få kunskap om när under året studerande får sina inkomster utbetalda och under vilka tidsperioder de arbetar. Än så länge redovisas inkomstuppgifter enbart på årsbasis. Inkomsternas fördelning under året är dock av intresse för utredningen eftersom vi ska överväga möjligheten att undanta inkomster från sommarferier från inkomstprövningen.

I en studie om studiestödsreformen 2001 används anställningsuppgifter för att försöka ta reda på hur stor andel av de studerande som arbetar under sommaren respektive under studietiden (parallellt med studierna).¹⁵ I studien dras slutsatsen att 85 procent av de studerande arbetar någon gång under året. Av dessa arbetar 41 procent parallellt med studierna medan 44 procent enbart arbetar under sommaruppehållet. Uppgifterna tycks rimliga och stämmer väl överens med andra data som kan indikera när studerande arbetar och har inkomster. Av tabell 6.4 framgår exempelvis att 85 procent av de studerande hade någon inkomst av tjänst under 2016. I CSN:s enkätundersökningar anger 43 procent av studiemedeltagarna att de arbetar parallellt med studierna, dvs. på vardagar eller helger, eller både och.¹⁶

Av dessa uppgifter går det dock inte att dra några säkra slutsatser om hur stora inkomster studerande har under olika delar av året. Det är exempelvis rimligt att tro att många arbetar i större omfattning under sommarferierna än under terminstid.

De enda uppgifter som innehåller någon fördelning av inkomster till olika delar av ett år är uppgifter från den inkomstfördelning CSN gör i samband med att myndigheten utreder inkomsterna för studerande som haft inkomster som indikerar att de överstigit fribeloppsgränsen. Eftersom fribeloppet fastställs halvårsvis måste årsinkomsten fördelas på halvåren för att ett beslut om ett eventuellt återkrav ska kunna fattas. I denna utredning är det upp till den studerande att styrka till vilket halvår inkomsterna ska hänföras. Om

¹⁵ IFAU (2017).

¹⁶ CSN (2018b).

den studerande inte gör detta delas inkomsten med hälften på varje halvår.

Tabell 6.6 Inkomstfördelning i CSN:s efterkontroll av inkomster, 2015

Samtliga studerande och samtliga inkomstslag, fördelat efter studerande som haft studiemedel första, andra respektive båda halvåren

	Inkomst första halvåret	Inkomst andra halvåret	Andel studerande för vilka inkomsten hälftendelats
Studiemedel enbart första halvåret	513 mnkr	1 069 mnkr	29 %
Studiemedel enbart andra halvåret	533 mnkr	283 mnkr	29 %
Studiemedel båda halvåren	791 mnkr	1 272 mnkr	46 %

Källa: CSN.

För den som har studiemedel enbart ena halvan av året ska inkomsten fördelas mellan halvåren. Under det första halvåret 2015 bokfördes för dem med studiemedel det halvåret 513 miljoner och till det andra halvåret 2015 bokfördes för dem som hade studiemedel då, 283 miljoner kronor. I båda dessa fall var det 29 procent av de studerande som inkomsten hälftendelats för.

För dem som hade studiemedel båda halvåren 2015 gjordes en fördelning där 791 miljoner kronor fördelades till våren och 1 272 miljoner fördelades till hösten. I detta fall fördelades knappt hälften av inkomsterna genom en automatisk inkomstfördelning (hälften per kalenderhalvår).

6.4.2 Reducerade studiemedel och återkrav

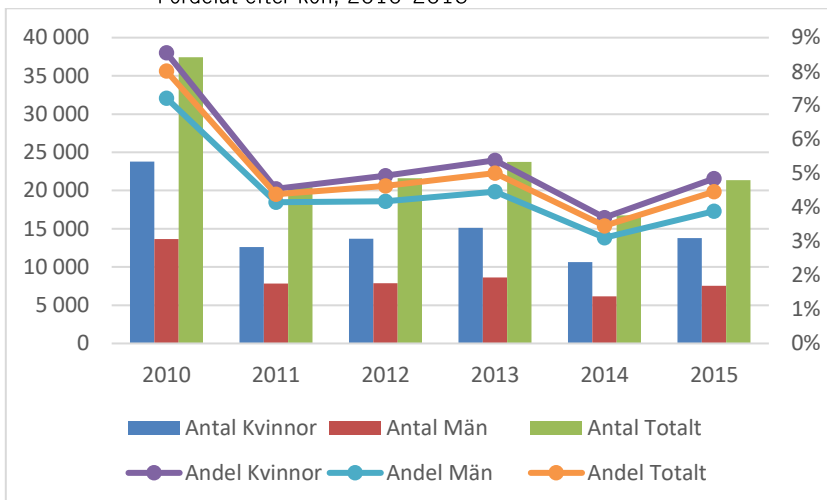
Fullständiga uppgifter om inkomstprövningen finns enbart tillgängliga till och med 2015. Efterkontroll av inkomsterna för 2016 pågick våren 2018 och utfallet av denna prövning har inte varit möjligt att beakta.

Antal studerande med reducerade studiemedel eller återkrav

Vid en jämförelse av åren 2010–2015 var andelen som studerar och som får återkrav högst 2010. Att andelen var högst 2010 beror på att fribeloppet för inkomst var lägst detta år.

Figur 6.4 Antal och andel studerande som fått reducerade studiemedel eller återkrav

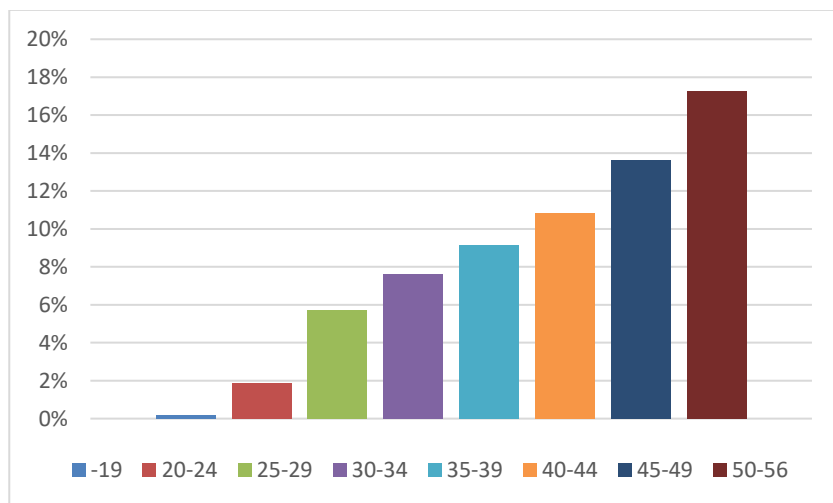
Fördelat efter kön, 2010–2015



Källa: CSN.

Det är stora skillnader mellan studerande i olika åldrar när det gäller andelen som får reducerade studiemedel eller återkrav. Äldre studerande med studiemedel har oftare inkomster som överstiger fribeloppsgränsen och får därmed oftare reducerade studiemedel eller återkrav. Av dem som är äldre än 50 år får 17 procent av studiemedelstagarna reducerade studiemedel eller återkrav, jämfört med bara enstaka procent bland dem som är yngre än 25 år. Utvecklingen för de olika åldersgrupperna har varit enhetlig, dvs. andelen i respektive åldersgrupp har minskat i samband med fribeloppshöjningarna. I sammanhanget ska det noteras att *antalet* studerande som får reducerade studiemedel är högst bland dem i åldersintervallet 25–29 år.

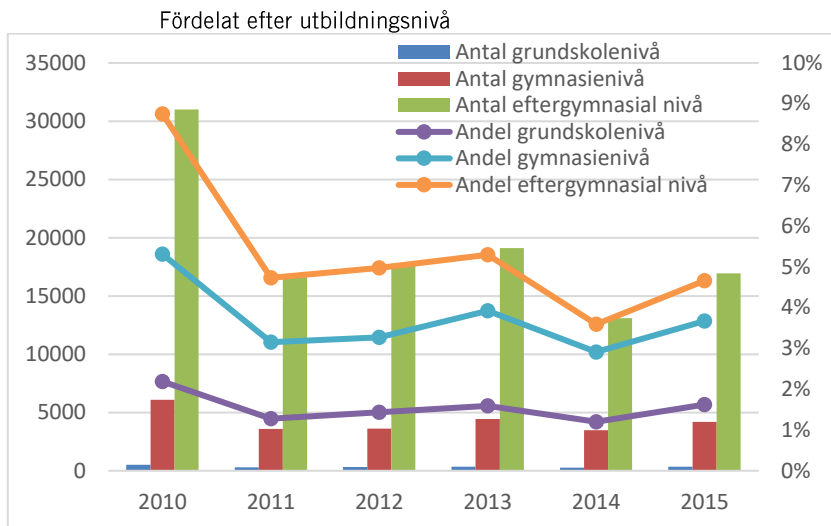
Figur 6.5 Andel studerande i olika åldrar som fått reducerade studiemedel eller återkrav, 2015



Källa: CSN.

Inkomstnivån är högre bland dem som studerar på eftergymnasial nivå än bland dem som studerar på grundskole- eller gymnasienivå. Detta framgår av figur 6.6, där studerande på eftergymnasial nivå oftast får sina studiemedel reducerade eller återkrävda.

Figur 6.6 Antal och andel studerande som fått reducerade studiemedel eller återkrav, 2015



Källa: CSN.

Reducerings- och återkravsbelopp

De reducerade eller återkrävda beloppen har varierat för olika kalenderhalvår. Beloppen minskade samtidigt som fribeloppet höjdes 2011 och 2014. Övriga år, inte minst 2015, har inkomsterna ökat. Det har även medfört ökade reducerings- och återkravsbelopp.

Tabell 6.7 Reducerade eller återkrävda studiemedel 2010–2015, miljoner kronor

Fördelat efter kön

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kvinnor	245	148	162	190	143	201
Män	155	105	111	123	101	131
Totalt	400	253	273	314	244	332

Källa: CSN.

Att det reducerade eller återkrävda beloppet är högre för kvinnor än för män beror på att det är fler kvinnor än män som har studiemedel.

Det är beloppsmässigt nästan exakt lika mycket bidrag som lån som återkrävs. Att inte lån återkrävs i högre utsträckning än bidrag, trots att lånedelen i studiemedlen är betydligt större än bidragsdelen, beror på att många som har inkomster som överstiger fribeloppsgränsen avstår från lånedelen.

Tabell 6.8 Reducerade och återkrävda studiemedel, 2015, miljoner kronor

Fördelat efter typ av studiemedel

Typ av studiemedel	Miljoner kronor
Generellt bidrag	129
Högre bidrag	33
Tilläggsbidrag	5
Grundlån	152
Tilläggs lån	12
Merkostnadslån	2
Totalt	332

Källa: CSN.

6.5 Positiva och negativa effekter av arbete

Att studerande arbetar vid sidan av sina studier kan vara både negativt och positivt. Den mest uppenbara risken, vilket är en viktig fråga för utredningen att överväga, är att arbetet kan påverka studieresultaten negativt. Det kan då leda till längre studietider och lägre genomströmning i högskolan. Arbete kan dock även ha andra, mer positiva implikationer, t.ex. när det gäller studerandes arbetslivserfarenhet och möjlighet till en snabb etablering på arbetsmarknaden efter studierna. Arbete är även en viktig försörjningskälla för många studerande och lönearbete kan vara ett alternativ eller komplement till studiemedel eller studielån. Vidare har studerandes arbete påverka arbetsmarknaden generellt. Vi går här igenom dessa frågor, med tyngdpunkt på frågan om arbetets påverkan på studieresultat och genomströmning.

6.5.1 Studieresultat och genomströmning

Arbetets påverkan på studier och studieresultat har undersökts i några olika studier. Den i tiden mest närliggande studien som avser svenska förhållanden är en studie från IFAU, *Student aid, academic achievement and labor market behaviour*.¹⁷ Studien analyserar den svenska studiemedelsreformen 2001, då fribeloppet för inkomst höjdes, och studerar bland annat hur arbete inverkar på studieprestationerna för personer som påbörjat högskolestudier före 23 års ålder. Enligt studien arbetar 41 procent av dessa under terminstid och 44 procent arbetar under sommaruppehåll.

Studien visar att arbete i viss omfattning parallellt med studierna ökar risken för lägre studieresultat och minskar sannolikheten för högre studieresultat. Däremot uppvisar arbete under sommaruppehåll ett positivt samband med goda studieresultat.

I en annan studie finner Avdic och Gartell¹⁸ att särskilt studerande från en lägre socioekonomisk bakgrund ökade sitt arbete i samband med studiestödsreformen och fribeloppshöjningen 2001 och att detta sammanföll med en tydlig relativ försämring av studieresultaten för samma studerandegrupp. Avdic och Gartells tolkning av resultaten är att särskilt studerande från en lägre socioekonomisk bakgrund ökade sitt arbete på ett sätt som fick deras studietakt att avta.

Även studier som avser andra länder har visat på ett samband mellan arbete och genomströmning i utbildning. Flera studier visar att arbete under studierna kan öka utbildningstidernas längd och det tycks sammantaget finnas relativt tydliga evidens för att arbete under studierna faktiskt förlänger tiden i studier och till examen.¹⁹

En ny studie från det danska Uddannelses- og Forskningsministeriet visar på ett mindre men signifikant samband mellan relativt mycket arbete och längre studietider. För studerande med studiestöd som arbetade upp till 15 timmar i veckan påverkades inte utbildningstiderna. De som arbetade mellan 15 och 20 timmar i veckan parallellt med studierna blev i genomsnitt 1–2 månader mer försenade i sina studier än genomsnittligt och de som arbetade i mer

¹⁷ IFAU (2017).

¹⁸ Avdic, D., Gartell, M (2015).

¹⁹ Joensen, J (2011), s. 6.; Kosi, T. m.fl. (2013); Uusitalo, R. (2010).

än 20 timmar i veckan uppvisade en ökad försening på cirka tre månader.²⁰

Gemensamt för många studier är att arbete tycks uppvisa ett icke-linjärt samband med uppnådda studieresultat. Måttligt arbete tycks uppvisa ett positivt samband med goda studieresultat, men när arbetet överstiger en viss omfattning övergår det till att vara negativt för studieresultaten. Exempelvis visar Joensen att arbete i mer än 19 timmar i veckan har en tydligt negativ effekt på studieresultaten.²¹ En tidigare studie av Joensen visade att störst chans att heltidsstuderande klarar 60 ECTS-poäng under läsåret, dvs. ett heltidsåtagande, finns för dem som arbetar i upp till 10 timmar i veckan. De som inte arbetar alls och de som arbetar i 10–20 timmar i veckan klarar i något lägre utsträckning 60 poäng. För dem som arbetar i mer än 20 timmar minskar möjligheten att klara 60 poäng drastiskt.²² Även andra studier har visat att brytpunkten för när arbete blir negativt för en heltidsstuderande ligger någonstans mellan 15–25 timmars arbete per vecka.²³

Att arbete i mindre omfattning är positivt för studieresultaten kan eventuellt förklaras av att de som arbetar planerar sin tid bättre, att de kan nå en bättre förståelse för sina studier, samt att arbetet kan öka studiemotivationen och självförtroendet.²⁴

Det bör även vara rimligt att anta att de som arbetar många gånger har gjort bedömningen att det är möjligt att arbeta utan att studieresultaten påverkas negativt. De som väljer att arbeta kan alltså vara personer som har förmågan att arbeta och studera parallellt och där utbildningen tillåter detta.

Resultaten i de refererade undersökningarna får stöd av enkätundersökningar från CSN. Resultaten från dessa bygger på studerandes egna skattningar av sitt arbete och deras bedömning av hur arbetet påverkar studierna. Den senaste undersökningen genomfördes hösten 2017.²⁵

Enkätundersökningen visar att 43 procent av dem som studerar på eftergymnasial nivå och har studiemedel arbetar parallellt med

²⁰ Uddannelses- og Forskningsministeriet (2018).

²¹ Joensen, J. (2011). Studien avser danska förhållanden.

²² Joensen, J. (2007).

²³ Kosi, T. m.fl. (2013).

²⁴ Kosi, T. m.fl. (2013).

²⁵ CSN (2018 b). Tabellbilaga samt CSN:s bearbetningar av resultaten.

studierna. Det innebär att de arbetar under terminstid, antingen på helgerna eller i veckorna, eller både och. Kvinnor arbetar i betydligt högre utsträckning än män. Av kvinnorna anger 48 procent att de arbetar vid sidan av studierna, jämfört med 36 procent av männen. Yngre arbetar mer sällan än äldre. Bland dem som är 25 år och äldre arbetar ungefär hälften vid sidan av studierna, vilket kan jämföras med 37 procent av dem som är yngre än 25 år.

De flesta som arbetar gör det ganska lite. Ungefär hälften arbetar i högst 20 timmar i månaden, dvs. mindre än fem timmar i veckan. Äldre studerande arbetar i genomsnitt fler timmar än yngre.

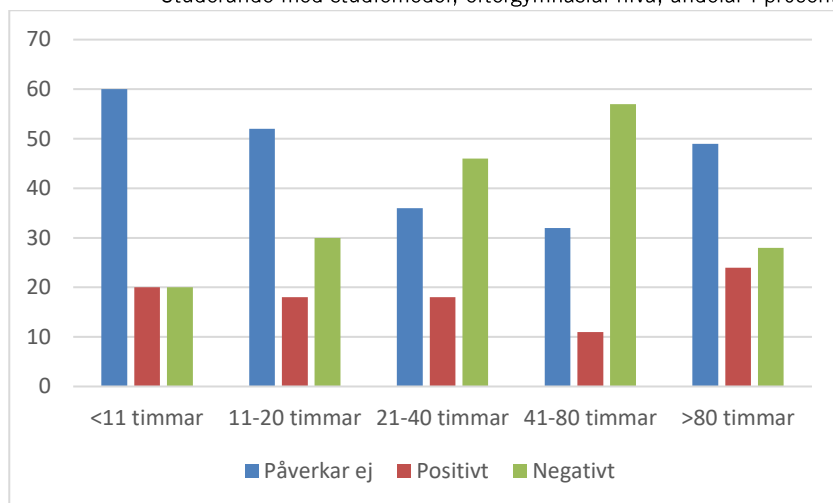
De flesta som arbetar, 46 procent, tycker inte att arbetet påverkar studierna. 36 procent anger dock att studierna påverkas negativt av arbetet och 18 procent anger att studierna påverkas positivt. Kvinnor bedömer oftare än män att arbetet påverkar studierna negativt. Yngre tycker oftare än äldre att arbetet inte påverkar studierna alls, medan de som är lite äldre oftare anser att arbetet på något sätt inverkar på studierna, både positivt och negativt.

Det är 11 procent av de studerande som anser att arbetet fördröjer studierna: 4 procent anger att studierna blir försenade med mindre än en termin, 4 procent anger att de blir försenade i en termin och 3 procent anger att arbetet leder till en fördröjning av studierna med mer än en termin.

Studerande som arbetar inom samma område som de studerar anger i lägre utsträckning än övriga att arbetet påverkar studierna negativt. Bland dem som arbetar och studerar inom samma område svarar 29 procent att arbetet påverkar studierna negativt och 34 procent anger att arbetet påverkar studierna positivt. För dem som i stället arbetar med något helt annat än det de studerar är motsvarande andelar 42 respektive 8 procent. De som arbetar med något annat upplever alltså att arbetet oftare är en belastning och de upplever sällan arbetet som positivt för studierna.

CSN:s enkätundersökning visar, liksom de tidigare refererade studierna, på ett samband mellan hur mycket studerande arbetar och hur de upplever arbetet i förhållande till studierna. Ju större omfattning på arbetet vid sidan av studierna, desto mer påverkas studierna.

Figur 6.7 Påverkan på studierna efter antal arbetade timmar per månad
 Studerande med studiemedel, eftergymnasial nivå, andelar i procent



Källa: Utredningens bearbetning av data från CSN.

Andelen studerande som anger att arbetet påverkar studierna negativt ökar med antalet arbetade timmar, utom vad gäller de studiemedelstagare som anger att de arbetar mer än 80 timmar i månaden (minst halvtid). Antalet svar från dem som arbetar mer än 80 timmar är dock relativt få, vilket ökar osäkerheten i detta resultat.

6.5.2 Arbetslivserfarenhet, etablering och arbetsmarknad

Arbetslivserfarenhet och etablering

Som framgår ovan finns det tydliga indikationer på att arbete vid sidan om studierna kan ha en negativ effekt för studietakten och därmed kan leda till längre studietider och sämre genomströmning. Så kan åtminstone antas vara fallet om det rör sig om arbete av inte ringa omfattning.

Arbete kan dock även ha positiva effekter. En sådan är att arbete under studierna ger ökad arbetslivserfarenhet. Arbetet kan ge erfarenheter som utbildningen inte gör och det kan även öka studiemotivationen. Studerande kan lära sig hur arbetsmarknaden fungerar

och även knyta kontakter på arbetsmarknaden. För en arbetsgivare kan arbete under studierna eventuellt tyda på hög motivation och förmåga. Arbete under studietiden kan ur dessa perspektiv även leda till att det blir lättare för den studerande att få ett jobb efter avslutade studier. Den införskaffade erfarenheten kan även ge högre lön.

Den ovan refererade nya studien från det danska Uddannelses- og Forskningsministeriet visar på ett tydligt positivt samband mellan arbete parallellt med studierna och sysselsättning efter avslutade studier. Studerande som exempelvis arbetar 15 timmar per vecka uppvisar i studien en sysselsättningsgrad efter avlagd examen som är 13 procent högre än för genomsnittligt nyutexaminerade.²⁶

Det finns därutöver flera studier som visar att det finns samband mellan arbete under studietiden och en stabil anställning och relativt sett högre lön.²⁷ Häkkinens studie *Working while enrolled in a university: does it pay?* kan anses särskilt intressant eftersom den både diskuterar arbetets effekter på sysselsättning och lön efter studierna och arbetets effekt på studietidens längd. Studien visar att arbetslivserfarenhet under studietiden ökar möjligheten till en anställning efter studierna och även leder till högre inkomster. Sambandet gäller nära inpå en examen och är inte signifikant i ett senare skede. När arbetets negativa påverkan på studietidens längd beaktas, minskar dock det positiva sambandet mellan arbete och inkomst och det finns inte längre någon signifikant positiv effekt på inkomsten av att arbeta under studietiden.

Undanträngning

Studerandes arbete under studierna är av betydelse för arbetsmarknaden. Vid ett antagande om att 43 procent av studiemedeltagarna på alla utbildningsnivåer sammantaget arbetar parallellt med studierna innebär det årligen ett extra arbetskraftsutbud under terminstid på cirka 200 000 personer.²⁸ Dessa studerande utgör en flexibel arbetskraftsreserv som ofta arbetar på deltid eller i mindre omfattning och sannolikt oftare än många andra arbetstagare kan variera sitt arbete efter arbetsgivarnas behov.

²⁶ Uddannelses- og Forskningsministeriet (2018).

²⁷ Se Light (2001); Hotz m.fl. (2002); Häkkinen, I. (2006).

²⁸ Beräknat med utgångspunkt i samtliga studerande med studiemedel.

Drygt hälften av de studerande som arbetar anger att de gör det inom samma område som de bedriver sina studier eller inom ett närliggande område. Denna andel är högre bland äldre studerande än bland yngre. Knappt hälften av alla som arbetar gör det med något helt annat än vad studierna handlar om. Särskilt yngre arbetar ofta med något helt annat än det de utbildar sig till.²⁹ Sannolikt rör det sig i dessa fall ganska ofta om relativt okvalificerade arbetsuppgifter.

Att studerande arbetar under sina studier har både positiva och negativa effekter för arbetsmarknaden. Studerandes arbete fyller sannolikt en viktig funktion för många arbetsgivare, inte minst i en högkonjunktur. Samtidigt innebär studerandes arbete att andra personer, inte minst arbetssökande med kort utbildning och ringa erfarenhet som ansöker om arbeten med låga kvalifikationskrav, får svårare att hitta ett arbete. Studerandes arbete kan därför anses tränga undan andra personer som är arbetslösa, vilket sammantaget kan bidra till högre arbetslöshet.

Det är svårt att bedöma vilka arbetsmarknadseffekter ett minskat utbud av arbetskraft i form av studerande skulle få. Eftersom det är fråga om vanliga arbeten med marknadsmässiga löner, dvs. inte några subventionerade anställningar, är det dock rimligt att anta att arbete som utförs av studerande i de allra flesta fall måste ersättas av andra som utför arbetet.

6.6 Påverkar fribeloppsnivån studerandes arbete?

6.6.1 Fribeloppet kan bara påverka en del av de studerande

Förändringar av studerandes arbete och inkomster kan ha olika orsaker. Exempelvis påverkar konjunkturförändringar både arbete och inkomster. Även studiemedelnivån kan påverka behovet av att arbeta och skaffa sig sidoinkomster. Fribeloppsnivån inom studiemedelssystemet har givetvis också, genom att fribeloppsgränsen påverkar arbetets lönsamhet, potential att påverka studiemedeltagarnas arbete. I detta avsnitt använder vi inkomstuppgifter, studiestödsdata, samt olika studier för att bedöma hur studerandes arbete

²⁹ CSN (2018b).

och inkomster påverkas av förändringar av inkomstprövningen inom studiemedelssystemet.

Innan vi tittar på hur de fribeloppsförändringar som har genomförts har påverkat studerandes arbete är det viktigt att uppmärksamma att justeringar av fribeloppet har en begränsad räckvidd när det gäller att påverka studerandes arbete och inkomster. En begränsning är att en fribeloppsjustering enbart påverkar studerande som har studiemedel. Studerande utan studiemedel, vilket är ungefär en tredjedel av dem som studerar inom högskolan³⁰, påverkas inte. Möjligen skulle någon studerande utan studiemedel vid ett höjt fribelopp finna det lönt att ansöka om studiemedel, något som dock torde höra till undantagen. Vidare påverkar en fribeloppshöjning i första hand dem som arbetar. Av dem som arbetar bör fribeloppet också mest påverka dem som ligger över eller i närheten av fribeloppsgränsen. Den som har en inkomst som ligger långt under fribeloppsgränsen har möjligheter att öka eller minska sitt arbete utan någon inverkan från fribeloppet.

6.6.2 Mer arbete och högre inkomster efter fribeloppshöjningen 2001

Som framgår i avsnitt 6.1 höjdes fribeloppet för inkomst 2001, 2011 och 2014. Höjningen 2001 har analyserats i två forskningsrapporter och höjningarna 2011 och 2014 har följts upp av CSN.

Den ovan refererade IFAU-studien har analyserat studiestödsreformen 2001 då fribeloppet för inkomst höjdes från cirka 54 000 kronor per år för en heltidsstuderande till 91 000 kronor.³¹ Efter förändringen ökade enligt studien andelen av studiemedeltagarna, vilka i studien är studerande som påbörjat högskolestudier före 23 års ålder, som arbetade parallellt med studierna med 14 procentenheter. Man fann också en generell ökning av studerandes inkomster, där antalet studerande utan inkomst eller med låg inkomst minskade samtidigt som antalet studerande i högre inkomstklasser ökade. Inkomstförändringarna var ungefär jämnt fördelade mellan studerande i olika inkomstklasser och var inte samlade till studerande med inkomster i närheten av fribeloppsnivån. Varken

³⁰ CSN (2017b).

³¹ Höjningen var från 150 till 250 procent av prisbasbeloppet för den som under ett år tog studiemedel i 40 veckor. IFAU (2017).

före eller efter reformen kunde man se någon ansamling av studerande i nära anslutning till den exakta fribeloppsnivån. Det senare kan dock enligt författarna handla om att det är svårt att anpassa sitt arbete och sin inkomst till en exakt inkomstnivå.

Störst påverkan hade fribeloppshöjningen enligt studien på de studerande som hade låga förväntade inkomster efter studierna. Dessa ökade sitt arbete mer än övriga.

Avdic och Gartell har också studerat studiemedelsreformen 2001.³² I sin studie kommer de till slutsatsen att studerande från lägre socioekonomisk bakgrund ökade sina inkomster av tjänst. Detta beror enligt studien på att dessa studerande har ett större behov av extra inkomster. Studerande som hade både bidrag och lån ökade vidare sina inkomster mer än dem som enbart hade bidrag. Även detta kan enligt studien bero på att studerande med både bidrag och lån kan ha en snävare budget för sin privatekonomi, att de har större behov av ytterligare pengar och att de därmed har en större benägenhet att öka sitt arbete när fribeloppet höjs. Dessutom ökade de som hade inkomster i närheten av fribeloppsgränsen sina inkomster mer än de som låg en bit under fribeloppsgränsen.

Tesen att studerande från lägre socioekonomisk bakgrund är mer känsliga för förändringar av studiestödet, och därmed har större benägenhet att ändra sitt beteende vid förändringar, finner även stöd i annan forskning. En viktig förklaring till att så är fallet är att dessa studerande många gånger är mer beroende av studiestödet för sin försörjning.³³

Uusitalo är mer tveksam till inkomstprövningens och fribeloppets påverkan på studerandes arbete. Han konstaterade 2010 att de allra flesta studerande hade inkomster under fribeloppsgränsen och att det inte förekom någon ansamling av studerande precis i anslutning till denna gräns.³⁴

³² Avdic, D., Gartell, M (2015).

³³ Avdic, D., Gartell, M (2015).

³⁴ Uusitalo (2010).

6.6.3 Effekter av höjningarna 2011 och 2014

I en uppföljning av fribeloppshöjningen 2011 kunde CSN konstatera att studerande ökade sina inkomster av tjänst mer än de genomsnittliga löneökningarna samma år. Antalet studerande med inkomster i det inkomstintervall fribeloppsnivån höjdes, ökade också något mer än antalet studerande i andra inkomstintervall. CSN drog slutsatsen att andelen som arbetade och hade inkomster av tjänst ökade förhållandevis lite efter fribeloppshöjningen, men att de som arbetade antingen arbetade mer än tidigare eller hade högre lön.

CSN konstaterade samtidigt att det inte förekom någon ansamling av studerande med inkomster precis under fribeloppsgränsen och att det ur det perspektivet inte gick att spåra någon anpassning av inkomsterna till den exakta fribeloppsnivån. CSN menade att detta kunde antas bero på att det är svårt att beräkna inkomsten för hela året och att många saknar möjlighet att välja sin exakta inkomst. Dessutom bedömde CSN att alla studerande sannolikt inte heller i detalj kände till reglerna för inkomstprövningen, samt att en annan förklaring kunde vara att många trots förhållandevis låg ekonomisk återbäring av ökade inkomster ändå värdesätter det faktum att de kan hålla nere sin skuldsättning och den arbetslivserfarenhet ett arbete ger.³⁵

CSN har även följt upp den fribeloppshöjning som gjordes 2014. I denna uppföljning konstaterar CSN att 3,9 procent av studiemedelstagarna hade inkomster över fribeloppsgränsen under 2014, jämfört med 5,2 procent året innan höjningen. Fler studerande fick alltså studiemedel utan reducering. De med inkomster över fribeloppsnivån fick givetvis också högre studiemedelsbelopp efter höjningen av fribeloppet, jämfört med vad de skulle ha fått om fribeloppet inte hade höjts.³⁶

Kvinnor påverkades i högre utsträckning än män av den höjning som genomfördes 2014. På samma sätt påverkades de som studerade på eftergymnasial nivå mer än övriga.³⁷

De data vi har fått från CSN (se tabell 6.1) indikerar att studerandes inkomster ökade mer än genomsnittligt i samband med fribeloppshöjningen 2014, men att inkomsterna ökade mindre det året

³⁵ CSN (2014).

³⁶ CSN (2017c). Beloppen skiljer sig marginellt från de belopp som har lämnats till utredningen och som visar något lägre andelsbelopp, 5,0 respektive 3,5 procent.

³⁷ Uppgifter från CSN till utredningen.

än exempelvis 2016. Arbetsmarknadsläget, som är gott, påverkar dock sannolikt dessa resultat. Eventuellt har även höjningarna av fribeloppet 2011 och 2014 medfört att fribeloppet inte längre har lika stor betydelse för de studerandes arbete som tidigare.

6.6.4 Studerandes försörjning kan påverkas

Förutom att arbete kan påverka studieresultaten och ge olika typer av arbetsmarknadseffekter, ger möjligheten att arbeta de studerande fler valmöjligheter när det gäller studiefinansiering.

Marginaleffekten för den som har en inkomst som överstiger fribeloppsgränsen är mycket hög. För den som har studiemedel innebär ett överstigande av fribeloppet ungefärligt att den studerande får behålla mindre än 10 procent av inkomsten från arbetet. Ungefär 30 procent betalas i skatt och studiemedlen minskas med 61 procent av den överskjutande inkomsten. Att den reella inkomsten från arbetet blir så låg gör givetvis att drivkraften att arbeta minskar, åtminstone sett till den krasst ekonomiska aspekten av arbetet.

Inkomst av tjänst är en viktig inkomstkälla för många studerande. Drygt 80 procent av heltidsstuderande med studiemedel har någon inkomst av tjänst under året och 43 procent av studiemedelstagarna anger att de arbetar parallellt med studierna. Andelen som anger att de använder lön för att försörja sig under studietiden är ungefär densamma, dvs. cirka 40 procent.³⁸

När nettoinkomsten av arbete är så låg som 10 procent av lönen kan det hävdas att valmöjligheterna för studerande med studiemedel minskar. Detta berör dock bara de studiemedelstagare som har så höga inkomster att de når upp till fribeloppsgränsen, samt dem som ligger i sådan närhet till gränsen att den påverkar deras val. För de som t.ex. har behov av en högre inkomst eller vill hålla nere skuldsättningen blir arbete inte ett lika attraktivt alternativ. I stället för att kombinera studiestöd, kanske utan eller med en begränsad lånedel, och arbete, kan en studerande då i praktiken behöva välja mellan att ta studiestöd med full lånedel eller att i större utsträckning finansiera studierna genom lönearbete.

³⁸ CSN (2018b). Se även IFAU (2017), s. 13. Här anges att 41 procent av högskolestuderande med studiemedel arbetar under terminerna.

6.7 Är det möjligt att undanta inkomster under sommarferier?

6.7.1 Bakgrund

Vårt uppdrag är att undersöka om det är möjligt att undanta inkomster under sommarferier vid inkomstprövningen av studiemedlen och om lämpligt föreslå åtgärder. Frågan har diskuterats tidigare, bl.a. i Studiesociala kommitténs betänkande *Stärkt stöd för studier* (SOU 2009:28) och i budgetpropositionen för 2010.³⁹

Studiesociala kommittén uttalade att inkomster utanför studie- och studiestödstitid inte borde påverka studiemedlens storlek i linje med principen att studiemedel ska täcka levnadsomkostnader under studierna. Inkomster under t.ex. sommarferier borde därmed inte räknas in i den inkomst som påverkar studiemedlen. Kommittén bedömde dock att det för närvarande inte var möjligt. Kommittén konstaterade att om inkomster under tid utanför studietiden skulle räknas bort skulle varje studerande behöva redovisa alla löneutbetalningar för CSN. Oklarhet skulle även uppstå för ränteinkomster m.m. Dessutom skulle en sådan regel riskera att leda till att systemet kunde manipuleras genom att löneutbetalningar m.m. förläggs till den tid då mottagaren inte har studiemedel. Även om det vore önskvärt att räkna bort inkomster utanför studietiden var alltså kommitténs bedömning att det inte var praktiskt möjligt. Kommitténs uppfattning var dock att om inkomstredovisningen i en framtid kommer att ske månadsvis på individnivå borde reglerna för inkomster och fribelopp inom studiemedelssystemet förändras. Inkomster vid sidan av studietiden borde då kunna undantas från inkomstprövningen.

I budgetpropositionen för 2010 bemötte regeringen synpunkter på Studiesociala kommitténs betänkande från flera remissinstanser. Remissinstansernas önskemål om att inkomstprövningen endast skulle ske mot inkomster som förvärvats under tid då studier bedrivs avvisades. Regeringen ansåg att en sådan ordning skulle kräva att CSN hade möjlighet att efterkontrollera inkomstuppgifter månadsvis för att förhindra fusk och felaktiga utbetalningar, vilket då inte var möjligt. De enda tillgängliga uppgifter som då fanns var Skatteverkets uppgifter om taxerad årlig inkomst.

³⁹ Prop. 2009/10:1, utgiftsområde 15.

Även Långtidsutredningen 2011 framhöll att det skulle vara idealt om fribeloppet kunde räknas enligt ett treterminssystem där beloppet var mer generöst satt gentemot inkomster under sommaren, men bedömde att det skulle kräva att Skatteverket började samla in inkomstuppgifter per månad.⁴⁰

6.7.2 Nya regler om inkomstuppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen

Nya regler om inkomstuppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen trädde i kraft den 1 juli 2018.⁴¹

De nya bestämmelserna innebär bland annat att uppgifter om utbetalda ersättningar för arbete och skatteavdrag på individnivå ska lämnas löpande till Skatteverket. Uppgifterna ska normalt lämnas månadsvis i en arbetsgivardeklaration i stället för årligen i en kontrolluppgift. Syftet med förslaget är att minska skattefusk och skatteundandragande. Bestämmelserna tillämpas från och med den 1 juli 2018 för uppgiftsskyldiga som ska föra en personalliggare och som vid ikraftträdandet har fler än 15 anställda. För övriga uppgiftsskyldiga tillämpas de nya bestämmelserna från och med den 1 januari 2019.

Den uppgift om ersättningen som ska lämnas i arbetsgivardeklarationen är vilken tidpunkt den betalades ut till betalningsmottagaren. Arbetsgivarna behöver inte längre lämna några uppgifter om den tid ersättningen avser, dvs. när inkomsten är intjänad. Enligt nuvarande regler ska den årliga kontrolluppgiften innehålla uppgift om den tid ersättningen eller förmånen avser, om den bara avser del av året (15 kap. 9 § första stycket 2 skatteförfarandelagen [2011:1244]). Den nuvarande uppgiftsskyldigheten innebär att om en anställning har varat en del av året ska den uppgiftsskyldige fylla i numret på den första och sista anställningsmånaden. I förarbetena till de nya reglerna om inkomstuppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen diskuteras frågan om dessa uppgifter måste lämnas eller inte. Regeringens målsättning var att så långt som möjligt begränsa antalet uppgifter som skulle lämnas med hänsyn till att vissa uppgifter ska lämnas löpande till Skatteverket. Några remissinstanser framförde

⁴⁰ SOU 2011:11, s. 235.

⁴¹ SFS 2017:387, SFS 2017:388, SFS 2017:389 och prop. 2016/17:58.

att de hade behov av uppgift om vilken period en ersättning avser i sin kontrollverksamhet. Detta eftersom det enligt nuvarande regler för verksamheten var inkomsten från arbete som ”utförts” under ramtiden som var avgörande och inte inkomst som betalats ut under ramtiden. Med hänsyn till att Skatteverket inte hade behov av uppgifterna – eftersom inkomstslaget tjänst beskattas enligt kontantprincipen, dvs. det beskattningsår då de kan disponeras eller på något annat sätt kommer den skattskyldige till del – ansåg regeringen att den aktuella uppgiftsskyldigheten om den tid ersättningen avser skulle slopas. Regeringen bedömde att fördelarna för Skatteverket eller någon annan myndighet att få tillgång till de aktuella uppgifterna inte övervägde den börda som det innebär för den uppgiftsskyldige att lämna uppgifterna. Regeringen konstaterade också att vissa remissinstansers behov av att få tillgång till uppgifterna snart kan komma att ändras om ny lagstiftning införs.⁴²

Vidare ska vissa myndigheter för vissa ändamål få medges direktåtkomst till beskattningsdatabasen i fråga om uppgifter per betalningsmottagare och vissa andra uppgifter i en arbetsgivardeklaration. Syftet är bl.a. att förbättra myndigheternas kontrollmöjligheter och effektivisera deras arbete. Bestämmelserna om direktåtkomst träder i kraft den 1 januari 2019.

6.7.3 Överväganden om att undanta inkomster under sommarferier

Av direktiven framgår att de nya bestämmelserna om att uppgifter om utbetalda ersättningar för arbete och skatteavdrag på individnivå ska lämnas månadsvis till Skatteverket skulle kunna möjliggöra att studerandes inkomster under sommarferier inte räknas in i den inkomst som påverkar studiemedlen. Mot den bakgrunden är vårt uppdrag att undersöka möjligheten att undanta inkomster under sommarferier vid inkomstprövningen av studiemedlen och om lämpligt föreslå åtgärder. I detta avsnitt redogör vi därför för våra överväganden om det är *möjligt* att undanta inkomster under sommarferier och *på vilket sätt* en sådan ordning skulle kunna konstrueras. Vi återkommer i avsnitt 6.8.3 till vår bedömning av frågan

⁴² Prop. 2016/17:58, s. 76–79.

om vi anser att det är *lämpligt* att införa undantag för inkomster under sommarferier.

Betydelsen av Skatteverkets månadsvisa uppgifter

Ovan framgår att bland andra Studiesociala kommittén förordat att inkomster vid sidan av studietiden borde kunna undantas från inkomstprövningen om inkomstredovisningen i en framtid skulle komma att ske månadsvis på individnivå. Regeringen ansåg att en sådan ordning skulle kräva att CSN hade möjlighet att efterkontrollera inkomstuppgifter månadsvis för att förhindra fusk och felaktiga utbetalningar, vilket då inte var möjligt (se avsnitt 6.7.1).

I dag utgår inkomstprövningen från den studerandes *överskott* i inkomstslagen tjänst, näringsverksamhet och kapital enligt beslut om slutlig skatt för kalenderåret. Med överskott i ett inkomstslag avses intäkterna minus avdrag för kostnadsposter inom inkomstslaget. Att prövningen utgår från överskott i inkomstslagen innebär att den måste göras efter det att Skatteverket har beslutat om slutlig skatt, vilket sker året efter intjänandeåret (se avsnitt 6.2).

De uppgifter om utbetalda ersättningar för arbete och skatteavdrag på individnivå som från och med den 1 juli 2018 lämnas månadsvis till Skatteverket avser *intäkter* i inkomstslaget tjänst och motsvarar således inte de uppgifter som ska ligga till grund för inkomstprövningen enligt dagens regelverk. Ett överskott i inkomstslaget tjänst kan med andra ord vara lägre än intäkten i inkomstslaget tjänst, om det är så att personen har fått avdrag för kostnader inom inkomstslaget, såsom exempelvis resor till och från arbetet.

Trots att uppgifterna om utbetalda ersättningar för arbete och skatteavdrag på individnivå inte motsvarar de uppgifter som ligger till grund för inkomstprövningen enligt dagens regelverk bedömer vi att de kan vara användbara i studiemedelsadministrationen på flera olika sätt. Om CSN kan begära uppgifterna om utbetalda ersättningar för arbete och skatteavdrag på individnivå samtidigt med uppgifterna om överskott i inkomstslagen enligt beslutet om slutlig skatt ökar CSN:s möjligheter att kontrollera vilka inkomster av tjänst som hänför sig till vilket kalenderhalvår, eller vilken kalendermånad, utan att behöva hämta in de uppgifterna från de studerande. Problematiken att det är olika inkomstbegrepp som används –

överskott respektive intäkt – bör gå att lösa genom att föreskriva hur kostnadsavdragen ska hanteras, se mer om det nedan.

Som en service till de studerande skulle CSN även kunna använda uppgifterna som en indikator på att en studerande är på väg att överskrida fribeloppet och meddela den studerande vilka uppgifter som kommit in genom den månadsvisa rapporteringen till Skatteverket. Enligt utredningens kontakter med CSN skulle detta kunna innebära att fler studerande anmäler en ny inkomstuppgift till CSN och att fler felaktiga utbetalningar förhindras.

Någon löpande prövning av inkomsten under intjänandeåret är som framgår inte möjlig med hänsyn till användningen av begreppet överskott i dagens regelverk och mot bakgrund av att inkomstprövningen sker utifrån halvårsinkomster. För att möjliggöra det kan ett alternativ vara att ändra inkomstbegreppet till intäkt i stället för överskott, åtminstone när det gäller inkomst av tjänst. Inkomsten skulle i sådana fall bli högre för många personer som i dag har rätt till avdrag för kostnader inom inkomstslaget tjänst. Prövningen utifrån halvårsinkomst skulle i sin tur behöva ändras till en prövning utifrån månadsinkomst. Det skulle medföra en betydligt mer omfattande administration med fler beslut och föregående kommunikeringar med den studerande. Det innebär också att flexibiliteten för de studerande minskar eftersom det blir ett specifikt fribelopp för varje månad; de studerande kan i sådana fall inte välja att arbeta lite mer under en månad och lite mindre under en annan månad utan att studiemedlen reduceras. Enligt vår mening överväger nackdelarna fördelarna med en löpande prövning, varför vi anser att det nuvarande inkomstbegreppet och den nuvarande halvårsprövningen ska vara kvar.

Sammantaget är vår bedömning att den månadsvisa inkomstredovisningen möjliggör för ett regelverk där det går att undanta inkomster under sommarferier. CSN kan genom uppgifterna från Skatteverket kontrollera till vilka månader inkomster från tjänst hänför sig, vilket torde minska risken för fusk och felaktiga utbetalningar. Studiesociala kommitténs farhåga att systemet kan manipuleras genom att löneutbetalningar m.m. förläggs till den tid då mottagaren inte har studiemedel framstår dock som svår att råda bot på genom en kontroll av månadsinkomster. Enligt vad utredningen erfarit står det arbetsgivaren fritt att betala ut ersättning för

arbete när han eller hon vill. Det enda krav som finns enligt skattelagstiftningen är att utbetalad ersättning redovisas i arbetsgivardeklarationen månaden efter utbetalningen. Utredningen kan dock konstatera att samma risk finns i dagsläget för studerande som enbart studerar under ett kalenderhalvår, men risken kan möjligen öka om alla studerande får undanta inkomster under ferier. Utredningen anser dock att risken inte bör överdrivas och inte bör ses som ett avgörande skäl vid bedömningen av om inkomster under ferier ska undantas från inkomstprövningen.

Bör ett eventuellt undantag gälla alla inkomstslag?

Inkomstprövningen för rätt till studiemedel utgår från den studerandes överskott i inkomstslagen tjänst, näringsverksamhet och kapital enligt beslut om slutlig skatt för kalenderåret. De uppgifter om utbetalda ersättningar för arbete och skatteavdrag på individnivå som från och med den 1 juli 2018 ska lämnas månadsvis till Skatteverket avser dock enbart intäkter i inkomstslaget tjänst från svenska arbetsgivare. Frågan är därför om det är lämpligt att ett eventuellt undantag för inkomster under sommarferier även bör gälla inkomst av näringsverksamhet och kapital samt utländska tjänsteinkomster.

När det gäller inkomst av näringsverksamhet är vår bedömning att det inte går att härleda eller hänföra den till en viss månad på samma sätt som inkomst av tjänst där utbetalningstidpunkten är avgörande. För att få kännedom om till vilken månad inkomst av näringsverksamhet hänför sig krävs någon form av bevis, exempelvis intyg från revisor, resultatrapport eller självdeklaration. Detta är inte några uppgifter som CSN kan kontrollera med Skatteverket då Skatteverket normalt inte har tillgång till sådana uppgifter enligt vad utredningen har erfarit. För att kunna undanta inkomster av näringsverksamhet under vissa månader skulle det således krävas att en stor mängd uppgifter hämtas in från den studerande själv i varje enskilt ärende och att en grundlig och relativt komplicerad utredning görs. Vid prövningen blir CSN helt beroende av de uppgifter som den enskilde själv lämnar in. Enligt utredningens mening finns därmed en större risk för fusk och felaktiga utbetalningar. Mot denna bakgrund anser vi att inkomst av näringsverksamhet inte bör undantas

om det införs en möjlighet att undanta inkomster under sommarferier. Sådana inkomster bör i stället fördelas som i dag, dvs. enligt den faktiska fördelningen eller med hälften per kalenderhalvår.

När det gäller inkomst av kapital ser vi inte heller att det finns några starka skäl att undanta sådana inkomster under sommarferier. Kapitalinkomster är ofta ojämnt fördelade över året och vissa inkomster är svåra att hänföra till en viss tidpunkt, exempelvis räntekomster eller om aktier har sålts med vinster och förluster löpande under hela året. Vi anser att det är rimligt att även sådana inkomster fördelas som i dag, dvs. enligt den faktiska fördelningen eller med hälften per kalenderhalvår.

För att CSN ska få kännedom om utländska tjänsteinkomster krävs att de studerande själva informerar om inkomsterna. Någon systematisk efterkontroll sker inte, eftersom CSN inte begär in några uppgifter från utländska skattemyndigheter. Utländska tjänsteinkomster bör dock kunna undantas med stöd av uppgifter och underlag från de studerande, t.ex. lönespecifikationer. Eftersom CSN är beroende av uppgifter från de studerande om att inkomsterna över huvud taget existerar är vår bedömning att det är rimligt att CSN också kan förlita sig på underlag från de studerande om hur inkomsterna har fördelat sig per månad. Enligt vår mening kan risken för felaktiga utbetalningar därmed inte bli större om man tillåter undantag för utländska tjänsteinkomster under ferier än om man inte tillåter det. Antalet studerande med utländska tjänsteinkomster bedöms dessutom vara relativt liten.

Sammanfattningsvis är vår bedömning att en eventuell möjlighet att undanta inkomster under sommarferier enbart bör omfatta inkomstslaget tjänst. Både tjänsteinkomster från Sverige och utlandet bör kunna undantas.

Under vilken tidsperiod bör ferieinkomster undantas?

Det finns flera tänkbara tidsperioder när ferieinkomster kan undantas. Ett sätt är att reglera att inkomster som betalas ut under vissa månader, t.ex. juni–augusti ska undantas, eller att inkomster som betalas ut från och med ett visst datum till och med ett visst datum ska undantas, t.ex. från och med den 15 juni till och med den 15 augusti. Träffbilden för en sådan lösning är dock inte optimal i

förhållande till studier på olika utbildningsnivåer. Inom högskolan pågår vårterminen normalt till och med den första veckan i juni och höstterminen startar den första veckan i september. För sådana studier skulle schablontider fungera relativt bra. Inom kommunal vuxenutbildning kan däremot vårterminens slut variera mellan mitten av maj till början av juni, medan höstterminen normalt startar i början eller mitten av augusti. Inom vissa kommunala vuxenutbildningar pågår utbildningen utan något egentligt sommarlov. För sådana utbildningar fungerar schablontider mindre bra.

Ett annat sätt att reglera hur inkomster under ferier kan undantas är att enbart räkna med inkomst under den faktiska studietiden med studiemedel. Om någon exempelvis avslutar vårterminen den 8 juni och påbörjar höstterminen den 27 augusti räknas inkomsten i juni i andelar av månadens dagar, dvs. $8/30$ av inkomsten i juni ska räknas in i inkomstunderlaget medan $22/30$ undantas. Vidare undantas hela juli-inkomsten samt $26/31$ av augusti-inkomsten. När utbetalningen har skett under månaden bör inte spela någon roll. Även om inkomsten betalas ut i slutet av juni bör $8/30$ av månadens inkomst räknas in i inkomstunderlaget om vårterminen avslutas den 8 juni. Modellen medför att även inkomst under andra ferier än sommarferier kan komma att undantas, t.ex. julfierier eller andra kortare uppehåll mellan terminer. Om det inte är önskvärt att varje litet uppehåll ska medföra undantag för inkomst kan det regleras att det sammanlagda uppehållet mellan studieperioder måste uppgå till ett visst antal dagar för att en del av månadsinkomsten ska undantas.

Ytterligare en variant är att undanta inkomster under månader då den studerande bedrivit studier med studiemedel under en kortare period än exempelvis två veckor. I exemplet ovan, där den studerande avslutar vårterminen den 8 juni och påbörjar höstterminen den 27 augusti, medför denna modell att såväl hela juni-inkomsten som augusti-inkomsten ska undantas utöver juli-inkomsten. Modellen medför dock vissa marginaleffekter där det kan få stor betydelse om den studerande slutar eller börjar en termin en dag tidigare eller senare. Om studerande A slutar en dag senare i juni än studerande B kan det innebära att studerande A får undanta hela juni-inkomsten medan studerande B inte får det. Modellen medför enligt vår bedömning också en risk för ökad administrativ börda med omfattande

ändringshantering för CSN, om studerande i efterhand inser betydelsen av hur många veckor de har studiemedel i en viss månad.

Av de olika alternativen förordar vi modellen där inkomsten som ska undantas andelsberäknas utifrån den faktiska studietiden med studiemedel. Vi bedömer att den modellen är flexibel och fungerar med studier på alla utbildningsnivåer. Den medför inte heller några större marginaleffekter. Vi förordar också att en sådan modell kompletteras med en bestämmelse som kräver att det sammanlagda uppehållet mellan studieperioder med studiemedel måste uppgå till minst en vecka för att rätten att undanta en del av månadsinkomsten ska inträda.

Utökad uppgiftsskyldighet för Skatteverket

CSN har i dag rätt att få uppgifter ur beskattningsdatabasen om det behövs för kontroll av ansökningar om studiestöd, se avsnitt 6.2. Uppgifterna som CSN har rätt att få ut är uppgifter om överskott och underskott i inkomstlagen tjänst, näringsverksamhet och kapital samt registrering i sjömansregistret. För att CSN även ska få ta del av uppgifter om utbetalda ersättningar för arbete och skatteavdrag på individnivå krävs en justering av 6 § förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. I andra stycket i paragrafen behöver det läggas till att de uppgifter som ska lämnas ut även ska avse uppgifter om betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen, identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.

Som angetts återkommer vi i avsnitt 6.8.3 till vår bedömning av frågan om vi anser att det är lämpligt att införa undantag för inkomster under sommarferier och om nödvändiga författningsändringar därmed ska införas. Frågan om utökad uppgiftsskyldighet för Skatteverket behandlas även i avsnitt 6.8.7.

Modell för inkomstprövning om ferieinkomster undantas

I detta avsnitt sammanfattar vi hur vi tänker oss att modellen för inkomstprövning ska se ut om det införs en rätt att undanta inkomster under ferier.

Vi anser att fribeloppet även fortsättningsvis ska beräknas per kalenderhalvår och med hänsyn tagen till hur många veckor och med vilken omfattning den studerande bedriver studier under kalenderhalvåret. Vid beräkningen av inkomsterna per kalenderhalvår undantas dock överskottet i inkomstslaget tjänst under ferier. För att rätten att undanta inkomst under hela eller delar av månader måste det sammanhängande uppehållet mellan studieperioderna med studiemedel uppgå till minst en vecka.

Eventuella kostnadsposter inom inkomstslaget tjänst, för vilka den studerande beviljats avdrag enligt beslut om slutlig skatt, föreslår vi ska dras av med lika delar för varje månad den studerande haft inkomst av tjänst under året. Om den studerande exempelvis har haft inkomster av tjänst under tio månader fördelas kostnadsposterna med tio lika stora delar per månad med inkomst av tjänst. Alternativet, att fördela kostnadsavdragen mer precist utifrån den tidpunkt när de har uppstått, bedömer vi som både svårt och tidsödande.

När avdragen för kostnaderna har skett kan en månadsinkomst fastställas. Först därefter undantas inkomster av tjänst under ferier från det belopp som ska ligga till grund för rätten till studiemedel. Uträkningen kan exemplifieras enligt följande för en studerande som under ett år har intäkter av tjänst om 220 000 kronor under tio månader och ett överskott om 200 000 kronor: Om intäkterna från tjänst under juni, juli och augusti som ska undantas uppgår till 75 000 kronor ska överskottet under dessa månader beräknas till 69 000 kronor (intäkterna minus kostnadsavdragen på 20 000 kronor som fördelas med 2 000 kronor per månad). Det återstående överskottet av tjänsteinkomster som ska fördelas på två kalenderhalvår och ligga till grund för inkomstprövningen uppgår därmed till 131 000 kronor (200 000–69 000).

Enligt denna modell behöver uppgifter om fördelningen av tjänsteinkomster i Sverige inte längre hämtas in från den studerande. När CSN har fått del av uppgifterna från Skatteverket kan myndigheten själv räkna ut hur mycket av de studerandes inkomst av tjänst

som ska hänföras till respektive halvår och hur mycket av tjänsteinkomsten som ska undantas. Vid utredningen av ärendet är det tillräckligt att CSN kommunicerar dessa uppgifter med de studerande innan myndigheten fattar beslut om ett eventuellt återkrav. CSN behöver dock – precis som i dag – utreda hur fördelningen av eventuella inkomster av näringsverksamhet och kapital har fördelat sig.

6.8 Överväganden och förslag

6.8.1 Inkomstprövning eller inte?

Bedömning: Studiemedlen ska liksom i dag minskas om den studerandes inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital överstiger ett visst belopp – fribeloppet.

I Studiesociala kommitténs betänkande *Stärkt stöd för studier* (SOU 2009:28) förs ett resonemang om det är lämpligt att slopa inkomstprövningen helt. Kommittén framhåller att det t.ex. kan hävdas att generella studiemedel inte bör innehålla begränsningar som är beroende av den enskildes ekonomiska förhållanden. Kommittén bedömde dock att ett helt avskaffande av inkomstprövningen skulle riskera att leda till alltför höga och okontrollerbara kostnader samt att det kunde anses diskutabelt att lämna bidrag till personer som inte har behov av dem för att klara sin försörjning.

Utredningen instämmer i Studiesociala kommitténs bedömning. Att avskaffa inkomstprövningen skulle innebära att alla som nu har studiemedel med reducerade belopp skulle få fullt studiemedel. Dessutom skulle en stor grupp studerande som i dag inte har rätt till studiemedel få rätt till det. Därutöver finns enligt utredningens mening en risk för skeninskrivningar på olika utbildningar som ger rätt till studiemedel om inkomstprövningen helt skulle slopas. Ett avskaffande av inkomstprövningen skulle därmed kunna leda till mycket höga kostnader för staten och kan enligt vår bedömning inte vara förenligt med god hushållning av statens medel. Bedömningen är därför att studiemedlen liksom i dag ska minskas om den studerandes inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital överstiger ett visst belopp, det s.k. fribeloppet.

6.8.2 Inkomstprövning av både bidrag och lån?

Bedömning: Inkomstprövningen ska även fortsättningsvis gälla både bidragsdelen och lånedelen av studiemedlen.

Rätten till tilläggsbidrag för barn, tillägglån och merkostnadslån ska – precis som i dag – upphöra när den studerande inte längre har rätt till studiebidrag och ordinarie studielån.

Studiesociala kommittén föreslog att inkomstprövningen av studielånet i princip skulle avskaffas och att lånet inte skulle reduceras vid inkomster som överstiger fribeloppsgränsen. Kommittén ansåg att de studerande själva bör få avgöra om de, trots inkomsterna, behöver studielånet. Kommittén menade att argumenten mot ett avskaffande av inkomstprövningen – risk för höga och okontrollerbara kostnader samt att det kan anses diskutabelt att lämna bidrag till personer som inte har behov av dem för att klara sin ekonomi – inte gäller i lika hög grad för studielånet. Detta eftersom statens kostnader för studielånet är avsevärt mindre än för bidragsdelen samt att studielånet ska betalas tillbaka och således i huvudsak är en kostnad för den studerande. För att förhindra fusk och att studielån betalas ut till personer som uppenbart inte har något behov av det, föreslog kommittén dock att studielån inte skulle lämnas till den som inte har rätt till studiebidrag, dvs. har så höga inkomster att rätten till studiemedel helt har upphört.

Vår bedömning är att inkomstprövningen även fortsättningsvis ska gälla både bidragsdelen och lånedelen av studiemedlen. Studielånet är ett mycket fördelaktigt lån, med låg ränta och förmånliga återbetalningsvillkor. Det finns enligt vår bedömning en inte helt försumbar risk att personer skriver in sig vid utbildningar utan avsikt att studera, för att förutom bidragsdelen få del av det förmånliga studielånet. Om inkomstprövningen för studielånet, i form av reducerat lån för studerande som har inkomster över fribeloppet, tas bort finns enligt vår mening också en ökad risk att vissa personer kan komma att ta studielån även om de inte har behov av det. Mot bakgrund av dessa risker ser vi inte att det finns tillräckliga skäl att avskaffa inkomstprövningen av studielånet.

Vi ser inte heller några skäl till att ändra konstruktionen av inkomstprövningen av tilläggsbidrag för barn, tillägglån och merkostnadslån. Rätten till sådana bidrag och lån bör – precis som i dag – upphöra när den studerande inte längre har rätt till studiebidrag och ordinarie studielån. En inkomstprövning genom reduktion av beloppen för studerande som har inkomster över fribeloppet bedöms inte nödvändig på samma sätt som för ordinarie bidrag och lån. Beloppen man kan få i tillägglån är lägre än det ordinarie studielånet och det krävs att den studerande har ordinarie studielån för att få tillägglån; risken för skeninskrivningar och låntagande i onödan borde därmed hållas nere. För rätt till merkostnadslån krävs i sin tur att man har särskilda merkostnader för studierna som den studerande normalt behöver styrka.

6.8.3 Undanta inkomster under sommarferier?

Bedömning: Inkomster under sommarferier ska inte undantas vid inkomstprövningen av studiemedlen.

Enligt utredningens bedömning finns det både för- och nackdelar med att undanta ferieinkomster från inkomstunderlaget för inkomstprövning vid bedömningen av rätten till studiemedel. En fördel är enligt vår uppfattning att det finns en pedagogisk poäng med att inkomster under tid utanför studietiden inte påverkar studiestödets storlek. De flesta studerande har sannolikt förståelse för att inkomster som intjänas under studietiden påverkar studiemedlens storlek utifrån ett behovsprövningssyfte. Att inkomster under tid utanför studietid ska påverka studiestödet kan däremot vara svårare att acceptera.

Det nuvarande studiemedelssystemet är förvisso konstruerat på så sätt att det delvis redan tar hänsyn till inkomster under sommaren. Fribeloppet fastställs utifrån hur många veckor och i vilken omfattning studiemedel lämnas under respektive kalenderhalvår. Eftersom de flesta utbildningar ger rätt till färre veckor med studiemedel under hösthalvåret än under vårhalvåret blir fribeloppet högre under hösthalvåret än under vårhalvåret. Vid högskolestudier är det exempelvis vanligt att utbildningen pågår under 22 veckor under våren

och 18 veckor under hösten. Det medför per automatik att det är möjligt att ha lite högre inkomster i juli och augusti.

En komplikation är dock att hela sommarens inkomster i många fall betalas ut under hösthalvåret, eftersom studerande ofta har timanställning och därmed får sin löneutbetalning månaden efter intjänandemånaden: lönen för juni månad betalas således ofta ut i slutet av juli. Enligt uppgifter som utredningen har fått från Svenskt Näringsliv betalas lönen för timavlönade arbetare och tjänstemän vanligen ut månaden efter att den tjänats in. Detsamma gäller generellt på avtalsområden för arbetare, medan det på avtalsområden för fast anställda tjänstemän är vanligare att lönen betalas ut under intjänandemånaden. Dessa uppgifter bekräftas av LO och TCO. Många studerande är sannolikt timavlönade och får alltså sin lön utbetalad månaden efter intjänandemånaden. Det kan medföra att en oproportionerligt stor andel av inkomsten hänförs till hösthalvåret, dvs. tre större månadsinkomster i stället för inkomster under två månader. Men det finns givetvis även en del studerande som har en fast anställning som är tjänstlediga för deltidstudier och som får lönen utbetalad under intjänandemånaden.

Ytterligare en omständighet av betydelse i sammanhanget är att de studerandes lön för augusti månad, när de har ferie, ofta betalas ut i september, när de studerar med studiemedel. Det medför att den månadslönen inte kommer att undantas från inkomstprövningen. Om fribeloppet för det andra halvåret samtidigt har sänkts till en lägre nivå än i dag kan det innebära att storleken på septemberlönen gör att det inte finns utrymme för särskilt mycket arbete vid sidan av studierna under höstterminen. Samma problematik kan uppstå för en studerande som arbetar under ett jullov och får sin lön utbetalad en månad senare, dvs. i januari eller i februari.

Anledningen till att det blir på det sättet är att inkomstprövningen i dag utgår från kontantprincipen, dvs. att inkomsten hänförs till det kalenderhalvår den har kommit den studerande till del oavsett om inkomsten faktiskt har tjänats in under något annan månad (annat kalenderhalvår). Inkomsten hänförs alltså inte till den tid som arbete har utförts. Vidare visar de månadsvisa uppgifter som arbetsgivarna från och med den 1 juli 2018 lämnar till Skatteverket bara när inkomsten har betalats ut, inte vilken period den avser. Som framgår i avsnitt 6.7.2 framförde några remissinstanser att de har behov av

uppgift om vilken period en ersättning avser i sin kontrollverksamhet. Regeringen bedömde dock att fördelarna för Skatteverket eller någon annan myndighet att få tillgång till aktuella uppgifter inte övervägde den börda som det innebär för den uppgiftsskyldige att lämna uppgifterna. Enligt vår bedömning är sådana uppgifter nödvändiga för att det ska vara möjligt att undanta inkomster under sommarferier på ett ändamålsenligt sätt, dvs. så att den inkomst som *tjänas in* under sommarmånaderna undantas från inkomstprövningen. De uppgifter som vi bedömer att CSN skulle ha behov av att ta del av är dock inte bara uppgift om den första och sista anställningsmånaden. CSN skulle behöva mer detaljerade uppgifter om vilka inkomster som tjänats in under vilka månader. Dessutom måste bestämmelserna om undantag för sommarferier reglera att det är inkomsten från arbete som ”utförts”, och inte inkomst som har betalats ut under sommarferierna, som ska undantas. Detta medför dock problem för det fall även inkomster under andra ferier än sommarferier ska undantas: Om inkomst som har tjänats in i december betalas ut i januari är de skatterättsligt hänförliga till januari. Frågan är hur sådana inkomster ska hanteras. En lösning kan givetvis vara att begränsa undantaget till inkomster som har tjänats in under sommarferier.

Som framgår i avsitt 6.7.3 förordar vi av olika anledningar att om inkomst under ferier ska undantas från inkomstprövningen, ska inkomsten andelsberäknas utifrån den faktiska studietiden med studiemedel. Vi ser därför inte heller att ovanstående problematik går att lösa genom att undanta flera månader från inkomstprövningen, exempelvis juni–september. Vi anser inte heller att det är rimligt att undanta inkomst under fyra månader per år när ferien normalt uppgår till tre månader.

En annan konsekvens av att undanta ferieinkomster från inkomstprövningen är att fribeloppet – om det ska motsvara dagens nivå – behöver sänkas för den tid när studier med studiemedel bedrivs. För de studerande kan det uppfattas som mindre flexibelt jämfört med dagens system. Ur ett genomströmningsperspektiv kan en sådan konstruktion emellertid få större träffsäkerhet: De studerande tillåts arbeta i så stor omfattning de vill och kan under ferier utan att studiemedlen reduceras, medan de får mindre utrymme att arbeta under studietid om de samtidigt vill få studiemedel med fullt belopp. Konstruktionen kan alltså medföra en ökad möjlighet att

styra de studerande att arbeta färre timmar i veckan under studietiden.

En nackdel med den modell vi förespråkar – om ferieinkomster ska undantas – är att den kan vara komplicerad att informera om och svår för de studerande att förstå. Vi tänker då närmast på andelsberäkningen av inkomst under månader då den studerande delvis bedriver studier med studiemedel och fördelningen av kostnadsposterna. Problemet bör dock inte förstöras. Tydlig och exemplifierande information, eventuellt tillsammans med lämpliga datasimuleringsprogram, borde rimligen kunna tillgodose de studerandes behov.

Ytterligare en nackdel med att införa undantag för ferieinkomster vid inkomstprövningen redan nu är att det inte kan ske någon kostnadsberäkning av konsekvenserna. Det finns ännu inte några säkra uppgifter om studerandes månadsinkomster och vi känner därför inte till hur stora inkomster som studerande i dag har under ferietid. De ekonomiska konsekvenserna kommer därför enbart att vara möjliga att uppskatta utifrån antaganden om studerandes ferieinkomster.

Sammanfattningsvis är vår bedömning att inkomster under sommarferier inte ska undantas vid inkomstprövningen av studiemedlen. De huvudsakliga skälen emot detta är att vi bedömer att det inte är ändamålsenligt att undanta inkomster utifrån när de betalas ut samt att det saknas uppgifter om intjänandeperiod och att det inte framstår som möjligt att införa bestämmelser om att arbetsgivarna ska lämna sådana uppgifter till Skatteverket. En sådan ordning är inte heller förenlig med de skatterättsliga inkomstprinciperna. Vi föreslår i stället att fribeloppsnivån per vecka under det andra kalenderhalvåret ska vara högre än under det första kalenderhalvåret för att ta hänsyn till att samtliga inkomster under sommarferier för många studerande betalas ut under det andra kalenderhalvåret, se avsnitt 6.8.4.

Oavsett vår bedömning i denna del föreslår vi att CSN ska få hämta in uppgifter om månadsinkomster från Skatteverket för att underlätta administrationen kring inkomstprövningen, se avsnitt 6.8.7.

6.8.4 Högre fribelopp under det andra kalenderhalvåret än under det första kalenderhalvåret

Förslag: Fribeloppsnivån per vecka ska vara högre under det andra kalenderhalvåret än under det första kalenderhalvåret.

I avsnitt 6.8.3 redogör vi för att vi av olika skäl inte anser att inkomster under sommarferier ska undantas vid inkomstprövningen av studiemedlen. För att ändå ta hänsyn till att många studerande sannolikt får sin lön utbetalad månaden efter intjänandemånaden, och därmed hela inkomsten från sina sommarferier utbetalad under det andra kalenderhalvåret, föreslår vi att fribeloppsnivån per vecka under det andra kalenderhalvåret ska vara högre än under det första kalenderhalvåret. För studerande som får sin lön utbetalad i efterskott kommer all inkomst under sommarferien (juni, juli och augusti) att betalas ut under det andra kalenderhalvåret. För studerande som i stället får sin lön utbetalad under intjänandemånaden kommer enbart inkomst från arbete i juli och augusti att betalas ut under det andra kalenderhalvåret. Den förstnämnda gruppen kommer enligt vår bedömning att gynnas av en justering av fribeloppsnivån mellan kalenderhalvåren, medan det inte är uteslutet att justeringen medför en försämring för några studerande i den andra gruppen.

Som framgår av avsnitt 6.8.3 är förvisso det nuvarande studiemedelssystemet konstruerat på så sätt att det delvis redan tar hänsyn till inkomster under sommaren eftersom fribeloppet fastställs utifrån hur många veckor och i vilken omfattning studiemedel lämnas under respektive kalenderhalvår. Eftersom många utbildningar ger rätt till färre veckor med studiemedel under hösthalvåret än under vårhalvåret blir fribeloppet högre under hösthalvåret än under vårhalvåret. Vid högskolestudier är det exempelvis vanligt att utbildningen pågår under 22 veckor under våren och 18 veckor under hösten. Det medför per automatik att det är möjligt att ha lite högre inkomster i juli och augusti.

Trots att det redan finns ett inbyggt hänsynstagande till högre inkomster under det andra kalenderhalvåret bedömer vi att ytterligare en justering är rimlig för att ta hänsyn till den grupp studerande som får samtliga sina sommarferieinkomster utbetalade under det andra kalenderhalvåret. Vid bedömningen av hur stor justeringen

ska vara har vi utgått från att en studerande totalt kan ha inkomster av sommarferier under tolv veckor. Vi har räknat med att inkomsten från tio av dessa tolv veckor kommer att betalas ut under det andra kalenderhalvåret, medan två veckor kommer att betalas ut under det första kalenderhalvåret. Vi har bedömt att detta är en rimlig avvägning när det gäller fördelningen av inkomster från sommarferier mellan årets två halvår, då det är sannolikt att en majoritet av de studerande får sin lön för juni–augusti utbetalad i efterskott.

Utöver att en justering av fribeloppet mellan kalenderhalvåren möjliggör att vi kan ta hänsyn till att många studerande får sin lön utbetalad i efterskott ser vi även andra fördelar med en sådan lösning i stället för att undanta inkomster under sommarferier. Vi bedömer att hanteringen blir enklare och kräver mindre administration samtidigt som den undanröjer risken att arbetsgivare och arbetstagare kommer överens om att utbetalningar av löner förläggs till ferietid och undandras från inkomstprövningen.

Förslaget till justerad beräkning av fribeloppet mellan kalenderhalvåren innebär att studiestödslagen måste ändras. En följdändring blir även nödvändig i studiestödsförordningen. Eventuella avrundningsfrågor till följd av en språklig ändring i lagen när det gäller de olika nivåerna på studieomfattning kan CSN vid behov föreskriva om med stöd av bemyndigandet i 3 kap. 19 § studiestödsförordningen.

6.8.5 Fribeloppsnivå kopplad till ålder

Förslag: Det ska införas ett åldersrelaterat fribelopp i tre nivåer. Studerande som är yngre än 30 ska få ett sänkt fribelopp. Studerande som är 30 till 39 år ska ha samma fribeloppsnivå som i dag. Studerande som är 40 år eller äldre ska få ett höjt fribelopp.

Utredningens uppdrag är att föreslå väl avvägda fribeloppsnivåer i syfte att skapa ett långsiktigt hållbart system med både incitament till effektiva studier och tillräcklig möjlighet till arbete vid sidan av studierna. Vi ska väga genomströmningsskäl – såsom att de studerande ges förutsättningar att koncentrera sig på studierna – mot

möjligheter till kontakter med, och erfarenheter från, arbetslivet, till livslångt lärande och till omställning i yrkeslivet.

Fribelopsnivå kopplad till ålder

Studiemedelssystemet är ett enhetligt system som erbjuder liknande möjligheter till ersättning till många studerande. I en del avseenden kompenserar systemet för särskilda situationer. Exempelvis finns ett tilläggsbidrag till studerande som har barn med syfte att underlätta för föräldrar att studera och att förbättra situationen för barn i familjer med studerande föräldrar. Det finns även ett högre bidrag som ges till grupper som det är särskilt önskvärt att de studerar – kortutbildade som studerar på låga utbildningsnivåer och vissa ungdomar som saknar arbete. Dessa inslag i studiestödet är avsedda att bidra till att målen uppfylls – studiestödet ska utjämna och rekrytera.

Önskemålen på vad systemet ska hantera har ökat de senaste åren. Det finns önskemål om låneavskrivning för låntagare som flyttar till landsbygden, på högre bidrag till studerande på vissa utbildningar, m.m. Vi anser att det är viktigt att studiemedelssystemet hålls samman och förblir ett enhetligt system som erbjuder likartad ersättning till studerande. Med flera olika ersättningssystem blir det snabbt både svåröverskådligt för dem som ska studera och svåradministrerat. Mot detta ska vägas att det befintliga systemet kan bli allt för fyrkantigt och kan upplevas som orättvist. Mot denna bakgrund anser vi att flertalet av de önskemål som finns på studiestödet bör tillbakavisas, samtidigt som det kan finnas skäl att differentiera systemet ytterligare något.

Av avsnitt 6.6 framgår att de senaste årens fribeloppshöjningar sannolikt har lett till att studerande arbetar mer och att mer arbete är förknippat med en lägre studietakt. Vår bedömning är att det med detta som utgångspunkt, och mot bakgrund av våra direktiv, är möjligt att differentiera fribeloppet med hänsyn till de studerandes ålder. Genom en sådan lösning kan betonas att studiemedelssystemet bör ha skiftande mål: Genomströmning prioriteras för den yngsta studerandegruppen och behovet av omställning för den äldsta. Yngre studerande lever nästan aldrig med samma kostnads-läge som äldre. Äldre har å sin sida betydligt oftare kostnader för

bl.a. barn, boende och bil som går utöver vad som är vanligt för yngre. För dem i åldrar mittemellan lämnar vi av dessa skäl fribeloppet oförändrat.

Som framgår i avsnitt 6.8.6 föreslår vi att fribeloppet ska sänkas för yngre studerande, medan fribeloppsnivån för äldre studerande ska höjas.

Vi bedömer att åldersgränsen för ett lägre fribelopp ska bestämmas till 29 år. Studerande upp till och med 29 års ålder står normalt inför att skaffa sig sin första utbildning för att därefter kunna etablera på arbetsmarknaden. Vid en avvägning mellan de olika syftena med fribeloppet – hushållning av statens medel, behovsprövning, genomströmning, möjlighet till förbättrad ekonomi, livslångt lärande och omställning – menar vi att genomströmningsspekten måste väga tyngst. Yngre studerande måste uppmuntras att bli klara med sina studier tidigare. Ju tidigare inträde på en kvalificerad arbetsmarknad desto högre livsinkomster kan de studerande få, vilket även är gynnsamt för samhällsekonomin.⁴³

Vidare bedömer vi att åldersgränsen för rätt till ett högre fribelopp ska bestämmas till 40 år, av samma skäl som fördes fram när undantag från veckogränserna infördes 2006 för personer som är 40 år eller äldre.⁴⁴ Personer som är 40 år eller äldre har ofta en utbildning som ligger längre tillbaka i tiden och som av arbetsmarknadsmässiga skäl kan behöva förnyas och uppdateras. Det är också vanligare att man av olika anledningar behöver byta yrkesinriktning på grund av t.ex. en förslitnings- eller yrkesskada eller liknande i denna grupp. För äldre studerande bedömer vi alltså att möjligheten till livslångt lärande och behov av omställning senare i livet väger tyngre än genomströmningsspektet. Med hänsyn till äldre studerandes livssituation och behov bör de därför få möjlighet att arbeta i högre utsträckning än yngre studerande utan att studiemedlen reduceras.

Förslaget till ett åldersdifferentierat fribelopp innebär att studiestödslagen måste ändras. En följdändring blir även nödvändig i studiestödsförordningen.

⁴³ SOU 2011:11.

⁴⁴ Prop. 2004/05:111.

6.8.6 Lämplig fribeloppsnivå

Förslag: Nivån på fribeloppet ska höjas för studerande från och med det år de fyller 40 år till 201 352 kronor (2018) vid heltidsstudier i 40 veckor. För studerande yngre än 30 år ska fribeloppet sänkas till 151 200 kronor vid heltidsstudier i 40 veckor. För studerande som är 30 till 39 år ska fribeloppsnivån vara oförändrad jämfört med dagens nivå, dvs. 176 276 kronor vid heltidsstudier i 40 veckor.

I avsnitt 6.8.5 redogör vi för vårt förslag att fribeloppet bör differentieras med hänsyn till de studerandes åldrar. Vi anser att nivån på fribeloppet bör höjas för studerande från och med det år de fyller 40 år, medan den bör sänkas för studerande under 30 år. För studerande som är 30 till 39 år bör fribeloppsnivån vara oförändrad jämfört med dagens nivå, dvs. 176 276 kronor vid heltidsstudier i 40 veckor. Härigenom prioriteras genomströmningsmålet för den yngsta målgruppen och behovet av omställning för den äldsta. I avsnitt 6.8.4 redogör vi också för vårt förslag att fribeloppsnivåerna ska justeras mellan kalenderhalvåren så att den blir högre under det andra kalenderhalvåret än under det första kalenderhalvåret.

När det gäller vilka nivåer fribeloppet bör ha är vårt uppdrag att skapa ett långsiktigt hållbart system med både incitament till effektiva studier och tillräcklig möjlighet till arbete vid sidan av studierna. Genom att åldersdifferentiera fribeloppsnivån är vår bedömning att vi tillgodoser såväl behovet av incitament till effektiva studier och att det ska finnas tillräcklig möjlighet till arbete vid sidan av studierna.

Vid bestämmande av de exakta nivåerna har vi som nämnts utgått från genomströmningsmålet för den yngre åldersgruppen. Studier visar att för mycket arbete parallellt med studierna ökar risken för låga studieresultat och avhopp samt minskar andelen examinerade. Brytpunkten för när arbete blir negativt för en heltidsstuderande ligger någonstans mellan 15–25 timmars arbete per vecka, se avsnitt 6.5.1. Däremot uppvisar arbete under sommaruppehåll ett positivt samband med goda studieresultat. Med detta som utgångspunkt har vi i våra beräkningar utgått från att fribeloppet för den yngsta målgruppen ska beräknas utifrån att det ska vara möjligt för en heltidsstuderande att arbeta 15 timmar per vecka under studietid, medan det ska vara möjligt att arbeta 40 timmar per vecka under

sommarferier. Som exempel kan nämnas att den genomsnittliga timlönen för anställda inom hotell- och restaurangsektorn var 140 kronor under 2017. För den som arbetar 15 timmar per vecka i 40 veckor och 40 timmar per vecka i 12 veckor svarar det mot en årsinkomst på 151 200 kronor. Det är detta belopp som vi har utgått från vid bestämmande av fribeloppet för en heltidsstuderande under 30 år som studerar i 40 veckor, dvs. en sänkning av fribeloppet med cirka 25 000 kronor på årsbasis. För en studerande under 30 år som studerar på heltid och läser 20 veckor per kalenderhalvår kommer fribeloppet därmed att uppgå till cirka 53 200 kronor under första kalenderhalvåret och till cirka 98 000 kronor under det andra kalenderhalvåret.

För studerande i åldrarna 30–39 år lämnar vi den nuvarande fribeloppsnivån på 176 276 kronor per år för en heltidsstuderande i 40 veckor oförändrad. För denna åldersgrupp får genomströmningsmålet och omställningsmålet bedömas väga lika tungt. Om en sådan studerande läser 20 veckor per kalenderhalvår kommer fribeloppet att uppgå till cirka 62 000 kronor under det första kalenderhalvåret och till cirka 114 300 kronor under det andra kalenderhalvåret.

Vid bestämmande av fribeloppsnivån för studerande som är 40 år eller äldre gör vi bedömningen att det är lämpligt att höja nivån med motsvarande det belopp som vi sänker nivån för de yngsta studerande, dvs. med 25 076 kronor till 201 352 kronor för en heltidsstuderande i 40 veckor. Det möjliggör för dem att ha högre inkomster, t.ex. kan de arbeta några timmar extra per vecka under studietiden utan att studiemedlen reduceras. En studerande som är 40 år eller äldre och studerar 20 veckor per kalenderhalvår kommer därmed att få ett fribelopp som uppgår till cirka 70 800 kronor under det första kalenderhalvåret och till cirka 130 500 kronor under det andra kalenderhalvåret.

I bilaga 3 finns en tabell över hur högt fribeloppet kommer att bli enligt 2018 års nivå utifrån ålder, kalenderhalvår och antal veckor med studiemedel.

Studiestödslagen föreslås ändras i enlighet med ovanstående.

6.8.7 Utökad uppgiftsskyldighet för Skatteverket

Förslag: Uppgiftsskyldigheten som Skatteverket har till CSN för kontroll av ansökningar om studiestöd ska utökas något. Skatteverket ska också lämna uppgifter om betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige, och uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.

Som framgår i avsnitt 6.8.3 föreslår vi inte att inkomster under sommarferier ska undantas från inkomstprövningen. CSN behöver därför inte ta del av de månadsvisa inkomstuppgifterna på individnivå i arbetsgivardeklarationen av den anledningen. Men vi anser att det ändå är lämpligt att CSN får ta del av uppgifterna. Därigenom kan efterkontrollen av de studerandes inkomster underlättas och i många fall ske helt automatiserat. CSN kommer i de fallen inte att behöva begära in några uppgifter från de studerande, vilket underlättar hanteringen för både CSN och de studerande.

CSN skulle eventuellt även kunna använda uppgifterna i sitt servicearbete genom att förvarna studerande vars inkomster närmar sig fribeloppsgränsen. Detta skulle kunna innebära att fler studerande anmäler en ny inkomstuppgift till CSN och att fler felaktiga utbetalningar förhindras. Utredningen överläter åt CSN att överväga om det är lämpligt att använda uppgifterna på det sättet.

För att möjliggöra för CSN att ta del av de aktuella uppgifterna måste uppgiftsskyldigheten som Skatteverket har till CSN för kontroll av ansökningar om studiestöd utökas något. Skatteverket måste också lämna uppgifter om betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen, identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser. I bestämmelserna som reglerar några olika myndigheters rätt till direktåtkomst till motsvarande uppgifter föreskrivs att direktåtkomsten även får omfatta identifikationsuppgifter för betalningsmottagaren. Utifrån hur 6 § förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet är konstruerad i övrigt är vår bedömning att det får anses vara underförstått att uppgiftsskyldigheten omfattar identifikationsuppgifter

för betalningsmottagaren. Vi föreslår därför inte att det uttryckligen anges att uppgiftsskyldigheten ska omfatta den uppgiften.

Den tillkommande uppgiftsskyldigheten utgör en behandling av personuppgifter. Behandlingen är nödvändig för att CSN på ett rättssäkert sätt ska kunna kontrollera vilka inkomster som ska undantas, inom ramen för CSN:s handläggning av ärenden om studiemedel. Enligt 2 kap. 2 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning får personuppgifter behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning. Ändamålet med behandlingen är att handlägga ärenden i studiestödsverksamheten. Enligt regeringens bedömning är studiestödsverksamhet en uppgift av allmänt intresse i enlighet med artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen. Vidare utgör studiestödsdatalagen och studiestödsdataförordningen sådana mer specifika bestämmelser om personuppgiftsbehandling som är tillåtna i nationell rätt enligt artikel 6.2 och 6.3 i EU:s dataskyddsförordning.⁴⁵ Den behandling av personuppgifter som föreslås här bedöms därmed vara förenlig med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) och studiestödsdatalagen (2009:321).

Någon direktåtkomst för CSN i beskattningsdatabasen bedöms inte vara nödvändig. Eftersom kontrollen måste göras i efterhand, när Skatteverket har beslutat om slutlig skatt, är den ordning för elektroniskt utlämnande som i dag tillämpas för utlämnande av uppgifter om överskott och underskott i inkomstslagen tillräcklig.

Förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet föreslås ändras i enlighet med ovanstående.

⁴⁵ Prop. 2017/18:218, s. 108 ff.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

7.1 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2019 och ska tillämpas första gången i fråga om studiemedel som lämnas för tid från och med den 1 januari 2020.

För ansökningar om studiemedel som har kommit in till CSN före ikraftträdandet gäller lagen i den äldre lydelsen. Detsamma gäller för kompletterande ansökningar som avser ett kalenderhalvår där fribeloppet redan har beräknats enligt lagen i den äldre lydelsen.

Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2019 och ska tillämpas i fråga om studiemedel som lämnas för tid från och med den 1 januari 2020. Ändringarna bör lämpligen börja tillämpas vid ett årsskifte för att underlätta inkomstprövningen. Eftersom ansökningar om studiemedel i stor utsträckning kommer in till CSN långt i förväg bör det gå en viss tid från det att bestämmelserna träder i kraft till dess att de ska börja tillämpas. Den 1 juli 2019 bedöms därmed vara en lämplig tidpunkt för ikraftträdandet. Den 1 juli 2019 bedöms också som en lämplig tidpunkt med hänsyn till att det behövs tid för den fortsatta beredningen av förslagen och för att CSN ska få tid att anpassa sina rutiner och system. Ett tidigare ikraftträdande bedömer vi inte vara möjligt.

Ansökningar om studiemedel kan dock komma in lång tid före den period ansökan avser. Det innebär att ansökningar för tid från och med den 1 januari 2020 kan komma in till CSN före ikraftträdandet. För sådana ansökningar bör lagen i den äldre lydelsen gälla.

CSN:s redan fattade beslut om studiemedel och fribelopp bör inte ändras med hänsyn till den nya lagstiftningen då den i vissa fall kan vara till nackdel för de studerande. CSN:s handläggningstid bör inte vara avgörande för denna fråga varför tidsgränsen knyts till tidpunkten för när ansökningarna kom in till CSN. Eftersom ansökningar om studiemedel kan kompletteras och ändras vid flera tillfällen är det lämpligt att lagen i den äldre lydelsen även ska gälla för ansökningar om ytterligare studiemedel, om den studerande redan har fått ett beslut om studiemedel som avser tid under samma kalenderhalvår i vilket fribeloppet redan har beräknats enligt lagen i den äldre lydelsen.

Detta innebär att studiemedelstagare som i god tid vet att de ska studera under 2020 har en viss möjlighet att välja vilket fribelopp som ska gälla för dem. Detta är ofrånkomligt om det är önskvärt att lagen ska börja tillämpas så snart som möjligt och om redan fattade beslut inte ska ändras. Om det inte bedöms vara nödvändigt att lagen ska börja tillämpas så tidigt som den 1 januari 2020 kan det ges längre tid mellan ikraftträdandet och denna tidpunkt, exempelvis skulle ikraftträdandet kunna bestämmas till den 1 januari 2020 och tillämpas för studiemedel som lämnas från och med den 1 januari 2021. Det bedöms vara tillräcklig tid för att de nya fribeloppsnivåerna ska kunna tillämpas för samtliga studerande från och med samma tidpunkt.

7.2 Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)

Förslag: Förordningsändringen ska träda i kraft den 1 juli 2019.

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2019 och ska tillämpas i fråga om studiemedel som lämnas för tid från och med den 1 januari 2020. Förordningsändringen avser rätten att meddela föreskrifter i anslutning till lagändringarna. Förordningsändringen bör därmed träda i kraft samtidigt som lagförslagen träder i kraft.

7.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Förslag: Förordningsändringen ska träda i kraft den 1 januari 2020 och ska tillämpas första gången i fråga om studiemedel som lämnas för tid från och med ikraftträdandet.

Förordningsändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2020 och ska tillämpas i fråga om studiemedel som lämnas för tid från och med ikraftträdandet. Det är samma tidpunkt som ändringarna i studie-stödslagen och studiestödsförordningen ska börja tillämpas.

8 Uppföljning av reformen

Förslag: CSN ska ges i uppdrag att följa upp ändringen av fribeloppsnivån när det gäller studiemedel, studerandes inkomster och äldres möjligheter att studera med studiemedel.

IFAU ska ges i uppdrag att följa effekterna för genomströmningen i högskolan och för studerandes möjligheter att få ett arbete efter avslutade studier.

Utredningen lämnar förslag om ett åldersanpassat fribelopp och att fribeloppet ska vara högre under det andra kalenderhalvåret än under det första kalenderhalvåret. Förslagen innebär både incitament för yngre studerande att fokusera på sina studier under terminstid så att genomströmningen kan öka och möjligheter för äldre studerande till livslångt lärande och omställning. Vi har även beräknat minskade utgifter med anledning av förslaget. Det finns därför skäl att efter ett par år följa upp att förändringarna har nått sitt syfte.

Uppföljning bör ske av besparingen inom studiemedelssystemet, effekterna på de studerandes inkomster, effekterna för genomströmningen och av möjligheterna för äldre att studera med studiemedel.

CSN har tillgång till data om studiemedel och inkomster, samt har möjlighet att inhämta nödvändiga uppgifter om äldres möjligheter att studera med studiemedel. Efter ett antal år bör CSN därför ges i uppdrag att följa upp dessa frågor.

IFAU har tidigare följt upp frågan om fribeloppets påverkan på studerandes arbete och arbetets inverkan på studieresultat och genomströmning. Av detta skäl är det lämpligt att IFAU ges i uppdrag att följa upp effekterna för genomströmningen. I ett uppdrag till IFAU bör även ingå att följa upp om förändringen har påverkat de studerandes möjlighet att få ett arbete efter studiernas slut. Uppdraget kan genomföras tidigast efter ett antal år.

9 Konsekvenser

9.1 Ekonomiska konsekvenser

9.1.1 Effekter för studiemedelssystemet

Det är svårt att beräkna de ekonomiska effekterna av förslaget om ändrade fribeloppsnivåer. Det beror bl.a. på att fribeloppet aldrig har sänkts och att det därmed är svårt att förutse hur framför allt den yngsta studerandegruppen, som berörs av sänkningen, kommer att reagera.

Vi har dock antagit att de studerande som redan har studiemedel har ett invariant mönster för sitt arbete. De påverkas därför i ganska liten mån av en förändring av fribeloppet och kommer att få mer reducerade studiemedel och återkrav. De som ska påbörja sina studier påverkas dock mer och antas i högre utsträckning anpassa sitt beteende till förändringen. Detta innebär att studerandegruppen som helhet successivt kommer att anpassa sitt arbete och sina inkomster till de nya fribeloppsgränserna. Efter ett antal år kommer sannolikt den yngsta åldersgruppen, som får sänkta fribelopp, att till stor del ha återgått till en situation som liknar den nuvarande när det gäller antal som får reducerade studiemedel och återkrävda belopp. Den äldsta åldersgruppen, vilka kommer att få höjda fribelopp, kommer i stället att öka sitt arbete och därmed sina inkomster något.

Nämnda sätt att tänka innebär att beteendeförändringarna de kommande åren kommer att medföra en besparing inom studiemedelssystemet till följd av fler reducerade studiemedel och återkrav. På sikt minskar denna besparing i takt med att olika åldersgrupper anpassar sig till de nya fribeloppen, men vi har antagit att en permanent besparing uppstår. Om detta kommer att bli fallet är dock osäkert och måste följas upp. Om de studerande inte anpassar sig till förändringen i den grad vi antagit kommer det att innebära att besparingen blir större än den vi beräknar här. I gengäld kommer

dock effekterna med ökad genomströmning i högskolan inte att bli lika stora.

Under 2015 var den samlade summan för reducering och återkrav av både bidrag och lån inom studiemedelssystemet 332 miljoner kronor. Beloppet kan förefalla stort, men i förhållande till de nära 27,6 miljarder kronor i studiemedel som betalades ut 2015 är det en låg andel som reduceras eller återkrävs, drygt en procent.

Siffran från 2015 är den senaste som finns tillgänglig och som avser både reducering och återkrav av studiemedel. Efter 2015 finns det dock tillgång till uppgifter om utvecklingen av de studiemedel som har reducerats med hänsyn till egenanmäld inkomst. Den egenanmälda inkomsten medförde ökad reducering av studiemedlen med 37 procent till och med år 2017, jämfört med 2015. Det kan därmed förväntas att även de återkrävda studiemedlen kommer att ha ökat efter 2015. En ökning på 30 procent skulle innebära att de samlade reduceringarna och återkraven kommer att uppgå till cirka 430 miljoner kronor under studie- och inkomståret 2017.

CSN har på vårt uppdrag tagit fram ett underlag som innebär en statisk beräkning av våra förslags effekter på utflödet av studiemedel, dvs. en beräkning som inte tar hänsyn till beteendeförändringar. Med utgångspunkt i denna beräkning har vi utifrån ovanstående antagande om beteendeförändringarna gjort en egen kalkyl över kostnadsförändringarna inom studiemedlen.

CSN:s underlag avser begärd reducering av studiemedel på grund av förväntad inkomst över fribeloppet 2017, återkrav 2017 av för mycket utbetalt studiemedel 2015 i förhållande till taxerad inkomst 2015, och en beräkning av hur stor besparingen skulle ha blivit om föreslagna fribelopp hade gällt. Då yngre studiemedelstagare är betydligt fler än äldre, är det fler som får lägre än högre fribelopp. CSN:s beräkning ger då att utflödet av studiebidrag skulle ha blivit 167 miljoner kronor lägre 2017, dvs. att reducering och återkrav av bidragsdelen skulle ha ökat med det beloppet.

Vårt förslag är att de nya fribellopsreglerna ska börja tillämpas i fråga om studiemedel som lämnas från och med den 1 januari 2020, och beräkningarna av hur mycket utflödet av studiemedel minskar på grund av dessa regler avser då perioden 2020–2025. Emellertid anges beräkningarna i 2018 års prisnivå.

Som nämnts ovan så har den egenanmälda inkomsten ökat över tid och reduceringen baserad på taxering i efterhand förväntas därför

också öka. Dessutom ökar besparingen på grund av bidragshöjningen den 1 juli 2018. Även prisbasbeloppet är högre 2018 (45 500 kronor) än 2017 (44 800 kronor). Sammantaget beräknas dessa förhållanden medföra att reducering och återkrav för 2018 är 25 procent högre än för 2017.

Nedan redovisas den förväntade besparingen per år 2020–2025, uttryckt i 2018 års prisnivå.

Tabell 9.1 Förändrat utflöde av studiemedel på grund av ändrade fribelopp, 2020–2025 i 2018 års prisnivå.

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Reducerat bidrag	-48,3	-32,2	-16,1	-6,4	-6,4	-6,4
Återkrav	0	0	-78,8	-52,5	-26,3	-10,5
STÅP	-12,3	-8,2	-24,2	-15,1	-8,3	-4,3
Totalt	-60,7	-40,4	-119,1	-74,0	-41,1	-21,3

STÅP, statlig ålderspensionsavgift (cirka 25,52 procents påslag på bidragsdelen i studiemedlen).

De förändrade fribeloppen föreslås börja tillämpas i fråga om studiemedel som lämnas från och med den 1 januari 2020. Reducering av studiemedel på grund av egenanmäld inkomst över fribeloppet ökar då 2020, medan återkrav på grund av för hög inkomst enligt taxering ökar två år senare, dvs. 2022. Då det kan antas att nytillkommande studiemedelstagare (cirka 25 procent av studiemedelstagarna) anpassar sig snabbast till de nya fribeloppen, medan befintliga studiemedelstagare (cirka 75 procent) fortsätter arbeta i nästan samma utsträckning som tidigare, tar det några år innan de nya fribeloppen nått full effekt. Besparingen är som högst år 2022 på grund av ökade återkrav. Sedan minskar besparingen i takt med att nya studiemedelstagare tillkommer och från och med 2025 bedöms besparingen permanent vara drygt 21 miljoner kronor per år.

Återigen bör det påpekas att beräkningarna är osäkra eftersom fribeloppet aldrig har sänkts. Beteendeförändringarna är osäkra och förutsätter att den nuvarande goda arbetsmarknaden består. Försämras konjunkturen så att det blir svårare för studerande att få arbete är det sannolikt fler som anpassar sig snabbare till det lägre fribeloppet och den förväntade minskningen av utflödet av studiemedel blir då sannolikt mindre.

9.1.2 Administration och systemutveckling

De nya fribeloppen medför behov av systemutveckling för CSN, som uppskattar kostnaden till 1,6 miljoner kronor inför 2020. Under en övergångsperiod måste CSN även hantera två parallella system eftersom ansökningar om studiemedel som har kommit in till CSN före ikraftträdandet ska hanteras enligt äldre bestämmelser. CSN uppskattar den kostnaden till cirka 1,8 miljoner kronor.

Därutöver ökar antalet ärenden som ska reduceras och antalet återkravsärenden. De ärenden där det ska ske en reduktion förväntas CSN kunna hantera inom ramen för befintlig budget. Totalt beräknas CSN:s kostnader för fler återkravsärenden bli som störst 2022, med sammanlagt cirka 6 600 ytterligare ärenden. Varje ärende beräknas kosta 267 kronor¹, vilket ger en kostnad på 1,8 miljoner kronor, för att därefter avta och plana ut på 0,2 miljoner kronor per år från och med 2025.

Tabell 9.2 Kostnader för CSN, miljoner kronor

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Utvecklingskostnad	1,6	0	0	0	0	0
Kostnad för att hantera två parallella system	1,8	0	0	0	0	0
Kostnad för fler ärenden	0	0	1,8	1,2	0,6	0,2
Totalt	3,4	0	1,8	1,2	0,6	0,2

9.1.3 Totalt minskade kostnader

Tabell 9.3 Samlad kostnadsbild, miljoner kronor

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Totalt minskad utgift studiemedel	-60,7	-40,4	-119,1	-74,0	-41,1	-21,3
Totalt ökad kostnad för CSN	3,4	0	1,8	1,2	0,6	0,2
Summa	-57,3	-40,4	-117,3	-72,8	-40,5	-21,1

¹ Kostnaden för ett studiemedelsärende enligt CSN:s årsredovisning. Någon bedömning av kostnaden för ett återkravsärende har inte varit möjlig att få.

De samlade minskade utgifterna minus CSN:s kostnader väntas blir drygt 117 miljoner kronor under 2022, för att i permanent läge uppgå till cirka 21 miljoner kronor 2025.

9.2 Konsekvenser för studerande

De allra flesta studerande som har studiemedel kommer inte att påverkas av de fribeloppsändringar som utredningen föreslår. Under 2015 var det exempelvis knappt 5 procent av de studerande som hade inkomster över fribeloppsnivån. Det är dock en högre andel av de studerande som påverkas av en fribeloppshöjning än de som verkligen berörs. Fler ökar sitt arbete när fribeloppet höjs och fler än de som berörs kan också förväntas bli mer försiktiga med att arbeta om fribeloppet sänks.

Studerande i olika åldrar möter olika förutsättningar när det gäller de föreslagna förändringarna av fribeloppsnivån. Studerande yngre än 30 år får ett sänkt fribelopp med cirka 25 000 kronor på årsbasis, de som är mellan 30–39 år får en oförändrad nivå och de som är 40 år och äldre får ett höjt fribelopp med cirka 25 000 kronor. Detta gäller vid studier om 40 veckor per år. För att kompensera för att inkomster under sommaren inte kan räknas bort vid prövningen, har vi valt att öka fribeloppet under hösthalvåret för samtliga studerande, samtidigt som det blir lägre under vårhalvåret. Fribeloppsändringen får därmed två separata effekter, en som avser fördelningen mellan halvåren och en som avser fribeloppsnivån för hela året.

När det gäller fribeloppets fördelning på årets båda halvår så ökar möjligheten till inkomster som kan tjänas in utan att studiemedlen reduceras under det andra halvåret och därmed under sommaren. För dem som är yngre än 30 år och studerar 20 veckor ökar inkomstmöjligheten under det andra halvåret med cirka 10 000 kronor och för dem som är 40 år eller äldre ökar den med cirka 42 000 kronor. På motsvarande sätt minskar möjligheten till inkomst utan att studiemedlen reduceras under våren. För den yngsta åldersgruppen som studerar 20 veckor minskar den med cirka 35 000 kronor och för den äldsta gruppen minskar den med cirka 17 000 kronor.

Den sammantagna effekten blir att yngre studerande, vilka utgör majoriteten av dem som har studiemedel, får bättre förutsättningar att arbeta under sommaren, men sämre möjligheter att arbeta under

studietid. De kommer därmed att få bättre möjligheter att fokusera på sina studier. Den äldsta studerandegruppen får totalt sett bättre möjligheter att förena studier med arbete. Detta bör gynna möjligheterna till studier i och med att de får bättre möjligheter att välja inkomstnivå. En heltidsstuderande som är minst 40 år kan exempelvis ha en sammanlagd inkomst motsvarande 305 800 kronor vid studier om 40 veckor på ett år, varav 201 400 från arbete och 104 400 i studiemedel (exklusive tilläggsbidrag och tillägglån), utan att studiemedlen reduceras. Det motsvarar en bruttoinkomst på knappt 28 700 kronor i månaden. Även för dessa ökar möjligheterna att arbeta främst under sommaren. För studerande i åldern 30–39 år är möjligheten till arbete oförändrad på årsbasis, men möjligheterna att arbeta under sommaren förbättras samtidigt som arbete under våren missgynnas. I bilaga 3 finns en tabell över hur högt fribeloppet kommer att bli enligt 2018 års nivå utifrån ålder, kalenderhalvår och antal veckor med studiemedel.

Att yngre studerande inte kommer att kunna arbeta lika mycket under studietid som tidigare innebär att möjligheterna att skaffa sig arbetslivserfarenhet under studietid minskar, samtidigt som den ökar under sommaren. Möjligheten att arbeta vid sidan av studierna tas dock inte bort; möjligheten ökar framför allt under somrarna och för dem som är 40 år eller äldre. Vår bedömning är att möjligheten att införskaffa arbetslivserfarenhet är i princip oförändrad med vårt förslag jämfört med nuläget.

Det finns farhågor om att ett sänkt fribelopp kommer att öka risken för svartarbete. Det finns inte några säkra uppgifter över svartarbetet bland studerande. CSN frågade studerande om deras svartarbete i enkätundersökningar till och med 2015. Dessa uppgifter tyder på att svartarbetet minskade successivt och att det under 2015 var cirka 5 procent av de studerande som arbetade svart eller tidigare hade gjort det under studierna. Vår bedömning är att de förändringar vi föreslår får en marginell betydelse för svartarbetet.

9.3 Konsekvenser för genomströmningen

Genomströmningen i högskolan kan antas gynnas av förslaget om nya fribeloppsnivåer. De undersökningar vi refererar till i avsnitt 6.6.2 ger grunder för att göra ett sådant antagande.

IFAU-studien fann att fribeloppshöjningen 2001 gav en generell ökning av studerandes inkomster, där antalet studerande utan inkomst eller med låg inkomst minskade samtidigt som antalet studerande i högre inkomstklasser ökade. Störst påverkan hade fribeloppshöjningen enligt studien på de studerande som hade låga förväntade inkomster efter studierna. Dessa ökade sitt arbete mer än övriga. Studien visade också att arbete parallellt med studierna ökar risken för lägre studieresultat och minskar sannolikheten för högre studieresultat, när arbetet är av viss omfattning. Däremot uppvisar arbete under sommaruppehåll ett positivt samband med goda studieresultat.²

Avdic och Gartell kom fram till att studerande från lägre socioekonomisk bakgrund ökade sina inkomster av tjänst, liksom studerande som hade både bidrag och lån. Dessutom ökade de som hade inkomster i närheten av fribeloppsgränsen sina inkomster mer än de som låg en bit under fribeloppsgränsen. De konstaterade att mer arbete och ökade inkomster för dessa grupper är förknippat med en lägre studietakt.³

Uusitalo menar dock att inkomstprövningen och fribeloppet har begränsad påverkan på studerandes arbete i och med att de flesta ligger under inkomstgränsen och då det inte finns någon ansamling med studerande med inkomster i närheten av gränsen.⁴

Även andra studier, t.ex. från det danska Uddannelses- og Forskningsministeriet, har kommit fram till att arbete parallellt med studierna är negativt för studieresultaten, om det är av viss omfattning.⁵

När det gäller höjningarna av fribeloppet 2011 och 2014 har CSN konstaterat att de medförde att studerande ökade sina inkomster lite mer än vad som var genomsnittligt i samhället. I sina studier gjorde CSN dock inte någon koppling till genomströmningen i högskolan. Sådana större inkomstökningar har dock varit fallet även andra år, vilket troligen har med det rådande goda arbetsmarknadsläget att göra, alternativt att dessa höjningar av fribeloppet har inneburit att de påverkar studerandes arbete mindre än tidigare.

Sammantaget finns det tydliga indikationer på att ett höjt fribelopp leder till mer arbete och att för mycket arbete leder till genomsnittligt lägre studieresultat. Det finns dock inte något bevis

² IFAU (2017).

³ Avdic, D., Gartell, M (2015).

⁴ Uusitalo (2010).

⁵ Uddannelses- og Forskningsministeriet (2018).

för att ett sänkt fribelopp leder till mindre arbete och därmed till bättre studieresultat, även om den nämnda IFAU-studien förordar ett lägre fribelopp.⁶ Vi antar dock att studerande kommer att reagera på förändringarna av fribeloppsnivåerna eftersom marginaleffekterna av ytterligare inkomst påverkas. När en studerande enbart får behålla cirka 10 procent av sin lön minskar givetvis intresset av att arbeta. Därmed kommer även studieresultaten att förbättras.

Det förslag som vi presenterar minskar incitamenten att arbeta, särskilt under våren och särskilt för den yngsta och största studerandegruppen. Arbete under sommaren gynnas dock, vilket ligger helt i linje med de resultat som framkom i den nämnda IFAU-studien. Även för de två äldre studerandegrupperna minskar drivkraften att arbeta under våren, samtidigt som den ökar markant under sommaren och i någon mån även under resterande del av hösten.

En samlad bedömning är därför att förslaget kommer att ge en förbättrad genomströmning för dem som är yngre än 30 år och särskilt för dem av dessa som kommer från en lägre socioekonomisk bakgrund eller som förväntar sig låga framtida inkomster. Det är dock inte möjligt att säga hur mycket genomströmningen kommer att öka. För dem som är mellan 30 och 39 år förväntas inga effekter. För studerande som är 40 år och äldre kan det i stället förväntas att genomströmningen försämras något. Sammantaget förväntas att studieresultaten förbättras för majoriteten av de studerande i och med att den yngre studerandegruppen är betydligt större än den äldre. Genomströmningen kommer därmed att öka.

9.4 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Det förslag vi lämnar är könsneutralt utformat. Kvinnor har dock något oftare högre inkomster än män. Av samtliga kvinnor som studerade med studiemedel under 2015 fick 4,9 procent reducerade eller återkrävda studiemedel, jämfört med 3,9 procent av männen. Samtidigt stod kvinnorna för 200 miljoner kronor av den totala reduktionen av studiemedlen på 332 miljoner kronor, vilket svarar mot 60 procent, dvs. är i enlighet med andelen kvinnor i studerandepopulationen. Detta innebär att kvinnor oftare har inkomster som

⁶ IFAU (2017), s. 46.

överstiger fribeloppsgränsen, men lite mer sällan har höga eller mycket höga inkomster. Det innebär att kvinnor påverkas oftare, både av förslaget att sänka och att höja fribeloppet. De män som har inkomster påverkas i stället något mer. Detta bör samtidigt innebära att kvinnor påverkas något mer än män när det gäller genomströmning.

9.5 Konsekvenser med hänsyn till studerandes bakgrund

Studerande från hemförhållanden med mindre studievana, dvs. studerande som har föräldrar med lägre utbildning, ökade sitt arbete mer än de som har högre utbildade föräldrar i samband med reformen 2001. Dessa studerande tar även lån i lägre utsträckning än de som har högre utbildade föräldrar.

Vid ett sänkt fribelopp för yngre studerande kan det antas att de som kommer från mindre studievana hem påverkas något mer än övriga på så sätt att de inte kan arbeta lika mycket och måste överväga att ta lån ifall de inte redan gör det. Detta inskränker deras valmöjligheter något, samtidigt som studieresultaten kan förväntas förbättras mer än för övriga studerandegrupper.

För den äldre studerandegruppen, som får höjt fribelopp, är det rimligt att tänka sig att de som har föräldrar med lägre utbildning kommer att öka sitt arbete mer än de som har föräldrar med högre utbildning. Deras studieresultat kan då även komma att försämrans i motsvarande mån.

9.6 Konsekvenser för utrikes föddas etablering

Den mest uppenbara effekten för nyanländas etablering är att undanträngningseffekten minskar, dvs. att färre studerande tränger undan andra från arbetsmarknaden. Den del av de kring 200 000 studerande som kommer att upphöra med att arbeta eller att minska sitt arbete, främst under terminstid, kommer till stor del att kunna ersättas av utrikes födda. Detta antagande grundas i att sysselsättningsgraden

för närvarande ökar mer än dubbelt så snabbt bland utrikes födda som bland inrikes födda.⁷

9.7 Konsekvenser för företag och konkurrensförhållanden

Företag är beroende både av kompetens och arbetskraft från dem som har studerat och från dem som studerar. Bristen på utbildad arbetskraft är för närvarande stor och att de som utbildar sig blir färdiga tidigare med sina studier är prioriterat. Utredningens förslag bör bidra till ett sådant tidigareläggande.

Samtidigt är många företag beroende av att studerande kan ta ett arbete samtidigt som de studerar. Denna möjlighet minskar under terminstid, men ökar under sommaren och för äldre studerande.

Att vårt förslag om nya fribeloppsnivåer bidrar till att studerande blir färdiga med sina studier tidigare samtidigt som utbudet av arbetskraft minskar under terminstid kan i stort sägas gynna företagen. Att studerande blir tidigare klara med studierna är enligt Svenskt Näringsliv en prioriterad fråga.⁸ För de företag som kommer att mista arbetskraft under terminstid handlar det normalt om mindre kvalificerad arbetskraft som ändå bör gå att finna.

9.8 Konsekvenser ur ett funktionshinderperspektiv

Förslaget till nya fribeloppsgränser har ingen särskild betydelse ur ett funktionshinderperspektiv.

9.9 Konsekvenser för ÖKS

ÖKS beräknas få något fler ärenden. Den ökade ärendemängden för ÖKS bör kunna hanteras inom befintlig budget.

⁷ SCB (2018). Statistiska meddelanden. AM12 SM 1801. Arbetsmarknadssituationen för hela befolkningen 15–74 år, AKU 2017.

⁸ Se Svenskt Näringsliv (2018), #6.

9.10 Konsekvenser för Skatteverket

Vi föreslår att uppgiftsskyldigheten som Skatteverket har till CSN för kontroll av ansökningar om studiestöd ska utökas något, se avsnitt 6.8.7. Därigenom kan efterkontrollen av de studerandes inkomster underlättas och i många fall ske helt automatiserat. CSN kommer i de fallen inte att behöva begära in några uppgifter från de studerande, vilket underlättar hanteringen för både CSN och de studerande. Vår bedömning är att den utökade uppgiftsskyldigheten enbart kommer att ha en marginell påverkan på Skatteverkets administration och att den bör finansieras inom Skatteverkets ordinarie budget.

9.11 Konsekvenser för UKÄ

UKÄ får enligt våra förslag i uppgift att se över statistiken för genomströmning i högskolan. UKÄ ska bland annat överväga om det finns skäl att återinföra begreppen netto- och bruttostudietid, att införa uppgifter om ålder för examinerade och att se över hur en fördelning kan göras efter om de studerande har studiestöd eller inte. Vi bedömer att ett sådant uppdrag kan utföras inom befintlig budget.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

3 kap.

11 §

Studiemedel får lämnas med ett belopp som för varje vecka då den studerande har rätt till studiemedel utgör

- 5,74 procent av prisbasbeloppet vid studier på heltid,
- 4,31 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 75 procent men mindre än 100 procent av heltid, och
- 2,87 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 50 procent men mindre än 75 procent av heltid.

Första stycket gäller bara om något annat inte följer av 14, 15, 16, 17, 17 a, 17 b, 18 eller 20 §.

I paragrafen anges med vilket belopp studiemedel får lämnas.

I första stycket görs en mindre redaktionell ändring.

I det andra stycket införs hänvisningar till de nya paragraferna 17 a och 17 b §§, där det framgår hur högt fribeloppet är för studerande mellan 30 och 39 år respektive studerande som är 40 år och äldre.

Förslaget har behandlats i kapitel 6.

17 §

Till och med det år den studerande fyller 29 år ska fribeloppet bestämmas enligt följande vid studier om 20 veckor under ett kalenderhalvår.

<u>Studieomfattning</u>	<u>Andel av prisbasbeloppet under det första kalenderhalvåret (procent)</u>	<u>Andel av prisbasbeloppet under det andra kalenderhalvåret (procent)</u>
Heltid	116,92	215,38
75–99 procent av heltid	146,15	269,23
50–74 procent av heltid	175,38	323,08

Om studietiden är kortare eller längre än 20 veckor ska fribeloppets andel av prisbasbeloppet ökas eller minskas för varje vecka som studietiden är kortare eller längre enligt följande.

<u>Studieomfattning</u>	<u>Första kalenderhalvåret (procentenheter)</u>	<u>Andra kalenderhalvåret (procentenheter)</u>
Heltid	5,85	10,77
75–99 procent av heltid	4,38	8,08
50–74 procent av heltid	2,92	5,38

I paragrafen anges hur högt fribeloppet är.

Paragrafen har ändrats på så sätt att den nu, genom att fribeloppet åldersanpassas, enbart anger vilket fribeloppet är för studerande upp till och med det år den studerande fyller 29 år. För de som är äldre än så regleras fribeloppet i stället i de nya paragraferna 17 a och 17 b §§.

Förslaget har behandlats i kapitel 6.

17 a §

Från och med det år den studerande fyller 30 år till och med det år den studerande fyller 39 år ska fribeloppet bestämmas enligt följande vid studier om 20 veckor under ett kalenderhalvår.

<u>Studieomfattning</u>	<u>Andel av prisbasbeloppet under det första kalenderhalvåret (procent)</u>	<u>Andel av prisbasbeloppet under det andra kalenderhalvåret (procent)</u>
Heltid	136,31	251,11
75–99 procent av heltid	170,39	313,88
50–74 procent av heltid	204,47	376,66

Om studietiden är kortare eller längre än 20 veckor ska fribeloppets andel av prisbasbeloppet ökas eller minskas för varje vecka som studietiden är kortare eller längre enligt följande.

<u>Studieomfattning</u>	<u>Första kalenderhalvåret (procentenheter)</u>	<u>Andra kalenderhalvåret (procentenheter)</u>
Heltid	6,82	12,56
75–99 procent av heltid	5,11	9,42
50–74 procent av heltid	3,41	6,28

Paragrafen är ny. Av paragrafen framgår hur högt fribeloppet är för studerande från och med det år den studerande fyller 30 år till och med det år den studerande fyller 39 år.

Förslaget har behandlats i kapitel 6.

17 b §

Från och med det år den studerande fyller 40 år ska fribeloppet bestämmas enligt följande vid studier om 20 veckor under ett kalenderhalvår.

<u>Studieomfattning</u>	<u>Andel av prisbasbeloppet under det första kalenderhalvåret (procent)</u>	<u>Andel av prisbasbeloppet under det andra kalenderhalvåret (procent)</u>
Heltid	155,71	286,83
75–99 procent av heltid	194,63	358,53
50–74 procent av heltid	233,56	430,24

Om studietiden är kortare eller längre än 20 veckor ska fribeloppets andel av prisbasbeloppet ökas eller minskas för varje vecka som studietiden är kortare eller längre enligt följande.

<u>Studieomfattning</u>	<u>Första</u> <u>kalenderhalvåret</u> <u>(procentenheter)</u>	<u>Andra</u> <u>kalenderhalvåret</u> <u>(procentenheter)</u>
<i>Heltid</i>	7,79	14,34
<i>75–99 procent av heltid</i>	5,84	10,76
<i>50–74 procent av heltid</i>	3,89	7,17

Paragrafen är ny. Av paragrafen framgår hur högt fribeloppet är för studerande från och med det år den studerande fyller 40 år.

Förslaget har behandlats i kapitel 6.

18 §

Om den studerandes inkomst är högre än fribeloppet beräknat enligt 17, 17 a eller 17 b §, ska det belopp som får lämnas enligt 11 § första stycket minskas med 61 procent av den överskjutna inkomsten.

Av paragrafen framgår med hur mycket studiemedlen ska minskas om inkomsten är högre än fribeloppet. Paragrafen har ändrats på så sätt att hänvisningar har införts till de nya paragraferna 17 a och 17 b §§.

Förslaget har behandlats i kapitel 6.

Referenser

- Andersson, S., Andersson Chronholm, J. och Gelin, B. (2012). *Avhopp och genomströmning. Hur ser det ut och vad kan man göra?* I G. Gunnlaugsson (Ed.) Universitetspedagogisk utveckling och kvalitet – i praktiken. Uppsala: Uppsala universitet.
- Angrist, J., Lang, D., and Oreopoulos, P. (2009). *Incentives and services for college achievement: Evidence from a randomized trial.* American Economic Journal: Applied Economics 1 (1), 136–163.
- Angrist, J., Oreopoulos, P., Williams, T. (2010). *When opportunity knocks, who answers? New evidence on college achievement awards.* NBER working paper, No. 16643.
- Arbetsgruppen för studiestöd i Norden, ASIN (2014). *Studiestödets påverkan på genomströmningen.*
- Avdic, D., Gartell, M. (2015). *Working while studying? Student aid design and socioeconomic achievement disparities in higher education.* Labour Economics 33 (2015) 26–40.
- Becker, G.S. (1983). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education.* Chicago: University of Chicago Press.
- Bettinger, E. (2008). *Paying to learn: the effect of financial incentives on elementary school test scores.* Program on Education Policy and Governance working paper 08-03.
- CSN (2011). *Vilken inverkan har studiestödet på valet mellan att studera och inte studera? – en enkätundersökning hösten 2010.* Dnr 2011-2189-7979.
- CSN (2012). *Prövning av studieresultat – En uppföljning av ändrade regler.* Dnr 2012-2189-1705.

- CSN (2014). *Höjningen av fribeloppet 2011. Slutrapport*. Dnr 2013-100-9623.
- CSN (2015). *Förändrad studieresultatprövning – Effekter av ändrade regler för rätt till studiemedel*. Rapport 2015:6.
- CSN (2017a). *Kontroll av inkomst*. www.csn.se/fragor-och-svar/kontrollerar-csn-mina-inkomster/kontroll-av-inkomst.html#expand:svid10_62fc105b15ddecaf46f17bb9,svid10_62fc105b15ddecaf46f17bba,svid10_62fc105b15ddecaf46f17bbb (Hämtad 180209).
- CSN (2017b). *Studiestödsnyttjande 2016*. Dnr 2016-100-9238.
- CSN (2017c). *Uppföljning av fribeloppshöjningen 2014*. Rapport 2017:9.
- CSN (2018a). *Studiestödet 2017*. Rapport 2018:2.
- CSN (2018b). *Studerandes ekonomiska och sociala situation 2017*. Rapport 2018:3.
- Dearden, L., Emmerson, C., Frayne, C., Meghir, C. (2009). *Conditional Cash Transfers and School Dropout Rates*. *Journal of Human Resources*, nr. 4, årgång 44.
- Folkpensionsanstalten (2018). *Studiestöd*. www.kela.fi/web/sv/studiestod (Hämtad 180511).
- Fryer, R. (2011). *Financial Incentives and Student Achievement: Evidence from Randomized Trials*. *The Quarterly Journal of Economics*. No. 4, Vol. 126.
- Hauschildt, K. (2015). *Key results on the social dimension in higher education in Europe*.
- Holmlund, Liu och Nordström Skans (2008). *Mind the gap? Estimating the effects of postponing higher education*. *Oxford Economic Papers* 60 (2008), 683–710.
- Hotz m.fl. (2002). *Are There Returns to the Wages of Young Men from Working while in School?* *Review of Economics and Statistics*, årgång 84, nr 2.
- Häkkinen, I., Uusitalo, R. (2003). *The effect of a student aid reform on graduation: a duration analysis*. No 2003:8, Working Paper Series from Uppsala University, Department of Economics.
- Häkkinen, I. (2006). *Working while Enrolled in a University: Does it Pay?* *Labour Economics*, 13 (2).

- Högskoleverket (2007). *Studentspegeln 2007*. Rapport 2007:20 R.
- Högskoleverket (2009a). *Samband mellan konjunktur och högskolestudier?* Statistisk analys 2009/9.
- Högskoleverket (2009b). *Mått för genomströmning i utbildning på grund- och avancerad nivå*. Rapport 2009:29 R.
- Högskoleverket (2010). *Orsaker till studieavbrott*. Rapport 2010:23 R.
- Högskoleverket (2012a). *Nya antagningsregler påverkar nybörjaråldern*. Statistisk analys 2012/4.
- Högskoleverket (2012b). *Studenternas studiemönster och totala studietider*. Rapport 2012:2 R.
- IFAU (2012). *Ekonomiska drivkrafter och studieresultat – effekter av sfi-bonus*. Rapport 2012:27.
- IFAU (2017). *Student aid, academic achievement and labor market behavior*. Working paper 2017:27.
- Joensen, J. (2007). *Determinants and Consequences of Human Capital Investments*.
- Joensen, J (2011). *Timing and Incentives: Impacts of Student Aid on Academic Achievement*. Department of Economics, Stockholm School of Economics.
- Kosi, T. m.fl. (2013). *Does Student Employment Deteriorate Academic Performance? The Case of Slovenia*. University of Primorska.
- Kunnskapsdepartementet (2007). *Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning*. St.meld.nr. 7 (2007–2008).
- Light (2001). *In School Work Experience and the Return to Schooling*. Journal of Labor Economics 19 (1).
- Lånekassen (2017). *Studieprogresjon og forsinkelse*. www.lanekassen.no/nb-NO/Stipend-og-lan/Hoyere-utdanning/krav-og-vilkar-for-a-fa-stotte/forsinket/ (Hämtad 2018-03-05).
- Lånekassen (2018). *Basisstøtte*. www.lanekassen.no/nb-NO/Stipend-og-lan/Hoyere-utdanning/Hvor-mye-kan-du-fa-basisstotte/ (Hämtad 2018-05-11).
- OECD (2016). *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*. OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.187/eag-2016-en>.

- Proba sammfunnsanalyse (2013). *Analyse av utdanningstøtteordningene*. Rapport 2013–07.
- Promemoria 2018-06-14. *En sexårig utbildning för läkarexamen*. U2018/02704/UH.
- Prop. 1964:138. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående studiesocialt stöd till studerande ungdom*.
- Prop. 1973:63. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående studiesocialt stöd*.
- Prop. 1975/76:22. *Om ändrade regler för studiesocialt stöd*.
- Prop. 1987/88:116. *Om studiemedel*.
- Prop. 1989/90:147. *Om höjda studiestödsbelopp m.m. som kompensation för vissa skatteeffekter*.
- Prop. 1999/2000:10. *Ett reformerat studiestödssystem*.
- Prop. 2004/05:111. *Förstärkning av studiestödet*.
- Prop. 2009/10:1. *Budgetpropositionen för 2010, utgiftsområde 15*.
- Prop. 2009/10:141. *Rättvist och effektivt – förändringar i studiestödssystemet*.
- Prop. 2012/13:133. *Studiemedel utan prövning av äldre studieresultat*.
- Prop. 2013/14:1. *Budgetpropositionen för 2014, utgiftsområde 15*.
- Prop. 2015/16:1. *Budgetpropositionen för 2016, utgiftsområde 15*.
- Prop. 2016/17:58. *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*.
- Prop. 2017/18:218. *Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet*.
- SCB (2011). *Konjunkturberoende i inflödet till och utflödet från högre studier*. Arbetsmarknads- och utbildningsstatistik 2011:7.
- SCB (2012). *Tiden mellan gymnasieskolan och universitetet/högskolan*. Temarapport 2012:2.
- SCB (2018a). *Gymnasieungdomars studieintresse läsåret 2017/18*. Temarapport 2018:2.
- SCB (2018b). *Vanligare att kvinnor både arbetar och studerar vidare*. www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/befolkningens-utbildning/verksamhet-efter-

- utbildning/pong/statistiknyhet/verksamhet-efter-utbildning
(Hämtad 2018-06-27).
- SOU 1993:85. *Ursprung och utbildning – Social snedrekrytering till högre studier.*
- SOU 2009:28. *Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt.*
Betänkande av Studiesociala kommittén.
- SOU 2011:11. *Långtidsutredningen 2011.*
- SOU 2015:70. *Högre utbildning under tjugo år.* Betänkande av
Utredningen om högskolans utbildningsutbud.
- SOU 2018:9. *Ökad trygghet för studerande som blir sjuka.*
Delbetänkande av Utredningen om tryggare och effektivare
studier.
- Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte (2018a). *SU.*
<http://www.su.dk/su/> (Hämtad 180511).
- Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte (2018b). Nyheder
om SU-reformen. www.su.dk/nyheder-om-su-reformen/
(Hämtad 2018-06-27).
- Svenskt Näringsliv (2018). *Hur kan vi sänka etableringsåldern bland
högskoleutbildade?*
- Uddannelses- og Forskningsministeriet (2017a). *Uddannelses- og
Forskningspolitisk Redegørelse, juni 2017.*
- Uddannelses- og Forskningsministeriet (2017b). *Forslag til et mere
robust SU-system.*
www.ufm.dk/aktuelt/pressemeddelelser/2016/staerkere-uddannelser-og-et-mere-robust-su-system/tema-staerkere-uddannelser-og-et-mere-robust-su-system/forslag-til-et-mere-robust-su-system/forslag-til-et-mere-robust-su-system
(Hämtad 2018-04-06).
- Uddannelses- og Forskningsministeriet (2018). *Omfang og
konsekvenser af studiejobs.*
- UHR (2016). *Kan excellens uppnås i homogena studentgrupper?
– En redovisning av regeringsuppdraget att kartlägga och analysera
lärosätenas arbete med breddad rekrytering och breddat
deltagande.*

- UKÄ (2013). *Social bakgrund och genomströmning i högskolan – En studie av långa och medellånga yrkesexamensprogram*. Rapport 2013:4.
- UKÄ (2015a). *Grundläggande begrepp vid redovisning av officiell statistik inom högskolan*.
- UKÄ (2015b). *Genomströmning på grundnivå och avancerad nivå till och med 2013/14*. Statistiskt meddelande UF 20 SM 1502.
- UKÄ (2015c). *Etableringen på arbetsmarknaden för högskoleutbildade 2013 – Examinerade läsåren 2011/12, 2009/10 och 2007/08*. Rapport 2015:26.
- UKÄ (2016a). *Universitet och högskolor, Årsrapport 2016*. Rapport 2016:10.
- UKÄ (2016b). *Studentspegeln 2016*. Rapport 2017:3.
- UKÄ (2016c). *Uppgången för inresande studenters prestationsgrad fortsätter – En analys av studenternas prestationsgrad för läsåren 2004/05–2013/14*. Statistisk analys 2016/8.
- UKÄ (2017a). *Fortsatt fler betalande studenter 2017*. Statistisk analys 2017/4.
- UKÄ (2017b). *Stor skillnad mellan kommuner i övergång till högskolestudier*. Statistisk analys 2017/3.
- UKÄ (2017c). *Universitet och högskolor, studenter och examinerade på grundnivå och avancerad nivå 2015/16*. Statistiskt meddelande UF 20 SM 1701.
- UKÄ (2017d). *Universitet och högskolor Sökande och antagna till högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå höstterminen 2017*. UF 46 SM 1701.
- UKÄ (2017e). *Universitet och högskolor, genomströmning på grundnivå och avancerad nivå till och med 2015/16*. Statistiskt meddelande UF 20 SM 1702.
- UKÄ (2017f). *Tidiga avhopp från högskolan – Analyser av genomströmning på de tio största yrkesexamensprogrammen*. Rapport 2017:17.
- UKÄ (2017g). *Universitet och högskolor, Årsrapport 2017*. Rapport 2017:8.
- UKÄ (2017h). *Distansutbildning i svensk högskola. Redovisning av ett regeringsuppdrag*. R2017:18.

UKÄ (2018a). *Universitet och högskolor, Studenter och examinerade på grundnivå och avancerad nivå 2016/17*. Statistiskt meddelande UF 20 SM 1801.

UKÄ (2018b). *Samverkan om dimensioneringen av utbildning. En kartläggning – rapportering av ett regeringsuppdrag*. Rapport 2018:4.

UKÄ (2018c). *Förkunskaper, social bakgrund och rekrytering till högskolan*. Statistisk analys 2018/5.

Uusitalo, R. (2010). *Vad förklarar svenska universitetsstudenters höga examensålder*. Bilaga 3 till LU2011.

Kommittédirektiv 2017:80

Åtgärder för att öka tryggheten för studerande vid sjukdom och främja effektivare studier

Beslut vid regeringssammanträde den 6 juli 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå åtgärder för att öka tryggheten för studerande vid sjukdom och främja effektivare studier.

Utredaren ska bl.a.

- analysera om den nuvarande karenstiden för rätt till avskrivning av studielån inom studiemedelssystemet är ändamålsenligt utformad,
- föreslå hur en möjlighet till deltidssjukskrivning för alla utbildningsnivåer inom studiemedelssystemet bör utformas,
- undersöka vilka rehabiliteringsåtgärder som kan bli aktuella för studerande på alla utbildningsnivåer och föreslå vilka aktörer som ska ansvara för att rehabiliteringen genomförs,
- föreslå åtgärder inom studiemedelssystemet i syfte att öka genomströmningen i högskolan, och
- föreslå väl avvägda nivåer för fribeloppet inom studiemedelssystemet för alla utbildningsnivåer.

Ett delbetänkande ska lämnas den 28 februari 2018 i den del som avser uppdraget att öka tryggheten för studerande vid sjukdom. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 augusti 2018.

Kort om studiestödssystemet

Studiestödssystemet i Sverige syftar till att möjliggöra för människor att söka sig vidare till studier efter slutförd skolgång eller att senare i livet återuppta studierna. Systemet är, och ska fortsätta vara, ett av världens mest omfattande. Genom jämlika möjligheter bidrar studiestödssystemet till att bygga vårt land starkare genom mer kunskap, mer kompetens och mer bildning.

Målen för studiestödet

Målen för studiestödet slogs fast vid 2001 års studiestödsreform i enlighet med vad som presenterades i propositionen Ett reformerat studiestödssystem (prop. 1999/2000:10). Jämställhetsperspektivet förtydligades vidare i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1, utg.omr. 15, avsnitt 3.3.1). Studiestödet i form av bidrag och lån är en del av utbildningspolitiken. Studiestödet ska verka rekryterande för både kvinnor och män och därmed bidra till ett högt deltagande i utbildning. Det ska vidare utjämna skillnader mellan individer och grupper i befolkningen och i och med det bidra till ökad social rättvisa. Studiestödet ska även ha en god effekt på samhällsekonomin över tiden. Målen ska uppnås genom ett effektivt, sammanhållet, flexibelt och rättssäkert studiestödssystem som ska vara enhetligt och överblickbart för den enskilde.

Det nuvarande studiemedelssystemet

Studiemedel är en form av studiestöd. Det moderna svenska studiemedelssystemet infördes 1965. Studiemedlen är generella och alla studerande som uppfyller vissa grundvillkor har rätt till studiemedel. Bestämmelserna som reglerar rätten till studiemedel finns främst i studiestödslagen (1999:1395) och studiestödsförordningen (2000:655) samt i föreskrifter som har meddelats av Centrala studiestödsnämnden (CSN).

Studiemedel ges både vid heltids- och deltidsstudier och består av ett studiebidrag och ett frivilligt studielån. I vissa fall kan den studerande även få tilläggs lån. Sådant lån kan lämnas till en studerande från och med det år då den studerande fyller 25 år om han eller hon

under kalenderåret närmast före studiernas början har haft en viss inkomst. Studiemedel får lämnas längst till och med det kalenderår då den studerande fyller 56 år. Rätten att låna begränsas dock fr.o.m. 47 års ålder genom en s.k. lånetrappa. Studiemedel kan lämnas under olika lång tid beroende på utbildningsnivå och den studerandes utbildningsbakgrund. För studier på eftergymnasial nivå kan studiemedel lämnas i högst 240 veckor. Studiemedel kan bara lämnas ut över tidsgränserna om det finns synnerliga skäl. Den som är 40 år eller äldre kan dock få studiemedel i ytterligare högst 40 veckor om det finns särskilda skäl.

Uppdraget att öka tryggheten för studerande vid sjukdom

Hur bör bestämmelserna om karenstid för rätt till avskrivning av studielån utformas?

Inom studiemedellssystemet finns ett särskilt skydd, vilket innebär att den studerande får behålla studiemedlen under sjukdom trots att han eller hon inte studerar. Studielån som avser den del av en sjukperiod som följer efter en karenstid om 30 dagar ska inte betalas tillbaka. Den tid som en studerande har rätt till studiemedel under sjukdom räknas inte in i det totala antalet veckor som han eller hon har haft studiemedel och beaktas inte heller vid CSN:s kommande prövningar av studieresultat för rätt till fortsatt studiemedel.

Flera utredningar och rapporter har lämnat förslag om att karenstiden för rätt till avskrivning av studielån vid sjukdom för studerande ska förkortas till 7 eller 14 dagar. Den nuvarande karenstiden om 30 dagar innan avskrivning av studielån kan komma i fråga tillkom den 1 juli 1995. Karenstiden hade dessförinnan varit 14 dagar. Skälet till ändringen var att CSN:s undersökningar då hade visat att en stor del av dem som varit sjuka en månad hade studerat under sjukperioden. Dessa fick således avskrivning av lån trots att de inte försenades i sina studier. Parlamentariska socialförsäkringsutredningen visade i sitt betänkande Mer trygghet och bättre försäkring (SOU 2015:21) förståelse för att den nuvarande karenstiden om 30 dagar i vissa fall kan upplevas som lång, men angav bl.a. att många typer av studier till stor del bedrivs på egen hand med några få tentamenstillfällen per termin. En kortare sjukperiod innebär då inte nödvändigtvis att studieresultatet påverkas till följd av sjukdomen.

Å andra sidan finns det utbildningsformer där redan ett eller flera kortare avbrott kan få stora konsekvenser i form av försenade studier. I likhet med Parlamentariska socialförsäkringsutredningen ansåg Studiesociala kommittén i sitt betänkande Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt (SOU 2009:28) att en kortare karenstid skulle kunna övervägas.

Mot denna bakgrund är det angeläget att utreda frågan om karenstid för rätt till avskrivning av studielån. En förändring av bestämmelserna om karenstid får dock inte medföra risk för förlängda sjukperioder.

Utredaren ska därför

- analysera om den nuvarande karenstiden för rätt till avskrivning av studielån inom studiemedelssystemet är ändamålsenligt utformad,
- vid behov föreslå förändringar av karenstiden, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur bör en möjlighet till deltidssjukskrivning inom studiemedelssystemet utformas?

I dag krävs att den studerande är helt oförmögen att studera för att omfattas av bestämmelserna om studiemedel under sjukdom. En studerande som är delvis oförmögen att studera och exempelvis bara kan studera 50 procent på grund av sjukdom kan bara få studiemedel för den tid som han eller hon studerar. Det är enligt dagens bestämmelser alltså inte möjligt att vara sjukskriven på deltid och studera på deltid med sammanlagd heltidsersättning inom studiemedelssystemet. Detta innebär att den studerande riskerar att tvingas avbryta studierna, trots att studieförmåga fortfarande finns till viss del. Ett mer flexibelt system skulle kunna gynna genomströmningen, öka tryggheten och påskynda rehabiliteringen för de studerande. Samtidigt ställer en ökad flexibilitet också högre krav på noggrannhet i bedömningen av studieförmågan så att skyddet inte överutnyttjas.

Frågan om en möjlighet till deltidssjukskrivning inom studiemedelssystemet har utretts av bl.a. Studiesociala kommittén och Parlamentariska socialförsäkringsutredningen. I den sist nämnda utredningens betänkande Mer trygghet och bättre försäkring föreslogs en

möjlighet att vid särskilda skäl vara sjukskriven på deltid med en sammanlagd heltidsersättning inom studiemedelssystemet. I betänkandet konstaterades också att det är viktigt att en noggrann bedömning av studieförmågan görs i varje enskilt fall.

Det finns alltså skäl att utreda frågan om deltidssjukskrivning inom studiemedelssystemet. De nämnda betänkandena utgör ett visst beredningsunderlag men det behöver kompletteras bl.a. när det gäller vad som krävs för att kontrollera i vilken omfattning den sjukskrivne studerar. CSN har i rapporten Uppdrag att se över bestämmelserna om studiemedel under sjukdom (2012) lämnat förslag till hur en sådan kontroll kan utformas.

Utredaren ska därför

- föreslå hur en möjlighet till deltidssjukskrivning för alla utbildningsnivåer inom studiemedelssystemet bör utformas,
- utreda vad som krävs för att kontrollera i vilken omfattning den sjukskrivne studerar och föreslå vilka ytterligare kontroller som bör göras i syfte att lämna rätt ersättning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur bör rehabiliteringsansvaret för studerande utformas?

Ett rehabiliteringsansvar inträder om en studerande som har beviljats studiemedel på grund av sjukdom har varit helt oförmögen att bedriva studier under 90 dagar i följd eller om det finns något annat särskilt skäl. Försäkringskassan ska då undersöka om det finns skäl att vidta någon åtgärd som är ägnad att förkorta sjukdomstiden eller på något annat sätt helt eller delvis återställa studieförmågan. För studerande som bedriver utlandsstudier är det CSN som har motsvarande ansvar.

Det är viktigt att det finns ett tydligt ansvar för att hjälpa studerande att komma tillbaka till studier efter en längre tids sjukdom. Detta förbättrar individens trygghet och bidrar också till en ökad genomströmning i utbildningarna.

Parlamentariska socialförsäkringsutredningen konstaterade i sitt betänkande Mer trygghet och bättre försäkring att det finns anledning att se över det rehabiliteringsansvar som Försäkringskassan och CSN har, eftersom detta ansvar i dag ofta upplevs som oklart. CSN

konstaterade 2012 i rapporten Uppdrag att se över bestämmelserna om studiemedel under sjukdom att rehabiliteringen av studerande i Sverige inte fungerar tillfredsställande. CSN anförde som en orsak att Försäkringskassan inte är en rehabiliteringsaktör, utan ansvarar för samordningen av andra aktörer. CSN påpekade vidare i sin rapport att det är oklart vilka åtgärder som kan vara aktuella för Försäkringskassan att vidta för studerande. Även Studiesociala kommittén ansåg i sitt betänkande Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt att rehabiliteringsansvaret bör ses över. Mot denna bakgrund är det angeläget att se över rehabiliteringsansvaret.

Utredaren ska därför

- undersöka vilka rehabiliteringsåtgärder som kan bli aktuella för studerande på alla utbildningsnivåer och föreslå vilka aktörer som ska ansvara för att rehabiliteringen genomförs, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att främja effektivare studier

Hur kan studiemedelssystemet användas för att öka genomströmningen i högskolan?

Regeringens mål är att utbildningen vid svenska universitet och högskolor ska hålla en internationellt sett hög kvalitet och bedrivas effektivt. Utbildningen ska möjliggöra ett livslångt lärande och bidra till tillväxt och jämlikhet.

Frågan om åtgärder inom studiemedelssystemet för att öka genomströmningen i högskolan har varit föremål för flera översyner och utredningar under senare tid. En av dessa var Studie sociala kommittén, som bl.a. hade i uppdrag att föreslå åtgärder på området. Förslagen redovisades i betänkandet Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt (SOU 2009:28). Kommittén ansåg bl.a. att den studiemedelsberättigade tiden i större utsträckning bör anpassas efter utbildningarnas omfattning, att högre resultatkrav bör ställas på de studerande i slutet av utbildningarna, att vidgade möjligheter till tilläggsån bör införas samt att en höjning av studiemedlen kan motiveras bl.a. av genomströmningsskäl. Kommittén gjorde även bedömningen att möjligheten att skapa kostnadseffektiva drivkraf-

ter inom ramen för studiemedelssystemet är begränsad. Den konstaterade att genomströmningen även i hög grad påverkas av andra faktorer, t.ex. kvaliteten i väglednings- och informationsinsatser, studenthälsovård och övrigt studerandestöd.

Åtgärder inom studiemedelssystemet som kan påverka genomströmningen i högskolan har genomförts under senare tid. Den 1 juli 2010 skärptes kraven på studieresultat för rätt till fortsatta studiemedel. Ett annat exempel är flera höjningar av studiemedlens totalbelopp, där den senaste höjningen genomfördes den 1 januari 2015. Studiemedlen avser i princip att täcka rimliga levnadsomkostnader under studietiden. Nivån på studiemedlen har betydelse för i vilken utsträckning som studerande kan ägna sig åt sina studier.

Genomströmning kan mätas på flera olika sätt, bl.a. genom examensfrekvens eller prestationsgrad (dvs. antalet avklarade högskolepoäng omräknade till helårsprestationer dividerade med antalet helårsstudenter). Universitetskanslersämbetet konstaterade 2015 i rapporten *Genomströmning och resultat på grundnivå och avancerad nivå till och med 2013/14* (UF 20 SM 1502) att examensfrekvensen och prestationsgraden skiljer sig åt mellan olika utbildningar. Rapporten visar att prestationsgraden är högre för studenter på program som leder till yrkesexamen än på program som leder till generell examen. För studenter på fristående kurser är prestationsgraden enligt rapporten lägre än på program mot generell examen.

Som framgår av Universitetskanslersämbetets rapport är genomströmningen i högskolan visserligen god på flera områden, men det finns ändå skäl att låta en utredare se över hur den kan förbättras ytterligare genom åtgärder inom ramen för studiemedelssystemet. Ett av skälen är att en ökad genomströmning medför att studerande snabbare kan etablera sig på en högkvalificerad arbetsmarknad. Vidare medför kortare studietider en minskad utgift för de offentliga finanserna, vilket t.ex. kan frigöra resurser för investeringar i kvalitetsförbättringar inom högre utbildning eller plats för fler på högskolan. Ytterligare ett skäl är att de studerandes skuldsättning kan minskas genom ökad genomströmning. Statistik från CSN (rapport 2016:4) visar att både lånebenägenheten och skuldsättningen bland de studerande har ökat sedan 2012.

Ökad genomströmning i högskolan är alltså önskvärd ur såväl ett arbetsmarknadspolitiskt och offentligfinansiellt perspektiv som ett individuellt studerandeperspektiv.

I jämförelse med andra OECD-länder är examensåldern i Sverige hög, vilket går att koppla till den jämförelsevis höga genomsnittsåldern bland högskolenybjörjare. En annan orsak är att äldre studerande i högre utsträckning läser vid utbildningar till legitimationsyrken där ett examensbevis krävs på arbetsmarknaden. Långtidsutredningen 2011 konstaterade i sitt huvudbetänkande (SOU 2011:11) att ett tidigt inträde på arbetsmarknaden leder till högre livsinkomster och även i övrigt har positiva samhällsekonomiska effekter. Det är därför angeläget att se över om det finns behov av att underlätta övergången från gymnasieskolan till högskolan.

En utgångspunkt för de åtgärder som utredaren ska föreslå bör vara att dessa hellre bör innebära stimulans och positiva incitament än tvång och ökad press. En annan utgångspunkt bör vara att studiemedelssystemet ska vara samhällsekonomiskt effektivt och skapa goda incitament för studerande att inleda, bedriva och avsluta studier.

Utbildning ska vara tillgänglig för alla genom hela livet. Det är därför angeläget att åtgärder för att öka genomströmningen i högskolan inte missgynnar dem som är i behov av omställning senare i livet eller på något annat sätt försämrar möjligheterna till livslångt lärande.

Utredaren ska därför

- föreslå åtgärder inom studiemedelssystemet i syfte att öka genomströmningen i högskolan,
- kartlägga hur övergången mellan gymnasieskolan och högskolan fungerar samt redovisa vilka faktorer som påverkar övergången,
- analysera hur en tidig övergång från gymnasieskolan till högskolan påverkar genomströmningen,
- med utgångspunkt i kartläggningen och analysen i de två närmast föregående punkterna bedöma om det finns skäl att vidta åtgärder inom studiemedelssystemet för att underlätta en tidig övergång från gymnasieskolan till högskolan och i så fall lämna förslag till lämpliga åtgärder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur bör fribeloppet inom studiemedelssystemet utformas i syfte att skapa ett långsiktigt hållbart system?

Den studerande får ha inkomster upp till ett visst belopp under ett kalenderhalvår utan att studiemedlen minskas, det s.k. fribeloppet. Nuvarande fribeloppsnivå möjliggör för den studerande att arbeta vid sidan av studierna för att skapa, eller bibehålla, en koppling till arbetsmarknaden under studietiden. Nivån på fribeloppet är densamma för studerande på alla utbildningsnivåer. Fribeloppet bestäms per kalenderhalvår och beror på hur många veckor den studerande har studiemedel under kalenderhalvåret och om studierna bedrivs på hel- eller deltid. Dagens fribeloppsgräns innebär exempelvis att en studerande kan ha inkomster om cirka 86 000 kronor per kalenderhalvår vid 20 veckors heltidsstudier och ändå få studiemedel med fullt belopp. Den som har en inkomst som överstiger fribeloppet får reducerade studiemedel.

Nivån på fribeloppet höjdes 2011 och 2014 med cirka 30 000 kronor per gång upp till dagens nivå. Ett syfte med höjningarna var enligt budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1, utg.omr. 15, avsnitt 3.7) att underlätta omställning och omskolning för studerande som tidigare har arbetat. Den nuvarande fribeloppsnivån ger stort utrymme för studiemedelstagare att arbeta. Den är därmed inte längre någon påtaglig drivkraft för de studerande att arbeta mindre och koncentrera sig på studierna. I likhet med nivån på studiemedlen har fribeloppsnivån betydelse för de studerandes incitament att ägna sig åt sina studier. Universitetskanslersämbetet konstaterade i rapporten Studerandes tidsanvändning (Universitetskanslersämbetet 2015:20) att studerande som arbetar i stor utsträckning (minst 11–15 timmar per vecka) vid sidan av studierna ofta ägnar mindre tid åt studierna.

Långtidsutredningen 2011 pekade i sitt huvudbetänkande på att nuvarande system innebär en mycket kraftig subvention för unga som väljer att arbeta parallellt med studierna i stället för att studera mer intensivt för att bli färdiga tidigare. Utredningen föreslog därför bl.a. förändringar av fribeloppet inom studiemedelssystemet.

Studiesociala kommittén påpekade i betänkandet Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt att det vore önskvärt att inkomster under t.ex. sommarferier inte räknas in i den inkomst som påverkar studiemedlen, men bedömde att det då inte var möjligt att

upprätthålla den principen. Kommittén bedömde att om inkomstredovisningen i framtiden kommer att ske månadsvis även på individnivå bör inkomster vid sidan av studietiden kunna undantas från inkomstprövningen. Regeringen har i propositionen Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen (prop. 2016/17:58) föreslagit att uppgifter om utbetalda ersättningar för arbete och skatteavdrag på individnivå ska lämnas löpande till Skatteverket. Uppgifterna ska enligt förslaget normalt lämnas månadsvis i en arbetsgivardeklaration i stället för årligen i en kontrolluppgift. Förslaget skulle kunna möjliggöra att studerandes inkomster under sommarferier inte räknas in i den inkomst som påverkar studiemedlen.

Fribeloppet har betydelse för den studerandes låntagande, ekonomi och kontakter inför kommande yrkesliv. Av genomströmningsskäl är det viktigt att de studerande ges förutsättningar att koncentrera sig på studierna. Starka drivkrafter att bedriva lönearbete i stor omfattning parallellt med studierna kan bidra till att de studerande ägnar mindre tid åt sina studier. Vidare skulle minskade drivkrafter för studerande att arbeta vid sidan av studierna kunna leda till en minskad undanträngningseffekt på arbetsmarknaden och därigenom bidra till att minska arbetslösheten. Med undanträngningseffekt menas här att studerande som arbetar vid sidan av studierna ökar konkurrensen om vissa jobb och därmed, allt annat lika, minskar chansen till sysselsättning för andra med sämre förutsättningar på arbetsmarknaden som söker samma jobb och inte har studiemedel.

Detta måste dock vägas mot möjligheterna till kontakter och erfarenheter från arbetslivet, till livslångt lärande och till omställning under arbetslivet. Fribeloppsnivåerna inom studiemedelssystemet bör mot denna bakgrund ses över.

Utredaren ska därför

- föreslå väl avvägda nivåer för fribeloppet inom studiemedelssystemet för alla utbildningsnivåer i syfte att skapa ett långsiktigt hållbart system med både incitament till effektiva studier och tillräcklig möjlighet till arbete vid sidan av studierna,
- undersöka möjligheten att undanta inkomster under sommarferier vid inkomstprövningen av studiemedlen och om lämpligt föreslå åtgärder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för konsekvenserna av sina förslag. Utöver vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren analysera och bedöma förslagets konsekvenser för berörda målgrupper. Utredaren ska även analysera förslagen ur ett funktionshindersperspektiv.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska beakta Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), de förslag som har lämnats av Dataskyddsutredningen (Ju 2016:04), Utbildningsdatautredningen (U 2016:03) och andra relevanta dataskyddsutredningar samt hålla sig informerad om beredningen av de förslagen inom Regeringskansliet. Utredaren ska inhämta synpunkter från CSN, Försäkringskassan och andra berörda myndigheter, utbildningsanordnare och organisationer med relevans för uppdraget.

Ett delbetänkande ska lämnas den 28 februari 2018 i den del som avser uppdraget att öka tryggheten för studerande vid sjukdom. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 augusti 2018.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2018:42

Tilläggsdirektiv till Utredningen om tryggare och effektivare studier (U 2017:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 24 maj 2018

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 6 juli 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder för att öka tryggheten för studerande vid sjukdom och främja effektivare studier (dir. 2017:80). Uppdraget ska enligt direktiven slutredovisas senast den 31 augusti 2018.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 30 september 2018.

(Utbildningsdepartementet)

Fribelopp per vecka

Tabell 1 Kalenderhalvår 1 (vår). Fribelopp vid 100 procent studiemedel, efter antal veckor med studiemedel och ålder

SM-veckor	-29 år		30-39 år		40-år	
	% av pbb	Fribelopp, kr	% av pbb	Fribelopp, kr	% av pbb	Fribelopp, kr
1	228,00	103 740	265,81	120 945	303,63	138 150
2	222,15	101 080	259,00	117 844	295,84	134 608
3	216,31	98 420	252,18	114 743	288,06	131 065
4	210,46	95 760	245,37	111 641	280,27	127 523
5	204,62	93 100	238,55	108 540	272,48	123 981
6	198,77	90 440	231,73	105 439	264,70	120 438
7	192,92	87 780	224,92	102 338	256,91	116 896
8	187,08	85 120	218,10	99 237	249,13	113 354
9	181,23	82 460	211,29	96 136	241,34	109 811
10	175,38	79 800	204,47	93 035	233,56	106 269
11	169,54	77 140	197,66	89 933	225,77	102 727
12	163,69	74 480	190,84	86 832	217,99	99 185
13	157,85	71 820	184,02	83 731	210,20	95 642
14	152,00	69 160	177,21	80 630	202,42	92 100
15	146,15	66 500	170,39	77 529	194,63	88 558
16	140,31	63 840	163,58	74 428	186,85	85 015
17	134,46	61 180	156,76	71 326	179,06	81 473
18	128,62	58 520	149,95	68 225	171,28	77 931
19	122,77	55 860	143,13	65 124	163,49	74 388
20	116,92	53 200	136,31	62 023	155,71	70 846
21	111,08	50 540	129,50	58 922	147,92	67 304
22	105,23	47 880	122,68	55 821	140,14	63 761
23	99,38	45 220	115,87	52 720	132,35	60 219
24	93,54	42 560	109,05	49 618	124,56	56 677
25	87,69	39 900	102,24	46 517	116,78	53 135
26	81,85	37 240	95,42	43 416	108,99	49 592

Fribeloppet anges dels som procent av prisbasbeloppet (pbb 2018: 45 500 kronor), dels som kronor.

Tabell 2 Kalenderhalvår 2 (höst). Fribelopp vid 100 procent studiemedel, efter antal veckor med studiemedel och ålder

SM-veckor	-29 år		30-39 år		40- år	
	% av pbb	Fribelopp, kr	% av pbb	Fribelopp, kr	% av pbb	Fribelopp, kr
1	420,00	191 100	489,66	222 793	559,31	254 487
2	409,23	186 200	477,10	217 081	544,97	247 961
3	398,46	181 300	464,55	211 368	530,63	241 436
4	387,69	176 400	451,99	205 655	516,29	234 911
5	376,92	171 500	439,43	199 943	501,95	228 385
6	366,15	166 600	426,88	194 230	487,60	221 860
7	355,38	161 700	414,32	188 517	473,26	215 335
8	344,62	156 800	401,77	182 805	458,92	208 809
9	333,85	151 900	389,21	177 092	444,58	202 284
10	323,08	147 000	376,66	171 379	430,24	195 759
11	312,31	142 100	364,10	165 667	415,90	189 234
12	301,54	137 200	351,55	159 954	401,56	182 708
13	290,77	132 300	338,99	154 242	387,22	176 183
14	280,00	127 400	326,44	148 529	372,87	169 658
15	269,23	122 500	313,88	142 816	358,53	163 132
16	258,46	117 600	301,33	137 104	344,19	156 607
17	247,69	112 700	288,77	131 391	329,85	150 082
18	236,92	107 800	276,22	125 678	315,51	143 557
19	226,15	102 900	263,66	119 966	301,17	137 031
20	215,38	98 000	251,11	114 253	286,83	130 506
21	204,62	93 100	238,55	108 540	272,48	123 981
22	193,85	88 200	225,99	102 828	258,14	117 455
23	183,08	83 300	213,44	97 115	243,80	110 930
24	172,31	78 400	200,88	91 402	229,46	104 405
25	161,54	73 500	188,33	85 690	215,12	97 879
26	150,77	68 600	175,77	79 977	200,78	91 354

Fribeloppet anges dels som procent av prisbasbeloppet (pbb 2018: 45 500 kronor), dels som kronor.

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobank. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
28. En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Ju.
29. Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. U.
30. Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. Ju.
31. En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Fö.
32. Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. S.
33. Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. Ju.
34. Vägar till hållbara vattentjänster. M.
35. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. N.
36. Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. U.
37. Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. S.

38. Styra och leda med tillit.
Forskning och praktik. Fi.
39. God och nära vård.
En primärvårdsreform. S.
40. Vissa fredspliktsfrågor. A.
41. Statliga skolmyndigheter.
– för elever och barn i en bättre skola.
U.
42. Tryggad tillgång till kontanter. Fi.
43. Statliga servicekontor
– mer service på fler platser. Fi.
44. Möjligt, tillåtet och tillgängligt
– förslag till enklare och flexibla
upphandlingsregler och vissa regler
om överprövningsmål. Fi.
45. Behandling av personuppgifter vid
Myndigheten för arbetsmiljökunskap.
A.
46. En utvecklad översiktsplanering.
Del 1: Att underlätta efterföljande
planering. Del 2: Kommunal reglering
av upplåtelseformen. N.
47. Med tillit växer handlingsutrymmet.
– tillitsbaserad styrning och ledning
av välfärdssektorn. Fi.
48. En lärande tillsyn. Statlig granskning
som bidrar till verksamhetsutveckling
i vård, skola och omsorg. Fi.
49. F-skattesystemet
– några särskilt utpekade frågor. Fi.
50. Ett oberoende public service för alla
– nya möjligheter och ökat ansvar. Ku.
51. Resurseffektiv användning av
byggmaterial. N.
52. Behandling av personuppgifter
vid Myndigheten för vård-
och omsorgsanalys. S.
53. Översyn av maskinell dos, extempore,
prövningsläkemedel m.m. S.
54. En effektivare kommunal räddnings-
tjänst. Ju.
55. Styrning och vårdkonsumtion
ur ett jämlikhetsperspektiv.
Kartläggning av socioekonomiska
skillnader i vårdutnyttjande och
utgångspunkter för bättre styrning. S.
56. Bättre kommunikation för fler
investeringar. UD.
57. Barns och ungas läsning
– ett ansvar för hela samhället. Ku.
58. Särskilda persontransporter
– moderniserad lagstiftning för ökad
samordning. N.
59. Statens gruvliga risker. M.
60. Tillträde till Rotterdamreglerna. Ju.
61. Rättssäkerhetsgarantier och hemliga
tvångsmedel. Ju.
62. Kamerabevakning i brottsbekämp-
ningen – ett enklare förfarande. Ju.
63. Behandlingen av personuppgifter
vid Försvarsmakten och Försvarets
radioanstalt. Fö.
64. Utökad tillsyn
över fastighetsmäklarbranschen. Ju.
65. Informationsutbyte vid samverkan
mot terrorism. Ju.
66. Ett mer konkurrenskraftigt system
för stöd vid korttidsarbete. Fi.
67. Ett snabbare bostadsbyggande. N.
68. Nya regler om faderskap
och föräldraskap. Ju.
69. Ökat skydd mot hedersrelaterad
brottslighet. Ju.
70. En arvsfond i takt med tiden.
En översyn av regelverket kring
Allmänna arvsfonden. S.
71. En andra och en annan chans
– ett komvux i tiden. U.
72. Expertgruppen för digitala
investeringar. Slutrapport. Fi.
73. Studiemedel för effektiva studier. U.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan 2018.
Många utmaningar återstår. [12]
Flexibel rehabilitering. [21]
Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]
Tid för utveckling. [24]
Vissa fredspliktsfrågor. [40]
Behandling av personuppgifter vid Myndigheten för arbetsmiljökunskap. [45]

Finansdepartementet

- Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. [1]
Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]
Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]
Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]
Gräsrotsfinansiering. [20]
Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. [25]
Styra och leda med tillit. Forskning och praktik. [38]
Tryggad tillgång till kontanter. [42]
Statliga servicekontor – mer service på fler platser. [43]
Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål. [44]

- Med tillit växer handlingsutrymmet.
– tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn. [47]
En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg. [48]
F-skattesystemet
– några särskilt utpekade frågor. [49]
Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete [66]
Expertgruppen för digitala investeringar. Slutrapport. [72]

Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]
Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]
En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. [31]
Behandlingen av personuppgifter vid Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt. [63]

Justitiedepartementet

- Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]
Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]
En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. [28]
Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. [30]
Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. [33]
En effektivare kommunal räddningstjänst. [54]
Tillträde till Rotterdamreglerna. [60]

Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel. [61]
Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande. [62]
Utökad tillsyn över fastighetsmäklarbranschen. [64]
Informationsutbyte vid samverkan mot terrorism. [65]
Nya regler om faderskap och föräldraskap. [68]
Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet. [69]

Kulturdepartementet

Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. [18]
Konstnär – oavsett villkor? [23]
Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar. [50]
Barns och ungas läsning – ett ansvar för hela samhället. [57]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. [8]
Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. [15]
Vägar till hållbara vattentjänster. [34]
Statens gruvliga risker. [59]

Näringsdepartementet

Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. [16]
Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. [35]
En utvecklad översiktsplanering. Del 1: Att underlätta efterföljande planering. Del 2: Kommunal reglering av upplåtelseformen. [46]
Resurseffektiv användning av byggmaterial. [51]
Särskilda persontransporter – moderniserad lagstiftning för ökad samordning. [58]
Ett snabbare bostadsbyggande. [67]

Socialdepartementet

Framtidens biobank. [4]
Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. [5]
Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. [32]
Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. [37]
God och nära vård. En primärvårdsreform. [39]
Behandling av personuppgifter vid Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. [52]
Översyn av maskinell dos, extempore, provningsläkemedel m.m. [53]
Styrning och vårdkonsumtion ur ett jämlikhetsperspektiv. Kartläggning av socioekonomiska skillnader i vårdutnyttjande och utgångspunkter för bättre styrning. [55]
En arvsfond i takt med tiden. En översyn av regelverket kring Allmänna arvsfonden. [70]

Utbildningsdepartementet

En strategisk agenda för internationalisering. [3]
Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. [9]
Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. [11]
Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. [17]
Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. [19]
Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. [29]
Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. [36]
Statliga skolmyndigheter. – för elever och barn i en bättre skola. [41]

En andra och en annan chans
– ett komvux i tiden. [71]

Studiemedel för effektiva studier. [73]

Utrikesdepartementet

Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]

Bättre kommunikation för fler
investeringar. [56]