

Öka återbetalningen av obetalda skulder

Regeringsuppdrag

CSN, januari, 2017

Diarienummer 2016-100-6731

Innehåll

Sammanfattning	4
1. Öka återbetalningen av obetalda skulder	6
1.1 Uppdraget till CSN.....	6
1.2 Bakgrund.....	7
1.3 Fakta om återbetalning.....	7
2. Hur trygghetsreglerna används	8
2.1 Nedsättning av årsbelopp	9
2.1.1 Låntagare med nedsättning av årsbeloppet för 2015.....	9
2.1.2 Följa låntagare med nedsättning över tid	10
2.1.3 Låntagare som inte ansöker om nedsättning	10
2.1.4 Lagändring 2016.....	11
2.1.5 Slutsatser	11
2.2 Avskrivning.....	12
2.2.1 Låntagare som inte ansöker om avskrivning	12
2.2.2 Slutsatser	13
2.3 Ny återbetalningstid	13
2.3.1 Få ansöker om ny återbetalningstid	13
2.3.2 Slutsatser	13
3. Trygghetsreglerna och osäker fordran	14
3.1 Modell för osäker fordran.....	14
3.2 Trygghetsreglerna i modellen	15
3.2.1 Nedsättning av årsbelopp	15
3.2.2 Avskrivning av skulder	15
3.3 Slutsatser	16
4. Förbättrade analysmetoder	16
4.1 Analyser kopplade till risker.....	16
4.2 Faktorer som påverkar återbetalning	17
4.3 Slutsatser	18
5. Åtgärder och effekter under 2016	18
5.1 Satsning på ökad återbetalning 2016	18
5.2 Ökad precision i styrningen	18
5.3 Förändrade attityder	19
5.4 Göra det enkelt att betala.....	19
5.4.1 Förbättringar av IT-stöd	19
5.4.2 Förändringar av arbetsrutiner	20
5.5 Hitta kunden och pengarna	20
5.6 Utvecklat cs.n.se och digitala tjänster	20
5.7 Utökade rättsliga åtgärder.....	21
5.7.1 Intensifierat och utökat arbete har givit mer pengar	21
5.7.2 Försök att driva in årsbelopp i Norge.....	21
5.7.3 Utmätning av fastigheter i Sverige för kunder bosatta utomlands	21
5.7.4 Förbättrad skuldsäkring	22
5.7.5 Andra rättsfrågor	22
5.8 Slutsatser	23
6. Begränsa rätten till studiemedel	23
6.1 Dagens regler vid nya studiemedel.....	24
6.1.1 Inga nya studiemedel till kunder med obetalda årsbelopp	24
6.1.2 Inga nya studiemedel vid flera återkrav	25
6.2 Ytterligare begränsad rätt till studiemedel.....	25
6.2.1 Även administrativa avgifter ska betalas	25
6.2.2 Tillåta endast ett obetalt återkrav	26

6.2.3	Fler möjligheter med avräkning?	27
6.3	Slutsatser	27
7.	Korrekta adresser och kontaktuppgifter	27
7.1	Fakta adresser	28
7.2	Adresshantering på CSN	28
7.3	Samverkan med andra	29
7.4	Fler bör rapportera kontaktuppgifter till Skatteverket	30
7.5	En ansvarig myndighet för adresser till bosatta utomlands	30
7.6	Slutsatser	31
8.	Få fler låntagare att ansöka om nedsättning	31
8.1	Fakta	31
8.2	Detta har CSN gjort under 2016	31
8.3	Slutsatser	32
9.	Möjlighet med internationella avtal	33
9.1	Kräva in pengar i andra länder	33

Sammanfattning

Centrala studiestödsnämnden (CSN) har under de tio senaste åren ökat arbetet med att få en större del av studielånen återbetalda. Arbetet har givit viss effekt men fortfarande är låntagare bosatta utomlands avsevärt sämre betalare än låntagare bosatta i Sverige. CSN har jämfört hur återbetalningen fungerar i Sverige respektive utomlands och har identifierat två områden där hanteringen är mindre effektiv för låntagare bosatta utomlands jämfört med låntagare bosatta i Sverige och där det finns störst möjligheter att öka återbetalningen av studielån. De områden som identifierats är att CSN saknar uppdaterade kontaktuppgifter inklusive adresser samt att effektiva kravåtgärder inte finns för låntagare bosatta utomlands. Inom dessa två områden behöver CSN stöd från uppdragsgivaren för att kunna förbättra återbetalningen.

CSN bedömer att de trygghetsregler som finns inom regelverken för studielån till stor del fyller sina syften. Ett fåtal låntagare har återkommande betalningsproblem och CSN har för avsikt att öka ansträngningarna i att söka kontakt med dessa låntagare för att utreda om CSN kan hjälpa låntagarna tillbaka till betalning. CSN har och kommer att fortsätta utveckla arbetssätt för att få kontakt med låntagare och dels hjälpa dem att vara kvar i betalning och dels stödja låntagare att fatta de bästa besluten om att använda sig av trygghetsregler ur ett långsiktigt perspektiv.

Idag har CSN en modell som ur ett bokföringstekniskt perspektiv beräknar den osäkra fordran för studielånen. Modellen fyller sitt syfte men CSN kommer att utreda behovet av kompletterande modell för simulering och prognostisering under 2017. CSN kommer även att fortsätta arbetet med att hitta en lämplig modell för prediktiva analyser som kommer göra det enklare för CSN att identifiera vilka grupper av låntagare som ligger i riskzonen för att missköta sina betalningar. CSN ser att de kundgrupper som tar studielån för grundskolestudier samt de låntagare som kommer från andra länder och har en svag koppling till Sverige, i högre grad brister i återbetalningen jämfört med andra grupper. CSN bedömer att vi med nya analysmetoder på ett tydligare sätt kommer kunna påvisa skillnader mellan olika grupper, vilket underlättar i arbetet att identifiera rätt åtgärder för att höja återbetalningsgraden för dessa grupper. Nya analysmodeller för riskgrupper kommer bidra till ett mer hållbart studiestöd.

Under 2016 har CSN genomfört en satsning i projektform för att öka återbetalningen av studielån, främst från kunder bosatta utomlands. Denna satsning har resulterat i en rad olika aktiviteter, åtgärder och rutinförändringar som på lång respektive kort sikt ger ökade återbetalningar till staten. Under 2016 har satsningen givit ca 15,5 miljoner kronor i ökade inbetalningar. CSN bedömer att projektets aktiviteter kommer att ge resultat även över längre tid och därmed ge ett mer hållbart studiestödssystem. Aktiviteter som givit ökad återbetalning direkt under året är t.ex. att inkassokrav har skickats till fler länder, direkt utmätning via Namsmannen i Norge och utmätning i fastigheter i Sverige för låntagare bosatta utomlands. Dessa rutiner har nu blivit permanenta arbetssätt. Utöver att varje enskild aktivitet har lett till ökad återbetalning så har många av åtgärderna även haft ett signalvärde och en positiv generell effekt på återbetalningen. Låntagare som tidigare inte betalat börjar betala när de noterar att CSN är aktiv och med framgång genomför olika åtgärder. Exempel på planerade aktiviteter inom områden som ytterligare kan förbättras är information om studielån och attityder till återbetalning av studielån.

CSN har även utrett möjligheterna att ytterligare begränsa rätten till studiemedel. CSN anser att rätten till nya studiemedel kan begränsas ytterligare t.ex. genom att låntagare inte tillåts ha obetalda administrativa avgifter för att beviljas nya studiemedel. CSN förordar också att

endast ett obetalt återkrav för ett kalenderhalvår som inte är äldre än 12 månader tillåts för att nya studielån ska kunna beviljas. Båda förslagen skulle begränsa möjligheterna till nya studiemedel något, men samtidigt öka återbetalningen av obetalda administrativa avgifter och återkrav till staten.

CSN:s arbete skulle ytterligare förenklas om CSN hade tillgång till uppgifter från andra myndigheter t.ex. uppgift om arbetsgivare från Skatteverket, uppgift om arbetslöshetskassa från Arbetsförmedlingen samt uppgifter från Kronofogdemyndigheten även i enskilda mål.

Vid genomgång av hanteringen för utomlands bosatta låntagare ser CSN att hanteringen skiljer sig åt jämfört med den för bosatta i Sverige. Dels har CSN, trots regler om att låntagaren ska meddela var hen är bosatt, svårare att hitta låntagare som flyttar utomlands. För att effektivisera hanteringen mot kunder och myndigheter i Sverige anser CSN att en myndighet borde ha som uppdrag att hantera person- och kontaktuppgifter (t.ex. adress, e-postadress, telefonnummer) för personer med en koppling till Sverige. Den myndighet som CSN ser som lämplig för uppdraget är Skatteverket, som via folkbokföringen redan i dag har ett gott system för hantering av personuppgifter.

CSN anser det önskvärt att regeringen överväger en översyn av vilka myndigheter som är skyldiga att rapportera avvikelser i adresser till folkbokföringsregistret. För att öka effektiviteten kring adresshanteringen föreslår CSN att Arbetsförmedlingen samt även Utlandsmyndigheterna (ambassaderna) ska åläggas att rapportera in adresser till det gemensamma person- och kontaktuppgiftsregistret.

Vidare skiljer sig hanteringen åt avseende tvångsåtgärder som är möjliga för att få låntagare bosatta utomlands att betala tillbaka sina studielån jämfört med låntagare bosatta i Sverige. Det är inte kostnadseffektivt att driva rättsprocesser i utlandet mot enskilda låntagare då det är både dyrt och tidskrävande. För att skapa en tydlighet och ett signalvärde som visar att studielån ska betalas tillbaka även om låntagaren bor utomlands behöver CSN trots detta fortsätta att aktivt driva processer i utlandet. CSN ser även att denna verksamhet ger resultat i form av ökade inbetalningar. I en värld med ökad globalisering anser CSN att det behövs ytterligare åtgärder för att öka möjligheterna till ett långsiktigt och hållbart studiestödssystem. CSN behöver därför uppdragsgivarens stöd för att få till stånd internationella överenskommelser för återbetalning av studielån.

1. Öka återbetalningen av obetalda skulder

1.1 Uppdraget till CSN

Centrala studiestödsnämnden (CSN) har av regeringen fått i uppdrag¹ att öka återbetalningen av obetalda skulder i form av studielån och återkrav. Det svenska studiestödet lämnas med allmänna medel och är, i ett internationellt perspektiv, generöst. Det är därför viktigt att studielån och återkrav återbetalas. I syfte att öka återbetalningen uppdrog därför regeringen åt CSN att:

- närmare analysera skälen till att inbetalningarna från låntagare bosatta utomlands minskar i förhållande till det debiterade beloppet,
- kartlägga hur trygghetsreglerna inom studiestödssystemet används,
- analysera hur användningen av trygghetsreglerna bättre ska kunna förutses och hur beräkningarna av osäker fordran därmed kan förbättras,
- utreda förbättrade analysmetoder för att med bättre träffsäkerhet kunna vidta åtgärder i ett tidigt skede mot låntagare med hög risk för bristande betalning,
- med utgångspunkt i de åtgärder som myndigheten redovisade 2015 i rapporten Uppdrag att redovisa åtgärder för att öka återbetalningen av obetalda skulder (U2015/2962/SF), redovisa vilka effekter åtgärderna har fått samt analysera vilka av dessa åtgärder som har störst effekt när det gäller att öka inbetalningar och andel inbetalt av debiterat belopp,
- utreda möjligheten att ytterligare begränsa rätten till studiemedel för studerande med obetalda årsbelopp och återkrav,
- vidta eller föreslå åtgärder för att säkerställa att myndigheten över tid har tillgång till korrekta adresser och kontaktuppgifter till låntagare, samt att öka inbetalningarna från dem som myndigheten erhåller en adress eller kontaktuppgift till, och
- vidta eller föreslå åtgärder för att få fler låntagare med rätt till nedsättning av årsbeloppet att ansöka om nedsättning.

Om CSN bedömer att det finns behov av lag- eller förordningsändringar för att öka återbetalningen kan myndigheten föreslå sådana. Om behov finns av andra förändringar eller åtgärder utanför myndighetens verksamhet, t.ex. stöd från andra myndigheter, kan myndigheten också föreslå sådana. Administrativa och ekonomiska konsekvenser av eventuella förslag ska redovisas.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 31 januari 2017. Uppdraget som rör analysen av skälen till minskade inbetalningar från låntagare utomlands ska redovisas senast den 31 mars 2017.

I de fall där det är möjligt att redovisa de administrativa och ekonomiska konsekvenserna av förslag har CSN gjort det. I de delar förslagen riktar sig till andra myndigheter har CSN inte ansett sig ha kunskap att bedöma konsekvenserna.

¹ Regeringen, Uppdrag till CSN att öka återbetalningen av obetalda skulder, U2016/03525/SF

1.2 Bakgrund

CSN är den myndighet som administrerar studiestöd bestående av bidrag och lån. Myndigheten administrerar även återbetalning av studieskulder (studielån och återkrav av studiestöd). För de låntagare som har begränsad betalningsförmåga finns särskilda trygghetsregler t.ex. möjligheter att ansöka om nedsättning av årsbelopp eller avskrivning av skulderna.

Låntagare bosatta utomlands betalar tillbaka en betydligt lägre andel av det debiterade beloppet än låntagare bosatta i Sverige. Enligt regleringsbrevet för CSN avseende 2016 så ska myndigheten säkerställa att lån återbetalas och att återkrav betalas, samt att detta ska ske i högre utsträckning än tidigare. CSN redovisade i rapport till regeringen i december 2015, vilka åtgärder man avsåg att initiera och genomföra under 2016 för att öka återbetalningen av obetalda skulder (U2015/2962/SF). Resultatet av vissa av dessa åtgärder redovisas under avsnitt 5.

1.3 Fakta om återbetalning

Återbetalning av studielån sker för närvarande enligt tre parallella regelverk:

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

CSN hanterar också återbetalning av återkravsskulder dvs. studiemedel som återkrävts för att låntagaren inte haft rätt till studiestöd.

Återbetalningen av annuitetslånet börjar tidigast sex månader efter det att en låntagare senast hade studiestöd i form av lån eller bidrag och alltid vid ett årsskifte. Vid årets början beräknar CSN vilket årsbelopp låntagaren ska betala under året. Om låntagaren inte betalar restförs årsbeloppet hos Kronofogdemyndigheten eller blir föremål för inkassohantering eller rättsliga åtgärder utomlands.

Den utestående studielånefordran var vid utgången av 2016 drygt 213 miljarder kronor. 2015 var den 208 miljarder kronor. Fordran ökar för annuitetslånet, men minskar för övriga två lånetyper.

Tabell 1. Antal låntagare per lånetyp, per 31 december

	2014	2015	2016
Annuitetslån	1 080 141	1 131 990	1 179 920
Studielån	427 706	392 791	359 384
Studiemedel	108 969	90 131	75 663

Vid utgången av 2016 hade dessutom 63 604 personer en återkravsskuld att betala. Det är färre än föregående år då 65 070 personer hade återkrav. Den totala återkravsfordran uppgick till drygt 1,2 miljarder kronor. 2 723 av dessa återkravskunder var bosatta utomlands och CSN saknade uppgift om adress till 3 969 personer.

Utöver detta så fanns det 547 lån vilka är uppsagda till omedelbar betalning. Motsvarande uppgift för 2015 var 374. CSN har under 2016 intensifierat arbetet med krav utomlands och att utreda uppsägningar av lån. Därmed har antalet uppsägningar av lån också ökat.

Tabell 2. Bosättning, antal låntagare, total fordran, kronor, per 31 december

	2014		2015		2016	
	Antal	Total fordran	Antal	Total fordran	Antal	Total fordran
Sverige	1 410 193	185 855 161 759	1 423 182	191 448 014 499	1 439 195	196 196 295 846
Utomlands	65 532	14 607 089 347	65 382	14 595 208 913	65 342	14 569 379 846
Adress saknas	17 145	1 881 914 307	18 086	2 006 132 828	17 548	1 912 666 018

Under 2016 uppgick antalet låntagare bosatta utomlands till 65 342 personer dvs. cirka 4 procent av låntagarna. För 2015 var antalet låntagare bosatta utomlands 65 382. Antalet låntagare bosatta utomlands har minskat något. Deras totala skuld har minskat med 26 miljoner kronor under 2016 och uppgår till ca 14,6 miljarder kronor.

Under 2016 betalades det in 13 691 miljoner kronor till CSN, en liten minskning jämfört med 2015 då det betalades in 13 751 miljoner kronor. Låntagarna betalade under 2016 in 1 028 miljoner kronor i förtida inbetalningar.

Under 2016 har det skett en ökning av andelen inbetalt av debiterat årsbelopp för avgiftsåret. Under 2016 betalades 71,3 procent av det debiterade beloppet in av låntagare bosatta utomlands, för 2015 var motsvarande andel 70,3 procent. För låntagare bosatta i Sverige var andelen 93,8 procent för 2016 respektive 93,6 procent för 2015.

Tabell 3. Andel inbetalt av debiterat belopp under avgiftsåret, bosättning, procent, 2014-2016²

	2014	2015	2016
Sverige	93,5	93,6	93,8
Utomlands	69,3	70,3	71,3
Adress saknas	4,5	4,5	4,7

2. Hur trygghetsreglerna används

CSN har utifrån uppdraget kartlagt hur trygghetsreglerna inom studiestödssystemet används.

I studiestödssystemen finns det vissa trygghetsregler inbyggda. Dessa är framförallt nedsättning, avskrivning och ny återbetalningstid. För låntagare med flera lån finns även andra möjligheter att anpassa återbetalningen genom samordnad betalning, sammanläggning av lån, ändrade lånevillkor eller överföring. Dessa regler används i mindre omfattning då låntagare med flera olika lån är färre. Med hänsyn till det kommer dessa regler inte att beröras i denna rapport.

² Sedan 2015 används en ny och förbättrad bedömning av låntagares bosättning. Denna nya bedömning används även för tidigare år. Uppgifter till och med 2014 skiljer sig från uppgifter som tidigare har publicerats.

Användandet av trygghetsreglerna påverkar den totala återbetalningen genom att inbetalda belopp blir lägre. När trygghetsreglerna tillämpas minskas det debiterade beloppet, därmed påverkas inte återbetalningsgraden, d.v.s. hur stor andel av debiterat som betalas in.

Under 2015 har 202 400 låntagare ansökt om att nyttja en eller flera av trygghetsreglerna.

2.1 Nedsättning av årsbelopp

Nedsättning är den trygghetsregel som nyttjas av flest låntagare. CSN kan besluta om att sätta ned ett årsbelopp (det belopp låntagaren ska betala under året) helt eller delvis huvudsakligen med hänsyn till följande skäl:

- studier
- inkomst
- synnerliga skäl.

Vid nedsättning får låntagaren betala ett lägre belopp än det ursprungliga årsbeloppet eller inget alls. Nedsättning pga. studier får en låntagare som studerar per automatik om hen studerar med studiestöd från CSN. Vid nedsättning med hänsyn till inkomst så efterkontrollerar CSN inkomsten när beslut om slutlig skatt för betalningsåret fastställts. Låntagaren kan, om inkomsten varit högre än hen angett, i efterhand få betala mellanskillnaden mellan vad låntagaren betalat och vad låntagaren skulle ha betalat om den angivit rätt inkomst. Synnerliga skäl kan till exempel vara varaktigt beroende av försörjningsstöd eller låg sjukersättning.

Under 2015 var det 164 400 låntagare som fick årsbeloppet nedsatt för avgiftsår 2015. Det totala beloppet som sattes ned var 1 261 miljoner kronor. CSN hanterade under 2015 263 900 ansökningar från 173 700 låntagare. Dessa ansökningar kan avse 2015 eller tidigare avgiftsår.

2.1.1 Låntagare med nedsättning av årsbeloppet för 2015

CSN har i sin analys av hur reglerna för nedsättning används här valt att titta på de 75 800 låntagare som fick beslut om nedsättning av årsbeloppet för annuitetslånet för avgiftsåret 2015. Besluten är fattade under 2015 och 2016 och gäller nedsättning med hänsyn till inkomst eller synnerliga skäl. De flesta låntagare ansöker om nedsättning under det år som årsbeloppet ska betalas d.v.s. i detta fall under 2015. Dock har ca 5 200 låntagare ansökt om nedsättning för avgiftsåret 2015 under år 2016. De som ansökt senare ansöker ofta om nedsättning först när deras studieskulder restförts hos Kronofogdemyndigheten, vilket visar på att det finns grupper av låntagare som CSN har svårt att i tid nå ut till med information om möjligheten att ansöka om nedsättning.

Yngre låntagare, upp till 39 år, är överrepresenterade bland de som fått beslut om nedsättning sett till alla återbetalningsskyldiga låntagare 2015. Ser man till utbildningsnivå är låntagare med grundskole- eller gymnasial utbildning överrepresenterade. Fördelningen mellan kvinnor och män bland de som får beslut om nedsättning är densamma, med en viss övervikt för kvinnor, som för de som beviljas studiestöd, d.v.s. ca 59 procent kvinnor och 41 procent män.

2.1.2 Följa låntagare med nedsättning över tid

För att kunna följa en grupp låntagare med nedsättning över tid har CSN tagit fram uppgifter för låntagare med nedsättning under 2006. CSN har studerat deras återbetalning från 2006 och under åren fram till och med 2015. Här har vi valt att studera samtliga lån; annuitetslån, studielån samt studiemedel.

För kunder med annuitetslån hade ca 22 procent (19 860) av låntagarna endast nedsättning under 2006 medan ca 78 procent (69 369 låntagare) hade nedsättning under fler år än 2006. Många har haft nedsättning på grund av studier. Ungefär 0,5 procent (404 låntagare) har fått krav överlämnade till Kronofogdemyndigheten under varje år från 2006 till 2015. 15 procent har slutbetalat sin skuld.

För kunder med det inkomstbaserade studielånet hade ca 40 procent (28 465) av låntagarna endast nedsättning under 2006 medan ca 60 procent (42 573 låntagare) hade nedsättning under fler år än 2006. Ungefär 0,2 procent (139 låntagare) har fått krav överlämnade till Kronofogdemyndigheten under varje år från 2006 till 2015. 52 procent har slutbetalat sin skuld.

För det äldsta lånet studiemedel hade ca 12 procent (9 502) av låntagarna endast nedsättning under 2006 medan ca 88 procent (71 596) hade nedsättning under fler år än 2006. Ungefär 1,3 procent (1 082 låntagare) har fått krav överlämnade till Kronofogdemyndigheten under varje år från 2006 till 2015. 58 procent har slutbetalat sin skuld.

Inom äldre lånesystem, med en hög andel äldre låntagare, är betalningssvårigheterna mer utbredda.

2.1.3 Låntagare som inte ansöker om nedsättning

Det finns en grupp låntagare som ansöker om nedsättning av årsbeloppet sent eller väljer att inte ansöka alls. För låntagare bosatta i Sverige har CSN möjlighet att i efterhand analysera om låntagarna haft rätt till nedsättning med hänsyn till inkomst. Den senast kända inkomsten är den för inkomståret 2014 varför CSN i denna del valt att ta fram uppgifter för 2014 avseende annuitetslån.

Det var 775 300 låntagare som hade ett fastställt årsbelopp att betala för 2014. Av dem hade cirka 82 procent (633 800 låntagare) ingen nedsättning.

För avgiftsår 2014 hade 4 procent (32 100 låntagare) rätt till hel nedsättning av sitt årsbelopp på grund av inkomst men de hade inte ansökt om nedsättning.

Tabell 4. Låntagare med rätt till hel nedsättning och deras betalning, antal och andel

Betalning av årsbelopp	Antal låntagare	Andel låntagare
Betalt hela årsbeloppet	17 398	54 %
Obetalt belopp vid utgången av 2014	14 683	46 %
Obetalt belopp även vid utgången av 2015 (november)	11 683	36 %

De som betalar trots att de skulle haft rätt till nedsättning utmärks av en högre andel kvinnor, de har en lägre genomsnittsålder och majoriteten har läst på eftergymnasial nivå.

Detta stämmer också med låntagarna i stort, där den totala andelen inbetalt av debiterat var högre för kvinnor 92,6 procent för 2015 medan andelen för männen var 89,9 procent.

Gruppen med betalningsproblem utmärks av en större andel män, vilka har en högre genomsnittsålder och majoriteten har läst på högst gymnasial nivå.

Under 2015 genomförde SIFO, på uppdrag av CSN, intervjuer med låntagare som fått ett årsbelopp överlämnat till Kronofogdemyndigheten och som därefter sökt och beviljats nedsättning av sitt årsbelopp. Det var framförallt sviktande betalningsförmåga som gjorde att ärenden hamnade hos Kronofogdemyndigheten. Orsaken till att gruppen först efter att kravet från Kronofogdemyndigheten skickats ut har sökt om nedsättning beror i stor utsträckning på att de inte kände till att nedsättning var möjligt.

2.1.4 Lagändring 2016

Den 1 januari 2016 ändrades reglerna så att en låntagare bosatt utomlands med ett skuldbaserat årsbelopp kan få årsbeloppet nedsatt till fyra procent av sin beräknade sammanlagda inkomst under betalningsåret. Tidigare kunde årsbeloppet bara sättas ned om låntagaren hade en inkomstminskning. Det innebär att låntagaren först var tvungen att få det skuldbaserade årsbeloppet omräknat till ett inkomstbaserat årsbelopp innan nedsättning kunde prövas. Avsikten med lagändringen var att det skulle bli enklare för låntagare som är eller varit bosatta utomlands att få nedsättning utifrån inkomsten, vilket skulle leda till att fler återbetalar sina årsbelopp.

De låntagare som får årsbeloppet nedsatt på grund av inkomst ska i efterhand styrka inkomsten. För låntagare bosatta i Sverige får CSN inkomstuppgifterna från Skatteverket. Låntagare som bor utomlands får istället skicka in beslut om slutlig skatt eller motsvarande från utländsk skattemyndighet. De låntagare som får årsbeloppet för 2016 nedsatt ska styrka sin inkomst under 2017. Visar det sig att låntagaren haft högre inkomst än beräknat eller inte styrker sin inkomst får hen betala ett slutligt resterande årsbelopp under 2018.

Hittills verkar inte lagändringen ha påverkat andel inbetalt av debiterat för gruppen som var debiterade som bosatta utomlands, då andel inbetalt av debiterat till och med september 2016 inte ökat jämfört med 2015.

2.1.5 Slutsatser

Trygghetsreglerna som omfattar nedsättning fungerar enligt CSN:s uppfattning huvudsakligen bra. En del låntagare saknar betalningsförmåga under vissa perioder och använder sig då av trygghetsreglerna och återgår sedan till betalning. Endast ett fåtal kunder har behov av nedsättning återkommande under flera år.

CSN behöver bli bättre på att nå ut med information om trygghetsreglerna till vissa grupper av låntagare. Arbete pågår på CSN med att förbättra strukturen på myndighetens hemsida csn.se samt med att förbättra den personliga informationen på Mina sidor³. CSN kommer också att under 2017 via telefon kontakta ytterligare en grupp med låntagare som inte betalar. Gruppen kommer att bestå av äldre kunder som haft betalningssvårigheter tidigare och vid uppringningstillfället fortfarande inte betalat. Fokus i samtalet kommer att vara att se kundens situation och vilka möjliga lösningar som finns för just denna kund att komma tillbaka till betalning.

³ Mina sidor är CSN:s självservice-tjänst på webben

Noterbart är att en del av låntagarna betalar trots att de har låga inkomster, kanske med stöd av personer runt omkring sig. Detta kan vara ett sätt att slutbetala sina studieskulder i förtid. CSN kommer fortsätta att utbilda handläggarna i att se kundens situation, där det primära är att behålla kunden i betalning och utifrån kundens situation hitta den bästa lösningen som även kan innebära nedsättning.

Lagändringen från 2016 har ännu inte givit den effekt som förväntades och CSN behöver arbeta mer med information kopplat till detta.

2.2 Avskrivning

CSN kan skriva av studiemedel, studielån och annuitetslån med hänsyn till följande skäl:

- behörighetsgivande studier
- ålder
- dödsfall
- synnerliga skäl.

För avskrivning på grund av behörighetsgivande studier gäller att en låntagare som har blivit godkänd på minst 60 högskolepoäng i en högskoleexamen kan få en del av annuitetslånet för grundläggande högskoleutbildning avskrivet. Regeringen har föreslagit att regler om avskrivning pga. behörighetsgivande studier ska tas bort från 2018.⁴

För annuitetslån gäller att de lån som inte har betalats skrivs av vid början av det år som en låntagare fyller 68. För studiemedel och studielån gäller att lånen skrivs av vid ingången av det år som låntagaren fyller 65 år.

Vid dödsfall skriver CSN av hela skulden inklusive obetalda årsbelopp (administrativa avgifter samt årsbelopp).

Avskrivning kan beviljas om det finns synnerliga skäl, t.ex. kan den som på grund av sjukdom har en mer varaktigt nedsatt betalningsförmåga få avskrivning.

Under 2015 uppgick totalt avskrivet belopp, inklusive kapital, ränta och avgifter för såväl ordinarie samt uppsagt lån, äldre lån⁵, skuldsanering⁶ och uppläggningsavgifter till 809 miljoner kronor. De flesta avskrivningar sker utan ansökan från låntagaren. CSN hanterade under samma år 23 300 ärenden från 20 800 låntagare.

2.2.1 Låntagare som inte ansöker om avskrivning

För att kunna analysera avskrivning har CSN valt att studera låntagare med annuitets- och/eller studielån med låga inkomster. Ur statistikregistret har CSN tagit fram uppgifter om 2 089 låntagare med inkomster mellan 106 000 och 107 000 kronor under 2013 och 2014. I gruppen var 51 procent kvinnor och 49 procent män. Männen är överrepresenterade i förhållande till fördelningen på kön för samtliga låntagare där männen utgör 41 procent. Inkomstintervallet valdes utifrån att låntagarna då skulle kunna ha möjlighet att få skulden avskriven med hänsyn till synnerliga skäl, om de hade hel sjukersättning och inkomst upp till

⁴ Regeringen, Studiestartsstöd – ett nytt rekryterande studiestöd (U2016/02685/SF), juni 2016

⁵ Äldre lån är de så kallade räntefria lån för universitetsstudier som fanns innan nuvarande studiemedelssystem infördes 1965.

⁶ Avser de delar som blir avskrivna av de belopp som lyfts ut från ordinarie lån i samband med skuldsanering.

2,5 prisbasbelopp⁷. Äldre låntagare är överrepresenterade i denna grupp, ålder 40 till 68 år utgör 76 procent av gruppen medan de som jämförelse är 28 procent av samtliga låntagare.

100 av låntagarna valdes sedan slumpmässigt ut och CSN kontaktade Försäkringskassan för att ta del av eventuella uppgifter hos dem. Vid kontakter med Försäkringskassan konstaterades att 98 av 100 låntagare hade hel sjukersättning. 13 av låntagarna nyttjade trygghetsregler i form av nedsättning av årsbeloppet hos CSN och 67 stycken hade krav hos Kronofogdemyndigheten.

2.2.2 Slutsatser

För trygghetsregler i form av möjlighet till avskrivning verkar avskrivning pga. synnerliga skäl enbart vara delvis kända hos låntagarna. Vissa grupper med låga inkomster och låga sjukersättningar ansöker inte om avskrivning.

CSN har för avsikt att under 2017 initiera ett samarbete med Försäkringskassan i syfte att bättre kunna identifiera den här gruppen låntagare och kunna stödja låntagare med betalningssvårigheter. Tillsammans kan CSN och Försäkringskassan hitta vägar att nå och informera kunder med låga sjukersättningar om möjligheterna till att använda sig av trygghetsregler inom studiestödet. Myndigheten bedömer även att arbetet med prediktiva analyser (se avsnitt 4) kan ge CSN förutsättningar att identifiera dessa grupper tidigare.

2.3 Ny återbetalningstid

CSN har även valt att titta på regler kring ny återbetalningstid avseende annuitetslånet. Återbetalningstiden är normalt 25 år eller det lägre antal år som återstår till slutet av det år som en låntagare fyller 60 år. Återbetalningstiden som beräknas då låntagaren först blir återbetalningsskyldig kan efter ansökan från låntagaren räknas om när låntagaren haft nedsättning med hänsyn till inkomst eller synnerliga skäl under minst tre år.

Återbetalningstiden kan räknas om utan ansökan från låntagaren om denne har blivit återbetalningsskyldig och på nytt börjar studera med nya studielån och det nya lånet uppgår till minst 50 procent av prisbasbeloppet⁸. Återbetalningstiden kan då åter bli 25 år om låntagarens ålder medger det. Återbetalningstiden räknas även om på CSN:s initiativ om låntagaren fått en del av skulden avskriven eller om CSN återkrävt en del av skulden.

2.3.1 Få ansöker om ny återbetalningstid

Under 2015 beslutade CSN om ny återbetalningstid i ca 75 000 ärenden med hänsyn till ny upplåning eller annan förändring av skulden. Antalet låntagare som själva ansökte om ny återbetalningstid med hänsyn till att de haft nedsättning var 409 stycken. Då det är få låntagare som utnyttjar möjligheten att ansöka om ny återbetalningstid finns det en risk att denna möjlighet underutnyttjas.

2.3.2 Slutsatser

CSN ser att användandet av ny återbetalningstid är lågt och att en ökad användning kan hjälpa vissa kunder med betalningssvårigheter. CSN behöver därför ytterligare utbilda

⁷ 2,5 prisbasbelopp 2015, 111 250 kronor

⁸ 50 procent av prisbasbeloppet 2015, 22 250 kronor

handläggare i reglerna kring ny återbetalningstid för att kunna göra rätt bedömningar i kontakter med låntagarna.

CSN behöver också förbättra informationen kring ny återbetalningstid.

3. Trygghetsreglerna och osäker fordran

CSN har i enlighet med uppdraget analyserat hur användningen av trygghetsreglerna bättre ska kunna förutses och hur beräkningarna av osäker fordran därmed kan förbättras.

3.1 Modell för osäker fordran

I samband med varje årsbokslut värderar CSN sina lånefordringar med avdrag för reservation på grund av osäkerhet. Det belopp som bedöms vara osäkert är ett nuvärde av prognosen för framtida avskrivningar. Den osäkra fordran beräknas i huvudsak utifrån en individbaserad beräkningsmodell. Modellen består av en programmerad modell som kompletteras med manuella prognoser. Dessa delar tillsammans ger den totala osäkra fordran för studiestöd. Beräkningen görs utifrån tre värderingsprinciper: reservation utifrån de personer som missköter sina betalningar, reservation utifrån de trygghetsregler som finns vid återbetalning samt reservation utifrån framtida förluster på grund av dödsfall.

Tabell 5. Osäkra fordringar exklusive administrativa avgifter, annuitetslån och studielån, miljoner kronor, 2015-12-31

	Reserverat på grund av missköta betalningar	Reserverat på grund av trygghetsregler	Reserverat på grund av dödsfall
Annuitetslån	3 887	6 212	1 492
Studielån	3 654	9 748	1 653

Den totala reservationen var 11,6 miljarder kronor för annuitetslånet, vilket motsvarade 8 procent av den totala fordran för lånetypen. Motsvarande reservation för studielånet var 15,1 miljarder kronor, vilket motsvarade 28 procent av den totala fordran för lånetypen.

Osäker fordran på grund av missköta betalningar utgår vid beräkning från låntagarens dokumenterade bristande betalningsbenägenhet. Detta innebär antingen att tre av tre eller tre av de fyra senast debiterade årsbeloppen är helt obetalda eller att minst 75 procent av summan av de senaste fem debiterade årsbeloppen är obetalt.

Beräkning av osäker fordran på grund av trygghetsregler utgår från låntagarens inkomst och skuldens storlek. Hänsyn tas till de trygghetsregler för nedsättning som finns inbyggda i regelverket. I denna rapport kommer CSN att titta på delar kopplat till trygghetsreglerna.

Beräkning av osäker fordran på grund av dödsfall utgår från sannolikheten att dö i olika åldrar och bygger på ett slumpmässigt urval av låntagare.

Den modell CSN använder är framtagen för att beräkna osäkra fordringar i samband med bokslut. Modellen ger för detta ändamål rättvisande och stabila utfall över tid. Modellen är också avstämd med Ekonomistyrningsverket.

Riksrevisionen har i en granskningsrapport⁹ från maj 2016 rekommenderat att CSN ser vidare på modell för simulering och analys av låntagarnas framtida betalningsbeteende, men de har inte lämna några rekommendationer att förändra nuvarande modell.

3.2 Trygghetsreglerna i modellen

3.2.1 Nedsättning av årsbelopp

I modellen för osäker fordran simuleras de enskilda låntagarnas betalningar utifrån deras inkomst. Samtliga som beräknas ha rätt till nedsättning förutsätts även i framtiden betala utifrån ett nedsatt årsbelopp så länge inkomsten medger det. Den individuellt beräknade inkomstutvecklingen utgår från låntagarens kön, ålder och utbildningsnivå. Genom detta beaktas olika gruppers risk att i framtiden ha en inkomst på en nivå som berättigar till nedsatta årsbelopp. Vid beräkningen av osäker fordran spelar det i praktiken ingen roll om nyttjandet av trygghetsreglerna bygger på beräknade eller faktiska nedsättningar av årsbeloppet.

Att en låntagare kvalificerar sig in i modellen för osäker fordran på grund av trygghetsregler beror främst på att inkomsten är så låg att den enligt regelverket berättigar till nedsättning av årsbeloppet.

Analys har visat att många låntagare betalar hela årsbeloppet trots att de haft rätt till nedsättning på grund av inkomst. Detta tyder på att modellen i viss utsträckning överskattar antalet låntagare med nedsättning. Nu genomförd analys visar att låntagare med annuitetslån som kvalificerats in i modellen för osäker fordran i tydligt högre grad än övriga återbetalningsskyldiga har faktisk nedsättning av årsbeloppet. Detta visar att modellens eventuella överskattning antagligen inte är så stor i praktiken. CSN finner därför i dagsläget inte skäl till förändringar av modellen när det gäller beräkningen av nedsatta årsbelopp för bokslut.

Det finns låntagare som har rätt till nedsättning, men inte ansöker om detta och har obetalda årsbelopp. Dessa kommer med tiden i stället att finnas i modellen på grund av misskött betalning. Det är denna grupp av låntagare CSN på sikt, genom vidtagna riktade åtgärder, kan påverka. Förhoppningsvis kan detta också leda till en minskning av den osäkra fordran i den del som avser misskötta betalningar. De åtgärder som i första hand kan göras är att informera låntagaren om rätten till nedsättning. En sådan åtgärd skulle dock bara flytta låntagaren från den del av osäkra fordran som avser misskött betalning till den del som avser trygghetsreglerna. På total nivå skulle den osäkra fordran troligen förbli på samma beloppsnivå.

3.2.2 Avskrivning av skulder

I beräkningen av den osäkra fordran ingår prognoser av hur mycket som i framtiden förväntas skrivas av på grund av behörighetsgivande studier eller med hänsyn till synnerliga skäl. Prognoserna bygger på faktiska utfall och följs upp årligen. CSN finner i dagsläget inte några skäl till förändringar av modellen när det gäller beräkningen av framtida avskrivningar.

För de enskilda låntagarna görs inga simuleringar av eventuella avskrivningar på grund av behörighetsgivande studier eller avskrivningar med hänsyn till synnerliga skäl under

⁹ Riksrevisionen, Statens kreditförluster på studielån, RIR 2016:14

återbetalningstiden. I stället görs generella prognoser som årligen stäms av mot de faktiska beloppsutfallen. Avskrivning på grund av behörighetsgivande studier är vanligast bland yngre låntagare som fortfarande är i studier. Den andel av de totala avskrivningarna inom annuitetslånet som utgörs av avskrivning på grund av behörighetsgivande studier har minskat från 92 procent under 2010 till 55 procent under 2014. Avskrivning med hänsyn till synnerliga skäl har däremot ökat från att utgöra 4 procent av de totala avskrivningarna under 2010 till 24 procent under 2014.

Inom studielånet minskar avskrivning med hänsyn till synnerliga skäl medan avskrivning på grund av dödsfall i stället ökar. Av dem som fått avskrivning på grund av ålder har andelen som förekommit i modellen enbart på grund av trygghetsregler minskat från 69 procent under 2012 till 64 procent under 2015. Andelen låntagare som förekommit i modellen någon eller flera gånger på grund av misskött betalning har ökat från 31 procent till 36 procent under samma period. Denna förskjutning av andelarna visar en utveckling som tyder på att fler och fler låntagare som finns kvar med lånetypen studielån har betalningsproblem.

3.3 Slutsatser

Då det varken är lämpligt eller möjligt att ha en enda modell som täcker såväl bokslutsuppgifter som analyser och simuleringar har CSN för avsikt att under 2017 påbörja arbete med att utreda behovet av att komplettera modellen för osäker fordran med en eller två separata analysmodeller.

En separat modell som bygger på prediktiva analyser (se avsnitt 4) är tänkt att kunna användas som underlag för prioriteringar i arbetet med att säkerställa återbetalning. I den analys om andelen studielån som betalas in som CSN ska lämna i mars 2017 kommer olika faktorer som påverkar återbetalningsgraden att behandlas. De resultat som framkommer i den analysen kommer att användas bl.a. för att bättre kunna bedöma och simulera kreditrisk och utvecklingen av den osäkra fordran.

4. Förbättrade analysmetoder

CSN har i enlighet med uppdraget utrett möjlighet till förbättrade analysmetoder för att med bättre träffsäkerhet kunna vidta åtgärder i ett tidigt skede mot låntagare med hög risk för bristande betalning.

4.1 Analyser kopplade till risker

För att öka CSN:s förmåga att proaktivt identifiera åtgärder som kan påverka återbetalningsfrekvensen undersöker CSN alternativa analysmetoder till de som idag används.

Under hösten 2015 genomfördes en pilotverksamhet vid CSN:s Bidragsbrottsfunktion där man via prediktiv riskmodellering försökte identifiera fall där brottsmisstanke förelåg. Arbetet har fortsatt under 2016 och permanentats som arbets sätt. Man har utifrån analyser hittat fler misstänkta fall än man tidigare gjorde via slumpmässiga kontroller etc. Arbetet har givit en viss erfarenhet av hur man kan använda prediktiva analyser för att på ett bättre sätt identifiera riskgrupper.

Detta arbete vill CSN ta ett steg vidare genom att införa prediktiva analyser som komplement till den uppföljning och riskvärdering som görs inom återbetalningsområdet.

Syftet är att tydligare kunna identifiera riskgrupper och därmed åtgärder som kan ge påverkan på den generella återbetalningsfrekvensen likaväl som låntagares medvetenhet kring regelverk och trygghetssystem. En analys av faktorer som påverkar återbetalningsgraden ingår i del två av detta regeringsuppdrag, vilken kommer att redovisas i mars 2017. Resultatet av analysen kommer under 2017 att användas i CSN:s fortsatta arbete med att ta fram bättre analysmetoder.

Riksrevisionen höll i sin granskning ”Statens kreditförluster på studielån”¹⁰ med om att CSN bör fortsätta och utveckla prediktiva analysmetoder. Riksrevisionen prövade även en grundläggande modell med ett antal faktorer som man bedömt påverka risken för missköta betalningar. Riksrevisionen ansåg att CSN i större utsträckning kunde använda sin statistik för att rikta förebyggande åtgärder till relevanta grupper¹¹.

CSN har även kontaktat några aktörer inom den privata finansmarknaden för att ta del av deras arbete med riskbedömning vid kreditgivning, t.ex. vilka variabler som påvisar en ökad risk för bristande framtida betalningar. Efter kontakter med Svea Finans och inkasso, Länsförsäkringar bank och UC AB, framgår att de använder logistisk regressionsanalys för att bedöma variabler som kan påverka de finansiella risker de tar. Regressionsanalys är en metod med vilken man statistiskt kan analysera observerade mätdata. Logistisk regression medger möjligheter att göra motsvarande analys men där den beroende variabeln kan anta flera olika värden.

Förutom logistisk regression finns det också andra metoder som kan användas för analys och prediktion. Olika slags trädanalyser och neurala nätverk är några exempel vars för- och nackdelar kommer att utredas innan förändrade metoder för prognostisering införs.

4.2 Faktorer som påverkar återbetalning

CSN kommer i mars 2017 att redovisa nästa del av detta uppdrag. I denna del analyseras utvecklingen av återbetalningsgraden för låntagare bosatta utomlands, samt vilka faktorer som bedöms påverka återbetalningsbenägenheten i denna grupp. Resultaten från analysen kommer ge ytterligare underlag till val av modell. I Riksrevisionens rapport lyfts några faktorer som de bedömt påverka återbetalningen av studielån¹² t.ex. demografi, socioekonomi, akademisk erfarenhet, sysselsättningsstatus efter avklarade studier och lärosättespecifika faktorer. Hur låntagaren tidigare skött sina skulder lyfts också fram av Riksrevisionen, men framför allt av aktörerna på den privata finansmarknaden. Om låntagaren tidigare inte skött sina låneåtaganden till den aktuella eller andra aktörer är många gånger avgörande för om låntagaren ska få låna igen eller inte.

I en strävan att minimera risktagandet vid kreditgivning använder aktörerna inom det privata näringslivet utöver information ur de egna systemen även köpt information för att begränsa de kreditrisker de utsätter sig för. Analyspaketen köps ofta av UC AB (som också delvis ägs av flera banker i Sverige). UC AB använder data från den privata lånemarknaden tillsammans med uppgifter från Skatteverket och Kronofogdemyndigheten vilket ger ett analys- och beslutsunderlag till kunderna angående kreditrisken vid tillfället.

CSN har i sitt uppdrag ett annat perspektiv vad gäller kreditrisktagande, bl.a. utifrån att CSN inte nekar kunder möjlighet till studielån utifrån kreditvärdighet. CSN behöver komplettera sina metoder och fortsätta se hur andra gör för att minimera risken för saknade åter-

¹⁰ Riksrevisionen, Statens kreditförluster på studielån, RIR 2016:14

¹¹ Ibid s 8

¹² Ibid s 17

betalningar. Där ser CSN att ett arbetssätt med prediktiva analyser och även simuleringar vid regelförändringar utifrån ett antal variabler är några alternativ. Åtgärder kan då sättas in t.ex. i form av ökad information och/eller, aktivare kontaktförsök utifrån den aktuella gruppens behov. Beroende på vad som anses vara relevanta åtgärder så kan dessa också sättas in tidigare än i dag.

4.3 Slutsatser

CSN har goda underlag för att under 2017 fortsätta arbetet med att ta fram en eller flera modeller för att bättre förutsäga hur vi ska hantera analyser av risker samt simuleringar kopplat till bristande återbetalning för olika grupper av låntagare (se även avsnitt 3).

Vilka faktorer som bedöms påverka återbetalningen av studielån kan komma att påverka valet av metod. CSN behöver också överväga möjligheterna att köpa data. Slutsatserna i den delrapport av detta uppdrag som levereras i mars 2017 kommer att påverka valet av metod.

5. Åtgärder och effekter under 2016

Enligt uppdrag redovisas här åtgärder som CSN vidtagit för att öka återbetalningen av obetalda skulder, vilka effekter åtgärderna fått samt vilka åtgärder som har störst effekt när det gäller att öka inbetalningarna och andelen inbetalt av debiterat belopp.

5.1 Satsning på ökad återbetalning 2016

CSN har under 2016 ytterligare ökat insatserna för att få fler låntagare att betala sina studieskulder. Under 2016 har nästan 100 nya aktiviteter påbörjats för att öka återbetalningen av studielån på kort och lång sikt. Dessa har under 2016 givit ca 15,5 miljoner kronor i ökade inbetalningar att jämföras med 4,5 miljoner kronor som beräknades inför uppstarten av satsningen. CSN kan också konstatera att återbetalningen ökat generellt vilket uppfattas som effekter av satsningen på ökad återbetalning.

Vissa åtgärder har haft god eller viss effekt och blivit en del av det löpande arbetet medan andra inte medfört några synbara effekter och därför avslutats. Några åtgärder kommer inte att ge resultat förrän efter en lång tid. Åtgärderna har genomförts i projektform och redovisas nedan utifrån de sex delprojekt i vilka arbetet bedrivits. CSN ser att flera åtgärder har en preventiv effekt på återbetalningen. Låntagare som tidigare inte betalat kontaktar CSN för att börja betala även när de inte direkt omfattas av åtgärder, när de ser och hör att CSN:s åtgärder är effektiva.

5.2 Ökad precision i styrningen

CSN har under 2016 intensifierat och utökat arbetet med att hålla samman arbetet med att initiera olika rättsliga åtgärder gentemot låntagare bosatta utomlands. CSN har infört en tydligare selektering av prioriterade ärenden för att arbeta med rätt ärenden och rätt målgrupper för att kunna öka återbetalningen. Detta har medfört att CSN under 2016 har kunnat agera gentemot fler låntagare som inte betalar än tidigare. Myndigheten har också ökat fokus på inbetalning av lån i sin uppföljning genom nya och fler indikatorer i CSN:s månadsuppföljningar och resultatdialoger. CSN har även förstärkt sitt interna förhållningssätt, t.ex. genom ett tydligare fokus på att bristande återbetalning är detsamma

som bristande kvalitet, något som är av stor vikt att minimiera vid arbete för ett hållbart studiestöd.

5.3 Förändrade attityder

CSN har identifierat ett behov av att stärka medvetenheten och ändra attityden, externt och internt, så att studielånet ses som ett lån och inte ett bidrag samt att studielånet ska betalas tillbaka liksom andra lån. För att Sverige ska kunna behålla sitt generösa studiestödssystem och kunna låna ut till kommande generationer behöver låntagarna ta sitt ansvar och betala tillbaka sina lån – oavsett var de bor. Arbetet med att förändra attityder genomförs både externt och internt genom kampanjer och utbildningar. Ett exempel på sådant arbete är att CSN tagit fram en film¹³ som visar på vikten av hållbarheten i studiestödssystemet.

CSN har också arbetat med att öka återbetalningsfokuset i information till kunderna. Detta har t.ex. skett genom en animerad film om återbetalning på csn.se, information om hur man gör extra inbetalningar, information om trygghetsregler m.m. på csn.se samt på den nya kundkanalen via Facebook. Under 2016 har arbetet med ett informationsblad till förstagångsbetalare i årsbeskedet fortsatt. Bladet innehåller information om vikten av att betala i tid samt hur man enklast gör betalningar av sina studielån och skickas ut både fysiskt och digitalt.

CSN har fortsatt sitt samarbete med Kronofogdemyndigheten i syfte att färre låntagare ska restföras hos Kronofogdemyndigheten. Ett led i det arbetet är att CSN sedan november 2016 gör försök att nå vissa unga låntagare med obetalda belopp via sms, innan de obetalda beloppen överförs till Kronofogdemyndigheten. CSN vill med sms etablera kontakt och goda relationer med unga återbetalare som kommer att vara kunder under lång tid.

Ett annat initiativ kopplat till samverkan med Kronofogdemyndigheten är utbildningsinsatsen ”Våga prata pengar”¹⁴ där CSN varit medarrangör. Våga prata pengar är en utbildningsdag i privatekonomi för de som i sitt arbete möter nyanlända. Tillsammans med Finansinspektionen och Kronofogdemyndigheten har CSN i länsstyrelsens regi genomfört utbildningsdagar i fem län under 2016 och utbildningarna kommer att fortsätta under 2017.

5.4 Göra det enkelt att betala

CSN:s inriktning är att göra det så enkelt som möjligt att betala tillbaka studielånen, något som också återkommande lyfts som ett behov av våra låntagare.

5.4.1 Förbättringar av IT-stöd

CSN har under 2016 genomfört en rad ändringar för att förenkla för kunder att betala sina studielån. CSN har t.ex. förenklat för de kunder som vill betala via autogiro, förenklat för kunder som vill göra betalningsplaner på sina återkrav, förtydligat information i utskick samt förtydligat för de kunder som vill göra extra inbetalningar.

¹³ CSN, film, dec 2016, Vi gör studier möjligt, <https://www.youtube.com/watch?v=9IZ-F0ziN44>

¹⁴ Våga prata pengar – Utbildningsinsats för dem som möter nyanlända. Våga prata pengar är ett samarbete mellan Finansinspektionen, Konsumenternas Bank- och finansbyrå, Konsumenternas Försäkringsbyrå, Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, lokala budget- och skuldrådgivare och konsumentvägledare samt CSN.

Myndigheten har också förbättrat IT-stöd för kravhantering, t.ex. genom tydligare information på påminnelserna. CSN har infört funktioner för att kunna begära indrivning hos Kronofogdemyndigheten även för låntagare som CSN saknar adress till. Vid nytt bankavtal har CSN kravställt på nya betalvägar som kan implementeras senare.

Då regeringen under 2016 föreslog införande av ett nytt studiestöd, studiestartsstödet¹⁵, samtidigt som CSN genomför ett omfattande byte av IT-plattform och utvecklingsverktyg för verksamhetssystem så har inte utvecklingen av IT-systemen i vissa fall kunnat prioriteras. Ett antal förbättringar med IT-påverkan kommer därför inte att kunna genomföras förrän under kommande år, t.ex. verifiering när kunden lämnar nytt mobilnummer eller ny e-postadress.

5.4.2 Förändringar av arbetsrutiner

CSN har förenklat rutinen för nedsättning i de ärenden där låntagaren har försörjningsstöd för att minska antalet ansökningar låntagaren måste skicka in. CSN har för att underlätta för låntagarna även tagit fram ett dokument i vilket socialförvaltningarna kan intyga relevanta uppgifter till CSN (se avsnitt 8.2).

CSN har under året arbetat med att besluta om nya årsbelopp för låntagare som fått ändrade taxeringar som medfört att årsbeloppet har kunnat höjas. Detta arbete har bedrivits som ett pilotprojekt under 2016 och har hittills givit 244 000 kronor och kommer i fortsättningen att bli en del av CSN:s ordinarie arbete.

5.5 Hitta kunden och pengarna

CSN har genomfört en genomlysning av myndighetens rutiner och arbetssätt med att ha ett uppdaterat adressregister. Utifrån denna aktivitet har flera förbättringar identifierats. Vissa har genomförts under 2016 och andra planeras att genomföras under 2017. CSN har t.ex. tagit fram fler standardiserade arbetssätt vid sökning av adresser bland annat gentemot våra externa partners.

CSN har bl.a. undersökt möjligheten att använda en informationsdatabas i USA för att hitta personer, men då denna krävde ett amerikanskt id-nummer har försöket avslutats.

Genom regeringens uppdrag till myndigheter att skapa praktik och arbete till nyanlända och arbetssökande med funktionsnedsättning har CSN förstärkt gruppen som arbetar med att söka adresser med nio praktikanter.

5.6 Utvecklat csn.se och digitala tjänster

CSN har under året arbetat med att förbättra information på csn.se, t.ex. genom att tydligare lyfta fram information som är aktuell för tillfället. Vi har också arbetat med att strukturera om information, ta bort information samt gjort det lättare att hitta vissa uppgifter om kortbetalning för låntagare bosatta utomlands. En översyn har gjorts av funktionen ”Frågor och svar”. Arbetet har delvis initierats utifrån synpunkter från kunderna via synpunktshantering och kundundersökningar.

¹⁵ Beslut av Riksdagen väntas under våren 2017

CSN håller på att utveckla en ny webbplats. Den nya webbplatsen ska anpassas utifrån perspektiven före, under och efter studierna. Där kommer perspektivet återbetalning att lyftas fram tydligare redan innan studier påbörjas samt under studietiden.

Arbetet med att förbättra webbplatsen fortsätter under 2017.

5.7 Utökade rättsliga åtgärder

5.7.1 Intensifierat och utökat arbete har givit mer pengar

CSN:s intensifierade arbete kopplat till olika rättsliga åtgärder i utlandet har under 2016 givit effekt. Antalet utredningar inför uppsägning av lån har ökat från 367 stycken 2015 till 550 utredningar under 2016. Det totala kravbeloppet för dessa är 33 miljoner kronor. Fokus i uppsägningsutredningarna är att skapa en personlig kontakt med låntagarna eftersom CSN av erfarenhet vet att det är bästa sättet att få låntagarna att börja betala. Under 2016 har CSN tagit emot inbetalningar på 6,8 miljoner från personer där CSN utreder om vi ska säga upp lånet till omedelbar betalning, en stor ökning då inbetalningarna under 2015 var 1,7 miljoner kronor.

Dessutom har CSN under 2016 sagt upp 159 nya lån till betalning (166 stycken 2015). I vissa ärenden har betalningsöverenskommelser gjorts med låntagaren innan stämningsansökan lämnats in, andra ärenden drivs nu i domstol. CSN driver för närvarande rättsliga processer i nio länder; Australien, Tyskland, Danmark, Finland, Storbritannien, Island, Norge, Frankrike och USA. Även från denna grupp har inbetalningarna ökat från 3 miljoner kronor 2015 till 6,4 miljoner kronor 2016.

Under året har försök gjorts kring att skicka inkassokrav till fler länder än tidigare. Försöket har fallit väl ut med ökade inbetalningar om 700 000 kronor under 2016 och nu skickas inkassokrav till 145 länder mot tidigare 75.

5.7.2 Försök att driva in årsbelopp i Norge

För att effektivisera indrivningen i Norge har CSN påbörjat användningen av ett förenklat rättsligt förfarande som innebär att vi driver in obetalda årsbelopp via Namsmannen (norska Kronofogdemyndigheten). Skulden behöver inte fastställas i domstol före utmätning vilket innebär att CSN kan skicka obetalda årsbelopp för direkt utmätning. Detta förenklar CSN:s förfarande eftersom skulden inte behöver sägas upp till omedelbar betalning innan utmätning. Försöket har hittills givit drygt 409 000 kronor och blivit en del av CSN:s standardiserade arbetssätt.

5.7.3 Utmätning av fastigheter i Sverige för kunder bosatta utomlands

Ett pilotprojekt har genomförts där CSN via fasthetsregistret har kontrollerat om en grupp låntagare bosatta i utlandet, med obetalda årsbelopp, har fastighetsinnehav i Sverige. Om låntagaren har en fastighet skickar CSN ärendet till Kronofogdemyndigheten för verkställighet. Under 2016 har 151 ärenden överlämnats till Kronofogdemyndigheten. Än så länge finns inga beslut om utmätning från Kronofogdemyndigheten. Ändå har drygt en miljon kronor hittills betalats in från 33 av de berörda låntagarna. Arbetssättet kommer att permanentas som en del av rutinen vid krav på låntagare bosatta utomlands. Rutiner för ökad

maskinell hantering behöver utvecklas gentemot Kronofogdemyndigheten för att effektivisera hanteringen.

5.7.4 Förbättrad skuldsäkring

Dagens skuldsäkring bygger på en beviskedja där ett antal dokument inom beviljningsprocessen binder låntagaren till lånet. Erfarenheter från rättsprocesser bl.a. i Norden, Storbritannien och USA är att beviskedjan är svår att åskådliggöra för låntagare och domstolar. I de processer där CSN behöver styrka skuldförhållandet måste CSN idag lämna in en stor mängd översatta dokument som kan vara svåra att förstå för en utländsk domstol. Det är svårt att utifrån dokumenten dra slutsatsen om vilket belopp som låntagaren förbundit sig att återbetala.

En utredning har gjorts kring vilka förändringar som skulle behövas för att redan i samband med ansökan och/eller beslut om studielån säkra fordran bättre än i dag. En rapport¹⁶ med rekommendationer har tagits fram och en workshop kring innehållet och vad som skulle krävas för att realisera behoven har genomförts med representanter för hela studiestödsverksamheten. I workshopen identifierades ett flertal utbildningsbehov och informationsinsatser kopplade till attityder till återbetalning av lån (se avsnitt 5.3). CSN kommer att arbeta vidare med att ge studerande/blivande studerande förutsättningar att göra rationella val kopplat till sina studielån.

Under 2016 har CSN genomfört vissa förbättringar i ansökningsformuläret för att stärka beviskedjan. I studiemedelsansökan i Mina sidor på csn.se har CSN förtydligat en text där låntagaren försäkrar att hen känner till återbetalningsreglerna och åtar sig att betala tillbaka sina studielån. CSN ser dock fortfarande att en skuldförbindelse skulle underlätta arbetet med indrivning i utlandet.

CSN har dessutom under 2016 genomfört en förvaltningsrättslig utbildning på Utbetalningsavdelningen där en del varit att skapa förutsättningar för att redan under studietiden säkerställa bättre dokumentation som bevisar CSN:s fordran. Det innebär exempelvis att risken minskar för att e-post där låntagaren bekräftar sin skuld gallras, att samtal där låntagaren bekräftar sin skuld antecknas samt att CSN på sikt bör ta bort möjligheten att lämna studieförsäkran på telefon.

5.7.5 Andra rättsfrågor

Under 2016 har CSN även utrett ett antal andra rättsliga frågor med anknytning till förbättrad återbetalning. Idag kan ett årsbelopp drivas in via Kronofogdemyndigheten eller inkassobolag under fyra år. CSN har utrett¹⁷ om indrivningstiden skulle kunna förlängas för att på så sätt öka inbetalningarna. Den rättsliga bedömningen är att det är mycket tveksamt om en förlängd indrivningstid skulle ge önskat resultat i form av ökad återbetalning utomlands, eftersom det inte är tidsfristen som är avgörande för indrivningen utan lagstiftningen i det aktuella landet.

CSN har även utrett möjligheten att införa sekretessbrytande klausuler i ansökan om studiemedel. Bakgrunden till utredningen var att undersöka om en sekretessbrytande klausul skulle öka möjligheterna att få tillgång till uppgifter från organ i andra länder utan att sekretess eller liknande bestämmelser i landet hindrar det. Utredningen visade på att det

¹⁶ CSN, Bättre skuldsäkring av lån, juni 2016

¹⁷ CSN, Förlängd indrivningstid, förstudie, september 2016

initialt inte är möjligt att införa sekretessbrytande klausuler. En fördjupad utredning kommer att genomföras.

Utöver genomförda utredningar har CSN identifierat några ytterligare frågor som myndigheten kommer att utreda under 2017. En utredning rör förkortad kravtid från förfallodag till restföring hos Kronofogdemyndigheten. CSN anses idag ha en lång kravtid och behöver se över om denna kan kortas.

En annan utredning rör att göra samtliga låntagare till månadsbetalare direkt när de blir återbetalningsskyldiga istället för som idag kvartalsbetalare. För att göra det möjligt för låntagarna att fullgöra sin betalning nämner privata aktörer som t.ex. banker och finansbolag tre tjänster med avgörande betydelse för en god återbetalning av lån: månadsbetalning, autogiro och e-faktura. CSN erbjuder idag alla tre tjänsterna men har kvartalsbetalning som standard. CSN kommer därför att under 2017 undersöka möjligheten att göra månadsbetalning till standard för nya återbetalningsskyldiga låntagare. En faktor som är viktig att beakta är att de grupper som redan idag har problem med att hantera återbetalning av sina studielån, kan komma att drabbas hårt av fler påminnelseavgifter om 450 kronor. Det finns då risk att påminnelseavgiften tillkommer minst elva gånger på ett år istället för sju. Beroende på utfallet av utredningen återkommer CSN eventuellt i frågan. En eventuell ändring till månadsbetalning som standard för samtliga nya låntagare kan även få effekt på återbetalningen genom de avgifter som läggs till skulden när den restförs hos Kronofogdemyndigheten.

CSN har även genomfört två piloter med uppringande verksamhet riktad till låntagare i Kalifornien, USA. Piloterna har utvärderats och utvärderingen visar att personliga kontakter är ett bra sätt för att få låntagarna att betala. Det är generellt förenat med vissa svårigheter att nå kontakt via telefon, då få svarar och tidsskillnaderna är stora för vissa länder. Därför kommer ytterligare en pilot att genomföras där låntagare i Europa kontaktas via sms.

5.8 Slutsatser

CSN uppfattar att satsningen för att öka återbetalningen är och har varit framgångsrik och avser att fortsätta arbetet med att öka återbetalningen i projektform under första halvåret 2017. Det finns kvarvarande aktiviteter som CSN vill prova att genomföra för att se om de har effekt på återbetalningen. När projektet avslutas kommer arbetet fortsätta att vara i fokus som en del i ordinarie verksamhet under 2017 och framåt. CSN:s ledning och styrning samt arbetssättet med ständiga förbättringar kommer att bidra till att arbetet fortsätter att utvecklas.

6. Begränsa rätten till studiemedel

CSN har i enlighet med uppdraget utrett möjligheten att ytterligare begränsa rätten till studiemedel för studerande med obetalda årsbelopp och återkrav.¹⁸

Forskning visar det finns ett starkt samband mellan andra krediter som förfallit till betalning och misskötsel vid betalningen av studielån.¹⁹ Kreditinstitut CSN har varit i kontakt med har också tryckt på vikten av att följa upp skötseln av tidigare skulder vid ny kreditgivning. Någon kreditprövning görs inte vid prövningen av rätten till studiemedel. Studiemedlen ska

¹⁸ CSN, Begränsa rätten till studiemedel för studerande med obetalda årsbelopp och återkrav, december 2016

¹⁹ Mezza, A.A.; Sommer, K. (2015). A Trillion Dollar Question: What Predicts Student Loan Delinquencies? U.S. Federal Reserve Board's Finance and Economic Discussion Series, Working Paper.

vara rekryterande och ska lämnas utan hänsyn till de sökandes ekonomiska förhållanden i övrigt. Uppdraget att se över rätten till studiemedel för dem som misskött tidigare återbetalningar av studielån eller återkrav kan dock ses som en begränsad form av kreditprövning och skulle därmed kunna minska riskerna med utlåningen. I det följande värderar CSN alternativa åtgärder med denna inriktning i ljuset av målen för studiestödssystemet.

6.1 Dagens regler vid nya studiemedel

Studielån beviljas, till skillnad från t.ex. banklån, utan någon kreditprövning av den sökande. Det enda krav som ställs är att den som söker studiemedel hos CSN har betalat sina tidigare årsbelopp om den sökande blivit återbetalningsskyldig på sitt lån. Man får dessutom ha obetalda återkrav för ett kalenderhalvår. Det har inte heller någon betydelse om det obetalda återkravet är överlämnat till Kronofogdemyndigheten. Dessa villkor är således generösare än vid de privata finanstitutens kreditkontroll, där kunden vanligen inte får låna om den tidigare inte skött sina betalningar till banken eller om det finns betalningsmärkningar.

Den som har obetalda årsbelopp eller mer än ett återkrav har möjlighet att få nya studiemedel om det finns synnerliga skäl. Genom att lagstiftaren har valt begreppet synnerliga skäl innebär det att beviljning av studiemedel är mycket restriktiv och endast kan ske i undantagsfall, t.ex. om skälen utgjort ett verkligt hinder för låntagaren att betala och kontakta CSN. Dessutom krävs att låntagaren uppvisat betalningsvilja. Antalet studerande som fick studiemedel trots obetalda årsbelopp och eller återkrav läsåret 2015/2016 uppgick till 8 461 personer, vilket utgör ca 2 procent av de 417 959 personer som studerade under läsåret.

6.1.1 Inga nya studiemedel till kunder med obetalda årsbelopp

För varje år som återbetalning pågår fastställer CSN ett årsbelopp som låntagaren ska betala under betalningsåret. Ett årsbelopp som inte har betalats, frivilligt eller genom utmätning, får drivas in fram till den 30 november det tredje året efter betalningsåret.²⁰ Tidsgränsen för indrivning är densamma för alla tre länen, men för *studiemedel* används i stället formuleringen ”debiteringen förfaller”. Efter denna tidpunkt får inte några ytterligare indrivningsåtgärder vidtas, vilket får till följd att det aktuella årsbeloppet tas bort från låntagarens betalningsplan. Detta innebär dock inte att något belopp avskrivs. Det obetalda beloppet ingår fortfarande i den totala låneskulden och kan ligga till grund för framtida beslut om årsbelopp.²¹ Obetalda administrativa avgifter (expeditionsavgifter och påminnelseavgifter) tas däremot inte bort från betalningsplanen. CSN har dock inte någon möjlighet att driva in dessa avgifter med hänsyn till tidsgränsen för indrivning. Efter indrivningstidens slut kan fordran endast bli betald genom frivilliga inbetalningar från låntagaren.

Lsåret 2015/2016 var det 453 personer som betalade in 1,9 miljoner kronor för att kunna få nya studiemedel beviljade. Under läsåret 2015/2016 studerade 1 330 personer med studiemedel trots att de hade obetalda administrativa avgifter. De obetalda administrativa avgifterna uppgick totalt till ca 1,4 miljoner kronor.

²⁰ *Annuitetslån*: 4 kap. 27 § andra stycket studiestödslagen (1999:1395).

Studielån: 8 kap. 16 § andra stycket äldre studiestödslagen (1973:349, senast ändrad 1997:518) och punkt 1 ö.b. till studiestödslagen (1999:1395).

Studiemedel: 8 kap. 66 § första stycket äldre studiestödslagen (1973:349, omtryckt 1987:303) och punkt 1 ö.b. till studiestödslagen (1999:1395).

²¹ Prop. 1987/88:116 s. 68.

6.1.2 Inga nya studiemedel vid flera återkrav

Studiestöd ska återkrävas om en studerande har orsakat att studiestöd utbetalats med ett för högt belopp. Detsamma gäller om någon fått studiestöd med ett för högt belopp och insett eller borde ha insett detta. Om en studerande har fått studiestöd felaktigt på grund av för hög inkomst ska studiemedel som betalats ut för mycket krävas tillbaka, oavsett om den studerande inte insåg eller borde ha insett detta.²² Ett återkrav kan efterges om det finns synnerliga skäl. Bestämmelserna om återkrav avser både studiemedel och studiehjälp. Under 2015 fattade CSN 61 646 beslut om återkrav. Det var en ökning med 1 200 beslut jämfört med 2014, vilket motsvarar en ökning med 2 procent. I genomsnitt återkrävdes 7 200 kronor vilket är 1 000 kronor högre än 2014. En stor del av ökningen är kopplad till höjningen av lånebeloppet vid ingången av 2015. Totalt hade 65 070 personer en eller flera obetalda återkravsskulder vid utgången av 2015.

Nya studiemedel kan inte beviljas om den studerande har oreglerade återkravsskulder avseende studiestöd för mer än ett kalenderhalvår. Med studiestöd avses både studiehjälp och studiemedel.

För läsåret 2015/2016 beviljade CSN nya studiemedel till 5 310 studerande med högst ett oreglerat återkrav. Den utestående återkravsskulden för läsåret uppgick till ca 60 miljoner kronor. Under läsåret 2014/2015 hade ca 10 procent av de studerande ett pågående ärende hos Kronofogdemyndighet avseende sin återkravsskuld. CSN avslog ansökan på grund av obetalda återkrav i 511 ärenden under läsåret 2015/2016. Merparten av de studerande som fick avslag på sin ansökan sökte studiemedel på grundläggande eller gymnasial nivå, 72 procent för läsåret 2015/2016.

Under läsåret 2015/2016 betalades ca 2,8 miljoner kronor in från studerande som ville ha nya studiemedel.

6.2 Ytterligare begränsad rätt till studiemedel

CSN har utrett olika möjligheter för att ytterligare begränsa rätten till studiemedel för studerande med obetalda årsbelopp och återkrav.

6.2.1 Även administrativa avgifter ska betalas

För att förstärka vikten av återbetalning av studielån bör även administrativa avgifter vara betalda för att nya studiemedel ska beviljas.

I dag kan den som ansöker om nya studiemedel ha obetalda administrativa avgifter för flera år och ändå beviljas nya studiemedel. Eftersom CSN enbart kan driva in fodringar genom utmätning fram till den 30 november det tredje året efter betalningsåret innebär det att äldre administrativa avgifter riskerar att inte bli betalda. Det enda sättet för CSN att få betalt efter att indrivningsmöjligheterna har upphört är om den studerande gör en frivillig inbetalning. Med hänsyn till detta föreslår CSN att bestämmelsen bör ändras så att den studerande även måste ha betalat administrativa avgifter för att kunna få nya studiemedel, då dessa också är en skuld till staten.

Cirka 1 500 studerande kommer årligen att beröras av en sådan ändring. Flertalet av dessa har inte betalat på äldre årsbelopp, vilket innebär att det obetalda årsbeloppet har upphört att vara debiterat och det är enbart de administrativa avgifterna som kvarstår som obetalda. Med

²² 5 kap.1 § första och andra stycket studiestödslagen (1999:1395)

beaktande av att CSN inte har någon möjlighet att driva in dessa belopp med hjälp av Kronofogdemyndigheten kommer ändringen medföra att möjligheten att de administrativa avgifterna blir betalda ökar. Om samtliga studerande med obetalda administrativa avgifter som sökte nya studiemedel för 2015/2016 betalade in dessa avgifter skulle inbetalningarna under detta läsår ökat med cirka 1,4 miljoner kronor.

För CSN:s del skulle ändringen innebära att myndigheten måste ta ställning till om det finns synnerliga skäl att bevilja nya studiemedel i som mest 3 000 fler ärenden årligen. Vid en uppskattad ökning av handläggningstiden med 15 minuter per ärende skulle det innebära en ökad handläggningstid om maximalt 750 timmar. Sannolikt kommer dock antalet ärenden att bli färre då ett antal studerande kommer att välja att betala tillbaka sina obetalda administrativa avgifter.

CSN förordar att det införs en regel om att även administrativa avgifter ska vara betalda för att nya studiemedel ska beviljas.

6.2.2 Tillåta endast ett obetalt återkrav

CSN har utrett ifall den studerande inte skulle få ha några obetalda återkrav alls eller ifall det skulle vara möjligt med ett återkrav. Att kräva att samtliga återkrav ska betalas innan nya studiemedel kan beviljas skulle kunna få oönskade konsekvenser i och med att många studerande som fått beslut om återkrav på grund av exempelvis ändrad studieomfattning skulle tvingas att avbryta sina studier. Att en studerande inte kan slutföra sin utbildning riskerar i sin tur att leda till att hen får sämre förutsättningar att återbetala såväl återkravet som sin ordinarie studieskuld. CSN anser inte att det är en bra lösning. För att minska problemet för de studerande som får återkrav under studietiden föreslår CSN istället en annan alternativ lösning till den nuvarande bestämmelsen.

I stället för att det ska vara tillåtet att ha ett obetalt återkrav för ett kalenderhalvår oavsett när detta har uppstått kan en begränsning införas beträffande återkravets ålder.

En sådan lösning innebär att den studerande kan få nya studiemedel trots ett obetalt återkrav avseende ett kalenderhalvår, under förutsättning att det inte passerat en viss tid efter förfallodagen för återkravet. Förslagsvis kan denna tid vara 12 månader från återkravets förfalldatum till den första dagen på den nya studiestödsperioden. Genom att sätta tiden till 12 månader följer det även hanteringsförfordningens²³ bestämmelser om att anstånd med betalningen får beviljas upp till ett år.

Den genomsnittliga skulden vid ändrad studieomfattning uppgick 2015 till 6 800 kronor och drygt 9 000 studerande fick återkrav under pågående studier. Studerande som fått ett återkrav under pågående studier och där återkravet inte kan avräknas inom beviljningsperioden, ges med en sådan reglering en möjlighet att få studiemedel för att fullfölja sina studier och samtidigt med en betalningsplan betala sitt återkrav under 12 månader i en rimlig takt. På så sätt ges den studerande möjlighet att slutföra sin utbildning, vilket sannolikt påverkar den studerandes möjlighet att återbetala sitt ordinarie studielån positivt. Däremot skulle studerande med obetalda återkrav som är äldre än 12 månader få betala tillbaka hela återkravet innan nya studiemedel kan beviljas.

Genom den föreslagna ändringen skulle det vid en jämförelse med läsåret 2015/2016 vara 1 618 personer som inte skulle vara berättigade till nya studiemedel då deras återkrav var mer än ett år gammalt. De obetalda återkraven för dessa personer uppgick till ca 22 miljoner kronor. Om de betalar in återkraven skulle återbetalningen av återkrav öka med upp mot 22

²³ Förordning (1993:1138) om hantering av statliga fordringar

miljoner kronor om samtliga studerande väljer att betala sitt återkrav. Även de som har nyare återkrav kommer i större omfattning att betala in sina skulder för att kunna få nya studiemedel kommande år. Genom den föreslagna ändringen blir det tydligare att återkrav ska betalas tillbaka. Sannolikt kan CSN utöka den maskinella hanteringen av dessa ärenden vilket innebär att det inte medför någon större ökning av handläggningstiden.

CSN har också tittat på ifall det skulle vara möjligt med en beloppsgräns på återkravets storlek istället för antalet återkrav. Problemen med en beloppsgräns är dock att det finns möjlighet för låntagaren att göra inbetalningar som innebär att låntagaren kan ha ett återkrav under den fastställda gränsen utan att återkravet blir slutbetalt. Utöver detta finns också en oklarhet utifrån vilket belopp storleken på återkravet ska beräknas kapitalskulden, med eller utan ränta etc. Signaleffekten med detta skulle också bli sämre i och med att det skulle finnas en acceptans för att ett visst stort obetalt återkrav får finnas och man ändå kan få nya studiemedel. CSN förordar därför inte en beloppsgräns.

CSN förordar en lösning med möjlighet att ha ett obetalt återkrav som inte är äldre än 12 månader för att få nya studielån.

6.2.3 Fler möjligheter med avräkning?

För CSN:s del finns idag endast begränsade möjligheter till avräkning. I utredningen Återkrav inom välfärdsystemet - Förslag till lagstiftning (SOU 2009:6) lämnades ett förslag om att CSN skulle ges utökade möjligheter att avräkna återkrävda belopp mot senare utbetalningar. CSN har inom ramen för detta uppdrag inte gjort en fördjupad analys kring hur utökade möjligheter till avräkning skulle kunna hanteras, men ser ändå att detta skulle kunna vara en framkomlig väg för att vissa återkrav ska betalas.

CSN anser att frågan om avräkning bör utredas ytterligare.

6.3 Slutsatser

CSN anser att rätten till nya studiemedel borde begränsas ytterligare genom att låntagare inte tillåts ha obetalda administrativa avgifter för att beviljas nya studiemedel. CSN förordar också en möjlighet att endast ha obetalt återkrav för ett kalenderhalvår som inte är äldre än 12 månader för att nya studielån ska kunna beviljas. Båda förslagen skulle begränsa möjligheterna till nya studiemedel något men samtidigt öka återbetalningen av obetalda administrativa avgifter och återkrav till staten.

CSN föreslår att frågan om avräkning utreds ytterligare.

7. Korrekta adresser och kontaktuppgifter

CSN har i enlighet med uppdraget identifierat åtgärder för att säkerställa att myndigheten över tid har tillgång till korrekta adresser och kontaktuppgifter till låntagare.

7.1 Fakta adresser

Korrekta och fungerande kontaktuppgifter är en förutsättning för att CSN ska kunna kommunicera med kunden och informera bland annat om skuldstorlek, betalningsplan och trygghetsregler. Att nå kunden med den informationen är i sin tur en förutsättning för att kunden ska betala enligt sin betalningsplan. Därför är kontaktuppgifter centralt i arbetet med att öka återbetalningen.

Under 2016 har antalet låntagare som CSN saknar uppgift om bosättning till minskat något. CSN bedömer att de flesta av dessa låntagare befinner sig utomlands.

Tabell 6. Antal personer med skuld där uppgift om bosättning saknas, kronor, per 31 december respektive år

Skuldberäkningsdatum	Antal personer där uppgift om bosättning saknas	Utgående skuld
2014	17 826	1 992 097 409
2015	18 893	2 126 942 986
2016	18 365	2 031 495 039

7.2 Adresshantering på CSN

CSN har under 2016 genomfört en genomlysning av adressarbetet på myndigheten. Utifrån denna genomlysning har ett flertal förbättringsområden identifierats.

Av CSN:s ca 18 000 låntagare som CSN saknar adress till, finns en grupp om drygt 7 000 låntagare där CSN saknat adress under en lång tid. Dessa har en total skuld om ca 500 miljoner kronor. Dessa skulder är troligen preskriberade och CSN kan därför inte driva in dessa. CSN arbetar sedan 2007 därför aktivt med preskriptionsbrytande åtgärder. För att inte riskera att fler studielån blir preskriberade behöver CSN bli ännu bättre på att arbeta differentierat med olika grupper av låntagare som vi saknar adress till. CSN kommer under 2017 att differentiera och dela upp arbetsuppgifterna mer, t.ex. söka adresser tidigare och att skapa preskriptionsbrott för de skulder som riskerar att bli preskriberade. CSN bedömer även att ett arbetssätt med prediktiva analyser (se avsnitt 4) kan bidra i prioriteringen av vilka grupper av låntagare som CSN bör arbeta med först.

Idag returmarkeras endast återbetalningspost och CSN vill undersöka i vilken omfattning beviljningspost kan ge bättre information om låntagarna. Under 2017 kommer CSN att genomföra en pilot med att returmarkera och hanterat post inom beviljning av studiestöd. Detta kommer därefter att utvärderas för att se om det givit effekter som ger skäl att permanenta arbetssättet.

CSN har under 2016 infört en möjlighet att avisera kunder via sms. Under 2017 planerar CSN att använda denna möjlighet eller e-postavisering till kunder vid returmarkering. Kunderna ges då möjlighet att själva kontrollera och uppdatera sin postadress. CSN kommer att använda de kontaktuppgifter som låntagaren själv registrerat.

CSN kommer att se över presentationen av kundernas kontaktuppgifter i våra IT-system. För att kunderna och handläggarna ska kunna uppdatera kontaktuppgifter kontinuerligt behöver det vara tydligt vad som eventuellt saknas eller behöver uppdateras.

Låntagarna är idag skyldiga att uppge sin adress till CSN. Detta efterlevs dock inte av alla låntagare. Andra länder har använt sig av sanktioner för att öka efterlevnad av regler och återbetalning av lån. CSN har t.ex. tittat på hur Nederländerna arbetar, där medborgarna inte får nya pass utfärdade i de fall där de har obetalda skulder till staten²⁴.

I en värld med ökad globalisering och då låntagare i allt högre utsträckning lever ett digitalt liv har CSN ett behov av, då andra möjligheter är prövade eller inte bedöms som framgångsrika, att söka kontakt med eller hämta in information om låntagare genom sökmotorer på internet och då företrädesvis genom sociala nätverk. Det är ett arbetssätt som är viktigt att effektivisera för att öka möjligheterna att hitta de låntagare som är bosatta utomlands och som CSN förlorat kontakten med. De användarvillkor som de olika företagen och organisationerna ställer för sociala nätverk som t.ex. LinkedIn och Facebook upplevs som begränsande. Detta kan hindra CSN från att söka kontakt med låntagare och begränsar därmed tillgång till information, vilket påverkar möjligheterna för CSN att öka återbetalningen från låntagare bosatta utomlands.

7.3 Samverkan med andra

CSN ser att samverkan med andra myndigheter i huvudsak fungerar bra. Det finns några områden där CSN ser behov av utvecklad samverkan och ökat informationsutbyte.

Hos Skatteverket skulle CSN behöva ha tillgång till uppgifter om arbetsgivare för att kunna hitta låntagare, men den uppgiften är inte tillgänglig för CSN.

Från Arbetsförmedlingen är uppgift om vilken arbetslöshetskassa låntagaren tillhör inte tillgänglig för CSN. Om CSN hade tillgång till detta skulle CSN kunna kontakta arbetslöshetskassan för att efterfråga adress eller andra kontaktuppgifter.

Beträffande Kronofogdemyndigheten så får CSN när det gäller allmänna mål ta del av de uppgifter Kronofogdemyndigheten har, men inte vid enskilda mål.

CSN deltar i flera samarbeten med andra myndigheter och organisationer för att förbättra återbetalningen av studielån. Exempel på sådan samverkan är projektet ”Utlandsguiden” som drivs av Pensionsmyndigheten inom eSamverkansprogrammet (eSam)²⁵. Projektet med Utlandsguiden går ut på att ta fram stöd för personer i livshändelserna ”Att flytta till Sverige” och ”Att flytta utomlands”.

CSN kommer också att medverka i Sveriges kommuner och landstings (SKL) förstudie kring en gemensam tjänst för kontaktuppgifter. Förstudien har som uppdrag att föra fram två förslag på alternativa lösningar för en gemensam administration av kontaktuppgifter för att skapa nytta för privatpersoner, företag och offentliga aktörer.

CSN har noterat ett ökat intresse för samverkan om återbetalningsfrågor i världen jämfört med för tio år sedan. Flera länder har varit på studiebesök i Sverige och CSN för att lära sig mer om Sveriges studielånesystem. Sverige har också bjudits in till flera internationella möten för att diskutera återbetalning av studielån. Inom det nordiska studiestödssamarbetet i ASIN²⁶ kommer ett nytt samarbete kring återbetalning att startas under 2017 under ledning av Sverige.

²⁴ CSN, Möjligheten att begränsa utfärdande av pass, september 2016

²⁵ eSamverkansprogrammet (eSam) är ett medlemsdrivet program för samverkan mellan myndigheter och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om digitaliseringen av det offentliga Sverige

²⁶ Arbetsgruppen för studiestöd i Norden (ASIN)

Sverige driver också återbetalningsfrågor inom det europeiska samarbetet i Nessie²⁷ där en del av mötet under våren 2017 kommer att behandla återbetalning av studielån. Sverige har ett utvecklat samarbete kring adressuppgifter med Storbritannien och Nederländerna som är ett resultat av det europeiska samarbetet.

7.4 Fler bör rapportera kontaktuppgifter till Skatteverket

CSN tillhör en av de myndigheter som är skyldiga enligt folkbokföringsförordningen²⁸ att lämna information till Skatteverket om att den adress en person har registrerad i folkbokföringen är felaktig eller ofullständig. Även andra misstänkta felaktigheter i folkbokföringen ska rapporteras, exempelvis om en person är folkbokförd i Sverige men det finns anledning att tro att hen inte borde vara det. Det är av största intresse för CSN att folkbokföringsuppgifterna är uppdaterade så att både debitering av lån och adressuppgifterna till låntagare är korrekta.

Idag omfattas inte alla myndigheter av bestämmelsen i folkbokföringsförordningen. En viktig samarbetspartner till CSN när det gäller aktuella adressuppgifter är t.ex. Arbetsförmedlingen, som idag inte omfattas av uppgiftsskyldigheten.

CSN anser att en översyn bör göras över vilka myndigheter som borde bidra och återrapportera misstänkta felaktigheter.

CSN förordar också att även andra uppgifter än adressuppgifter, som t.ex. telefonnummer, mobilnummer och e-postadresser bör ingå i Skatteverkets folkbokföringsuppdrag.

7.5 En ansvarig myndighet för adresser till bosatta utomlands

I arbetet med att lokalisera låntagare bosatta utomlands har CSN identifierat behov av en sammanhållande funktion kring kontaktuppgifter och adresser även för kunder som är bosatta utomlands men som har åtaganden till svenska staten. Detta har blivit mer aktuellt eftersom låntagarna blivit allt mer rörliga och oftare flyttar i världen. Det är också viktigt med hänsyn till att CSN nu beviljar studiemedel till låntagare med tillfälliga uppehållstillstånd i Sverige. Dessa kommer kanske inte att stanna kvar i Sverige, men ändå ha en koppling till Sverige till exempel genom studielån eller hemutrustningslån.

CSN anser därför att regeringen bör ge en myndighet i uppdrag att hantera person- och kontaktuppgifter för personer med koppling till Sverige. Detta skulle effektivisera för flera myndigheter, då myndigheterna inte behöver upprätta egna register eller behöver kontakta varandra för att kontrollera adresser eller kontaktuppgifter i varandras register. Behovet av att söka kontaktuppgifter på olika sätt t.ex. via sociala medier skulle minska. Dessutom skulle det förenkla för medborgare som flyttar till andra länder att bara behöva meddela sina uppgifter till en myndighet. En myndighet som skulle vara lämplig för ett sådant uppdrag är Skatteverket som redan idag ansvarar för folkbokföringen.

En annan fråga att överväga är att införa en regel som innebär att även Utlandsmyndigheterna (ambassaderna) ska vara skyldiga att rapportera in adressuppgifter till ett

²⁷ Network of experts on student support in Europe (NESSIE)

²⁸ Folkbokföringsförordningen (SFS 1991:749), 2§ (ändrad 2010:1483)

gemensamt register. På begäran av CSN lämnar idag inte alla ambassader ut adressuppgifter till CSN.

7.6 Slutsatser

CSN kommer under 2017 att fortsätta att pröva olika arbetssätt för att hitta fler låntagare.

CSN har ett gott samarbete med andra myndigheter och kommer att fortsätta utveckla detta under 2017 både nationellt och internationellt. I några delar skulle CSN:s arbete förenklas om CSN hade tillgång till de andra myndigheternas uppgifter t.ex. uppgift om arbetsgivare från Skatteverket, uppgift om arbetslöshetskassa från Arbetsförmedlingen samt uppgifter från Kronofogdemyndigheten även i enskilda mål.

CSN föreslår att fler myndigheter omfattas av skyldigheten att rapportera avvikelser till Skatteverket enligt folkbokföringsförordningen samt att kontaktuppgifter generellt borde hållas av folkbokföringen.

CSN föreslår också att en myndighet, föreslagsvis Skatteverket, bör ges i uppdrag att komplettera folkbokföringen med uppgifter för personer med en koppling till Sverige för att på så sätt effektivisera för kunder och myndigheter. Översyn bör också ske av vilka ytterligare myndigheter som ska avvikelserrapportera uppgifter till ett gemensamt register, t.ex. Utlandsmyndigheterna.

8. Få fler låntagare att ansöka om nedsättning

CSN har i enlighet med uppdraget identifierat åtgärder för att få fler låntagare med rätt till nedsättning av årsbeloppet att ansöka om nedsättning.

8.1 Fakta

En stor del av CSN:s kunder som har rätt till nedsättning i enlighet med trygghetsreglerna, ansöker inte om nedsättning (se avsnitt 2). Många av dessa kunder uppger att de inte visste om att reglerna finns. CSN arbetar kontinuerligt med att förbättra och förtydliga information om nedsättning för att den ska nå ut till rätt grupper. Idag är det svårt att veta innan betalningssvårigheterna inträffar, vilka låntagare som kommer att få behov av trygghetsreglerna, t.ex. betalar många sina lån trots att de ligger under inkomstgränsen för att ha rätt till nedsättning. Med prediktiva analyser för att kunna ringa in riskgrupper (se avsnitt 4) bedömer CSN att förutsättningarna att kunna arbeta med rätt sorts information, vid rätt tillfälle, till dessa kundgrupper kan bli bättre.

8.2 Detta har CSN gjort under 2016

CSN har under 2016 arbetat med att hitta förenklingar av hanteringen av ansökningar om nedsättning. Genom att förenkla hanteringen är avsikten att göra det lättare för låntagare som har rätt till nedsättning att få det. En förenkling som genomförs är att låntagare som har nedsättning pga. synnerliga skäl med hänsyn till försörjningsstöd kan få hela årsbeloppet nedsatt på en gång istället för att som tidigare söka varje kvartal. Denna förenkling

underlättar både för låntagarna och för kommunerna som ofta är delaktiga då de måste skriva ut intyg. CSN frigör även tid till att arbeta proaktivt med låntagare som inte betalar trots att de har betalningsförmåga.

CSN har även tagit fram en blankett som socialförvaltningarna ska kunna ha som underlag för att kunna skriva intyg om försörjningsstöd som innehåller de delar CSN behöver för sin hantering. Ändringarna har medfört en förenklad hantering för kunder, CSN och socialförvaltningarna.

Det enklaste sättet för en kund att ansöka om nedsättning med hänsyn till inkomst är via e-tjänsten ”Att betala mindre” på csn.se. I förbättringar av denna har CSN förtydligat information om nedsättning på Mina sidor och csn.se.

CSN har även sett över information i blanketter och texter för att på sätt göra det tydligare att nedsättning som trygghetsregel finns samt enklare för låntagaren att förstå vilka uppgifter som ska lämnas.

Under hösten 2016 har samtliga handläggare på inbetalningsavdelningen samt de handläggare på kundcenter i Kiruna som jobbar med återbetalningsfrågor fått möjligt att diskutera återbetalning av studielån och hur CSN ska arbeta med betalningsplaner. Detta utbildningstillfälle har haft som syfte att få fler låntagare att betala på sina lån.

Det förekommer att anställda inom CSN använder ett krångligt och otydligt språk. CSN har under 2016 gjort en utredning om begrepp som behöver ändras för att information och texter ska bli tydligare för kunderna och därmed lättare att förstå.

8.3 Slutsatser

För att låntagarna ska kunna göra rationella val kring återbetalning av sina studielån utifrån sin situation behöver CSN bli bättre på att nå ut med information till låntagarna. Många uppger som svar på frågor varför de inte ansökt om nedsatt årsbelopp att de inte visste om att möjligheten fanns. CSN kommer arbeta vidare med att förbättra informationen. Under 2017 kommer vi att se över begrepp på informationsblad, blanketter samt texter på csn.se etc. för att förtydliga och förenkla för kunderna att hitta rätt om de har svårt att betala. CSN kommer också att prova och utvärdera information via olika kanaler.

CSN ser också att det förändrade arbetssätt som kan komma ut av nya metoder med prediktiva analyser (se avsnitt 4) kan ge möjligheter att nå vissa riskgrupper tidigare än idag. Åtgärder som informationsinsatser och t.ex. uppringade verksamhet eller andra kontaktförsök kan då genomföras på andra sätt.

CSN kommer att fortsätta att utbilda handläggarna. Vi kan se att CSN bl.a. måste informera om återbetalningen utifrån varje låntagares individuella behov. Dessutom behöver handläggarna kunskaper för att hjälpa kunderna med simulering och andra e-tjänster på csn.se. De behöver goda verktyg för att kunna använda sina kunskaper i dialoger med kunderna, om snabbare återbetalning eller möjligheter till nedsättning vilket i sin tur innebär att kunden förlänger perioden till att studielånet är slutbetalt.

CSN kommer under 2017 att utöka den uppringande verksamheten med ytterligare målgrupper. Syftet är att nå kunder med redan dokumenterade betalningsproblem för att se vilka lösningar som kan finnas för dem.

9. Möjlighet med internationella avtal

CSN ser att de brister som finns i system och regelverk för att kunna öka återbetalningen från låntagare bosatta utomlands främst är att hitta personer som lämnar Sverige samt att det saknas kostnadseffektiva och bra tvångsåtgärder för att få dem som inte betalar att göra det.

9.1 Kräva in pengar i andra länder

Ett av problemen CSN delar med många andra länder är att vi i bland tappar kontakten med låntagare när de flyttar utanför landet. En annan utmaning CSN har är att krav- och tvångsåtgärder i andra länder är tidskrävande och kostsamma.

I arbetet med att öka återbetalningen hos låntagare bosatta utomlands har frågan om möjligheten att få till stånd internationella avtal om indrivning av studiestödsfordringar²⁹ lyfts vid flera tillfällen. Bland annat har Riksrevisionen rekommenderat regeringen att verka för att sådana avtal träffas.³⁰ CSN delar denna uppfattning och anser att ett internationellt avtal skulle innebära en väsentlig förbättring av utlandsindrivningen, både genom att skapa förutsättningar för en ökad återbetalning och genom minskade kostnader för processföring i utlandet. CSN skulle därmed gå från processer i varje enskilt fall till en mängdhantering, där förfallna årsbelopp (och kanske även återkrav) skulle kunna skickas för indrivning i utlandet utan ytterligare åtgärder från CSN:s sida. Det skulle även vara till fördel för låntagaren om inte hela studielånet behövde sägas upp till omedelbar betalning, vilket idag är det normala förfarandet vid rättsliga processer i utlandet.

I takt med den ökande globaliseringen har de internationella avtalen om indrivning fått allt större betydelse. Särskilt inom EU har det på senare år skett en utveckling för att förhindra skatteflykt över gränserna och otillbörligt utnyttjande av sociala förmåner. Beträffande flera av de problem som CSN har stött på i det internationella arbetet finns det färdiga lösningar i indrivningsavtalen. Exempelvis är det möjligt att begära upplysningar om låntagarens adress och tillgångar i utlandet via EU:s indrivningsdirektiv.

Kronofogdemyndigheten är normalt behörig myndighet att begära indrivning i utlandet enligt internationella avtal. Där finns också den kompetens och de administrativa rutiner som krävs för att ärendena ska hanteras på ett effektivt sätt.

CSN behöver uppdragsgivarens stöd för att få till stånd internationella överenskommelser för återbetalning av studielån.

²⁹ Med studiestödsfordringar avses fordringar på obetalda årsbelopp (ordinarie lån) och återkrav.

³⁰ Riksrevisionen, Statens kreditförluster på studielån, RIR 2016:14