

Uppföljning av föreskrifter

Föreskrifter om utbetalning av
studiemedel på annat sätt än
månadsvis i förskott (CSNFS 2015:1)



Innehåll

Sammanfattning	4
1. Bakgrund.....	5
2. Om CSNFS 2015:1	5
2.1. Ordinarie studiemedel utbetalda i förskott vid utlandsstudier.....	5
2.2. Bakgrunden och syftet med bestämmelsen	6
2.3. Förväntade konsekvenser.....	7
3. Föreskrifternas konsekvenser	7
3.1. Konsekvenser för kunder och andra	7
3.1.1. Vem får terminsförskott och varför?.....	7
3.1.2. Återkrav av studiemedel vid terminsförskott	9
3.1.3. Terminsförskott, återkrav och bidragsbrott	12
3.1.4. Ansökan och handläggning av önskemål om terminsförskott.....	12
3.2. Föreskrifternas måluppfyllnad.....	13
4. Har förutsättningarna för regleringen ändrats?	14
5. Bedömning och förslag till åtgärder	14
Bilaga – Ansökan om studiemedel på mina sidor	16

Uppföljning av CSN:s föreskrifter om utbetalning av studiemedel på annat sätt än månadsvis i förskott

Sammanfattning

CSN har sedan den 1 juli 2015 föreskrivit att det i vissa fall ska vara möjligt att betala ut samtliga studiemedel, inklusive ordinarie bidrag och lån, avseende en hel studiestödperiod vid ett och samma tillfälle. Ofta sker sådan samlad utbetalning i förskott redan innan studiernas början. Sådan utbetalning kallas i denna rapport terminsförskott. Terminsförskott kan bli aktuellt om det finns särskilda skäl, vanligtvis för att den studerande har höga inledande boendekostnader. Syftet med bestämmelsen som möjliggör terminsförskott är att underlätta för studerande som har stora utgifter i början av en studieperiod, samtidigt som huvudregeln om månadsvisa utbetalningar är avsedd att minimera riskerna för felaktiga utbetalningar och missbruk.

Endast tre procent av de utlandsstuderande har terminsförskott. Det finns med andra ord ett begränsat behov av möjligheter till terminsförskott. Möjligheten till terminsförskott medför också tydliga och förhöjda risker för felaktiga utbetalningar, återkrav och bidragsbrott. Särskilt för studerande vid gymnasiala språkkurser utomlands. Det är till exempel tio gånger vanligare att en språkstuderande med terminsförskott får ett återkrav, än att en studerande vid en eftergymnasial utbildning utomlands utan terminsförskott får ett återkrav. En betydande andel av de studerande med terminsförskott som har fått ett återkrav misstänks dessutom för bidragsbrott. Möjligheten till terminsförskott vid språkstudier visade sig kort efter införandet medföra sådana betydande problem att CSN införde särskilda handläggningsrutiner, för att begränsa riskerna för felaktiga utbetalningar.

Det finns ett begränsat behov av terminsförskott, och sådana förskott innebär betydande risker för studiestödssystemet.

Möjligheten att genom ändringar i CSN:s föreskrifter begränsa möjligheterna till och riskerna för missbruk genom större förskottsutbetalningar bör därmed utredas.

1. Bakgrund

En myndighet ska enligt 10 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning följa upp konsekvenserna av sina föreskrifter och allmänna råd. Denna rapport beskriver konsekvenserna av vissa av de ändringar som genomfördes genom föreskrifterna (CSNFS 2015:1) om ändring i Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:1) om beviljning av studiemedel.¹ Rapporten behandlar specifikt den bestämmelse om möjlighet att, vid utlandsstudier, betala ut ordinarie studiemedel på annat sätt än förskottsvis varje månad. Rapporten lämnar också rekommendation om vidare åtgärder.

2. Om CSNFS 2015:1

2.1. Ordinarie studiemedel utbetalda i förskott vid utlandsstudier

CSN får enligt 3 kap. 25 b § studiestödsförordningen (2000:655) sedan den 1 juni 2015 meddela föreskrifter om utbetalning för utlandsstudier. CSN har meddelat sådana föreskrifter i 16 kap. CSNFS 2001:1. I förarbetena till de ändringar som trädde ikraft den 1 juni 2015 uttalade regeringen att studiemedel vid utlandsstudier, för att minska risken för felaktiga utbetalningar, som huvudregel istället borde betalas ut månadsvis i förskott på samma sätt som görs för studiemedel för studier i Sverige.² CSN har tagit fasta på och utgått från dessa uttalanden vid utformningen av myndighetens föreskrifter.

Denna uppföljning avser 16 kap. 4 a § första stycket CSNFS 2001:1 som infördes genom CSNFS 2015:1. Enligt bestämmelsens första stycke får studiemedel vid utlandsstudier betalas ut på annat sätt än förskottsvis varje månad, om det finns särskilda skäl.³ Enligt allmänna råd till bestämmelsen bör det finnas särskilda skäl om den studerande kan visa att han eller hon, före den tidpunkt studiemedel annars skulle ha betalats ut, har höga levnadsomkostnader. Bestämmelsen trädde ikraft den 1 juni 2015 och har tillämpats på studieperioder som inleddes efter den 1 juli 2015.

Bestämmelsen innebär att den som har allmänna levnadsomkostnader, t.ex. kostnader för hyra, mat och liknande som är avsedda att täckas av ordinarie studiemedel, som

¹ Den aktuella bestämmelsen justerades därefter språkligt genom CSNFS 2018:1, på så sätt att dess första och andra stycken bytte plats. Bestämmelsen förändrades dock inte i sak.

² Prop. 2012/13:152, sid. 33.

³ Bestämmelsens andra stycke är inte föremål för denna uppföljning. Enligt bestämmelsens andra stycke får studiemedel i form av merkostnadslån betalas ut på annat sätt om den studerande kan visa att han eller hon, före den tidpunkt studiemedel annars skulle ha betalats ut, måste betala sådant som merkostnadslånet är avsett att täcka.

överstiger det normala och som måste betalas i förskott, kan få ordinarie studiemedel utbetalda på annat sätt än månadsvis i förskott. Den som kan göra sannolikt att det finns sådana kostnader kan i praktiken få hela studiestödsperiodens (oftast; hela terminens) studiemedel utbetalda i förskott.

2.2. Bakgrunden och syftet med bestämmelsen

Innan den 1 juli 2015 betalades studiemedel alltid ut terminsvis i förskott till den som skulle studera utomlands. För att minska riskerna för felaktiga utbetalningar ansåg regeringen att studiemedel vid utlandsstudier, precis som vid studier i Sverige, istället i normalfallet skulle betalas ut månadsvis i förskott. Regeringen ansåg samtidigt att det kunde förekomma vissa situationer, där månadsvisa utbetalningar kunde framstå som olämpliga. Exempelvis när den studerande har stora utgifter i början av en studieperiod eller när han eller hon har svårigheter att få del av utbetalningar från CSN. Regeringen lyfte särskilt de studerandes behov av att även fortsättningsvis kunna få merkostnadslån för undervisningsavgifter och resor utbetalda i förskott.⁴

Den 1 juli 2015 inskränkte CSN i sina föreskrifter möjligheterna att få studiemedel för utlandsstudier utbetalda på annat sätt än månadsvis i förskott. Utbetalning på annat sätt kan sedan dess bara komma ifråga om det finns särskilda skäl.⁵ I den konsekvensanalys som låg till grund för ändringen i myndighetens föreskrifter angavs att tillämpningen av särskilda skäl, med utgångspunkt i regeringens uttalanden och i CSN:s uppdrag att motverka felaktiga utbetalningar, inte borde bli alltför vid. CSN bedömde att särskilda skäl exempelvis borde anses finnas om den studerande annars skulle ha svårt att få tillgång till pengarna. CSN bedömde vidare att vilka andra skäl som därutöver skulle anses vara tillräckliga fick utvecklas genom praxis.⁶

Den 1 juli 2018 inskränkte regeringen möjligheterna att få merkostnadslån för undervisningsavgifter, särskilt vid gymnasiala studier.⁷ Motivet till ändringen var att minska risken för bidragsbrott och olika återbetalningsproblem.⁸ Särskilt för studerande vid gymnasiala språkutbildningar hade en utveckling med oroväckande skuldsättning och missbruk av systemet kunnat konstateras. I sak innebar ändringen att merkostnadslån för undervisningsavgifter skulle lämnas med som mest 6,4 procent av prisbasbeloppet per kalendervecka vid studier på eftergymnasial nivå, och med som mest med 3,2 procent av prisbasbeloppet vid studier på gymnasial nivå.⁹ Tidigare hade som mest omkring 350 000 kronor kunnat betalas ut som merkostnadslån för undervisningsavgifter avseende en enda studieperiod (termin). Utbetalningen av merkostnadslån för undervisningsavgifter kan dessutom göras i förskott, innan studierna ens har börjat. Konsekvensen av ändringen 2018 har varit att det maximala belopp som kan betalas ut som merkostnadslån för undervisningsavgifter innan

⁴ Prop. 2012/13:152, sid. 32-34.

⁵ 16 kap. 4 a §, införd genom CSNFS 2015:1.

⁶ *Konsekvensutredning med anledning av ändrade föreskrifter om studiemedel vid utlandsstudier m.m.* CSN den 11 mars 2015, dnr. 2015-119-2785.

⁷ Se förordningen (2018:156) om ändring i studiestödsförordningen (2000:655).

⁸ Promemorian *Studiemedel vid utlandsstudier – Förändringar för ett långsiktigt och hållbart system*, Utbildningsdepartementet den 6 december 2017 (U2017/04843/GV), sid. 12-16.

⁹ 3 027 kr/vecka respektive 1 513 kr/vecka enligt 2020 års prisbasbelopp.

studierna har startat har sjunkit till som mest 80 189 kr vid studier på gymnasial-, och 160 431 kr på eftergymnasial nivå.¹⁰

2.3. Förväntade konsekvenser

Vid införandet av nya bestämmelser 2015 menade CSN att huvudregeln om förskottsutbetalning varje månad skulle få stor positiv inverkan på myndighetens möjligheter att stoppa och därmed förhindra felaktiga utbetalningar. CSN ansåg vidare att bedömningen, av vad som ska kunna utgöra skäl för utbetalning på annat sätt än månadsvis i förskott, inte borde vara så vid att den skulle omfatta en majoritet av de studerande. Exakt vilka skäl som skulle kunna accepteras förväntades utvecklas i praxis.

3. Föreskrifternas konsekvenser

3.1. Konsekvenser för kunder och andra

Innan den 1 juli 2015 fick alla som studerade utomlands sina studiemedel utbetalda terminsvis i förskott. Särskilt under hösten 2015 kunde många fortfarande få studiemedel utbetalda i enlighet med äldre regler. Denna uppföljning har därför fokuserat på perioden den 1 januari 2016 – 30 juni 2019.

I det följande används begreppet *Terminsförskott* för att beteckna företeelsen att samtliga studiemedel, inklusive ordinarie bidrag och lån, avseende en hel studiestödperiod betalas ut vid ett tillfälle - oftast i förskott redan innan studiernas början.

3.1.1. Vem får terminsförskott och varför?

Andelen av de studerande med terminsförskott har legat på mellan 2,91 och 4,17 procent per kalenderhalvår under perioden 1 januari 2016 – 30 juni 2019. Andelen varierar något mellan halvåren. Under det första kalenderhalvåret 2019 fick 598 av 19 439 personer, eller 3,08 procent av dem som studerande utomlands terminsförskott. Det kan samtidigt konstateras att terminsförskott är betydligt vanligare bland studerande vid gymnasiala språkutbildningar utomlands, än bland med studerande vid andra typer av utbildningar.

Tabell 1 – Antal och andel av dem som ansökt om studiemedel för studier utomlands som fått terminsförskott, fördelat på nivå och halvår.

¹⁰ Merkostnadsån för undervisningsavgifter får betalas ut i förskott för en eller flera studieperioder om högst 53 veckor (16 kap. 5 § CSNFS 2001:1).

	Eftergymnasial nivå			Gymnasienivå språk			Gymnasienivå övriga		
	Antal bev tot	Antal förskott	Andel förskott	Antal bev tot	Antal förskott	Andel förskott	Antal bev tot	Antal förskott	Andel förskott
16:1	19 916	501	3 %	1 452	135	9 %	297	4	1 %
16:2	20 541	775	4 %	1 713	150	9 %	227	8	4 %
17:1	18 804	633	3 %	1 634	128	8 %	208	10	5 %
17:2	20 118	659	3 %	1 625	93	6 %	261	10	4 %
18:1	18 028	504	3 %	1 585	64	4 %	253	9	4 %
18:2	19 916	629	3 %	1 668	63	4 %	233	11	5 %
19:1	17 832	515	3 %	1 407	74	5 %	200	9	5 %
Genomsnitt under perioden			2,6 %			6,4 %			3,6 %

Andelen av de studerande på gymnasiala språkutbildningar utomlands som fått terminsförskott har samtidigt minskat från 9,3 till 5,3 procent under perioden det första halvåret 2016 till och med det första halvåret 2019. En starkt bidragande orsak till denna minskning är de nya handläggningsrutiner som CSN införde under våren 2017. Enligt rutinerna skickas alla ärenden där ansökan om studiemedel avser gymnasiala språkkurser utomlands och där den sökande vill ha terminsförskott till Linköpingskontoret för särskild granskning.¹¹ Innan beslut tas kontakt med den svenska språkreseförmedlaren alternativt med skolan direkt, för att diskutera möjligheter till betalningsplaner avseende undervisningsavgifter och boendekostnader. Erfarenheterna visar att de allra flesta skolor vid kontakt från CSN är villiga att acceptera utspridda betalningsplaner som alternativ till stora förskottsbetalningar. Några skolor har dock helt vägrat diskutera betalningsalternativ.

För att kunna få studiemedel för en hel studiestödsperiod utbetalda i förskott (terminsförskott) krävs att den studerande visar att han eller hon har höga inledande levnadsomkostnader. I nästan samtliga fall handlar det om att den studerande har visat att han eller hon måste betala en boendekostnad för en längre period i förskott, alternativt lämna en omfattande deposition till en hyresvärd. Det är därför intressant att notera att andelen förskott skiljer sig åt mellan olika typer av studier, och att resonera kring möjliga orsaker till dessa skillnader.

Språkreseförmedlares och språkskolors krav på förskottsinsbetalningar

Särskilt språkreseförmedlare och språkskolor erbjuder ofta olika boendelösningar för de studerande. Den högre andelen förskottsutbetalningar vid språkkurser skulle kunna förklaras av att språkreseförmedlare slentrianmässigt kräver större förskottsbetalningar för boendekostnader. Även om så oftare kan ha varit fallet direkt efter omläggningen

¹¹ Se rutinhandboken för studiemedel, avsnitt 5.6.4.

den 1 juli 2015 tycks förmedlare och skolor numera ofta, och särskilt efter kontakt från CSN, erbjuda betalningslösningar som är mera anpassade till normala utbetalningsplaner för studiemedel. Det tycks alltså finnas en hög grad av flexibilitet hos förmedlare och skolor när det gäller möjligheter att diskutera olika betalningslösningar för de studerande.

Krav på förskottsbetalning vid olika former av korttidskontrakt

Studerande vid språkkurser läser ofta kortare kurser. Privata hyresvärdar kan vid kortsiktiga hyresavtal ha större anledning att kräva depositioner eller förskottshyror. Något som talat emot en sådan förklaringsmodell är dock att en stor andel av dem som studerar utomlands på eftergymnasial nivå bedriver utbytesstudier. Utbytesstudier pågår normalt under högst ett halvt till ett år. Under 2018 var 32 procent, eller 8 700 av de 30 000 studenter som hade studiemedel för att studera utomlands utbytesstudenter.¹² Om kalendermässigt korta studieperioder, och därmed korta hyreskontrakt, *i sig* skulle förklara behovet av förskottsutbetalningar, borde andelen terminsförskott vara högre bland dem som studerar på eftergymnasial nivå.

Missbruk

En tredje förklaringsmodell är en högre förekomst av missbruk av studiemedelssystemet hos gruppen språkstudier. För att kunna få terminsförskott ska den studerande kunna göra *sannolikt* att han eller hon har höga inledande levnadsomkostnader. Det är därför normalt tillräckligt att han eller hon kan presterat ett handskrivet intyg från någon som uppger sig vara en framtida hyresvärd.

Den 1 juli 2018 inskränktes möjligheterna att få merkostnadslån för undervisningsbelopp, särskilt vid gymnasiala studier.¹³ Motivet till ändringen var att minska risken för bidragsbrott och återbetalningsproblem.¹⁴ Det har inom CSN uttryckts farhågor om att terminsförskott kan vara ett sätt för dem som vill missbruka systemet att fortsatt kunna tillskansa sig så mycket studiemedel som möjligt. Innan den 1 juli 2018 kunde studerande som uppgav höga kostnader för undervisningsavgifter relativt enkelt få stora belopp utbetalda som merkostnadslån i förskott. Numera är dessa belopp begränsade. Det kan därför finnas ökade drivkrafter att numera försöka få ut även ordinarie studiemedel i förskott. Erfarenheterna visar dock att andelen studerande som får terminsförskott inte har ökat efter den 1 juli 2018. Terminsförskott, särskilt för studerande vid språkkurser utomlands, tycks dock ändå medföra en högre risk för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

3.1.2. Återkrav av studiemedel vid terminsförskott

Studiemedel som har betalats ut felaktigt eller med för högt belopp ska under vissa förutsättningar återkrävas. Det gäller t.ex. om mottagaren har orsakat den felaktiga utbetalningen genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att inte fullgöra sin anmälningskyldighet. Studiemedel ska dessutom återkrävas om någon har tagit emot

¹² *Studiestödet 2018*, sid. 53 och 57.

¹³ Se förordningen (2018:156) om ändring i studiestödsförordningen (2000:655).

¹⁴ Promemorian *Studiemedel vid utlandsstudier – Förändringar för ett långsiktigt och hållbart system*, Utbildningsdepartementet den 6 december 2017 (U2017/04843/GV), sid. 12-16.

studiemedel felaktigt eller med ett för högt belopp och insett eller borde insett detta.¹⁵ Andelen återkrav säger något om hur vanligt det är att studiemedel tagits emot felaktigt eller med för högt belopp. Det ska samtidigt noteras att det finns ett ganska stort mörkertal i form av ärenden där studiemedel visserligen har lämnats felaktigt, men där övriga förutsättningar för ett beslut om återkrav inte har varit uppfyllda.

För att det ska föreligga grund för återkrav i de fall CSN har betalat ut en hel studieperiods studiemedel i förskott fordras att CSN kan visa att den studerande, redan innan utbetalningen gjordes, har lämnat oriktiga uppgifter eller underlåtit att lämna relevanta uppgifter. Alternativt att CSN kan visa att den sökande redan då har känt till att han eller hon inte kommer att studera på det sätt som anges i beslutet om studiemedel. Beslut om återkrav vid terminsförskott fattas därför bara om det är visat att den studerande inte har haft någon verklig avsikt att studera på det sätt som angivits i ansökan om studiemedel, alternativt på det sätt som bekräftats genom en studieförsäkrans.

Under varje halvår under perioden det första halvåret 2016 till och med det andra halvåret 2019 har CSN beslutat om återkrav för mellan 144 och 494 personer som har studerat utomlands.

Tabell 2 – Antal utlandsstuderande med studiemedel, samt antal och andel av dem som fått ett återkrav.

	Antal personer med studiemedel för utlandsstudier	Varav personer med återkrav	Andel personer med återkrav
16:1	21 567	494	2,29%
16:2	22 375	441	1,97%
17:1	20 586	526	2,56%
17:2	21 912	465	2,12%
18:1	19 817	321	1,62%
18:2	21 699	214	0,99%
19:1	19 385	144	0,74%

Andelen återkrav i utlandsärenden har minskat kraftigt efter 2016, i synnerhet från 2018 och framåt. En förklaring torde vara de utökade kontrollerna av ansökningar som infördes med start 2017. En annan förklaring kan vara införandet av nya arbetssätt vid handläggningen av ansökningar om studiemedel för utlandsstudier. Dessa nya arbetssätt innebär bland annat fler kontakter med de studerande innan beslut, i syfte att säkerställa korrekta ansökningar och minska risken för felaktigheter.

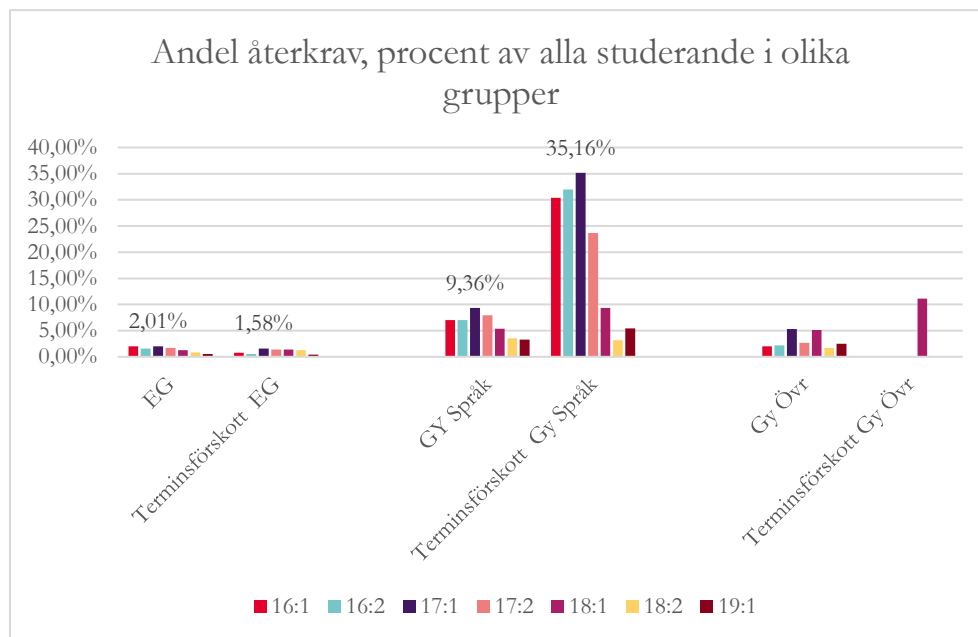
Andelen återkrav skiljer samtidigt sig ganska mycket, beroende på vilken typ av studier den studerande bedrivit utomlands. För studerande på eftergymnasial nivå ligger andelen återkrav på mellan 2,01 och 0,56 procent under perioden. För studerande på gymnasial nivå som inte är språkstudier ligger andelen på mellan 5,14 och 2,02 procent.¹⁶ För studerande som bedrivit gymnasiala språkkurser låg andelen på mellan 9,36 och 3,27 procent.

¹⁵ 5 kap. 1 § studiestödslagen (1999:1395).

¹⁶ Det totala antalet studerande och återkrav i denna grupp är dock lågt, mellan 200 och 300 per halvår, vilket innebär att redan ett fåtal återkrav påverkar andelen markant.

Av dem som hade haft studiemedel för eftergymnasiala studier och för studier på gymnasienivå som inte är språkstudier, var andelen återkrav bland dem som fått terminsförskott samma eller till och med lägre än bland de studerande som inte fått terminsförskott.

Diagram 1 – Andelen av samtliga personer som haft studiemedel för utlandsstudier som får ett återkrav, och andelen av dem som fått terminsförskott som får ett återkrav, fördelat på nivå och halvår.



Den till synes iögonfallande höga stapeln, för gruppen studerande övrig gymnasial utbildning med förskottsutbetalning under det första halvåret 2018 förklaras av ett enda beslut om återkrav i en grupp om endast nio personer.

Diagrammet visar att andelen återkrav i gruppen språkutbildning på gymnasial nivå med terminsförskott uppgått till som mest 35,16 procent under det första halvåret 2017. Minst tredjedel av de studerande som fick sådana förskott våren 2017 fick alltså studiemedel felaktigt.¹⁷ Denna tredjedel har heller aldrig haft någon verklig avsikt att studera på det sätt som angivits i ansökan om studiemedel, eller på det sätt som bekräftats genom en studieförsäkran.

Det första halvåret 2017 fick omkring 2 procent av alla som studerat på eftergymnasial nivå utomlands ett återkrav, oavsett om de hade fått ett terminsförskott eller inte. I gruppen gymnasiala språkkurser *utan* terminsförskott var återkravsfrekvensen 9,36 procent. I gruppen gymnasiala språkkurser *med* terminsförskott var återkravsfrekvensen däremot hela 35,16 procent. Andelen återkrav var med andra ord 17 gånger högre i gruppen gymnasiala språkkurser med terminsförskott, än i gruppen studerande vid eftergymnasiala utbildningar utomlands. Andelen återkrav var dessutom nästan fyra gånger högre, än för de studerande vid gymnasiala språkkurser som inte fått terminsförskott.

Återkravsfrekvensen för det senaste undersökta halvåret, det första halvåret 2019, är visserligen betydligt lägre än toppnoteringen vårterminen 2017. Samtidigt kan konstateras att 5,41 procent i gruppen gymnasiala språkkurser med terminsförskott

¹⁷ Viktigt att notera är att siffrorna visar andelen av de studerande som fick återkrav. Andelen som fått studiemedel felaktigt, men där det saknats grund för återkrav, är därför betydligt högre.

under våren 2019 redan har fått ett återkrav. Återkravsfrekvensen är därmed tio gånger högre, än i gruppen studerande på eftergymnasial nivå under samma period.¹⁸ Även sett enbart till gruppen gymnasiala språkkurser var det under vårterminen 2019 en och halv gång vanligare att de som fått terminsförskott också fått ett återkrav.

En orsak till den högre andelen återkrav i gruppen språkstudier är sannolikt att det inte krävs någon särskild behörighet för att bli antagen till studier på gymnasial nivå utomlands. För språkstudier är det tillräckligt att anmäla intresse till en språkreseförmedlare eller språkskola som då utfärdar ett antagningsbevis. Med detta antagningsbevis som grund kan den studerande ansöka om studiemedel. Även den som inte riktigt har bestämt sig för att studera och den som alls inte har någon verklig avsikt att studera kan därför relativt enkelt ansöka om studiemedel för språkstudier, och också får dessa utbetalda innan en tänkt studiestart. För den som ska studera på eftergymnasial nivå fordras däremot normalt att formell behörighet till utbildningen, i form av avslutad gymnasieskola eller motsvarande, först styrks. Först därefter kan den utländska skolan anta den studerande till en utbildning och utfärda ett antagningsbevis.

Det ska i sammanhanget påpekas att *antalet* studerande som fått terminsförskott och som sedan fått återkrav är begränsat. Sammanlagt för alla typer av studier fick 184 personer med terminsförskott återkrav under perioden 1 januari 2016 – 30 juni 2019.

3.1.3. Terminsförskott, återkrav och bidragsbrott

Den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla och på så sätt orsakar fara för att studiemedel betalas ut felaktigt, har enligt 2 § bidragsbrottslagen (2007:612) gjort sig skyldig till bidragsbrott. Om det kan misstänkas att bidragsbrott har begåtts, har CSN en skyldighet att anmäla detta till Polis- eller åklagarmyndigheten.¹⁹

Under perioden det första halvåret 2016 till och med det första halvåret 2019 har 184 personer med terminsförskott fått återkrav. Ett femtontal av dem har fått fler än ett återkrav. Av dessa 184 stödtagare misstänker CSN 121 för bidragsbrott. CSN har också anmält 120 av dessa personer till Polismyndigheten. Enligt uppgifter från bidragsbrottsfunktionen ingår ett antal av dessa polisanmälda personer i den härva med felaktigt utbetalda studiemedel som för närvarande utreds i Göteborgsregionen.²⁰

3.1.4. Ansökan och handläggning av önskemål om terminsförskott

Den som ansöker om studiemedel för utlandsstudier på mina sidor på www.csn.se får svara på frågor om de kan betala eventuella undervisningsavgifter månadsvis och om de har behov av att få mer av studiemedlen utbetalda som en engångsutbetalning innan studierna startar.²¹ Den sökande måste dessutom bifoga underlag som visar att det finns ett behov. I de fall ansökan avser en längre tids språkstudier utomlands och

¹⁸ Återkravsfrekvensen i gruppen studerande på eftergymnasial nivå är 0,56 procent under det första halvåret 2019.

¹⁹ 6 § bidragsbrottslagen.

²⁰ Se <https://www.gp.se/nyheter/g%C3%B6teborg/j%C3%A4tteh%C3%A4rva-med-studiemedel-200-personer-kartlagda-1.15000573>.

²¹ Se bilaga.

om den studerande ansökt om terminsförskott, skickas ansökan sedan 2017 till CSN:s kontor i Linköping för särskild utredning och handläggning.

3.2. Föreskrifternas måluppfyllnad

Huvudregeln om förskottsutbetalning varje månad syftade till att förbättra CSN:s möjligheter att stoppa och förhindra felaktiga utbetalningar. Möjligheterna att kunna göra undantag från huvudregeln bedömdes av samma anledning behöva vara begränsade. Regeringen ansåg vid införandet att det kunde förekomma vissa situationer, när månadsvisa utbetalningar framstod som olämpliga. Exempelvis när den studerande har stora utgifter i början av en studieperiod eller när han eller hon har svårigheter att få del av utbetalningar från CSN.

Det kan konstateras att behovet av att få terminsförskott synes vara begränsat. Under det första kalenderhalvåret 2019 fick endast 598 av 19 439 personer, eller 3,08 procent av dem som studerar utomlands terminsförskott. Det kan samtidigt konstateras att CSN:s erfarenhet från extra kontroller vid språkkurser, är att språkskolor ofta kan kompromissa kring krav på höga initiala inbetalningar och anpassa betalningsplaner efter månadsvisa utbetalningar av studiemedel. Vad gäller studier vid språkkurser utomlands finns vidare ett tydligt och konstaterat samband mellan terminsförskott och en ökad risk för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Språkstudier på gymnasial nivå som har terminsförskott blir fortfarande tio gånger så ofta som studier på eftergymnasial nivå föremål för ett återkrav. En stor andel av de studerande med terminsförskott som har fått återkrav misstänks dessutom ha begått bidragsbrott. Det kan slutligen konstateras att möjligheten att få terminsförskott har använts för att maximera utbetalningarna vid systematisk brottslighet riktad mot CSN. Flera av personerna i den så kallade Göteborgshärvan har till exempel ansökt om och också beviljats terminsförskott för studier vid gymnasiala språkkurser.

De föreskrifter som medger terminsförskott vid särskilda skäl kan av ovanstående anledningar sammanfattningsvis sägas uppvisa bristande måluppfyllnad. *Dels* synes behovet av sådana utbetalningar i praktiken vara begränsat, *dels* innebär möjligheten till terminsförskott en ökad risk för felaktiga utbetalningar och brottslighet riktad mot systemet. Riskerna med terminsförskott visade sig också snart efter ikraftträdandet vara så betydande, att CSN ansåg sig tvungen att införa särskilda kontrollåtgärder redan 2017. Att andelen återkrav bland utlandsstuderande därefter har minskat synes också ha sin förklaring i dessa nya kontrollåtgärder och i nya handläggningsrutiner. Kontrollåtgärderna och de nya rutinerna innebär helt enkelt att andelen felaktiga utbetalningar, *trots* bestämmelsen om terminsförskott, har kunnat begränsas.

4. Har förutsättningarna för regleringen ändrats?

Den 1 juli 2018 inskränktes möjligheterna att få merkostnadslån för undervisningsbelopp, särskilt vid gymnasiala studier.²² Motivet till ändringen var att minska risken för bidragsbrott och återbetalningsproblem.²³ Ändringen innebar att de belopp som kan lämnas i form av merkostnadslån för undervisningsavgifter under en studieperiod begränsades. Möjligheterna att få större belopp i utbetalda i förskott begränsades därmed. CSN:s bestämmelser om terminsförskott har i det sammanhanget kommit att motverka lagstiftarens intentioner. För den som inte någon verklig avsikt att studera har terminsförskott blivit en möjlighet att, trots begränsningen av merkostnadslånet för undervisningsavgifter, maximera en förskottsutbetalning från CSN.

5. Bedömning och förslag till åtgärder

Nuvarande bestämmelser bör ändras

Det har visat sig att det finns ett begränsat behov av möjligheter till terminsförskott. Under det första kalenderhalvåret 2019 fick endast 598 av 19 439 personer, eller 3,08 procent av dem som studerande utomlands terminsförskott. Möjligheten till terminsförskott medför vidare tydliga och förhöjda risker för felaktiga utbetalningar, återkrav och bidragsbrott. I praktiken har omfattningen av de felaktiga utbetalningarna för närvarande visserligen minskat. Samtidigt kvarstår möjligheten för sökande som inte har någon verklig avsikt att studera att lämna in olika typer av intyg, intyg som CSN saknar reella möjlighet att kontrollera, men som myndigheten ändå måste acceptera som underlag för större förskottsutbetalningar. Möjligheterna till terminsförskott motverkar dessutom syftet med de ändringar lagstiftaren införde den 1 juli 2018, begränsningen av storleken på de belopp som kan lämnas som merkostnadslån. Möjligheten att genom ändringar i CSN:s föreskrifter begränsa möjligheterna till och riskerna för missbruk genom större förskottsutbetalningar bör därmed utredas. CSN bör vid sådan utredning samråda med berörda externa aktörer, såsom Sveriges förenade studentkårer (SFS), Saco Studentråd etc. Eventuella förändringar i CSN:s föreskrifter medför behov av ändringar i ansökan om studiemedel på Mina sidor på www.csn.se och i den sammanställning av ansökan som

²² Se förordningen (2018:156) om ändring i studiestödsförordningen (2000:655).

²³ Promemorior *Studiemedel vid utlandsstudier – Förändringar för ett långsiktigt och hållbart system*, Utbildningsdepartementet den 6 december 2017 (U2017/04843/GV), sid. 12-16.

presenteras i CSN:s handläggningssystem STIS. Samråd bör därmed även ske med enheten för verksamhetsstöd.

Bilaga – Ansökan om studiemedel på mina sidor

Ansök om studiemedel

Steg 2 av 9

Utbetalning av bidrag och lån

I vissa fall kan du få studiemedlen som en engångsutbetalning innan perioden börjar i stället för månadsvis. Det kan vara att du behöver betala flera månadshyror i förskott. Du måste styrka dina kostnader med en faktura eller liknande. Annars kan du inte få hela utbetalningen innan perioden börjar.

Har du ansökt om merkostnadslån, exempelvis för undervisningsavgift, ska du inte ta upp det här. Läs mer under Hjälp.

Följande lån betalas ut innan perioden:

- Merkostnadslån för undervisningsavgift (om du kan intyga ditt behov)

Engångsutbetalning i förskott

[Hjälp](#)

Har du behov av att få mer av dina studiemedel som en engångsutbetalning innan perioden börjar?

- Nej, det går bra med månadsvis utbetalning av de övriga studiemedlen.
- Ja, jag har stora kostnader som jag måste betala i förväg. ▾

Skriv vilka kostnader du har och hur stora de är för varje period. Tänk på att du måste intyga ditt behov.

Period 1 20 - - - 20 - - ▾

Justeringar i ovanstående texter i ansökan

Enligt uppgift från enheten för verksamhetsstöd är det relativt enkelt att ändra i informationstexten innan frågerutan. Däremot krävs större arbete vid ändringar av frågan i rutan.

Hjälp för Utbetalning av bidrag och lån

Studiemedel betalas normalt ut månadsvis, i förskott. Läs mer om utbetalningar under Lästips.

Här fyller du i om du har särskilda skäl som gör att du behöver få dina studiemedel som en engångsutbetalning innan perioden börjar i stället för månadsvis.

Exempel på särskilda skäl kan vara att du

- behöver betala flera månadshyror i förskott
- måste betala måltider i förväg om du äter på skolan, så kallade "Meal-plans".

Om du har sökt studiemedel för flera perioder, måste du fylla i ditt behov för varje period. Du ska också beskriva vad det är för typ av kostnad, exempelvis hyra för ett visst antal månader, och hur stor din kostnad är.

Du måste kunna intyga ditt behov. Det kan du göra med en faktura eller ett intyg som visar dina kostnader. Bilagor lägger du till i ett senare steg i ansökan.

CSN prövar dina skäl och bedömer om du har rätt att få pengarna som en engångsutbetalning.

Har du sökt merkostnadslån?

Merkostnadslån för resa och försäkring betalas alltid ut innan studieperioden börjar. För merkostnadslån för undervisningsavgift har du i ett tidigare steg fyllt i hur du behöver din utbetalning. Du behöver därför inte fylla i behov av utbetalning för dessa merkostnadslån här.

[🔒 Stäng fönster](#)