

Åtgärder inom studiestödet med anledning av covid-19-pandemin

Återrapportering av ett regeringsuppdrag

Åtgärder inom studiestödet med anledning av covid-19-pandemin

Centrala studiestödsnämnden (CSN)

Producent

CSN, Rättsavdelningen
851 82 Sundsvall
060-18 60 00

Förfrågningar

Carl-Johan Stolt 0480-44 72 87
Carl-johan.stolt@csn.se

Joacim Strömblad 046-19 66 93
joacim.stromblad@csn.se

Innehåll

Sammanfattning	3
1 Inledning.....	6
1.1 Uppdraget	6
1.2 Rapportens syfte och innehåll.....	6
2 Myndighetens erfarenheter av arbetet med åtgärderna	7
2.1 Beredning av lag- och förordningsändringar	7
2.2 Implementering av nya bestämmelser	8
2.3 Felaktiga utbetalningar.....	12
2.4 Uppföljning	12
3 Resultatet av regeringens åtgärder inom studiestödet.....	14
3.1 Rätt att behålla studiestöd vid viss ledighet och avskrivning av lån	14
3.2 Utökad rätt att behålla studiestöd vid tillfällig vård av barn och slopat krav på läkarintyg.....	15
3.3 Slopade inkomstprövning för studiemedel	17
3.4 Slopade inkomstprövning för studiestartsstöd.....	43
3.5 Höjt tilläggs lån.....	43
3.6 Justerat krav på arbetslöshet för rätt till studiestartsstöd	55
3.7 Sammanfattning av rapporter om tiden med pandemin	55
Referenser.....	61
Bilaga.....	62

Sammanfattning

Uppdraget till CSN

CSN gavs i myndighetens regleringsbrev för 2022 i uppdrag att redovisa resultaten av de tillfälliga åtgärder som regeringen vidtog inom studiestödet med anledning av covid-19-pandemin, samt redovisa erfarenheter från arbetet med åtgärderna. Denna rapport är en redovisning av detta uppdrag.

CSN:s erfarenheter av arbetet med åtgärderna

En kris som covid-19-pandemin skapade behov av flertalet hastiga regeländringar på studiestödsområdet. Hela kedjan från regeringkansliets beredning av lag- och förordningsförslag med CSN till implementering vid myndigheten sattes därför på prov. En framgångsfaktor för CSN har varit att det vid myndigheten redan fanns tydliga processer för att hantera remisser och delningar. Kanaler för samverkan med läroanstalter, myndigheter och andra kritiska aktörer var redan etablerade och det fanns upparbetade system för samordning av kommunikationsinsatser och strukturerade arbetssätt för implementering av nya och ändrade bestämmelser. En kris innebär samtidigt att det ofta inte är möjligt att förutse och möta alla behov på ett helt optimalt sätt. CSN kan exempelvis konstatera att informationen till stöd- och låntagare under covid-19-pandemin i vissa avseende hade kunnat vara bättre och mer personligt utformad, och att behovet av att kunna följa upp olika ändringar ibland fick stå tillbaka för att ändringarna skulle kunna implementeras snabbt och få avsedd effekt. Vid krishändelser finns vidare ett tydligt behov av samordning av, eller i vart fall ett ömsesidigt utbyte av, information om planerade kommunikationsinsatser hos uppdragsgivaren och CSN. CSN bedömer att detta samarbete under covid-19-pandemin i vissa avseenden hade kunnat vara bättre. Därför ser CSN gärna en fortsatt dialog med uppdragsgivaren i denna fråga.

Vid många snabba förändringar av regelverken ökar risken för felaktiga utbetalningar och missbruk av välfärdsystemen. Att i så stor utsträckning som möjligt bygga på och justera i befintliga system snarare än att försöka hitta helt nya lösningar är ett sätt att minimera dessa risker. De ändringar som skedde inom studiestödet skedde också alla inom ramen för befintliga områden där det redan fanns väl fungerande kontrollsystem. I den mån helt nya åtgärder tas fram bör dessa vara så enkla och så schabloniserade som möjligt, och samtidigt bygga på villkor som beslutande myndighet direkt och elektroniskt kan kontrollera mot andra myndigheter och aktörer.

Möjlighet att behålla studiemedel även om studier inte bedrivs

Under covid-19-pandemin fick studerande rätt att behålla studiehjälp, studiemedel och studiestartsstöd även om inga studier kunde bedrivas. Studerande som använde denna möjlighet kunde, efter ansökan till CSN, också få tillbaka veckor med studiestöd som de använde under den tid de inte kunde studera. De kunde även få lån avskrivet.

De studerande behövde inte kontakta CSN om exempelvis skolan stängde ner under pandemin. Det är därför svårt att bedöma hur vanligt det var eller hur många som använde de möjligheter som gavs inom studiestödet.

Det var 552 personer som fick tillbaka veckor med studiemedel som de använt när de inte kunde studera. Antalet personer som fick lån avskrivet av samma skäl var 466. I genomsnitt fick varje person tillbaka 5 veckor och det genomsnittligt avskrivna beloppet var 12 800 kronor.

Tillfällig vård av barn

Under pandemin genomförde regeringen vissa förändringar när det gällde vård av barn. Initialt behövde till exempel inte något läkarintyg lämnas om den studerande var hemma för att vårda barn. Det var också möjligt att behålla studiestöd om man vårdade barn med extra känslighet för infektioner eller i de fall barnets ordinarie förskola, skola eller fritids stängde ned.

Under 2020 och 2021 nästan dubblerades antalet studerande som vårdade barn och under 2021 anmälde närmare 1 100 studerande vård av barn, vilket var en stor andelsmässig ökning. Vårdperiodernas längd förändrades dock inte, utan var precis som tidigare i genomsnitt två veckor.

Även antalet personer som fick avskrivning av lån ökade. Avskrivning, som ges för lån som tas efter 30 dagars vård, gavs till 90 personer som vårdade barn under 2020 och till 78 personer under 2021. Det genomsnittligt avskrivna beloppet minskade dock kraftigt, från 13 500 till 6 400 kronor.

Slopad inkomstprövning inom studiemedelssystemet

Inkomstprövningen inom studiemedelssystemet var slopad under 2021, främst för att studerande skulle kunna arbeta inom vården, men även för att arbetstagare som förlorade sina arbeten direkt och utan hinder av de inkomster de dittills hade haft skulle kunna börja studera med studiemedel.¹

Den slopade inkomstprövningen ledde till att studerandes inkomster ökade tydligt. Detta beror på att fler kunde arbeta mer än tidigare och på att studerande som i huvudsak arbetade kunde välja att studera parallellt med sitt arbete utan att studiemedlen påverkades. Under 2020 var det dock svårt för många studerande att få ett arbete vid sidan av sina studier. Detta innebar att inkomsterna sänktes i vissa studerandegrupper medan de höjdes i andra. Under 2021 ökade inkomsterna mer entydigt för samtliga studiemedelstagare.

Medianinkomsten för dem som studerade med studiemedel ökade med 17 procent och medelinkomsten med 35 procent mellan andra halvåret 2019 och andra halvåret 2021. De ökade inkomsterna beror till stor del på att det tillkom studerande med studiemedel som sannolikt hade arbete som huvudsaklig sysselsättning.

¹ Inkomstprövningen avskaffades tillfälligt under perioden 2020–första halvåret 2022. CSN redovisade en uppföljning av reformen för år 2020 i maj 2022. Den här uppföljningen avser även år 2021.

Männens inkomster ökade mer än kvinnornas och män som studerade med studiemedel gynnades därmed mer av det slopade fribeloppet än kvinnor.

Vård och omsorg var redan före pandemin den klart vanligaste sektorn att arbeta i för studerande och antalet studerande med arbete inom vård- och omsorgsområdet ökade under pandemin. Totalt var det 19 procent som arbetade inom sektorn under andra halvåret 2021, vilket var en ökning med 1 procentenhet jämfört med andra halvåret 2019.

Under hösten 2021 bedöms att 6,3 procent av samtliga studerande inte skulle ha haft rätt till studiemedel med bibehållen inkomstprövning. Motsvarande siffra för dem som började studera med studiemedel under andra halvåret 2021 var 9,2 procent.

Kostnaden för att slopa inkomstprövningen inom studiemedelsystemet har beräknats till 1,25 miljarder kronor under 2021, medan den administrativa besparingen var 6,5 miljoner.

Höjt tilläggs lån

Tilläggs lån är ett komplement till studiemedel. Syftet är att tilläggs lån ska förstärka studiemedlen för lite äldre studerande som har arbetat innan de börjar studera. Under pandemin höjdes tilläggs lånet med syftet att förbättra de studerandes ekonomi.

Andelen som tog tilläggs lån av dem som hade rätt till lånet, ökade markant under pandemin. Under pandemin ökade dessutom den disponibla inkomsten både bland studerande som hade rätt till tilläggs lån men inte tog lånet och bland dem som tog lånet. För dem som tog tilläggs lån berodde inkomstökningen både på att de utbetalda studiestöden ökade och på att inkomst från bland annat tjänst ökade. Följaktligen är det troligt att det höjda tilläggs lånet bidrog till att förbättra de studerandes ekonomi.

Fler studerande med låga inkomster tog tilläggs lån under pandemin. För dem kan det höjda tilläggs lånet ha varit särskilt viktigt eftersom deras inkomst från bland annat tjänst inte ökade under pandemin. Det höjda tilläggs lånet kan därmed ha kompenserat för att andra inkomster uteblev.

Kostnaden för att höja tilläggs lånet har beräknats till 25 miljoner kronor för 2021 och 23 miljoner kronor för 2022.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

CSN har i uppdrag att redovisa resultaten av de tillfälliga åtgärder som regeringen har vidtagit inom studiestödet med anledning av covid-19-pandemin. Redovisningen ska bland annat innehålla viktiga erfarenheter från myndighetens arbete med åtgärderna. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 1 juni 2023.

1.2 Rapportens syfte och innehåll

I den här rapporten beskriver vi dels CSN:s arbete med, och erfarenheter av, covid-19-pandemin, dels utfallet av regeringens tillfälliga åtgärder inom studiestödet med anledning av pandemin.

Vi inleder med att redovisa arbetet med regeringens åtgärder under pandemin och de erfarenheter vi har dragit från detta arbete. Därefter redovisar vi resultaten av följande åtgärder.

- Möjligheten att behålla studiemedel även om studier inte bedrevs, inklusive möjlighet att få tillbaka veckor och avskrivning av lån.
- Utökad rätt att behålla studiestöd och slopat krav på läkarintyg vid tillfällig vård av barn.
- Slopad inkomstprövning inom studiemedelssystemet.
- Höjda tillägglån.

Vi lämnar även en sammanfattning av rapporter om studerande och studiestöd som har publicerats och som handlar om perioden med pandemin.

Dessvärre har inte det tillfälligt lättade arbetslöshetsvillkoret för att få studiestartsstöd kunnat följas upp. Detta beror på att det inte har varit möjligt att hos Arbetsförmedlingen få tillgång till ett underlag för de bedömningar som har gjorts av arbetslöshetstidernas längd. CSN saknar därmed möjlighet att uttala sig om de som studerade med studiestartsstöd under den tillfälliga lättningen av arbetslöshetsvillkoret hade varit arbetslösa under kortare tid än tidigare, och därmed om de som fick studiestartsstöd var personer som annars inte hade kunnat få stödet.

I de fall särskilda frågeställningar har bedömts vara nödvändiga presenteras dessa i respektive kapitel. Även avgränsningar och frågor om studiens utförande och innehåll redovisas kapitelvis.

2 Myndighetens erfarenheter av arbetet med åtgärderna

2.1 Beredning av lag- och förordningsändringar

Covid-19-pandemin innebar att det plötsligt uppstod behov av vissa akuta ändringar i studiestödsregelverken. Studiestöd lämnas till exempel som utgångspunkt endast för den tid den studerande bedriver studier. När skolor stängde ned för att förhindra smittspridningen och initialt kunde ha svårt att erbjuda distansundervisning, riskerade många studenter att förlora sin försörjning. Ändringar som möjliggjorde fortsatt studiestöd till studerande som tillfälligtvis ställts utan undervisning behövde därför genomföras omgående. Även andra delar av regelverken behövde justeras. I många fall saknades för regeringen nödvändiga bemyndiganden, vilket innebar behov av snabba lagändringar följda av nya eller ändrade förordningar.

Studiestödsregelverken berör direkt över en miljon stödtagare och 1,7 miljoner personer som betalar tillbaka på sina studielån. Vid CSN finns även ett omfattande systemstöd för att hantera hela eller delar av prövningen av olika villkor maskinellt. En del prövningar måste samtidigt göras manuellt av en handläggare. Ändringar kan därför få stora konsekvenser för studerande, låntagare och för CSN:s möjlighet att administrera studiestödet på ett effektivt sätt med en bibehållen god servicenivå. Det som kan uppfattas som rena detaljfrågor kan i vissa fall få avgörande betydelse. Den tillämpande myndigheten kan ofta förutse problemområden som kan vara svåra för utomstående att uppmärksamma. Inom studiestödet kunde det exempelvis snabbt konstateras att ett krav på en ansökan för att få behålla studiestödet vid inställda studier skulle vara svårt att implementera omgående. Ett krav på ansökan skulle innebära längre handläggningstider och därmed risk för att studerande ställdes utan försörjning under en längre period.

Snabba och öppna kontaktvägar och en god dialog mellan myndigheten och uppdragsgivaren är helt avgörande för en god beredning av den stora mängd lag- och förordningsändringar som blev aktuella under kort tid. Samtidigt fordras väl utarbetade interna rutiner vid CSN, för förankring och avstämning av mängden delade förslag. Dessa processer fanns redan på plats vid CSN, vilket möjliggjorde ett effektivt samarbete med regeringskansliet. Att det redan fanns utvecklade och upparbetade rutiner inom CSN för att hantera delningar och remisser och ett väl utvecklat samarbete mellan CSN och uppdragsgivaren, bidrog till en fungerande process även under press. Det är samtidigt tydligt att två områden, risken för felaktiga utbetalningar och möjligheten att följa upp reformer medvetet eller omedvetet riskerar att få en lägre prioritet vid kriser (se nedan).

2.2 Implementering av nya bestämmelser

2.2.1 Samverkan med andra

De förändringar som genomfördes – rätt att behålla studiestöd vid inställda studier, slopad inkomstprövning, lättade krav för att få behålla studiestöd vid tillfällig vård av barn, höjda tilläggsån och begränsat krav på arbetslöshet för att kunna få studiestartsstöd – påverkade ett stort antal studerande. Ändringarna behövde samtidigt implementeras i nära samverkan med andra aktörer.

Rätt att behålla studiestöd vid inställda studier fordrade till exempel nya rutiner för läroanstalternas rapportering av uppgifter om studerande till CSN. CSN kunde i det arbetet direkt använda sig av den goda samverkan som redan existerade mellan CSN och enskilda läroanstalter och med olika systemleverantörer samt med Ladok-konsortiet. Enkla ändamålsenliga lösningar för rapportering av studerande inom den kommunala vuxenutbildningen respektive vid högskolor och universitet kunde därför snabbt arbetas fram och implementeras. På motsvarande sätt samverkade CSN med Myndigheten för yrkeshögskolan för att hitta fungerande rutiner för rapportering av studerande vid yrkeshögskolan. För att nå ut med information till berörda läroanstalter samverkade CSN med bl.a. Sveriges universitets & högskoleförbund (SUHF), Sveriges kommuner och regioner (SKR), Skolverket och Myndigheten för yrkeshögskolan.

När det gällde lättade krav för att få behålla studiestöd vid tillfällig vård av barn behövde CSN samverka med Försäkringskassan. Villkoren för att få behålla studiestöd vid tillfällig vård av barn följer i huvudsak villkoren i socialförsäkringsbalken för ersättning för förlorad arbetsinkomst vid tillfällig vård av barn. Normalt krävs t.ex. läkarintyg från och med åttonde vård dagen. När Försäkringskassan under pandemin beslutade om ändrade krav på läkarintyg skulle motsvarande krav inom studiestödet samtidigt ändras. Försäkringskassan beslutade vid olika tillfällen om helt slopat krav på läkarintyg, krav på intyg från 22:e respektive krav på intyg från och med den 15:e vård dagen. CSN hade trots kontakter med Försäkringskassan svårt att direkt få uppdateringar om ändrade tidsgränser samt underlag för den myndighetens beslut. CSN utgår ifrån att dessa svårigheter berodde på det pressade läge som även förelåg hos Försäkringskassan till följd av pandemin. Att CSN inte alltid hade uppdaterade uppgifter innebar att myndigheten i vissa fall ställde fel krav på studiestödstagare som var hemma för att vårda barn. Sedan tidigare fanns även bestämmelser om att studiestöd får lämnas till studerande som är att anse som smittbärare enligt 46 § socialförsäkringsbalken och som på grund av beslut enligt smittskyddslagen (2004:168) är helt oförmögen att bedriva sina studier. Dessa bestämmelser hade innan covid-19-pandemin knappast varit aktuella att tillämpa. Pandemin föranledde dock en samverkan kring nya rutiner för Försäkringskassans rapportering till CSN av uppgifter om att en studerande bedömts vara smittbärare. Till följd av hög arbetsbelastning orsakade av andra hastiga och större regeländringar i samband med pandemin kunde nya rapporteringsrutiner dock inte implementeras förrän efter ett antal månader.

CSN:s erfarenheter av samverkan under pandemin kan sammanfattas på följande sätt. Pandemin innebar flera större ändringar under en kort tid. Implementering av sådana ändringar, särskilt under de speciella omständigheter som kan råda under en kris, fordrar ett gott samarbete mellan beslutande myndighet och berörda aktörer. För CSN

underlättades detta samarbete av att myndigheten i många fall redan hade upparbetade kontaktvägar eller en pågående samverkan. Värden av kontinuerliga kontakter med andra relevanta aktörer ska inte underskattas. Vår erfarenhet är att det vid en kris är betydligt enklare att snabbt eskalera ett befintligt samarbete än att försöka etablera en ny samverkan.

2.2.2 Kommunikation

Uppemot en miljon studerande påverkades på olika sätt av restriktioner i form av stängda skolor och övergång till distansstudier, stängda praktikplatser, uppmaningar att stanna hemma, med mera. Många arbetstagare blev också av med sina arbeten och valde i stället att studera med studiestöd. Många låntagare fick dessutom svårare att betala tillbaka på sina studielån. För många var olika förändringar i studiestödsregelverken nödvändiga för att deras vardag skulle kunna fortsätta att fungera. Information om vilka villkor som gällde och vilka förändringar som var på gång var därmed centrala. Nästan 30 000 personer hade studiemedel för utlandsstudier när covid-19-pandemin spred sig över världen. CSN kom tidigt i kontakt med studerande som drabbats av olika restriktioner, inledningsvis studerande i Asien, därefter i Grekland, Italien med flera europeiska länder. Myndigheten hade därför innan pandemin nådde Sverige inlett ett strukturerat informationsarbete. Särskild information om pandemin och studiestödet fanns tillgänglig på myndighetens webbplats redan veckan innan den svenska regeringen den 18 mars 2020 beslutade om nedstängningar i Sverige.

Vid covid-19-pandemins start skapades omgående en intern arbetsgrupp på CSN, i syfte att säkerställa aktuell och kontinuerligt förbättrad information till myndighetens stöd- och låntagare, samarbetspartners och till allmänheten. Arbetsgruppen träffades under perioder dagligen för att planera informationsflödet. Gruppen arbetade flexibelt och följsamt utifrån den oförutsägbara utvecklingen som rådde, särskilt i början av pandemin. Kommunikationsstrategin var att snabbt kommunicera det vi visste och kunde berätta, och sedan bygga på med mer information allt eftersom. Allt för att ge våra kunder och medarbetare så bra förutsättningar som möjligt. Externa informationsinsatser skapar naturligt efterfrågan i form av telefonsamtal, brev och e-post. Extern och intern information måste därför samordnas. Medarbetare vid myndigheten måste helt enkelt känna till vilka förändringar som är på gång och vilka nyheter som kommuniceras externt, för att kunna möta den efterfrågan som uppstår. Den interna arbetsgruppen arbetade sammanhållet med både den interna och externa kommunikationen. Gruppen bemannades därför av kommunikatörer, verksamhetsutvecklare och medarbetare på myndighetens rättsavdelning som tillsammans kunde samordna och leverera interna riktlinjer, rutiner, justeringar i handläggningsystemet och budskap i takt med att förändringar beslutades, och dessutom samordna dessa åtgärder med olika externa informationsinsatser.

- *Internt* vid CSN fanns redan flera upparbetade kanaler för information till myndighetens medarbetare som direkt kunde användas. Dessa existerande kanaler är behovsanpassade och syftar till att säkerställa att varje medarbetare har tillgång till den information som är relevant och nödvändig för att han eller hon ska kunna utföra sitt arbete. Därutöver skapades nya kanaler,

exempelvis olika grupprum för information samt frågor och svar på myndighetens intranät. Flertalet akuta interna utbildningsinsatser genomfördes också, som en direkt följd av beslutade regeländringar.

- *Externt* arbetade CSN bland annat med olika former av riktad information på myndighetens webbplats. En särskild samlingssida skapades för information om covid-19 och studiestödet. Från denna samlingssida kunde stöd- och låntagare vägledas till information som var anpassad för deras individuella situation. En särskild samlingssida skapades även för CSN:s olika samarbetspartners, främst läroanstalter som ger utbildningar som berättigar till studiestöd. På denna sida kunde olika läroanstalter hitta information anpassad till deras särskilda villkor. Genom de nyhetsbrev som samverkanspartners kan prenumerera på kunde informationen om olika nyheter också snabbt nå ut till alla läroanstalter och andra berörda aktörer. CSN arbetade dessutom tillsammans med bland annat Ladokkonsortiet, Myndigheten för yrkeshögskolan, Skolverket, SKR, SUHF och olika systemleverantörer inom den kommunala vuxenutbildningen för att implementera nya regler och sprida information.

En komplicerande faktor var behovet av att synkronisera CSN:s kommunikationsinsatser med den information som lämnades från regeringskansliet. Regeringens förslag om att tillfälligt slopa inkomstprövningen inom studiestödet kommunicerades t.ex. av regeringskansliet redan några veckor innan regelverket ändrades. Syftet med ändringen uppgavs beskrivs dessutom vara att möjliggöra för studerande att arbeta extra inom vårddyrken. Detta skapade omgående en ökad efterfrågan hos CSN, bl.a. eftersom studerande med höga inkomster hörde av sig till myndigheten och direkt ville ha nya beslut om studiestöd. Många hörde också av sig och undrade om det endast var inkomst från vårddyrken som skulle undantas från prövningen.

CSN:s erfarenheter av kommunikation under pandemin kan sammanfattas på följande sätt. En snabb och tydlig kommunikation är a och o i tider av kris. En bra kommunikation kräver dock samordning. Den information myndigheten sprider internt och externt måste synkroniseras. Externa informationsinsatser fordrar ofta samverkan med externa nyckelaktörer. För att kommunikationen ska fungera under kris fordras att myndigheten redan har väl utarbetade rutiner och system för kommunikation och väl etablerade kontakter med externa nyckelaktörer. En kris är dock till sin natur svåröversäglig och det är av central vikt att myndigheten kan arbeta flexibelt och snabbt anpassa och ompröva arbetssätt och kommunikativa åtgärder efter hand.

Kommunikation från uppdragsgivaren skapar efterfrågan hos CSN. På samma sätt kan kommunikation från myndigheten skapa efterfrågan hos uppdragsgivaren. Det finns därför, särskilt vid krishändelser, ett behov av samordning av eller i vart fall ett ömsesidigt utbyte av information om planerade kommunikationsinsatser hos uppdragsgivaren och CSN. CSN bedömer att det här finns ett utvecklingsbehov för en bättre samordnad kommunikation vid framtida kriser. CSN ser därför gärna en fortsatt dialog med uppdragsgivaren i denna fråga.

2.2.3 Implementering vid myndigheten

Covid-19-pandemin innebar flera större regeländringar inom studiestödsområdet under en kort tid. Varje regeländring innebär att handläggande medarbetare behöver information eller en utbildningsinsats om förändringen. Interna rutiner, riktlinjer samt externa blanketter och informationsmaterial måste justeras eller tas fram. Nya tekniska systemlösningar kan behöva arbetas fram och driftsättas. I de fall en regeländring innebär en helt ny typ av arbetsuppgift, fordras dessutom beslut om av vem, var och när en ny arbetsuppgift ska hanteras. CSN har tydliga interna processer för sådant implementeringsarbete. Under en kris tillkommer dock ofta andra omständigheter som försvårar dessa processer. Under pandemin behövde sådan implementering exempelvis ske samtidigt som antalet stödtagare ökade kraftigt, myndighetens medarbetare snabbt skulle börja arbeta hemifrån och fler medarbetare än vanligt var sjukskrivna.

En framgångsfaktor i CSN:s arbete var att myndigheten snabbt inrättade arbetsgrupper för att hantera olika typer av frågor. Till exempel inrättades en särskild central coronagrupp med representanter från alla myndighetens avdelningar samt pressekreterare och säkerhetsansvarig. På detta sätt kunde myndigheten snabbt arbeta fram en kontinuitetsplan för olika scenarion, exempelvis om en större andel av medarbetarna skulle insjukna i viruset. Myndigheten kunde även tidigt besluta om att skifta fokus något mer mot produktion, dvs. handläggning av studiestödsärenden, genom att tillfälligt begränsa myndighetens telefontider. CSN fick också medel för att nyanställa för att möta det ökade inflödet av stödtagare och kunde trots läget rekrytera, introducera, utbilda och få ut ett stort antal nya handläggare i produktion.

Handläggningen av studiestödsärenden vid CSN präglas av en hög grad av automatisering. Många villkor prövas av olika dataprogram. Ändrade regler kräver därför ofta justeringar i befintliga system. Behovet av snabba ändringar innebar samtidigt att CSN i vissa fall medvetet valde tekniska lösningar som genererade önskat resultat, men som inte var optimala. Ett sådant exempel är den slojade inkomstprövningen. Att helt slopa inkomstprövningen i CSN:s datasystem skulle ha krävt ett omfattande utvecklingsarbete som det inte fanns utrymme för. CSN valde därför att i stället tillfälligt höja inkomstgränsen till omkring en halv miljoner kronor per kalenderhalvår. De beslut som skickades angav därför felaktigt, men med en förklarande text, att den inkomst den studerande kunde ha utan att rätten till studiestöd påverkades var omkring en halv miljon kronor per kalenderhalvår. I praktiken fick dock alla studerande därmed beslut som innebar att fullt studiestöd lämnades oavsett inkomst.

Under kris kan personligt utformad information för myndighetens stöd- och låntagare vara avgörande. En kris innebär dock samtidigt att myndighetens möjlighet att lämna sådan information till studerande och låntagare kan bli begränsad. Stödtagare som kontaktade CSN och berättade att deras studier var tillfälligt inställda fick t.ex. ett nytt beslut och tydlig information om att de fortsatt hade rätt till studiestöd och dessutom information om att de lån som lämnades under den tid utbildningen var inställd under vissa förutsättningar kunde skrivas av. De fick också information om hur de skulle gå tillväga för att få sina lån avskrivna. Stöd- och låntagare som kontaktade CSN via telefon eller e-post kunde också få personlig information. Stöd- och låntagare som inte

kontaktade CSN fick däremot ingen sådan personlig information, utan var hänvisade till CSN:s hemsida och till media. Stödtagare med studiemedel vars utbildning var inställd men som aldrig kontaktade CSN kunde t.ex. därför fortsatt få sina utbetalningar, men kan samtidigt ha missat möjligheten att ansöka om att få studielån avskrivna. Låntagare som kunde haft rätt att få sina årsbelopp nedsatta kan av samma anledning ha missat denna möjlighet. När det gäller studiemedelstagare uppmanade CSN dock i efterhand svenska läroanstalter att lämna uppgifter till myndigheten om inställda utbildningar och om vilka studerande som i så fall hade drabbats. På så sätt kunde CSN också identifiera ett visst antal stödtagare som hade rätt att få sina studielån avskrivna.

CSN:s erfarenheter av implementering av nya regler under pandemin kan sammanfattas på följande sätt. Covid-19-pandemin innebar flera större förändringar i studiestödregelverken under en kort tid. Upparbetade rutiner för implementering av regeländringar ökar en myndighets förmåga att hantera regeländringar i en snabbare takt än vanligt. Vid en kris tillkommer dock även andra omständigheter som måste hanteras. För att möta den kombination av utmaningar som kan uppstå vid en kris måste myndigheten våga prova nya arbetssätt och också ha modet att implementera tekniska och andra lösningar som inte alltid är optimala. En kris innebär också att det ofta inte är möjligt att förutse och möta alla behov på ett helt optimalt sätt.

2.3 Felaktiga utbetalningar

Covid-19-pandemin skapade olika problem för myndighetens stöd- och låntagare. Studerande blev fast i länder utanför Sverige och kunde inte komma hem, studerade nekades praktikplatser, studerandes barn skickades hem från förskolan, låntagare blev av med sina arbeten och fick svårt att betala tillbaka på sina studielån, etc. Ett tydligt fokus för CSN var därför att arbeta för att underlätta för myndighetens kunder. De ändringar som skedde inom studiestödet skedde alla inom ramen för befintliga områden där det redan fanns väl fungerande kontrollsystem. Om sådana kontrollsystem hade saknats eller varit bristfälliga, eller om helt nya åtgärder hade införts, exempelvis ett helt nytt studiestöd, hade riskerna för felaktiga utbetalningar, missbruk och bidragsbrott sannolikt ökat. Att i så stor utsträckning som möjligt bygga på och justera i befintliga system snarare än att försöka hitta helt nya lösningar kan därför vara ett sätt att minimera riskerna vid en kris. I den mån helt nya åtgärder tas fram bör dessa vara så enkla och så schabloniserade som möjligt, och samtidigt bygga på villkor som beslutande myndighet direkt och elektroniskt kan kontrollera mot andra myndigheter och aktörer.

2.4 Uppföljning

Behovet av att snabbt implementera nya regler innebar att behovet av att kunna följa upp effekterna av vissa regeländringar ibland har fått stå tillbaka. Exempelvis infördes den 11 april 2020 en rätt att få behålla studiestöd vid inställda studier till följd av åtgärder för att förhindra spridningen av det virus som orsakar covid-19. För att underlätta för de studerande och minimera administrationen hos CSN infördes inget krav på en ansökan om att få behålla sitt studiestöd. I stället infördes rutiner som

innebar att läroanstalter skulle avstå från att rapportera till CSN att den studerande inte deltog i utbildning, om orsaken var att läroanstalten tillfälligt var förhindrad att erbjuda utbildning till följd av åtgärder för att förhindra spridningen av covid-19. Denna lösning innebar att den studerande kunde fortsätta att få sitt studiestöd, utan att behöva vidta någon åtgärd. Lösningen innebar dock samtidigt att det kom att saknas fullständig statistik kring hur många studerande som fått behålla sitt studiestöd av denna anledning. Effekterna av regeländringen är därför svår att följa upp på ett tillförlitligt sätt.

En kris som fordrar snabba åtgärder kan, om åtgärderna ska kunna implementeras på kort tid och kunna ha avsedd effekt, innebära att behovet av att kunna följa upp en ändring får stå tillbaka.

3 Resultatet av regeringens åtgärder inom studiestödet

3.1 Rätt att behålla studiestöd vid viss ledighet och avskrivning av lån

I april 2020 beslutade regeringen om en ny förordning om studiestöd vid spridning av viss smitta.² Förordningen innehåller bestämmelser om studiestöd när en studerande, på grund av smittskyddsåtgärder i syfte att minska spridning av covid-19, inte kunde bedriva studier.

En studerande kunde få behålla beviljad studiehjälp, studiemedel och studiestartsstöd under vissa förutsättningar:

- Om personen saknade möjlighet att bedriva sina studier på grund av smittskyddsåtgärder som medförde att skolan inte kunde erbjuda den studerande utbildning.³
- Om personen saknade möjlighet att bedriva sina studier på grund av andra omständigheter de inte kunde råda över, så som inställd kollektivtrafik. Dessa omständigheter skulle dessutom ha samband med åtgärder för att förhindra spridningen av viruset som orsakar covid-19.

En studerande som fick behålla lånedelen av studiemedlen kan ansöka om avskrivning av lånet. Då krävs att minst 50 procent av studierna inte kunde bedrivas.⁴ Den studerande kan också få tillbaka de veckor med studiemedel eller studiestartsstöd som utnyttjats under perioden. För detta krävs att den studerande eller skolan gör CSN uppmärksamma på att studierna varit inställda.

Det krävdes ingen ansökan av den studerande för att få behålla sitt studiestöd. Vissa som behöll studiestöd när deras skola stängde⁵ meddelade inte CSN det. CSN gav inte heller några instruktioner om att de studerande behövde kontakta CSN eller ändra sin ansökan. Ibland gjordes det ändå, och CSN fattade då ett nytt beslut med en beslutstext om att den studerande får behålla studiestöd för den tid då personen inte kunnat studera som planerat. Det gavs även möjlighet för studerande att ansöka om att få tillbaka veckor med studiemedel eller studiestartsstöd eller att ansöka om avskrivning av lån. I avsnittet nedan presenteras uppgifter om de olika möjligheterna. De antalsuppgifter som presenteras nedan rör endast de studerande som på något sätt kontaktat CSN och fått ett beslut med innebörden att studiestöd lämnas när skolan är stängd.

² Förordningen (2020:201) om studiestöd vid spridning av viss smitta. Förordningen trädde i kraft den 7 april 2020 men gällde från den 1 januari 2020 vid studier i Sverige och utomlands. Vid studier i Sverige gällde reglerna till och med den 31 mars 2022 medan de gällde till och med den 30 juni 2022 för utlandsstuderande.

³ Om skolan erbjöd distansundervisning är bestämmelsen inte tillämplig. Då lämnas studiestöd enligt vanliga allmänna bestämmelser.

⁴ Förordningen (2020:201) om studiestöd vid spridning av viss smitta.

⁵ Eller om den studerande inte kunde bedriva studier på grund av andra omständigheter som har samband med åtgärder för att minska smittspridning.

Det fanns dock inget krav på en sådan kontakt, och många studerande vars skolor stängde tog aldrig någon kontakt med CSN. Fler studerande än de som redovisas nedan kan därför ha fått behålla sitt studiestöd när skolan stängde. Inom studiehjälpsområdet uppmanades de studerade dessutom att inte anmäla inställda studier till CSN, och därför redovisas ingen statistik alls inom detta område.

3.1.1 Studerande som omfattas av de tillfälliga regelförändringarna

Det var minst 580 personer som fick behålla studiestöd trots att de på grund av pandemin inte kunde studera.⁶ Andelen kvinnor var 63 procent, vilket gör kvinnor något överrepresenterade.⁷ Även utlandsstuderande var överrepresenterade, med 34 procent i denna grupp jämfört med omkring 4 procent av samtliga studiemedelstagare. Detta förklaras av att utlandsstudier oftare ställdes in.

Studerande kunde i efterhand ansöka om att få tillbaka de veckor med studiemedel eller studiestartsstöd som de använt när de inte kunde studera. En sådan ansökan kunde göras oavsett om personen fått beslut om att de fått behålla studiestöd eller inte. Under 2020 var det 550 personer, hälften kvinnor och hälften män, som fick tillbaka minst en vecka med studiemedel av detta skäl. Nästan alla hade studerat i Sverige. Kvinnor fick i genomsnitt tillbaka 5 veckor medan män fick tillbaka 6 veckor. Det var ingen med studiestartsstöd som fick tillbaka veckor.

Tabell 1 Personer som fick tillbaka veckor med studiemedel som de använt när de inte kunde studera på grund av pandemin, samt personer som fått avskrivning av lån av samma skäl, år 2020¹

	Fick tillbaka veckor			Avskrivning av lån		
	Antal personer	Antal veckor	Veckor per person	Antal personer	Avskrivet belopp	Avskrivet belopp per person
Kvinnor	274	1 298	5	220	2 402 434	10 920
Män	276	1 634	6	246	3 570 097	14 513
Samtliga	552	2 932	5	466	5 972 531	12 817

¹ Ingen studerande har fått veckor borträknade eller avskrivning för tid efter 2020.

De som fick lånedelen av studiemedlen utbetald kunde också ansöka om avskrivning av lånet för den period då inga studier bedrevs. Det var 470 personer som fick avskrivning av lån. Av dem var 53 procent män och det avskrivna beloppet var i genomsnitt 12 800 kronor per person.

3.2 Utökad rätt att behålla studiestöd vid tillfällig vård av barn och slopat krav på läkarintyg

En studerande har rätt att behålla studiemedel och studiestartsstöd vid vård av barn (VAB). Från och med den åttonde vårdagen behöver den studerande styrka vårdperioden med ett läkarintyg.⁸ En studerande som får behålla studiestöd vid vård

⁶ 2 personer hade studiestartsstöd. Dessa är inräknade i 580 personer.

⁷ Andelen kvinnor bland samtliga studerande var 59 procent 2020.

⁸ 3 kap. § 32b studiestödsförordningen (2000:655).

av barn anses inte ha använt några veckor med studiestöd under den perioden. Frånvaroperioderna ger även rätt till avskrivning av studielån efter en karenstid på 30 dagar. Prövningen sker automatiskt utan att den studerande behöver ansöka om det.

Genom förordningen (2020:201) om studiestöd vid spridning av viss smitta beslutade regeringen om tillfälliga regler för när läkarintyg behövs. Läkarintyg skulle i och med förordningen endast krävas när intyg krävs för rätt till tillfällig föräldrapenning enligt socialförsäkringsbalken.⁹ Kraven på läkarintyg enligt socialförsäkringsbalken mildrades också på olika sätt medan pandemin pågick. Därför krävdes inget läkarintyg för rätt att behålla studiestöd vid vård av barn i början av pandemin, oavsett hur lång vårdperioden var. Från mitten av december 2020 behövde studerande på nytt lämna läkarintyg, dock från den 22:a vård dagen. Från slutet av februari 2022 till sista mars 2022 krävdes intyg från den 15:e vård dagen.¹⁰

Två andra förändringar gällande rätten till vård av barn reglerades genom förordningen om tillfällig föräldrapenning med anledning av sjukdomen covid-19.¹¹

1. Studerande kunde få behålla studiestöd för vård av barn om barnet tidigare varit allvarligt sjukt, och därför var extra känslig för smitta av sjukdomen som orsakar covid-19. Detta gällde när barnet inte kunde gå till förskola, skola eller fritids på grund av detta skäl.¹² Det krävdes också att den studerande inte kunde studera hemifrån eller på annat sätt anpassa sina studier för att undvika smittspridning.
2. En studerande med barn under 12 år kunde få behålla sitt studiestöd för tid då barnet inte kunde vara på förskola, skola eller fritids om skälet till detta var att verksamheten stängts på grund av covid-19.¹³

Det kan finnas en viss underrapportering av antalet som fick studiestöd vid vård av barn. Det beror på att CSN inledningsvis informerade studerande att de inte behövde anmäla vård av barn med symtom som feber, snuva och hosta.¹⁴ Riktlinjen ändrades senare och då godtog också sena anmälningar av vård av barn.¹⁵

3.2.1 Studerande som omfattas av de tillfälliga regelförändringarna

Antalet studerande som fick behålla studiestöd vid vård av barn ökade under 2020 och 2021. Ökningen var förväntad eftersom antalet studerande också ökade. Andelsmässigt ökade dock antalet som fick behålla studiestöd vid vård av barn betydligt mer

⁹ Förordning (2020:201) om studiestöd vid spridning av viss smitta.

¹⁰ För specifika uppgifter om tillämpningen olika perioder, se Förordning (2020:44) om viss tillfällig föräldrapenning med anledning av sjukdomen covid-19.

¹¹ Förordning (2020:44) om viss tillfällig föräldrapenning med anledning av sjukdomen covid-19.

¹² Förordning (2020:244) om viss tillfällig föräldrapenning med anledning av sjukdomen covid-19. Bestämmelsen gäller från den 1 juli 2020 till och med den 31 mars 2022.

¹³ Förordning 2020:244 om viss tillfällig föräldrapenning med anledning av sjukdomen covid-19. Bestämmelsen gäller från den 25 april 2020 till den 31 mars 2022.

¹⁴ CSN informerade om detta till och med den 3 maj 2020.

¹⁵ Sen anmälan av VAB godtas för VAB-perioder som i någon del pågått under den 1 januari–3 maj 2020.

än antalet studerande.¹⁶ Det tyder på att regelförändringarna haft betydelse för hur många som fick behålla studiestöd vid vård av barn. Folkhälsomyndighetens restriktioner påverkade troligen också antalet som var hemma med sina barn, eftersom föräldrar behövde vara hemma med barn med även lätta symtom.

Tabell 2 Personer med studiemedel och studiestartsstöd¹ som fått tillbaka veckor med studiestöd på grund av vård av barn, fördelat efter kön och antal borträknade veckor, 2019–2022

	Kvinnor		Män		Samtliga	
	Antal personer	Antal veckor	Antal personer	Antal veckor	Antal personer	Antal veckor
2019	463	1 183	101	234	564	1 417
2020	799	1 787	159	355	958	2 142
2021	907	2 120	180	405	1 087	2 525
2022	646	1 193	98	200	744	1 313

¹ Antalet med studiestartsstöd var 1 under 2019, 12 under 2020, 116 under 2021 och 37 under 2022. De är medräknade i tabellen.

Däremot ökade inte vårdperiodernas längd under pandemin. Precis som tidigare år var den borträknade tiden i genomsnitt 2 veckor per person.

Det var fler som fick avskrivning av sina lån på grund av vård av barn under 2020 och 2021 jämfört med tidigare. Antalet dubblerades mellan 2019 och 2020, samtidigt som det avskrivna beloppet per person minskade. Det beror på att de som fick avskrivning fick det för kortare perioder än tidigare. Under 2019 baserades avskrivningen per person på i snitt 54 dagar, jämfört med 25 dagar för 2020 och 24 dagar för 2021. Samtidigt minskade det avskrivna beloppet per person. Detta säger oss att vårdperioderna blev kortare bland dem som vårdade barn i mer än 30 dagar.

Tabell 3 Personer som fått studielån avskrivet på grund av vård av barn, 2019–2021¹

	Antal personer	Totalt reduceringsbelopp	Avskrivet belopp per person	Antal reduceringsdagar ²
2019	44	596 354	13 554	54
2020	90	578 088	6 423	25
2021	78	477 287	6 119	24

¹ Prövningen av skuldavskrivning vid vård av barn sker alltid med en viss eftersläpning. Därför redovisas inte avskrivning för år 2022.

² Antal reduceringsdagar efter en karenstid på 30 dagar.

3.3 Slopad inkomstprövning för studiemedel

3.3.1 Tillfälligt slopad inkomstprövning

Studerande får ha inkomster upp till ett visst belopp, det så kallade fribeloppet, under ett kalenderhalvår utan att studiemedlen minskas. Fribeloppet är kopplat till det antal veckor studiemedel betalas ut. Vid studier på heltid i 20 veckor under ett kalenderhalvår är fribeloppet 101 697 kronor under 2023. Om inkomsten överstiger

¹⁶ Antalet studerande ökade med 11 procent mellan 2019 och 2020 medan antalet med VAB ökade med 70 procent. Mellan 2020 och 2021 ökade antalet studerande med 6 procent och antalet med VAB med 13 procent.

fribeloppsgårnsen minskas studiemedlen med 61 procent av den överskjutande inkomsten. Minskningen görs proportionellt på både bidrags- och lånedelen.

Som inkomst räknas vad som hänför sig till det halvåret av den studerandes överskott i inkomstlagen tjänst, näringsverksamhet och kapital enligt beslut om slutlig skatt för kalenderåret.¹⁷

Genom förordningen (2020:201) om studiestöd vid spridning av viss smitta upphävde regeringen inkomstprövningen från och med första halvåret 2020 till och med första halvåret 2022. Besluten fattades dock successivt. Det första beslutet kom relativt sent under våren 2020 och hade begränsad påverkan på de studerande under det första halvåret 2020.¹⁸ Därefter bedömer CSN att besluten togs i sådan tid att studerande kände till förutsättningarna för det tillfälliga avskaffandet och därmed för sina studier och inkomster.

3.3.2 Tidigare redovisning

CSN lämnade en uppföljning av det första året utan inkomstprövning i maj 2022. Av rapporten framgick att studerandes inkomster ökade mer än förväntat¹⁹ när inkomstprövningen togs bort. Andelen med inkomster över fribeloppsgårnsen och med inkomster som inte hade berättigat dem till studiemedel eller studiestartsstöd med bibehållen inkomstprövning ökade också. Det konstaterades att studieresultaten inte påverkades av den slojade inkomstprövningen. Andelen av de studerande som arbetade inom vård och omsorgssektorn ökade med 1 procentenhet. Kostnaden för att avskaffa inkomstprövningen skattades till 800 miljoner kronor för år 2020.²⁰

3.3.3 Frågeställningar och genomförande

Den tidigare uppföljningen avsåg 2020. I den redovisning som följer här studerar vi även år 2021, det andra året utan inkomstprövning. Frågeställningarna är ungefär desamma i den här rapporten som i den föregående. Frågorna avser i huvudsak 2021 istället för 2020, även om vi även belyser hela tidsperioden i redovisningen.

- Hur påverkades studiestödstagarnas arbete och inkomster av att inkomstprövningen tillfälligt slopades?
- Hur påverkades andelen med inkomster över en återskapad fribeloppsgårns?
- Hur många studiemedelstagare fick studiemedel under 2021, men hade inte kunnat få det med bibehållen inkomstprövning?
- Vilka studiemedelstagare påverkades av reformen när det gällde arbete och studier?
- Ledde avskaffandet till att fler arbetade inom vård- och omsorgsområdet eller till att de som redan arbetade inom sektorn arbetade mer än tidigare?
- Påverkades studiemedelstagarnas studieprestationer och därmed genomströmningen?

¹⁷ 3 kap. 16-22 §§ studiestödslagen (1999:1395).

¹⁸ Se CSN. Den tillfälligt slojade inkomstprövningen – betydelse för inkomster, arbete, studieresultat och kostnader. CSN, rapport 2022:4.

¹⁹ Under åren 2015-2019 var den genomsnittliga årliga inkomstökningen fem procent.

²⁰ CSN, Den tillfälligt slojade inkomstprövningen.

- Vilka studiestödkostnader medförde reformen att tillfälligt slopa inkomstprövningen?
- Vilka kostnader kan anses ha varit dödviktskostnader, dvs. kostnader som inte gav fler studerande?²¹

Redovisningen har en liknande struktur som den senaste rapporten. I de inledande avsnitten redogör vi för inkomsterna för studerande med studiemedel. Inkomsterna kommer att sättas i relation till ett återskapat fribelopp och vi kommer att bedöma hur många som hade inkomster över fribeloppet och hur stor andel av de studerande som hade inkomster som inte hade gett dem rätt till studiestöd med bibehållen inkomstprövning.

Studerande med studiestartsstöd finns dock inte med i denna redovisning eftersom inkomstprövningen återinfördes 2021 för denna studerandegrupp. En kort sammanfattning av den tidigare uppföljningen redovisas dock i avsnitt 3.3.2.

Eftersom en av förhoppningarna med reformen var att fler skulle arbeta inom vård- och omsorgsområdet, tittar vi särskilt på vilka sektorer de studerande arbetade inom. I uppföljningen kommer vi även att följa högskolestuderandes studieresultat för att se om det finns någon koppling mellan arbete (inkomster) och studieresultat. Vi skattar också kostnaderna för den tillfälligt avskaffade inkomstprövningen under 2021.

I uppföljningen lägger vi även lite större vikt vid att följa dem som haft studiemedel under alla tre åren och att jämföra denna studerandegrupp med dem som hade studiemedel antingen under 2020 och 2021 eller enbart under 2021. En sådan jämförelse kan bidra till större förståelse för vilka som började studera med studiemedel när inkomstprövningen avskaffades och vilka som studerade redan dessförinnan.

För en genomgång av forskningsläge med mera hänvisas till den föregående rapporten.²²

Antalet studerande respektive halvår skiljer sig marginellt från det antal som redovisades i den föregående uppföljningen. Detta beror på mindre skillnader i databearbetningen. Antalet studiestödstagare per halvår i dataunderlaget framgår av tabell X.1 i bilaga. I bilagan redovisas även ett antal andra tabeller med anknytning till genomgången.

Fribeloppet har återskapats för åren 2020 och 2021 med utgångspunkt i antalet beviljade veckor per kalenderhalvår.²³ Inkomstuppgifterna för båda åren kommer från Skatteverket och är personernas överskott i inkomstlagen tjänst, näringsverksamhet och kapital enligt beslut om slutlig skatt för kalenderåret. Inkomsterna har fördelats mellan halvåren. Fördelningen av inkomster av tjänst följer den fördelning av arbetsinkomster som har gjorts enligt de arbetsgivardeklarationer som CSN har inhämtat från SCB. Inkomster av kapital och näringsverksamhet har fördelats med

²¹ Studerande som redan studerade utan studiemedel från CSN, och som ansökte om studiemedel till följd av den slojade inkomstprövningen utgör t.ex. en ny kostnad utan att avsedd effekt uppnås.

²² CSN, Den tillfälligt slojade inkomstprövningen, s. 20-23.

²³ Det fribelopp som skulle ha varit aktuellt utan slopad inkomstprövning.

hälften på årets båda halvår.²⁴ I avsnitt 3.3.7 Arbete inom vård- och omsorgsområdet använder vi i vissa fall inkomsterna som har redovisats i arbetsgivardeklarationer för att redovisa ett utfall för månader.

3.3.4 Inkomster och arbete för samtliga studiemedelstagare

Inkomstutveckling

Att inkomstprövningen tillfälligt avskaffades innebar att alla studerande kunde få studiemedel, oavsett inkomst. Studerandes inkomster ger en god bild av hur mycket de studerande tjänar parallellt med sina studier och även en god bild av hur mycket de arbetar.²⁵

Den avskaffade inkomstprövningen medförde att studerandes inkomster ökade. Av tabell 4 nedan framgår att medianinkomsten ökade med 6 900 kronor eller med 17 procent mellan andra halvåret 2019 och andra halvåret 2021. Den genomsnittliga inkomsten ökade med 16 300 kronor eller med 35 procent under samma tidsperiod.²⁶

Inkomsterna ökade i alla inkomstintervall men ökade mest för studerande i de högsta inkomstintervallen. När inkomstprövningen avskaffades våren 2020 tillkom en del studerande med höga inkomster som sannolikt hade arbete som sin huvudsakliga sysselsättning. Därutöver gjorde pandemin att många studerande tappade möjligheten att arbeta vid sidan av sina studier. Antalet studerande som saknade inkomst eller hade mycket låg inkomst ökade, vilket bland annat framgår av att medianinkomsten var i stort sett oförändrad under 2020 jämfört med 2019, samtidigt som medelinkomsten ökade med 8 700 kronor andra halvåret 2020 jämfört med andra halvåret 2019 (se tabell 4 nedan).

Under 2021 tillkom fler studerande med höga inkomster, samtidigt som de studerande som tillfälligt förlorade sin inkomst under 2020 åter började arbeta. Detta har sammantaget bidragit till relativt stora inkomstökningar under 2021. Medianinkomsten ökade med 6 700 kronor andra halvåret 2021 jämfört med andra halvåret 2020 och medelinkomsten ökade med 7 600 kronor under samma tid. Andelen av de studerande som helt saknade inkomst minskade med 2 procentenheter andra halvåret 2021 jämfört med andra halvåret 2019, efter att tillfälligt ha ökat under 2020.

²⁴ Inkomsterna skiljer sig marginellt mot de inkomster som redovisades i den förra rapporten, främst beroende på ändrade taxeringsuppgifter.

²⁵ 94 procent av inkomsterna är inkomst av tjänst, 1 procent är inkomst från näringsverksamhet och 5 procent var inkomster av kapital (2021). Se även tabell 5.

²⁶ Studerandes inkomster kunde förväntas öka med i genomsnitt fem procent per år baserat på inkomstutvecklingen mellan år 2015 och 2019. 2020 ökade årsinkomsterna med 12 procent och 2021 ökade de med 16 procent.

Tabell 4 Inkomster (kronor) per halvår för studerande med studiemedel, första halvåret 2019–andra halvåret 2021

	Kön	2019 h 1	2019 h 2	2020 h 1	2020 h 2	2021 h 1	2021 h 2	Förändring 2019 h 2-2021 h 2	Förändring i procent
P 10	Kvinnor	0	0	0	0	0	0	0	0 %
	Män	0	0	0	0	0	0	0	0 %
	Totalt	0	0	0	0	0	0	0	0 %
P 25	Kvinnor	1 831	14 718	873	8 810	1 416	16 750	+2 032	+14 %
	Män	197	3 143	139	830	371	5 542	+2 399	+76 %
	Totalt	643	9 764	359	4 120	734	12 381	+2 617	+27 %
P 50 (median)	Kvinnor	18 964	43 270	18 186	43 929	22 072	49 853	+6 313	+15 %
	Män	11 061	39 109	10 863	38 603	14 668	46 592	+7 483	+19 %
	Totalt	15 857	41 726	15 280	42 016	19 114	48 667	+6 941	+17 %
P 75	Kvinnor	49 202	70 186	51 146	79 584	66 016	88 018	+17 832	+25 %
	Män	40 101	68 124	43 097	77 499	58 555	87 161	+19 037	+28 %
	Totalt	45 785	69 371	48 052	78 784	63 158	87 703	+18 332	+26 %
P 90	Kvinnor	87 628	102 296	97 729	131 926	130 798	143 719	+41 424	+40 %
	Män	79 992	100 512	91 297	134 557	133 065	149 058	+48 546	+48 %
	Totalt	84 625	101 560	95 179	132 867	131 665	145 721	+44 161	+43 %
Medel	Kvinnor	32 730	48 133	35 434	56 164	46 433	63 259	+15 126	+31 %
	Män	27 305	44 479	31 360	54 066	44 110	62 332	+17 853	+40 %
	Totalt	30 558	46 638	33 758	55 310	45 493	62 892	+16 254	+35 %

Männens median- och medelinkomster ökade mer än kvinnornas. Mot bakgrund av att kvinnorna hade högre inkomster i utgångsläget har dock kvinnor fortfarande något högre medel- och medianinkomst än män. Bland de tio procent av de studerande som tjänar mest har dock män högre inkomster än kvinnor. Så var inte fallet under halvåren fram till och med andra halvåret 2020. Då hade kvinnorna högre inkomster än männen, något som alltså ändrades under tiden inkomstprövningen var avskaffad.

Inkomsterna kan även fördelas efter inkomst av tjänst, kapital och näringsverksamhet. Utfallet visar då, som redogörs för i tabell 5, att merparten av studerandes inkomster utgörs av inkomst av tjänst (94 procent under 2021). Inkomster från arbete är alltså den klart största inkomstkällan för studerande.

Tabell 5 Inkomster per halvår för studerande med studiemedel, inkomster av tjänst, kapital och näringsverksamhet fördelat i percentiler och medelinkomst, andra halvåret 2019 – andra halvåret 2021

	Tjänst			Kapital			Näringsverksamhet		
	2019 h 2	2020 h 2	2021 h 2	2019 h 2	2020 h 2	2021 h 2	2019 h 2	2020 h 2	2021 h 2
P10	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P20	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P25	7 398	1 100	9 149	0	0	0	0	0	0
P30	16 192	9 663	19 156	0	0	0	0	0	0
P40	30 016	26 808	34 422	0	0	0	0	0	0
Median	40 333	40 004	46 249	0	0	0	0	0	0
P60	49 933	52 028	58 301	0	3	30	0	0	0
P70	60 845	66 385	73 641	80	104	192	0	0	0
P75	67 543	75 716	83 765	159	199	335	0	0	0
P80	75 619	87 773	96 810	291	351	578	0	0	0
P90	99 281	128 183	140 167	1 257	1 375	2 118	0	0	0
Medelinkomst	44 941	52 319	58 847	1 346	2 392	3 463	351	599	581

Näringsinkomster och inkomster av kapital har dock ökat mer än inkomster av tjänst sedan andra halvåret 2019. Den genomsnittliga inkomsten av kapital ökade med 157 procent mellan andra halvåret 2019 och motsvarande halvår 2021 och inkomsten av näringsverksamhet ökade med 65 procent. Samtidigt ökade inkomsten av tjänst med 31 procent.

Sammanfattning av avsnittet

- Medianinkomsten för dem som studerade med studiemedel ökade med 17 procent och medelinkomsten med 35 procent mellan andra halvåret 2019 och andra halvåret 2021.
- Studerande med de högsta inkomsterna ökade sina inkomster mer än studerande med lägre inkomster.
- Kapitalinkomsterna ökade mest, men från låga nivåer.
- Männen inkomster ökade mer än kvinnornas och män som studerade med studiemedel gynnades därmed mer av det slojade fribeloppet än kvinnor.

3.3.5 Inkomstutveckling för olika studerandegrupper

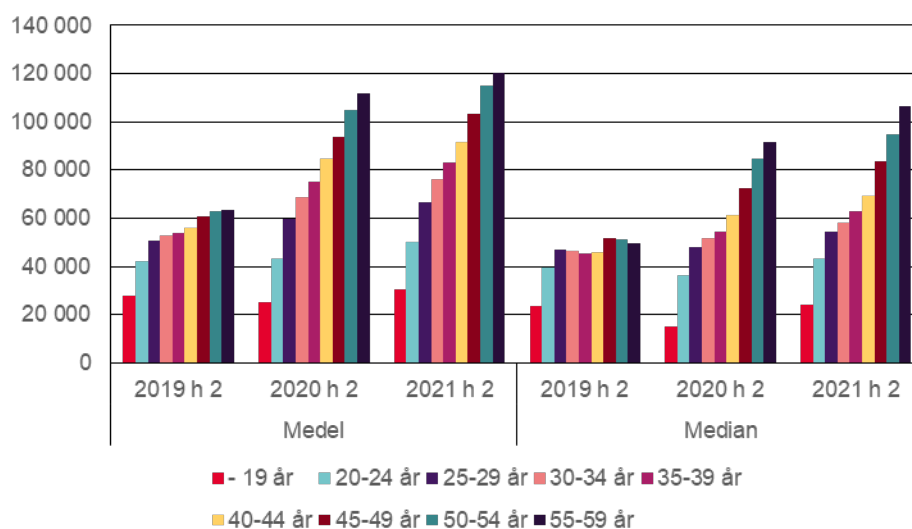
Äldre studerande påverkades mer än yngre

Även om kvinnor har högre inkomster än män ökade alltså männen inkomster mer än kvinnornas mellan andra halvåret 2019 och 2021. Detta gäller både den genomsnittliga inkomsten och medianinkomsten.

I detta avsnitt kommer vi att gå igenom andra studerandegrupper inkomstutveckling. I avsnittet tittar vi på inkomstutvecklingen under årens andra kalenderhalvår.

Vi börjar med olika åldersgrupper. Äldre studerande ökade sina inkomster mer än yngre. Studiemedelstagare som var över 55 år upplevde störst inkomstökning mellan andra halvåret 2019 och andra halvåret 2021 och hade högst inkomster samtliga halvår.

Diagram 1 Medel- och medianinkomst (kronor) för studerande med studiemedel, fördelat efter ålder, andra halvåret 2019–andra halvåret 2021



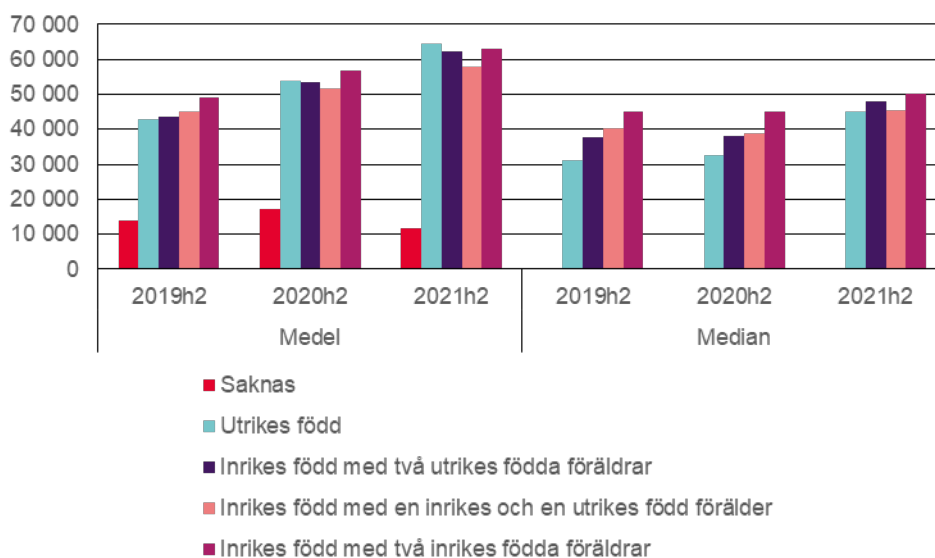
Medianinkomsten i den äldsta studerandegruppen var 106 300 kronor andra halvåret 2021, en ökning med 56 500 kronor jämfört med andra halvåret 2019. Medianinkomsten kan jämföras med medianinkomsten bland dem som var högst 19 år som var 23 906 kronor under andra halvåret 2021, en ökning med 307 kronor jämfört med motsvarande halvår 2019. Generellt ökade äldre studerande sina inkomster mer än yngre, vilket till stor del berodde på att fler äldre och yrkesarbetande tillkom som studiemedelstagare.²⁷ Noterbart är att äldre män hade bland de lägsta medianinkomsterna under andra halvåret 2019, men hade högst medianinkomster andra halvåret 2021.

Nästa grupp vi tittar på är studerande födda i Sverige respektive utrikes. Utrikes födda ökade sina inkomster mer än studerande som var födda i Sverige. Medianinkomsten för utrikes födda med två utrikes födda föräldrar ökade med 13 800 kronor och medelinkomsten med 21 700 kronor mellan andra halvåren 2019 och 2021. Det kan jämföras med att studerande födda i Sverige med två föräldrar också födda i Sverige ökade sin medianinkomst med 5 000 kronor och sin medelinkomst med 14 100 kronor under samma period.

Detta innebar samtidigt att utrikes födda var de som hade de högsta genomsnittliga inkomsterna, något som inte var fallet 2019. Fortfarande hade dock studerande födda i Sverige de högsta medianinkomsterna. Det tyder på en större inkomstspridning bland dem som var utrikes födda, där en del av studerandegruppen hade höga inkomster samtidigt som många också hade låga inkomster.

²⁷ Läs mer om detta nedan, bl.a. i avsnittet Nya studerande och studerande som redan var i studier.

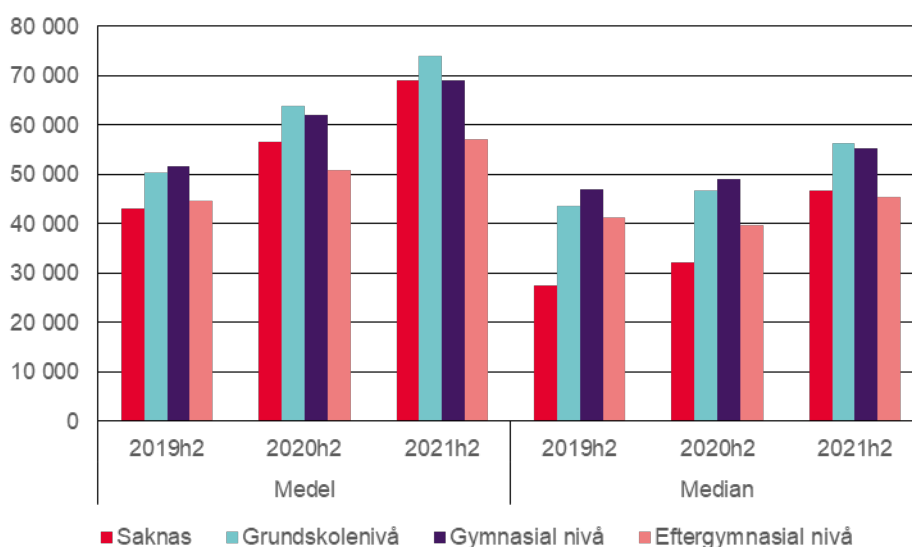
Diagram 2 Medel- och medianinkomst (kronor) för studerande med studiemedel, fördelat efter utrikes/inrikes född, andra halvåret 2019–andra halvåret 2021



Män med utländsk bakgrund ökade sina inkomster mest och hade både högre genomsnittliga inkomster och högre medianinkomster än män med svensk bakgrund under andra halvåret 2021. Kvinnor med svensk bakgrund hade dock högre inkomster än kvinnor med utländsk bakgrund samtliga halvår.

Social bakgrund speglas här genom föräldrarnas utbildningsnivå. Studerande med kortutbildade föräldrar ökade, tillsammans med dem vi saknar uppgift om föräldrarnas utbildningsnivå för, sina inkomster mer än de som har föräldrar med eftergymnasial utbildning.

Diagram 3 Medel- och medianinkomst (kronor) för studerande med studiemedel, fördelat efter föräldrarnas utbildningsnivå,¹ andra halvåret 2019–andra halvåret 2021

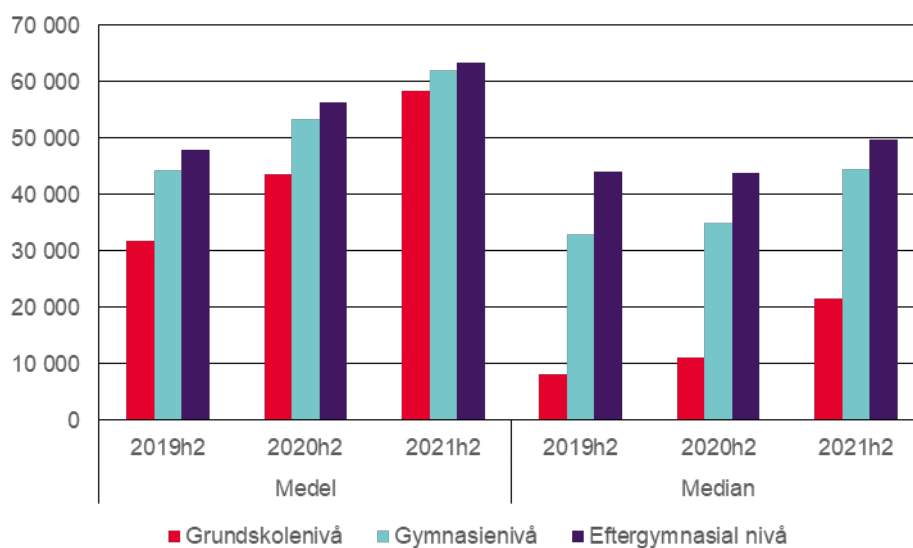


¹ Minst en förälder har utbildning på angiven nivå, den andra föräldern kan ha lägre utbildning.

Studenter med föräldrar med högst grundskoleutbildning hade de högsta inkomsterna, följt av studenter med föräldrar med gymnasieutbildning och dem där vi saknar uppgifter om föräldrarnas utbildning. Detta hänger samman med att de med kortutbildade föräldrar både är äldre än de med högutbildade föräldrar och oftare är utrikes födda. För många som är utrikes födda saknas också uppgift om föräldrarnas utbildningsnivå.

Vi övergår nu till att titta på uppgifter som fördelas efter nivån på studierna och om de studerande enbart haft bidragsdelen eller om de tagit både bidrag och lån.

Diagram 4 Medel- och medianinkomst (kronor) för studerande med studiemedel, fördelat efter utbildningsnivå, andra halvåret 2019–andra halvåret 2021

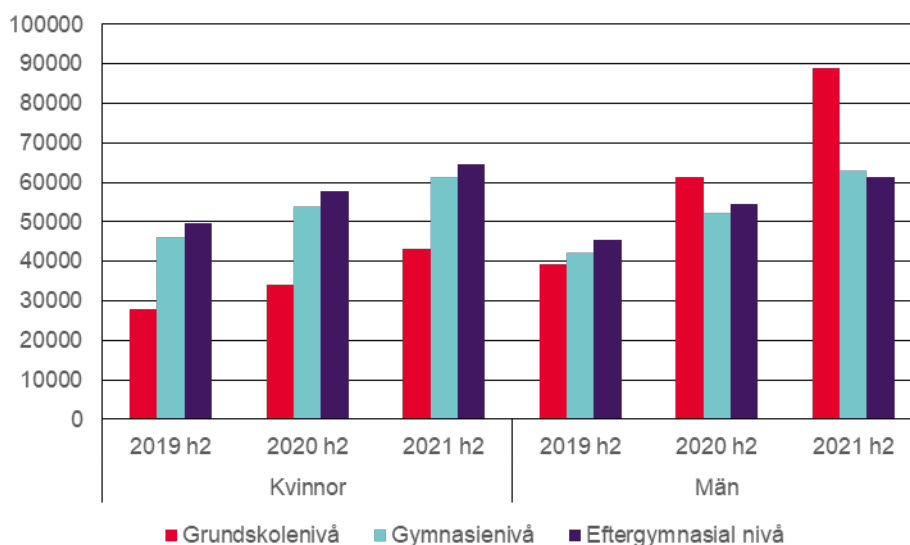


Studenter på eftergymnasial nivå hade de högsta inkomsterna under samtliga de studerade halvåren. Studenter på grundskolenivå och gymnasienivå hade dock större öknings av sina genomsnittliga inkomster. Inkomstsituationen har alltså jämnats ut när det gäller de genomsnittliga inkomsterna mellan studenter på de tre utbildningsnivåerna.

När det gäller medianinkomsten hade de som studerade på eftergymnasial nivå fortfarande höga inkomster, särskilt i förhållande till dem som studerade på grundskolenivå. De som studerade på grundskolenivå hade därmed mycket varierande inkomster, några hade mycket höga inkomster samtidigt som andra saknade inkomst eller hade mycket låg inkomst.

Framför allt var det männen som studerade på grundskolenivå som hade höga inkomster under andra halvåret 2021. Männen hade mer än dubbelt så höga inkomster som kvinnorna. Männen nådde upp till 88 900 kronor i genomsnittlig inkomst medan kvinnorna hade 43 200 kronor.

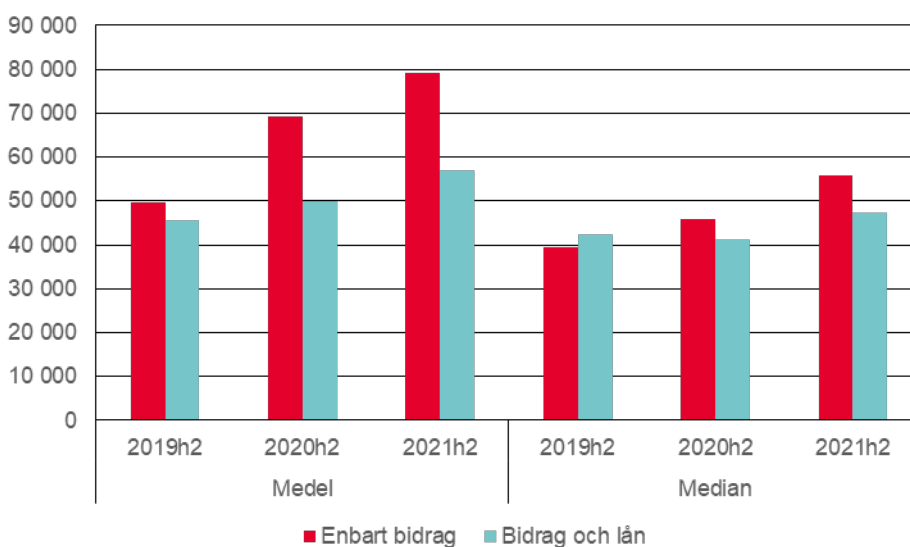
Diagram 5 Medelinkomst (kronor) för män och kvinnor med studiemedel, fördelat efter utbildningsnivå, andra halvåret 2019–andra halvåret 2021



Manliga studerande på grundskolenivå var förhållandevis få, men ökade alltså sina genomsnittliga inkomster väldigt mycket. Kvinnor som studerade på grundskolenivå ökade också sina inkomster, men inte alls på samma sätt som männen.

Både de som tar bidrag och lån²⁸ och de som enbart tar bidrag har ökat sina inkomster jämfört med andra halvåret 2019. Den ojämförligt största ökningen gällde dock dem som enbart tog studiemedlens bidragsdel. Detta tyder på att de som arbetar och tar studiemedel för studier de bedriver vid sidan av detta arbete, ofta valde att enbart ta studiemedlens bidragsdel.

Figur 6 Medel- och medianinkomst (kronor) för studerande med studiemedel, fördelat efter enbart bidrag eller bidrag och lån, andra halvåren 2019–andra halvåret 2021



²⁸ Med lån menas studiemedlens grundlån.

Nya studerande och studerande som redan var i studier

Inkomstutvecklingen för personer som började studera från och med 2020 skiljer sig från dem som redan var i studier när inkomstprövningen avskaffades. I detta avsnittet granskar vi inkomsterna för tre olika grupper:

- De som varit i studier hela tiden och alltså hade studiemedel samtliga hösthalvår (2019, 2020 och 2021).
- De som började studera hösten 2020 och hade studiemedel hösthalvåren 2020 och 2021.
- De som började studera med studiemedel hösthalvåret 2021 och som inte hade studiemedel under andra halvåren 2019 eller 2020.

Av tabell 6 framgår att de som började studera andra halvåret 2020 hade betydligt högre inkomster än de som redan var i studier under andra halvåret 2019. Likaså hade de som tillkom som studiemedelstagare hösten 2021 betydligt högre inkomster än både de som studerade sedan 2019 och de som studerade sedan 2020. Samtidigt kan det konstateras att samtliga grupper ökade sina inkomster mellan andra halvåret 2019 och motsvarande halvår 2021. För dem som studerade hela vägen mellan 2019 och 2021 minskade dock inkomsterna under 2020, för att sedan öka under 2021. Medianinkomsterna skiljer sig inte så mycket mellan grupperna under hösten 2021, medan medelinkomsten är betydligt högre för dem som började studera med studiemedel efter att inkomstprövningen avskaffades.

Tabell 6 Inkomster (kronor) per halvår för studerande med studiemedel under ett, två respektive tre halvår

	2019 h 2		2020 h 2		2021 h 2	
	Medel	Median	Medel	Median	Medel	Median
Studerande tre halvår	42 828	39 222	40 787	34 643	54 051	46 028
Studerande två halvår	-	-	59 619	46 032	61 598	46 986
Studerande ett halvår	-	-	-	-	71 116	53 248

Av dem som började studera under 2021 hade 21 procent inkomster under andra halvåret 2021 som översteg 117 200 kronor²⁹. Motsvarande andel med så höga inkomster under andra halvåret 2021 var 15 procent bland dem som började studera under 2020 och 10 procent bland dem som började studera 2019.

En viktig förklaring till skillnaderna mellan studerandegrupperna tycks därmed vara att fler studerande med inkomster från arbete successivt har tillkommit som studiemedelstagare. De har således arbetat, antingen som vanligt eller i en lägre omfattning än vanligt, och samtidigt börjat ta studiemedel för studier de bedriver parallellt med detta arbete.

²⁹ Den högsta percentilen (se tabell X.2 i bilaga). Motsvarar en årsinkomst på minst 234 400 kronor om halvåret räknas upp till helår genom att multipliceras med två.

Sammanfattning av avsnittet

- Studerande på eftergymnasial nivå hade de högsta inkomsterna under hela den studerade perioden, men inkomsterna för dem som studerade på grundskolenivå ökade mest.
- De som studerade redan innan sloandet av fribeloppet fick ökade inkomster. Deras inkomster var dock betydligt lägre än de som började studera först när inkomstprövningen avskaffats.
- De högre inkomsterna under andra halvåret 2020 och 2021 beror till stor del på tillkommande studerande med studiemedel som sannolikt hade arbete som huvudsaklig sysselsättning.

3.3.6 Inkomster och fribeloppet

Andelen med inkomster över fribeloppsgränsen ökade under 2021

Andelen av de studerande som hade inkomster som översteg fribeloppsnivån, eller den återskapade fribeloppsnivån, ger en uppfattning om inkomstutvecklingens förhållande till fribeloppsgränsen. Det ger även en uppfattning om huruvida studerande anpassar sina inkomster till fribeloppsnivån eller inte när det finns ett fribelopp.

Tabell 7 Andel (procent) studerande med studiemedel som hade en inkomst som översteg fribeloppsgränsen, första halvåret 2019 – andra halvåret 2021

	Kvinnor	Män	Totalt
2019 h 1	7,5	6,7	7,2
2019 h 2	7,2	7,5	7,3
2020 h 1 ¹	9,2	9,1	9,2
2020 h 2 ¹	13,8	14,6	14,1
2021 h 1 ¹	14,5	14,7	14,5
2021 h 2 ¹	16,3	17,2	16,6

¹ Fribeloppsnivån har återskapats.

Andelen med inkomster över fribeloppsnivån var drygt 7 procent under 2019. Därefter ökade andelen måttligt under första halvåret 2020 då det för de flesta ännu inte var känt att inkomstprövningen skulle avskaffas. Hösten 2020 och under hela 2021 var detta dock känt och andelen studerande som hade inkomster över den återskapade fribeloppsgränsen ökade stadigt under dessa halvår.

Sker det då någon anpassning av studerandes inkomster till fribeloppsgränsen? Eftersom andelen studerande med inkomster över fribeloppsgränsen ökade markant när det blev känt att inkomstprövningen skulle avskaffas, är svaret på frågan ”ja”. Att inkomsterna ökar berodde dock i huvudsak på att det tillkom studerande som hade arbete som huvudsaklig sysselsättning. Arbete bland dem som redan studerar påverkas i mindre utsträckning av att det finns en fribeloppsgräns. Detta framgår även av diagrammen i bilaga (diagram X.2 och X.3). Av dessa framgår att det inte tycks ha skett någon avgörande anpassning under 2019 i så motto att större studerandegrupper slutar att arbeta när de närmar sig eller når fribeloppsgränsen. Om så hade varit fallet hade vi sett en bulk av studerande strax under fribeloppsnivån.

Andelen med inkomster över (den återskapade) fribeloppsgränsen under andra halvåret 2021 var 12 procent för dem som hade studerat sedan 2019, 17 procent för dem som varit i studier sedan 2020 och 21 procent för dem som började studera 2021. Detta visar också att de som började studera 2021 hade betydligt högre inkomster jämfört med dem som var i studier 2019 respektive påbörjade studierna under 2020.

De som inte skulle ha haft rätt till studiemedel

I detta avsnitt redovisas den andel av de studerande som enligt vår bedömning inte skulle ha haft rätt till studiemedel om inkomstprövningen bibehållits. Denna studerandegrupp har också betydelse för kostnadsberäkningen (se nedan).

Fribeloppet för 2020 och 2021 har i den här studien satts med utgångspunkt i hur många veckor och med vilken studietakt den studerande hade studiemedel under halvåret. Inkomsten har fördelats enligt de principer som vi redogör för i avsnitt 3.3.3. Därefter har reduceringen beräknats för dem som haft en i förhållande till fribeloppet överskjutande inkomst. Reduceringen har därefter påförts de utbetalda beloppen för respektive halvår och i det fall det belopp som återstår att betala ut är lägre än 0,25 procent av prisbasbeloppet per vecka så bedöms personen inte ha haft rätt till studiemedel.³⁰

Tabell 8 Andel (procent) studerande kvinnor och män som med bibehållet fribelopp beräknats sakna rätt till studiemedel, 2020–2021

	Kvinnor	Män	Totalt
2020 h 1	1,8	2,0	1,9
2020 h 2	4,2	5,0	4,6
2021 h 1	5,7	6,1	5,9
2021 h 2	6,0	6,6	6,3

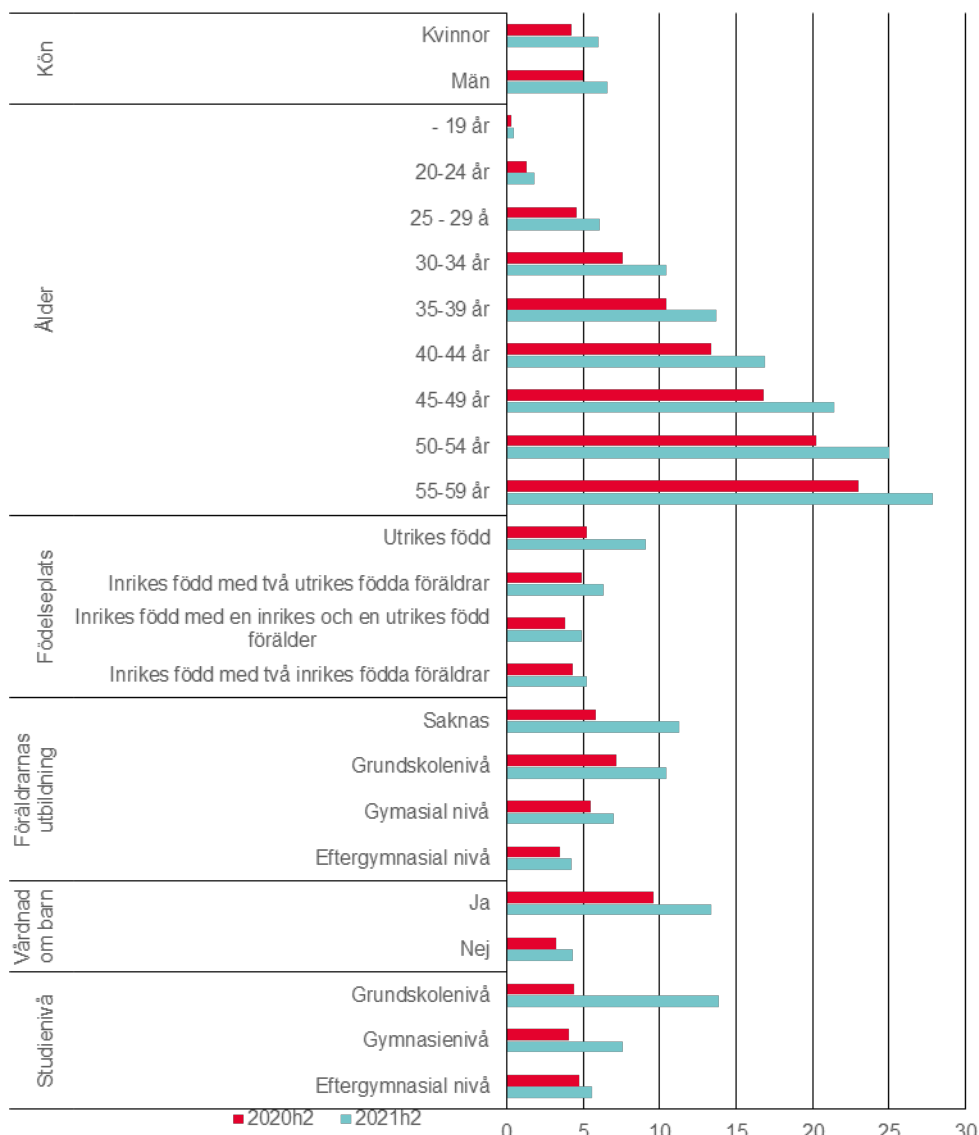
Andelen som bedömts sakna rätt till studiemedel om fribeloppet bibehållits ökade bland både kvinnor och män under 2021. Kvinnornas andel ökade till 5,7 respektive 6 procent för de båda halvåren. Av männen var det 6,1 respektive 6,6 procent som inte skulle ha haft rätt till studiemedel. Hösten 2021 var det enligt våra beräkningar sammanlagt 27 700 personer som inte skulle ha fått studiemedel med bibehållen inkomstprövning.

Dessa studerande kan ses som en kostnad för studiestödet som beror på att inkomstprövningen tillfälligt togs bort. Vissa av de studerande kan förvisso ha varit personer som ökade sitt arbete just med anledning av att fribeloppet togs bort, men en klar majoritet av gruppen bedöms vara personer som redan arbetade och hade arbete som huvudsaklig försörjning och som fick möjlighet att också ta studiemedel.

³⁰ Den främsta felkällan i beräkningen handlar om det halvår till vilket en inkomst av kapital eller näringsverksamhet ska föras. Detta kunde exempelvis under 2019 utredas med hjälp av de studerande, men kunde inte utredas under 2020 eller 2021 eftersom inkomstprövningen då var slopad. Inkomsterna från kapital och näringsverksamhet har därför fördelats med hälften på respektive halvår. Att göra en sådan hälftindelning blir felaktigt för den som till exempel sålt aktier under våren och har kunnat visa att så var fallet, samt har studiemedel enbart under hösten, eller tvärtom.

Vilka var det då som fick studiemedel under 2020, men som med bibehållen inkomstprövning inte skulle ha haft rätt till det? Andelarna i diagram 7 nedan avser andra halvåret 2021 jämfört med andra halvåret 2020.

Diagram 7 Andel (procent) som inte hade haft rätt till studiemedel med bibehållen inkomstprövning, efter bakgrundsfaktorer, andra halvåret 2020 och 2021



Andelen av de studerande som hade inkomster som inte hade gett dem rätt till studiemedel ökade i samtliga studerandegrupper mellan andra halvåret 2020 och andra halvåret 2021. Särskilt ökade andelen bland dem som studerade på grundskolenivå. Under andra halvåret 2021 var andelen som inte skulle ha haft rätt till studiemedel väsentligt högre på grundskolenivå jämfört med på både gymnasial och eftergymnasial nivå. Allra högst andel som inte skulle ha kunnat få studiemedel med bibehållen inkomstprövning återfanns i de äldsta studerandegrupperna. Bland dem som var minst 50 år gamla var det mer än 25 procent som inte hade haft rätt till studiemedel om inkomstprövningen hade funnits kvar. Eftersom fler har barn i äldre åldersgrupper ökade även andelen med barn som inte skulle ha haft rätt till studiemedel.

Det finns skillnader mellan studerande som var i studier 2019, respektive dem som började studera 2020 respektive 2021. För dem som studerade redan under hösten 2019, det vill säga innan inkomstprövningen tillfälligt avskaffades, var det bara 2,8 procent som hade inkomster som gjorde att de inte skulle ha haft rätt till studiemedel andra halvåret 2021. För de som studerade hösten 2020 men inte hösten 2019 var motsvarande andel 6,1 procent och för dem som studerade hösten 2021 men inte något av de andra hösthalvåren var andelen 9,2 procent (se tabell 9).

Tabell 9 Andel (procent) studerande med studiemedel under ett, två respektive tre halvår som inte hade haft rätt till studiemedel med bibehållen inkomstprövning

	2020 h 2	2021 h 2
Studerande tre halvår	1,0	2,8
Studerande två halvår	5,2	6,1
Studerande ett halvår	-	9,2

Sammanfattning av avsnittet

- Under hösten 2021 bedöms att 6,3 procent av samtliga studerande inte skulle ha haft rätt till studiemedel med bibehållen inkomstprövning. Motsvarande siffra för dem som började studera under 2021 var 9,2 procent.
- Äldre studerande skulle förhållandevis ofta ha saknat rätt till studiemedel med bibehållen inkomstprövning. Även de som studerade på grundskolenivå och studerande med barn skulle relativt ofta saknat rätt till studiemedel om inkomstprövningen hade funnits kvar.

3.3.7 Arbete inom vård- och omsorgsområdet

Ett syfte med att tillfälligt slopa inkomstprövningen var att underlätta för studerande att avlasta vården, utan att de riskerade att gå miste om studiemedel på grund av för hög inkomst.³¹ I den förra rapporten om den tillfälligt slopade inkomstprövningen visade resultaten bland annat att den klart vanligaste sektorn att arbeta inom för studerande med studiemedel också var vård och omsorg.³² Andelen som arbetade inom sektorn vård och omsorg ökade dessutom med 1 procentenhet andra halvåret 2020 jämfört med andra halvåret 2019. Ökningen kunde inte enbart tillskrivas den tillfälligt slopade inkomstprövningen, utan kunde sannolikt främst förklaras av tillgången på arbete inom vårdsektorn och de förändringar inom arbetsmarknaden som skedde i inledningen av covid-19-pandemin.³³

³¹ Se bl.a. Utbildningsdepartementet. Pressmeddelande den 30 mars 2020. Fribeloppet slopas under 2020 för att fler ska kunna avlasta vården och andra samhällsberande sektorer.

³² CSN, Den tillfälligt slopade inkomstprövningen.

³³ Bl.a. Socialstyrelsen visar att efterfrågan på utbildad personal till vårdsektorn var stor. Se Socialstyrelsen. Bedömning av tillgång och efterfrågan på legitimerad personal i hälso- och sjukvård samt tandvård. Socialstyrelsen, artikelnummer 2021-2-7200. Stockholm: Socialstyrelsen, 2021 och Socialstyrelsen. Bedömning av tillgång och efterfrågan på legitimerad personal i hälso- och sjukvård samt tandvård. Socialstyrelsen, artikelnummer 2022-2-7759. Stockholm: Socialstyrelsen, 2022.

I detta avsnitt följer vi upp resultaten från den förra rapporten för att se om ytterligare studerande började arbeta inom vård- och omsorgssektorn 2021 och om dessa arbetade mer än vad motsvarande studerande gjort tidigare.

Uppgifterna på halvårsnivå i detta avsnitt avser inkomst av tjänst från Skatteverket fördelad enligt individuppgifterna i arbetsgivardeklarationerna (så kallad AGI). De månadsvisa inkomstuppgifterna baseras enbart på uppgifterna i arbetsgivardeklarationer. De inkomster som redovisas är medianinkomster.

Vanligast att arbeta inom vård- och omsorgsområdet

Vi börjar med att titta på andelen studiemedelstagare som arbetade inom respektive sektor. En femtedel av de studerande arbetade inom sektor vård och omsorg, vilket innebär att den är den klart största sektorn att arbeta inom. Det gäller särskilt bland kvinnor, där nästan en fjärdedel arbetade inom vård och omsorg. Män arbetade med lika andelar inom vård- och omsorgsområdet och inom handelsområdet (12 procent vardera). Totalt har andelen som arbetade inom vård och omsorg ökat med en procentenhet mellan andra halvåret 2019 och andra halvåret 2021. Det är dock endast bland kvinnor som andelen ökat, medan den är oförändrad bland män.

Överlag är andelen studerande inom varje sektor tämligen stabil. De större förändringar som skett är att andelen som helt saknar inkomst av tjänst har varierat förhållandevis kraftigt under perioden. Det kan främst förklaras av covid-19-pandemin, där utsikterna på arbetsmarknaden blev sämre och många unga blev helt eller delvis arbetslösa. Många som arbetade inom områden som var särskilt drabbade av pandemin tappade sina inkomster under 2020. Under 2021 skedde det en återhämtning inom dessa områden.

Tabell 10 Andel (procent) av samtliga studiemedelstagare, fördelade efter sektor för arbete, andra halvåret 2019, andra halvåret 2020 och andra halvåret 2021^{1,2,3}

	Kvinnor			Män			Totalt		
	2019 h2	2020 h2	2021 h2	2019 h2	2020 h2	2021 h2	2019 h2	2020 h2	2021 h2
Sektor	Andel	Andel	Andel	Andel	Andel	Andel	Andel	Andel	Andel
Jordbruk, skogsbruk och fiske	0	0	0	1	1	1	1	1	1
Tillverkning	3	3	3	7	6	7	5	4	5
Byggverksamhet	1	1	1	3	3	3	2	2	2
Handel mm	16	14	15	12	11	12	14	13	14
Transport och magasinering	2	2	2	5	5	5	3	3	3
Hotell och restaurangverksamhet	6	5	6	6	4	5	6	5	6
Informations och kommunikationsverksamhet	1	1	1	2	2	2	2	2	2
Finans och försäkringsverksamhet	1	1	1	2	2	2	2	1	1
Fastighetsverksamhet	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Uthyrning, fastighetsservice, resetjänster mm	5	5	5	8	8	9	7	6	7
Offentlig förvaltning och försvar	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Utbildning	11	10	11	6	6	6	9	8	9
Vård och omsorg	23	23	24	12	13	12	18	19	19
Kultur, nöje och fritid	3	2	3	3	3	3	3	2	3
Annan serviceverksamhet	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Okänd ⁴	6	6	6	3	4	3	5	5	5
Saknar inkomst av tjänst	16	19	16	23	27	22	19	22	18

¹ I denna rapport är uppgifter om sektor hämtade från ett annat register än i den föregående rapporten, mindre avvikelser från tidigare publicerade uppgifter kan därför förekomma.

² Personen tillhör den sektor där hen har arbetat flest månader under halvåret. Vid lika många månader inom flera sektorer har samtliga sektorer räknats. En person kan därför förekomma mer än en gång i tabellen.

³ Sektorer där mindre än 0,5 procent arbetade har utlämnats

⁴ Kategorin innehåller dels arbete i okänd sektor, dels inkomster från socialförsäkringsförmåner

Andelen män som helt har saknat inkomst av tjänst är genomgående högre än andelen kvinnor. Att kvinnor mer sällan saknar inkomst av tjänst beror på flera faktorer. De är till exempel äldre och har oftare barn, något som är förknippat med högre utgifter. Kvinnor tar också lån i en lägre utsträckning än män, något som också kan öka behovet av arbetsinkomster.

Inkomsten ökade inom vård- och omsorgsområdet

Som en effekt av den tillfälligt slopade inkomstprövningen ökade både medel- och medianinkomsten i inkomstslaget tjänst för de studerande som arbetade. Den ökning som inleddes i samband med det tillfälliga slopandet av fribeloppet 2020 fortsatte under 2021. En jämförelse mellan andra halvåret 2019 och andra halvåret 2021 visar att studerande som arbetade inom vård och omsorgsområdet ökade sina inkomster med 22 procent under perioden. Störst ökning skedde inom byggsektorn där inkomsterna ökade med 30 procent.

Sektorer som inledningsvis drabbades hårt av nedskärningar under pandemin, som exempelvis handel, hotell och restaurang, samt kultur, nöje och fritid, hade mer modesta inkomstökningar under perioden.

Bakom inkomstökningarna finns flera förklaringar, dels har studerande kunnat arbeta mer under perioden då de inte haft något fribelopp att förhålla sig till, dels har det tillkommit studerande med arbete som huvudsaklig sysselsättning.

Tabell 11 Medianinkomster för studerande med studiemedel (kronor per halvår) och inkomst av tjänst, fördelade efter sektor för arbete, andra halvåret 2019, andra halvåret 2020 och andra halvåret 2021^{1,2,3}

Sektor	2019 h2	2020 h2	2021 h2	Förändring i procent 2019 h2 --> 2021 h2
Byggverksamhet	55 293	65 470	71 800	30 %
Utbildning	44 397	50 576	56 588	27 %
Informations och kommunikationsverksamhet	49 158	60 000	62 118	26 %
Verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik	44 039	52 222	55 302	26 %
Vård och omsorg	52 759	60 556	64 309	22 %
Offentlig förvaltning och försvar	58 227	65 509	69 664	20 %
Uthyrning, fastighetsservice, resetjänster mm	51 954	55 985	61 220	18 %
Tillverkning	55 475	62 010	64 476	16 %
Finans och försäkringsverksamhet	61 648	69 089	70 758	15 %
Transport och magasinering	54 204	58 295	62 184	15 %
Okänd ⁴	18 059	19 963	20 493	13 %
Annan serviceverksamhet	37 495	39 079	42 303	13 %
Hotell och restaurangverksamhet	46 310	47 859	52 094	12 %
Fastighetsverksamhet	44 952	47 021	49 998	11 %
Handel mm	57 717	59 705	63 192	9 %
Kultur, nöje och fritid	42 707	41 169	46 442	9 %
Totalt	50 151	54 656	58 504	17 %

¹ I denna rapport är uppgifter om sektor hämtade från ett annat register än i den föregående rapporten, mindre avvikelser från tidigare publicerade uppgifter kan därför förekomma.

² Personen tillhör den sektor där hen har arbetat flest månader under halvåret. Vid lika många månader inom flera sektorer har samtliga sektorer räknats. En person kan därför förekomma mer än en gång i tabellen.

³ Sektorer där mindre än 0,5 procent av de studerande arbetade har utlämnats

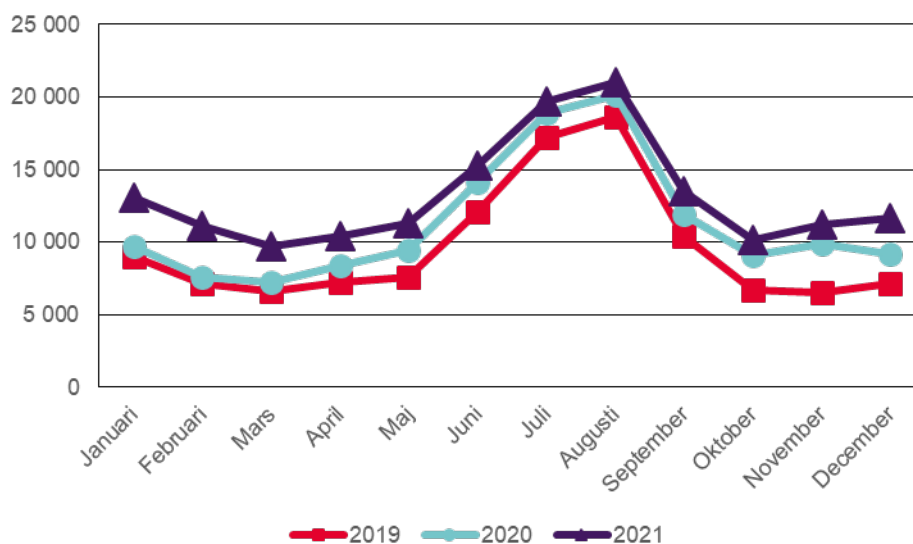
⁴ Kategorin innehåller dels arbete i okänd sektor, dels inkomster från socialförsäkringsförmåner

Den 30 mars 2020 publicerades pressmeddelandet från utbildningsdepartementet att fribeloppet slopas under 2020 för att fler skulle kunna avlasta vården och andra samhällsbärande sektorer. En första effekt ser vi i april 2020 där inkomsterna inom sektor vård- och omsorg började öka mer jämfört med motsvarande månad föregående år. Inkomsterna inom sektorn fortsatte sedan under hela 2020 att ligga klart högre jämfört med motsvarande månader föregående år. Ökningarna av inkomster från april 2020 kan förklaras av tillkommande studerande med arbete som huvudsaklig sysselsättning, av att studerande inte längre hade något fribelopp att förhålla sig till, samt av god tillgång på arbete inom sektorn.

I december 2020 meddelade regeringen att avsikten var att tillfälligt slopa fribeloppet även under våren 2021. De studerande kände alltså till att fribeloppet skulle slopas i

inledningen av vårterminen 2021 och vi ser därför en kraftigare ökning av inkomsterna under främst månaderna januari, februari och mars 2021 jämfört med motsvarande månader 2020.

Diagram 8 Medianinkomst (kronor) för studerande med studiemedel och inkomst från arbete från sektor vård- och omsorg, januari 2019 – december 2021¹



¹ Inkomster såsom redovisade i arbetsgivardeklarationer. För att räknas ska personen ha läst med studiemedel under aktuellt halvår, i huvudsak arbeta inom vård- och omsorgsområdet samt haft inkomst av tjänst under aktuell månad

Den tillfälligt slopade inkomstprövningen hade liten effekt för dem som redan var i studier

Många förändringar i de studerandes inkomster kan sannolikt förklaras av att det tillkom studerande som hade arbete som huvudsyssla. För att minska de tillkommandes inverkan har vi valt att följa dem som studerade i en följd från och med andra halvåret 2019 till och med andra halvåret 2021³⁴ och som arbetade parallellt med studierna. Här väljer vi att följa studerande oberoende av vilken sektor de arbetat inom. Hur påverkades de av den slopade inkomstprövningen och arbetade de mer under pandemin?

Jämfört med hela studerandegruppen är inkomsterna inom gruppen som studerade i en följd lägre under främst de studieintensiva månaderna. En förklaring är att det i denna grupp är färre som har arbete som huvudsaklig sysselsättning. Andra förklaringar är att man i genomsnitt är yngre och i genomsnitt har fler veckor med studiemedel per halvår jämfört med studerandegruppen i stort.

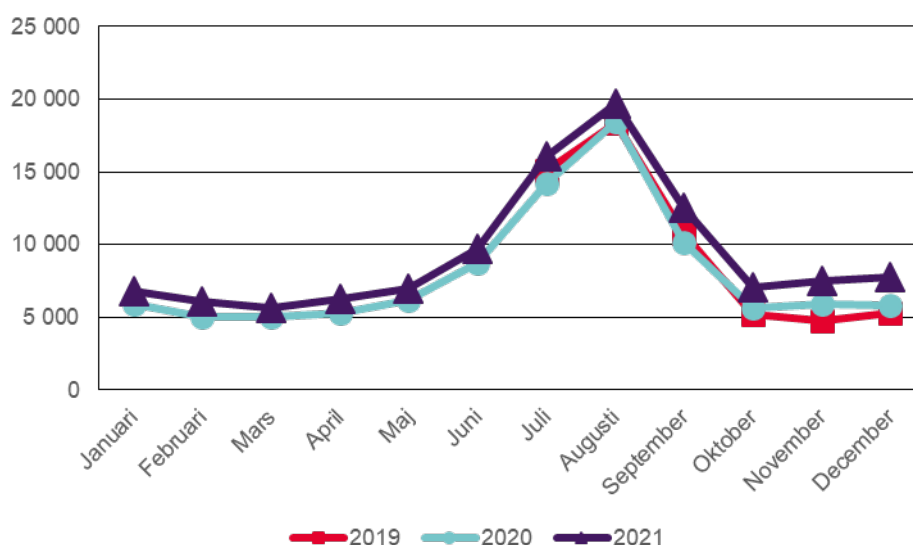
En samlad bedömning är att det tillfälliga slopandet av inkomstprövningen inledningsvis inte hade någon större betydelse för inkomsten hos dem som redan var i studier när fribeloppet slopades. Trots att fribeloppet tillfälligt var slopat under det andra halvåret 2020 var inkomsterna stundom lägre än motsvarande månader 2019. Det

³⁴ Personen har studerat med studiemedel alla terminer under perioden andra halvåret 2019 – andra halvåret 2021.

beror sannolikt på att tillgången på arbete minskade på grund av pandemin. Antalet som arbetade var lägre mellan april 2020 och september 2020.

Under första halvåret 2021 låg inkomsterna något över 2020 års inkomster. I detta sammanhang är det dock viktigt att komma ihåg att fribeloppets tillfälliga slopande inte var känt under stora delar av våren 2020. Under hösten 2021 börjar inkomsterna öka mer än tidigare även för dem som studerade redan före pandemin, om än från en förhållandevis låg nivå (se diagram 9).

Diagram 9 Medianinkomst (kronor) för studerande som läste med studiemedel i en följd andra halvåret 2019 – andra halvåret 2021^{1,2,3}

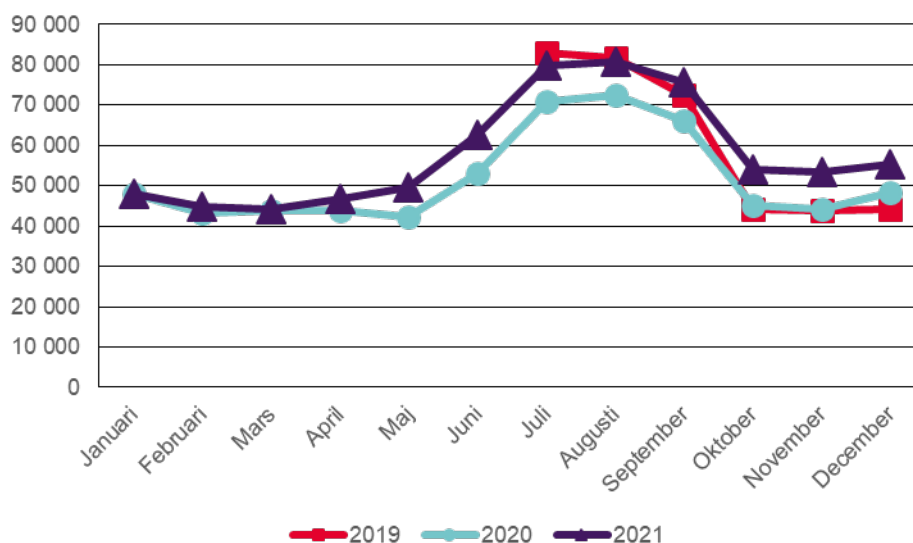


¹ Totalt ingår 119 230 personer i gruppen.

² Inkomster såsom redovisade i arbetsgivardeklarationer. För att räknas ska personen ha läst med studiemedel under aktuellt halvår samt haft inkomst av tjänst under aktuell månad

³ Jämfört med studerandegruppen i stort har gruppen som studerar i en följd en högre andel studerande på eftergymnasial nivå och en lägre andel studerande på grundskole- och gymnasial nivå. De är också yngre än studerandegruppen i stort, har i genomsnitt fler veckor med studiemedel under varje halvår medan könsfördelningen är identisk.

Diagram 10 Antal med inkomst av arbete för studerande som läste med studiemedel i en följd andra halvåret 2019 – andra halvåret 2021 ^{1,2}



¹ Totalt ingår 119 230 personer i gruppen.

² Jämfört med studerandegruppen i stort har gruppen som studerar i en följd en högre andel studerande på eftergymnasial nivå och en lägre andel studerande på grundskole- och gymnasial nivå. De är också yngre än studerandegruppen i stort, har i genomsnitt fler veckor med studiemedel under varje halvår medan könsfördelningen är identisk.

Sammanfattning av avsnittet

- Vård och omsorg är den klart vanligaste sektorn att arbeta inom för studerande. Totalt var det 19 procent som arbetade inom sektorn andra halvåret 2021 vilket var en ökning med 1 procentenhet jämfört med andra halvåret 2019.
- Andelen som arbetade i vårdsektorn ökade bland kvinnor.
- Att en högre andel arbetade inom vård- och omsorgssektorn är sannolikt främst ett resultat av förändringar på arbetsmarknaden, men även det tillfälliga sloandet av inkomstprövningen underlättade arbete.
- Inkomsterna ökade för dem som arbetade i vård- och omsorgssektorn, men inkomsterna ökade mer inom flera andra sektorer
- Den tillfälligt slojade inkomstprövningen hade liten effekt för dem som redan var i studier.

3.3.8 Arbete och studieprestationer

I detta avsnitt kommer vi att undersöka om det finns ett samband mellan de studerandes arbete (inkomster) och deras studieprestationer. I analysen har högskolestuderandes studieresultat använts. Anledningen till att vi enbart har tittat på resultat från högskolan är att det för högskolan finns ett samlat register för alla högskolor och universitet (Ladok) och att det är möjligt att ställa avklarade poäng i förhållande till registrerade poäng. I analysen har vi använt alla studerande som varit registrerade för någon poäng respektive termin. Dessa har sedan ställts i relation till de högskolepoäng

som klarades av under den pågående terminen eller under den efterföljande terminen.³⁵

I den förra rapporten om den tillfälligt slopade inkomstprövningen visade resultaten bland annat att studiemedelstagarnas prestationer ökade under andra halvåret 2020 jämfört med motsvarande halvår 2019.³⁶ De med låga respektive höga inkomster klarade en lägre andel av sina poäng jämfört med dem som hade medelhöga inkomster. De som hade inkomster under fribeloppsgränsen klarade en högre andel av poängen jämfört med dem som låg över fribeloppsgränsen. Under 2020 bedömdes sammantaget att avskaffandet av inkomstprövningen inte hade något avgörande effekt för genomströmningen.

I detta avsnitt följer vi bland annat upp resultaten från den förra rapporten för att se om det skett någon förändring i de studerandes prestationer kopplade till de studerandes inkomster och den slopade inkomstprövningen.

Inkomster får i denna analys spegla studerandes arbete. De inkomster som redovisas är inkomster av tjänst, dvs. inkomster som huvudsakligen är förknippade med arbete. Inkomstklasserna har satts genom en percentilindelning av samtliga studiemedelstagares halvårsinkomster. Det innebär att det till exempel är fler studerande i de lägsta respektive högsta inkomstklasserna hösten 2021, jämfört med hösten 2019 (se tabell X.2 i bilagan).

Tabell 12 Inkomstklasser för inkomst av tjänst

Inkomstintervall	Inkomstklass
0 - 301	1-2
302 - 6 000	3
6 001 - 17 512	4
17 513 - 30 499	5
30 500 - 43 998	6
43 999 - 58 862	7
58 863 - 79 512	8
79 513 - 117 215	9
117 216 -	10

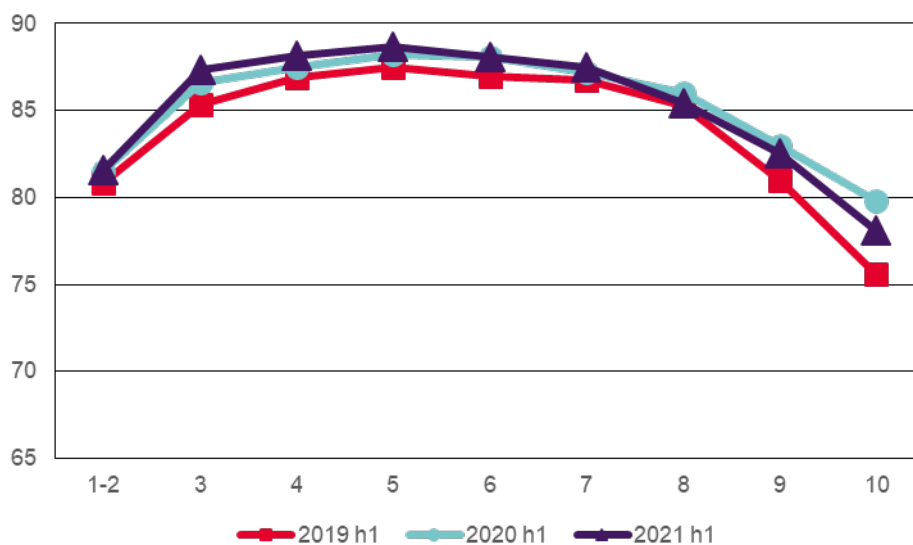
³⁵ I en del fall har kurser löpt över mer än en termin och prestationen kan då bli högre än 100 procent. I de fallen har prestationsgraden satts till 100 procent som alltså är den maximala prestationsgraden i undersökningen

³⁶ CSN, Den tillfälligt slopade inkomstprövningen – betydelse för inkomster, arbete, studieresultat och kostnader.

Sambandet mellan inkomster och prestationer för högskolestuderande

I diagram 11 jämförs studieresultaten för studerande första halvåret 2019, 2020 och 2021 efter studerandes inkomst. De med låga respektive höga inkomster uppvisar även fortsatt ett samband med lägre studieresultat än de med medelhöga inkomster. Studieresultaten under våren 2020 och våren 2021 ligger något över resultatet för våren 2019.

Diagram 11 Inkomster av tjänst fördelat i inkomstklasser i förhållande till andelen avklarade högskolepoäng (procent), första halvåret 2019, första halvåret 2020 och första halvåret 2021



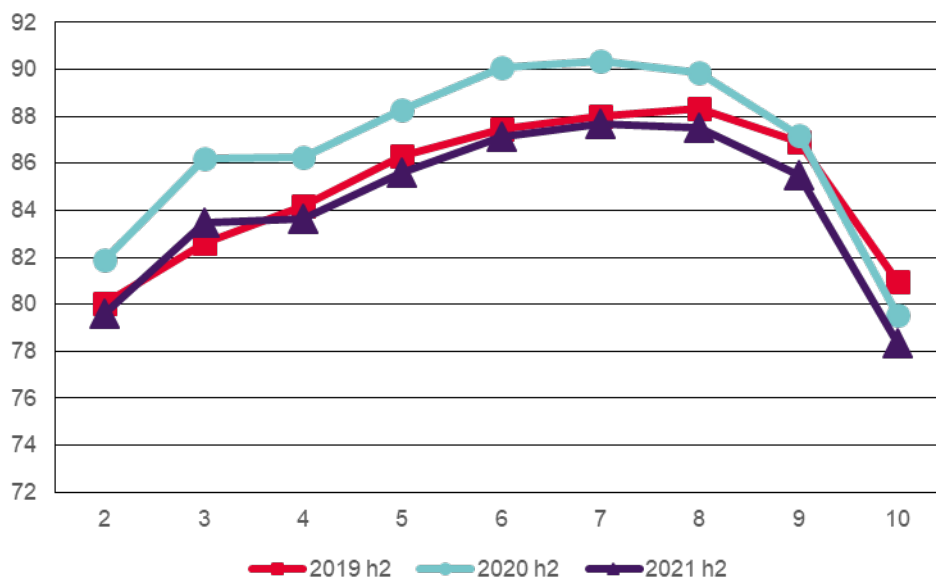
Tittar vi då på höstterminerna ser vi delvis en annan utveckling. Under hösten 2020 var prestationsgraden högre än normalt. En förklaring till det goda resultatet är sannolikt att lärosätena tvingades till alternativa former för tentamen när möjligheten till traditionell salstentamen och liknande försvårades under inledningen av pandemin. Efter lättade restriktioner under 2021 återgick lärosätena successivt till en verksamhet som i mindre grad än tidigare begränsades av pandemin³⁷ vilket också fick effekt för studieresultaten. Dessa återgick under hösten 2021 till en nivå liknande den som gällde före pandemin. Under det andra halvåret 2021 var den samlade prestationsgraden 85 procent vilket kan jämföras med 86 procent andra halvåret 2019 och 87 procent andra halvåret 2020.³⁸

Vi ser i diagram 12 att studerande med låga respektive höga inkomster har ett lägre studieresultat, men också att prestationsgraden för andra halvåret 2021 är lägre än för motsvarande halvår 2019 och 2020 för nästan samtliga inkomstklasser.

³⁷ UKÄ. Universitet och högskolor – årsrapport 2022. Stockholm: UKÄ, 2022. (2022)

³⁸ I tidigare publikationer har andra siffror redovisats. Ett inläsningsfel orsakade att prestationsgraden som presenterades var något lägre än den faktiska prestationsgraden. Förhållandet mellan terminerna eller mellan olika inkomstgrupper påverkades dock inte av inläsningsfelet.

Diagram 12 Andelen avklarade högskolepoäng av registrerade högskolepoäng. Fördelat efter de första halvåren under 2019–2021 och fördelat efter inkomstklasser under de första halvåren under 2019–2021.



Sammanfattning av avsnittet

- Studerande med låga respektive höga inkomster har ett något sämre studieresultat än de med medelhöga inkomster.
- Det tillfälliga slopandet av inkomstprövningen hade ingen större påverkan på studieresultaten i högskolan.
- Studieresultaten förbättrades när lärosätena tvingades till alternativa former för tentamen. Det slopade fribeloppet hade sannolikt ingen inverkan på denna resultatförbättring.

3.3.9 Kostnader 2021

Direkta kostnader för studiestödet

I detta avsnitt redovisas beräknade kostnader för den slopade inkomstprövningen under 2021. CSN har beräknat kostnaden med utgångspunkt från de senaste siffrorna före slopandet, det vill säga från 2019. De beräknade kostnaderna avser studiemedel.

För 2021 har kostnaden för slopandet beräknats till 1 253 miljoner kronor, varav 911 miljoner i bidrag, 233 miljoner i avsättningar för statlig ålderspensionsavgift, 43 miljoner i avsättning för förväntade kreditförluster och räntor. Av den totalt beräknade kostnaden 2021 medförde 994 miljoner en ökad utgift i statsbudgeten för 2021. Resterande 259 miljoner är hänförlig till efterkontrollen av inkomst där merparten beräknas vara uteblivna återkrav av bidrag som minskar statsbudgetens inkomster år 2023.

Tabell 13 Kostnad för slopat fribelopp (studiemedel) kalenderåret 2021, miljoner kronor

	Bidrag ¹	Pensionsavgifter	Kreditförluster /räntor	Total kostnad	varav utgift under året
Utebliven reducering	102,2	26,1	4,9	133,2	133,2
Uteblivet återkrav	189,5	48,4	12,0	259,2	0,0
Studierande utan rätt till studiemedel – om inkomstprövningen behållits	619,2	158,1	26,3	860,7	860,7
Summa kostnad	911,0	232,6	43,2	1 253,2	994,0

¹ Inklusivt tilläggsbidrag

Kostnaden för kreditförluster har beräknats utifrån den princip som gällde under 2021. Det vill säga att 5,5 procent av utbetalt lån avsattes för framtida kreditförluster. Från och med år 2023 har principen ändrats genom att en ny räntemodell införts som finansierar kreditförluster genom räntepåslag.

Den beräknade kostnaden för utebliven reducering och återkrav baseras på siffror från 2019 som har räknats upp efter totalvolymerna och beloppsnivåer för 2021.

Utgiften för tillkommande studiemedelstagare har beräknats utifrån uppgiften att 23 108 personer under första halvåret och 25 228 personer under andra halvåret hade inkomster som inte skulle ha gett rätt till studiemedel om inkomstprövningen inte varit slopad.³⁹ Beräkningen baseras på genomsnittsbelopp och antalsuppgifter som är härledda från det underlag som beskrivs i tabell 8 och i avsnitt 1.4 i den förra rapporten⁴⁰, med uppgifter både från CSN:s och SCB:s register.

Kostnadsberäkningarna är givetvis osäkra. Det kan finnas risk för att vissa av de tillkommande personerna som beräknats inte skulle ha haft rätt till studiemedel i själva verket är personer som skulle fått reducering eller återkrav och att utgifter för dessa personer till viss del ”dubbelräknas”. Samtidigt finns risk för att andra kostnader underskattats.

Utöver de beräkningar som redovisats ovan kan det således finnas andra effekter av det slopade fribeloppet som påverkat kostnaderna. Dessa har dock bedömts vara alltför osäkra för att medtas i beräkningarna, men vissa faktorer diskuteras i bilaga, avsnitt ’dödviktscostnader’.

Administrativ besparing

CSN kontrollerar först studiemedelstagarnas inkomster i förhållande till de inkomstuppgifter de studerande själva lämnar och sedan, två år senare, gentemot taxeringsuppgifter för inkomståret. Denna inkomstkontroll, och tillhörande handläggning av återkrav, kostar 6 miljoner kronor för ett normalt år. Därutöver tillkommer kostnader för personal inom systemförvaltning och IT på 0,5 miljoner kronor. Eftersom CSN inte behöver göra någon inkomstkontroll eller handläggning

³⁹ En mindre minskning av antalsuppgifterna har gjorts vilken är baserad på utfalls-siffror.

⁴⁰ CSN, Den tillfälligt slopade inkomstprövningen, s. 12-14.

av återkrav av inkomsterna under 2021 kommer myndigheten att spara 6,5 miljoner kronor. Besparingen kommer i huvudsak att inträffa under 2023.

3.4 Slopade inkomstprövning för studiestartsstöd

Under pandemin avskaffades under 2020 tillfälligt inkomstprövningen för studerande med studiestartsstöd. CSN återrapporterade om betydelsen av denna tillfälliga förändring i maj 2022 i rapporten *Den tillfälligt slopade inkomstprövningen – betydelse för inkomster, arbete, studieresultat och kostnader*.⁴¹

Sammanfattningsvis ökade inkomsterna för studerande med studiestartsstöd från en mycket låg nivå. Andelen av de studerande som hade inkomster som inte skulle ha gett dem rätt till studiestartsstöd med bibehållen inkomstprövning var drygt 1 procent. Flest studerande med studiestartsstöd arbetade inom vård- och omsorgsområdet, men andelen som arbetade i sektorn minskade under tiden inkomstprövningen var avskaffad. CSN:s sammantagna bedömning var att studerande med studiestartsstöd i mycket liten utsträckning påverkades av inkomstprövningen i sina val och överväganden.

3.5 Höjt tillägglån

Tillägglån är ett komplement till studiemedel. Syftet med tillägglånet är att förstärka studiemedlen för äldre studerande som har arbetat innan de började studera. Tillägglån kan lämnas till studerande som är 25 år eller äldre, som har studielån och som har haft en viss inkomst under det år som föregår studiernas början.⁴²

Under covid-19-pandemin höjdes tillägglånet temporärt. Det här kapitlet avhandlar studerande som har rätt till tillägglån, deras ekonomi och om det höjda tillägglånet stärkte deras ekonomi under pandemin.

3.5.1 Höjningen och dess syfte

Vid en veckas heltidsstudier lämnas tillägglån vanligtvis med ett belopp som per vecka motsvarar 1,98 procent av prisbasbeloppet.⁴³ Med anledning av pandemin höjdes dock beloppet till 2,48 procent av prisbasbeloppet under perioden 2021–2022.⁴⁴ Beloppet kom att motsvara 1 180 kronor per vecka under 2021 och 1 197 kronor per vecka under 2022.⁴⁵

⁴¹ CSN, *Den tillfälligt slopade inkomstprövningen*.

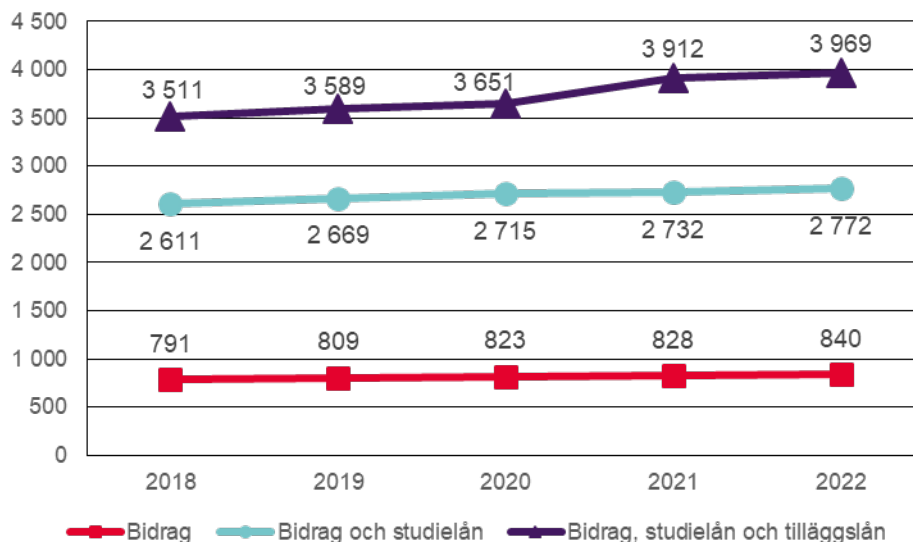
⁴² Se sida 3–4 i rapporten *Användning och återbetalning av tillägglån* för mer information om motiven bakom och om regelverket för tillägglånet. CSN. *Användning och återbetalning av tillägglån*. Sundsvall: CSN, 2023.

⁴³ 3 kap. 14 § studiestödslagen (1999:1395).

⁴⁴ 2c § förordningen om studiestöd vid spridning av viss smitta (SFS 2020:201).

⁴⁵ Jämfört med vad beloppen hade varit utan den tillfälliga höjningen, 942 respektive 956 kronor per vecka.

Diagram 13 **Belopp (kronor) som lämnas för en veckas heltidsstudier.**
Fördelat efter år (2018–2022).
Belopp i form av bidrag, bidrag och studielån samt bidrag, studielån och tilläggs lån.



Den tillfälliga höjningen av tilläggslånet genomfördes med syftet att förbättra de studerandes ekonomiska situation. Åtgärden motiverades av att arbetsmarknaden försämrades under pandemin. Det innebär att färre studerande kunde arbeta vid sidan av studierna. Det innebär också att fler arbetslösa började studera. Höjningen bedömdes sammantaget förbättra den ekonomiska situationen för de studerande.⁴⁶

3.5.2 Frågeställningar och genomförande

Syftet med detta kapitel är att öka kunskaperna om studerande som har rätt till tilläggs lån, deras ekonomi och om det höjda tilläggslånet stärkte deras ekonomi under pandemin. Syftet preciseras i följande frågeställningar:

- Hur har inkomsterna, bland studerande med rätt till tilläggs lån, utvecklats över tid?
- Hur har antalet och andelen studerande med rätt till tilläggs lån, bland studerande med studielån, utvecklats över tid?
- Hur har antalet och andelen studerande med tilläggs lån, bland studerande med rätt till tilläggs lån, utvecklats över tid?

I kapitlet redovisas även statens uppskattade kostnader för det höjda tilläggslånet.

Vi följer bland annat studerandes disponibla inkomst under perioden 2018–2021.⁴⁷

Den disponibla inkomsten är den inkomst som är tillgänglig för konsumtion, sparande

⁴⁶ Prop. 2020/21:1. *Budgetpropositionen för 2021. Utgiftsområde 15 Studiestöd.*

⁴⁷ Utöver disponibel inkomst följer vi även inkomst före skatt och utbetalat studiestöd. Det ska tilläggas att vi inte följer de olika inkomstuppgifterna efter 2021 då de inkomstuppgifterna inte är tillgängliga ännu. Se avsnitt *Underlag* för mer information om de olika inkomstuppgifterna.

med mera. Den disponibla inkomsten bör följaktligen ge en bra bild av de studerandes ekonomi.⁴⁸

Vi följer vidare den disponibla inkomsten bland studerande med rätt till tilläggs lån, då både de som tog och de som inte tog det höjda tilläggs lånet hade *möjlighet* att ta lånet. Det vill säga, då alla studerande med rätt till tilläggs lån omfattades av den tillfälliga åtgärden.⁴⁹

I vilken mån det höjda tilläggs lånet förbättrade ekonomin för studerande med rätt till tilläggs lån beror således på om de tog lånet eller inte. På grund av detta undersöker vi även antalet studerande med rätt till tilläggs lån och andelen av dem som tar tilläggs lån.

Andel studerande som tar tilläggs lån, av studerande med rätt till tilläggs lån, kan också ses som en indikator på de studerandes ekonomi. Om andelen till exempel ökar kan det indikera att färre studerande har en arbetsinkomst under studietiden, och att fler studerande behöver tilläggs lån för att klara av ekonomin.

Underlag

För att besvara frågeställningarna har ett dataset som innehåller uppgifter om studerande med rätt till tilläggs lån tagits fram.⁵⁰ Uppgifterna avser perioden första halvåret 2018 till första halvåret 2022. Inkomstuppgifterna avser helår och för att följa inkomster över tid har halvårsuppgifter även aggregerats till helårsuppgifter.

De personer som ingår i datasetet var 25 år eller äldre och studerade med studielån i Sverige, Schweiz eller i ett land inom ESS under minst ett av halvåren. De hade alla veckor med tilläggs lån kvar att använda. I datasetet förekommer personer som en observation under det eller de halvår personerna uppfyller ovan nämnda krav. Totalt omfattar datasetet 723 800 observationer.

Uppgifter om kön, ålder samt diverse studie- och studiestödsuppgifter är hämtade från CSN:s register. Uppgifter om föräldrars utbildningsnivå, svensk eller utländsk bakgrund med flera är hämtade från SCB:s register.

De inkomstuppgifter som används i studien är:

- **Disponibel inkomst**

Disponibel inkomst motsvarar summan av inkomst och transfereringar som bostadsbidrag, barnbidrag och utbetalat studielån. Summan minskas emellertid med transfereringar som skatter, avgifter och återbetalning av studielån. Disponibel inkomst har hämtats från SCB:s register.⁵¹

⁴⁸ Den disponibla inkomsten bör även ge en bra bild av de studerandes köpkraft, mängden varor och tjänster som de studerande kan köpa, då inflationen var förhållandevis låg under pandemins början.

⁴⁹ Se avsnitt 3.5.3 och 3.5.4 för inkomstutvecklingen bland studerande med rätt till tilläggs lån. Avsnitt 3.5.3 avser samtliga studerande med rätt till tilläggs lån. Avsnitt 3.5.4 avser också studerande med rätt till tilläggs lån, men behandlar de som tar och inte tar tilläggs lån separat.

⁵⁰ Datasetet har tagits fram på samma sätt som datasetet till rapporten *Användning och återbetalning av tilläggs lån*. Det betyder att studerande med rätt till tilläggs lån är studerande som bedöms ha rätt till tilläggs lån. Se sida 6–8 i [Användning och återbetalning av tilläggs lån](#) för mer information om detta.

⁵¹ Disponibel inkomst finns både för enskilda individer och för hushåll. I det här kapitlet används enbart disponibel inkomst för individer.

- **Inkomst före skatt**
Inkomst före skatt motsvarar summan av förvärvsinkomst⁵² och kapitalinkomst före eventuella skatter och avdrag. Inkomst före skatt har hämtats från SCB:s register.
- **Studiestöd**
Studiestöd motsvarar summan av de belopp CSN har betalat ut i bidrag, tilläggsbidrag, studielån, tilläggs lån och merkostnads lån. Studiestöd har hämtats från CSN:s register.

3.5.3 Inkomstutveckling bland samtliga studerande med rätt till tilläggs lån

I det här avsnittet beskriver vi inkomstutvecklingen bland *samtliga studerande som har rätt till tilläggs lån*. Det betyder att avsnittet dels avser studerande som har rätt till tilläggs lån och som tar lånet, dels avser studerande som har rätt till tilläggs lån och som inte tar lånet.⁵³

Den disponibla inkomsten, eller den inkomst som är tillgänglig för konsumtion, sparande med mera, har ökat bland studerande med rätt till tilläggs lån. Under 2021 ökade medianen för deras disponibla inkomst med 8 procent. Det är en större förändring än under de två föregående åren, då medianen för deras disponibla inkomst ökade med 4 procent (2020) respektive 3 procent (2019).

Eftersom den disponibla inkomsten ökade är det troligt att de studerandes ekonomi stärktes under pandemin. Bland annat då studerande troligen inte konsumerade mer under pandemin⁵⁴ och då inflationen var förhållandevis låg i början av pandemin.⁵⁵

Att den disponibla inkomsten ökade under 2021 tycks bero på det utbetalade studiestödet och på inkomsten före skatt.⁵⁶ De utbetalda studiestöden ökade då tilläggs lånet höjdes och då fler tog lånet.⁵⁷ Inkomsten före skatt, eller förvärvs- och kapitalinkomsten före skatt, ökade emellertid betydligt mer än de utbetalda studiestöden.

⁵² Förvärvsinkomst motsvarar summan av inkomst från tjänst och inkomst från näringsverksamhet.

⁵³ Se avsnitt 3.5.6 för information om andelen studerande med rätt till tilläggs lån som tar tilläggs lån.

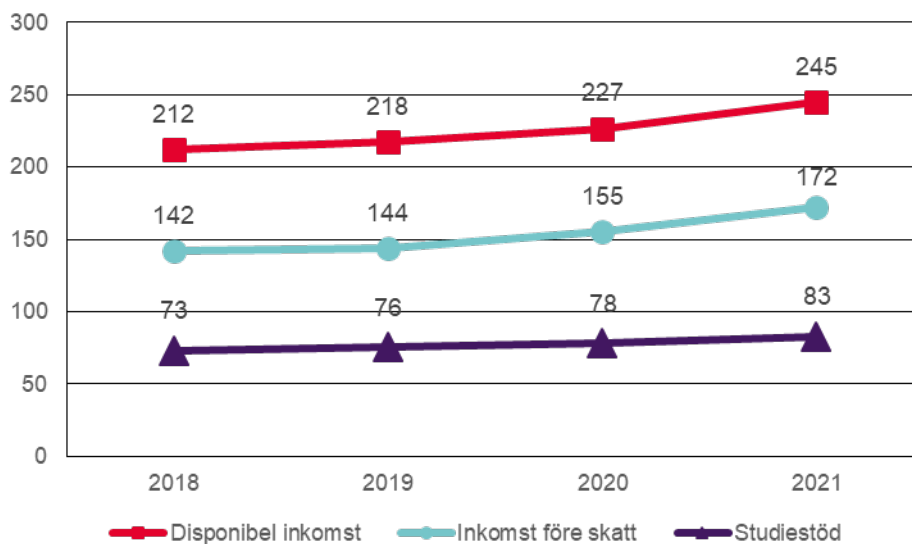
⁵⁴ Eftersom delar av samhället stängdes ner under pandemin och eftersom utbildning delvis skedde på distans under pandemin kan studerandes konsumtion ha minskat under pandemin. Detta stöds även av *Hushållens konsumtionsindikator* som tas fram av SCB. Då det är svårt att avgöra om de studerande *faktiskt* konsumerade mindre antas deras konsumtion emellertid vara relativt oförändrad under pandemin, jämfört med perioden innan pandemin.

⁵⁵ När vi justerar den disponibla inkomsten för inflation kvarstår resultatet i diagram 14. Det vill säga, de studerandes köpkraft stärktes under pandemin. Det beror dels på att den disponibla inkomsten har ökat, dels på att inflationen var förhållandevis låg under den undersökta perioden. Justeringen har skett med hjälp av *Konsumtionsprisindex* som tas fram av SCB.

⁵⁶ Andra transfereringar som bostadsbidrag och barnbidrag kan också ha bidragit till att den disponibla inkomsten ökade bland studerande med rätt till tilläggs lån. Eventuell effekt av andra tranföreringar bör dock vara liten. Detta då andra tranföreringar utgör en relativt liten del av de studerandes inkomster. Se till exempel sida 11–13 i [Komvux- och folkhögskolestuderandes inkomster och utgifter våren 2022](#) för mer information om studerandes olika inkomster. CSN. *Komvux- och folkhögskolestuderandes inkomster och utgifter våren 2022*. Sundsvall: CSN, 2022.

⁵⁷ Se avsnitt 3.5.6 för information om andelen studerande med rätt till tilläggs lån som tar tilläggs lån.

Diagram 14 Medianinkomst (tusen kronor) bland studerande med rätt till tilläggs lån.¹
 Fördelat efter år (2018–2021).
 Medianinkomst i form av disponibel inkomst, inkomst före skatt och studiestöd.²



¹ Studerande med rätt till tilläggs lån inkluderar de som inte har tilläggs lån och de som har tilläggs lån.

² Disponibel inkomst motsvarar summan av inkomster och transfereringar som bostadsbidrag och utbetalat studielån. Summan minskar emellertid med transfereringar som skatter och återbetalning av studielån. Inkomst före skatt motsvarar summan av förvärvsinkomster och kapitalinkomster före skatt och avdrag. Studiestöd motsvarar summan av bidrag, tilläggsbidrag, studielån, tilläggs lån och merkostnads lån.

Bland studerande med rätt till tilläggs lån ökade medianinkomsten före skatt med 11 procent under 2021. Det är en större förändring än under de två föregående åren då medianinkomsten före skatt ökade med 8 procent (2020) respektive 1 procent (2019) bland studerande med rätt till tilläggs lån.

De stora förändringarna av inkomst före skatt kan, till stor del, förklaras av att inkomstprövningen inom studiemedelssystemet var slopad under pandemin.⁵⁸ Den slopade inkomstprövningen innebar dels att studerande kunde arbeta och tjäna mer utan att deras studiemedel påverkades, dels att personer som hade arbete som huvudsaklig sysselsättning kunde få studiemedel för studier som bedrevs vid sidan av deras arbete.

Studerande med rätt till tilläggs lån bör ha goda möjligheter till arbete eller ökat arbete under studietiden, då de var etablerade på arbetsmarknaden innan de började studera. Att det tillkom personer som studerade vid sidan av sitt arbete bidrog till att inkomsten före skatt ökade bland samtliga studerande med studiemedel.⁵⁹ Det kan dock ha en mindre betydelse för utvecklingen av inkomst före skatt bland studerande med rätt till tilläggs lån.

⁵⁸ Inkomstprövningen för studiemedel slopades temporärt under 2020, 2021 och under första hälften av 2022. Se avsnitt 3.3.1 för mer information om den slopade inkomstprövningen för studiemedel.

⁵⁹ Se avsnitt 3.3.4 för mer information om inkomstutvecklingen bland samtliga studiemedelstagare.

Studielån är ett krav för att ha rätt till tilläggsloan och personer som studerade vid sidan av sitt arbete tog ofta bidrag, men sällan bidrag och studielån.⁶⁰

De stora förändringarna under 2020 och 2021 kan även förklaras av att studerande med rätt till tilläggsloan har förändrats som grupp. Under den undersökta perioden har de till exempel blivit äldre och äldre personer har normalt högre inkomster än yngre personer. De observerade förändringarna är dock små och bör enbart ha en mindre betydelse för utvecklingen av inkomst före skatt bland studerande med rätt till tilläggsloan.⁶¹

Inkomsten ökade i flera grupper

Inkomsten före skatt har ökat i flera studerandegrupper som har rätt till tilläggsloan. Under 2021 ökade exempelvis medianinkomsten före skatt med 15 procent bland de som har utländsk bakgrund och med 9 procent bland de som har svensk bakgrund, jämfört med motsvarande uppgifter under 2020.

En grupp som skiljer sig från de andra grupperna är studerande med låg inkomst.⁶² Deras inkomst före skatt var förvisso högre under 2021 än *under* 2020, men den var i stort sett oförändrad jämfört med motsvarande inkomst *före* 2020 och före pandemin.

Den disponibla inkomsten under 2021 har dock ökat bland studerande med låg inkomst och det är ett resultat som kvarstår när vi jämför med deras disponibla inkomst före 2020 och före pandemin.

Det beror, åtminstone delvis, på att fler studerande med låg inkomst tog det höjda tilläggsloånet, och inte på deras inkomst före skatt. Det höjda tilläggsloånet bidrog således till att stärka deras ekonomi under pandemin.

Sammanfattning och slutsatser

- Under pandemin ökade den disponibla inkomsten, eller den inkomst som är tillgänglig för konsumtion, sparande med mera, bland studerande med rätt till tilläggsloan. Det är således troligt att deras sammantagna ekonomi stärktes under pandemin.
- Att den disponibla inkomsten ökade bland studerande med rätt till tilläggsloan beror på att de fick mer studiestöd, men framförallt beror det på att de fick högre inkomster före skatt.
- Inkomsten före skatt, eller förvärvs- och kapitalinkomsten före skatt, ökade för flera studerandegrupper med rätt till tilläggsloan. Ett undantag är studer-

⁶⁰ Det finns uppgifter som stödjer att så är fallet. Exempelvis, personer som hade så pass höga inkomster att de inte hade haft rätt till studiemedel med vidbehållen inkomstprövning tog sällan studielån, jämfört med övriga studerande med studiemedel. Se sida 46–47 i [Den tillfälligt slopade inkomstprövningen – betydelse för inkomster, arbete, studieresultat och kostnader](#) för mer information om detta.

⁶¹ Se tabell X4 i bilagan för information om fördelningen av studerande med rätt till tilläggsloan.

⁶² Här avses studerande som har en inkomst före skatt som motsvarar eller understiger den 10:e percentilen för inkomst före skatt *samt* studerande som har en inkomst före skatt mellan den 10:e och 20:e percentilen för inkomst före skatt.

ande med låg inkomst. Deras inkomst före skatt var i stort sett oförändrad under den undersökta perioden.

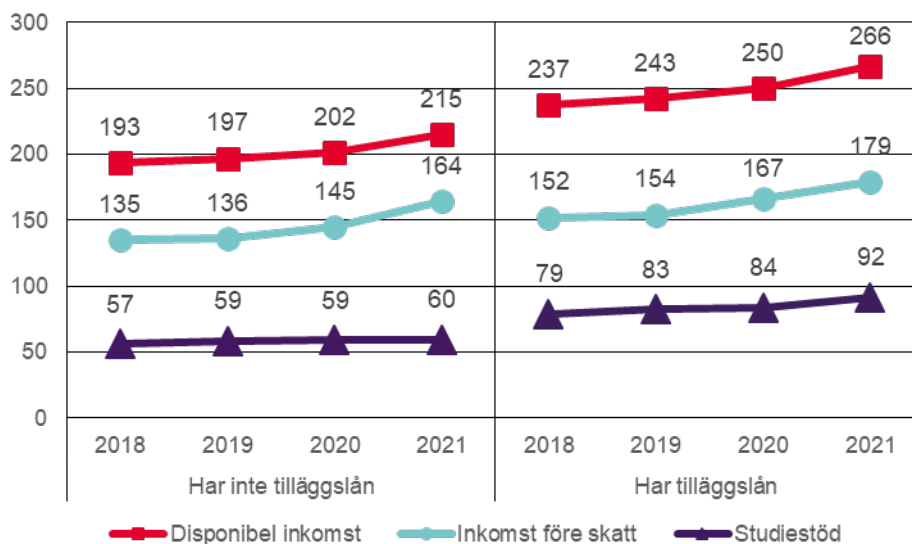
- Den disponibla inkomsten ökade emellertid bland studerande med låg inkomst. Det beror, åtminstone delvis, på att fler av dem tog det höjda tilläggslånet.
- Sammantaget har ekonomin stärkts bland studerande med rätt till tilläggslån. Det beror i huvudsak på att inkomstprövningen för studiemedel tillfälligt slopades under pandemin. Men även det höjda tilläggslånet har bidragit till den stärkta ekonomin, inte minst bland studerande med låg inkomst.

3.5.4 Inkomstutveckling bland studerande som tar respektive inte tar tilläggslån

Det här avsnittet behandlar de som tar respektive inte tar tilläggslån separat. Skälet till detta är att personer kan ha drabbats av pandemin på olika sätt och att det kan ha påverkat valet att ta tilläggslån.

Den disponibla inkomsten ökade både för studerande som hade rätt till tilläggslån och som *tog* lånet, samt för studerande som hade rätt till tilläggslån och som *inte tog* lånet. För studerande som tog tilläggslån verkar det ha berott på de utbetalda studie-stöden som ökade då tilläggslånet höjdes och på inkomsten före skatt som ökade då inkomstprövningen slopades. För studerande som inte tog tilläggslån verkar det ha berott på inkomsten före skatt som ökade då inkomstprövningen slopades.

Diagram 15 Medianinkomst (tusen kronor) bland studerande med rätt till tilläggslån. Fördelat efter år (2018–2021) och efter användning av tilläggslån. Medianinkomst i form av disponibel inkomst, inkomst före skatt och studiestöd.¹



¹ Disponibel inkomst motsvarar summan av inkomster och transfereringar som bostadsbidrag och utbetalat studielån. Summan minskas emellertid med transfereringar som skatter och återbetalning av studielån. Inkomst före skatt motsvarar summan av förvärvsinkomster och kapitalinkomster före skatt och avdrag. Studiestöd motsvarar summan av bidrag, tilläggsbidrag, studielån, tilläggslån och merkostnadslån.

Innan 2021, och innan höjningen av tilläggslånet, ökade inkomsten före skatt mer bland studerande som *tog* tilläggslånet. Under 2021 var förhållandet det omvända och inkomsten före skatt ökade betydligt mer bland studerande som *inte tog* tilläggslånet.

En möjlig förklaring till utvecklingen under 2021 är att behovet av mer inkomster minskade bland de som tog det höjda tilläggslånet. Det höjda tilläggslånet kan alltså ha varit ett alternativ till att arbeta och tjäna mer vid sidan av studierna.

En annan förklaring till utvecklingen under 2021 är att inkomsten före skatt ökade för flera studerandegrupper med rätt till tilläggslånet, men inte för studerande med låg inkomst. Det är således möjligt att fler studerande tog tilläggslånet under pandemin *eftersom* de hade en låg inkomst.⁶³

Det finns flera förklaringar till utvecklingen under 2021 och de behöver inte vara ömsesidigt uteslutande. En möjlig och trolig förklaring är dock att fler studerande med låg inkomst tog tilläggslånet under pandemin. För dem, och deras ekonomi, kan det höjda tilläggslånet ha varit särskilt viktigt eftersom deras inkomster före skatt inte ökade under pandemin.

Sammanfattning och slutsatser

- Under pandemin ökade den disponibla inkomsten både bland studerande som hade rätt till tilläggslånet och som *tog* lånet och bland studerande som hade rätt till tilläggslånet och som *inte tog* lånet.
- Under 2021 ökade de disponibla inkomsterna av olika anledningar. För de som tog tilläggslånet berodde det på de utbetalda studiestöden och på inkomsten före skatt. För de som inte tog tilläggslånet berodde det på inkomsten före skatt.
- Under 2021 ökade inkomsten före skatt mer bland studerande som inte tog tilläggslånet än bland studerande som tog tilläggslånet. Före 2021, och före höjningen av tilläggslånet, var förhållandet det omvända.
- En möjlig och trolig förklaring till detta är att fler studerande med låg inkomst tog tilläggslånet under pandemin. För dem, och deras ekonomi, kan det höjda tilläggslånet ha varit särskilt viktigt eftersom deras inkomster före skatt inte ökade under pandemin.

3.5.5 Antal och andel studerande med rätt till tilläggslånet

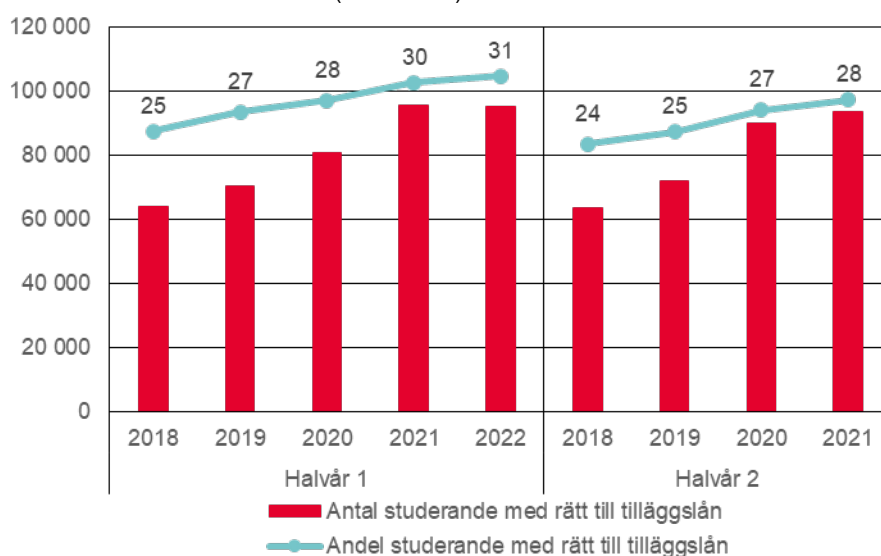
Det här avsnittet avser samtliga studerande som har *rätt till tilläggslånet*.

Antalet studerande med rätt till tilläggslånet ökade från 63 800 personer första halvåret 2018 till 94 900 personer första halvåret 2022. Det är en stor förändring som till stor del beror på att det totala antalet studiemedeltagare ökade under pandemin.

⁶³ Under 2021 ökade andelen som tog tilläggslånet mer bland studerande som hade en låg inkomst än bland studerande som inte hade en låg inkomst.

Andelen studerande med rätt till tilläggs lån, av studerande med *ordinarie* studielån, ökade också under perioden.⁶⁴ Det kan bero på att tilläggs lån lämnas till studerande som är 25 år eller äldre och att allt fler studerande uppfyller detta ålderskrav.⁶⁵ Det kan även bero på att fler personer med hög inkomst, och hög tidigare inkomst, blev arbetslösa under pandemin och började studera. Det vill säga, fler studerande kan ha uppfyllt inkomstkravet för tilläggs lån under pandemin.⁶⁶ Andelen studerande med rätt till tilläggs lån började dock öka redan innan pandemin.

Diagram 16 Antal och andel (procent) studerande med rätt till tilläggs lån.¹
Fördelat efter år (2018–2022) och efter halvår.



¹ Antal och andel studerande med rätt till tilläggs lån av studerande med *ordinarie* studielån.

Förändringar inom gruppen studerande med rätt till tilläggs lån

De som har rätt till tilläggs lån förändrades under den undersökta perioden. De har bland annat blivit äldre och en större andel av dem har en utländsk bakgrund. En större andel av dem studerar också på deltid och på grundskole- eller gymnasienivå. Det handlar emellertid om små förändringar, även under pandemin.⁶⁷

De flesta trenderna började innan, och fortsatte oförändrade efter, höjningen av tilläggs lånet. Det gäller även i grupper som kan tänkas ha ett behov av högre tilläggs lån, så som äldre studerande och studerande med barn. Det kan tyda på att det höjda tilläggs lånet inte bidrog till att fler började studera, eller åtminstone inte bidrog i någon större grad.

⁶⁴ Andelen studerande med rätt till tilläggs lån är högre under det första halvåret än under det andra halvåret. Det beror på att många unga vuxna, som inte uppfyller ålderskravet för tilläggs lån, inleder sina studier under det andra halvåret.

⁶⁵ Se till exempel sida 29 i [Studiestödet 2022 - en uppföljning av studiestödets utveckling och effekter](#) eller [CSN:s databas](#) för mer information om studiemedelstagares ålder. CSN. *Studiestödet 2022 - en uppföljning av studiestödets utveckling och effekter*. Sundsvall: CSN, 2023.

⁶⁶ För att ha rätt till tilläggs lån måste en studerande ha en tidigare inkomst som uppgår till minst 415 procent av det prisbasbelopp som gäller året då studierna påbörjas. Se sida 4 i [Användning och återbetalning av tilläggs lån](#) för mer information om regelverket för tilläggs lånet.

⁶⁷ Se tabell X4 i bilagan för information om fördelningen av studerande med rätt till tilläggs lån.

Det är dock svårt att dra några säkra slutsatser om detta. Personers val att studera påverkas av flera olika faktorer, och det är svårt att skilja på eventuell effekt av det höjda tillägglånet från effekten av pandemin, den slopade inkomstprövningen med mera.

Sammanfattning och slutsatser

- *Antalet* personer med *rätt till tillägglån* ökade under pandemin. Det beror till stor del på det totala antalet studerande med studiemedel, som också ökade under pandemin.
- *Andelen* studerande med *rätt till tillägglån* ökade också. En förklaring till det är att de studerande blev äldre och att fler studerande uppfyllde ålderskravet för tillägglån. Det kan även finnas andra förklaringar, så som en ökad arbetslöshet under pandemin.

3.5.6 Antal och andel studerande som har tillägglån

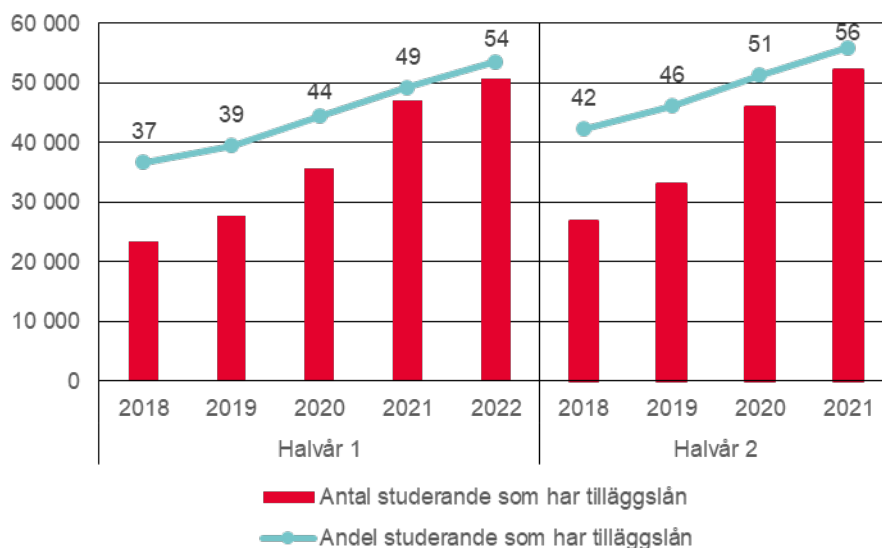
I det här avsnittet beskriver vi användningen av tillägglån bland studerande som *har rätt till tillägglån* och hur användningen av lånet har utvecklats under den undersökta perioden.

Antalet studerande med tillägglån ökade från 23 400 under första halvåret 2018 till 50 800 personer under första halvåret 2022. Det är en stor ökning som delvis beror på att allt fler studerande har rätt till tillägglån.

Andelen studerande som tog tillägglån, av studerande med rätt till lånet, ökade också.⁶⁸ Under första halvåret 2018 var det 37 procent av dem med rätt till tillägglån som tog lånet, jämfört med 54 procent under första halvåret 2022.

⁶⁸ Andelen studerande med tillägglån är lägre under det första halvåret än under det andra halvåret. Det beror på att många studerande i 25-årsåldern börjar studera före de har uppnått denna ålder, och att de sällan tar tillägglån. Studerande som är i 25-årsåldern och som börjar studera efter att de har fyllt 25 år tar emellertid ofta tillägglån. De börjar också ofta studera under höstterminen. Se sida 20 i [Användning och återbetalning av tillägglån](#) för mer information om detta.

Diagram 17 Antal och andel (procent) studerande som har tilläggs lån.¹
Fördelat efter år (2018–2022) och efter halvår.



¹ Antal och andel studerande som har tilläggs lån av studerande som har rätt till tilläggs lån.

Andelen studerande som tar tilläggs lån ökade redan innan pandemin. Den här trenden förstärktes dock under pandemin, vilket tyder på att fler studerande behövde ett starkt stöd för att klara av ekonomin. Det är även troligt att så var fallet då pandemin medförde en försämrad arbetsmarknad och mindre möjligheter till arbete vid sidan av studierna. Pandemin ledde också till att fler arbetslösa började studera.⁶⁹

Att andelen studerande som tar tilläggs lån ökade berodde även på att gruppen studerande med rätt till tilläggs lån har förändrats. Under den undersökta perioden har de till exempel blivit äldre och äldre studerande tar oftare tilläggs lån än yngre studerande.⁷⁰

Sammanfattningsvis var det fler studerande som hade rätt till tilläggs lån och en högre andel av dem som tog tilläggs lån under pandemin. Det tyder på att ekonomin försämrades för många studerande, dock inte för alla, och på att tilläggs lånet kan ha varit till hjälp för dessa studerande.

Användningen av tilläggs lån i olika grupper

Andelen studerande som tar tilläggs lån ökar i flera grupper. Några av de större förändringarna hittar vi i grupper som tar tilläggs lån förhållandevis sällan.⁷¹ En sådan grupp är studerande i åldern 25–34 år, som är den yngsta gruppen i den här studien. Bland dem ökade andelen som tog tilläggs lån med 18 procentenheter under perioden första halvåret 2018 till första halvåret 2022. Det kan jämföras med förändringen bland studerande i åldern 35–44 år, som är den grupp som oftast tar tilläggs lån.

⁶⁹ Det finns uppgifter som stödjer att så är fallet. Se till exempel avsnitt 3.3.7 för information om andelen studiemedelstagare med en inkomst från tjänst under pandemin.

⁷⁰ Se tabell X4 i bilagan för information om fördelningen av studerande med rätt till tilläggs lån. Se även kapitel 5 i [Användning och återbetalning av tilläggs lån](#) för mer information om olika gruppers användning av tilläggs lån.

⁷¹ Se kapitel fem i [Användning och återbetalning av tilläggs lån](#) för mer information om olika gruppers användning av tilläggs lån.

Bland dem ökade andelen studerande som tog tilläggsloan med 11 procentenheter under samma period.

En tänkbar förklaring till den kraftigare ökningen i den yngsta åldersgruppen är att de var mindre etablerade på arbetsmarknaden.⁷² Därmed fick de det relativt sett svårare att hitta ett arbete vid sidan av studierna under pandemin. Om så är fallet kan det höjda tilläggsloånet ha varit särskilt viktigt för yngre studerande med rätt till tilläggsloan.

Sammanfattning och slutsatser

- *Andelen studerande med tilläggsloan*, bland studerande *med rätt till tilläggsloan*, ökade under pandemin. Det beror troligen på att fler studerande behövde ett stärkt studiestöd för att klara av ekonomin under pandemin.
- *Andelen studerande med tilläggsloan* ökade i flera olika grupper under pandemin. Några av de största ökningarna hittar vi i grupper som förhållandevis sällan tar tilläggsloan.
- Ett exempel på detta är yngre studerande som kan ha varit mindre etablerade på arbetsmarknaden innan pandemin, och som följaktligen kan ha drabbats hårt av den försämrade arbetsmarknaden under pandemin.
- Sammanfattningsvis kan vi slå fast att antalet studerande som hade *rätt till tilläggsloan*, och andelen av dem som också *tog tilläggsloan*, ökade markant under pandemin. Det tyder på att ekonomin försämrades för många studerande, men inte alla, och på att tilläggsloånet kan ha varit till hjälp för dessa studerande.

3.5.7 Kostnaderna för det höjda tilläggsloånet

I det här avsnittet redovisar vi en beräkning av de extra kostnader som höjningen av tilläggsloånet medförde.

För en heltidsstuderande höjdes tilläggsloånet från 1,98 procent till 2,48 procent av prisbasbeloppet per vecka. Det ökade utbetalade belopp som höjningen medförde har beräknats utifrån denna höjning – allt annat oförändrat. Beräkningen utgår således från det faktiska antalet studerande med tilläggsloan och den faktiska nyttjandegraden⁷³ under 2021–2022. Resultatet blir att det höjda tilläggsloånet medförde att utbetalningen av tilläggsloan ökade med 446 miljoner kronor under 2021 och 452 miljoner under 2022.

Med de ökade utbetalningarna som grund har kostnaden för höjningen av tilläggsloånet beräknats, som en ökad avsättning för förväntade låneförluster. Kostnaden för förväntade förluster har beräknats enligt den princip som gällde under 2021 och 2022. Det vill säga, 5,5 procent respektive 5,2 procent av de utbetalade beloppen avsätts för framtida förluster. Utifrån ovanstående antaganden blir den beräknade kostnaden för den tillfälliga höjningen av tilläggsloånet 25 miljoner kronor för 2021 och 23 miljoner kronor för 2022.

⁷² Många studerande i 25-årsåldern börjar studera innan de har fyllt 25 år.

⁷³ Den faktiska nyttjandegraden motsvarar det faktiskt utbetalda beloppet till de studerande dividerat med det högsta beloppet som kan lämnas till heltidsstuderande med tilläggsloan.

3.6 Justerat krav på arbetslöshet för rätt till studiestartsstöd

Studiestartsstöd får lämnas till den som är arbetssökande och som under en ramtid om tolv månader närmast före den dag ansökan kom in till CSN var arbetslös eller deltog i ett arbetsmarknadspolitiskt program under sammanlagt minst sex månader.⁷⁴

Under covid-19-pandemin mildrades kravet på arbetslöshet så att även personer som nyligen hade blivit arbetslösa skulle kunna ansöka om studiestartsstöd. För studier som påbörjades under det andra kalenderhalvåret 2020 eller under 2021 fick studiestartsstöd lämnas även till personer som varit arbetslösa under kortare tid än sex månader.⁷⁵

När CSN prövar en ansökan om studiestartsstöd hämtar vi in uppgifter från Arbetsförmedlingen. CSN ställer en fråga till Arbetsförmedlingen om huruvida en person som har ansökt om studiestartsstöd uppfyller kraven eller inte. Till svar får CSN ett ”ja”, ett ”nej” eller ett ”kanske”.⁷⁶

I samband med detta uppdrag har CSN försökt att få ut uppgifter som Arbetsförmedlingen baserat sina svar på. Tyvärr har detta inte varit möjligt eftersom detta underlag inte sparas i Arbetsförmedlingens IT-system. CSN saknar därmed möjlighet att uttala sig om de som studerade med studiestartsstöd under den tillfälliga lättningen av arbetslöshetsvillkoret hade varit arbetslösa under kortare tid än tidigare och därmed om de som fick studiestartsstöd var personer som annars inte hade kunnat få stödet.

Trots att det går att se att sammansättningen hos gruppen som studerade med studiestartsstöd förändrades något under 2020 och 2021, går det inte att säga att detta hade med det mildrade kravet på arbetslöshet att göra. Vi avstår därför från att uttala oss om arbetslöshetsvillkorets eventuella betydelse.

3.7 Sammanfattning av rapporter om tiden med pandemin

I detta avsnitt presenterar vi mycket kort de rapporter CSN har tagit fram och som avser studiestöden och användningen av dem under pandemin (2020–2021).

Rapporterna är inte främst en uppföljning av regeringens pandemiåtgärder inom studiestöden, men kan ändå i vissa fall ge svar på vilka effekter åtgärderna givit. Här följer en mycket kort sammanfattning av respektive rapport.

3.7.1 Studerandes hälsa 2020

Under våren 2020 sammanställde CSN uppgifter om studerandes hälsa och genomförde en enkät riktad till studerande. Studien var en del av ett regeringsuppdrag.

⁷⁴ 4 § förordningen (2017:532) om studiestartsstöd. Av paragrafen framgår även att den som tagit del av ett etableringsprogram måste ha använt detta under maximal tid.

⁷⁵ 2 b § förordningen (2020:201) om studiestöd vid spridning av viss smitta. Förordningsmotiv 2020:7.

⁷⁶ De få svar som betecknas som ”kanske” utreds särskilt av Arbetsförmedlingen innan slutligt svar ges.

Resultaten från CSN:s enkätundersökning visade att de studerande mätte sämre under våren 2020 än vad de gjort under den undersökning som genomfördes närmast dessförinnan. Både andelen som svarade att deras allmänna mående var sämre och andelen som uppgav olika typer av besvär, ökade. Pandemin, och den ofrivilliga övergången till distansstudier, angavs som ett viktigt skäl till den försämrade hälsan.

CSN, rapport 2020:11

<https://www.csn.se/download/18.288bae581771a8c60a5232/1617106628985/Studerandes%20h%C3%A4lsa%202020.pdf>

3.7.2 Högskolestuderandes ekonomiska och sociala situation 2020

Inom ramen för CSN:s uppdrag att följa och analysera studerandes ekonomiska och sociala situation undersökte CSN under hösten 2020 särskilt situationen för högskolestuderande.

Högskolestuderande upplevde den ekonomiska situationen som oförändrad jämfört med motsvarande undersökning 2017, men studiemedlens rekryterande effekt hade ökat markant. Studiesituationen upplevdes som sämre än tidigare, främst beroende på distansstudier till följd av pandemin.

CSN, rapport 2021:1

<https://www.csn.se/download/18.47ab2a4517605d849b5821/1610976992082/H%C3%B6gskolestuderandes%20ekonomiska%20och%20sociala%20situation%202020.pdf>

3.7.3 Hur har pandemin påverkat återbetalningen av studielån?

Tidigt under 2021 skrev CSN en artikel om pandemins påverkan på återbetalningen av studielån. I artikeln redovisades en trettonprocentig ökning av antalet låntagare som fick betala mindre på sina årsbelopp, dvs. de fick nedsättning. Eftersom studerande med studiestöd får nedsättning av sina årsbelopp berodde ökningen till stor del på ett ökat antal studerande. Men även antalet låntagare som fick nedsättning med anledning av att de hade en låg inkomst ökade, liksom antalet som fick nedsättning med hänsyn till synnerliga skäl. Pandemin bedömdes vara en sannolik orsak till ökningen av antalet låntagare som beviljades nedsättning.

Artikel

https://www.csn.se/download/18.288bae581771a8c60a5243/1617184937791/Hur%20har%20pandemin%20p%C3%A5verkat%20%C3%A5terbetalningen%20av%20studiel%C3%A5n_webbversion.pdf

3.7.4 Studiestödet 2020

Varje år har CSN i uppdrag att följa och analysera studiestödets utveckling och effekter, för att öka kunskapen om hur studiestödet har utvecklats i förhållande till

målen för studiestödet. Under 2021 presenterade CSN en rapport som avsåg utvecklingen under 2020.

Rapporten visade bland annat att ett rekordstort antal studerande i Sverige fick studiemedel, men att antalet utlandsstuderande minskade. Båda dessa utfall bedömdes vara effekter av den pågående pandemin, där många tappade sitt arbete och valde studier, men där samtidigt få kunde åka utomlands på grund av reserestriktionerna.

CSN, rapport 2021:12

https://www.csn.se/download/18.288bae581771a8c60a52fa/1618922283012/Studies%20%C3%B6det%202020_webb.pdf

3.7.5 Statistik över studiestödsnyttjande 2020

CSN redovisar varje år, enligt uppdrag i myndighetens instruktion, statistik över andelen av de studerande inom olika utbildningsformer som har studiestöd. Siffror för 2020 publicerades under 2021.

Statistiken visade att andelen av de studerande som hade studiestöd ökade under andra halvåret 2020 inom i princip samtliga skolformer och studerandegrupper.

Statistik

https://www.csn.se/download/18.4d50414217a3e99d9d9340/1629697746117/Statistik%20%C3%B6ver%20studiest%C3%B6dsnyttjande%202020%20dnr%20ADM_2021_49.xlsx

3.7.6 Högskolestuderandes inkomster och utgifter 2020

Under hösten 2020 genomförde CSN en enkätundersökning riktad till högskolestuderande som handlade om deras inkomster och utgifter. Uppföljningen var en del av CSN:s uppdrag att analysera studerandes ekonomiska och sociala situation.

Undersökningen visade att högskolestuderande med studiemedel i genomsnitt hade en månadsinkomst som översteg de månatliga utgifterna med 2 000 kronor. Tre av fyra studerande svarade att de hade inkomster som täckte utgifterna. Andelen med tillräckliga inkomster hade ökat sedan saken undersöktes senast.

CSN, rapport 2021:13

https://www.csn.se/download/18.4d50414217a3e99d9d97f5/1632912232643/H%C3%B6gskolestuderandes%20inkomster%20och%20utgifter_webb.pdf

3.7.7 Komvux- och folkhögskolestuderandes ekonomiska och sociala situation 2021

Inom ramen för uppdraget att analysera studerandes ekonomiska och sociala situation genomförde CSN våren 2021 en enkät riktad till studerande med studiemedel vid komvux och folkhögskolor.

Uppföljningen visade att 70 procent av de studerande upplevde att deras ekonomi under studietiden var ganska bra, bra eller mycket bra. Jämfört med föregående undersökning hade andelen ökat markant.

I undersökningen angav 68 procent av de studerande att det hade en bra eller mycket bra studiesituation, jämfört med över 80 procent i tidigare undersökningar. Studiesituationen försämrades beroende på att många fler behövde studera på distans. Studerande som studerade på distans på grund av covid-19-pandemin var mer negativa till sin studiesituation än de som studerade på plats.

CSN, rapport 2021:14

<https://www.csn.se/download/18.70e2a82017c4bb7255d89/1634128588727/Komvux-%20och%20folk%C3%B6gskolestuderandes%20ekonomiska%20och%20sociala%20situation%202021-webb.pdf>

3.7.8 Vad gör ungdomar efter gymnasieskolan? – uppföljning av en enkätundersökning om studieintresse och studiemedel

Tillsammans med UHR genomförde CSN under 2021 en uppföljning av en tidigare enkätundersökning. Uppföljningen avsåg vad studerande som tidigare besvarat en enkät om studieplaner, gjordes hösten 2020.

Resultaten som presenterades visade bland annat att det var 54 procent av dem som slutade gymnasieskolan våren 2020 som gick vidare till arbete, 38 procent fortsatte till andra studier och 8 procent saknade sysselsättning. Det var troligt att fler än vanligt började studera på grund av covid-19-pandemin. Likaså var det troligen färre som helt saknade sysselsättning än ett vanligt år med anledning av reserestriktionerna som gjorde att färre kunde ge sig ut och resa.

CSN, rapport 2022:1

https://www.csn.se/download/18.70e2a82017c4bb7255d766/1642405713847/Vad%20g%C3%B6r%20ungdomar%20efter%20gymnasieskolan%201_0.pdf

3.7.9 Studiestödet 2021: En uppföljning av studiestödets utveckling och effekter

Under 2022 presenterade CSN återigen en rapport om studiestödets utveckling och effekter. Denna gång avsåg rapporten utvecklingen under 2021.

Rapporten visade att antalet studerande fortsatte att öka på samtliga utbildningsnivåer, trots att styrkan i pandemin hade avtagit. Antalet studerande utomlands fortsatte dock att minska.

CSN, rapport 2022:3

<https://www.csn.se/download/18.97d9a2117f9496b7ec19e/1650524654123/Studiest%C3%B6det%202021-%20-%20CSNs%20%C3%A5rsrapport.pdf>

3.7.10 Den tillfälligt slopade inkomst prövningen – betydelse för inkomster, arbete, studieresultat och kostnader

CSN hade under 2022 i uppdrag att redovisa effekterna av det under pandemin tillfälligt slopade fribeloppet.

När inkomstprövningen inom studiestödet var tillfälligt avskaffad ökade studerandes genomsnittliga inkomster. Inkomsterna ökade framför allt bland personer som började studera efter att inkomstprövningen hade slopats medan de ökade mer beskedligt bland dem som redan studerade. Vidare konstaterades att andelen av studiemedelstagarna som arbetade i vård- och omsorgssektorn ökade med en procentenhet. Den totala kostnaden för reformen beräknades till 800 miljoner kronor för 2020.

CSN, rapport 2022:4

https://www.csn.se/download/18.6e508648180d907a84a135/1653983982684/Slopad_ink_pr%C3%B6vning_komprimerad.pdf

3.7.11 Statistik över studiestödsnyttjande 2021

CSN redovisade under 2022 statistik över andelen av de studerande som hade studiestöd under 2021. För första gången presenterade CSN även statistik fördelad efter om de studerande var in- eller utrikes födda och efter utbildningsnivå.

Efter att högre andelar haft studiemedel under 2020, visade statistiken nu att andelen av de studerande som hade studiestöd var i stort sett oförändrad jämfört med 2020.

Statistik

https://www.csn.se/download/18.17bc4f98182ad8808e813/1660832611264/Statistik%20%C3%B6ver%20studiest%C3%B6dsnyttjande%202021%20dnr%20ADM_2021_643.xlsx

3.7.12 Komvux- och folkhögskolestuderandes inkomster och utgifter

Under våren 2022 genomförde CSN en enkätundersökning riktad till komvux- och folkhögskolestuderande som handlade om deras inkomster och utgifter.

Komvux- och folkhögskolestuderande med studiemedel på grundskole- och gymnasienivå hade i genomsnitt något högre inkomster än utgifter en genomsnittlig studiemånad. Studiestödet utgjorde den största delen av de studerandes inkomster, medan kostnader för boende var den största utgiftsposten. Studien visade också att valet att ta studielån ofta tycktes vara kopplat till utgifter för boendet. De ekonomiska marginalerna var minst för ensamstående. Många påverkades av pandemin när det gällde arbete, drygt 40 procent svarade att pandemin haft en påverkan på deras arbete. Det var vanligast att arbeta mindre på grund av pandemin, men det var också förhållandevis många studerande som arbetade mer.

CSN, rapport 2022:6

<https://www.csn.se/download/18.6289338018356f85ea6221/1665739763804/Komvux-%20och%20folk%C3%B6gskolestuderandes%20inkomster%20och%20utgifter%20v%C3%A5ren%202022.pdf>

3.7.13 Yrkeshögskolestuderandes ekonomiska och sociala situation 2022

Yrkeshögskolestuderandes ekonomiska och sociala situation undersöktes våren 2022 genom en enkät.

Yrkeshögskolestuderande skattar att de har en något sämre studieekonomi än andra studerande. Det beror på att de studerande i genomsnitt är äldre, oftare har barn och på att de har högre boendekostnader. De högre boendekostnaderna följer av att fler som studerar vid yrkeshögskolan bor i bostadsrätt eller villa.

En klar majoritet av de studerande upplever studiesituationen som bra eller mycket bra. Samtidigt påverkar covid-19-pandemin studiesituationen. Trots att covid-19 vid tiden för undersökningen inte ansågs som en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom, var det fortfarande många som studerade på distans på grund av pandemin. Ofrivilliga distansstudier har visat sig ha en negativ inverkan på studiesituationen.

CSN, rapport 2022:7

<https://www.csn.se/download/18.1610a11e18415f14571256/1668172839845/Yrkeh%C3%B6gskolestuderandes%20ekonomiska%20och%20sociala%20situation%202022.pdf>

Referenser

CSN. *Den tillfälligt slopade inkomstprövningen – betydelse för inkomster, arbete, studieresultat och kostnader*. CSN, rapport 2022:4. Sundsvall: CSN, 2022.

CSN. *Komvux- och folkhögskolestuderandes inkomster och utgifter våren 2022*. Sundsvall: CSN, 2022.

CSN. *Användning och återbetalning av tilläggs lån*. CSN, rapport 2023:1. Sundsvall: CSN, 2023.

CSN. *Studiestödet 2022 - en uppföljning av studiestödets utveckling och effekter*. Sundsvall: CSN, 2023.

Prop. 2020/21:1. *Budgetpropositionen för 2021*. Utgiftsområde 15 Studiestöd.

Socialstyrelsen. *Bedömning av tillgång och efterfrågan på legitimerad personal i hälso- och sjukvård samt tandvård*. Socialstyrelsen, artikelnummer 2021-2-7200. Stockholm: Socialstyrelsen, 2021.

Socialstyrelsen. *Bedömning av tillgång och efterfrågan på legitimerad personal i hälso- och sjukvård samt tandvård*. Socialstyrelsen, artikelnummer 2022-2-7759. Stockholm: Socialstyrelsen, 2022.

UKÄ. *Universitet och högskolor – årsrapport 2022*. Stockholm: UKÄ, 2022.

Utbildningsdepartementet. Pressmeddelande den 30 mars 2020. *Fribeloppet slopas under 2020 för att fler ska kunna avlasta vården och andra samhällsbärande sektorer*.

Bilaga

1 Tabeller avskaffad inkomstprövning

Tabell X.1 Antal studerande med studiemedel, första halvåret 2019–andra halvåret 2021

Halvår	Antal studerande med studiemedel
2019 h 1	352 960
2019 h 2	383 974
2020 h 1	384 253
2020 h 2	446 706
2021 h 1	433 580
2021 h 2	441 749

Tabell X.2 Andel studerande efter inkomstklass. Första halvåret 2019 – andra halvåret 2021

	2019 h 1	2020 h 1	2021 h 1	2019 h 2	2020 h 2	2021 h 2
0–301 kr	23	24	22	17	19	16
302–6 000 kr	14	14	14	6	7	6
6 001–17 512 kr	15	14	13	7	7	6
17 513–30 499 kr	13	12	11	10	8	8
30 500–43 998 kr	9	9	8	13	11	11
43 999–58 861 kr	8	7	7	15	12	12
58 862–79 512 kr	7	7	7	14	12	13
79 513–117 215 kr	7	7	8	13	12	13
117 216 kr –	4	7	12	6	13	16

Diagram X.1 Inkomster (kronor), median för decilgrupper, första halvåret 2019 – andra halvåret 2021

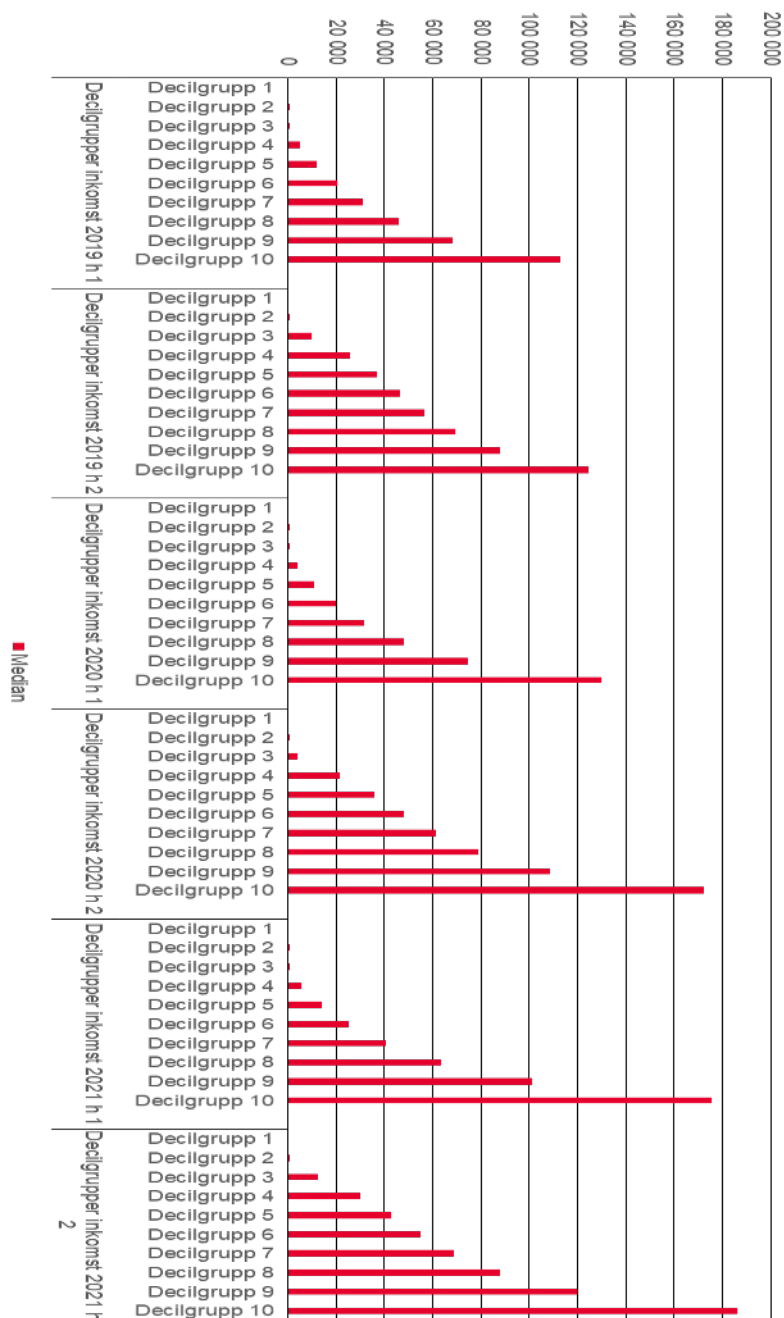


Diagram X.2 Antal studerande med studiemedel fördelade efter inkomster, fribelopp mellan 80 001–120 000 kronor (normala heltidsstudier), andra halvåret 2019 – andra halvåret 2021

Exklusive 53 251 studerande andra halvåret 2019, 72 029 studerande andra halvåret 2020 och 58 107 studerande andra halvåret 2021 med inkomster i intervallet 0–1 000 kronor, samt exklusive 103 (2019), 1 275 (2020) och 1 802 (2021) studerande med inkomster över 290 000 kronor. De smala blå strecken illustrerar intervallet för fribeloppsnivån.

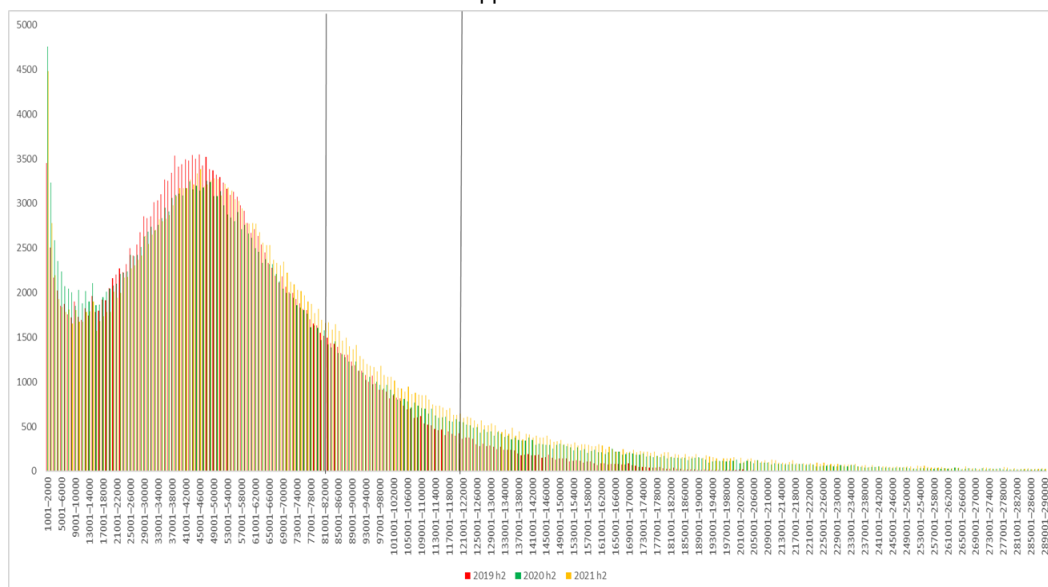
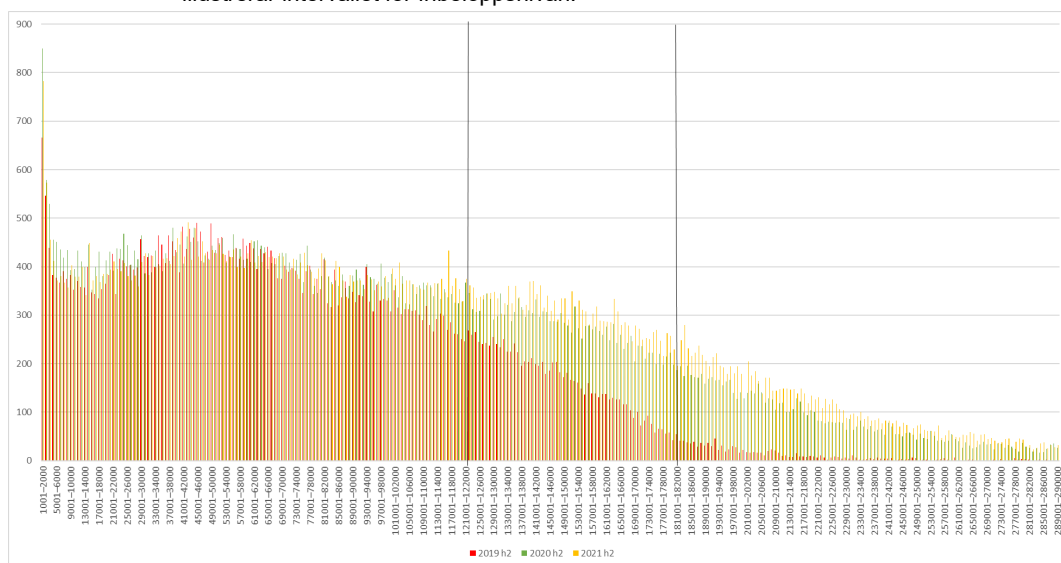


Diagram X.3 Antal studerande med studiemedel fördelade efter inkomster, fribelopp mellan 120 001–180 000 kronor (normala deltidstudier), andra halvåret 2019 – andra halvåret 2021

Exklusive 13 802 studerande andra halvåret 2019, 17 291 studerande andra halvåret 2020 och 14 569 studerande andra halvåret 2021 med inkomster i intervallet 0–1 000 kronor, samt exklusive 87 (2019), 1 325 (2020) och 1 749 (2021) studerande med inkomster över 290 000 kronor. De smala blå strecken illustrerar intervallet för fribeloppsnivån.



2 Dödviktskostnader

Hur definierar vi en dödviktskostnad?

Med dödviktskostnader menas här de kostnader för att avskaffa inkomstprövningen som inte ger någon effekt på beteendet bland dem som studerar.⁷⁷ Om det inte blir fler studerande, trots att studiemedelsanslagen ökar, så innebär ökningen av anslagen en dödviktskostnad.

Av flera olika skäl visar det sig emellertid att dödviktskostnaden är svår att räkna ut. Det beror bland annat på att det inte går att göra en alternativ bedömning av de studerandes agerande med bibehållet fribelopp. Det beror också på att det är svårt att avgöra i hur stor utsträckning studerandes beteendeförändringar beror på förändringen av själva inkomstprövningen. Även oberoende av den avskaffade inkomstprövningen påverkade ju pandemin befolkningens och de studerandes valmöjligheter och beteenden. Hur enskilda individer skulle ha agerat om inkomstprövningen kvarstått, kan vara svårt att reda ut, till och med för dem själva.

I och med att fribeloppet tillfälligt togs bort kan studerande också ha valt att arbeta mer, i vissa fall så mycket mer att den tidigare fribeloppsgränsen överskreds, men utan att detta påverkade studieresultaten. Studiemedlen till dessa personer bör då inte ses som en dödviktskostnad. Det utökade arbetet innebär i sådana fall inte någon merkostnad för staten. Tvärtom leder mer arbete till högre skatteintäkter.

Huvudsakligt antagande

För att uppskatta de dödviktskostnader som uppstod till följd av den avskaffade inkomstprövningen väljer vi att göra ett allmänt antagande. Antagandet kan inte leda oss förbi de svårigheter som beskrivs under föregående rubrik, men det hjälper oss fram till ett översiktligt resultat. Antagandet innebär att studiemedel som har betalats ut till studerande som inte hade kunnat få några studiemedel med bibehållen inkomstprövning, utgör en dödviktskostnad. Denna dödviktskostnad summeras till övriga kostnader för att avskaffa inkomstprövningen.

Det innebär att under andra halvåret 2020 utgick studiemedel till 17 900 personer som inte hade haft rätt till studiemedel med bibehållen inkomstprövning. Dödviktskostnaden för halvåret beräknades till 291 miljoner kronor.⁷⁸ Motsvarande siffror för andra halvåret 2021 var att 25 228 personer mottog studiemedel till en kostnad av 418 miljoner kronor.

Fler sätt att beräkna dödviktskostnad

Det huvudsakliga antagandet ger oss ett översiktligt svar, men vi har också funderat över andra beräkningssätt, som eventuellt skulle kunna ge mer exakta uppskattningar

⁷⁷ Dödviktskostnad är även ett begrepp inom nationalekonomin, där den kostnad som uppstår av att jämvikten inte ligger på s.k. paretooptimalitet anses vara en dödviktskostnad.

⁷⁸ CSN. Den tillfälligt slopade inkomstprövningen – betydelse för inkomster, arbete, studieresultat och kostnader. CSN, rapport 2022:4, s. 76.

av dödviktskostnaden. Det finns nämligen flera olika situationer i vilka en dödviktskostnad kan uppstå.

Figur X.1 Exempel på andra sätt att mäta dödviktskostnader

Termin 1	Termin 2	Termin 2	Dödviktskostnad?
	Faktiskt val med avskaffat fribelopp (observerad grupp)	Hypotetiskt val med bibehållet fribelopp	
1. Inga studier	Studier med studiemedel	a) Inga studier	Nej
		b) Studier utan studiemedel	Ja
		c) Studier med studiemedel	Nej
2. Studier utan studiemedel	Studier med studiemedel	a) Inga studier	Nej
		b) Studier utan studiemedel	Ja
		c) Studier med studiemedel	Nej
3. Studier med studiemedel	Studier med studiemedel	a) Inga studier	Nej
		b) Studier utan studiemedel	Ja
		c) Studier med studiemedel	Nej

I figuren ovan beskrivs tre exempel som skulle kunna uppfattas leda till dödviktskostnader. Om en person börjar studera med studiemedel, och hade börjat studera utan studiemedel även vid bibehållet fribelopp, kan kostnaden för studiestödet ses som en dödviktskostnad – om inkomsterna överstiger fribeloppsgränsen eller inte hade gett personen rätt till studiemedel överhuvudtaget (exempel 1b i figur X.1 ovan). I exemplet antar vi också att studieresultaten inte påverkas.

Det är emellertid mycket svårt att identifiera vilka individer som skulle ha studerat även utan studiemedel, men som väljer att ta ut studiemedel mot bakgrund av att inkomstprövningen har avskaffats.

Dessutom finns det fler studiesituationer i vilka diskussionen om dödviktskostnad kan vara aktuell. För det andra exemplet i figuren (exempel 2b) kan vi dock uppställa en hypotes. En person som studerar utan studiemedel en termin och sedan tar studiemedel nästföljande termin, och som har inkomster över fribeloppsgränsen eller som har inkomster som inte hade givit rätt till studiemedel, har *sannolikt inte* börjat studera med anledning av att inkomstprövningen avskaffades, utan har troligen bara valt att ta ut studiemedel för de studier han eller hon ändå hade planerat. De studiemedel som

betalas ut till denna person kan därför antas utgöra en dödviktskostnad med vår definition.

Genom att följa hur många som studerar utan studiemedel ena terminen för att sedan ta studiemedel nästa termin, och som den senare terminen samtidigt har inkomster över fribeloppsgränsen, kan vi skaffa oss en uppfattning om hur många som tillkommer som studiemedelstagare, men som inte studerade för att inkomstprövningen avskaffats.

Följande siffror redovisar ökningen av antalet studerande med studiemedel, som under föregående termin studerade utan studiemedel.

Tabell X.3 Antal studerande som studerar med studiemedel och som under föregående termin studerade utan studiemedel vid högskolan, samt andel av dessa som hade inkomster över fribeloppsgränsen

	2019:2	2020:1	2020:2	2021:1	2021:2
Antal studerande som studerar med studiemedel och som studerade utan studiemedel vid högskolan under föregående termin	10 160	11 294	15 372	9 489	11 214
Andel med inkomst över fribeloppsgränsen	16 %	21 %	31 %	22 %	26 %

Av tabellen framgår att antalet personer som studerade under dessa omständigheter ökade andra halvåret 2020. Dessa personer tog alltså studiemedel för andra halvåret 2020 och studerade utan studiemedel vid högskolan under det närmast föregående halvåret.

Av de dryga 15 000 studerande som omfattades var det 31 procent, eller knappt 4 800 personer, som också hade inkomster över fribeloppsgränsen. Andelen med inkomster över fribeloppsgränsen fördubblades jämfört med motsvarande andel andra halvåret 2019. Andra halvåret 2019 var det 16 procent av dem som inte hade studiemedel föregående termin som tog studiemedel nästföljande termin, trots hög inkomst och trots att inkomstprövningen bestod.

Utifrån detta kan man anta att ungefär hälften av de studerande andra halvåret 2020, det vill säga omkring 2 400 personer, tog studiemedel som innebar en dödviktskostnad. Av den aktuella studerandegruppen var det därmed cirka 16 procent som kan antas ha tagit studiemedel enbart för att inkomstprövningen var avskaffad.⁷⁹

Men kan dessa siffror räknas upp till hela populationen? Vår bedömning är att det tyvärr inte är möjligt. Det finns flera studerandegrupper och flera situationer som i så fall också kan anses innebära dödviktskostnader (exempel 1 och 3 i figur X.1). Även dessa måste beräknas, vilket vi inte har funnit möjligt.

⁷⁹ Men varför sjunker antalet studerande och andelen med inkomster över fribeloppsnivån de halvår som följer på andra halvåret 2020? Det beror sannolikt på att de som börjat ta studiemedel under andra halvåret 2020 då inte längre ses som ”nya studiemedelstagare” och därmed på att inte heller studiemedelskostnaden ses som en dödviktskostnad. Följande exempel kan illustrera detta. Svante arbetar heltid som IT-konsult samtidigt som han vårterminen 2020 läser en kurs vid högskolan. Han tar inte studiemedel för denna kurs. Hösten 2020 läser Svante vidare vid högskolan och fortsätter sitt arbete som IT-konsult, samtidigt som han, med anledning av den avskaffade inkomstprövningen, kan ta studiemedel. Dessa studiemedel bedöms då utgöra en dödviktskostnad. Men när Svante under det första halvåret 2021 fortsätter att studera vid högskolan parallellt med sitt arbete som IT-konsult och får studiemedel, ses han inte som nybörjare och studiemedlen ses då inte heller som en dödviktskostnad.

Även en person som redan studerar med studiemedel kan ha planerat att sluta med att ta studiemedel under nästkommande termin, och istället planerat att studera utan studiemedel, men ändrat sig i och med den tillfälligt avskaffade inkomstprövningen (exempel 3b i figur X.1).

Vad som ska och inte ska räknas som en dödviktskostnad beror alltså inte bara på utfallet, utan också på de enskilda individernas planer och intentioner, både vad gäller studier och arbete (samt på resultaten av de genomförda studierna). För att få ett absolut svar skulle det faktiska utfallet behöva ställas mot ett hypotetiskt utfall, utifrån ett läge där varken inkomstprövningen hade avskaffats eller pandemin påverkat de studerande.

Vår sammantagna slutsats i denna komplexa situation är att den minst dåliga bedömningen av dödviktskostnaden sannolikt är den som gjordes under ”huvudsakligt antagande” tidigare i detta avsnitt, dvs. studiemedelskostnaden för dem som inte skulle ha haft rätt till studiemedel med bibehållen inkomstprövning.

3 Tabeller om tilläggsån

Tabell X4 **Antal och andel (procent) studerande med rätt till tilläggsån.¹**
Fördelat efter halvår, år (2018–2022) och bakgrundsfaktorer.²

		Halvår 1										Halvår 2							
		2018		2019		2020		2021		2022		2018		2019		2020		2021	
		Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Utbildningsnivå	Grundskolenivå	252	0,4	348	0,5	519	0,6	773	0,8	753	0,8	281	0,4	420	0,6	594	0,7	836	0,9
	Gymnasienivå	10 015	15,7	10 549	15,0	12 157	15,1	15 722	16,4	14 666	15,5	9 527	15,0	10 410	14,5	13 606	15,2	14 434	15,5
	Eftergymnasial nivå	53 544	83,9	59 531	84,5	67 754	84,2	79 116	82,7	79 462	83,7	53 770	84,6	61 012	84,9	75 596	84,2	78 131	83,6
Studietakt	Deltid	4 769	7,5	5 254	7,5	6 631	8,2	9 494	9,9	9 969	10,5	4 793	7,5	5 559	7,7	8 766	9,8	10 013	10,7
	Heltid	59 042	92,5	65 174	92,5	73 801	91,8	86 117	90,1	84 912	89,5	58 785	92,5	66 283	92,3	81 033	90,2	83 390	89,3
Studieplats	Utomlands	1 386	2,2	1 435	2,0	1 542	1,9	1 349	1,4	1 732	1,8	1 304	2,1	1 437	2,0	1 325	1,5	1 479	1,6
	Sverige	62 425	97,8	68 993	98,0	78 890	98,1	94 262	98,6	93 149	98,2	62 274	97,9	70 405	98,0	88 474	98,5	91 924	98,4
Totalt		63 811	100,0	70 428	100,0	80 432	100,0	95 611	100,0	94 881	100,0	63 578	100,0	71 842	100,0	89 799	100,0	93 403	100,0

¹ Antal och andel studerande med rätt till tilläggsån av, till exempel, samtliga 63 811 studerande som hade rätt till tilläggsån under halvår 1 2018.

² Om personen har studerat på flera utbildningsnivåer och har haft flera studietakter används den högsta utbildningsnivån och den högsta studietakten. Utlandsstuderande består av personer som har studerat utomlands och personer som har studerat utomlands och i Sverige. Med utomlands menas Schweiz eller ett land inom ESS. I ett fåtal fall saknas information om utbildningsnivå. I de fall det saknas information om utbildningsnivå redovisas ingen uppgift men de ingår fortfarande i datamaterialet.

Tabell X4 fortsatt

Antal och andel (procent) studerande med rätt till tilläggs lån.¹
Fördelat efter halvår, år (2018–2022) och bakgrundsfaktorer.²

		Halvår 1										Halvår 2							
		2018		2019		2020		2021		2022		2018		2019		2020		2021	
		Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Kön	Man	25 157	39,4	27 547	39,1	31 674	39,4	38 108	39,9	37 305	39,3	24 635	38,7	27 658	38,5	35 538	39,6	36 608	39,2
	Kvinna	38 654	60,6	42 881	60,9	48 758	60,6	57 503	60,1	57 576	60,7	38 943	61,3	44 184	61,5	54 261	60,4	56 795	60,8
Ålder³	25–34 år	47 443	74,3	52 142	74,0	58 576	72,8	67 971	71,1	65 953	69,5	46 850	73,7	52 431	73,0	64 179	71,5	65 566	70,2
	35–44 år	12 237	19,2	13 747	19,5	16 379	20,4	20 534	21,5	21 210	22,4	12 658	19,9	14 647	20,4	19 113	21,3	20 721	22,2
	45 år eller äldre	4 131	6,5	4 539	6,4	5 477	6,8	7 106	7,4	7 718	8,1	4 070	6,4	4 764	6,6	6 507	7,2	7 116	7,6
Utländsk eller svensk bakgrund	Utländsk bakgrund	10 105	15,8	12 272	17,4	15 596	19,4	20 603	21,5	20 895	22,0	11 069	17,4	13 543	18,9	19 152	21,3	20 943	22,4
	Svensk bakgrund	53 706	84,2	58 156	82,6	64 836	80,6	75 008	78,5	73 985	78,0	52 509	82,6	58 299	81,1	70 647	78,7	72 460	77,6
Föräldrars utbildningsnivå	Ingen förälder med eftergymnasial utbildning	28 753	45,1	31 341	44,5	34 916	43,4	41 141	43,0	40 571	42,8	29 032	45,7	32 241	44,9	39 428	43,9	40 811	43,7
	En förälder med eftergymnasial utbildning	19 149	30,0	20 886	29,7	23 789	29,6	28 030	29,3	27 904	29,4	18 589	29,2	20 868	29,0	25 936	28,9	27 062	29,0
	Två föräldrar med eftergymnasial utbildning	12 256	19,2	13 521	19,2	15 383	19,1	18 070	18,9	17 862	18,8	11 704	18,4	13 176	18,3	16 528	18,4	16 760	17,9
Föräldraskap⁴	Har inte barn	43 616	68,4	48 010	68,2	54 222	67,4	63 718	66,6	62 674	66,1	41 288	64,9	46 391	64,6	57 686	64,2	59 163	63,3
	Har barn	20 195	31,6	22 418	31,8	26 210	32,6	31 893	33,4	32 207	33,9	22 290	35,1	25 451	35,4	32 113	35,8	34 240	36,7
Totalt		63 811	100,0	70 428	100,0	80 432	100,0	95 611	100,0	94 881	100,0	63 578	100,0	71 842	100,0	89 799	100,0	93 403	100,0

¹ Antal och andel studerande med rätt till tilläggs lån av, till exempel, samtliga 94 881 studerande som hade rätt till tilläggs lån under halvår 1 2022.

² I vissa fall saknas det information om en eller båda föräldrarnas utbildningsnivå och om svensk eller utländsk bakgrund. I de fall information saknas om båda föräldrarnas utbildningsnivå och i de fall det saknas information om svensk eller utländsk bakgrund redovisas ingen uppgift men de ingår fortfarande i datamaterialet.

³ Avser åldern vid slutet av respektive år.

⁴ Avser studerande som har – eller inte har – tilläggsbidrag. Tilläggsbidrag kan lämnas till studerande med barn under 18 år. Det kan dock lämnas till högst en förälder och antalet studerande med barn kan därför underskattas något.

Vi gör studier möjligt.