

## 6 Vägledning, individuella studieplaner och validering

I utredningens uppdrag ingår all vuxenutbildning enligt skollagen när det gäller studie- och yrkesvägledning, individuella studieplaner och validering. Främst ska utredningen lämna förslag för komvux på grundläggande och på gymnasial nivå men också för sfi och sÄrvux. Det motiveras i direktiven med att dessa insatser är viktiga inom hela vuxenutbildningen.

Vägledning, studieplaner och validering lyfts fram tydligare i de nya styrdokument som började tillämpas från och med den 1 juli 2012. Utredningen har i sitt arbete i huvudsak haft tillgång till uppgifter om insatser inom komvux, så som de tillhandahölls innan de nya styrdokumenten började tillämpas. Bl.a. mot bakgrund av att regleringen gällande vägledning och individuella studieplaner tidigare var tydligast för komvux är det i huvudsak för denna skolform som vi har haft tillgång till relevant information. För sfi saknades reglering om vägledning och individuella studieplaner före den 1 juli 2012.

### 6.1 Studie- och yrkesvägledning

Studie- och yrkesvägledningen inom komvux, sÄrvux och sfi ska finnas tillgänglig både för studerande som redan studerar inom vuxenutbildningen och för presumtiva studerande som har för avsikt att påbörja studier.<sup>1</sup> Enligt direktiven ska utredningen analysera och vid behov föreslå åtgärder för att förbättra studie- och yrkesvägledningen. En del av vägledningen inom vuxen-

---

<sup>1</sup> Prop. 2009/10:165.

utbildningen är studieekonomisk vägledning, vilket vi beskriver separat.

### 6.1.1 Bakgrund och utveckling

#### Utveckling av vägledning inom vuxenutbildningen

Vägledning kan ses både i snäv och vid bemärkelse.<sup>2</sup> I den snäva bemärkelsen avses vanligen personlig vägledning, enskilt eller i grupp. Vägledning i vid bemärkelse avser all verksamhet som förbereder för framtida studie- och yrkesval. Styrdokumenten för vuxenutbildningen, liksom för ungdomsskolan, framhåller betydelsen av vägledning i vid bemärkelse.

Betydelsen av studie- och yrkesvägledning för vuxenstuderande har betonats under lång tid, främst när det gäller komvux. I den tidigare läroplanen för vuxenutbildning, Lvux 82, beskrevs att studie- och yrkesorienteringen (syo) skulle förbereda studerande och blivande studerande för studie- och yrkesval. Särskilt betonades vikten av att underlätta för kortutbildade och studieovana att studera inom komvux. En väl fungerande vägledning ansågs minska risken för studieavbrott och misslyckanden.

Under satsningen på Kunskapslyftet 1997–2002 utökades och utvecklades vägledningen för komvuxstuderande.<sup>3</sup> I ansökningarna till Kunskapslyftet skulle kommunerna ange hur de avsåg att utveckla vägledningsfunktionen. I många kommuner inrättades under dessa år centrala vägledningscenter, ibland samlokaliserade med andra aktörer såsom Arbetsförmedlingen.

I Kunskapslyftskommitténs arbete hade vägledningen också en central roll. Kommittén beskrev vägledning som en del av infrastrukturen för ett livslångt lärande. Man diskuterade en garanterad rätt till vägledning, validering och studieplaner bl.a. för att vägleda de studerande i avvägningen mellan önskemål och drömmar å ena sidan och realistiska möjligheter å andra sidan.<sup>4</sup> Kommittén ansåg att den vägledning som erbjöds skulle vara oberoende i förhållande till utbildningsanordnarna.

I slutet av 1999 tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att föreslå mål för studie- och yrkesorienteringen i hela skol-

---

<sup>2</sup> Lindh, G. (1997).

<sup>3</sup> Se bl.a. Skolverket (2000).

<sup>4</sup> SOU 2000:28.

väsendet. Utredaren utgick från att alla ska ha tillgång till god vägledning och föreslog i sitt slutbetänkande bl.a. att kommunerna skulle ansvara för att tillhandahålla avgiftsfri och opartisk vägledning utifrån individernas behov. I de fall där det bedömdes lämpligt föreslog utredaren att en kommunal plattform skulle skapas för att främja samverkan mellan olika aktörer.<sup>5</sup>

I regeringens proposition *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen* från 2001 anges att vägledning är viktigt inför studiestarten, under studietiden och i samband med studiernas slutförande, med utgångspunkt i individens behov och studiemål.<sup>6</sup> Man betonade betydelsen av att stödja individerna i att göra väl underbyggda studieval. I propositionen lyftes också fram att de olika aktörer som individen har kontakt med bör samverka för att ge individen ett beslutsunderlag från ett helhetsperspektiv.

Regeringen återkom sedan till frågan om vägledning i departementsskrivelsen *Validering m.m. – fortsatt utveckling av vuxnas lärande*.<sup>7</sup> Utifrån de behov av vägledning som identifierades föreslogs att kommunerna borde sträva efter att samla resurserna för vägledning för vuxna, i syfte att öka tillgängligheten. Även här betonades vikten av samverkan mellan olika aktörer.

De studerandes rätt till vägledning reglerades från och med 1994 främst i läroplanen för de frivilliga skolformerna (Lpf 94). I förordningen om kommunal vuxenutbildning infördes en bestämmelse om att varje elev bör erbjudas vägledning som stöd för sitt beslut om studie- och yrkesval. För sfi fanns det före den 1 juli 2012 inget uttryckligt krav på studie- och yrkesvägledning. Däremot har det länge varit tydligt att sfi-utbildningen ska anpassas efter den studerandes behov, erfarenheter och förutsättningar. Kartläggning och studieplanering är begrepp som har använts för att beskriva introduktionen till sfi.<sup>8</sup>

### *Nuvarande reglering av vägledning*

Sedan den 1 juli 2012 har vägledningens roll förtydligats i styrdokumentet. Bestämmelserna om studie- och yrkesvägledning har också blivit gemensamma för skolformerna inom vuxen-

---

<sup>5</sup> SOU 2001:45.

<sup>6</sup> Prop. 2000/01:72.

<sup>7</sup> Ds. 2003:23.

<sup>8</sup> Skolverket (2004c).

utbildningen. I skollagen finns ett krav på att elever i alla skolformer utom förskolan och förskoleklassen ska ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses.

Det ställs även krav på vägledarnas kompetens och utbildning. I skollagen stadgas att endast de som har en utbildning avsedd för studie- och yrkesvägledning får anställas utan tidsbegränsning för sådan verksamhet. Den som inte uppfyller detta krav får anställas för studie- och yrkesvägledning för högst ett år i sänder.

Den vägledning som erbjuds i ett inledande skede av studierna regleras i förordningen om vuxenutbildning. Där framgår att en elev ska erbjudas studie- och yrkesvägledning i samband med upprättandet av den individuella studieplanen, vilket ska ske i nära anslutning till antagningen. I vägledningen ska ingå information om möjligheter till fortsatta studier, arbetslivets kompetens- och rekryteringsbehov samt studieekonomiska förutsättningar.

I Lvux12 beskrivs skolans ansvar när det gäller studie- och yrkesvägledning. Det anges att rektorn har ett särskilt ansvar för att studie- och yrkesvägledningen organiseras så att eleverna får information om och vägledning inför de olika val som vuxenutbildningen erbjuder, samt inför val av framtida utbildning och yrke. Personalen på skolan ska också informera och vägleda eleverna inför deras val av kurser, fortsatt utbildning och yrkesverksamhet. Vidare framhålls att vägledning kan utformas olika för olika individer.

I Skolverkets allmänna råd om studie- och yrkesorientering betonas att vägledning är hela skolans ansvar.<sup>9</sup> Studerande och presumtiva studerande inom vuxenutbildningen ska ges tillgång till information om de kurser som de behöver för att nå sitt mål med utbildningen. I de allmänna råden framhålls också vikten av att verksamhetens kvalitet regelbundet följs upp och utvärderas, att personalen kontinuerligt utvecklar sin kompetens samt att det finns en samverkan mellan utbildningsanordnare och arbetslivet. Skolverket har aviserat att man avser att publicera reviderade allmänna råd om studie- och yrkesvägledning under våren 2013.

---

<sup>9</sup> Skolverket (2009a).

## Utveckling av den studieekonomiska vägledningen

Studieekonomisk vägledning har diskuterats flitigt sedan 1990-talet. En av huvudfrågorna har varit ansvarsfördelningen för den studieekonomiska vägledningen mellan å ena sidan Centrala studie-stödsnämnden (CSN) och å andra sidan studievägledare vid t.ex. vuxenutbildningen eller universitet och högskolor. I takt med ökande studerandevolymer under 1990-talet, både inom högskolesektorn och inom vuxenutbildningen i samband med Kunskapslyftet, blev studieekonomisk vägledning en allt mer resurskrävande verksamhet. Ansvaret har över tid förskjutits från CSN till vägledare hos utbildningsanordnarna. Återkommande i diskussionen har varit betydelsen av en fungerande samverkan mellan CSN och vägledare hos kommuner och skolor.<sup>10</sup>

I samband med rekryteringsbidraget 2003–2006 fick kommunerna en tydligare och mer aktiv roll i studieekonomiska frågor. Bl.a. gavs kommunerna rätt att besluta om vilka sökande som tillhörde målgruppen för bidraget. Konstruktionen syftade till att öka kommunernas förutsättningar att i anslutning till vägledning eller antagning till utbildningen också kunna ge tillförlitliga besked om de ekonomiska villkoren för studierna.<sup>11</sup> För att säkerställa kommunernas information till studerande med rekryteringsbidrag gavs kommunerna direktåtkomst till CSN:s register med individuella studiestödsuppgifter.<sup>12</sup>

Studieekonomisk vägledning till studerande inom komvux diskuterades av den Studiesociala kommittén.<sup>13</sup> Kommittén identifierade vägledningen som ett förbättringsområde för CSN och ansåg att komvuxstuderande skulle synliggöras tydligare i CSN:s verksamhet, t.ex. vad avser handläggningstider och kostnader. CSN anförde i sitt remissvar att studieekonomisk vägledning bör ingå som en naturlig del i den vägledning kommuner och skolor ska ge men att det ankommer på CSN att förbättra samverkan mellan myndigheten och kommuner och skolor.<sup>14</sup>

I och med införandet av skollagen (2010:800) uttrycks för första gången i lagstiftningen att det i studie- och yrkesvägledningen ska

---

<sup>10</sup> Bl.a. Kunskapslyftskommittén tryckte på vikten av detta.

<sup>11</sup> Prop. 2001/02:161.

<sup>12</sup> Direktåtkomsten avsåg uppgifter om tidigare studier, utbildningstyp, förbrukade veckor med rekryteringsbidrag samt eventuella tidigare studier med studiestöd. Kommunerna ansågs behöva denna information för att kunna lämna pålitliga besked till de sökande om deras möjligheter att få rekryteringsbidraget.

<sup>13</sup> SOU 2009:28.

<sup>14</sup> CSN (2009b).

ingå information om studieekonomiska förutsättningar.<sup>15</sup> I regeringens proposition anfördes att vägledning och information är viktigt för att den enskilde ska få den utbildning han eller hon är i behov av och att det också är viktigt att det ingår information om studiestödssystemets uppbyggnad och villkor.<sup>16</sup>

## Vägledning för vuxenstuderande i dag

### *Uppgifter i den officiella statistiken*

I den officiella statistiken finns vissa uppgifter om studie- och yrkesvägledning inom komvux. Läsåret 2011/12 fanns det enligt Skolverkets statistik totalt 350 studie- och yrkesvägledare inom komvux, omräknat till heltidstjänster. I snitt fanns det 0,47 studie- och yrkesvägledare (heltidstjänst) per 100 heltidsstuderande. Det innebär drygt 200 heltidsstuderande per vägledare och år. I realiteten är antalet studerande per vägledare betydligt fler då många inte studerar heltid. Det finns en stor spridning mellan olika kommungrupper<sup>17</sup> när det gäller tillgången till vägledare. Högst antal vägledare per 100 heltidsstuderande fanns i förortskommuner till större städer (0,71) och i varuproducerande kommuner<sup>18</sup> (0,71). Det i särklass lägsta antalet vägledare i förhållande till antalet studerande fanns i storstäderna – 0,16 vägledare (heltidstjänst) per 100 heltidsstuderande.

En majoritet av vägledarna har enligt statistiken en studie- och yrkesvägledarutbildning. Läsåret 2011/12 hade 77 procent av vägledarna inom komvux (omräknat till heltidstjänster) en sådan utbildning. Det är en något lägre andel än i gymnasieskolan (79 procent) men en högre andel än i grundskolan (67 procent). Det finns en viss spridning mellan kommungrupperna. Högst andel vägledare med SYV-utbildning fanns i förortskommuner till större städer (85 procent) och i större städer (83 procent). Lägst andel

---

<sup>15</sup> 2 kap. 16 § förordningen om vuxenutbildning.

<sup>16</sup> Prop. 2009/10:165.

<sup>17</sup> Sveriges kommuner och landsting (SKL) delar in landets kommuner i tio kommungrupper utifrån strukturella egenskaper som befolkningsstorlek och näringslivsstruktur. Sveriges kommuner och landsting (2010).

<sup>18</sup> Varuproducerande kommuner definieras som en kommun där 34 procent eller mer av nattbefolkningen mellan 16 och 64 år är sysselsatta inom tillverkning och utvinning, energi och miljö samt byggverksamhet (SNI2007). Sveriges kommuner och landsting (2010).

återfanns i varuproducerande kommuner (65 procent), storstäder (68 procent) och kommuner i tätbefolkad region (68 procent).

För sfi finns inga uppgifter om studie- och yrkesvägledare i den nationella statistiken, vilket kan ses mot bakgrund av att det före den 1 juli 2012 inte fanns något formellt krav att tillhandahålla vägledning för sfi-studerande. Inte heller för särvox finns det uppgifter om antalet studie- och yrkesvägledare.

### *Olika organisering av vägledningsfunktionen*

Kommunerna avgör hur studie- och yrkesvägledningen organiseras, utifrån de lokala förutsättningarna. Enligt utredningens enkät har de vuxenstuderande<sup>19</sup> oftast tillgång till en studie- och yrkesvägledare på plats hos utbildningsanordnaren. 84 procent av kommunerna svarar att de studerande har tillgång till vägledare på plats hos alla eller de flesta utbildningsanordnare. Därutöver anger 11 procent att de studerande har tillgång till vägledare hos någon eller några utbildningsanordnare.

**Tabell 6.1** Svar på frågan: Har de vuxenstuderande tillgång till studie- och yrkesvägledare på plats hos utbildningsanordnaren? Andel av kommunerna (procent).

	Andel
Ja, hos alla/de flesta utbildningsanordnare	84
Ja, hos någon/några utbildningsanordnare	11
Nej	6

*Källa:* Enkät till kommunerna om grundläggande vuxenutbildning (bilaga 3).

Inom vuxenutbildningen förekommer ibland att vägledningen organiseras centralt. Drygt en tredjedel av kommunerna anger att det finns en oberoende funktion för studie- och yrkesvägledning för vuxenstuderande i kommunen. Med oberoende avses att funktionen inte är knuten till en viss utbildningsanordnare. Ofta är det ett vägledningscentrum eller ett lärcentrum. I de flesta kommuner med en oberoende funktion fanns även tillgång till

<sup>19</sup> Eftersom enkäten i övrigt främst avser studerande på grundläggande nivå inom komvux finns en risk för att kommunföreträdare även när det gäller vägledning har besvarat frågorna utifrån denna snävare målgrupp. Erfarenheten från utredningens kommunbesök är att vägledning ofta organiseras på liknande sätt för studerande på grundläggande och gymnasial nivå inom komvux. Däremot bedöms det osäkert om svaren även avser vägledning inom sfi och särvox.

vägledare på plats hos utbildningsanordnarna. Några kommuner har också beskrivit att vägledare från en central enhet kan ha i uppdrag att även befinna sig på plats hos utbildningsanordnare.

Utredningens enkät visar att det är betydligt vanligare med en oberoende vägledningsfunktion i större kommuner. Två tredjedelar av kommunerna med fler än 50 000 invånare har angett att det finns en oberoende vägledningsfunktion, jämfört med drygt två av tio av de kommuner som har färre än 10 000 invånare.

### *Innehåll i vägledningen*

Studie- och yrkesvägledare kan arbeta med olika uppgifter inom vuxenutbildningen. En uppgift som ofta ligger på vägledningsfunktionen är att upprätta individuella studieplaner. Av kommunerna anger 95 procent att studieplanen kan upprättas av en vägledare. Under utredningens studiebesök har det också framkommit att studie- och yrkesvägledare ofta hjälper de studerande med praktiska ärenden, t.ex. med ansökan till utbildning eller med ansökan om studiemedel till CSN. Erfarenheten är att vägledare även kan arbeta med antagning och ansvara för kommunens arbete med aktiv rekrytering.

Enligt utredningens enkät är det vanligt att vägledningssamtalet innehåller flera olika delar. I princip samtliga kommuner anger att man i vägledningssamtal vanligtvis diskuterar vilka kurser den studerande ska läsa och den studerandes mål med studierna. Information om studieekonomi och antalet veckor med studiemedel ingår också vanligtvis i vägledningssamtalen.

**Tabell 6.2 Svar på frågan: Vad ingår vanligtvis i studie- och yrkesvägledningen för studerande inom grundläggande vuxenutbildning?** Andel av kommunerna (procent). Flera svarsalternativ kunde väljas.

	<b>Andel</b>
Vilka kurser den studerande ska läsa	99
Identifiering av den studerandes mål med studierna	99
Information om studieekonomi	94
Information om antalet veckor med studiemedel	85
Kartläggning/validering av tidigare kunskaper	64
Diagnostiska prov för att bedöma kunskapsnivå	27
Annat	9
<b>Totalt</b>	<b>100</b>

*Källa:* Enkät till kommunerna om grundläggande vuxenutbildning (bilaga 3).



Nästan två tredjedelar av kommunerna anger att det görs en kartläggning eller validering av tidigare kunskaper. Det är däremot mindre vanligt att diagnostiska prov används i samband med vägledningen för att bedöma kunskapsnivån. Ett antal kommuner har i kommentar till frågan skrivit att det istället är lärare som ansvarar för diagnostiska prov, vilket beskrivs i avsnitt 6.3 om validering.

### 6.1.2 Problem med vägledningen

I följande avsnitt beskrivs de problem som utredningen har identifierat med den studie- och yrkesvägledning som erbjuds vuxenstuderande. Vi har främst fokuserat på vägledning i snäv bemärkelse, dvs. den vägledning som enskilda erbjuds för att diskutera studie- och yrkesval. Utifrån de behov av vägledning som utredningen ser, och som beskrivs nedan, bedöms detta vara av särskild vikt.

#### Stort behov av vägledning – men olika tillgång

##### *Behov av vägledning för vuxenstuderande*

Utredningen ser ett stort behov av en väl fungerande studie- och yrkesvägledning inom vuxenutbildningen. En återkommande synpunkt från vägledare, lärare, rektorer och studerande är att det finns ett omfattande behov av vägledning hos målgruppen och att information kan behöva ges vid upprepade tillfällen. Framför allt ser vi fyra faktorer som bidrar till behovet av vägledning. Tre av dessa faktorer redogörs kort för nedan, medan den fjärde faktorn – behov av studieekonomisk vägledning – beskrivs i avsnitt 6.1.2.2.

En faktor som bidrar till ett stort behov av vägledning är det förhållandevis komplicerade utbildningssystemet för vuxna. Utbildningar för vuxna omfattar betydligt mer än den utbildning som regleras i skollagen, t.ex. även folkhögskoleutbildningar, utbildningar inom yrkeshögskolan och utbildningar på universitet och högskolor. Inom den formella vuxenutbildningen finns också ett utbud av olika utbildningsanordnare som har växt fram under de senaste decennierna och som bidrar till ett stort och differentierat utbud av kurser.

Inom vuxenutbildningen finns också ett behov av vägledning och information för att utbildningen ska kunna anpassas efter den enskildes behov och förutsättningar. Utvecklingen inom vuxenutbildningen har under de senaste årtiondena gått mot en allt större flexibilitet, individanpassning och efterfrågestyrning, något som förutsätter att den studerande får stöd för att finna sin egen väg genom systemet. Den vuxne ska kunna läsa de kurser eller delkurser som han eller hon har behov av för att uppnå sina mål med utbildningen. Vägledning och studieplanering blir därmed en förutsättning för att utbildningen ska bli effektiv för den studerande. För studerande med behov av stöd är det viktigt att detta uppmärksammas i ett tidigt skede för att rätt insatser ska kunna erbjudas. Vägledningen spelar också en viktig roll i att informera den studerande om vilka rättigheter och skyldigheter han eller hon har, vilket är en förutsättning för att den studerande ska kunna utöva ett inflytande över sina studier.

En tredje faktor som gör behovet av vägledning stort är den målgrupp som vuxenutbildningen vänder sig till, vilken kan förväntas ha ett extra stort behov av vägledning. De studerande som läser inom sfi och även den stora majoriteten av de studerande som läser inom komvux på grundläggande nivå har ett annat modersmål än svenska. Många är också relativt nyanlända i Sverige. Det är givetvis svårare att sätta sig in i både utbildningssystemet och studiefinansieringsfrågorna för den som har utländsk bakgrund och talar bristfällig svenska. Detta ställer ökade krav på vägledningen såväl när det gäller utbildningar och arbetsmarknad som när det gäller studieekonomiska förutsättningar.

#### *Olika tillgång till vägledningsinsatser*

Utredningens erfarenhet är att vägledning i regel erbjuds de studerande inom komvux. I uppföljningen av yrkesvux från hösten 2011 angav drygt 92 procent av kommunerna att de erbjöd vägledning till samtliga studerande. Vanligen erbjöds enskilda möten men det förekom även att vägledning erbjöds i grupp, på distans eller i form av uppsökande vägledning.<sup>20</sup>

Utredningens enkät och studiebesök, Skolinspektionens regelbundna tillsyn och rapporter från skolmyndigheterna, pekar

---

<sup>20</sup> Skolverket (2012d).

samtidigt på att tillgången till vägledningsinsatser skiljer sig åt mellan landets kommuner. Av den nationella statistiken ges också en indikation på denna variation. Statistiken visar att antalet vägledare per heltidsstuderande varierar kraftigt mellan olika kommungrupper. Lägst andel återfinns i storstäderna. Vissa av de rektorer och vägledare som utredningen har träffat har uttryckt att vägledningens resurstilldelning över lag är tillräcklig. I andra kommuner har personalen upplevt behov av ökade resurser för att hinna med uppdraget.

Tillgången till vägledning kan rimligen ses mot bakgrund av de studerandes behov. Bland de studerande inom komvux på grundläggande nivå som utredningen har träffat har en del varit nöjda med den vägledning som de har fått medan andra anser att vägledningen är otillgänglig. Många efterlyser också mer information om utbildnings- och studiemedelssystemet. Skolverkets rapport om komvux på grundläggande nivå beskriver att många studerande har lyft fram bristande tillgång på vägledning som ett problem. Enligt Skolverkets rapport vill de studerande generellt sett ha mer tid tillsammans med en vägledare.<sup>21</sup> Detta stöds också av Skolinspektionens iakttagelser i tillsynen. Utredningens genomgång av tillsynsbeslut från 2011 visar att Skolinspektionen i flera fall har kritiserat kommuner för att vägledning inte erbjuds i tillräcklig utsträckning inom komvux. Enligt intervjuer som Skolinspektionen gjort med studerande förkom det att köerna till vägledningen ibland var så långa att de studerande undvek att gå dit. Skolinspektionen noterade också att brist på information i flera fall lett till att studerande valt kombinationer av kurser som de sedan inte kunnat fullfölja.

---

<sup>21</sup> Skolverket (2012b).

*En del träffar inte en vägledare inför sina studier på grundläggande nivå*

I utredningens enkät uppskattar drygt sju av tio kommuner att i princip samtliga studerande träffar en vägledare inför studier inom komvux på grundläggande nivå. Knappt två av tio anger att mer än hälften men inte samtliga träffar en vägledare, medan en av tio anger att hälften eller mindre än hälften träffar en vägledare inför studier på denna nivå. Denna bild har bekräftats under våra studiebesök. Många av de vägledare vi har träffat har beskrivit att de flesta som påbörjar studier inom komvux på grundläggande nivå kommer i kontakt med vägledningen på ett eller annat sätt.

**Tabell 6.3** Svar på frågan: Ungefär hur stor andel av de studerande inom grundläggande vuxenutbildning träffar en studie- och yrkesvägledare innan studierna påbörjas? Andel av kommunerna (procent).

	Andel
I princip samtliga	73
Mer än hälften	17
Ungefär hälften	7
Mindre än hälften	2
I princip ingen	0

*Källa:* Enkät till kommunerna om grundläggande vuxenutbildning (bilaga 3).

Utifrån enkätresultaten och erfarenheter från studiebesöken kan utredningen konstatera att det sätt som vägledningen erbjuds på får betydelse för om de studerande träffar en vägledare eller inte. Vägledning kan erbjudas på en rad olika sätt, exempelvis genom information på kommunens webbplats eller i utskick till de studerande inför studiestart. Det har även förekommit att vägledning i grupp erbjuds som ett inslag under sfi-studierna eller att en ansökan till utbildningen i princip förutsätter att den studerande träffar en vägledare. I vissa fall har vägledare också berättat att de kontakter studerande vars ansökningar ser ogenomtänkta ut.

Enligt utredningens enkätundersökning ställer 56 procent av kommunerna krav på vägledning inför studier i komvux på grundläggande nivå. De kommuner som anger att de ställer ett krav kopplar det i flera fall till upprättandet av den individuella

studieplanen. Några uttrycker att det verkligen är ett krav medan andra nämner att det är ett erbjudande, en ambition eller en praxis. Det senare indikerar att andelen som ställer ett uttalat krav överskattas. De kommuner som anger att de ställer ett krav svarar dock i betydligt högre utsträckning än andra att samtliga studerande också träffar en vägledare inför sina studier.

Mot bakgrund av det stora behov av vägledning som finns hos studerandegruppen inför studier inom komvux är det enligt utredningens bedömning troligt att de allra flesta skulle ha nytta av en kontakt med vägledningen inför sina studieval. Det är olyckligt om skälet till att studerande inte träffar en vägledare är att de inte vet vad funktionen kan användas till.

### *Tolk används ofta inte*

Ett problem som utredningen har uppmärksammat är att tolk sällan används i vägledningssamtalet, även om den studerande har bristande språkkunskaper. I utredningens enkät svarade bara nio procent av kommunföreträdarna att tolk används generellt i samband med studie- och yrkesvägledning för studerande med bristande kunskaper i svenska. Två tredjedelar angav därutöver att tolk används i enstaka fall. Vår erfarenhet från studiebesök är dock att det är mycket ovanligt att tolk används inför studier i komvux, däremot verkar det vara vanligare inför studier i sfi.

Den vanligaste förklaringen som kommunföreträdare gett till att tolk inte används i vägledningen för komvuxstuderande är att det inte finns ett sådant behov. Både i enkäten och under utredningens studiebesök har personal beskrivit att de studerande som söker till utbildning på grundläggande nivå i komvux har, eller förväntas ha, tillräckliga språkkunskaper. Alternativ som nämns till att använda tolk är att kommunicera på engelska eller på något annat språk som både personal och den studerande behärskar, eller att den studerande tar med sig någon till samtalet som kan hjälpa till att tolka. Bara ett fåtal kommunföreträdare har nämnt brist på resurser som ett skäl till att tolk inte används.

Utredningens erfarenheter från studiebesök är att det ofta finns en kluven inställning till att använda tolk i vägledningssamtalet, både hos vägledarna och hos de studerande. Vägledare har återkommande uttryckt att behovet av tolk inte är särskilt stort. En annan invändning är att det kan vara problematiskt att använda tolk, då det blir ett ytterligare led i kommunikationen. Samtidigt

har de vägledare vi träffat många gånger beskrivit att språket kan utgöra ett hinder i vägledningssamtalet och att det ibland är tveksamt om de studerande verkligen har förstått vad som sagts. Flera har nämnt att de studerande kan behöva höra informationen många gånger. På samma sätt har flera av de studerande vi träffat uttryckt att tolk inte behövs, samtidigt som många har efterlyst mer information.

Utredningens sammantagna bedömning är att tolk används i allt för liten utsträckning i förhållande till studerandegruppens behov. Den information som ges i vägledningssamtal om utbildnings- och studiemedelssystem är relativt komplicerad. Om den studerande inte förstår den information som ges finns det risk för felval, problem med avbrutna studier och skuldsättning. Den utveckling som eftersträvas, med att fler studerande ska kunna kombinera studier inom vuxenutbildningens olika skolformer, kommer också att ställa högre krav på att vägledningen verkligen möter de studerande på den språkliga nivå där de befinner sig. Studerande som vill kombinera studier inom sfi med studier på grundläggande nivå inom komvux har en lägre språklig nivå än de som historiskt sett har sökt sig till komvux för att få studie- och yrkesvägledning.

*Stora förändringar understryker behov av kompetensutveckling för vägledare inom vuxenutbildningen*

I Skolverkets allmänna råd om vägledning betonas att personalen ständigt behöver utveckla sin kompetens för att kunna erbjuda vägledning av hög kvalitet.<sup>22</sup> I de allmänna råden framhålls också vikten av att personal inom vuxenutbildningen har aktuella kunskaper om utbildningssystem och arbetsliv.

Kompetensutveckling av vägledarna är ytterst huvudmannens ansvar. I skollagen anges att huvudmannen ansvarar för att personalen vid skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling. Av läroplanen framgår att rektorn har ett särskilt ansvar för att vägledare, liksom övrig personal, får möjligheter till den kompetensutveckling de behöver för sitt arbete.

Utredningen ser att de stora förändringar som skett under de senaste åren inom vuxenutbildningen medför ett stort behov av fortbildning för att säkerställa kvaliteten i vägledningen.

---

<sup>22</sup> Skolverket (2009a).

Vuxenutbildningens särart bidrar enligt utredningens bedömning också till behovet av kompetensutveckling för vägledarna.

### Inget samlat ansvar för studieekonomisk vägledning

Både utvecklingen av vuxenutbildningen och den förändrade studerandegruppen som studerar inom komvux på grundläggande nivå har förändrat behoven av studieekonomisk vägledning.

I utredningens kontakter med vägledare i kommunerna har många pekat på att det finns en stor okunskap bland de studerande om studiefinansieringen. I kontakterna med elever har utredningen också själv kunnat se ett behov av förbättrade kunskaper om studiefinansiering i en del fall. Ett problem är att det finns flera olika möjliga ersättningsformer. Många vägledare upplever också att det är svårt att förklara olika ersättningstyper och varifrån pengarna kommer, t.ex. studiemedel (bidrag och lån) från CSN, försörjningsstöd från kommunen, etableringsersättning från Arbetsförmedlingen (utbetalas av Försäkringskassan) eller bostadsbidrag från Försäkringskassan.

Ett annat problem är att studiemedelssystemet som sådant fortfarande kan uppfattas som ganska komplicerat, även om det samlade studiemedelssystem som finns sedan 2001 har gjort det något lättare att hitta rätt när det gäller studiestödsfrågorna. Många elever saknar kunskaper om hur många veckor de har kvar. Problemet är särskilt påtagligt när det handlar om elever som parallellt studerar både kurser inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå, vilket kan göra det svårt att räkna ut hur många studiemedelsveckor som förbrukas på respektive nivå.<sup>23</sup> Dessutom är det ofta svårt för studerande att räkna ut hur studiemedelsbeloppen påverkas vid byte av kurser och avbrott.

Den klart vanligaste synpunkten om vägledning i studiestödsfrågor som förts fram till utredningen är att den tar mycket tid i anspråk. De flesta studie- och yrkesvägledare utredningen har haft kontakt med anser att de tar ett stort ansvar för att lösa studiemedelsfrågor. De menar också att det nya vidgade ansvaret för vägledning i studieekonomiska frågor i förordningen om

---

<sup>23</sup> Studiemedelstagare kan också få det högre bidraget på gymnasial nivå men ha det generella bidraget på grundläggande nivå, vilket gör bidragsbeloppet svårt att räkna ut och därmed behovet av lån svårplanerat.

vuxenutbildning<sup>24</sup> inte får någon reell betydelse eftersom man sedan länge redan tar ett sådant ansvar. I kommunenkäten anger 94 procent av respondenterna att information om studieekonomi vanligtvis ingår i vägledningen. Vägledningen handlar i dessa fall primärt om tilldelning av studiemedel – få informerar om lån och återbetalning av lån.

Flera kommunföreträdare som utredningen har träffat riktar kritik mot CSN, som man tycker är dålig på att informera och vägleda i studiestödsfrågor. Några framhåller att CSN var bättre förr då man oftare fanns ute på skolorna. Nu upplever man att vägledarna får ta ett större ansvar. Några kommunföreträdare har framfört att det borde vara möjligt att gå till ett ställe för att få all information man behöver och att bättre samordning mellan t.ex. kommunerna, CSN och Arbetsförmedlingen är nödvändig.

Under 2010 startade CSN ett arbete för att ge vägledare och annan personal hos utbildningsanordnarna bättre förutsättningar för att vägleda de studerande.<sup>25</sup> Den viktigaste arbetsuppgiften har bedömts vara att hålla återkommande utbildningar och seminarier med vägledare m.fl. för att upprätthålla och höja kunskapsnivån när det gäller studiestödsfrågor. Samtidigt har myndigheten succesivt upphört med att erbjuda fysiska möten. Sedan juni 2011 finns det inte längre några öppna receptioner vid CSN:s kontor.<sup>26</sup> Den 1 januari 2013 upphörde även CSN:s verksamhet vid Vägledningscentrum i Malmö, där man tidigare haft personal som varit tillgänglig för personliga besök.<sup>27</sup> Enligt myndigheten är anledningen att man vill bemöta de studerande på ett enhetligt sätt och att man vill anpassa kostnaderna till de ekonomiska förutsättningarna.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> I 16 § förordningen om vuxenutbildning anges följande: "I vägledningen ska det ingå information om möjligheter till fortsatta studier, arbetslivets kompetens- och rekryteringsbehov samt studieekonomiska förutsättningar".

<sup>25</sup> Arbetet har bl.a. inneburit att en rad insatser har genomförts för att förbättra samarbetet med utbildningsanordnarna, t.ex. en användarundersökning, anpassningar av CSN:s hemsida, framtagande av stödmaterial till vägledare och införandet av en telefonlinje som skolorna kan använda om de har frågor om rapportering eller frågor om studiestöd. Dessutom har det hållits gemensamma seminarier runt om i landet kring olika vägledningsfrågor och studieekonomiska frågor. CSN har också tagit fram en kommunikationsplan som ska säkerställa att CSN når ut till skolorna, oavsett geografisk placering. Planen är bl.a. tänkt att utgöra ett underlag för de lokala CSN-kontoren när de tar fram lokala kommunikationsplaner. Olika verktyg tas också fram på CSN:s hemsida, vilka presenteras på dessa utbildningar och seminarier.

<sup>26</sup> Det går dock att ringa till CSN och boka besökstid.

<sup>27</sup> CSN 2012-11-06.

<sup>28</sup> Sydsvenskan 2012-12-19.



Utredningens samlade bedömning är att många studerande har bristande kunskaper om de ekonomiska förutsättningarna för sina studier. De har dels bristande kunskaper om studiemedelssystemet, dels bristande kunskaper om andra typer av ersättningar. Detta är ett problem eftersom de ekonomiska förutsättningarna är viktiga för att studierna ska kunna genomföras i praktiken och för att de ska kunna genomföras på ett rationellt sätt. Bristande kunskaper kan både leda till dålig studieplanering och avbrutna studier och till återkrav av studiemedel eller bostadsbidrag, samt till problem med att betala tillbaka sina studielån.

Flera positiva tecken kan dock samtidigt ses. Utredningen är positiv till skrivningen i förordningen om vuxenutbildning, till många kommuners arbete med studieekonomisk vägledning och till CSN:s arbete med att utbilda och informera s.k. vidareinformatörer. En del av detta arbete har fått förnyad kraft i samband med att skollagen och förordningen om vuxenutbildning började tillämpas. Trots den positiva utvecklingen bedömer utredningen att utvecklingspotentialen är stor, kanske framför allt när det gäller samordning och samverkan mellan kommuner och myndigheter kring studieekonomiska frågor.

### 6.1.3 Utredningens bedömning och förslag om vägledning

#### Studie- och yrkesvägledning

**Utredningens förslag:** Hemkommunen blir skyldig att se till att den som avser att påbörja utbildning inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, särskild utbildning för vuxna på grundläggande nivå och utbildning i svenska för invandrare, erbjuds studie- och yrkesvägledning.

**Utredningens bedömning:** Det bör eftersträvas att studie- och yrkesvägledningen beaktar individens hela behov av utbildning inom vuxenutbildningen. Kommunerna behöver uppmärksamma om elever med bristande kunskaper i det svenska språket har behov av tolk i vägledningssamtalet.

I den statliga satsningen på fortbildning av studie- och yrkesvägledare 2013–2016 är det angeläget att beakta de behov som finns hos vägledare inom vuxenutbildningen. Användning av den individuella studieplanen samt kartläggning och

validering av tidigare kunskaper och kompetenser är områden som bör ingå i satsningen.

*Förtydligad skyldighet att erbjuda vägledning inför studier på grundläggande nivå och inom sfi*

Utredningen anser att studie- och yrkesvägledningen är en kärnfunktion inom vuxenutbildningen. En flexibel och individualiserad vuxenutbildning förutsätter en god tillgång till vägledning av hög kvalitet. För att de studerande ska kunna göra en realistisk studieplanering, som utgår från målet med utbildningen, är det av vikt att vägledningen bistår i denna process. Vägledningen kan enligt utredningen bidra till en mer effektiv vuxenutbildning och en ökad genomströmning, bl.a. genom att felval undviks och genom att utbildningen bättre anpassas efter den studerandes behov. En väl fungerande vägledning är därmed fördelaktig både för den studerande och för samhället.

Utredningen bedömer att det finns ett stort behov av vägledning för vuxenstuderande och att det finns anledning att förtydliga kravet på kommunerna. Som nämnts ska elever och presumtiva elever inom vuxenutbildningen ha tillgång till vägledning. Eleverna ska också erbjudas vägledning i samband med upprättandet av den individuella studieplanen. Utifrån vår kommunenkät och erfarenheter från studiebesök har vi dock sett att vägledning erbjuds på olika sätt och att det finns stora skillnader mellan landets kommuner om de studerande träffar en studie- och yrkesvägledare inför studierna eller inte. De studerande vi träffat har ibland också haft en mycket vag uppfattning om vad studie- och yrkesvägledning innebär.

Utredningen föreslår att kommunernas skyldighet att erbjuda vägledning ska förtydligas när det gäller studier på grundläggande nivå inom komvux och särvox samt inom sfi. Av skollagen ska framgå att hemkommunen är skyldig att se till att den som avser att påbörja utbildning inom dessa skolformer och på dessa nivåer erbjuds studie- och yrkesvägledning. Genom att i lag betona hemkommunens skyldighet att erbjuda vägledning understryks betydelsen av ett aktivt erbjudande till den enskilde. Det blir kommunens ansvar att säkerställa att den enskilde som avser att påbörja studier erbjuds vägledning. Det bör enligt utredningens

uppfattning inte vara tillräckligt att t.ex. enbart informera om möjlighet till vägledning på kommunens webbplats.

Det främsta motivet till att tydligare markera hemkommunens ansvar att erbjuda vägledning till de som avser att studera på grundläggande nivå och inom sfi är att de målgrupper som utbildningarna vänder sig till kan förväntas ha ett extra stort behov av vägledning. De studerande som läser sfi och även den stora majoriteten av de studerande som läser på grundläggande nivå inom komvux har ett annat modersmål än svenska och många är relativt nyanlända till Sverige. De kan därmed inte förväntas ha en överblick över det svenska utbildningssystemet. Det är också en rättighet för individen att delta i dessa utbildningar, vilket kan motivera att ett högre krav ställs på erbjudandet av vägledning för att säkerställa att individen kan använda sig av sin rätt. Många fortsätter också sina studier på högre utbildningsnivåer, varför det blir extra viktigt med en långsiktig och realistisk studieplanering för att göra utbildningen effektiv.

På samma sätt som det i skollagen ställs krav på att kommunen ska bedriva ett aktivt rekryteringsarbete, anser vi att det är rimligt att förtydliga att individen även aktivt ska erbjudas vägledning. Det är olyckligt när anledningen till att studerande inte träffar en vägledare är att de inte har förstått vad vägledning innebär. Samtidigt är det viktigt att understryka den enskildes eget val. Det ska fortfarande vara möjligt att tacka nej till studie- och yrkesvägledning för den som inte vill ta del av erbjudandet. Utredningens förslag att understryka kommunens skyldighet syftar till att säkerställa att vägledning erbjuds till samtliga, samtidigt som den vuxne inte fråntas sin rätt att välja.

Även för många studerande på gymnasial nivå inom komvux och särsvux kan behovet av vägledning vara stort. Utredningen bedömer dock att det inom denna målgrupp även finns personer som inte har behov av att träffa en vägledare inför sina studier. Det kan t.ex. handla om personer som läser en enstaka kurs för att få behörighet till högre studier. Kommunernas skyldighet att aktivt rekrytera till dessa utbildningar är inte lika stark som för de lägre utbildningsnivåerna.<sup>29</sup> Vi väljer därför att inte föreslå en motsvarande förändring för studerande på gymnasial nivå. Det bör

---

<sup>29</sup> I 20 kap. 17 § och 21 kap. 14 § skollagen framgår att kommunen ska informera om möjligheterna att studera på gymnasial nivå samt aktivt verka för att vuxna i kommunen deltar i utbildningen.

dock understrykas att detta inte innebär en försvagad rätt till vägledning för studerande på gymnasial nivå.

#### *Vägledning för vuxenstuderande – ett utvecklingsområde*

De nya styrdokumenterna innebär att vägledning ska erbjudas inom alla vuxenutbildningens skolformer. Utredningen anser att det är positivt för utvecklingen av vuxenutbildningen att bestämmelserna är gemensamma. Vägledningen har enligt utredningen en viktig roll i att möjliggöra en större samordning mellan skolformerna och att därmed ge de studerande bättre reella möjligheter att påbörja studierna på rätt nivå och att kombinera studier i olika skolformer. Förändringen i styrdokumenterna stödjer en sådan utveckling. Det ligger också i linje med utredningens tankar kring en vuxenutbildning där man inte skiljer mellan olika skolformer utan istället talar om kurser på de olika nivåerna (se kapitel 11).

Flera tidigare utredningar har pekat på behovet av en samlad och oberoende vägledningsfunktion för vuxenstuderande.<sup>30</sup> Krav på en oberoende funktion har framförts bl.a. mot bakgrund av att det minskar risken för att den studerande vägleds in i utbildningsanordnarens eget utbud.

Utredningen bedömer att det är eftersträvarvärt med en vägledningsfunktion som har i uppdrag att vägleda inför samtliga skolformer i vuxenutbildningen. Samtidigt ser vi flera svårigheter med att från statligt håll styra hur kommunerna ska organisera sin vägledning för vuxna. Organiseringen av vägledningsfunktionen är ett kommunalt ansvar. Flera kommunföreträdare som vi har träffat har beskrivit att det finns nackdelar med att enbart ha en central funktion för vägledning, bl.a. då det kan bli svårare för den studerande att spontant ta kontakt med en vägledare. Beroende på hur kommunen organiserar sin verksamhet finns det också olika behov av en central vägledningsfunktion. Utredningen lägger mot bakgrund av detta inget förslag när det gäller en samlad vägledningsfunktion. Vi anser dock att det är angeläget att kommunerna säkerställer att den enskilde både får god och opartisk vägledning inför sina studier och också har tillgång till kontinuerlig vägledning under studietiden.

---

<sup>30</sup> Bl.a. SOU 2001:45 och SOU 2008:17.

*Viktigt att uppmärksamma behov av tolk*

Behovet av vägledning kan se olika ut för olika individer. Den vägledning som ges bör givetvis anpassas efter den studerandes förståelse av utbildnings- respektive studiestödssystemet och behov av vägledning inför studierna. Det är fullt möjligt att erbjuda vägledning via telefon eller internet i de fall där detta bedöms lämpligt. I flertalet fall är utredningens bedömning dock att ett personligt möte är till nytta för den studerande. Inte minst för studerande med bristande språkkunskaper ser utredningen ett stort behov av ett personligt möte. I ett sådant möte kan det också finnas behov av tolkinsatser. Utredningen anser att det är angeläget att kommunerna verkligen säkerställer att den studerande kan ta till sig innehållet i studie- och yrkesvägledningen. Bedömningen om tolkinsatser behövs eller inte bör utgå från vilka språkkunskaper och vilken förförståelse den sökande har. Förändringen av studerandegruppen på grundläggande nivå inom komvux innebär rimligen ett ökat behov av tolkinsatser.

*Fortbildning av studie- och yrkesvägledare*

Regeringen har i budgetpropositionen för 2013 aviserat en satsning på fortbildning av studie- och yrkesvägledare inom grund- och gymnasieskolan samt inom vuxenutbildningen.<sup>31</sup> Under fyra års tid avser regeringen att avsätta sammanlagt 36 miljoner kronor främst för detta ändamål. Regeringen nämner bl.a. vägledarnas behov av kontinuerlig utveckling av sin kompetens, inte minst mot bakgrund av reformeringen av utbildningsväsendet. Mot bakgrund av det behov av fortbildning som utredningen ser anser vi att det är positivt att regeringen avsätter resurser för detta ändamål. Vi delar regeringens bedömning att de stora förändringar som skett under de senaste åren medför ett stort behov av fortbildning för att säkerställa kvaliteten i vägledningen.

I genomförandet av satsningen är det enligt utredningen angeläget att beakta behoven hos studie- och yrkesvägledare inom vuxenutbildningen. Förutom information och kunskaper om de nya styrdokumenterna finns det två områden där vi ser ett särskilt behov av insatser inom ramen för fortbildningssatsningen. Ett sådant område är användning av den individuella studieplanen som

---

<sup>31</sup>Prop. 2012/13:1.

ett sätt att individualisera utbildningen. Ett annat område är kartläggning och validering av tidigare kunskaper och kompetenser. Det förstärkta ansvaret att ge information om studieekonomiska förutsättningar ställer därutöver ökade krav på kunskap om olika ersättningssystem. Detta bedömer vi dock bäst hanteras genom ett separat uppdrag till myndigheterna, enligt det förslag som följer av nästa avsnitt.

### Studieekonomisk vägledning

**Utredningens förslag:** CSN ges i uppdrag att i samverkan med Skolverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen utveckla den studieekonomiska vägledningen för elever inom kommunal vuxenutbildning vad avser olika typer av ersättningar. Samråd ska ske med Sveriges kommuner och landsting (SKL).

**Utredningens bedömning:** CSN bör överväga att även finnas fysiskt tillgänglig på strategiska platser, för att på ett direkt sätt kunna stödja både elever och studie- och yrkesvägledare när det gäller studieekonomiska frågor.

#### *Utvecklingen är positiv – men mer finns att göra*

Utredningen anser att det är positivt att kommunernas ansvar har tydliggjorts i skollagen och förordningen om vuxenutbildning när det gäller den studieekonomiska vägledningen. Studieekonomin är väsentlig för att den studerande ska kunna genomföra sina studier och för att den studerande ska kunna göra en realistisk studieplanering. Om inte de ekonomiska förutsättningarna ingår som en del av planeringen kan det i vissa fall leda till att studierna inte kan fullföljas. Enligt vår bedömning är det naturligt att det är personer de studerande möter som i första hand bistår med vägledningen, vilket i normalfallet är vägledare ute i kommunerna. Då kan studieekonomin och den övriga studieplaneringen integreras och bli en helhet. Mot bakgrund av de nya författningarna anser utredningen att kommunerna ytterligare bör intensifiera sitt arbete när det gäller studieekonomiska frågor. Ett sådant arbete kan enligt utredningens bedömning ge utdelning i form av färre studieavbrott och ökad genomströmning.

CSN har inte samma möjligheter som kommunerna att möta varje studerande i en vägledningssituation. Det innebär givetvis inte att kommunerna på egen hand kan ansvara för information och vägledning i studieekonomiska frågor. Vi bedömer att den nuvarande fördelningen av uppgifter mellan kommuner och CSN i huvudsak är rimlig och kostnadseffektiv. Den studerande bör i kommunerna ges en helhetsbild av studierna och studieekonomin. CSN bör bistå kommunerna med utbildning, informationsmaterial, interaktiva lösningar på internet och genom telefonservice. Det kan handla om stöd för att förklara studiemedelsreglerna, att lämna uppgifter om antalet studiemedelsveckor eller att informera om vad ett kursbyte eller ett avbrott av en kurs leder till ekonomiskt.

Det finns redan ett fungerande samarbete mellan kommunerna och CSN. Enligt de synpunkter utredningen har inhämtat kan detta samarbete förbättras ytterligare. Vi förutsätter därför att det pågående arbetet fortskrider. Vikten av ett gott samarbete accentueras av den nya lagstiftningen på utbildningsområdet. Även utredningens förslag att ge kommuner och folkhögskolor inflytande över antalet studiemedelsveckor och att ge kommunerna tillgång till vissa registeruppgifter som har betydelse i vägledningssituationen (se nedan), kommer att ytterligare öka vikten av att kommuner och folkhögskolor integrerar studieekonomisk vägledning i studieplaneringen.

Mot bakgrund av de behov som finns av samverkan anser utredningen att det är en olycklig utveckling att CSN inte längre finns på plats ute i landet för att bistå i den studieekonomiska vägledningen. Utredningen anser att CSN bör överväga att finnas fysiskt tillgänglig på strategiska platser, för att kunna stödja studerande och kommunens studie- och yrkesvägledare i studieekonomiska frågor. En sådan fysisk närvaro i anslutning till vuxenutbildningen, åtminstone under tider av året, behöver inte ta stora resurser i anspråk för CSN och skulle enligt vår bedömning utgöra ett värdefullt stöd både för studerade och kanske framför allt för vägledare. Behovet bedöms som särskilt uttalat när det gäller studerande på grundläggande nivå. En närvaro på strategiska platser innebär förvisso per definition att insatserna inte blir likformiga över landet. I syfte att stärka den studieekonomiska vägledningen för vuxenstuderande anser utredningen dock att det är ett viktigt komplement till övriga insatser från CSN. Genom att välja platser där många vuxenstuderande finns, vilket företrädesvis är i större städer, skulle sådana insatser komma många till gagn.

*Olika ersättningar – olika myndigheter*

Ett problem för studerande inom komvux, och framför allt för studerande på den grundläggande nivån, är att olika möjliga ersättningsformer som finns tillgängliga under studietiden ligger fördelade på olika aktörer. Dessa ersättningar kan kombineras på olika sätt och det är inte helt enkelt för studerande att hålla reda på de olika regelverken eller att praktiskt veta vart man ska vända sig för att få information eller för att lämna en ansökan.

Genom studiebesök och den information utredningen har tagit del av under dessa, har det framträtt en bild av att varje myndighet i dag tar ansvar för den stödform som administreras av den egna myndigheten, men att de olika aktörerna bara tar ett begränsat ansvar för helheten. Detta kan ta sig uttryck i att det finns brister i kunskaperna om andra ersättningar än myndighetens egna och att det inte erbjuds gemensamma informationsmaterial eller webb-lösningar. Vägledarna i kommunerna känner sig dessutom ofta osäkra på de olika ersättningarna och deras regelverk. Sammantaget kan detta leda till att studerande kan hänvisas runt mellan olika myndigheter.

Utredningen föreslår att det ges ett uppdrag till CSN att i samverkan med Skolverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, samt i samråd med Sveriges kommuner och landsting (SKL), se över formerna för och samarbetet kring den studieekonomiska vägledningen om aktuella ersättningsformer till studerande inom komvux. Frågor som bör analyseras inom ramen för ett sådant uppdrag är t.ex. utbildning av personal hos de olika aktörerna, gemensamma informationskanaler och informationsmaterial, stöd mellan myndigheterna, lokalisering av vägledningsresurser, informationsutbyte och uppsökande verksamhet.

*Elektronisk tillgång till studiestödsuppgifter genom direktåtkomst*

**Utredningens förslag:** Kommuner och folkhögskolor ska ges möjlighet till elektronisk tillgång via direktåtkomst till individuella studiestödsuppgifter i CSN:s datasystem som behövs i vägledningen. Direktåtkomsten ska avse uppgifter om namn, personnummer, samordningsnummer, antalet tilldelade veckor med studiestöd per utbildningsnivå, antalet förbrukade veckor med studiestöd per utbildningsnivå samt om de förbrukade veckorna avser studiestöd med eller utan lån. Direktåtkomsten begränsas till



elever som studerar på grundläggande nivå inom kommunal vuxenutbildning eller på grundskolenivå vid en folkhögskola.

Utredningen föreslår (kapitel 8) att kommuner och folkhögskolor vid behov ska yttra sig över antalet studiemedelsveckor för studerande på grundskolenivå. Utredningen har också betonat vikten av att vägledare ute i kommunerna, i enlighet med förordningens skrivning, vägleder även i studieekonomiska frågor. För att kunna ge god vägledning måste vägledarna ha tillgång till uppgifter om den studerandes möjligheter att kunna få studiemedel. Framför allt är det viktigt för vägledaren att veta hur många veckor med studiemedel och studielån en person har använt och om något beslut i frågan om antal veckor har fattats.<sup>32</sup>

I dag har vägledarna ingen elektronisk tillgång till individuella studiestödsuppgifter. Bestämmelserna i studiestödsdatalagen innebär att CSN inte utan de studerandes samtycke får lämna ut uppgifter om de studerande i elektronisk form till studievägledare. De ekonomiska förutsättningarna kan därför bara integreras i vägledningen om den studerande själv känner till alla relevanta uppgifter om sina studiemedel, om studievägledaren kan ta del av uppgifterna i elektronisk form med stöd av den studerandes samtycke eller om studievägledaren ringer till CSN.

CSN lämnade en skrivelse till regeringen under 2011 med förslag till ändringar av studiestödsdatalagen (2009:287) och studiestödsdataförordningen (2009:321).<sup>33</sup> I skrivelsen anger CSN att studieekonomiska förutsättningar är viktiga för att en realistisk studieplan ska kunna upprättas. CSN menar att det vore en avsevärd förbättring för studievägledningen om vägledarna ges elektronisk tillgång genom direktåtkomst till studerandes individuella förutsättningar. CSN gör också bedömningen att alternativet att studievägledare ges en rätt att ta del av uppgifterna i elektronisk form med stöd av den studerandes samtycke är svårt att hantera rent praktiskt. Det skulle förutsätta att CSN dokumenterar och följer upp att personen har lämnat sitt samtycke till utlämnandet. CSN ansåg i skrivelsen att detta skulle riskera att fördröja och försvåra studieplaneringen eftersom vägledningen ofta sker innan personen har varit i kontakt med CSN.

<sup>32</sup> Även äldre former av studiestöd är relevanta varför utredningens förslag talar om "studiestöd".

<sup>33</sup> CSN (2011b).

Utredningen delar på alla väsentliga punkter den bedömning CSN gör i sin skrivelse och ställer sig bakom de förslag myndigheten lämnar. Kommunernas och folkhögskolornas behov av att få tillgång till uppgifter på individnivå kommer dessutom att öka när de ska yttra sig över behovet av studiemedelsveckor i enlighet med utredningens förslag.

De uppgifter som kommunerna och folkhögskolorna bör ges tillgång till är namn, personnummer, samordningsnummer, antalet tilldelade och beslutade veckor med studiestöd per utbildningsnivå, antalet förbrukade veckor med studiestöd per utbildningsnivå samt om de förbrukade veckorna avser studiestöd med eller utan lån. Direktåtkomsten och de uppgifter som ska avses regleras i en ny bestämmelse i studiestödsdataförordningen.

Direktåtkomsten ska begränsas till studerande som studerar inom komvux på grundläggande nivå eller på grundskolenivå vid en folkhögskola, eftersom det är för denna studerandegrupp behovet av vägledning är störst. Det är också denna grupp som omfattas av utredningens förslag om nya principer för att avgöra antalet studiemedelsveckor. För studerande inom komvux på grundläggande nivå eller på grundskolenivå vid en folkhögskola ska dock åtkomst ges till uppgifter om samtliga studiestöd och samtliga utbildningsnivåer. Genom den lagtekniska lösning som föreslås ingår även äldre studiestödsuppgifter i direktåtkomsten.<sup>34</sup> Detta är motiverat eftersom även äldre veckor med studiestöd påverkar hur många veckor den studerande kan få studiemedel.

Utredningen ser inget hinder för att motsvarande uppgifter ska finnas tillgängligt även för studerande på gymnasial nivå. Vi bedömer dock att det är mest prioriterat för studerande på grundskolenivå, varför vi begränsar vårt förslag till att enbart omfatta denna studerandegrupp. Detta överensstämmer även med utredningens förslag om förtydligad skyldighet för kommunerna att erbjuda vägledning till de som avser att studera inom komvux på grundläggande nivå.

Utredningen bedömer inte att uppgifterna är av sådant slag att de är integritetskänsliga för den enskilde. Åtkomst ska dock givetvis bara ges till personer med verkligt behov av uppgifterna. Direktåtkomst ska därför bara få förekomma sedan CSN har försäkrat sig om att handläggare i kommunerna och på folkhög-

---

<sup>34</sup> Den nya 13 a § som föreslås omfattas inte av den begränsning som finns i förordningens 14 §.

skolorna bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella för studier och studievägledning hos kommunen respektive folkhögskolan.

## 6.2 Den individuella studieplanen

Utredningen ska enligt direktiven utveckla användningen av den individuella studieplanen inom vuxenutbildningen. I skollagen anges att varje elev inom vuxenutbildningen ska ha en individuell studieplan. Planen är en beskrivning av elevens mål med studierna och vägen dit i form av vilka kurser han eller hon ska läsa.

### 6.2.1 Individuella studieplaner inom vuxenutbildningen

#### Utveckling av den individuella studieplanen inom vuxenutbildningen

Individuella studieplaner har länge funnits som ett verktyg inom komvux och särvox. Av Lpf 94 framgick att det för varje studerande skulle upprättas en individuell studieplan i dialog med den studerande. Studieplanen skulle sedan revideras vid olika tillfällen under utbildningen. I praktiken fick den individuella studieplanen dock sitt genomslag inom komvux i samband med Kunskapslyftet 1997–2002. Inom ramen för satsningen ställdes ett uttryckligt krav på kommunerna att upprätta en studieplan för varje studerande. I utvärderingar av satsningen visades att användningen av studieplanerna ökade markant under denna period.<sup>35</sup>

Kunskapslyftskommittén, som bl.a. lämnade förslag om utveckling av vuxenutbildningen, fäste stor vikt vid den individuella studieplanen.<sup>36</sup> Framför allt betonade kommittén individens nytta av en individuell studieplan. I studieplanen skulle den enskilde under sakkunnig hjälp komma fram till beslut om sina egna framtidsplaner och om hur dessa skulle kunna förverkligas. Kommittén föreslog ett förtydligande i författningarna för komvux om vad studieplanen minst borde innehålla. Kommittén ansåg att mål med studierna, mål och delmål under studiernas gång samt individuell studieuppläggning var områden som borde behandlas i

---

<sup>35</sup> Återgivet i SOU 2000:28.

<sup>36</sup> SOU 1999:39, SOU 2000:28.

en studieplan.<sup>37</sup> Kommittén ansåg också att den individuella studieplanen var särskilt viktig för studerande i behov av särskilt stöd och föreslog att kommunerna skulle vara skyldiga att upprätta fördjupade individuella studieplaner för denna studerandegrupp.

I propositionen *Vuxnas lärande och utveckling av vuxenutbildningen* från 2001 uttrycktes att det fanns ett fortsatt behov av att utveckla användningen av de individuella studieplanerna. Studieplanen beskrevs som ett sätt för att få till stånd en större individanpassning och en efterfrågestyrd utbildning. Bristande samordning mellan olika förvaltningar och myndigheter pekades ut som ett angeläget utvecklingsområde. Det uttrycktes att "ett berättigat krav som den enskilde kan ställa är att de olika aktörerna – med hänsyn till sina respektive ansvarsområden och roller – skall samverka för att ge individen ett beslutsunderlag utifrån ett helhetsperspektiv."<sup>38</sup>

I propositionen berördes också individuella studieplaner inom sfi, trots att reglering saknades på området. Regeringen uttryckte att studieplanen kunde användas för att forma utbildningen efter individens förutsättningar och studiemål. I betänkandet *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv* föreslog Sfi-utredningen att kommunerna skulle bli skyldiga att upprätta studieplaner även för studerande i sfi.<sup>39</sup> Sfi-utredningen beskrev de individuella studieplanerna som en förutsättning, om än inte en garanti, för individuellt anpassade studier inom sfi. Även Skolverket hade innan dess förordat ett krav på individuella studieplaner inom sfi.<sup>40</sup> Det skulle dock dröja till den 1 juli 2012 innan en sådan skyldighet infördes.

Genom åren har det funnits en återkommande kritik mot att de individuella studieplanerna inte används enligt intentionerna. Bl.a. konstaterade Skolverket i en rapport från 2000 att det saknades individuella studieplaner i ungefär en fjärdedel av kommunerna.<sup>41</sup> I en rapport från 2003 konstaterade myndigheten att de upprättade studieplanerna var av varierande kvalitet och att det ofta saknades ett långsiktigt perspektiv med tydliga målsättningar.<sup>42</sup> Skolverket och därefter Skolinspektionen har i samband med den regelbundna

---

<sup>37</sup> SOU 1999:39.

<sup>38</sup> Prop. 2000/01:72.

<sup>39</sup> SOU 2003:77.

<sup>40</sup> Skolverket (2004b).

<sup>41</sup> Skolverket (2000).

<sup>42</sup> Skolverket (2003).

tillsynen återkommande kritiserat kommuner för brister i arbetet med de individuella studieplanerna.

När det gäller användning av studieplaner inom komvux förtydligades kraven på innehåll 2003 i förordningen om kommunal vuxenutbildning. I förordningen angavs att studieplanen inom komvux skulle innehålla den enskildes utbildningsmål och verksamhetspoäng samt att den skulle upprättas i nära anslutning till intagningen.

I skollagen (2010:800) infördes en gemensam reglering för individuella studieplanerna i komvux, särvtux och sfi. Genom lagregleringen betonas ytterligare vikten av den individuella studieplanen inom vuxenutbildningen. I motivtexten för att införa krav på individuella studieplaner även i sfi anges att det saknas skäl för att sfi ska vara undantaget samt att det är viktigt att tidigt ta ett samlat grepp om individens kunskaper, förutsättningar och målsättning med studierna i svenska.<sup>43</sup>

### Nuvarande reglering av individuella studieplaner

Sedan den 1 juli 2012 finns vissa grundläggande bestämmelser om den individuella studieplanen i skollagen. Av skollagen framgår att det för varje elev inom vuxenutbildningen ska finnas en individuell studieplan samt att planen ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna.

Den individuella studieplanen regleras ytterligare i förordningen om vuxenutbildning. Av förordningen framgår att rektorn ansvarar för att en individuell studieplan upprättas för varje elev. Vidare framgår att den individuella studieplanen ska utarbetas i samverkan med eleven och att eleven i samband med utarbetandet ska erbjudas studie- och yrkesvägledning. Planen ska upprättas i nära anslutning till antagningen och ska vid behov revideras. Av förordningen framgår också att omfattningen på studierna ska anges i studieplanen. För elever som har en gymnasieexamen som mål ska det anges vilket program inom gymnasieskolan som utbildningen huvudsakligen motsvarar. Av studieplanen ska i förekommande fall även målen för individuella kurser framgå.

---

<sup>43</sup> Prop. 2009/10:165.

## Skolverkets stödmaterial ger vägledning om användning

För att stödja kommunerna i arbetet med de individuella studieplanerna gav regeringen 2012 Skolverket i uppdrag att ta fram ett stödmaterial om detta. Stödmaterialiet handlar om hur den individuella studieplanen kan användas som ett verktyg för att i högre grad individualisera utbildningen inom vuxenutbildningen.<sup>44</sup>

Skolverket har tagit fram ett exempel på hur en individuell studieplan kan se ut och vilka ytterligare uppgifter den kan innehålla, förutom de uppgifter som framgår av lag och förordning. Skolverket föreslår att uppgifter om huvudmannen, den studerande, de kurser den studerande ska läsa, eventuell revidering av studieplanen samt insatser som erbjudits inom studie- och yrkesvägledning, ska ingå. De uppgifter om den studerande som Skolverket föreslår bör ingå är bl.a. personuppgifter, information om mål med studierna, tidigare arbetslivserfarenhet och studier, validering och studiefinansiering. I det exempel som Skolverket har tagit fram finns även ett fält för eventuella bilagor. I stödmaterialiet tar Skolverket också upp vilken rättslig status den individuella studieplanen har.

## Flera syften med studieplanen

Det finns flera syften med den individuella studieplanen, vilket finns beskrivet i tidigare utredningar och propositioner samt i Skolverkets stödmaterial. Av styrdokumentet framgår däremot inte vilka syften studieplanen ska fylla i verksamheterna.

Det är i huvudsak tre parter som har beskrivits som möjliga användare av den individuella studieplanen: den studerande, huvudmannen och läraren.

Den studerandes behov av en individuell studieplan har särskilt betonats. Ett viktigt syfte som har beskrivits med planen är att den, genom att åskådliggöra studiegången samt målet med studierna, kan ge den studerande bättre kunskaper om vilka kurser han eller hon behöver läsa. Detta kan bidra till att den studerande blir mer motiverad och målmedveten. Den studerande kan därutöver använda studieplanen i kommunikation med utbildningsanordnaren

---

<sup>44</sup> Skolverket (2012a).

för att utbildningen bättre ska anpassas efter hans eller hennes behov.

Huvudmannen för utbildningen kan också använda den individuella studieplanen. Främst har planen beskrivits som ett verktyg för att få till stånd en efterfrågestyrd vuxenutbildning. I förarbetena till skollagen beskrivs att detta kan ske genom att huvudmannen använder den individuella studieplanen som underlag i analysen av vilka utbildningar som ska genomföras samt i vilken form.<sup>45</sup> Genom att dokumentera vilka kurser de studerande har behov av att läsa på både kortare och längre sikt kan dessa planer användas som ett planeringsunderlag. Huvudmannen kan också använda de individuella studieplanerna i det systematiska kvalitetsarbetet, bl.a. för att följa upp i vilken utsträckning de studerande uppnår sina utbildningsmål.

Lärarens användning av den individuella studieplanen är inte lika tydligt uttryckt i förarbeten och andra dokument. Huvudsakligen beskrivs anpassning av utbildningen på en organisatorisk nivå, t.ex. i form av vilka kurser den studerande ska läsa. Även för läraren kan dock studieplanen användas för att anpassa undervisningen utifrån den studerandes mål med utbildningen. I Skolverkets stödmaterial om individuella studieplaner betonas att den studerande vid planering av utbildningen ges inflytande över undervisningens innehåll, arbetssätt och arbetsformer.<sup>46</sup>

### **Rutiner för individuella studieplaner i komvux enligt utredningens enkät**

För att få en bättre bild av hur individuella studieplaner används har utredningen ställt flera frågor om detta i den kommunenkät som skickades ut våren 2012.<sup>47</sup> Även om frågorna avser studieplaner för studerande inom komvux på grundläggande nivå är det troligt att svaren även till stor del beskriver situationen på gymnasial nivå. Utredningens samtal med rektorer och studie- och yrkesvägledare indikerar att samma rutiner används inom hela komvux.

---

<sup>45</sup> Prop. 2009/10:165.

<sup>46</sup> Skolverket (2012a).

<sup>47</sup> En utförligare beskrivning av enkätsvaren finns i bilaga 3.

*Olika rutiner för studieplaner i samma kommun*

En övergripande slutsats från utredningens enkät är att det är vanligt att det i en och samma kommun finns olika rutiner för att upprätta individuella studieplaner. Det framgår av att många kommuner har angett flera svarsalternativ för när planen upprättas och av vem. Enligt kommentarer i enkäten och utifrån erfarenheter från utredningens studiebesök finns det flera förklaringar till detta. I vissa kommuner upprättas först en översiktlig plan av en studie- och yrkesvägledare och sedan upprättas en fördjupad plan av lärare hos utbildningsanordnaren. En annan förklaring är att individuella studieplaner kan upprättas på olika sätt beroende på om den studerande träffar en studie- och yrkesvägledare eller inte. Det är något vanligare att större kommuner har flera olika rutiner för individuella studieplaner, jämfört med mindre kommuner.

*Studieplanen upprättas ofta i samband med vägledning*

Kommunernas svar på enkätfrågorna om när och av vem den individuella studieplanen upprättas indikerar att detta ofta sker i samband med vägledningen. I de flesta kommuner är det en studie- och yrkesvägledare som upprättar den individuella studieplanen. Studieplanen upprättas också enligt nio av tio kommuner i samband med att den studerande ansöker till utbildningen.

I en del kommuner förekommer det även att planen upprättas i andra sammanhang. Över fyra av tio kommunföreträdare anger att en lärare kan upprätta studieplanen. En del anger att studieplanen kan vara att likställa med ansökan till utbildningen (tio procent) eller att den studerande upprättar studieplanen på egen hand (nio procent). Dessa kommunföreträdare anger dock i de allra flesta fall även att en studie- och yrkesvägledare kan upprätta studieplanen. Andra alternativ för när den individuella studieplanen upprättas är efter antagningen, antingen innan eller efter att studierna påbörjas. I en del fall kan studieplanen upprättas innan den studerande ansöker till utbildningen.



**Tabell 6.4 Svar på frågan: Vem upprättar den individuella studieplanen?**  
Andel av kommunerna (procent). Flera svarsalternativ kunde väljas.

	Andel
Studie- och yrkesvägledare	95
Lärare	43
Ingen (ansökan är att likställa med studieplanen)	10
Den studerande på egen hand	9
Annan	5

*Källa:* Enkät till kommunerna om grundläggande vuxenutbildning (bilaga 3).

### *Innehållet i den individuella studieplanen*

Enligt styrdokumentet ska den individuella studieplanen alltid innehålla information om den studerandes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna. Även verksamhetspoäng för kursen eller kurserna ska ingå.<sup>48</sup> De flesta men inte alla kommuner har angett att uppgifter om detta vanligtvis ingår i den individuella studieplanen.

**Tabell 6.5 Svar på frågan: Vad ingår vanligtvis i den individuella studieplanen?** Andel av kommunerna (procent). Flera svarsalternativ kunde väljas.

	Andel
Vilka kurser den studerande ska läsa	100
Verksamhetspoäng för kurserna	91
Målet med studierna	91
Planerad tidsåtgång för studierna	79
Information om tidigare studier	73
I vilken ordning kurserna ska läsas	68
Information om eventuellt stödbehov	57
Information om eventuell validering	47
Annat	5

*Källa:* Enkät till kommunerna om grundläggande vuxenutbildning (bilaga 3).

Det är vanligt att den individuella studieplanen även innehåller annan information, t.ex om tidigare studier, eventuellt stödbehov och eventuell validering. Ett mindre antal kommuner har därutöver

<sup>48</sup> Det är samma krav som gällde även innan de nya styrdokumentet började tillämpas.

beskrivit ytterligare alternativ, såsom studieekonomi, yrkeserfarenhet och information om den studerandes nuvarande situation. Erfarenheten från utredningens kommunbesök är att det i regel finns en mall i kommunen för hur den individuella studieplanen ska se ut. Det kan då finnas ett fält för övriga kommentarer, vilket kan vara en förklaring till att många kommuner har angett att t.ex. uppgifter om stödbehov kan ingå. Utifrån de samtal som utredningen har haft under kommunbesöken verkar dock studieplanerna oftast inte innehålla denna typ av information.

### Individuella studieplaner i sfi

Trots att det inte fanns något krav på studieplaner inom sfi före den 1 juli 2012 förefaller det vanligt att individuella studieplaner eller ett motsvarande dokument har använts även innan de nya styrdokumenterna började tillämpas. I en enkätundersökning till sfi-studerande som SCB genomförde 2008 svarade två tredjedelar att de hade en individuell planering för sina sfi-studier.<sup>49</sup> I en enkätundersökning i Stockholm 2010 svarade 74 procent av de studerande att de hade en individuell studieplan.<sup>50</sup> Även under utredningens kommunbesök har det flera gånger beskrivits att individuella studieplaner användes inom sfi även före den 1 juli 2012.

Under utredningens kommunbesök och i kommunikation med Sfi-pengsutredningen (U2011:05) har vi fått indikationer på att den individuella studieplanen inom sfi kan upprättas av en studie- och yrkesvägledare men att det inte är lika vanligt som inom komvux. Istället förefaller det vara vanligare att lärare upprättar de individuella studieplanerna för sfi-studerande.

---

<sup>49</sup> SCB (2009c). I urvalet ingick 80 sfi-anordnare och 6 000 studerande. 67 av anordnarna deltog och hos dessa svarade 58 procent av de studerande. Svaren bör enligt SCB tolkas med viss försiktighet.

<sup>50</sup> TNS SIFO (2010). Undersökningen är genomförd av på uppdrag av Utbildningsförvaltningen. Studerande från studieväg 2 och 3 hos åtta anordnare ingick i urvalet. Svarsfrekvensen anges vara 55 procent, men ska tolkas med försiktighet.

## Effekter av att använda individuella studieplaner

Det finns få systematiska studier av effekten av att använda individuella studieplaner inom vuxenutbildningen. Exempel finns dock på undersökningar om vilken nytta de studerande anser att de har av studieplanen. I utvärderingar av Kunskapslyftet konstateras att de studerande som fått en individuell studieplan och varit nöjda med dess utformning i högre grad än andra även har varit nöjda med studie- och yrkesvägledningen. Utvärderarna bedömer dock att detta kan ha att göra med egenskaper hos de studerande snarare än att det är en effekt av studieplanen.<sup>51</sup>

Liknande resultat återfinns i lokala utvärderingar. I en enkätundersökning om effekter av komvux i Stockholm, Göteborg och Malmö 2009 uppgav fyra av tio studerande att de hade en individuell studieplan och nästan nio av tio av dessa angav att de hade haft nytta av den studieplanen. I undersökningen fann man att de som hade en individuell studieplan hade en något högre måluppfyllelse och över lag var nöjdare med sin utbildning. Man ifrågasatte dock om det enbart var en effekt av den individuella studieplanen.<sup>52</sup>

### 6.2.2 Brister i användningen av den individuella studieplanen

#### En studieplan upprättas inte för samtliga

En förutsättning för att studieplanerna ska kunna användas enligt intentionerna är att de upprättas på ett ändamålsenligt sätt.

Utredningens enkät och erfarenheter från studiebesök visar att individuella studieplaner inte alltid upprättas. I utredningens enkät anger 13 procent av kommunföreträdarna att individuella studieplaner inte upprättas för samtliga studerande inom komvux på grundläggande nivå. I vissa fall handlar detta om kommuner som inte själva bedriver vuxenutbildning, men i de flesta fall är det kommuner som av olika anledningar inte har tillräckligt bra rutiner.

Det saknas uppgifter om hur många studerande som de facto inte har en individuell studieplan. Erfarenheten från utredningens kommunbesök är att de studerande som uttrycker att de vill ha en

---

<sup>51</sup> Återgivet i SOU 2000:28.

<sup>52</sup> Splitvision Research (2009).

individuell studieplan också får detta. Problemet är därmed sannolikt inte att studerande nekas en studieplan utan att rutinerna för att upprätta studieplaner i en del kommuner inte säkerställer att alla studerande verkligen får en plan. Skäl som anges till att studieplaner inte upprättas för samtliga studerande är tids- eller resursbrist och att ansökan kan ske via webben, utan att den studerande träffar en studie- och yrkesvägledare.

En annan brist som utredningen har uppmärksammat är att individuella studieplaner kan upprättas utan samverkan mellan den studerande och personal i verksamheten. I vissa kommuner likställs den studerandes ansökan till utbildning med en individuell studieplan, i syfte att uppfylla författningskravet. I utredningens enkät anger tio procent av kommunerna att ansökan kan vara att likställa med den individuella studieplanen och nio procent har svarat att den studerande kan upprätta sin studieplan på egen hand. Enligt utredningens mening fyller en sådan studieplan ingen funktion och det är dessutom tveksamt om det uppfyller förordningskravet om att studieplanen ska upprättas *i samverkan* med den studerande.

Utredningens enkät indikerar även att det ibland finns brister i innehållet i de individuella studieplanerna. Nästan en tiondel av kommunerna har *inte* angett att information om verksamhetspoäng och utbildningsmål vanligtvis ingår i en studieplan. Med tanke på kravet att dessa uppgifter ska ingå är det anmärkningsvärt att så inte alltid är fallet.

### Studieplanen används ofta inte enligt intentionerna

Avgörande för att studieplanerna ska få de avsedda positiva effekterna är att de används i verksamheten. Det finns enligt utredningens uppfattning mycket som tyder på att så inte sker. Tvärtom förefaller det vanligt att varken de studerande, huvudmannen eller lärarna använder de individuella studieplanerna. I en del kommuner som utredningen har besökt verkar individuella studieplaner upprättas framför allt för att uppfylla författningskravet.

Ett stort problem är enligt utredningens bedömning att den individuella studieplanen ofta inte fungerar som ett stöd för den studerande. Vid utredningens kommunbesök har det upprepade gånger hänt att de studerande inte känner till att de har en

studieplan, samtidigt som personalen berättar att planer upprättas för samtliga. Detta tyder på att planerna inte används aktivt. Den individuella studieplanen kan t.ex. förvaras i en pärm eller i ett datasystem som den studerande inte har tillgång till. Den studerande kan också ges en kopia av studieplanen som sedan glöms bort eller förläggs. Skolverket har redovisat liknande erfarenheter av att studerande ofta är osäkra på om de har en individuell studieplan.<sup>53</sup> Enligt Skolverket kan de studerande ibland uppfatta studieplanen som en ansökan till utbildning, snarare än en plan för utbildningsgången. I Stockholms brukarundersökning för komvux våren 2011 uppgav 49 procent av de studerande att de hade en individuell studieplan för sina studier. Andelen varierade stort mellan olika utbildningsanordnare.<sup>54</sup>

Mot bakgrund av att de studerande ofta efterlyser mer information är det problematiskt att studieplanerna inte används mer aktivt. Många studerande som utredningen har träffat uttrycker en osäkerhet om vilka kurser de behöver läsa för att uppnå sina mål. Skolverket konstaterar i sin rapport att de studerande genomgående efterlyser mer information om hur utbildningssystemet för vuxna fungerar.<sup>55</sup>

Huvudmannens användning av den individuella studieplanen är enligt utredningens erfarenheter ofta begränsad. Detta stöds av resultatet från Skolinspektionens granskning av komvux på grundläggande nivå, där man konstaterar att uppföljning utifrån studieplanerna sällan genomförs och att det ofta inte finns system uppbyggda för detta.<sup>56</sup> I rapporten skrivs att ”inte sällan ger man uttryck för att planen inte behövs för uppföljning”. Vidare anges att ”detta är särskilt tydligt i de mindre verksamheterna där man menar att informationen finns i huvudet på lärarna och vägledarna och att den uppföljning som äger rum i samtal medarbetarna emellan är tillräcklig”. Utredningens kommunbesök ger liknande erfarenheter – de individuella studieplanerna används oftast inte för att planera kommunens utbud av kurser eller som en del i det systematiska kvalitetsarbetet.

Det är enligt utredningens erfarenhet också mindre vanligt att lärare använder de individuella studieplanerna. Lärarna kan själva

---

<sup>53</sup> Skolverket (2012b).

<sup>54</sup> Markör Marknad och Kommunikation AB (2011). Svarefrekvensen i undersökningen var 45 procent.

<sup>55</sup> Skolverket (2012b).

<sup>56</sup> Skolinspektionen (2012a).

göra upp en egen studieplanering för den enskilde, men använder inte den plan som upprättats enligt författningskravet. En återkommande reaktion när utredningen frågat om detta är att personalen hos utbildningsanordnaren inte ser studieplanen som ett verktyg för läraren. I en del kommuner har läraren inte automatiskt tillgång till de individuella studieplanerna. Skolinspektionen har samma erfarenheter och konstaterar i sin granskning att studieplanen vanligtvis inte följer med den studerande in i klassrummet.<sup>57</sup>

### Avsaknad av helhetsperspektiv

Även om intentionen är att den studerande ska ha *en* individuell studieplan förekommer det att samma person har flera olika studieplaner. I utredningens enkät till kommunerna svarar närmare tre av tio kommuner att en studerande ibland kan ha fler än en individuell studieplan. En förklaring som nämns är att lärare kan upprätta fördjupade individuella studieplaner. En annan förklaring är att den studerande kan läsa hos olika utbildningsanordnare eller inom flera skolformer samtidigt. Det finns en risk för att flera individuella studieplaner skapar både förvirring och merarbete.

Vid utredningens studiebesök i kommuner har det framkommit att den individuella studieplanen ofta begränsas till det som den studerande läser under innevarande halvår. I de kommuner som redan före den 1 juli 2012 använde studieplaner inom sfi verkar det ovanligt att dessa innehöll en mer långsiktig utbildningsplanering eller att man byggde vidare på dessa planer om den studerande valde att fortsätta sina studier inom vuxenutbildningen. Utredningen har dock sett exempel på kommuner som använder de individuella studieplanerna mer långsiktigt.

Det är enligt utredningen problematiskt att studieplanerna ofta stannar vid skolformsgränserna. För att den individuella studieplanen ska ge en helhetsbild av utbildningen inom vuxenutbildningen är det nödvändigt att studieplanen, då det är aktuellt, omfattar olika skolformer och studienivåer.

Det finns samtidigt en ambition hos flera kommuner att utveckla användningen av de individuella studieplanerna. Flera kommunföreträdare som utredningen träffat uttrycker att man vill

---

<sup>57</sup> Skolinspektionen (2012a).

att utbildningsanordnare, studerande och lärare ska få tillgång till de individuella studieplanerna. Man vill också att en och samma studieplan ska kunna följa studerande från sfi och till komvux. I några fall vill man även försöka samordna med andra planer, t.ex. etableringsplaner från Arbetsförmedlingen. Andra kommunföreträdare uttrycker dock tveksamhet kring vad de individuella studieplanerna egentligen ska användas till. En åsikt är att man hellre bör ställa krav på studieplanering än på en studieplan.

### Bristande samordning med andra planer

Förutom en individuell studieplan kan den enskilde även ha andra planer. Sedan lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare trädde i kraft i december 2010 ska Arbetsförmedlingen upprätta en *etableringsplan* för de nyanlända som omfattas av lagen. Etableringsplanen ska omfatta insatser för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering och ska utformas tillsammans med den nyanlände och i samverkan med bl.a. berörda kommuner. Sfi eller utbildning som motsvarar sfi ska ingå för den som har rätt att delta i sådan utbildning. Arbetsförmedlingen ansvarar också för att upprätta en *handlingsplan* för arbetssökande. Alla personer som skriver in sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen ska ha en individuell handlingsplan, som ska upprättas i samråd med den arbetssökande senast 30 dagar efter inskrivningstillfället.<sup>58</sup>

Ett återkommande problem är att samordning mellan kommuner och Arbetsförmedlingen är bristfällig när det gäller en individs olika planer. Detta har uppmärksammats tidigare i många rapporter. Bl.a. uppmärksammade AKKA-utredningen i sitt slutbetänkande att det ofta finns brister i samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen.<sup>59</sup> AKKA-utredningen såg ett behov av ökad samverkan för att effektivisera de insatser som erbjuds nyanlända. I slutbetänkandet uppmärksammades också att studier inom komvux ingick som en insats för endast sju procent av de nyanlända som i augusti 2012 hade haft en etableringsplan under längre tid än ett år.

---

<sup>58</sup> Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Detta gäller dock inte om en etableringsplan ska upprättas.

<sup>59</sup> Utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare. SOU 2012:69.

Enligt utredningens kommunenkät sker en samordning mellan studieplanen och andra planer i mindre än hälften av kommunerna. Många kommuner har kommenterat sitt svar och då beskrivit att samverkan kan ske vid behov. Utifrån enkätsvaren och erfarenheterna från våra studiebesök verkar det dock ovanligt med en etablerad rutin. I några fall har kommuner beskrivit att samordning kan ske endast om den enskilde själv tar med sig sin etableringsplan till studie- och yrkesvägledaren inom komvux. Några svårigheter som har nämnts är sekretessbestämmelser och avsaknad av ett ändamålsenligt IT-system. Flera kommuner har samtidigt uttryckt att ökad samverkan med Arbetsförmedlingen är ett utvecklingsområde.

### Analys av varför studieplaner inte används

Mot bakgrund av att användningen av individuella studieplaner har kritiserats under många år är det viktigt att analysera varför planerna i många kommuner inte används enligt intentionerna.

#### *Skäl som kommunerna anför*

En återkommande synpunkt under utredningens träffar med kommunföreträdare är behovet av en teknisk lösning för att upprätta och revidera individuella studieplaner digitalt. Begränsningar i kommunens administrativa system utgör enligt ett flertal kommunföreträdare ett betydande hinder för att använda individuella studieplaner. Det man ofta vill är att flera parter ska kunna få tillgång till den digitala studieplanen, inte bara studie- och yrkesvägledaren. Flera av de kommuner som utredningen har träffat beskriver hur man arbetar på att få it-systemet att bättre kunna hantera individuella studieplaner, men att det är tidskrävande och kostsamt.

Den juridiska statusen hos studieplanen har också lyfts fram som ett problem. En fråga har varit vem som egentligen äger den individuella studieplanen. I Skolverkets nya stödmaterial berörs frågan om handläggning av individuella studieplaner.<sup>60</sup> Det ger viss vägledning till kommunerna om hur den individuella studieplanen

---

<sup>60</sup> Skolverket (2012a).



kan hanteras. En annan fråga är i vilken utsträckning studieplanen innebär ett förpliktigande från kommunens sida att tillhandahålla de utbildningsinsatser som beskrivs i den. Utredningen kan se att osäkerheten är en av flera bidragande faktorer till att individuella studieplaner ofta upprättas med ett mer kortsiktigt perspektiv. Utbildning inom sfi och på grundläggande nivå inom komvux och särsvux är en rättighet, däremot inte utbildning på gymnasial nivå. Enligt utredningens bedömning kan en individ inte anses ha en absolut rätt att fullfölja studierna enligt sin individuella studieplan, även om det ska prioriteras vid en urvalssituation. Eftersom studieplanen ska kunna revideras vid behov kan den inte ses som ett kontrakt. Samtidigt är det naturligtvis önskvärt både för individen och för samhället om den studerande ges möjlighet att fullfölja sina studier i enlighet med den plan som gjorts upp.

Därutöver har flera kommunföreträdare i både enkäten och under kommunbesöken beskrivit att arbetet med de individuella studieplanerna är mycket tids- och resurskrävande.

### *Utredningens analys*

Utredningen anser att en förklaring till att studieplanerna inte används i större utsträckning är bristen på stöd till kommunerna. Regleringen av den individuella studieplanen har förtydligats sedan Kunskapslyftets tid men kommunerna har inte fått stöd och vägledning för hur studieplanerna kan användas förrän helt nyligen i det stödmaterial som Skolverket har tagit fram. Skolverkets stödmaterial ger viss vägledning om vad en individuell studieplan kan innehålla och hur dokumentet bör handläggas. Svårigheter med it-system som inte hanterar studieplanerna kvarstår dock i många fall.

En annan förklaring som utredningen ser till bristande användning är att incitamenten för att använda studieplanen inte har varit tillräckligt tydliga. Syftena med den individuella studieplanen har enligt utredningen varit otydligt formulerade i förarbeten och andra dokument, där olika syften betonas i olika sammanhang. Utredningen anser att det finns ett värde i att i större utsträckning tala om syftena med studieplanen och vad som ska uppnås. Effekterna för kommunerna av att använda den individuella studieplanen har inte heller påvisats på ett systematiskt sätt. Genom att visa på effekterna av att använda individuella studieplaner ökar incitamenten för att verkligen göra det.

Det är också möjligt att nyttan med individuella studieplaner är mer begränsad när vuxenutbildningen inte är flexibelt utformad. I en verksamhet där de studerande i stort sett läser enligt samma upplägg är behovet av individuella studieplaner mindre. På motsvarande sätt innebär ett mer individualiserat upplägg att behovet av en individuell studieplan ökar. Användning av studieplaner blir därmed en viktig fråga för en mer flexibel vuxenutbildning.

### 6.2.3 Åtgärder för att utveckla användningen av den individuella studieplanen

**Utredningens förslag:** Skolverket ges i uppdrag att hitta och sprida goda exempel på hur den individuella studieplanen kan användas för att effektivisera studierna för elever inom vuxenutbildningen samt för att utveckla huvudmannens arbete med att planera och följa upp verksamheten. Samråd bör ske med Skolinspektionen och Sveriges kommuner och landsting (SKL).

Hemkommunen ska ansvara för att en individuell studieplan upprättas för varje elev inom vuxenutbildningen.

**Utredningens bedömning:** En fungerande teknisk lösning är i många fall en förutsättning för att studieplanerna ska kunna användas enligt intentionerna. Detta behandlas i kapitel 11 om en förstudie av en vuxenutbildningsdatabas.

### Nyttan av studieplanerna måste tydliggöras och användningen behöver stödjas

#### *Rätt använda kan studieplanerna effektivisera vuxenutbildningen*

Utredningens uppfattning är att de individuella studieplanerna kan effektivisera vuxenutbildningen. De fåtaliga studier som har utvärderat studieplanerna tyder också på detta. Utredningen ser flera sätt som studieplanerna kan bidra till en effektivare vuxenutbildning. En studieplanering i ett tidigt skede ökar möjligheterna att lägga upp studierna på ett effektivt sätt, t.ex. genom parallella studier på olika nivåer eller i olika skolformer. Kombinationer av

studier inom flera skolformer kan för vissa studerande innebära en kortare sammanlagd utbildningstid.

Studieplanen är också väsentlig för att ge den studerande en sammanhållen och överblickbar utbildning. Flera av de studerande som utredningen träffat har varit osäkra på vilka kurser de behöver läsa och under hur lång tid studierna sammanlagt ska pågå. Genom att tydliggöra vägen till målet får den studerande bättre kunskaper om vad utbildningen ska innehålla och sannolikt också ökad motivation. En tydlig målbild kan därmed förväntas bidra till att fler studerande uppnår sina mål med utbildningen och att genomströmningen i utbildningen ökar. Vid en ökad användning av validering och delkurser, vilket är en önskvärd utveckling, accentueras behovet av en studieplan för att ge den studerande en samlad bild av utbildningsinsatserna.

Även i andra sammanhang kan studieplanerna bidra till en vuxenutbildning av högre kvalitet. Enligt utredningen kan huvudmannen för utbildningen oftare än vad som sker i dag använda studieplanerna som ett underlag i behovsanalysen av vilka utbildningar som bör erbjudas och på vilket sätt. Det kan leda till att de utbildningar som erbjuds bättre överensstämmer med de studerandes behov. En förutsättning för detta är att studieplanerna utgår från utbildningsmålen och inte begränsas till kurser under innevarande halvår. Huvudmannen bör också kunna följa upp verksamheten med hjälp av studieplanerna, som ett komplement till annan uppföljning och utvärdering. Kunskap om de studerande uppnår sina mål med utbildningen och om det sker inom den planerade tidsramen ger exempelvis viktig information som kan användas för att utveckla verksamheten. Om studieplanerna innehåller uppgifter om studiemål och studiernas långsiktiga innehåll bör de även kunna vara en god grund för kommunernas planering av kursutbud m.m.

### *Regelverket är både tillräckligt och tydligt*

Utredningens bedömning är att det inte är brister i dagens regelverk som föranleder att den individuella studieplanen inte används tillräckligt aktivt. Studieplanen i komvux har under ett tiotal år reglerats med relativt hög detaljeringsgrad.<sup>61</sup> De nya

<sup>61</sup> Detta gäller både förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning och förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

styrdokumenten ökar enligt utredningens bedömning möjligheterna att använda den individuella studieplanen som ett verktyg för att effektivisera studierna. Utredningen har tidigare argumenterat för att det är önskvärt att studie- och yrkesvägledningen i ett tidigt skede tar ett samlat grepp om den studerandes behov av utbildning inom vuxenutbildningen. En enhetlig reglering även av individuella studieplaner underlättar och tydliggör en sådan studieplanering. Enligt utredningen bör individens studieplan, i de fall där det är möjligt, omfatta hela studietiden inom vuxenutbildningen.

Trots att utredningen bedömer att regelverket i huvudsak är tillräckligt har vi ändå övervägt flera olika sätt att skärpa regleringen, t.ex. genom att förtydliga att en studie- och yrkesvägledare ska upprätta studieplanen eller att understryka att den studerande ska ha *en* individuell studieplan. Det är dock tveksamt om en skärpt reglering kommer att få önskad effekt. Det framgår redan av dagens regelverk att studieplanen ska upprättas i samverkan med den studerande samt att den studerande i samband med upprättandet ska erbjudas studie- och yrkesvägledning. Utredningens förslag om att kommunerna blir skyldiga att erbjuda vägledning till de som avser att studera inom komvux och sårvox på grundläggande nivå samt inom sfi understryker dessutom betydelsen av att dessa målgrupper verkligen erbjuds vägledning. När det gäller krav på *en* studieplan, oavsett om den studerande läser inom flera skolformer eller hos flera utbildningsanordnare, anser utredningen att det bör eftersträvas, men vi lämnar inget förslag i denna del.

Eftersom behoven hos de vuxenstuderande ser mycket olika ut avstår utredningen också från att lämna förslag på ytterligare innehåll i studieplanen. Det är viktigt att de krav som ställs på en studieplan medför en flexibel användning. För studerande som har behov av att komplettera en utländsk utbildning eller som har särskilda stödbehov kan den individuella studieplanen ha stor betydelse. För en vuxen som endast behöver komplettera med enstaka kurser saknas dock ofta behov av en mer detaljerad studieplan än vad som i dag föreskrivs i förordningen om vuxenutbildning. Givetvis finns det möjlighet att lokalt fatta beslut om ytterligare innehåll i den individuella studieplanen.

*Användningen av studieplaner måste stimuleras på andra sätt än genom lagstiftning*

Trots en tydlig reglering finns det en återkommande kritik mot att många kommuner inte arbetar aktivt med de individuella studieplanerna. Det kan konstateras att studieplanen i en del kommuner upprättas för att uppfylla författningskravet snarare än för att fylla de funktioner som lagstiftaren har avsett. I andra kommuner som utredningen har besökt har studieplanen använts mer aktivt av lärare och studerande. Utredningen har emellertid inte sett något exempel på en huvudman som använder studieplanerna i sitt analysarbete.

Utredningen ser ett flertal orsaker som försvårar användningen av studieplanerna. En orsak som har lyfts fram av flera kommunföreträdare är att kommunens it-system utgör ett hinder för att använda studieplanerna. Enligt de synpunkter utredningen har inhämtat medför studieplanerna också mycket administrativt arbete, inte minst för studie- och yrkesvägledarna. Därtill finns det en osäkerhet om planens juridiska status. Några kommunföreträdare har också uttryckt att de inte ser nyttan med att använda den individuella studieplanen.

Utredningen bedömer att det framför allt är genom att stödja och underlätta kommunernas arbete med studieplanerna, samt genom att tydliggöra de positiva effekterna av att använda studieplaner, som användningen kan utvecklas. Utredningen ser därför positivt på att Skolverket har tagit fram ett stödmaterial för hur studieplanen kan användas för att i högre grad individualisera utbildningen.<sup>62</sup> Trots detta nya stödmaterial bedömer utredningen att det finns behov av ytterligare insatser. Mot bakgrund av de svårigheter som har beskrivits tidigare, inte minst när det gäller tekniska lösningar, finns ett behov av att lyfta fram konkreta exempel på hur kommuner har valt att hantera dessa svårigheter. Syftena med studieplanen och effekterna av att använda dessa kan också med fördel lyftas fram tydligare. Genom att påvisa positiva effekter ökar incitamentet för kommuner och utbildningsanordnare att använda studieplanerna.

Utredningen föreslår att Skolverket ges i uppdrag att hitta och sprida goda exempel på hur individuella studieplaner kan användas inom vuxenutbildningen. De goda exemplen ska avse hur studieplanerna kan användas för att effektivisera utbildningen för

---

<sup>62</sup> Skolverket (2012a).

de vuxenstuderande, t.ex. genom att underlätta studier på flera nivåer samtidigt, och för att utveckla huvudmannens arbete med att planera och följa upp verksamheten. Myndigheten bör lyfta fram och beskriva exempel från kommuner med olika förutsättningar, t.ex. när det gäller befolkningsstorlek och andelen upphandlad utbildning. Uppdraget bör genomföras i samråd med Skolinspektionen och SKL.

Det finns ett stort utvecklingsbehov när det gäller it-system som stödjer en digital användning av individuella studieplaner. Utredningens bedömning är att en fungerande teknisk lösning är en förutsättning för att studieplanerna ska kunna användas enligt intentionerna. Flera olika parter, främst huvudmannen, utbildningsanordnaren och den studerande själv, behöver ha tillgång till studieplanen för att den ska kunna ge en sammanhållen bild av den studerandes utbildning och för att de eventuella revideringar som görs ska vara kända. Även studieplanernas användning för uppföljning av verksamheten förutsätter sannolikt ett ändamålsenligt it-system, där det är enkelt att ta ut och bearbeta de uppgifter som studieplanerna innehåller, såsom information om kurser, studietider och utbildningsmål. Frågan om ett it-system behandlas i kapitel 11, i avsnittet om en vuxenutbildningsdatabas.

#### *Samordning är nödvändig*

Utredningen bedömer att det i första hand är viktigt att studieplanen samordnas mellan skolformerna inom vuxenutbildningen, för de studerande som läser inom mer än en skolform. Samordning med andra planer är också eftersträvarvärd. Vid utredningens möten med kommuner och enskilda utbildningsanordnare har det framkommit att de olika aktörerna sällan tar del av varandras planer. Detta förklaras bl.a. av sekretesskäl och avsaknad av samverkan.

Det är viktigt att understryka betydelsen av att aktörer samverkar, så att de insatser som den enskilde tar del av hänger samman och blir så effektiva som möjligt. Enligt utredningens bedömning är det angeläget att samverkan utvecklas ytterligare mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen kring en individs olika planer, för att dessa ska komplettera – snarare än konkurrera med – varandra. På lokal nivå ställer det krav på en ökad samverkan mellan utbildningsanordnare och Arbetsförmedlingen kring varje

individens planer. Utredningen anser också att det är önskvärt att Arbetsförmedlingen på nationell nivå på olika sätt stödjer och uppmuntrar en lokal samverkan i denna fråga.

### **Hemkommunen ges ansvar för att upprätta studieplanen**

Utredningen anser att ansvaret för att upprätta den individuella studieplanen bör åläggas den studerandes hemkommun, och inte som enligt dagens regelverk rektorn. Av skollagen bör framgå att hemkommunen ansvarar för att upprätta den individuella studieplanen. De syften som finns med studieplanen talar enligt utredningen för en förändrad ansvarsfördelning. Som tidigare nämnts är det eftersträfvansvärt att studieplanen omfattar studier inom flera skolformer. Mot bakgrund av att planen ska ge en sammanhållen bild av den studerandes studiesituation är det också rimligt att studieplanen upprättas utifrån ett helhetsperspektiv. I de fall rektorn i en kommun enbart ansvarar för en av vuxenutbildningens skolformer finns det en risk för att möjligheter till kombinationsläsning förbises. I skollagen anges att det är hemkommunen som bedömer om en sökande har rätt till, eller är behörig att delta i, utbildning inom vuxenutbildningen. I samband med en sådan bedömning är det enligt utredningen rimligt att även upprätta den individuella studieplanen.

Förslaget att hemkommunen ska ansvara för att upprätta den individuella studieplanen ligger också i linje med utredningens förslag om att ge hemkommunen yttranderätt när det gäller behov av studiemedelsveckor för studier på grundläggande nivå (se avsnitt 8.4.5). Hemkommunens bedömning ska enligt det förslaget ta sin utgångspunkt i den individuella studieplan som upprättas i samband med att studierna på grundläggande nivå inom komvux påbörjas. Det är då naturligt att hemkommunen både ansvarar för att upprätta den individuella studieplanen och för att i förekommande fall bedöma utbildningsbehovet, vilket ska ligga till grund för CSN:s beslut om antal studiemedelsveckor för studier på grundläggande nivå.

Ansvaret för att revidera den individuella studieplanen bör enligt utredningen fortsatt åligga rektorn. Det är i verksamheten som den individuella studieplanen främst används och det är där som behov av förändringar uppstår. Genom att rektorn har ett fortsatt stort ansvar för de individuella studieplanerna tydliggörs att studieplanen bör användas i utbildningssituationen.

En konsekvens av att dela upp ansvaret för att å ena sidan upprätta och å andra sidan revidera studieplanen kan bli att det uppstår situationer där det är oklart vilken studieplan som gäller, t.ex. om det finns flera rektorer som har ansvar för att revidera samma studieplan. Utredningen anser att det är oundvikligt i ett system med en mycket flexibel vuxenutbildning, med olika utbildningsanordnare och skolformer, att alla situationer inte kan förutses och tas hänsyn till. Istället vill vi framhålla vikten av att de olika aktörerna strävar efter att samordna utbildningsinsatserna för den enskilde.

I vissa fall kan en revidering av studieplanen påverka kommunens bedömning av utbildningsbehovet på grundläggande nivå enligt utredningens förslag i avsnitt 8.4.5. Det kan t.ex. ske om utbildningsmålen ändras eller om nya stödbehov identifieras och utbildningen därför förväntas ta längre tid. Detta behöver då kommuniceras med den studerandes hemkommun för att kommunen ska kunna ta ställning till om det finns relevanta skäl för att ompröva ett tidigare yttrande till CSN om utbildningsbehovet.

### 6.3 Validering

Validering är en kartläggning och ett erkännande av en individs kunskaper och kompetenser oavsett hur de har förvärvats. Enligt direktiven ska utredningen analysera tillgången till och kvaliteten på valideringsinsatser inom vuxenutbildningen och då främst inom komvux. Vid behov ska utredningen föreslå åtgärder för att förbättra tillgången till och kvaliteten på dessa insatser.

Utredningens uppdrag avser den validering som sker inom vuxenutbildningen. Vi ägnar dock också ett kort avsnitt åt bedömning av utländsk utbildning på gymnasie- och högskolenivå, då detta många gånger är relevant för de som studerar inom vuxenutbildningen. Eftersom validering är omdiskuterat och kan avse många olika insatser inleds avsnittet med en genomgång av begreppet validering.



### 6.3.1 Bakgrund och reglering av validering

#### Kort historik om validering

Begreppet validering introducerades i Sverige under mitten av 1990-talet medan själva företeelsen att erkänna tidigare lärande och kunskaper har funnits länge. Validering är en mycket bred fråga som knyter an till flera politikområden – främst utbildning, arbetsmarknad, näring och integration.

Genom åren har det funnits flera olika utredningar och försöksverksamheter om validering.<sup>63</sup> Några återkommande frågor för de olika utredningarna har varit legitimitet för valideringen och ansvarsfördelningen mellan olika aktörer.

Valideringsverksamheten utvecklades i många kommuner under Kunskapslyftet 1997–2002, då kommunerna fick ersättning för anordnad validering. Kunskapslyftskommittén föreslog att kommunerna skulle bli skyldiga att erbjuda alla intresserade rätt till validering.<sup>64</sup>

Utredningen om validering av vuxnas kunskap och kompetens<sup>65</sup> fick bl.a. i uppdrag att organisera och leda tre pilotprojekt i syfte att utveckla modeller och metoder för validering av utländsk yrkeskompetens på gymnasial nivå. I sitt slutbetänkande föreslog utredningen, i likhet med Kunskapslyftskommittén, en skyldighet för kommunerna att erbjuda validering.

I en departementsskrivelse från 2003 presenterade regeringen ett antal förslag till ställningstaganden i valideringsfrågan, bl.a. gällande definitionen av begreppet och syften med validering.<sup>66</sup> Validering beskrevs som en naturlig del av det flexibla lärandet och en naturlig del av vägledningen. Regeringen ansåg att utbildningsväsendet och arbetsmarknaden borde dela ansvaret för validering.

Mellan 2004 och 2007 hade Valideringsdelegationen ett brett uppdrag att utveckla valideringen i Sverige och att lämna författningsförslag bl.a. om genomförande och dokumentation av validering.<sup>67</sup> Delegationen betonade i sin slutrapport vikten av att begreppet validering definierades i författningstext samt föreslog att en myndighet borde åläggas det övergripande ansvaret för en fortsatt utveckling av valideringen. Valideringsdelegationen

---

<sup>63</sup> För en utförligare beskrivning av detta, se Valideringsdelegationen (2008).

<sup>64</sup> SOU 2000:28.

<sup>65</sup> SOU 2001:78.

<sup>66</sup> Ds 2003:23.

<sup>67</sup> Valideringsdelegationen (2008).

presenterade ett övergripande ramverk för validering där man skiljde mellan fyra delprocesser: översiktlig kompetenskartläggning, fördjupad kompetenskartläggning, kompetensbedömning för intyg samt kompetensbedömning för betyg, certifikat, licens m.m.<sup>68</sup>

Valideringsdelegationen fick även i tilläggsuppdrag att initiera och leda en pilotverksamhet avseende validering av minst 500 personers utländska yrkeskompetens.<sup>69</sup> Utgångspunkten skulle vara de metoder och modeller som utarbetats av företrädare för branscher och branschorganisationer i samarbete med Valideringsdelegationen.

Sedan 2009 har Myndigheten för yrkeshögskolan uppdraget att stödja en nationell struktur för validering. Myndigheten har tolkat sitt uppdrag med en nationell struktur som att validering sker med god kvalitet och på ett för individen rättssäkert sätt.<sup>70</sup> Myndigheten för yrkeshögskolan har också ett övergripande ansvar för validering och ska verka samordnande i frågan.

Under 2009–2011 har Myndigheten för yrkeshögskolan ansvarat för en verksamhet för validering av utländsk yrkeskompetens för nyanlända invandrare (VINN-projektet). Arbetet har genomförts i samverkan med Arbetsförmedlingen enligt de modeller och metoder som utarbetats av centrala branschorganisationer. Totalt genomfördes 160 valideringar inom ramen för projektet. Slutrapporten visade på en hel del svårigheter, bl.a. med att validera kompetensen hos nyanlända med bristande språkkunskaper. Det rådde också brist på anpassade utbildningsinsatser för att tillvarata resultatet från valideringarna.<sup>71</sup>

Även internationellt har frågorna om livslångt lärande och validering rönt ett stort intresse, inte minst inom ramen för EU. Inom det europeiska samarbetet beslutades 2009 om Europeiska riktlinjer för validering.<sup>72</sup> I dessa riktlinjer betonas bland annat att validering ska vara frivilligt för den enskilde samt betydelsen av kvalitetssäkring av processer och metoder.

---

<sup>68</sup> Valideringsdelegationen (2008).

<sup>69</sup> Det ursprungliga uppdraget var 1 000 valideringar.

<sup>70</sup> Myndigheten för yrkeshögskolan (2010).

<sup>71</sup> Myndigheten för yrkeshögskolan (2012b).

<sup>72</sup> CEDEFOP (2009).

### *Definition av validering*

Sedan 2003 finns en formell definition i Sverige för vad som avses med validering. Definitionen infördes i 2010 års skollag.

Med validering avses en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats.<sup>73</sup>

I tidigare utredningar och skrivelser har mycket arbete ägnats åt att klargöra vilka insatser som avses med validering. En vanlig distinktion är att skilja mellan validering av reell kompetens och bedömning av utländsk utbildning. Validering av reell kompetens avser en individs faktiska kunskaper, färdigheter och förmågor. Bedömning av utländsk utbildning avser den formella dokumentationen av tidigare genomförd utbildning (slutbetyg, examensbevis o.d.) och genomförs av myndigheter och lärosäten.

Ett sätt att strukturera de insatser som benämns validering av reell kompetens inom vuxenutbildningen är att utgå ifrån individens syfte med valideringen. Tidigare har tre huvudsakliga syften med validering beskrivits:

- Att anpassa eller förkorta utbildningen för den enskilde.
- Att hitta rätt nivå för utbildning.
- Att dokumentera den enskildes kompetens inför anställning eller kompetensutveckling m.m.<sup>74</sup>

Utifrån lagens definition av validering är det möjligt att göra en vid tolkning av begreppet validering. Även i förarbetena till den nya skollagen används en vid tolkning av begreppet, då det bl.a. beskrivs att validering kan ske som en inledande kartläggning i samband med vägledning.<sup>75</sup>

En snävare tolkning av validering presenteras i de nationella kriterier och riktlinjer för validering av reell kompetens som Myndigheten för yrkeshögskolan har tagit fram.<sup>76</sup> Enligt myndighetens kriterier och riktlinjer består validering inom ramen för den nationella strukturen för validering av kompetens-

---

<sup>73</sup> 20 kap. 32 §, 21 kap. 21 § samt 22 kap. 26 § skollagen.

<sup>74</sup> Valideringsdelegationen (2008), Ds 2003:23.

<sup>75</sup> Prop. 2009/10:165.

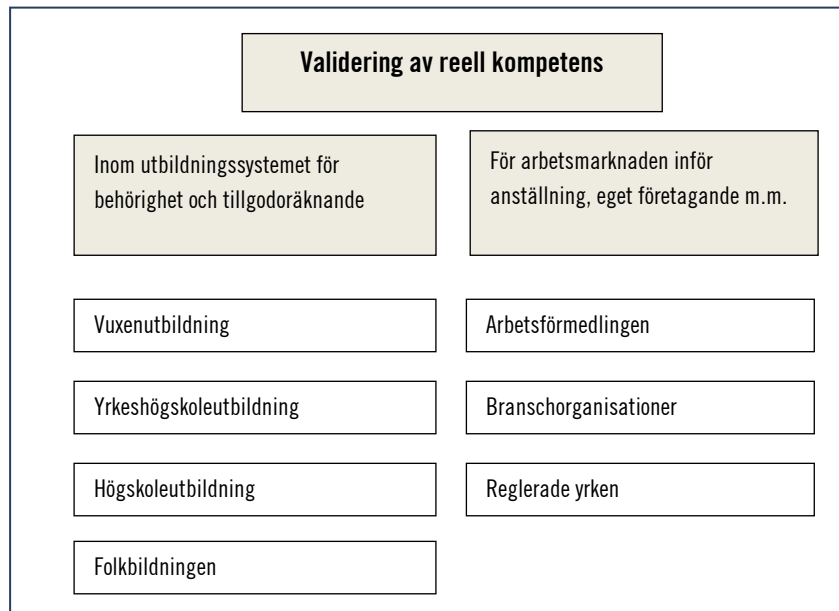
<sup>76</sup> Myndigheten för yrkeshögskolan (2012a).

kartläggning och kompetensbedömning. Beroende på individens förutsättningar och syftet med valideringen kan valideringen enligt Myndigheten för yrkeshögskolan resultera i ett kartläggningsutlåtande, ett kompetensintyg eller ett kompetensbevis. Vägledning och inledande kompetenskartläggning betraktas däremot inte som validering utan som stödprocesser. I riktlinjerna ställs också krav på bl.a. metoder och dokumentation. Valideringen ska även genomföras opartiskt och avskilt från utbildnings- och arbetsgivarintressen.

#### *Aktörer som arbetar med validering av reell kompetens*

Det finns ett antal aktörer som på olika sätt arbetar med validering av reell kompetens i Sverige. Myndigheten för yrkeshögskolan har beskrivit den nationella strukturen för validering, se i figur 6.1 nedan.

**Figur 6.1** Roller och ansvar i den nationella strukturen för validering avseende reell kompetens



*Källa:* Urval från figur i Myndigheten för yrkeshögskolan (2012a).

I den nationella strukturen för validering skiljs mellan validering inom utbildningssystemet och validering för arbetsmarknaden. Validering av reell kompetens för arbetsmarknaden sker av Arbetsförmedlingen, branschorganisationer och av behöriga myndigheter när det gäller reglerade yrken. Arbetsförmedlingen fungerar i huvudsak som beställarorganisation av validering från externa utförare. I etableringsplanen för nyanlända kan validering ingå som en del, vilket dock hittills har skett i begränsad utsträckning.<sup>77</sup>

Inom utbildningssystemet kan validering av reell kompetens ske inom samtliga skolformer i vuxenutbildningen. Validering för tillgodoräknande och behörighet kan också ske inom yrkeshögskoleutbildningar och högskoleutbildningar. Det finns även möjlighet till validering inom studieförbund och på folkhögskolor.

### Reglering av validering inom vuxenutbildningen

Utifrån vårt uppdrag fokuserar vi på den validering som sker inom vuxenutbildningen. Validering har varit ett centralt begrepp inom komvux sedan satsningen på Kunskapslyftet. Utgångspunkten är att vuxna många gånger har med sig kunskaper och kompetenser sedan tidigare. Genom att kartlägga och erkänna dessa kan utbildningen effektiviseras och anpassas efter individens behov och förutsättningar. Att validering används är därför viktigt både ur ett individ- och ur ett samhällsperspektiv.

Enligt skollagen kan en elev inom vuxenutbildningen få sin kunskap och sin kompetens validerade. Validering beskrivs som en möjlighet men är ingen generell rättighet för individen. Validering får ske inom ramen för alla kurser inom vuxenutbildningen och ska utgå från elevens behov och förutsättningar. I förordningen om vuxenutbildning anges att den som har genomgått validering ska kunna få ett intyg. Enligt förordningen behöver en elev som har genomgått validering för en del av en kurs inte delta i undervisningen när det gäller den delen av kursen. I komvux och sfi kan validering i en kurs också leda till en prövning, varefter betyg sätts. En prövning är kontrollerande och syftar till betygssättning medan validering är en utforskande process av vad eleven kan. Endast validering kan inte resultera i ett betyg från vuxenutbildningen.

---

<sup>77</sup> Statskontoret (2012).

Inom komvux och särsvux kan validering även ske inom ramen för en orienteringskurs. Ett syfte med orienteringskurser är att ge tillfälle till validering. I orienteringskurser sätts inga betyg utan den som har genomgått kursen ska få ett intyg.

Därutöver kan validering ske i samband med vägledning. I vägledningen kan en kartläggning eller validering av den studerandes kunskaper ge underlag för en fortsatt studieplanering. Även här gäller att den som har genomgått validering ska kunna få ett intyg.

Före den 1 juli 2012 fanns ingen tydlig reglering av validering i styrdokumentet för vuxenutbildningen.

### Bedömning av utländsk utbildning

Personer som invandrar till Sverige och som har en utländsk utbildning kan få den bedömd. Syftet med bedömningen kan antingen vara att söka vidare studier eller arbete. Bedömning av utländsk utbildning är en viktig del i erkännandet av tidigare lärande. Till skillnad från validering av reell kompetens utgår bedömningen från dokumenterade tidigare utbildningar, t.ex. i form av examensbevis. Bedömningen kan tydliggöra eventuella behov av att komplettera de tidigare studierna. Inte minst är det relevant för studerande med hög tidigare utbildning, vars situation utredningen särskilt analyserar (se avsnitt 5.5).

Ansvar för att bedöma utländsk utbildning har tidigare delats mellan flera statliga myndigheter beroende på syftet med bedömningen och utbildningens nivå i utbildningssystemet. Främst har Högskoleverket, Verket för högskoleservice (VHS) och Myndigheten för yrkeshögskolan ansvarat för bedömningarna.

Sedan den 1 januari 2013 har bedömningen av utländsk utbildning samlats under den nyinrättade myndigheten Universitets- och högskolerådet. Syftet med att samla all bedömning av utländsk utbildning till en myndighet var att skapa en mer sammanhängande valideringskedja samt att underlätta för individen.<sup>78</sup> Universitets- och högskolerådet ansvarar för bedömning av utländska utbildningar på gymnasial och eftergymnasial nivå enligt vad regeringen beslutar och för tillämpningen i Sverige

---

<sup>78</sup> Prop. 2012/13:1.

av EU:s direktiv och konventioner om erkännande av utländska utbildningar.<sup>79</sup>

I budgetpropositionen för 2013 anges att resurserna förstärks för bedömningsverksamheten i syfte att korta ledtiderna och att kunna möta en ökad ärendeinströmning.<sup>80</sup> Regeringen har även för avsikt att analysera hur bedömningsverksamheten fungerar. En del i det arbetet är att utvärdera effekten av bedömningen av utländsk examen både ur ett individ- och ett arbetsgivarperspektiv.

### 6.3.2 Tillgång till valideringsinsatser för vuxenstuderande

Den vida definitionen av validering medför svårigheter att fastställa i vilken utsträckning de vuxenstuderande har tillgång till valideringsinsatser. Det saknas i stor utsträckning uppgifter på nationell nivå om validering inom vuxenutbildningen. En bidragande orsak är sannolikt att det är svårt att systematiskt följa upp validering. Skolverket samlar dock in vissa uppgifter på nationell nivå om valideringsinsatser inom komvux, främst i samband med uppföljningen av satsningen på yrkesvux. Utredningen har också ställt frågor om validering under kommunbesöken och i den kommunenkät som skickades ut våren 2012.

#### Nationella uppgifter om tillgång till validering i komvux

Validering inom vuxenutbildningen har följts upp vid upprepade tillfällen sedan begreppet introducerades i Sverige under mitten av 1990-talet. Exempelvis kan nämnas en kartläggning 2001, där två tredjedelar av kommunerna angav att de hade arbetat med validering inom komvux hösten 2000.<sup>81</sup> En enkätundersökning som valideringsdelegationen genomförde inom ramen för sitt arbete 2004–2007 visade att över 90 procent av kommunerna tillhandahöll validering inom ramen för komvux.<sup>82</sup>

På senare år har Skolverket följt upp validering i uppföljningen av yrkesvux 2009–2013. Yrkesvux-satsningen omfattar yrkeskurser på gymnasial nivå inom komvux och särsvux samt vissa teoretiska kurser på gymnasial nivå inom komvux. Ett villkor för att få

<sup>79</sup> Förordning (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

<sup>80</sup> Prop. 2012/13:1.

<sup>81</sup> SOU 2001:78.

<sup>82</sup> Valideringsdelegationen (2008).

statsbidraget är att kommunen erbjuder möjlighet till validering.<sup>83</sup> Den sjätte delrapporten från Skolverket visar att nio av tio kommuner inom yrkesvux använde validering i den verksamhet som bedrevs hösten 2011.<sup>84</sup> Framför allt var det vanligt med validering inom omvårdnadsområdet. Totalt angav 88 procent av kommunerna att de hade genomfört validering inom omvårdnadsområdet. Näst vanligast var validering inom teoretiska ämnen: matematik, engelska och svenska/svenska som andraspråk. Knappt fyra av tio kommuner angav att validering hade genomförts i dessa ämnen.

Skolverket har i sin uppföljning skiljt mellan olika former av validering. Kommunerna har angett om, och i så fall i vilken form, validering har skett. Flest kommuner angav att validering gjordes i form av en kartläggning. Det var också vanligt med validering som ledde till förkortad studietid. Validering som ledde till en prövning och dokumentation i form av betyg förekom främst inom omvårdnadsområdet och på teoretiska kurser. Validering som dokumenterades i form av ett intyg var ovanligt förutom inom omvårdnadsområdet.

Skolverket samlar också in statistiska uppgifter om validering men dessa publiceras inte i den officiella statistiken. Enligt en bearbetning av statistiken som Skolverket har gjort åt utredningen är det ovanligt att validering i komvux genomförs och rapporteras in till den nationella statistiken. År 2011 var det knappt en (1) procent av kursdeltagarna som slutförde en kurs på gymnasial nivå som fick sin kompetens validerad.<sup>85</sup> På grundläggande nivå var andelen ännu lägre. Enligt Skolverket är uppgifterna av osäker kvalitet och underskattar förekomsten av validering. Det kan ändå noteras att den kurs där flest kursdeltagare fick sin kompetens validerad 2011 var omvårdnad på gymnasial nivå (1 338 kursdeltagare). På grundläggande nivå var det flest kursdeltagare

---

<sup>83</sup> Förordning om statsbidrag för yrkesinriktad och viss teoretisk vuxenutbildning på gymnasial nivå. Enligt förordningen ska kommunen erbjuda en möjlighet till strukturerad bedömning, värdering och dokumentation av en deltagares tidigare förvärvade kunskaper och kompetens. Kommunen ska även tillvarata deltagarens tidigare kunskaper och kompetenser vid planering och genomförande av utbildningen.

<sup>84</sup> Skolverket (2012d). Skolverkets enkät besvarade av totalt 269 kommuner/kommuner i samverkan.

<sup>85</sup> Validering definieras i insamlingen som att "kursdeltagarens kompetens i kursen har validerats. Ingen prövning har gjorts. Intyg kan ha givits." Antingen rapporteras att kompetensen har validerats eller inte. Det framgår därmed inte om den studerande har genomgått validering för en del av en kurs.



som fick sin kompetens validerade i svenska som andraspråk (66 kursdeltagare).

### **Erfarenheter från utredningens kommunbesök och enkät**

Utredningen har under sina kommunbesök frågat om hur kommunen arbetar med validering inom vuxenutbildningen. Frågan har ofta besvarats med en motfråga om vad som avses med validering. Erfarenheten från dessa besök är att validering i många fall är ett dåligt samvete i kommunerna och ett område där man upplever att man ”borde göra mer”.

Under de kommunbesök som utredningen har genomfört har flera olika former av validering berörts. Kommunföreträdare har framför allt beskrivit att validering sker i form av nivåtester och en inledande kartläggning av förkunskaper hos de studerande. I några kommuner genomförs nivåtester både centralt av vägledare och av lärare hos utbildningsanordnare. I andra fall kan det ske hos en av dessa.

Utredningens enkät bekräftar bilden av att det är relativt vanligt att nivåtester används inom komvux. I enkäten anger över åtta av tio kommuner att nivåtester kan genomföras i samband med undervisningen för att bedöma den studerandes förkunskaper. I en tredjedel av kommunerna genomför lärare alltid diagnostiska prov i samband med undervisningen. Omkring hälften av kommunerna anger att nivåtester kan genomföras i samband med vägledning och en av tio kommuner anger att diagnostiska prov alltid genomförs i detta sammanhang. Diagnostiska prov i samband med vägledningen är enligt enkäten vanligare i kommuner med fler än 50 000 invånare än i mindre kommuner.

Nivåtester används ungefär lika ofta i de vanligaste kurserna på grundläggande nivå. En något högre andel har dock angett att nivåtester används i engelska jämfört med övriga ämnen.

**Tabell 6.6** Svar på frågan: Används nivåtester/diagnostiska prov i samband med vägledningen resp. i undervisningen för att bedöma den studerandes förkunskaper i följande ämnen? Andel av kommunerna (procent).

	I samband med vägledningen			I undervisningen		
	Ja, alltid	Ja, ibland	Nej	Ja, alltid	Ja, ibland	Nej
Svenska som andraspråk	10	39	51	33	53	14
Svenska	8	34	58	31	52	18
Matematik	11	39	50	36	50	13
Engelska	13	39	48	37	53	10

*Källa:* Enkät till kommunerna om grundläggande vuxenutbildning (bilaga 3).

Validering av yrkeskunskaper används främst inom omvårdnadsområdet enligt de kommuner som utredningen har haft kontakt med. Det genomgående intrycket är att validering fungerar bäst inom omvårdnadsområdet. I några kommuner genomfördes även valideringar inom andra yrkesområden, t.ex. barn- och fritid och handel.

Andra former av validering som har diskuterats under utredningens kommunbesök är ett validerande förhållningssätt hos pedagogerna och validering inom ramen för en kurs.

### 6.3.3 Svårigheter med att använda validering inom vuxenutbildningen

Utredningen har uppmärksammat vissa problem när det gäller användning av validering inom vuxenutbildningen. Dessa problem redovisas i följande avsnitt. En utgångspunkt har varit utredningens övergripande uppdrag att effektivisera utbildningen för de studerande.

#### Begreppet är diffust

Validering är ett positivt laddat begrepp. På en övergripande nivå råder konsensus om att erkännande av tidigare lärande och förvärvade kunskaper är värdefullt både för individen och för samhället. Inte minst när det gäller integrationen av nyanlända invandrare beskrivs validering ofta som ett viktigt verktyg.

En återkommande synpunkt i diskussionen om validering är samtidigt att begreppet validering är diffust. Validering finns numera definierat i skollagen men fortfarande finns det en rad olika sätt att beskriva validering. Olika benämningar som förekommer är bl.a. kompetenskartläggning, kompetensbedömning och inledande kartläggning. Myndigheten för yrkeshögskolan presenterade 2012 nationella riktlinjer för validering av reell kompetens inom ramen för den nationella strukturen för validering. Enligt de riktlinjerna ska ett antal krav vara uppfyllda, bl.a. avseende kvalitetssäkring av processen. Av utredningens samtal med kommuner framkommer en vidare tolkning av begreppet validering.

Utredningen konstaterar att det ofta råder en osäkerhet hos företrädare för komvux om vad som är att definiera som validering. Mot bakgrund av de förväntningar som finns från statligt håll på validering är det problematiskt att begreppet ger upphov till osäkerhet. Enligt utredningens bedömning försvårar det för kommunerna i arbetet med validering när det gäller att sätta upp mål och att följa upp de valideringsinsatser som sker.

### **Resultatet från valideringen kommer inte alltid till användning**

En återkommande synpunkt är att det ofta är svårt att tillvarata resultatet från en validering. Flera av de kommunföreträdare som utredningen har träffat har lyft fram detta som en bidragande orsak till att validering inte används i högre utsträckning.

I bästa fall kan en validering av tidigare kunskaper leda till att studietiden för den enskilde förkortas. Det innebär fördelar för den studerande, bl.a. genom att han eller hon snabbare kan fortsätta till andra studier eller arbetslivet. För kommunen är den främsta fördelen att utbildningsinsatsen förkortas.

Detta ställer dock krav på en flexibel organisering av utbildningen som medger att studietiden faktiskt förkortas. I samband med utredningens kommunbesök har vi sett att nivåtester ofta används för att placera den studerande på rätt nivå (grundläggande eller gymnasial) eller ibland rätt delkurs. Användningen är dock ofta begränsad till en första grov indelning. I några kommuner är det enligt företrädarna möjligt att få en kortare studietid, bland annat genom att den studerande kan fokusera på de moment som han eller hon saknar. Resultatet kan också fungera som ett underlag för läraren i undervisningen även om det inte resulterar i en

förkortad studietid. I många kommuner förefaller dock inte resultatet från en validering komma till användning.

Ett annat problem som ofta nämns är att arbetsgivare inte accepterar intygen från validering. Validering av yrkeskunskaper används i många kommuner inom omvårdnadsområdet men är mer ovanligt inom andra branscher. För att en validering ska vara meningsfull krävs att valideringsintyget har legitimitet hos mottagaren, företrädesvis branschen, arbetsgivaren eller utbildningsanordnaren. Det är också viktigt att validering används för flera olika målgrupper, både de som står långt ifrån arbetsmarknaden och de som står närmare, för att verktyget ska få legitimitet.

### Validering kan vara kostsamt

Den ekonomiska kostnaden för en validering uppges också vara ett hinder enligt vissa av de kommunföreträdare som utredningen har träffat. Framför allt validering av yrkeskunskaper beskrivs som mycket kostsamt. Som exempel kan nämnas att de valideringar som genomfördes inom ramen för VINN-projektet i snitt kostade drygt 15 000 kronor per validering. Enligt Myndigheten för yrkeshögskolan berodde den relativt höga kostnaden bl.a. på administrationskostnader och på att tolk använts i merparten av valideringarna.<sup>86</sup>

### Sporadisk uppföljning av insatserna

En följd av att begreppet validering kan avse flera olika insatser är att det blir svårt att följa upp de valideringsinsatser som sker. Det saknas i stor utsträckning information på nationell nivå om användningen av validering inom vuxenutbildningen. Uppföljningen har skett ad hoc, vilket försvårar jämförelser över tid. Uppföljning av validering är enligt utredningens bedömning av betydelse för att synliggöra validering och därmed bidra till en ökad användning.

---

<sup>86</sup> Myndigheten för yrkeshögskolan (2012b).

## Bedömning av utländsk utbildning kan ta tid

Utredningens erfarenheter från kommunbesök är att studie- och yrkesvägledare inom komvux i regel informerar de studerande om möjligheten att få sin utländska utbildning bedömd. Det förekommer också att vägledarna hjälper till med att skicka in en ansökan om bedömning. Skolinspektionen och Skolverket har i sina rapporter om komvux på grundläggande nivå också noterat att vägledarna ofta har denna funktion.<sup>87</sup>

I vissa fall har synpunkter framförts till utredningen om att bedömningen av utländsk utbildning kan ta lång tid, vilket kan få till följd att studerande läser kurser som de egentligen inte behöver i väntan på bedömningen. Även vissa studerande som utredningen har träffat har berättat om negativa erfarenheter av, och en frustration över, långa väntetider. Riksrevisionens granskning av Högskoleverkets handläggningstider 2009–2010 visade att det i genomsnitt tog 4,9 månader att få ett utlåtande om utländsk högskoleutbildning. Riksrevisionen pekade i sin granskning också på att det fanns brister i den information som de sökande fick.<sup>88</sup>

### 6.3.4 Utredningens bedömning om validering

**Utredningens bedömning:** För att öka användningen av valideringsinsatser är det avgörande att resultatet från dessa insatser kan tillvaratas. Om studietiden kan förkortas finns incitament både för den studerande och för kommunen att genomföra validering.

Flera av de förslag som utredningen lämnar i andra avsnitt förväntas få positiva effekter för användningen av validering, bl.a. förslagen om nationella delkurser och om tydligare krav att erbjuda vägledning. Det är främst genom att tydliggöra nyttan med validering som användningen kommer att öka.

Därutöver är det viktigt att valideringsinsatser följs upp och synliggörs på ett systematiskt sätt. I utredningens förslag om att förbättra den nationella statistiken nämns uppföljning av validering som ett utvecklingsområde.

<sup>87</sup> Skolverket (2012b), Skolinspektionen (2012a).

<sup>88</sup> Riksrevisionen (2011).

## Validering av reell kompetens för att effektivisera studierna

### *Det saknas en gemensam förståelse av begreppet validering*

Trots att validering definieras i skollagen saknas enligt vår bedömning en gemensam förståelse av begreppet. Utredningen har noterat att validering inom vuxenutbildningen i praktiken tolkas som ett flertal olika insatser. Kommunföreträdare som utredningen har träffat har beskrivit hur kommunen arbetar med validering av yrkeskompetens, främst inom omvårdnadsområdet, men också att man genomför olika former av nivåbedömningar inför studier samt att pedagogerna har ett validerande förhållningssätt i sitt arbete. Många vi har träffat har uttryckt en osäkerhet om vad validering är.

Utredningen bedömer att det är problematiskt att validering som begrepp ger upphov till osäkerhet. Frågan om vad som är att definiera som validering tar mycket utrymme i sammanhang där validering diskuteras. I flera tidigare utredningar har betydande möda lagts ner på att försöka klargöra begreppet. Myndigheten för yrkeshögskolan presenterade 2012 kriterier och riktlinjer för validering av reell kompetens, som ger en mer preciserad definition av vad som ska avses med validering inom den nationella strukturen.<sup>89</sup> Inom vuxenutbildningen används begreppet validering dock i en vidare bemärkelse. Mot bakgrund av den nyligen införda definitionen i skollagen, och det omfattande arbete som redan har lagts ner på att tydliggöra begreppet, bedömer utredningen att det inte är lämpligt för oss att ytterligare försöka precisera vad som ska avses med validering.

### *Ett skärpt krav är inte lämpligt*

Utredningen har övervägt att förstärka individens rätt till validering inom vuxenutbildningen. En skärpning i skollagen, från att eleven *kan* till att eleven *bör* få sin kunskap och kompetens validerad, skulle innebära ett tydligare krav på kommunerna att verkligen tillhandahålla valideringsinsatser. I sin slutrapport föreslog Valideringsdelegationen att en motsvarande skrivning skulle införas i den dåvarande förordningen om kommunal vuxenutbildning.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Myndigheten för yrkeshögskolan (2012a).

<sup>90</sup> Valideringsdelegationen (2008).

Utredningen ser dock flera problem med en skärpt skrivning. Ett grundläggande problem är att det fortfarande inte finns en gemensam förståelse för begreppet validering. Utifrån den vida förståelsen av begreppet är det enligt utredningen inte lämpligt att ytterligare skärpa kravet på kommunerna, då det inte skulle vara tydligt på vilket sätt de förväntades erbjuda validering.

Ett annat problem är kostnadseffektiviteten i ett sådant förslag. Samtidigt som valideringsinsatser på sikt rimligen medför minskade kostnader både för kommun och stat, bl.a. i form av lägre kostnader för utbildning och studiemedel, finns det en direkt kostnad för att genomföra valideringsinsatsen. Det gäller inte minst validering av yrkeskompetens. Från statligt håll behöver man prioritera var resurserna för validering av yrkeskompetens gör mest nytta. En fördel med att t.ex. Arbetsförmedlingen genomför validering av yrkeskompetenser för arbetsmarknaden är sannolikt en tydligare koppling till branschkrav och en närmare kontakt med arbetsgivare, vilket kan bidra till en ökad legitimitet för de intyg som utfärdas. Flera av de kommunföreträdare som utredningen har träffat har beskrivit att det är ett problem att arbetsgivare inte accepterar intyg från en validering inom vuxenutbildningen. Utifrån ett sådant synsätt är det enligt utredningen inte självklart att ett skärpt krav på validering inom vuxenutbildningen är det mest kostnadseffektiva alternativet. Utredningen vill samtidigt framhålla att validering av yrkeskunskaper självklart har en viktig roll även inom vuxenutbildningen. Vuxenutbildningen kan också med fördel bistå med kompletterande utbildningsinsatser för individer som har fått sina kunskaper och kompetenser validerade av andra aktörer.

Ett krav på validering kan också indikera att mer validering alltid är bättre. Utredningen vill betona att validering enbart är en av flera insatser inom vuxenutbildningen. Samtidigt som validering kan effektivisera utbildningen för vissa studerande finns det andra situationer där validering inte är relevant. Alla vuxna människor har kunskaper och kompetenser sedan tidigare men i en del fall kommer dessa kunskaper inte att vara relevanta för att den studerande ska uppnå sina utbildningsmål. Valideringens utformning bör enligt utredningen anpassas efter den individ som ska få sina kunskaper validerade och omfattningen av valideringsinsatserna behöver avgöras från individ till individ. Utredningen bedömer att ett förtydligat krav på validering kan signalera att validering alltid bör användas, istället för att insatserna används vid

de tillfällen och i den omfattning som det bedöms relevant för den studerandes utbildningsmål.

#### *Validering bör leda till förkortade studietider*

Utredningen anser att en nyckelfråga för att öka användningen av validering inom vuxenutbildningen är att resultatet från insatserna verkligen kommer till användning. Den aspekt av validering som vi vill trycka särskilt på är validering som ett sätt att förkorta studietiderna. Kommunenkäten visar att många kommuner genomför någon form av inledande kartläggning av de studerandes förkunskaper, bl.a. med hjälp av nivåtester. En sådan bedömning kan i en del kommuner leda till att den studerande kan placeras på rätt delkurs eller rätt utbildningsnivå, t.ex. genom att gå direkt från sfi till studier i svenska som andraspråk på gymnasial nivå. I flera kommuner saknas dock möjlighet att tillvarata resultatet av en validering genom att faktiskt förkorta studietiden för den studerande. Om kursstart och kurslut är lika för alla, oavsett om en studerande har kunskaper motsvarande delar av kursen, kommer en validering av de kunskaperna inte att medföra att studierna påskyndas. Detsamma gäller om man tillämpar den s.k. progressionstrappan där de olika utbildningarna och stegen alltid ska läsas i en viss förutbestämd ordning. Flera kommunföreträdare har uttryckt att en anledning till att validering inte används i högre utsträckning är just att man inte har möjlighet att förkorta studietiderna.

Istället för en skärpt reglering bedömer utredningen därför att det finns skäl att öka incitamenten att använda validering som en del av utbildningen. Utredningen anser att kommunernas organisering av utbildningsinsatserna är en mycket viktig fråga för att validering ska leda till effektivare studier för den studerande. Under utredningens besök har det framkommit flera exempel på kommuner som använder resultatet av en validering för att effektivisera studierna för den enskilde. Vi har också sett exempel på utbildningsanordnare kan få betalt per verksamhetspoäng, oavsett om den studerande har deltagit i utbildningen eller fått sin kunskap validerad, vilket ger ett tydligt incitament för utbildningsanordnaren att tillvarata den studerandes förkunskaper.

Utredningen bedömer att flera av de förslag som presenteras i betänkandet kan bidra till att valideringsinsatser i högre grad leder



till en förkortad studietid. Ett sådant förslag är uppdraget till Skolverket om att inrätta nationella delkurser för kurser på grundläggande nivå. Med ett delkurssystem tydliggörs att den studerande bara ska läsa de delkurser som han eller hon behöver. Utredningen har sett flera exempel på hur delkurser kan möjliggöra en förkortad studietid för en studerande.

Förslaget om en förtydligad skyldighet att erbjuda vägledning i samband med studier på grundläggande nivå inom komvux och särvox samt inom sfi förväntas också bidra till att valideringsinsatser används i större utsträckning. I normalfallet ingår en kartläggning av den studerandes förkunskaper i samband med en inledande vägledning och upprättandet av en individuell studieplan. Genom att understryka betydelsen av att vägledning ges kan förkunskaper hos den enskildes uppmärksammas. Det ger också möjlighet till en noggrann nivåbestämning så att den studerande kan påbörja studierna på rätt nivå. Utredningens förslag att kommunerna ska bedöma och yttra sig över den studerandes utbildningsbehov, och att denna bedömning ska ligga till grund för antalet veckor med studiemedel på grundläggande nivå, kan också ge ökad tyngd åt kommunens arbete med att bedöma och tillvarata den studerandes förkunskaper eftersom denna bedömning får direkta konsekvenser för den studerandes rätt till studiemedel.

Därutöver bedömer vi att förslaget om att ge Skolverket i uppdrag att ta fram ett kommentarmaterial om orienteringskurser också kan öka användningen av validering inom vuxenutbildningen. Kommunerna skulle oftare än i dag kunna använda orienteringskurser som ett sätt att genomföra validering och möjliggöra att resultatet tillvaratas. En fördel med att använda orienteringskurser på detta sätt är att studieplaneringen kan utgå från resultatet från valideringsinsatserna. För den studerande är det också en fördel att han eller hon kan få studiemedel under tiden som valideringen genomförs. I de fall där en mer omfattande validering genomförs kan studiemedel vara en förutsättning för att den studerande ska ha ekonomiska möjligheter att delta.

I några fall har utredningen fått synpunkter om att kommunen kan ha en högre kostnad för en valideringsinsats än för att låta den studerande genomgå hela utbildningen. Ur ett vidare samhällsperspektiv och ur individens perspektiv är det dock ett slöseri med resurser att avsiktligt avstå från att validera tidigare kunskaper som är relevanta för den enskildes utbildningsmål, i de fall där detta kan medföra en förkortad studietid.

## Uppföljning av valideringsinsatser ger ökad kunskap och motivation

Det finns ingen samlad nationell bild av valideringsinsatserna inom vuxenutbildningen. Utredningen anser att det är angeläget att systematiskt följa upp och synliggöra valideringsinsatserna, dels för att öka användningen av insatserna, dels för att öka kunskapen om hur och i vilken omfattning validering används.

Statskontoret har nyligen fått i uppdrag att kartlägga och bedöma valideringsinsatserna för utrikes födda samt att föreslå vilken eller vilka myndigheter som bör ha huvudansvaret för att vidareutveckla arbetet med valideringsinsatser för utrikes födda.<sup>91</sup> Utredningen anser att det är positivt att regeringen initierar en kartläggning. Samtidigt kvarstår problemet med att validering många gånger följs upp ad hoc, vilket gör det svårt att följa utvecklingen inom området över tid. Utredningen ser också en risk med att enbart fokusera på valideringsinsatser av utrikes föddas kompetens, då det kan försvaga legitimiteten för validering. Vi vill därför understryka vikten av att valideringsinsatser används även för andra grupper än utrikes födda och nyanlända, samt att dessa insatser också följs upp och vidareutvecklas. Det är önskvärt att med avstamp i Statskontorets kartläggning initiera en återkommande uppföljning av valideringsinsatser. Ett sådant uppdrag kan lämpligen ges till den eller de myndigheter som ges huvudansvaret för vidareutveckling och genomförande av valideringsinsatser för utrikes födda.

Validering på kurser inom vuxenutbildningen kan också följas upp på ett tydligare sätt än vad som sker i dag. Uppgifter om validering inom komvux ingår i Skolverkets nationella statistik. För varje kursdeltagare som har slutfört en kurs ska kommunerna rapportera om kursdeltagarens kompetens har validerats. I dag bedöms uppgifterna om validering dock vara underskattade och de publiceras därför inte av Skolverket. Inga uppgifter samlas heller in om validering i sfi. Utredningen bedömer att Skolverket bör se över möjligheterna att öka kvaliteten på uppgifterna om validering

---

<sup>91</sup> Regeringen (2012b). Kartläggningen ska omfatta deltagande i branschvalidering samt validering inom Arbetsförmedlingen och vuxenutbildningen. Inom ramen för uppdraget ska Statskontoret även kartlägga och bedöma effektiva metoder för att i ett tidigt skede validera utrikes föddas kompetens samt föreslå vilken eller vilka myndigheter som bör ha huvudansvaret för att vidareutveckla arbetet med valideringsinsatser för utrikes födda. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2013.

och att låta dessa uppgifter ingå vid publicering. Detta bör därför ingå i det uppdrag som vi föreslår ska ges till Skolverket om att se över den nationella statistiken när det gäller komvux (se avsnitt 4.1.2). Uppgifter om validering inom komvux kan då bidra till en ökad kunskap om t.ex. inom vilka kurser validering sker och för vilka studerandegrupper som insatserna främst används. Det blir också möjligt att följa utvecklingen över tid.

### Bedömningen av utländsk utbildning bör förbättras

Utredningen är positiv till att regeringen har vidtagit flera steg för att förbättra bedömningen av utländsk utbildning. Ett samlat ansvar för bedömning av utländsk utbildning hos i huvudsak en myndighet, det nybildade Universitets- och högskolerådet, underlättar för de personer som ska ansöka om en bedömning att veta var de ska vända sig. I kombination med den resursförstärkning för bedömningsverksamheten som aviserades i budgetpropositionen för 2013 ges förhoppningsvis också bättre förutsättningar för en mer effektiv och rättssäker handläggning av ärendena.<sup>92</sup> Därutöver är det välkommet att effekten av bedömning av utländsk utbildning ska utvärderas. Eftersom Universitets- och högskolerådet är en nybildad myndighet bedömer utredningen att ytterligare förbättringsåtgärder inom detta område inte bör vidtas förrän effekterna av förändringen har kunnat utvärderas.

Förutom handläggningstiderna kan tidpunkten för när den enskilde skickar in sin ansökan vara av betydelse för att effektivisera studierna. Det är olyckligt om studerande läser kurser som de inte behöver i väntan på ett resultat från bedömningen av deras tidigare utbildning. Det är en situation som i normalfallet inte ska behöva uppstå. En bedömning av tidigare dokumenterad utbildning kan ofta ske redan medan den studerande läser sfi eller ännu tidigare, förutsatt att utbildningen finns dokumenterad. I vissa fall kan det vara möjligt för den studerande att få dokumentation skickad till sig från sitt tidigare hemland. Bl.a. Arbetsförmedlingen har ett ansvar att informera nyanlända invandrare om detta, i de fall de omfattas av lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Studie- och yrkesvägledningen inom vuxenutbildningen har också en viktig roll i att informera de studerande om möjligheterna till en bedömning av

---

<sup>92</sup> Prop. 2012/13:1.

utländsk utbildning, något som bör göras i ett tidigt skede. Detta kan underlättas av att studie- och yrkesvägledning enligt de nya styrdokumenterna även ska erbjudas studerande inom sfi.

## 7 Den ekonomiska situationen för studerande i komvux

### 7.1 Undersökningen

Utredningen har kartlagt den ekonomiska situationen och försörjningen för studerande på grundläggande respektive gymnasial nivå inom komvux. Uppgifterna har inhämtats från Statistiska centralbyrån (SCB). Underlaget bygger på uppgifter om sammanlagt 193 068 studerande och avser inkomst- och studieåret 2010.

Den ekonomiska situationen presenteras dels genom en redovisning av inkomsterna i kronor, dels genom en redovisning av vilken typ av försörjningskällor inkomsterna kommer från.

Utredningens uppdrag har varit att kartlägga den ekonomiska situationen inklusive försörjningen för de studerande. Vår tolkning är att det framför allt är försörjningen under studierna som avses. Ett problem med att kartlägga inkomster och försörjning under studierna är att registeruppgifter över inkomster enbart finns att tillgå per kalenderår. En person som t.ex. studerar under en del av ett år kan ha en inkomst- och försörjningssituation under studietiden och en annan under årets övriga tid. För att i någon mån hantera detta problem har vi valt att dela in de studerande i grupper efter omfattningen på studierna. Antalet verksamhetspoäng används som mått på studiernas omfattning.

Tabell 7.1 Indelning efter studieomfattning

Antal verksamhetspoäng	Benämning på studieomfattning
0–399	Låg
400–799	Medel/medelhög
800–	Hög

Heltidsstudier motsvaras av minst 20 verksamhetspoäng per vecka. En studerande som har varit registrerad på 800 verksamhetspoäng eller mer under ett år kan därför antas ha bedrivit sina studier mestadels på heltid. En studerande som har läst kurser i intervallet 400–799 verksamhetspoäng kan ha studerat på deltid hela året eller t.ex. på heltid halva året och på deltid halva. Den som har varit registrerad på mindre än 400 verksamhetspoäng kan ha läst på deltid eller kan högst ha studerat på heltid i 19 veckor.

Uppgifterna i kapitlet redovisas dels för samtliga studerande inom komvux, dels fördelade på studerande på grundläggande respektive gymnasial nivå. De studerande anses tillhöra den utbildningsnivå där de till övervägande del har studerat under året.<sup>1</sup> De könsmässiga skillnaderna redovisar vi enbart för studerande med hög studieomfattning. Att vi i analysen främst använder studerande med hög studieomfattning är för att det i dessa fall är sannolikt att inkomsterna i stora drag speglar ekonomin under studietiden.

Generellt gäller att de inkomstuppgifter som redovisas i kapitlet i högre utsträckning är inkomster som personerna haft under studietiden när det gäller studerande som har studerat kurser på heltid större delen av året. För studerande på deltid och studerande under kort tid härrör inkomsterna med större sannolikhet från tid som inte varit studietid. Av detta följer exempelvis att studerande som har studerat på deltid eller kortare tid normalt har högre inkomster av förvärvsarbete än studerande som har studerat på heltid.

**Tabell 7.2** Antal och andel (procent) individer i undersökningen, fördelat efter utbildningsnivå och studieomfattning

Studiernas omfattning	Grundläggande nivå		Gymnasial nivå		Samtliga	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Låg	19 532	59	95 960	60	115 492	60
Medel	11 735	35	44 354	28	56 089	29
Hög	2 059	6	19 428	12	21 487	11
<b>Totalt</b>	<b>33 326</b>	<b>100</b>	<b>159 742</b>	<b>100</b>	<b>193 068</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> För studerande som under året studerade både på grundläggande och på gymnasial nivå har dock summan av verksamhetspoängen på samtliga kurser medräknats i den poängsumma som anges för varje studerande. Ett mindre antal studerande (977 individer) hade lika många verksamhetspoäng på grundläggande som på gymnasial nivå under året. Dessa studerande tilldelades en utbildningsnivå, där ungefär lika många räknades till den grundläggande som till den gymnasiala nivån.

Den antalsmässigt minsta gruppen är heltidsstuderande på grundläggande nivå (2 059 individer). Gruppens sammansättning avviker inte från övriga studerande på grundläggande nivå vad avser kön, ålder, utbildningsbakgrund eller ursprung. Vi bedömer därför att resultaten i denna grupp är tillförlitliga, trots att gruppen är relativt liten.

Av nedanstående tabell framgår bakgrundsdata för de studerande som ingått i undersökningen. Bakgrundsuppgifterna överensstämmer med de uppgifter som redovisas i kapitel 2.

**Tabell 7.3** Bakgrundsuppgifter om de studerande som ingår i undersökningen, fördelat efter utbildningsnivå, procent

		Grundläggande nivå	Gymnasial nivå
Kön	Kvinna	63	63
	Man	37	37
Ålder	–24 år	18	42
	25–34 år	41	31
	35–44 år	27	16
	45 år–	15	11
Utbildningsbakgrund <sup>1</sup>	Förgymnasial	29	21
	Gymnasial	26	62
	Eftergymnasial	33	16
	Okänd	12	2
Född i Sverige eller utomlands	I Sverige	11	70
	Utomlands	89	30

<sup>1</sup> Uppgifter om Svensk utbildningsnomenklatur (SUN) kommer från Registret över befolkningens högsta utbildning, version 2010-01-01, vilket motsvarar avklarade utbildningar t.o.m. vårterminen 2009.

Då data avser 2010 kan det senare kan ha inträffat händelser som förändrar inkomstsituationen. En sådan förändring är att studiemedlens lånedel höjdes under 2011, vilket har påverkat ekonomin för dem som väljer att låna.

I kapitlet används bara en del av de data som utredningen har inhämtat från SCB. En fullständig redovisning av samtliga uppgifter finns i bilaga 5. Bl.a. återfinns i bilagan ytterligare ett inkomstbegrepp (sammanräknad inkomst inklusive kapital), en kvartilsindelning av inkomsterna och en fullständig redovisning fördelad efter kön.

## 7.2 Inkomsternas storlek

I detta avsnitt redogörs för de studerandes inkomster under 2010. Tre olika inkomstbegrepp används:

- Inkomst från förvärvsarbete och näringsverksamhet. Skattepliktig inkomst av företrädesvis eget arbete, anges före skatt.
- Nettoinkomst. Summan av alla inkomster minus skatt.<sup>2</sup>
- Disponibel inkomst per konsumtionsenhet. Summan av alla inkomster och transfereringar (t.ex. barn- och bostadsbidrag samt försörjningsstöd) minus slutlig skatt, relaterad till hushållets sammansättning.<sup>3</sup>

### 7.2.1 Inkomst från förvärvsarbete och näringsverksamhet

Studerande på grundläggande nivå har genomgående lägre genomsnittliga inkomster än studerande på gymnasial nivå.

**Tabell 7.4 Inkomst (kronor) från förvärvsarbete och näringsverksamhet, fördelat efter studiernas omfattning och utbildningsnivå, 2010**

Studiernas omfattning		Grundläggande nivå	Gymnasial nivå	Samtliga studerande inom komvux
Låg	Medelinkomst	70 134	118 518	110 335
	Medianinkomst	0	88 526	73 542
Medel	Medelinkomst	35 563	72 916	65 101
	Medianinkomst	0	40 070	27 559
Hög	Medelinkomst	21 437	57 335	53 914
	Medianinkomst	0	31 620	27 221

<sup>2</sup> Som inkomster räknas löneinkomst, inkomst av näringsverksamhet, kapitalinkomst, arbetsmarknadsstöd, sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning, föräldrapenning, studie-medel, barnbidrag, bostadsstöd och ekonomiskt bistånd.

<sup>3</sup> Exempel: För den som är ensamstående och har låg inkomst blir den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet låg och den blir ännu lägre för den som även har barn (utan inkomster) i hushållet. För den som är sammanboende (gift eller sambo) påverkas den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet kanske främst av partners inkomstnivå, men även av eventuella barn. En partner med hög inkomst ökar den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet medan ett barn utan inkomster minskar den. När det gäller familjesammansättning fångas dock inte sambor som inte har gemensamma barn. Studerande som är sammanboende men inte har barn redovisas därmed som ensamstående, vilket gör att uppgifterna om inkomst per konsumtionsenhet ska behandlas med viss försiktighet.



Mer än hälften av de som studerar på grundläggande nivå saknar helt inkomster från arbete, vilket även gäller de som studerar i låg omfattning. Att helt sakna inkomster från arbete är betydligt mer ovanligt bland dem som studerar på gymnasial nivå. Minst en fjärdedel av dem som studerar med medelhög och hög studieomfattning saknar dock sådana inkomster även på den gymnasiala nivån (se bilaga 5).

Att studerande på grundläggande nivå arbetar mer sällan än andra studerandegrupper har varit känt tidigare. I en enkätundersökning som CSN genomförde 2011 svarade 18 procent av de studerande på grundläggande nivå att de arbetade parallellt med sina studier, vilket var en betydligt lägre andel jämfört med studerande på högre utbildningsnivåer. Det absolut vanligaste skälet att avstå från arbete var enligt enkätundersökningen att man ville koncentrera sig på sina studier (47 procent). Det näst vanligaste svaret var att man gärna ville arbeta, men inte fick något arbete (36 procent). Att vilja arbeta men inte få något arbete är mycket vanligare bland studerande på grundläggande nivå än bland studerande på högre utbildningsnivåer. Av samtliga respondenter var det i undersökningen bara 12 procent som angav att den främsta orsaken till att de inte arbetade var att de inte fick något arbete.<sup>4</sup>

**Tabell 7.5** Inkomst (kronor) från förvärvsarbete och näringsverksamhet för studerande med hög studieomfattning, fördelat efter utbildningsnivå och kön, 2010

	Grundläggande nivå		Gymnasial nivå	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Medelinkomst	18 156	27 699	59 398	52 821
Medianinkomst	0	0	35 123	22 138

Det finns vissa inkomstskillnader mellan könen för studerande med hög studieomfattning.<sup>5</sup> På den gymnasiala nivån har kvinnor högre inkomster från förvärvsarbete än män. Männen inkomster utgör 89 procent av kvinnornas. När det gäller inkomster av förvärvs-

<sup>4</sup> CSN (2012b). Med samtliga respondenter avses i undersökningen studerande på grundskolenivå, gymnasial nivå och eftergymnasial nivå.

<sup>5</sup> Inkomstförhållanden för studerande med lägre studieomfattning redovisas könsfördelade i bilaga 5.

arbete beror detta på att kvinnor som studerar på gymnasial nivå arbetar mer än de män som studerar på denna nivå. Detta får stöd i CSN:s undersökning om studerandes ekonomiska och sociala förhållanden, av vilken det framgår att studerande kvinnor generellt sett arbetar i betydligt större utsträckning än män som studerar.<sup>6</sup> På den grundläggande nivån har dock männen högre inkomster från arbete än kvinnorna.

### 7.2.2 Nettoinkomst

Nettoinkomsten är kanske det mest relevanta inkomstmåttet i och med att det ger en bild av individernas disponibla inkomster efter skatt.

Tabell 7.6 Nettoinkomst (kronor), fördelad efter studiernas omfattning och utbildningsnivå, 2010

Studiernas omfattning		Grundläggande nivå	Gymnasial nivå	Samtliga studerande inom komvux
Låg	Medelinkomst	115 364	135 894	132 422
	Medianinkomst	105 270	129 002	124 568
Medel	Medelinkomst	101 166	120 390	116 368
	Medianinkomst	94 736	113 476	108 833
Hög	Medelinkomst	101 729	128 500	125 935
	Medianinkomst	95 669	122 288	119 329

Jämfört med förvärvsinkomsterna är nettoinkomsterna betydligt högre, både för studerande på grundläggande och gymnasial nivå. Så är fallet trots att förvärvsinkomsterna redovisas före skatt. Detta beror på att en rad icke skattepliktiga inkomster tillkommer i nettoinkomsten, bl.a. studiemedel, barnbidrag, bostadsbidrag och försörjningsstöd (se även avsnittet om inkomstkällor). Studerande är således i hög utsträckning beroende av olika typer av bidrag för sin försörjning. Detta gäller särskilt studerande på grundläggande nivå, vars nettoinkomster bland studerande med hög studieomfattning i genomsnitt utgör 79 procent av de gymnasie-studerandes inkomster, samtidigt som inkomsterna av förvärvs-

<sup>6</sup> CSN (2012b).

arbete och näringsverksamhet bara utgör 37 procent av de gymnasiestuderandes.

En jämförelse med nettoinkomsterna för samtliga invånare i landet äldre än 19 år visar att vuxenstuderande har förhållandevis låga nettoinkomster. Medelnettoinkomsten för riket år 2010 var 220 916 kronor och mediannettoinkomsten 191 052 kronor.<sup>7</sup> Studerande inom vuxenutbildningen har således en nettoinkomst som genomsnittligt ligger ungefär 100 000 kronor under genomsnittsnivån för hela landet. Vid en jämförelse mellan vuxenstuderande och samtliga i riket är det dock relevant att beakta att de vuxenstuderande som grupp på flera sätt skiljer sig från samtliga i riket, bl.a. när det gäller åldersfördelning och andelen utlandsfödda (se tabell 7.3 om bakgrundsuppgifter om de studerande som ingår i undersökningen).

På den grundläggande nivån är kvinnornas nettoinkomster lägre än männens, men skillnaden är mindre än när det gäller inkomsterna av förvärvsarbete. De transfereringar som ingår i begreppet nettoinkomst bidrar alltså till en könsnärlig utjämning när det gäller studerande på grundläggande nivå. Motsvarande utjämning gäller inte för studerande på den gymnasiala nivån, där männens nettoinkomst utgör 87 procent av kvinnornas. Det kan jämföras med att männens genomsnittliga inkomst av förvärvsarbete och näringsverksamhet utgör 89 procent av kvinnornas inkomst.

**Tabell 7.7** Nettoinkomst (kronor) för studerande med hög studieomfattning, fördelat efter utbildningsnivå och kön, 2010

	Grundläggande nivå		Gymnasial nivå	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Medelinkomst	100 293	104 469	133 706	116 944
Medianinkomst	93 020	98 897	128 842	108 980

Medelnettoinkomsten i samhället i stort 2010 var 191 793 kronor för kvinnor och 251 046 kronor för män<sup>8</sup>, dvs. kvinnornas inkomster utgör 76 procent av männens. Inkomstskillnaderna mellan könen är alltså mindre i studerandegrupperna inom vuxenutbildningen än i befolkningen i stort.

<sup>7</sup> <http://www.scb.se> (2012-10-03).

<sup>8</sup> <http://www.scb.se> (2012-10-03).

### 7.2.3 Disponibel inkomst per konsumtionsenhet

Den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet är summan av alla inkomster och transfereringar minus slutlig skatt, relaterad till hushållets sammansättning. Detta innebär t.ex. att studerande som lever ihop med en partner med hög inkomst hamnar i en bättre ekonomisk situation än en ensamstående studerande med samma inkomster, samt att en studerande med barn (utan inkomster) hamnar i en sämre ekonomisk situation än motsvarande person utan barn.<sup>9</sup>

**Tabell 7.8** Disponibel inkomst (kronor) per konsumtionsenhet, fördelat efter studiernas omfattning och utbildningsnivå, 2010

Studiernas omfattning		Grundläggande nivå	Gymnasial nivå	Samtliga studerande inom komvux
Låg	Medelinkomst	124 596	176 268	167 530
	Medianinkomst	107 893	163 681	153 761
Medel	Medelinkomst	113 135	150 397	142 601
	Medianinkomst	103 134	138 359	129 459
Hög	Medelinkomst	111 084	146 647	143 239
	Medianinkomst	102 784	133 832	130 499

När hänsyn tas till familjesituation och en eventuell partners inkomster ökar inkomsterna genomgående jämfört med varje persons nettoinkomst. Inkomstökningen är större för studerande med låg studieomfattning än för studerande med hög studieomfattning och större för studerande på gymnasial nivå än för studerande på grundläggande nivå. Det innebär att inkomstskillnaderna mellan studerandegrupperna ökar om hänsyn tas till familjesituationen och övriga inkomster i hushållet. Detta tyder på att framför allt studerande på grundläggande nivå inte bara har individuellt sett låga inkomster utan även att de många gånger har förhållandevis små ekonomiska resurser i familjen. Studerande på grundläggande nivå kan därmed sannolikt inte lika ofta som

<sup>9</sup> När det gäller familjesammansättning fångas inte sambor som inte har gemensamma barn. Studerande som är sammanboende men inte har barn redovisas därmed som ensamstående, vilket gör att uppgifterna om inkomst per konsumtionsenhet ska behandlas med viss försiktighet.

studerande på gymnasial nivå få ekonomiskt stöd av sin partner under studietiden.

**Tabell 7.9** Disponibel inkomst (kronor) per konsumtionsenhet för studerande med hög studieomfattning, fördelat efter utbildningsnivå och kön, 2010

	Grundläggande nivå		Gymnasial nivå	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Medelinkomst	114 666	104 249	146 846	146 205
Medianinkomst	106 664	97 493	135 306	130 704

När hänsyn tas till familj och partners inkomster ändras inkomstförhållandena mellan könen. Kvinnorna som studerar på grundläggande nivå kommer upp i högre genomsnittliga inkomster än männen och männen på den gymnasiala nivån når genomsnittligt upp i paritet med kvinnorna på samma utbildningsnivå. På den grundläggande nivån innebär detta att studerande kvinnors partners sannolikt har högre inkomster än männens partners, alternativt att männen i större utsträckning lever i ensamhushåll.

Den genomsnittliga disponibla inkomsten per konsumtionsenhet i hela landet är i de allra flesta fall högre än de studerandes inkomster.

**Tabell 7.10** Genomsnittlig disponibel inkomst (kronor) per konsumtionsenhet, fördelat efter kön, 2010

	Kvinnor	Män
<b>Riket (personer 20-64 år)</b>		
Ensamstående	178 000	203 000
Sammanboende med barn	207 000	207 000
Ensamstående med barn	138 000	176 000
<b>Studerande i komvux med hög studieomfattning</b>		
Grundläggande nivå	115 000	104 000
Gymnasial nivå	147 000	146 000

*Källa:* SCB:s bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Medelinkomsten för studerande på grundläggande nivå med hög studieomfattning ligger därmed mycket lågt i ett jämförande perspektiv. För studerande på gymnasial nivå med hög studie-

omfattning ligger den genomsnittliga inkomsten något över den genomsnittliga inkomsten i riket för ensamstående kvinnor med barn, men lägre än övriga gruppers inkomster.

#### 7.2.4 Inkomster i förhållande till utgifter

I utredningens uppdrag ingår att kartlägga de studerandes ekonomiska situation. Inkomstsidan är en viktig del av ekonomin, men utgifterna har givetvis också stor betydelse. Det är inte möjligt att ta fram specifika uppgifter om vilka utgifter studerande inom komvux har. Däremot kan det vara relevant att jämföra de studerandes inkomster med befintliga kostnadsberäkningar för hushåll. Nedan följer exempel på beräknade levnadsomkostnader<sup>10</sup> (2011) och boendekostnader<sup>11</sup> (2010).

**Tabell 7.11 Individuella kostnader (kronor per månad), fördelat efter kön, 2011**

	Kvinna 31– 49 år	Man 31– 49 år
Livsmedel (alla måltider i hemmet)	1 670	2 100
Kläder och skor	620	600
Fritid och lek	630	630
Mobiltelefon	180	180
Personlig hygien och tandvård	490	370
<b>Summa</b>	<b>3 590</b>	<b>3 880</b>

**Tabell 7.12 Individuella kostnader per barn (kronor per månad), 2011**

	Barn 9 år
Livsmedel (alla måltider i hemmet)	1 350
Övriga utgifter	1 450
<b>Summa</b>	<b>1 800</b>

<sup>10</sup> <http://www.konsumentverket.se/privatekonomi> (2012-10-03). Beräkningarna avser inte en mycket låg standard men inte heller någon lyxnivå. I kostnadsberäkningarna förutsätts boende i hyresrätt. Kostnader för resor, hälso- och sjukvård, glasögon, semester, kalas, alkohol, tobak eller spel ingår inte. I övrigt hänvisas till [www.konsumentverket.se](http://www.konsumentverket.se).

<sup>11</sup> <http://www.scb.se> (2012-10-04).

**Tabell 7.13 Hushållets gemensamma kostnader (kronor per månad), 2011**

	1 person	2 personer	3 personer
Förbrukningsvaror	100	130	230
Hemutrustning	420	510	610
Medier	930	960	980
Hemförsäkring (mellanstor stad)	80	90	100
<b>Summa</b>	<b>1 530</b>	<b>1 690</b>	<b>1 920</b>

**Tabell 7.14 Boendekostnader (kronor per månad), 2010**

Hyreslägenhet 3 r.o.k.	5 633
------------------------	-------

Med utgångspunkt i de kostnader som redovisas ovan kan utgifterna summeras för olika familjekategorier. En ensamstående kvinna med ett barn har exempelvis utgifter på 12 713 kronor per månad enligt de antaganden som görs i exemplen, vilket motsvarar 152 556 kronor per år. En man som är gift eller sammanboende och har ett barn i hushållet har utgifter på 8 556 kronor i månaden förutsatt att kostnaderna för barn, boende och gemensamma hushållskostnader delas lika mellan de vuxna. Detta motsvarar kostnader på 102 672 kronor per år. De nödvändiga utgifterna varierar således mycket beroende på familjesammansättningen, där ensamstående med barn generellt kan antas ha de högsta utgifterna.

Vid en jämförelse med de faktiska nettoinkomsterna eller de disponibla inkomsterna per konsumtionsenhet kan det konstateras att många ensamstående studerande med barn torde ha en mycket kärv ekonomisk situation, vilket särskilt kan antas gälla studerande på grundläggande nivå. Det ska dock noteras att de faktiska inkomsterna inte är fördelade efter familjesituation, varför helt säkra slutsatser är svåra att dra om vilka studerandegrupper som har den bästa respektive sämsta ekonomiska situationen.

## 7.3 Inkomstkällor

### 7.3.1 Typer av inkomstkällor

Som tidigare beskrivits får de studerande i komvux företrädesvis sin försörjning från förvärvsarbete och från olika typer av bidrag och ersättningar. I följande avsnitt redovisas hur stor andel av de

studerande som fick inkomster från olika inkomstkällor under 2010, oavsett storleken på inkomsten från respektive inkomstkälla.

### Studiemedel

Studiemedel är den vanligaste inkomstkällan för studerande med medelhög eller hög studieomfattning. Av de studerande med hög studieomfattning hade 88 procent studiebidrag under 2010. Drygt hälften av de studerande på gymnasial nivå med hög studieomfattning tog även studielån någon gång under året, medan andelen var lägre bland studerande på grundläggande nivå (33 procent).

Studerande med låg studieomfattning nyttjade i betydligt lägre utsträckning studiemedel. Det gäller framför allt på grundläggande nivå, där bara 22 procent fick studiebidrag och sex procent tog studielån. Användningen av studiemedel som inkomstkälla är en av de tydligaste skiljelinjerna mellan studerande med olika studieomfattning.

**Tabell 7.15** Andel (procent) av studerande på grundläggande nivå med olika inkomstkällor, fördelat efter studieomfattning, 2010

Inkomstkälla	Med studieomfattning:			Totalt
	Låg	Medel	Hög	
Lön/inkomst av näring	50	42	39	47
Studiebidrag	22	69	83	43
Studielån	6	22	33	13
Arbetslöshetsersättning	8	5	3	7
Sjuk- eller aktivitetsersättning, sjukpenning	9	4	2	7
Ersättning vid arbetsmarknadspol. åtgärder	19	19	14	19
Barnbidrag	45	52	52	48
Föräldrapenning	18	20	15	18
Underhållsstöd	10	12	14	11
Etableringsersättning/introduktionsersättn.	13	12	12	12
Bostadsbidrag	33	40	42	36
Försörjningsstöd	30	35	35	32
Ingen av ovanstående inkomstkällor	6	3	2	4



**Tabell 7.16 Andel (procent) av studerande på gymnasial nivå med olika inkomstkällor, fördelat efter studieomfattning, 2010**

Inkomstkälla	Med studieomfattning:			Totalt
	Låg	Medel	Hög	
Lön/inkomst av näring	80	73	72	77
Studiebidrag	37	79	88	55
Studielån	19	46	54	31
Arbetslöshetsersättning	11	12	9	11
Sjuk- eller aktivitetsersättning, sjukpenning	11	8	5	9
Ersättning vid arbetsmarknadspol. åtgärder	17	17	11	16
Barnbidrag	28	36	42	32
Föräldrapenning	16	17	15	16
Underhållsstöd	6	10	11	8
Etableringsersättning/introduktionsersättn.	1	1	2	1
Bostadsbidrag	13	20	25	16
Försörjningsstöd	11	18	16	14
Ingen av ovanstående inkomstkällor	2	1	0	2

### Löneinkomster

En annan vanlig försörjningskälla är inkomst från förvärvsarbete eller näringsverksamhet, framför allt bland studerande som läser på gymnasial nivå. Åtta av tio som studerar i låg studieomfattning på gymnasial nivå hade sådana inkomster under 2010. Även bland de som studerar i medelhög och hög studieomfattning på denna utbildningsnivå är det mycket vanligt med löneinkomster – nästan tre av fyra studerande fick inkomst av lön under 2010. På grundläggande nivå var det mindre än hälften av de studerande med en medelhög eller hög studieomfattning som fick inkomster från lön eller näring under året.

## Försörjningsstöd

Det är relativt vanligt att studerande på grundläggande nivå får försörjningsstöd.<sup>12</sup> Ungefär en tredjedel av de studerande på denna nivå fick försörjningsstöd under 2010. På gymnasial nivå är andelen som fick försörjningsstöd knappt hälften så stor. Noterbart är att de som studerar med högre studieomfattning något oftare får försörjningsstöd jämfört med studerande med låg studieomfattning.

På den grundläggande nivån fick män med hög studieomfattning betydligt oftare än kvinnor försörjningsstöd (se tabell nedan). 46 procent av männen erhöll försörjningsstöd någon gång under 2010 jämfört med 30 procent av kvinnorna. Även på gymnasial nivå har män med hög studieomfattning oftare försörjningsstöd, men här är skillnaden mindre.

**Tabell 7.17 Andel (procent) av studerande med hög studieomfattning med olika inkomstkällor, fördelat efter utbildningsnivå och kön, 2010**

Inkomstkälla	Grundläggande nivå		Gymnasial nivå	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Lön/inkomst av näring	36	45	74	68
Studiebidrag	84	82	88	89
Studielån	28	41	52	60
Arbetslöshetsersättning	3	4	8	10
Sjuk- eller aktivitetsersättn., sjukpenning	2	3	6	3
Ersättning vid arbetsmarknadspol. åtgärder	11	18	8	17
Barnbidrag	60	36	52	21
Föräldrapenning	16	13	18	8
Underhållsstöd	20	3	16	2
Etableringsersättn./ introduktionsersättn.	9	19	1	3
Bostadsbidrag	40	46	27	21
Försörjningsstöd	30	46	14	20
Ingen av ovanstående inkomstkällor	2	1	0	0

<sup>12</sup> Försörjningsstöd är ett behovsprövat bidrag som betalas ut av kommunen till personer som inte själva kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt. Försörjningsstödet kan bl.a. lämnas för skäligena kostnader för boende, kläder och mat.

## Bidrag och ersättningar till barnhushåll

Inkomster kopplade till hushåll med barn som utredningen har kartlagt är barnbidrag, föräldrapenning och underhållsstöd. Bostadsbidrag är också ett bidrag som ofta är relaterat till barn då det riktar sig till barnfamiljer och ungdomar mellan 18–28 år utan barn. Barnrelaterade inkomster är generellt vanligare bland kvinnor och bland studerande på grundläggande nivå. Över lag är det också vanligare bland studerande med hög studieomfattning.

Många studerande i komvux har barn, vilket framgår av att en relativt stor andel får inkomst från barnbidrag.<sup>13</sup> Barnbidraget betalas ut till och med det kvartal då barnet fyller 16 år.<sup>14</sup> Nästan hälften av de studerande på grundläggande nivå och en tredjedel av de studerande på gymnasial nivå fick barnbidrag under 2010. Framför allt på gymnasial nivå var det vanligare att studerande med hög studieomfattning fick barnbidrag utbetalt till sig. Kvinnor fick också barnbidrag betydligt oftare än män. Av studerande med hög studieomfattning var det 60 procent av kvinnorna som studerade på grundläggande nivå som fick barnbidrag under 2010.

Bostadsbidrag<sup>15</sup> var vanligare bland studerande som läste med hög studieomfattning. På grundläggande nivå var det 42 procent av de studerande med hög studieomfattning som fick bostadsbidrag jämfört med 33 procent av studerande med låg studieomfattning. Även på gymnasial nivå var skillnaden stor beroende på den studerandes studieomfattning. En fjärdedel av de studerande på gymnasial nivå med hög studieomfattning fick bostadsbidrag under 2010. Skillnaden kan troligen förklaras av att studerande med hög studieomfattning har lägre inkomster och kanske också av att en högre andel har barn (utifrån andel som har fått barnbidrag). På grundläggande nivå var det en något högre andel män än kvinnor

---

<sup>13</sup> Barnbidraget är 1 050 kronor per barn. För den som har fler än ett barn tillkommer ett flerbarnstillägg. Föräldrar som har gemensamrättslig vårdnad om sitt barn kan välja vem som ska få barnbidraget. Om inget val görs betalas pengarna ut till mamman. Föräldrar som har gemensamrättslig vårdnad men inte bor ihop kan välja att dela på bidraget. Då bidraget oftast betalas ut till mamman är andelen studerande med barn sannolikt ännu högre än vad som indikeras av dessa uppgifter.

<sup>14</sup> I redovisningen om barnbidrag ingår inte uppgift om studiebidrag till ungdomar i gymnasieskolan under den tid detta betalas ut till omyndiga elever.

<sup>15</sup> Bostadsbidragets storlek beror bland annat på inkomsterna, boendekostnaderna, bostadens storlek och antalet barn. Maximalt bidrag 2012 för en person med ett barn är 3 200 kr per månad. För två barn är maximalt belopp 4 000 kronor och för tre eller flera barn är maximalt belopp 4 900 kronor.

som fick bostadsbidrag, medan det motsatta gällde för studerande på gymnasial nivå.

Föräldrapenning är den ersättning föräldrar får för att kunna vara hemma med sina barn.<sup>16</sup> Nästan en av fem studerande har fått föräldrapenning under året. Föräldrapenning är i stort sett lika vanligt oavsett studieomfattning och oavsett om studierna bedrivs på grundläggande eller gymnasial nivå. Det är vanligare att kvinnor har tagit ut föräldrapenning.

Underhållsstöd kan betalas ut om ett barns föräldrar inte bor ihop. Den förälder som huvudsakligen har barnet boende hos sig kan få underhållsstöd utbetalt från Försäkringskassan om den andra föräldern inte betalar underhållsbidrag.<sup>17</sup> Det är en mycket högre andel kvinnor än män som är mottagare av underhållsstöd. Bland komvuxstuderande är det vanligast att kvinnor som studerar på grundläggande nivå får underhållsstöd. Två av tio kvinnor på grundläggande nivå som studerade med hög studieomfattning fick underhållsstöd utbetalt under 2010.

Sammantaget fick kvinnor i betydligt högre utsträckning än män inkomst från de ersättningar som är kopplade till barn. På grundläggande nivå är skillnaderna stora oavsett den studerandes omfattning på studierna. På gymnasial nivå är skillnaden störst bland studerande som läser med hög studieomfattning.

### Andra former av ersättningar

Andra inkomstkällor som de studerande i viss mån tog del av är olika former av statliga ersättningar. I utredningens kartläggning ingår ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder, introduktions- och etableringsersättning, sjuk- eller aktivitetsersättning samt arbetslöshetsersättning. I regel var det vanligare att studerande med låg studieomfattning tog del av dessa ersättningsformer, men det förekom även bland studerande med högre omfattning på studierna.

---

<sup>16</sup> Föräldrapenning betalas ut i sammanlagt 480 dagar per barn. Vid gemensam vårdnad är 60 dagar med sjukpenningnivå reserverat för var och en av föräldrarna medan övriga dagar kan överlåtas. Även uppgifter om tillfällig föräldrapenning ingår. Tillfällig föräldrapenning kan betalas ut när ett barn under 12 år är sjukt. Vid ett barns födelse har pappan eller den andra föräldern rätt till 10 dagar med tillfällig föräldrapenning.

<sup>17</sup> Rätt till underhållsstöd kan även ges om den som ska betala underhållsbidrag betalar ett för lågt belopp, inte betalar i rätt tid eller inte på något annat sätt ser till att barnet får motsvarande underhåll. Formellt sett är det barnet som har rätt att få underhållsstöd.

Vanligast är ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder<sup>18</sup>, vilket erhöles av 19 procent av de studerande på grundläggande nivå och 16 procent av de studerande på gymnasial nivå 2010. Andelen som fick ersättning var dock lägre bland studerande med hög studieomfattning. Oavsett studieomfattning fick män i klart högre utsträckning än kvinnor ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Arbetslöshetsersättning<sup>19</sup> var vanligare bland studerande med låg studieomfattning. Av studerande med hög studieomfattning var det nio procent på gymnasial nivå och tre procent på grundläggande nivå som fick arbetslöshetsersättning under 2010.

Introduktionsersättning<sup>20</sup> var betydligt vanligare bland studerande på grundläggande jämfört med gymnasial nivå. Oavsett studieomfattning var det drygt en av tio studerande på grundläggande nivå som fick introduktionsersättning 2010. På gymnasial nivå var det bara drygt en (1) procent av samtliga studerande som fick introduktionsersättning under året. Det är således relativt sett betydligt vanligare att studier på grundläggande nivå ingår i introduktionen av nyanlända. Framför allt var det män som studerade på grundläggande nivå som fick introduktionsersättning.

En mindre andel studerande fick sjuk- eller aktivitetsersättning<sup>21</sup> samt sjukpenning. Dessa ersättningar var vanligare bland studerande med låg studieomfattning. Av studerande med hög studieomfattning var det fem procent på gymnasial nivå och två procent på grundläggande nivå som fick någon av dessa ersättningar.

---

<sup>18</sup> Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder innefattar framför allt aktivitetsstöd och utvecklingsersättning som utgår vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. Ersättningens storlek bestäms bl.a. av om den sökande är under eller över 25 år samt om personen uppfyller villkoren för a-kassa.

<sup>19</sup> Arbetslöshetsersättning kan betalas ut till den som är arbetslös och söker arbete. Den sökande ska aktivt söka arbete och vara beredd att ta ett lämpligt arbete.

<sup>20</sup> Fram till den 1 december 2010 ansvarade kommunerna för introduktionen av nyanlända invandrare. Introduktionsersättning betalades ut till nyanlända som följde en introduktionsplan. Sedan den 1 december 2010 har Arbetsförmedlingen det övergripande ansvaret för introduktionsinsatser. De nyanlända som följer en etableringsplan får etableringsersättning. Eftersom statistiken avser år 2010 är det främst introduktionsersättning som de studerande har erhållit.

<sup>21</sup> Sjukersättning kan betalas ut till personer 30–64 år som troligen aldrig kommer att kunna arbeta heltid på grund av sjukdom, skada eller funktionsnedsättning. För personer 19–29 år som troligen inte kommer att kunna arbeta heltid på minst ett år på grund av dessa skäl kan aktivitetsersättning betalas ut.

## Jämförelse med riket

För att ge perspektiv kan det vara intressant att jämföra de studerandes inkomstkällor med inkomstkällorna i riket i stort. Vid en jämförelse mellan vuxenstuderande och samtliga i riket är det dock relevant att beakta att de vuxenstuderande som grupp på flera sätt skiljer sig från samtliga i riket, bl.a. när det gäller åldersfördelning och andelen utlandsfödda.

De studerandes inkomstkällor avviker markant från genomsnittet i riket. Av samtliga personer i riket i åldern 20–64 år var det naturligt nog en avsevärt lägre andel som fick inkomst från studiemedel under 2010 jämfört med studerande i komvux. Det var också en något högre andel som fick inkomster från förvärvsarbete, framför allt jämfört med studerande på den grundläggande nivån.

**Tabell 7.18** Andel (procent) med olika inkomstkällor, fördelat efter personer 20–64 år i riket och studerande på grundläggande och gymnasial nivå i komvux, 2010

	Studerande i komvux		Riket
	Grundläggande nivå	Gymnasial nivå	
Lön/inkomst av näring	47	77	83
Studiebidrag	43	55	8
Studielån	13	31	5
Arbetslöshetsersättning	7	11	6
Sjuk- eller aktivitetsersättning samt sjukpenning	7	9	16
Ersättning vid arbetsmarknadspol. åtgärder	19	16	6
Barnbidrag	48	32	33
Föräldrapenning	18	16	19
Underhållsstöd	11	8	3
Etableringsersättning/ introduktionsersättning	12	1	1
Bostadsbidrag	36	16	7
Försörjningsstöd	32	14	4
Ingen av ovanstående inkomstkällor	4	2	5

*Källa:* SCB:s bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Även när det gäller andra inkomstkällor som utredningen kartlagt finns tydliga skillnader mellan vuxenstuderande och samtliga personer 20–64 år i riket. Studerande i komvux fick i högre

utsträckning andra typer av transfereringar, t.ex. försörjningsstöd, bostadsbidrag och ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Studerande på grundläggande nivå fick också oftare barnbidrag och introduktionsersättning. Andelen som fick sjuk- eller aktivitetsersättning var dock lägre bland de vuxenstuderande än i riket i stort och föräldrapenning togs ut av en ungefär lika stor andel inom komvux som i riket.

### 7.3.2 Huvudsaklig inkomstkälla

Som komplement till typ av inkomstkällor presenterar vi även uppgifter om huvudsaklig inkomstkälla. Huvudsaklig inkomstkälla anger från vilken av de kartlagda inkomstkällorna som de studerande fick *störst* inkomst under 2010. Detta kan antas utgöra den viktigaste inkomstkällan, men det är också tänkbart att en individ har inkomster av ungefär samma storlek från flera olika inkomstkällor. Generellt finns det stora skillnader i huvudsaklig inkomstkälla beroende på i vilken omfattning de studerande har bedrivit studier under året.

**Tabell 7.19** Andel (procent) av studerande på grundläggande nivå med olika huvudsakliga inkomstkällor, fördelat efter studiernas omfattning, 2010

Huvudsaklig inkomstkälla	Med studieomfattning:			Totalt
	Låg	Medel	Hög	
Lön från förvärvsarbete	40	27	18	34
Studiestöd	8	38	59	22
Ekonomiskt bistånd	18	15	11	17
Barnbidrag och bostadsbidrag	13	10	7	12
Ersättning vid arbetsmarknadspol. åtgärder	5	4	2	5
Sjuk- eller aktivitetsersättning	4	2	1	3
Arbetslöshetsersättning	3	1	1	2
Ersättning vid vård av barn/anhörig	0	1	0	0
Ingen av ovanstående inkomstkällor	7	3	2	6
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Tabell 7.20 Andel (procent) av studerande på gymnasial nivå med olika huvudsakliga inkomstkällor, fördelat efter studiernas omfattning, 2010**

Huvudsaklig inkomstkälla	Med studieomfattning:			Totalt
	Låg	Medel	Hög	
Lön från förvärvsarbete	67	50	34	58
Studiestöd	11	33	59	23
Ekonomiskt bistånd	5	5	2	5
Ersättning vid arbetsmarknadspol. åtgärder	5	4	1	4
Barnbidrag och bostadsbidrag	3	3	2	3
Sjuk- eller aktivitetsersättning	4	2	1	3
Arbetslöshetsersättning	3	3	1	2
Ersättning vid vård av barn/anhörig	0	0	0	0
Ingen av ovanstående inkomstkällor	2	1	0	2
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

För studerande med hög studieomfattning var studiemedel (studiebidrag och eventuellt studielån) den klart vanligaste huvudsakliga inkomstkällan. Både på grundläggande och på gymnasial nivå var det nästan sex av tio av de studerande med hög studieomfattning som hade studiemedel som huvudsaklig inkomstkälla. Näst vanligast var inkomster från förvärvsarbete. På gymnasial nivå hade en tredjedel av de studerande med hög studieomfattning förvärvsarbete som huvudsaklig inkomstkälla. På grundläggande nivå utgjorde inkomst från förvärvsarbete huvudsaklig inkomstkälla för nästan en femtedel av de studerande med hög studieomfattning. Samtidigt var det vanligare än på gymnasial nivå att de studerande hade andra ersättningar än lön och studiemedel som huvudsaklig inkomstkälla. För drygt en av tio var ekonomiskt bistånd<sup>22</sup> den främsta källan till försörjning. För sju procent av dem som studerade med hög studieomfattning på grundläggande nivå utgjorde barnbidraget i kombination med bostadsbidrag den huvudsakliga inkomstkällan.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Ekonomiskt bistånd som huvudsaklig inkomstkälla inkluderar enligt SCB:s definition socialbidrag, äldreomsorgsbidrag och introduktionsbidrag till nyanlända. I socialbidrag ingår bl.a. försörjningsstöd.

<sup>23</sup> Storleken på inkomster från barnbidrag och bostadsbidrag kan variera stort, bl.a. beroende på hur många barn som finns i hushållet.



Studerande med låg studieomfattning hade främst löneinkomst som huvudsaklig inkomstkälla. Framför allt gäller det studerande på den gymnasiala nivån. Två tredjedelar (67 procent) av de studerande med låg studieomfattning på gymnasial nivå hade löneinkomster som huvudsaklig inkomstkälla. På den grundläggande nivån var andelen 40 procent. På den grundläggande nivån var det relativt vanligt med andra former av bidrag och ersättningar. Noterbart är att ekonomiskt bistånd och olika statliga ersättningar var vanligare bland studerande med låg jämfört med hög studieomfattning, både på grundläggande och på gymnasial nivå.

Kvinnor och män med hög studieomfattning har över lag samma huvudsakliga inkomstkällor. De skillnader som finns ligger i linje med vad som tidigare har beskrivits när det gäller typ av inkomster. En skillnad på grundläggande nivå är att en något högre andel män än kvinnor hade ekonomiskt bistånd respektive lön från förvärvsarbete som huvudsaklig inkomstkälla. Kvinnorna hade i högre utsträckning än männen inkomst från studiemedel eller barn- och bostadsbidrag som huvudsaklig inkomstkälla. På gymnasial nivå var skillnaderna mellan könen mindre. Det var t.ex. lika vanligt att kvinnor som män hade studiemedel som huvudsaklig inkomstkälla på den utbildningsnivån.

**Tabell 7.21** Andel (procent) av studerande med hög studieomfattning med olika huvudsakliga inkomstkällor, fördelat efter utbildningsnivå och kön, 2010

Huvudsaklig inkomstkälla	Grundläggande nivå		Gymnasial nivå	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Lön från förvärvsarbete	16	21	35	32
Studiestöd	61	55	59	59
Ekonomiskt bistånd	9	14	2	3
Ersättning vid arbetsmarknadspol. åtgärder	2	2	1	2
Barnbidrag och bostadsbidrag	8	5	2	1
Sjuk- eller aktivitetsersättning	1	1	1	1
Arbetslöshetsersättning	0	1	0	1
Ersättning vid vård av barn/anhörig	1	0	0	0
Ingen av ovanstående inkomstkällor	3	1	0	1
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

## 7.4 Sammanfattning

Av den inkomststatistik som SCB har tagit fram åt utredningen framgår att det finns stora skillnader mellan studerande på grundläggande och gymnasial nivå i komvux, både när det gäller inkomsternas storlek och vilken typ av inkomstkällor de studerande har. Det finns också stora skillnader beroende på i vilken omfattning de studerande har studerat under året.

### 7.4.1 Studerande på grundläggande nivå

Studerande på grundläggande nivå i komvux har över lag låga inkomster, både jämfört med studerande på gymnasial nivå och jämfört med genomsnittet i riket. För studerande med hög studieomfattning på denna nivå var den disponibla inkomsten efter skatt i genomsnitt 102 000 kronor 2010. Jämfört med beräknade kostnader för hushåll kan man konstatera att många studerande på denna nivå, framför allt ensamstående med barn, torde ha en kärv ekonomisk situation.

Utredningens kartläggning visar att de studerande på grundläggande nivå får sin inkomst från en rad olika inkomstkällor. Olika former av bidrag utgjorde en väsentlig del av försörjningen för många, då mer än hälften av dem som studerade på grundläggande nivå helt saknade inkomster från arbete. Bland studerande med hög studieomfattning hade sex av tio studiemedel som huvudsaklig inkomstkälla. Av de som studerade i låg omfattning var lön från förvärvsarbete den vanligaste huvudsakliga inkomstkällan (40 procent). Därutöver var det en relativt hög andel som fick ersättningar såsom försörjningsstöd, barnbidrag, bostadsbidrag och ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Inkomstskillnaderna mellan studerande på grundläggande och gymnasial nivå ökar när familjesituationen och en eventuell partners inkomster beaktas. Detta innebär att studerande på grundläggande nivå ofta lever i familjer med svag ekonomi, vilket kan göra det svårare för den studerande att få ekonomiskt stöd från sin familj under studietiden.

### 7.4.2 Studerande på gymnasial nivå

De genomsnittliga inkomsterna för dem som studerar på gymnasial nivå inom komvux är låga jämfört med de genomsnittliga inkomsterna i riket, men högre än för studerande på grundläggande nivå. För studerande med hög studieomfattning var den disponibla inkomsten efter skatt i genomsnitt 128 500 kronor 2010.

Även för studerande på gymnasial nivå utgjorde olika former av bidrag ofta en väsentlig del av försörjningen, men inte i lika hög utsträckning som för studerande på grundläggande nivå. En förklaring är högre löneinkomster. Oavsett studieomfattning hade en klar majoritet av de studerande på gymnasial nivå inkomst från förvärvsarbete under året. För studerande med hög studieomfattning var studiemedel ändå den huvudsakliga inkomstkällan för sex av tio. De som läste i låg studieomfattning hade däremot oftast löneinkomster som huvudsaklig inkomstkälla.

Jämfört med uppskattade levnadsomkostnader indikerar utredningens kartläggning att de flesta på gymnasial nivå borde ha relativt goda möjligheter att klara sina kostnader under studietiden. Många studerande på den gymnasiala nivån förefaller även ha förutsättningar att få ekonomiskt stöd från en partner.

### 7.4.3 Skillnader mellan kvinnor och män

Det finns vissa skillnader mellan könen när det gäller inkomsternas storlek. På den grundläggande nivån hade män högre inkomster från förvärvsarbete än kvinnor, medan det omvända förhållandet rådde för studerande på den gymnasiala nivån. Detta beror i huvudsak på hur stor andel av kvinnorna respektive männen som arbetar vid sidan av studierna. På den grundläggande nivån minskar inkomstskillnaderna mellan könen markant när olika typer av transfereringar medräknas i inkomstunderlaget, vilket delvis förklaras av att kvinnorna oftare är mottagare av barnrelaterade ersättningar. När det gäller studerande på grundläggande nivå har alltså transfereringssystemet en tydligt utjämnande effekt. På gymnasial nivå fanns inte motsvarande effekt, utan kvinnornas inkomster inklusive transfereringar var fortfarande klart högre än männens.

Utredningens kartläggning visar att kvinnor och män delvis använder olika inkomstkällor för sin försörjning under studietiden.

Kvinnor fick i betydligt högre utsträckning än män barnrelaterade ersättningar, medan män i högre utsträckning fick introduktionsersättning och ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder m.m. Framför allt på grundläggande nivå var det också vanligare att männen fick försörjningsstöd. Sett till huvudsaklig inkomstkälla är skillnaderna mellan könen mindre. Kvinnor och män i komvux har i stora drag samma huvudsakliga inkomstkällor.

## 8 Studiemedelssystemet

### 8.1 Bakgrund och utveckling

#### 8.1.1 Studiestöd – kort historik<sup>1</sup>

Grunderna för dagens studiestöd lades 1965. Innan dess fanns behovsprövade studiestöd i olika former. Studiemedelssystemet bröt vid sin tillkomst mot de då gällande principerna om behovsprövning. Systemet blev generellt och studiemedel beviljades till alla som antogs till högre utbildning. Stödet var oberoende av föräldrarnas ekonomi och någon lämplighetsprövning gjordes inte. Studiemedel lämnades i form av bidrag och lån, med ett belopp som skulle göra heltidsstudier möjliga. Storleken på stödet kopplades till den allmänna prisutvecklingen. Lånen skulle normalt vara slutbetalda vid 50 års ålder.

De studiemedel som infördes på 1960-talet var bara avsedda för studerande inom högre utbildning. Utvecklingen på utbildningsområdet, främst utbyggnaden av vuxenutbildningen och det vidgade tillträdet till högskoleutbildning, ledde till en kraftig ökning av antalet äldre studerande och till krav på förbättrade studiefinansieringsmöjligheter. En första större förändring genomfördes 1973 när äldre studerande i studiehjälpssystemet fördes över till studiemedelssystemet. Studiemedel kunde då beviljas även för andra studier än högskole- och universitetsstudier. Vuxenstuderande fick därmed samma ekonomiska förutsättningar under studietiden som studerande inom högskolan.

En omfattande förändring skedde sedan i mitten av 1970-talet genom vuxenutbildningsreformen. Reformen innefattade bl.a. särskilda rekryteringsåtgärder på arbetsplatserna, rätt till ledighet från arbetet för studier samt förmånlig studiefinansiering genom det särskilda vuxenstudiestödet (svux) och korttidsstudiestödet. Svux

---

<sup>1</sup> Avsnittet bygger delvis på SOU 2009:28.

och korttidsstudiestöd riktades i första hand till dem som tog ledigt från arbetet för att studera. Under 1984 infördes dessutom ett särskilt vuxenstudiestöd riktat till arbetslösa (svuxa).

År 1989 genomfördes ett antal förändringar i studiemedelssystemet. Förändringarna innebar framför allt att subventioner som låg inbyggda i lånesystemet omvandlades till ökade bidrag under studietiden. De nya reglerna innefattade bl.a. en höjd totalnivå och ett höjt studiebidrag. Även vidgade möjligheter till studiemedel vid utlandsstudier infördes. Möjligheten till barntillägg i form av lån, vilken hade funnits sedan 1965, avskaffades. En inkomstrelaterad återbetalning av studielån infördes. De olika typerna av vuxenstudiestöd kvarstod.

Vuxenutbildningen på grundläggande och gymnasial nivå byggdes ut under 1990-talet, inte minst genom den femåriga satsningen Kunskapslyftet som påbörjades 1997. I samband med Kunskapslyftet infördes ytterligare ett studiestöd – särskilt utbildningsbidrag (ubs). Detta studiestöd bestod i sin helhet av bidrag motsvarande ersättningen vid arbetslöshet. Ubs lämnades till personer som var minst 25 år och som var arbetslösa, eller till arbetstagare i de fall arbetsgivaren under studietiden anställde en person som var långtidsarbetslös. I huvudsak beviljades ubs bara till dem som saknade en treårig gymnasieutbildning eller motsvarande. Ubs kunde utgå i högst 360 dagar och beviljades för heltidsstudier och för deltidstudier motsvarande 25, 50, 75 eller 90 procent av heltid.

En omfattande reform av studiemedelssystemet genomfördes 2001. Bakgrunden till reformen var främst att systemet hade blivit svåröverskådligt. För studerande på grundläggande och gymnasial nivå fanns fyra former av studiestöd: särskilt vuxenstudiestöd, särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa, särskilt utbildningsbidrag och studiemedel. Detta ledde till att systemet och de ekonomiska förutsättningarna för studier var svåra att överblicka. De ekonomiska förhållandena kunde också variera mellan studerande på samma utbildningar, vilket upplevdes som orättvist. Dessutom försvårades studiestödsadministrationen eftersom många studerande ansökte om flera stöd samtidigt. Ett annat skäl för reformen var att lånesystemet behövde stramas upp. Det inkomstbaserade återbetalningssystem som gällde under 1990-talet hade lett till obalans i systemet med stora kommande låneavskrivningar som följde.

Det studiemedelssystem som infördes 2001 och som fortfarande gäller är ett generellt system. De olika formerna av vuxenstudiestöd avskaffades efter en kortare övergångsperiod. Vissa delar från

vuxenstudiestöden överfördes i stället till studiemedelssystemet. Ett sådant exempel är den högre bidragsnivå som finns inom studiemedlen.

Trots att ett generellt studiestödssystem infördes 2001 gjordes bedömningen att det fanns behov av ett studiestöd med starkare rekryteringseffekt för personer med kort tidigare utbildning. Av detta skäl infördes 2003 ett rekryteringsbidrag för vuxenstuderande på grundläggande och gymnasial nivå. Bidraget lämnades till personer med kort utbildning och som var, eller riskerade att bli, arbetslösa eller hade funktionsnedsättning. Kommunerna prövade vem som tillhörde målgruppen för rekryteringsbidraget och varje kommun hade sina ekonomiska ramar för bidraget. CSN skötte i övrigt administrationen av detta stöd.

Rekryteringsbidraget bestod i sin helhet av bidrag och hade två beloppsnivåer. Den lägre bidragsnivån motsvarade studiemedlens totalnivå (bidrag och lån). Den högre bidragsnivån var 122,5 procent av ett fullt studiemedelsbelopp. Rekryteringsbidraget kunde lämnas i högst 50 veckor och gavs för heltidsstudier eller deltidstudier motsvarande 20, 50 eller 75 procent av heltid. Rekryteringsbidrag kunde beviljas till personer över 25 år som inte hade haft något studiestöd under de senaste fem åren.

Under 2004 och 2005 gjordes en tillfälligt vidgad satsning på rekryteringsbidrag för s.k. kombinationsutbildningar. Satsningen innebar att vissa yrkesgrupper, anställda inom vård, skola och omsorg, kunde få rekryteringsbidrag om de studerade parallellt med sitt ordinarie yrkesarbete. Denna typ av rekryteringsbidrag lämnades även för studier på högskolenivå. Rekryteringsbidraget avskaffades i sin helhet 2006.

Under 2006 genomfördes ytterligare tre förändringar av lite större betydelse. Ett tilläggsbidrag infördes inom studiemedelssystemet till studerande som har vårdnaden om barn. Tilläggsbidraget var dels avsett att förbättra situationen för barn i ekonomiskt utsatta familjer, dels avsett att underlätta studievillkoren för studerande som har eller får barn. En annan förändring var att åldersgränserna för rätt till studiemedel respektive studielån höjdes till 54 år, vilket motiverades med att kompetensutveckling behövdes längre upp i åldrarna. Därutöver höjdes totalbeloppet med cirka 300 kronor per månad i syfte att stärka de studerandes ekonomiska situation.

Studiemedlens totalbelopp höjdes även den 1 januari 2010 och den 1 juli 2011. Dessa båda höjningar motsvarade tillsammans

ungefär 900 kronor mer i studiemedel per månad. Den 1 januari 2011 höjdes även det s.k. fribeloppet för inkomst. Höjningen motsvarade cirka 30 000 kronor per år för en studerande med heltidsstudiemedel under 40 veckor. Fribeloppet för den som studerar i nio månader på heltid är nu 142 400 kronor (2013).

Under 2009 och 2010 genomfördes en tillfällig satsning på studiemedel med en högre bidragsandel till studerande på yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning (yrkesvux). Under 2011 inleddes en motsvarande satsning med högre bidrag, men denna gång riktad till studerande i åldrarna 20–24 år. Denna satsning på ett högre bidrag till ungdomar sträcker sig t.o.m. 2015.

Den 1 januari 2013 höjdes tilläggsbidraget till studerande med barn med tio procent.

### 8.1.2 Nuvarande studiemedelssystem<sup>2</sup>

#### Mål för studiemedelssystemet

Studiestödet i form av bidrag och lån är en del av utbildningspolitiken. Studiestödet ska därmed bidra till att bl.a. målet för den samlade vuxenutbildningen kan nås (dessa mål redovisas i kapitel 2).

De specifika målen för studiestödet är att det ska verka rekryterande och därmed bidra till ett högt deltagande i utbildning. Det ska vidare utjämna skillnader mellan individer och grupper i befolkningen och bidra till ökad social rättvisa. Studiestödet ska ha en god effekt på samhällsekonomin över tiden.

Målen ska uppnås genom ett effektivt, sammanhållet, flexibelt och rättssäkert studiestödssystem som ska vara enhetligt och överblickbart. De utbetalningar som görs från systemet ska vara riktiga, och den del av studiestödet som utgörs av lån ska återbetalas.<sup>3</sup>

#### Allmänt om studiemedel

Studiemedel ges till studerande som studerar på sådana utbildningar som godkänts för studiemedel.<sup>4</sup> Studiemedel beviljas under studietid och beräknas som andel av prisbasbeloppet per vecka.

<sup>2</sup> Bestämmelserna om studiemedel finns företrädesvis i studiestödslagen och studiestödsförordningen (2000:655).

<sup>3</sup> Prop. 2011/12:1.

<sup>4</sup> De utbildningar som ger rätt till studiemedel finns förtecknade i en bilaga till studiestödsförordningen.



Kopplingen till prisbasbeloppet innebär att studiemedlen automatiskt räknas upp i takt med kostnadsutvecklingen i samhället.

Beloppen varierar med studiernas omfattning. Studiemedel kan beviljas med 50, 75 eller 100 procent av heltid. Studiemedlen består av en bidragsdel och en lånedel, varav lånedelen är valfri. Studiemedlen betalas ut månadsvis i förskott. Studiebidraget är skattefritt och pensionsgrundande.

### Generellt respektive högre bidrag

Studiemedel kan lämnas med två olika bidragsnivåer. Den generella bidragsnivån uppgår till 31,4 procent av studiemedlens totalbelopp och den högre bidragsnivån till 73,0 procent av totalbeloppet. För dem som väljer att låna är studiemedlens totalnivå dock densamma oavsett bidragets storlek.

**Tabell 8.1 Studiemedelsbelopp (kronor per vecka), 2013**

	Generellt bidrag	Högre bidrag
Bidrag	707	1 646
Lån	1 549	610
<b>Totalt</b>	<b>2 256</b>	<b>2 256</b>

Den högre bidragsnivån kan lämnas fr.o.m. 25 års ålder och riktar sig främst till studerande på grundläggande och gymnasial nivå som inte har sådan utbildning sedan tidigare. För studier på grundskolenivå kan det högre bidraget dock utgå även till studerande som redan har en grundskoleutbildning eller motsvarande.

Sedan 2011 ges högre bidrag även till ungdomar i åldern 20–24 år som studerar på grundläggande eller gymnasial nivå inom komvux eller bedriver motsvarande studier på folkhögskola. För att dessa studerande ska få det högre bidraget måste den sökande i anslutning till studiernas början vara arbetslös och inskriven i jobbgarantin för ungdomar eller jobb- och utvecklingsgarantin. Den sökande ska även ha avbrutit sin tidigare utbildning. Det högre bidraget till ungdomar ges inom ramen för en tillfällig satsning som avser studier längst t.o.m. 2015.

Medlen för det högre bidraget är begränsade och fördelade i anslagsposter: en för behörighetsgivande studier, en för repetitionsstudier på grundläggande nivå och en för yngre studerande i åldern

20–24 år. Studiemedel med det högre bidraget beviljas så länge de avsatta medlen räcker och i den turordning ansökningarna kommer in till CSN. Studerande som har fått det högre bidraget har förtur till detta om de fortsätter sina studier.

### **Tilläggsbidrag, tillägglån och merkostnadslån**

Utöver de ordinarie studiemedlen kan studerande få tilläggsbidrag, tillägglån och merkostnadslån.

Studerande med vårdnaden om barn kan få tilläggsbidrag. Tilläggsbidraget fastställs som del av prisbasbeloppet och beloppet beror på antalet barn. Under 2013 får den som har ett barn 146 kronor i veckan och den som har två barn får 239 kronor. Därefter ges tilläggsbidrag med ytterligare 48 kronor i veckan per barn. Om båda föräldrarna studerar med studiemedel kan tilläggsbidrag bara ges till en av dem.

Den som har arbetat före studierna kan få ett tillägglån. Tillägglånet är avsett att underlätta en övergång från arbete till studier. För att få tillägglån måste den studerande ha haft en viss inkomst kalenderåret närmast före studiestarten. Den som börjar studera 2013 måste ha haft en inkomst på minst 184 675 kronor. Tillägglån beviljas i högst 120 veckor och ges till den som har studiemedel för studier på heltid och som är minst 25 år. Tillägglånet är, precis som andra studiemedelsbelopp, knutet till prisbasbeloppet. Under 2013 är tillägglånet 440 kronor per vecka.

Den som har extra kostnader i samband med sina studier kan ansöka om merkostnadslån. Merkostnadslån ges bl.a. för dagliga resor eller, för den som har barn på hemorten, dubbelt boende. Merkostnadslånet beräknas individuellt och dess storlek beror på kostnaderna.

### **Studiernas omfattning**

Studiemedel ges med belopp som motsvarar 50, 75 eller 100 procent av heltid. För studerande inom komvux på grundläggande nivå används verksamhetspoäng för beräkning av studiernas omfattning. 20 verksamhetspoäng i veckan innebär att studierna bedrivs på heltid och att heltidsstudiemedel kan beviljas. Studietakten beräknas normalt genom att summan av kursernas verksamhetspoäng ställs i

relation till det totala antal veckor som studierna pågår. Det innebär att det görs en genomsnittsberäkning av studietakten, även om studierna egentligen bedrivs med olika omfattning under skilda delar av studietiden. Undantag från genomsnittsberäkningen kan dock göras om det rör sig om klart avgränsade studieavsnitt och om den studerande begär det.

Om det finns särskilda skäl kan studiemedel beviljas för heltids- eller deltidsstudier, även om den studerande inte läser tillräckligt många poäng. Som särskilt skäl räknas exempelvis dyslexi eller en funktionsnedsättning som försvårar studierna och innebär att den studerande behöver lägga ner mer studietid än vanligt per verksamhetspoäng.

### Tid med studiemedel

Studiemedel kan beviljas för sammanhängande studier som pågår i minst tre veckor.

För varje utbildningsnivå finns en övre gräns för hur många veckor studiemedel kan ges. För studier på grundskolenivå kan studiemedel vid studier på heltid beviljas i högst 40 veckor. För studerande som saknar slutbetyg eller motsvarande från grundskoleutbildning eller en motsvarande svensk eller utländsk utbildning, kan studiemedel dock beviljas i 80 veckor. Studerande som dessutom behöver färdighetsträning i t.ex. läsning och räkning kan få studiemedel i högst 100 veckor. Med färdighetsträning avses utbildning på en nivå som motsvarar årskurs 6 eller lägre i grundskolan.

Studiemedel kan ges under längre tid än de normala tidsgränserna medger om det finns *synnerliga skäl*. Begreppet synnerliga skäl innebär att studiemedel för ytterligare tid endast kan lämnas t.ex. om studietiden förlängs p.g.a. funktionshinder eller om det finns andra mycket speciella omständigheter. Prövningen är restriktiv.

Från och med det år då den studerande fyller 40 år kan studiemedel lämnas under längre tid än de ordinarie veckogränserna medger, om det finns *särskilda skäl*. Särskilda skäl innebär, i förhållande till synnerliga skäl, att det ställs lägre krav på de förhållanden den studerande åberopar. Möjligheten att bevilja ytterligare studiemedel med hänsyn till särskilda skäl används bl.a. när det handlar om studerande som studerat för länge sedan och som av arbetsmarknadsskäl behöver en kompletterande eller en helt ny utbildning.

## Prövning av studieresultat

För rätt till fortsatta studiemedel ställs krav på uppnådda studieresultat – studierna ska ha bedrivits i normal takt. Studerande på grundläggande nivå inom komvux ska i princip klara sina kurser, men tillåts att ligga efter med sammanlagt högst 200 verksamhetspoäng. Det innebär att en studerande kan ligga efter med sammanlagt motsvarande tio veckors heltidsstudier och ändå beviljas fortsatta studiemedel. Om det finns särskilda skäl får studiemedel lämnas även om den studerande inte har bedrivit sina tidigare studier i normal takt.<sup>5</sup>

## Åldersgränser

En studerande på grundläggande eller gymnasial nivå kan beviljas studiemedel fr.o.m. andra halvåret det år då han eller hon fyller 20 år.<sup>6</sup> Studiemedel kan beviljas t.o.m. 54 års ålder. En begränsning av rätten att låna sker emellertid mellan 45 och 54 års ålder, enligt en så kallad lånetrappa. Lånetrappan innebär ett successivt minskande antal veckor med lån med stigande ålder. Den som är 45 år kan låna i högst 220 veckor och den som är 54 år kan låna i högst 40 veckor. Studielån som erhållits tidigare ska räknas in i det högsta antal låneveckor som kan beviljas. Lån tagna vid studier på grundskolenivå ska dock inte medräknas i det totala antalet förbrukade veckor med lån och minskar således inte heller framtida lånemöjligheter. Den som har betalat tillbaka hela sin studieskuld behandlas likadant som den som aldrig tidigare lånat, när det gäller rätten att låna efter 45 års ålder.

## Inkomstprövning och fribelopp

Studiemedlen behövsprövas gentemot den studerandes egen inkomst. Som inkomst räknas inkomst av tjänst, näringsverksamhet eller kapital. Inkomster över ett så kallat fribelopp leder till att studiemedlen reduceras. Fribeloppets storlek varierar med antalet studiemedelsveckor under ett visst kalenderhalvår, ju fler veckor desto

<sup>5</sup> Det genomfördes en skärpning av studieresultatprövningen den 1 juli 2010. Framför allt var det möjligheterna till undantag med hänsyn till särskilda skäl som stramades åt.

<sup>6</sup> Yngre studerande kan få studiehjälp, dvs. samma ersättning som ges till studerande i gymnasieskolan. Studiehjälpen består företrädesvis av ett studiebidrag som för närvarande är 1 050 kronor per månad.

lägre fribelopp. Fribeloppsnivån är kopplad till prisbasbeloppet. Under 2013 är fribeloppet 71 200 kronor för den som under ett kalenderhalvår studerar på heltid under 20 veckor, vilket innebär att den som studerar på heltid under 40 veckor har ett fribelopp under hela kalenderåret som motsvarar 142 400 kronor. För den som har en inkomst som överstiger fribeloppsgränsen reduceras studiemedlen med högst 61 procent av överskjutande inkomst. Lån och bidrag minskas proportionellt.

### Studiestöd till utländska medborgare

När utländska medborgare ansöker om svenska studiemedel prövas om de har s.k. grundläggande rätt till svenskt studiestöd. Prövningen görs dels enligt nationella regler, dels enligt EU-rätten. För den som ges grundläggande rätt till svenskt studiestöd görs sedan en prövning av de övriga kriterier som gäller för rätt till studiemedel.

Den som har fått permanent uppehållstillstånd (PUT) har normalt alltid rätt till svenskt studiestöd enligt de nationella bestämmelserna. Den som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt så kallad uppskjuten invandringsprövning har däremot normalt inte rätt till studiestöd. Undantag från kravet på permanent uppehållstillstånd kan göras för den som har uppehållsrätt *och* varaktig anknytning i Sverige.<sup>7</sup>

Den som kom till Sverige före 20 års ålder kan också få grundläggande rätt till svenskt studiestöd om han eller hon har uppehållsrätt och har följt med eller senare anslutit sig till sina föräldrar som bor och arbetar i landet, har giltigt uppehållstillstånd grundat på familjeanknytning till en person som bor i Sverige, har placerats i familjehem eller på institution av en svensk myndighet eller har en särskilt utsedd vårdnadshavare enligt föräldrabalken.

Om det finns särskilda skäl kan en utländsk medborgare få grundläggande rätt till studiestöd för studier i Sverige även om kravet på

---

<sup>7</sup> Upphållsrätt har normalt EU-medborgare och deras familjemedlemmar (barn, gifta eller sambo). Varaktig anknytning anses normalt den ha som har bott och arbetat i Sverige på minst halvtid i minst två år. Med arbete jämställs viss annan sysselsättning, t.ex. studier i sfi eller svenska på grundskolenivå, registrering som aktivt arbetssökande vid Arbetsförmedlingen eller vård av eget barn under tio år. Den som inte uppfyller villkoret om två års arbete men som är gift eller sambo med en svensk medborgare, kan också få rätt till svenskt studiestöd. I dessa fall måste personerna ha varit sammanboende i Sverige i minst två år. Detsamma gäller den som är gift eller sambo med en medborgare från ett annat land som har rätt till svenskt studiestöd enligt de svenska reglerna.

permanent uppehållstillstånd inte är uppfyllt. Ett sådant skäl är exempelvis om en person har barn och är sambo med en svensk medborgare. Ytterligare ett särskilt skäl är om Migrationsverket har bedömt att den sökande är flykting, skyddsbehövande eller om den sökande har fått uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Även anhöriga till flyktingar omfattas av undantagen. Den som är asylsökande har däremot inte rätt till studiestöd.

För den som inte kan få grundläggande rätt till svenskt studiestöd enligt svenska bestämmelser prövas istället om han eller hon kan jämföras med en svensk medborgare enligt EU-rätten.<sup>8</sup> I huvudsak är det tre grupper av utländska medborgare som jämföras med svenska medborgare.

- EU-medborgare som är etablerade som migrerande arbetstagare eller egenföretagare i Sverige innan de påbörjar sina studier och som fortsätter att arbeta under studierna.
- Anhöriga till en EU-medborgare som är migrerande arbetstagare eller egenföretagare i Sverige.
- Den som har permanent uppehållsrätt (PUR) i Sverige, vilket normalt gäller för EU-medborgare och deras anhöriga som har vistats lagligt i Sverige i enlighet med EU-rätten och utan uppehåll i minst fem år.

### Återkrav av studiemedel

Rätten till studiemedel ska omprövas när ändrade förhållanden föranleder det. Ändrade förhållanden kan leda till att studiemedel återkrävs. Återkrav av studiemedel är förhållandevis vanligt eftersom studiemedlen betalas ut i förskott.

Återkrav blir aktuellt dels om den studerandes inkomst överstiger den inkomst som lagts till grund för beräkningen av studiemedlen, dels om den studerande avbryter studierna eller minskar sin studieomfattning. I de senare fallen ska studiemedel bara återkrävas om den studerande genom oriktiga uppgifter eller genom att inte fullgöra sin uppgifts- och anmälningsskyldighet har orsakat att studiemedel lämnats felaktigt eller med för högt belopp, samt om

---

<sup>8</sup> Inkluderar medborgare i EES-länder och Schweiz.

han eller hon insett eller borde ha insett att de utbetalda beloppen var felaktiga.

Ett återkrav kan verkställas genom avdrag på kommande utbetalningar eller genom ett krav på återbetalning. Normalt ska ett återkrav betalas omgående, men en betalningsplan kan accepteras för den som inte har sådana möjligheter. Under 2013 är räntan på återkravsskulder 4,43 procent.

### Återbetalning av lån

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

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

Detta betänkande behandlar enbart det nuvarande annuitetslånet.

I nuvarande studiemedelssystem börjar återbetalningen av lånet i början av det kalenderår som infaller tidigast sex månader efter det att en låntagare senast fick studiemedel. Återbetalning sker med ett årligt belopp som baseras på skuldens storlek, räntan för året, det antal år som återbetalningen beräknas pågå samt ett så kallat uppräkningsstal på två procent per år. Konstruktionen med ett uppräkningsstal leder till att årsbeloppet blir lägre under den första delen av återbetalningstiden för att sedan öka.

Återbetalningstiden är normalt 25 år eller det antal år som återstår tills låntagaren fyller 60 år. För den som har en liten skuld kan återbetalningstiden bli kortare eftersom årsbeloppet aldrig kan bli lägre än 15 procent av prisbasbeloppet (6 675 kronor för 2013).

Det finns trygghetsregler som innebär att låntagaren inte behöver betala av på sitt studielån under den tid som han eller hon får studiemedel. Andra trygghetsregler medför att det årliga belopp som ska betalas kan minskas mot prövning av inkomsten under betalningsåret – s.k. nedsättning. Låntagaren behöver betala högst fem procent av sin sammanlagda inkomst t.o.m. det år denne fyller 49 år. Om låntagaren är 50 år eller äldre behöver ett belopp mot-

svarande högst sju procent av inkomsten återbetalas.<sup>9</sup> Inkomst-uppgifter som lämnats i samband med en minskning av årsbeloppet jämförs i efterhand med uppgifter från Skatteverket. Visar det sig att låntagaren betalat ett för lågt preliminärt belopp ska mellanskillnaden betalas i efterhand. En tilläggsavgift på sex procent tillkommer på mellanskillnaden.

Studielånet löper med ränta från det första utbetalningstillfället. Räntan fastställs av regeringen och beräknas på ett genomsnitt av statens upplåningskostnad de tre senaste åren. Räntan är inte avdragsgill mot inkomst men sätts ned i motsvarande mån. Räntan är 1,3 procent under 2013.

Eventuellt kvarstående studielån skrivs av i början av det år som låntagaren fyller 68 år eller vid dödsfall. Avskrivning kan också göras om det finns synnerliga skäl.

Studielån som tagits i samband med behörighetsgivande studier framför allt på grundläggande eller gymnasial nivå inom komvux eller inom folkbildningen, skrivs av om den studerande går vidare till högskolestudier. Avskrivning görs med en sjättedel för varje 60 högskolepoäng låntagaren klarar, dock med högst hälften av de tagna lånen, inklusive ränta. Högst 180 högskolepoäng, motsvarande tre års heltidsstudier, ger grund för avskrivning. Avskrivning görs dock inte för den som haft studiemedel med den högre bidragsnivån.

### 8.1.3 Statistik om studiemedel till studerande på grundläggande nivå inom komvux<sup>10</sup>

#### Studiemedelsnyttjande

Det förekommer olika uppgifter om hur stor andel av de studerande på grundläggande nivå inom komvux som har studiemedel. I budgetpropositionen för 2011/12 anges att 71 procent av de studerande inom komvux på grundläggande nivå hade studie-

<sup>9</sup> För den som har fyllt 50 år ska även 20 procent av eventuell förmögenhet som överstiger 2,75 prisbasbelopp (122 375 kronor för år 2013) läggas till inkomsten. Förutsättningen för att få en minskning av årsbeloppet är att skillnaden jämfört med det årliga återbetalningsbeloppet är mer än tre procent av prisbasbeloppet (1 335 kronor för år 2013). Om låntagarens inkomst är så låg att det nya årsbeloppet understiger fem procent av prisbasbeloppet (2 225 kronor för år 2013) behövs ingen återbetalning det aktuella året.

<sup>10</sup> Uppgifterna om studiemedel har tagits fram av CSN för utredningens räkning. Den officiella studiestödsstatistiken omfattar studerande på grundskolenivå inom både vuxenutbildningen och folkbildningen. Antalsuppgifterna är av detta skäl högre i den officiella statistik som avser studerande på grundskolenivå än i den redovisning som görs här och som avser komvux på grundläggande nivå.



medel under 2010. Skolverket anger att 51 procent av eleverna på grundläggande nivå hade studiemedel under 2009.<sup>11</sup> CSN redovisar, baserat på uppgifter från bl.a. SCB, att 45 procent av samtliga studerande vid komvux hade studiemedel under 2010.<sup>12</sup>

I Skolverkets officiella statistik över antalet elever på grundläggande nivå inom komvux återfinns de elever som studerar övervägande på grundläggande nivå. Elever som studerar på grundläggande nivå men som läser övervägande på gymnasial nivå medräknas inte. CSN:s statistik över antalet studiemedelstagare på grundläggande nivå omfattar samtliga studerande som har studiemedel för studier på grundläggande nivå, även om de övervägande läser på gymnasial nivå. Skolverkets och CSN:s officiella uppgifter är således inte helt jämförbara. I följande tabell redovisas därför uppgifter över samtliga elever respektive studiemedelstagare på grundläggande nivå, även de som studerar övervägande på gymnasial nivå.

**Tabell 8.2** Antal elever och antal studiemedelstagare på grundläggande nivå inom komvux, 2009–2010

	Antal elever <sup>1</sup>	Antal studiemedelstagare <sup>2</sup>	Andel med studiemedel
2009	43 131	21 400	50 %
2010	43 326	21 457	50 %

<sup>1</sup> Källa: Skolverket (2012b).

<sup>2</sup> Källa: CSN:s bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Som framgår av tabellen har 50 procent av det av Skolverket redovisade antalet elever haft studiemedel, sett till det totala antalet studiemedelstagare enligt uppgifter från CSN.

## Utbetalda belopp

Under 2011 betalades det ut sammanlagt 490,8 miljoner kronor i studiemedel till studerande på grundläggande nivå inom komvux. Därutöver betalades det in en beräknad pensionsavgift på 94,7 miljoner kronor.

<sup>11</sup> Skolverket (2012b).

<sup>12</sup> CSN (2012c).

**Tabell 8.3** Utbetalda studiemedel (miljoner kronor) till studerande på grundläggande nivå inom komvux, 2011

<b>Beloppstyp</b>	<b>Belopp</b>
Generellt bidrag	82,3
Högre bidrag	288,8
Tilläggsbidrag	31,1
Grundlån	87,6
Tilläggslån	1,0
Merkostnadslån	0,0
<b>Totalt utbetalt</b>	<b>490,8</b>

*Källa:* CSN:s bearbetning av statistik för utredningens räkning.

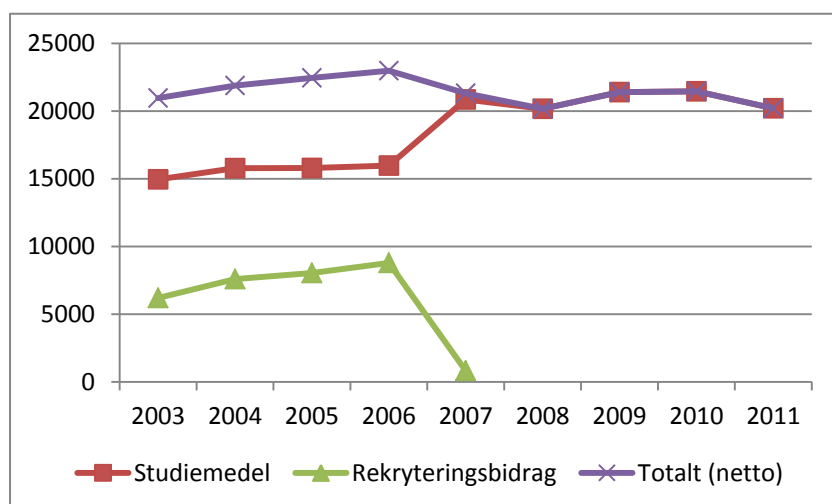
Fördelningen av utbetalningarna efter olika typer av studiemedelsbelopp visar att den klart största delen av utbetalningarna avser studiemedlens högre bidragsnivå.

### Studiemedelstagarna

Antalet studerande med studiemedel eller rekryteringsbidrag<sup>13</sup> på grundläggande nivå inom komvux har varierat mellan 20 200 och 23 000 åren 2003–2011.

<sup>13</sup> Rekryteringsbidraget fanns mellan 2003 och 2006 och lämnades även övergångsvis till ett mindre antal studerande under 2007.

Diagram 8.1 Antal studerande med studiemedel eller rekryteringsbidrag på grundläggande nivå inom komvux, 2003–2011



Källa: CSN:s bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Antalet studiemedelstagare på grundläggande nivå var 20 200 under 2011. Antalet studerande med studiemedel eller rekryteringsbidrag på grundläggande nivå har varierat ganska lite de senaste åren, jämfört med antalet studerande med studiemedel på andra utbildningsnivåer.

Av studiemedelstagarna på grundläggande nivå inom komvux under 2011 var 70 procent kvinnor. Den kvinnliga dominansen är större bland dessa studiemedelstagare än bland studiemedelstagare på andra utbildningsnivåer. Andelarna kvinnor och män har varit i stort sett oförändrade under den senaste tioårsperioden.

Studiemedelstagare på grundläggande nivå är äldre än studiemedelstagare på andra nivåer. Under 2011 var 78 procent 25 år eller äldre och 34 procent av de studerande var 35 år eller äldre. Andelen studerande som är äldre än 35 år har dock minskat något de senaste åren.

## Studiernas omfattning

Andelen deltidsstuderande har ökat marginellt de senaste åren. Under 2011 studerade knappt 30 procent av studiemedelstagarna på deltid.

**Tabell 8.4** Antal studerande med studiemedel på grundläggande nivå inom komvux, fördelat efter omfattning på studierna, 2007–2011<sup>1</sup>

	2007	2008	2009	2010	2011
Deltid 50 %	2 757	2 798	3 246	3 105	3 034
Deltid 75 %	3 620	3 844	4 351	4 226	4 104
Heltid	18 213	17 432	18 206	18 221	17 156

<sup>1</sup> En studerande kan studera med olika omfattning under olika delar av året. Summan av dem som studerar på olika omfattningsnivåer överstiger därför det totala antalet studiemedelstagare per år.

*Källa:* CSN:s bearbetning av statistik för utredningens räkning.

## Högre bidrag och generellt bidrag

På den grundläggande nivån fick 54 procent av studiemedelstagarna studiemedel med den högre bidragsnivån under 2011. Andelen studiemedelstagare med högre bidrag har varit drygt 50 procent sedan rekryteringsbidraget upphörde 2006. De som studerar på grundläggande nivå är de studiemedelstagare som oftast får studiemedel med den högre bidragsnivån. På den gymnasiala nivån fick knappt 30 procent av studiemedelstagarna det högre bidraget under 2011.

Det högre bidraget har sedan det infördes 2001 alltid räckt till samtliga studerande som saknar en grundskoleutbildning. Medlen för dem som repeterar och kompletterar brukar dock inte räcka till samtliga sökande. Under 2011 var det cirka 1 800 sökande som beviljades generellt bidrag trots att de uppfyllde de formella villkoren för högre bidrag.

## Tilläggsbidrag, tillägglån och merkostnadslån

Av de studerande på grundläggande nivå inom komvux hade 50 procent tilläggsbidrag för barn under 2011. Andelen studiemedelstagare med tilläggsbidrag har minskat från 56 procent 2007 till 50 procent 2011. Minskningen hänger samman med att andelen äldre studiemedelstagare har minskat under dessa år.

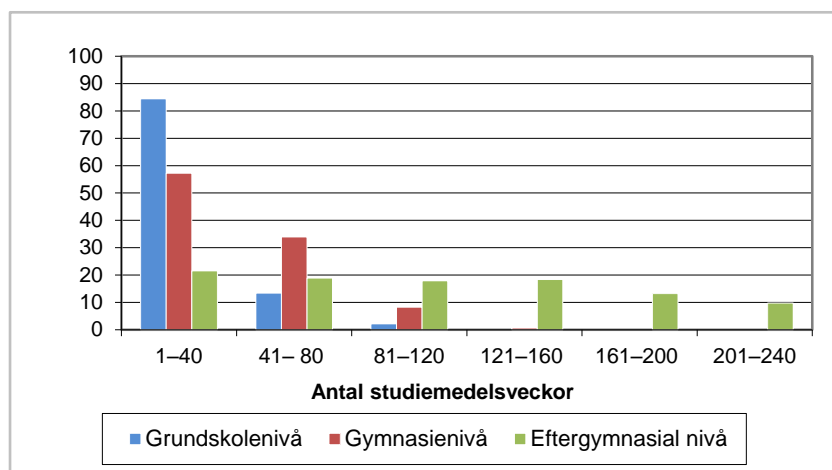
Det är bara ett fåtal studiemedelstagare på grundläggande nivå inom komvux som har tilläggs lån eller merkostnadslån. Andelen studerande med tilläggs lån motsvarar ungefär en procent av samtliga och andelen som har merkostnadslån understiger en procent.

## Tid med studiemedel

Det är svårt att ta fram uppgifter över hur länge de studerande på olika utbildningsnivåer har studiemedel. Ett skäl till detta är att många går in i och ut ur studier flera gånger. Ett sätt att ändå bilda sig en uppfattning om studiestödssiderna är att utgå från de låntagare som blir återbetalningsskyldiga. Låntagare som blir återbetalningsskyldiga kan ofta antas vara färdiga med sina studier.<sup>14</sup>

Av samtliga studiemedelstagare studerar en fjärdedel med studiemedel i högst 40 veckor. Det är vanligare med så korta studietider vid studier på lägre nivåer. Bland studerande på eftergymnasial nivå är det naturligt nog en högre andel av studiemedelstagarna som studerar under längre tid.

**Diagram 8.2** Andel (procent) låntagare med olika antal studiemedelsveckor, fördelat efter utbildningsnivå, låntagare som blivit återbetalningsskyldiga 2012



Källa: CSN (2012c).

<sup>14</sup> Med anledning av att många studerande på grundskolenivå avstår från att låna blir uppgifterna något osäkra.

Av diagrammet framgår att 84 procent av dem som har studerat på grundskolenivå<sup>15</sup> hade studiemedel för studier på den nivån i högst 40 veckor, 13 procent hade studiemedel i mer än 40 men högst 80 veckor och tre procent hade studiemedel i mellan 80 och 100 veckor.<sup>16</sup>

Många studerande har studiemedel för studier på mer än en utbildningsnivå. I tabellen redovisas dels hur många veckor de studerande i genomsnitt har studiemedel på en viss utbildningsnivå, dels hur många veckor de har studiemedel sammanlagt på alla utbildningsnivåer.

**Tabell 8.5** Genomsnittligt antal veckor med studiemedel för låntagare som blev återbetalningsskyldiga 2012, fördelat efter utbildningsnivå<sup>1</sup>

	Grundskolenivå	Gymnasienivå	Eftergymnasial nivå
Antal veckor på aktuell nivå	28	44	114
Antal veckor på samtliga nivåer	83	96	127

<sup>1</sup> Vid beräkningen kan en person ha förekommit på flera utbildningsnivåer. Grundskolenivån omfattar även studerande inom folkbildningen. Utlandsstuderande är inkluderade.

Källa: CSN (2012c).

På grundskolenivå hade låntagarna som blev återbetalningsskyldiga 2012 i genomsnitt haft studiemedel 28 veckor. Eftersom många av dessa låntagare även hade studerat på andra nivåer, företrädesvis på gymnasienivå, hade de i genomsnitt studiemedel i totalt 83 veckor. Låntagare på gymnasienivå hade i genomsnitt haft studiemedel i 44 veckor på den nivån och i 96 veckor totalt. En del av dessa låntagare har därmed även studerat på grundskole- eller eftergymnasial nivå.

<sup>15</sup> Med studerande på grundskolenivå avses här både studerande inom komvux och studerande inom folkbildningen som blev återbetalningsskyldiga på sina studielån 2012.

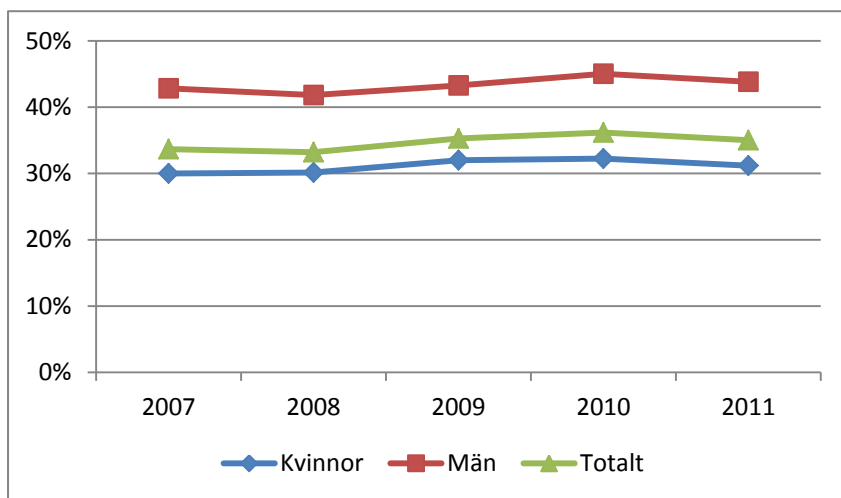
<sup>16</sup> Som jämförelse kan nämnas att det var 57 procent av dem som hade läst på gymnasial nivå som hade studiemedel i högst 40 veckor. På eftergymnasial nivå var det 22 procent som hade studiemedel i högst 40 veckor.

## Lånebenägenhet

Av samtliga studiemedelstagare på grundläggande nivå inom komvux var det bara 35 procent som valde att ta studielån under 2011. Studiemedelstagarnas benägenhet att ta lån har minskat sedan 2001, en utveckling som har gällt alla utbildningsnivåer.

Ju lägre nivå på utbildningen, desto mindre benägna är studiemedelstagarna att låna. De som studerar på grundläggande nivå lånar i långt mindre utsträckning än studerande på högre utbildningsnivåer. Av samtliga studiemedelstagare väljer knappt 70 procent att ta lånedelen.

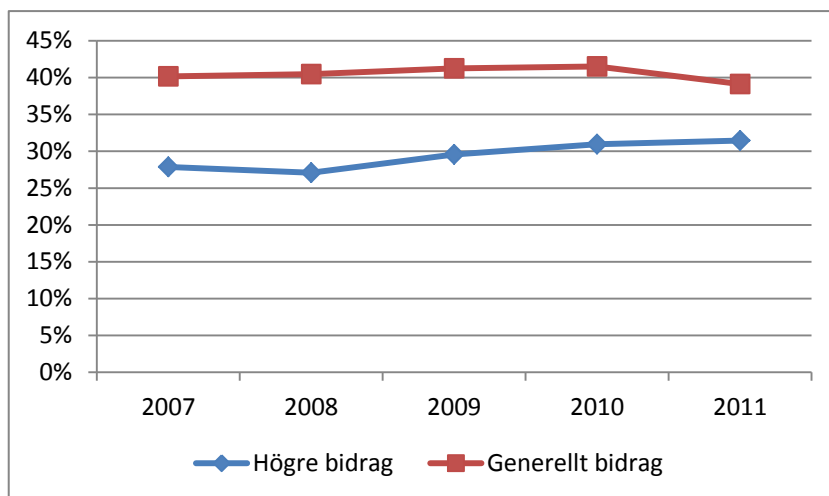
**Diagram 8.3** Andel (procent) av studiemedelstagarna på grundläggande nivå inom komvux som valt att ta lån, fördelat efter kön, 2007–2011



Källa: CSN:s bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Även bland studiemedelstagarna på grundläggande nivå minskade viljan att låna under 2000-talets första år. Sedan 2007 har dock lånebenägenheten varit i stort sett oförändrad. Män lånar i högre utsträckning än kvinnor.

**Diagram 8.4** Andel (procent) av studiemedelstagarna på grundläggande nivå inom komvux som valt att ta lån, fördelat efter bidragsnivå, 2007–2011



Källa: CSN:s bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Lånebenägenheten är lägre bland dem som har det högre bidraget än bland dem med generellt bidrag. Detta beror sannolikt på att studerande med högre bidrag har större möjligheter att klara sig med bara bidraget, kanske med stöd av extrainkomster. Gapet i lånebenägenhet mellan de båda bidragsnivåerna har dock minskat de senaste åren.

### Skuldsättning och återbetalning

Studerande som har studerat på grundläggande nivå har genomsnittligt en studieskuld vid återbetalningens början på drygt 61 000 kronor.<sup>17</sup> Detta innebär att skuldsättningen för denna grupp av låntagare är förhållandevis låg. Den genomsnittliga studieskulden för samtliga låntagare som avslutade studierna under 2011 och blev återbetalningsskyldiga på sina lån 2012 var 127 500 kronor.

Den förhållandevis låga skuldsättningen innebär att de flesta låntagare som tagit lån i samband med studier på grundläggande

<sup>17</sup> Avser samtliga lån de studerande tagit, dvs. även lån tagna på t.ex. gymnasial nivå. Gäller låntagare som blev återbetalningsskyldiga på sina lån under 2012 (baserat på 2 417 låntagare). CSN (2012c).

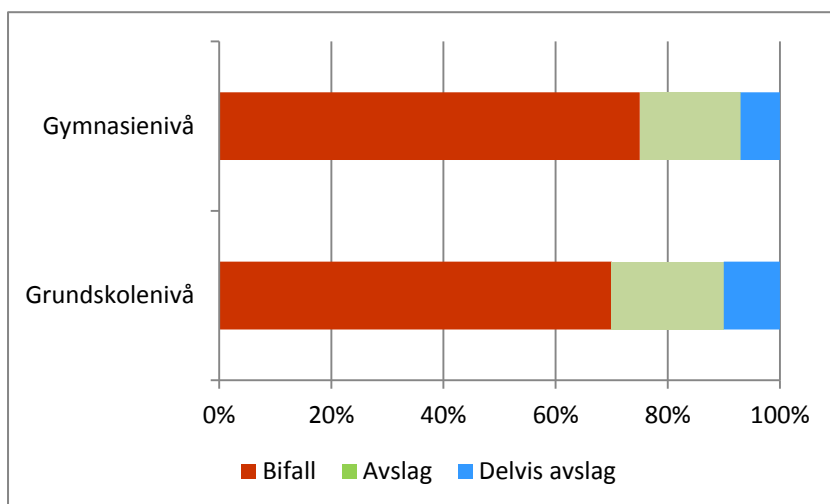


nivå ska betala ett årsbelopp som motsvarar 15 procent av prisbasbeloppet, dvs. 6 675 kronor under 2013.

### Avslag på ansökan om studiemedel

Under 2011 ansökte cirka 545 000 personer om studiemedel. Av dessa fick 83 000 avslag på sin ansökan (15 procent) och 28 000 fick delvis avslag och delvis bifall.

**Diagram 8.5** Andel (procent) bifall, delvis avslag respektive avslag för dem som ansöker om studiemedel, fördelat efter utbildningsnivå, 2011



Källa: Utredningens bearbetning av CSN (2012c).

Andelen sökande som får avslag på sin ansökan om studiemedel är större bland dem som ska studera på grundskolenivå än bland dem som ska studera på andra utbildningsnivåer. Under 2011 fick 5 361 sökande, cirka 20 procent av samtliga sökande till grundskolestudier, helt avslag på sin ansökan om studiemedel. Begränsat till studerande inom komvux på grundläggande nivå fick 5 015 personer helt avslag på sin ansökan, vilket motsvarade 21 procent av de sökande.

**Tabell 8.6 De vanligaste orsakerna till helt avslag på ansökan om studiemedel, studerande på grundläggande nivå i komvux, 2011**

Orsak	Antal
Ej grundläggande rätt till svenskt studiestöd	1 445
Bristande studieresultat	1 307
Studieomfattning lägre än 50 procent av heltid	510
Slut på studiemedelsveckor	336

*Källa:* CSN:s bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Mer än hälften av avslagsbesluten fattades med motiven att den studerande var utländsk medborgare och saknade grundläggande rätt till svenskt studiestöd eller hade bristande studieresultat. Därefter följde att den redovisade studietakten var lägre än 50 procent av heltid samt att studiemedelsveckorna på grundskolenivå var slut.

Under 2011 fick drygt 300 sökande helt avslag på grund av att studiemedelsveckorna var slut, vilket motsvarar 1,4 procent av de sökande. Därutöver fick cirka 1 100 studerande delvis bifall på sin ansökan och delvis avslag eftersom studiemedelsveckorna tog slut under den tid ansökan avsåg. Detta motsvarar fyra procent av de sökande. Sammanlagt var det alltså mer än fem procent av de sökande – drygt 1 400 personer – som fick helt eller delvis avslag p.g.a. att studiemedelsveckorna var slut. Av dem som ansökte om studiemedel för studier på gymnasial nivå var det drygt två procent av de sökande som fick helt eller delvis avslag p.g.a. att studiemedelsveckorna var slut. Förhållandevis många ansökningar avslås alltså för studerande på den grundläggande nivån.

#### **8.1.4 Studiestöd för studier på grundläggande nivå – satsningar och utvärderingar**

I detta avsnitt redogörs för satsningar och utvärderingar av studiestöd riktat till studerande inom komvux på grundläggande nivå, med avseende på utredningens huvudsakliga uppdrag att förbättra förutsättningarna att fullfölja studierna och möjligheterna att betala tillbaka studieskulder. Avsikten med genomgången är att ge en översikt av utvecklingen på området, de diskussioner som har förts och de problem som har identifierats.

## Kunskapslyftet och rekryteringsbidraget

Utformningen av studiestödet för vuxenstuderande har diskuterats återkommande under de senaste årtiondena, inte minst i samband med Kunskapslyftet. Under årens lopp har det huvudsakliga intresset ofta varit riktat mot studiestödets betydelse för rekryteringen till studier och mer sällan mot studiestödets betydelse för att de studerande ska fullfölja studierna, vilket den här utredningens uppdrag främst handlar om.

I samband med Kunskapslyftet fördes en generell diskussion om studiestödets och andra ersättningsars samspel med en flexibel vuxenutbildning. Många förordade att studiestödet borde bli mer flexibelt och att det bättre skulle anpassas till ett livslångt lärande.<sup>18</sup> Även en bättre samordning mellan tilldelning av utbildningsplatser och studiestöd förordades. Vikten av ett gott samarbete och god samordning mellan kommunerna och framför allt CSN betonades.<sup>19</sup>

Kunskapslyftskommittén, som bl.a. hade till uppgift att följa upp kunskapslyftssatsningen, gjorde bedömningen att lågutbildade som behöver studera på grundskolenivå inte vill låna eftersom de ofta har negativa erfarenheter av skolan och tvivlar på sin egen studieförmåga.<sup>20</sup> Kommittén förordade därför att studerande på grundskolenivå skulle beviljas studiemedel bestående av enbart bidrag.<sup>21</sup> Kommittén ansåg också att man borde se över möjligheterna att tillåta att studierna får ta längre tid än normalt för vissa individer, om det sker inom ramen för den individuella studieplanen.<sup>22</sup>

I Kunskapslyftskommitténs slutbetänkande togs frågan om studiestödets betydelse för fullföljandet av studierna upp. En slutsats kommittén drog var att studier som finansieras med statliga studiestöd fullföljs i högre grad än studier som finansieras med lön från arbete parallellt med studierna. Man konstaterade också att studier med mer arbetsmarknadsinriktade motiv fullföljs i högre utsträckning än studier av mer allmänbildande karaktär. Kommittén refererade även till en genomförd undersökning om orsaker till studieavbrott. Studieekonomin bedömdes vara en vanlig bidragande orsak till studieavbrott, men sällan den huvudsakliga orsaken. Bland dem som angav ekonomiska skäl som orsak till ett studie-

---

<sup>18</sup> SOU 1998:51.

<sup>19</sup> SOU 1999:39.

<sup>20</sup> SOU 1998:51.

<sup>21</sup> SOU 2000:28.

<sup>22</sup> SOU 1998:51.

avbrott fann man att avbrottet ofta egentligen berodde på andra orsaker, framför allt låg tillit till den egna prestationsförmågan och låg studiemotivation.<sup>23</sup>

I samband med studiestödsreformen 2001 och införandet av ett rekryteringsbidrag 2002 diskuterades också studiestödets betydelse för vuxenstuderande. Då liksom tidigare var rekryteringen till studier den mest centrala frågan. I samband med införandet av rekryteringsbidraget anförde regeringen att ett förmånligt studie-stöd för vissa grupper är en nödvändighet för att dessa ska ta beslut om att investera i sitt eget lärande. Man menade också att det krävs ett snabbt beslut om hur den privatekonomiska situationen kan lösas för att dessa grupper ska ta steget in i utbildning. Ansökningförfarandet under Kunskapslyftet ansågs ha varit ett hinder mot detta, med långa väntetider mellan ansökan till studier, antagning och beslut om studiestöd. Detta var en starkt bidragande orsak till att kommunerna gavs ett särskilt inflytande över beslutsfattandet för det nya rekryteringsbidraget, vilket syftade till att öka kommunernas förutsättningar att i anslutning till vägledning eller antagning till utbildningen också kunna ge tillförlitliga besked om de ekonomiska villkoren för studierna.<sup>24</sup>

När rekryteringsbidraget sedermera avskaffades 2007 betonades likvärdigheten i studiestödssystemet och att detta måste vara enkelt och uppfattas som rättvist.<sup>25</sup>

### Studiesociala kommittén

I sitt betänkande *Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt*<sup>26</sup>, gjorde den parlamentariskt sammansatta Studiesociala kommittén bedömningen att studiemedelssystemet fungerade relativt väl och att grundprinciperna för dagens studiemedelssystem bör ligga fast. Trots denna huvudsakliga bedömning pekade kommittén på några problem och föreslog ett antal åtgärder för studiemedel till studerande på grundskolenivå.

Studiesociala kommittén gjorde bedömningen att studerande på grundskolenivå på många sätt skiljer sig från andra studerande med studiemedel. Kommittén tog upp att de studerande är äldre än andra studerande, oftare har barn och att de ofta har invandrat till

---

<sup>23</sup> SOU 2000:28.

<sup>24</sup> Prop. 2001/02:161.

<sup>25</sup> Prop. 2006/07:17.

<sup>26</sup> SOU 2009:28.

Sverige. Studerandegruppen bedömdes också ha en betydligt svårare ekonomisk situation än många andra studerande, t.ex. konstaterade kommittén att en mycket stor andel av de studerande tyckte att studiemedlen var otillräckliga och att en förhållandevis stor andel även hade svårt att klara tillfälliga utgifter, dvs. den ekonomiska sårbarheten var hög. Den ekonomiska situationen avspeglades också enligt kommittén i att en stor andel av de studerande fick försörjningsstöd.

Kommitténs bedömning var att studier på grundläggande nivå inte gav samma ekonomiska avkastning som studier på högre utbildningsnivåer, vilket även ansågs vara en orsak till att bara en minoritet av studiemedelstagarna valde att ta studiemedlens lånedel. Studiemedlen befanns också utgöra en allt för svag drivkraft för studerande med kort utbildning och stora utbildningsbehov att påbörja studier. Slutligen gjorde kommittén bedömningen att låntagare som hade studerat på grundskolenivå var överrepresenterade bland de låntagare som hade problem att betala tillbaka sitt lån.

Kommittén ansåg sammantaget att det på sikt kunde finnas skäl att överväga om studiestöd till studerande på grundskolenivå borde lämnas i form av någon annan ersättning än studiemedel, men föreslog på kort sikt förändringar inom ramen för studiemedelssystemet.

Kommittén föreslog bl.a. att dagens högre bidrag borde avskaffas och ansåg i stället att det fanns starka skäl för att bidragsnivån ska variera mellan olika utbildningsnivåer. Principen borde enligt kommittén vara att bidragsnivån ska vara högre på lägre utbildningsnivåer än på högre. Kommittén ansåg att de mest förmånliga studiemedlen skulle ges till dem som hade störst behov av utbildning och föreslog att alla studerande på grundskolenivå skulle kunna få studiemedel med 80 procent bidrag och 20 procent lån. Förslaget bedömdes ge en rad positiva effekter:

- En hög bidragsnivå kompenserar för att utbildningen inte ger lika god ekonomisk avkastning som studier på högre utbildningsnivåer.
- Den högre bidragsnivån gör det lättare att klara sig på studiemedlen under utbildningstiden, även för dem som inte vill ta lån.

- När fler får en högre bidragsnivå behöver färre ta lån och den genomsnittliga skuldsättningen minskar, vilket även minskar återbetalningsproblemen.
- De ekonomiska förutsättningarna för studerande på grundskolenivå blir mer lika över landet i och med att behovet av försörjningsstöd minskar.
- En högre bidragsandel utgör en stimulans att påbörja studier, vilket kommittén ansåg särskilt motiverat för dem med kortast utbildning för vilka steget till studier ofta är större.

När det gällde tiden med studiemedel föreslog kommittén att alla studerande på grundskolenivå skulle ges en grundläggande rätt till studiemedel i två år. För dem som har särskilda skäl och därför behöver längre tid på sig än två år föreslogs att det ska ges en möjlighet att få studiemedel i ytterligare högst ett år. Utbildningsanordnaren skulle enligt förslaget i dessa fall göra en bedömning av de sökandes förkunskaper och behov. För grundskolestuderande ansåg kommittén det vara ett särskilt skäl om den studerande började sina studier på en mycket låg nivå och av den anledningen behövde längre tid på sig att läsa in samtliga kärnämnen på grundläggande nivå eller motsvarande.

Bakgrunden till att kommittén föreslog en enhetlig tidsgräns med ett ökat inslag av individuell prövning var bl.a. att man ansåg att den nuvarande bedömningen av de studerandes utbildningsbakgrund ofta är mycket svår att göra<sup>27</sup> samt att utbildningsbakgrunden inte alltid svarade mot behovet av utbildning i Sverige.

### Rapporter från CSN om studieekonomi och studieavbrott

I rapporten *Studiemedel till studerande på grundskolenivå*<sup>28</sup> behandlar CSN frågan om studiemedlens betydelse för studieavbrotten och fullföljandet på grundläggande nivå.<sup>29</sup> En hypotes i

---

<sup>27</sup> Detta ansåg kommittén bl.a. mot bakgrund av att många studerande har genomfört sin utbildning utomlands och att bedömningen av den tidigare utbildningen är särskilt svår när det rör sig om utomeuropeiska utbildningar. Svårigheterna ansågs leda till att personer med relativt likartad utbildningsbakgrund kunde bedömas olika.

<sup>28</sup> CSN (2010c). I undersökningen omfattas både studerande på grundläggande nivå inom komvux och inom folkbildningen. Studerande inom komvux utgör knappt 90 procent av dem som studerar på grundläggande nivå.

<sup>29</sup> Skolverket har med en mer generell ansats studerat orsakerna till studieavbrott. I rapporten *Redovisning av uppdrag om avbrott i vuxenutbildningen*<sup>29</sup> har Skolverket genom registerstudier försökt att förklara avbrotten. Skolverkets rapport sammanfattas i avsnitt 2.5.

CSN:s undersökning var att antalet studieavbrott är lägre bland studerande som har mer förmånliga studiemedel (den högre bidragsnivån). Enligt CSN:s hypotes skulle studerande med det högre bidraget och lån fullfölja sina studier oftare än framför allt studerande med generellt bidrag och utan lån.

CSN identifierade en viss skillnad i andelen studerande som avbröt sina studier åren 2006 och 2007, då en större andel av dem som studerade med generellt bidrag än med högre bidrag avbröt studierna. Under 2008 och 2009 var däremot andelen avbrott i princip lika oavsett studiestödssituation. CSN kunde därmed inte med grund i antalet avbrott dra slutsatsen att studerande med ett mindre förmånligt studiestöd eller ett lägre totalbelopp oftare avbryter studierna än studerande med mer förmånliga stöd eller högre totalbelopp. Inte heller studier enbart av dem som repetitionsstuderade på grundläggande nivå eller studier av studerande med respektive utan lån visade på några skillnader i andelen studerande som avbryter studierna.

CSN kompletterade registeruppgifterna med en enkätundersökning riktad till studerande på grundskolenivå.<sup>30</sup> Sammantaget angav 26 procent av respondenterna att de avbröt en eller flera kurser under terminen.

**Tabell 8.7** Svar på frågan: Fullföljde du de studier som du hade planerat höstterminen 2009? Fördelat efter olika bakgrundsuppgifter. Andel av studerande (procent)

		Ja (fullföljt studierna)	Nej (ej fullföljt studierna)
Kön	Kvinnor	76	24
	Män	67	33
Ålder	–24	75	25
	25–34	75	25
	35–	73	27
Invandrat eller ej	Ej invandrat	71	29
	Invandrat	77	23
Tidigare utbildning	Ingen	83	17
	Grundskola eller motsvarande	73	27
	Gymnasieskola eller motsvarande	75	25
	Högskola eller	60	40

<sup>30</sup> Undersökningen finns redovisad i CSN (2010c).

motsvarande			
	Ensamstående	62	38
	Ensamstående med barn	83	17
	Gift, sambo	67	33
Familjeförhållanden	Gift, sambo och barn	74	26
	Studiemedel med högre bidrag	74	26
	Studiemedel med generellt bidrag	76	24
Studiemedel	Studiemedel och studielån	67	33
<b>Totalt</b>		<b>74</b>	<b>26</b>

Källa: CSN (2010c).

Män angav oftare än kvinnor att de avbröt sina studier. De som hade invandrat till Sverige slutförde studierna enligt sin studieplan oftare än de som inte hade invandrat. Kanske något förvånande angav de som saknade tidigare utbildning att de fullföljde studierna i högre utsträckning än övriga. Studerande med eftergymnasial utbildning angav förhållandevis ofta att de hade avbrutit sina studier.

Studerande med studiemedel med olika bidragsnivåer uppvisade i enkäten inte några skillnader när det gällde andelen avbrott i studierna, vilket alltså överensstämmer med den registerstudie som CSN också genomförde.

**Tabell 8.8 Svar på frågan: Jag avbröt studierna främst på grund av...**

Andel (procent) av studerade höstterminen 2009 som anger att de avbröt någon kurs.

Angiven orsak	Andel
Kursen/kurserna var inte vad jag tänkt mig	1
Kursen/kurserna var för svåra	6
Problem med språket	10
Tidsbrist	6
Dålig hälsa	15
Fick arbete	11
Familjesituationen	16
Dåligt stöd från familjen	3
Dålig ekonomi (som gjorde att jag inte kunde koncentrera mig eller behövde arbeta för mycket vid sidan av studierna)	16
Annat	14

Källa: CSN (2010c).



De som helt eller delvis avbröt studierna angav skilda orsaker till detta. Ingen enskild avbrottsorsak kunde förklara en större andel av de relativt många avbrotten. De tre vanligaste orsakerna var dålig ekonomi,<sup>31</sup> familjesituationen och dålig hälsa. Ingen av dessa orsaker kunde dock enskilt förklara mer än 16 procent av avbrotten. Relativt många avbrott berodde också på att de studerande fick arbete eller på språkproblem.

CSN fann inga tydliga skillnader i hur många som angav dålig ekonomi som orsak till ett avbrott utifrån om de hade studiemedel med högre eller generellt bidrag eller om de hade studielån. CSN drog därför slutsatsen att det även ur detta perspektiv tycks som om studiemedlens utformning är av underordnad betydelse när det gäller möjligheterna att fullfölja studierna. Ensamstående med barn angav dock oftare än andra att ekonomin var orsak till de avbrutna studierna, vilket stödjer tidigare erfarenheter som visar att ensamstående med barn är en ekonomiskt utsatt studerandegrupp.<sup>32</sup>

Förutom beloppen kan det begränsade antalet studiemedelveckor vara en studiemedelsrelaterad orsak till studieavbrott. Av dem som fick helt avslag på sin ansökan om studiemedel hösten 2009 p.g.a. att de redan hade fått maximalt antal veckor med studiemedel var det, enligt CSN:s redan refererade rapport om studerande på grundskolenivå, 60 procent som valde att inte studera.<sup>33</sup> Av dem som delvis beviljades studiemedel och delvis fick avslag på sin ansökan p.g.a. att de använt alla sina veckor på grundskolenivån var det 12 procent som avstod från studier. De som fick delvis avslag på sin ansökan avbröt studierna något oftare än genomsnittligt.

Av dem som beviljas studiemedel har majoriteten en grundskoleutbildning eller motsvarande sedan tidigare och ges därmed rätt till studiemedel i maximalt 40 veckor. Bara en liten del av de studerande ges rätt till studiemedel i 100 veckor. Andelen studerande som ges rätt till de olika veckoantalen varierar något från år till år. De senaste åren har dock fördelningen stabiliserats. Ungefär 60 procent av de sökande beviljas studiemedel i maximalt 40 veckor,

---

<sup>31</sup> Vad som avsågs med dålig ekonomi framgår inte av undersökningen. Orsakerna till dålig ekonomi kan vara många och både studiemedelsrelaterade och andra. Bland de studiemedelsrelaterade orsakerna kan man tänka sig att studiemedelsbeloppen ansågs för låga, att man inte ville ta lån eller att man av olika orsaker inte kunde beviljas studiemedel. Orsaker vid sidan av studiemedelssystemet skulle t.ex. kunna vara att man inte har haft möjlighet att arbeta vid sidan av studierna eller att man haft för höga utgifter.

<sup>32</sup> Se bl.a. CSN (2009a). Det ska dock observeras att ensamstående med barn fullföljer sina studier oftare än genomsnittet, se tabell 8.7.

<sup>33</sup> Under hela 2009 fick cirka 1 400 sökande helt eller delvis avslag på sin ansökan om studiemedel p.g.a. att studiemedelveckorna var slut. Merparten av dessa fick delvis avslag.

35 procent beviljas studiemedel i 80 veckor och cirka fem procent av de sökande anses behöva färdighetsträning och beviljas därför studiemedel i maximalt 100 veckor.

CSN konstaterade i undersökningen att de flesta som fick avslag på sin ansökan om studiemedel hade maximalt 40 studiemedelsveckor att röra sig med, dvs. de hade en grundskoleutbildning eller motsvarande sedan tidigare. Mer än hälften av dem som fick avslag på grund av veckoreglerna hösten 2009 tillhörde denna grupp. Av dem som hade förbrukat samtliga sina veckor var dock de som började sina studier på en mycket låg nivå, dvs. var i behov av färdighetsträning, klart överrepresenterade. Av samtliga avslagsbeslut var det 21 procent som riktades till studerande som behövde färdighetsträning när de påbörjade sina studier, trots att dessa det året bara utgjorde sex procent av hela populationen.

Resultaten i CSN:s undersökning indikerar alltså att merparten av dem som inte har hunnit klart med studierna när studiemedelsveckorna tar slut är studerande som sedan tidigare har en grundskoleutbildning eller motsvarande. För relativt många är 40 veckor ändå för lite för att inhämta de kunskaper som behövs för att gå vidare. Dessutom har många av dem med mycket kort tidigare utbildning och små förkunskaper oproportionerligt ofta svårt att hinna klart med sina studier under de 100 veckor som står till buds. En majoritet av dem som får helt avslag på sin ansökan avstår från att studera.

### Rapport från CSN om återbetalning av studielån

I rapporten *Annuitetslån för studier – tio år efter studiestödsreformen* utvärderar CSN bl.a. situationen för låntagare som tagit lån i samband med studier på grundskolenivå.<sup>34</sup> Av rapporten framgår att studerande på grundskolenivå som tar lån ofta får någon eller några studiemedelsavgifter överlämnade till Kronofogdemyndigheten. Av dem som tagit lån för grundskolestudier under ett visst år får enligt CSN:s redovisning genomgående mellan 54 och 57 procent av låntagarna senare hela eller delar av ett årsbelopp överlämnat till Kronofogdemyndigheten. Andelen låntagare med betalningsproblem är enligt CSN:s rapport mer än tio gånger så hög bland dem som tagit

---

<sup>34</sup> CSN (2011a). Med studerande på grundskolenivå avses i rapporten studerande på grundskolenivå oavsett om studierna bedrivits på grundläggande nivå inom den kommunala vuxenutbildningen eller på folkhögskola.

lån för grundskolestudier, jämfört med dem som tagit lån för studier på eftergymnasial nivå.

Låntagare med bl.a. låga inkomster kan ansöka om att få nedsättning av sina årsbelopp. Av de återbetalningsskyldiga låntagarna med annuitetslån beviljades 18 procent nedsättning av årsbeloppet under 2011. En större andel av låntagarna med högst grundskolestudier beviljas nedsättning, jämfört med låntagare som studerat på högre nivåer.

Det är många låntagare som inte ansöker om nedsättning av sina årsbelopp trots att de skulle kunna få det. De flesta av dessa klarar av att betala sina avgifter enligt återbetalningsplanen. Enligt CSN var det dock drygt 13 000 låntagare som skulle kunnat få nedsättning under 2008, men som inte ansökte om det, och som samtidigt hade betalningsproblem. Studerande med högst grundskolestudier är de som har den största andelen återbetalningsskyldiga låntagare som inte ansöker om nedsättning, men som enligt tillgängliga inkomstuppgifter skulle ha rätt till det. CSN konstaterar också att låntagare som läst på grundskolenivå var överrepresenterade bland dem som inte ansökte om nedsättning trots att de skulle ha kunna beviljas ett lägre årsbelopp och som också fick betalningsproblem.

## **8.2 Ekonomiska drivkrafter inom ramen för studiemedelssystemet**

I utredningens uppdrag ligger att föreslå förändringar av studiemedelssystemet som kan förbättra förutsättningarna för studerande att fullfölja utbildningen. I detta avsnitt diskuteras möjligheterna att införa eller förändra incitamenten för effektiva studier inom studiemedelssystemet. Utredningens bedömning och ställningstagande kring sådana förändringar redovisas i avsnitt 8.4.9.

### **8.2.1 Drivkrafter för snabba och effektiva studier i dagens studiemedelssystem**

Två sorters ekonomiska drivkrafter finns redan inom ramen för studiemedelssystemet, dels positiva drivkrafter som uppmuntrar ett visst beteende, dels negativa som är av mer tvingande karaktär.

Den kanske viktigaste drivkraften är att det finns studiemedel som täcker de studerandes levnadsomkostnader och som gör det

möjligt för de studerande att studera och, om de så önskar, att avstå från att arbeta parallellt med studierna.<sup>35</sup> Detta kan, tillsammans med de krav som finns på aktiva studier,<sup>36</sup> vara ett incitament för de studerande att fokusera på studierna och att fullfölja dem.<sup>37</sup> Även fribeloppsgränsen – gränsen för hur mycket studerande kan tjäna utan att studiemedlen reduceras – kan ses som en drivkraft att satsa på studierna i stället för att arbeta vid sidan av.

För rätt till fortsatta studiemedel ställs krav på uppnådda studieresultat – studierna ska ha bedrivits i normal takt. Detta innebär att studerande som tänker fortsätta att studera med studiemedel måste presteras resultat för att ha en säkrad studiefinansiering.

Tidsgränsen för studiemedel uttrycks i ett maximalt antal studiemedelsveckor för studier på grundläggande nivå. Denna utgör en drivkraft att bli klar med studierna inom de veckor som medges.

Studielån som tagits i samband med behörighetsgivande studier på grundläggande och gymnasial nivå skrivs av om den studerande går vidare till högskolestudier.<sup>38</sup> Det kan möjligen anses tveksamt om bestämmelsen uppmuntrar till snabba studier på den grundläggande nivån, men den kan ändå sägas uppmuntra en progression i utbildningsgången. Studerande som inte fullföljer den grundläggande nivån med godkända studieresultat har knappast heller möjlighet att senare fortsätta studierna på högskolan.

## 8.2.2 Betydelsen av ekonomiska incitament i teorin

Den ekonomiska teoribildningen om ekonomiska incitament bygger i huvudsak på att personer agerar rationellt för att maximera sin ekonomiska nytta. Utbildning ger ofta bättre utsikter på arbetsmarknaden och högre lön, vilket gör utbildning attraktiv även om den som studerar måste avstå från arbetsinkomster under studietiden. Den studerande investerar i sin egen kunskap och pro-

---

<sup>35</sup> De flesta studier av arbete parallellt med studier tyder på att det finns ett negativt samband mellan mycket arbete och goda studieresultat, även om vissa studier inte har kunnat belägga sambandet. Se t.ex. IFAU (2011); Uusitalo, R. (2010); Statens uddannelsesstøtte (2008). En finsk studie kunde inte belägga något samband mellan låntagande och examination, vilket kan indikera att de som arbetar vid sidan av studierna inte hade sämre studieprestationer än de som tog lån, se Asplund, R. (2009). I enkätundersökningar genomförda av CSN tycks det inte heller finnas något samband mellan arbete och studieresultat, se CSN (2010b).

<sup>36</sup> Den som avbryter sina studier kan inte längre uppbära studiemedel och riskerar att få ett återkrav av studiemedel som har betalats ut för tiden efter avbrottet.

<sup>37</sup> Att förmånliga studiestöd ökar genomströmningen får stöd i vissa studier, se t.ex. Hossler, D. (2009).

<sup>38</sup> Det görs ingen avskrivning för t.ex. gymnasiala studier som inte ger högskolebehörighet.

duktivitet.<sup>39</sup> Genom arbetsmarknadens sätt att fungera finns det därför ofta ekonomiska drivkrafter att studera och att göra det snabbt och effektivt.

Ett studiestöd och dess utformning kan förstärka eller försvaga de ekonomiska drivkrafterna. Studiestödet gör inkomstbortfallet under studietiden mindre och ökar därmed livsinkomsten för dem som studerar. Ett generöst studiestöd gör att fler väljer att studera. Samtidigt kan ett förmånligt studiestöd fungera kvarhållande i studier i och med att det gör studierna billigare.<sup>40</sup>

Trots de ekonomiska fördelarna med att studera tyder forskning om studieval och studiegenomförande ganska genomgående på att ekonomiska drivkrafter har en mer begränsad betydelse för de studerandes beteende, agerande och resultat än de renodlade ekonomiska modellerna antar. Många andra faktorer framhålls som viktiga för både studieval och studieprestation. Framför allt gäller detta de studerandes socioekonomiska bakgrund, kön, motivation och mål, förmåga och tidigare utbildningsresultat. Utöver detta har det pedagogiska upplägget betydelse, liksom andra former av stöd under studietiden.<sup>41</sup> Olika personer uppfattar dessutom ekonomiska incitament på olika sätt. Ett incitament kan ha stark påverkan på en individ men svag eller ingen påverkan på en annan.<sup>42</sup> Generellt tycks exempelvis studerande från hem med låg utbildningsnivå vara mer priskänsliga och mer försiktiga när det gäller låntagande.<sup>43</sup> Detta kan även innebära att de är mer känsliga för ekonomiska drivkrafter.

Trots de nämnda begränsningarna är det från ett teoretiskt perspektiv ändå rimligt att anta att ekonomiska faktorer *kan* spela viss roll, även om det givetvis inte går att begränsa de ekonomiska drivkrafterna till att enbart omfatta studiestödet. Både arbetsmarknadssituationen och det allmänna ekonomiska tillståndet påverkar utbildningsval och agerande under studietiden. Utredningens uppdrag inom studiemedelsområdet omfattar alltså bara en liten del av de ekonomiska faktorer som påverkar möjligheterna och ambitionen att fullfölja studierna.

Om ekonomiska drivkrafter ska användas är det av vikt att dessa drivkrafter utformas på ett lämpligt sätt. I tiden närliggande ekonomiska vinster kan exempelvis antas ha större betydelse för val

---

<sup>39</sup> Becker, G.S. (1964).

<sup>40</sup> Uusitalo, R. (2010).

<sup>41</sup> Vossensteyn, H. (2005a).

<sup>42</sup> Vossensteyn, H. (2005a).

<sup>43</sup> Vossensteyn, H. (2005b).

och agerande än en ekonomisk fördel längre fram i tiden. Dessutom är det viktigt att ekonomiska incitament är tydliga och enkla att förstå.<sup>44</sup>

### 8.2.3 Undersökningar om utfallet av ekonomiska drivkrafter

Många av de studier som handlar om ett studiestöds eller studielåns betydelse för genomströmning och examensfrekvens är inte relevanta för utredningen, bl.a. på grund av att de jämför ett tillstånd med studiestöd med ett tillstånd utan studiestöd.<sup>45</sup> Sådana studiers relevans är liten eftersom ett avskaffande av studiemedelssystemet inte är en fråga för utredningen.

Det finns ett antal internationella studier som särskilt har studerat direkta ekonomiska incitament i form av en utbetalning till dem som klarar sina studier. Resultaten från dessa undersökningar är dock inte helt entydiga. Studierna är även gjorda i andra miljöer än inom svensk komvux och har avsett andra åldersgrupper än vuxenstuderande.<sup>46</sup> Vi bedömer att dessa studier är av begränsat värde för det syfte denna utredning har.

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

I december 2012 lämnade Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) rapporten *Ekonomiska drivkrafter och studieresultat – effekter av sfi-bonus*.<sup>47</sup> Utvärderingen av sfi-bonusen visar att den fick en inte helt obetydlig effekt på

---

<sup>44</sup> Vossensteyn, H. (2005a); Uusitalo, R. (2010).

<sup>45</sup> Se t.ex. Dowd A. (2006); Hossler, D. (2009).

<sup>46</sup> En studie av utbetalningar till engelska ungdomar i motsvarande gymnasieskolan visade att en ekonomisk ersättning gav mycket positiva effekter genom att antalet studieavbrott minskade (Dearden, L. [2009]). En studie av terminsvisa utbetalningar till collegestuderande i Kanada visade att en bonus fick begränsat positiva resultat på prestationerna (Angrist, J. [2010]). En undersökning av ekonomisk ersättning till elever i amerikansk grundskola visade på positiva effekter i vissa ämnen, men kunde inte påvisa några effekter i andra ämnen. (Bettinger, E. [2008]). En omfattande studie av amerikansk grundskola visade att ekonomisk ersättning gav signifikanta resultat när den gavs för lärandeinsatser, t.ex. närvaro i undervisningen eller att läsa en bok, men inga eller mycket små effekter när den gavs för studieresultat. Detta förklarades av att många elever inte visste hur man skulle åstadkomma ett gott studieresultat eller inte klarade att genomföra studierna som planerat. (Fryer, R. [2011]).

<sup>47</sup> IFAU (2012a).

studieresultat i Stockholm, men ingen påvisbar effekt i övriga delar av landet. I Stockholm beräknade IFAU att som en följd av bonusen var det tre personer av hundra som fullföljde en sfi-kurs inom tidsgränsen för bonus, som inte hade gjort det annars. Sfi-bonusen gav inga säkerställda effekter på deltagandet i utbildning, även om det fanns en tendens till ökat deltagande i Stockholm.<sup>48</sup> Eftersom många sfi-studerande fortsätter sina studier på grundläggande nivå inom komvux, bör resultatet kunna ge viss kunskap om betydelsen av ekonomiska incitament även för studerande på grundläggande nivå i komvux.

I Norge infördes i mitten av 2000-talet en kvalitetsreform i syfte att öka genomströmningen i studier. Ett syfte var att minska de studerandes arbete vid sidan av studierna. En s.k. konverteringsordning infördes som innebär att delar av studielånen i efterhand kan omvandlas till bidrag – ju fler poäng de studerande klarar, desto större andel av lånen omvandlas till bidrag. En utvärdering som genomfördes 2007 visade att reformen inte fick de studerande att arbeta mindre men att den bidrog till en begränsad ökning av antalet avklarade poäng.<sup>49</sup>

I Finland infördes 2005 ett särskilt skatteavdrag för studerande som tar lån och dessutom klarar sina studier inom normaltiden för sin utbildning plus högst ett år. Avsikten med skatteavdraget var att uppmuntra de studerande att ta studielån för att på så sätt skapa bättre förutsättningar för fler att bedriva effektiva heltidsstudier. Åtgärden ledde dock inte till något ändrat beteende bland de studerande.<sup>50</sup>

I Sverige har kraven på studieresultat för rätt till fortsatta studiemedel ändrats vid två tillfällen de senaste åren. Dels sänktes kraven för studerande på vissa högskoleutbildningar 2007, dels skärptes kraven för samtliga studerande med studiemedel den 1 juli 2010. De sänkta kraven på studieresultat vid vissa högskoleutbildningar gav inte någon entydig effekt på studieresultaten: på vissa utbildningar där kraven ändrats blev studieresultaten bättre

<sup>48</sup> En tänkbar förklaring att sfi-bonusen tycks ha fått vissa effekter i Stockholm men inte i övriga landet är enligt rapporten att studerande i Stockholm gavs möjlighet att påbörja sfi-studier relativt snabbt, vilket kan ha gett ökade möjligheter att uppnå kursmålen inom den stipulerade tiden för att få en bonus.

<sup>49</sup> Kunnskapsdepartementet (2007).

<sup>50</sup> Folkpensionsanstalten (2008). Inte heller den svenska fribeloppsgränsen tycks ha någon större påverkan på de studerandes arbete och inkomster. Det är t.ex. inte oproportionerligt många studiemedelstagare som har inkomster som ligger precis under fribeloppsgränsen (Uusitalo, R. [2010]). De senaste årens höjningar av fribeloppsgränsen har inte heller lett till att en större andel av de studerande har valt att arbeta vid sidan av studierna (CSN [2012c]).

och på andra sämre.<sup>51</sup> De skärpta kraven under 2010 påverkade inte det genomsnittligt avklarade antalet högskolepoäng. Andelen studerande med ett resultat under gränsen för en garanterad rätt till studiemedel minskade dock marginellt (med en procentenhet).<sup>52</sup>

Inom studielånesystemet finns det, som även redovisas ovan, olika regler som ska uppmuntra studerande att ta lån, vilket i sin tur ska göra effektiva studier möjliga. Det handlar dels om möjligheter till nedsättning av de årliga återbetalningsbeloppen för låntagare med låga inkomster, dels om möjligheter att få hela eller delar av studieskulden avskriven vid exempelvis arbetsförmåga och dödsfall. Vuxenstuderande som fortsätter sina studier på högskolenivå kan få avskrivning med upp till hälften av det lån de tog på grundläggande eller gymnasial nivå. En utvärdering CSN har genomfört tyder på att dessa förmåner inom lånesystemet har mycket liten påverkan på de studerandes val att studera och ta lån.<sup>53</sup>

#### 8.2.4 Mått på framgångsrika och fullföljda studier på grundläggande nivå

Innan eventuella ekonomiska incitament inom studiemedelssystemet kan övervägas måste det, utöver sådana incitaments betydelse, diskuteras vilka beteenden och prestationer som ska uppmuntras. Att hitta lämpliga mått och att mäta prestationer är förhållandevis enkelt i programbaserade utbildningssystem med klara utbildningsmål och givna förkunskapskrav som är lika för alla.<sup>54</sup> I ett sådant system kan ett fullföljande i enlighet med utbildningsplanen uppmuntras och de studerande har någorlunda likartade förutsättningar att uppnå utbildningsmålen.

Inom komvux på grundläggande nivå finns ingen utbildningsplan som gäller samtliga studerande. Studerande har olika studiemål och de planerade studierna skiljer sig mellan de studerande. Det gör det svårare att avgöra vilka prestationer som ska uppmuntras med eventuella ekonomiska fördelar. Dessutom har de studerande helt olika studieförutsättningar, vilket gör prestationer svåra att jämföra.

Det går dock att identifiera några olika mått som skulle kunna tjäna som utgångspunkter för ekonomiska incitament inom studie-

---

<sup>51</sup> CSN (2010a).

<sup>52</sup> CSN (2012a).

<sup>53</sup> CSN (2011a).

<sup>54</sup> Se t.ex. den diskussion som förs i SOU 2009:28.



medelssystemet. Att knyta incitament till de olika måtten är dock förknippat med olika för- och nackdelar, vilka diskuteras i utredningens bedömning i avsnitt 8.4.9 nedan.<sup>55</sup>

- Godkända verksamhetspoäng per studievecka

Ett sätt att mäta genomströmning och prestation är att utgå från antalet avklarade och godkända kurser i förhållande till den tid och omfattning den studerande har haft studiemedel. En heltidsstuderande som har studerat på heltid i 20 veckor med studiemedel skulle t.ex. kunna ”belönas” om han eller hon med godkänt resultat klarar 400 verksamhetspoäng under perioden med studiemedel eller inom viss tid efter periodens slut. Ett sådant mått ger en objektiv bild av vad den studerande har klarat som kan tillämpas lika över landet.

- Studietid

Ett annat möjligt mått är de studerandes studietider. Kortare studietider kan uppmuntras i förhållande till längre. En möjlighet skulle kunna vara att använda den individuella studieplanen som ett mått för hur länge studierna bör pågå. Den som fullföljer studierna på den tid som den individuella studieplanen anger skulle i så fall premieras. Incitament knutna till ett liknande mått skulle kunna uppmuntra snabba studier och en hög genomströmning.

- Fullföljande av påbörjade kurser

Ytterligare ett möjligt mått för att bedöma studieprestationer är att utgå från studieavbrotten. Studieavbrotten ses som ett problem inom komvux och studerande som fullföljer kurser de påbörjat skulle kunna premieras i förhållande till dem som avbryter kurser.

- Fortsatta studier på gymnasial nivå eller på någon annan högre utbildning

Redan i dag premieras en övergång från studier på grundläggande och gymnasial nivå till högskolestudier. Avskrivning av lån görs för dem som klarar ett visst antal högskolepoäng. Ett liknande system kan tänkas för dem som övergår från studier på grundläggande nivå till studier på gymnasial nivå eller till andra typer av fortsätt-

---

<sup>55</sup> Frågan om särskilda aktivitets- eller närvarokrav diskuteras separat i kapitel 9.

ningsstudier. Kravet på fortsatta studier kan kombineras med att dessa måste fullföljas med godkända resultat.

### **8.3 Problem inom dagens studiemedelssystem**

I detta avsnitt diskuteras problem som utredningen har identifierat inom dagens studiemedelssystem. Problemen avser två områden, dels problem som hindrar fullföljande och hög genomströmning, dels problem med återbetalningen av lån och återkrav. I det senare avsnittet görs en särskild analys av betalningsproblemens karaktär och dessutom diskuteras principiella överväganden kring lånefinansiering av studier på grundläggande nivå. Utredningens överväganden och förslag finns i avsnitt 8.4, där de olika problemen även sätts in i ett större sammanhang.

#### **8.3.1 Problem som påverkar fullföljande och genomströmning**

##### **Studiemedlen stödjer inte alltid en flexibel vuxenutbildning**

En återkommande kritik mot studiemedelssystemet är att det på ett övergripande plan inte stödjer den strävan mot flexibilitet och individanpassning som finns inom vuxenutbildningen. Denna synpunkt har framförts av många under flera års tid, t.ex. av Kunskapslyftskommittén och Studiesociala kommittén.

I samband med utredningens besök i kommuner har liknande synpunkter framkommit. En övergripande bedömning som ganska många återkommer till är att studiemedelssystemet inte går hand i hand med den flexibilitet och de individuella lösningar som eftersträvas inom vuxenutbildningen. Det finns en viss förståelse för att så är fallet eftersom det måste finnas en likformighet i hanteringen av en ekonomisk ersättning till enskilda, men en ökad flexibilitet inom studiestödet förespråkas ändå av de flesta. Studiestödet styr enligt flera företrädare för vuxenutbildningen ofta deltagarnas utbildningsval, vilket inte anses önskvärt.

Dagens studiemedelssystem är i mångt och mycket utformat för att vara enkelt, lättbegripligt och rättvist. De olika studiestöd som fanns tidigare har avskaffats och olika möjligheter till skälsprövning har successivt inskränkts. Enligt utredningen har detta övervägande varit en positiv utveckling eftersom systemet har blivit mer över-

skådligt, enklare att begripa och mer likformigt. Systemet tycks också fungera väl framför allt när det gäller programbaserade utbildningar på högskolenivå, där utbildningarna ryms inom de tidsramar som ges.

Studiemedelssystemets utveckling har dock gått i motsatt riktning i förhållande till utvecklingen av vuxenutbildningen och i förhållande till studerandegruppen på den grundläggande nivån. Vuxenutbildningen har gått i riktning mot ökad individanpassning och flexibilitet och studerandegruppen på den grundläggande nivån har blivit allt mer heterogen bl.a. vad gäller utbildningsbakgrund och behov. Just för studerande på grundläggande nivå är det därför många gånger ett problem att studiemedelssystemet innehåller så få möjligheter till individanpassning. Detta tar sig uttryck i olika delar av studiemedelsregelverket, framför allt i bestämmelserna om maximal tid med studiemedel.

### **Kärv ekonomisk situation**

I kapitel 7 beskriver utredningen den ekonomiska situationen och försörjningen för studerande inom komvux. Av genomgången framgår bl.a. att nettointkomsten för heltidsstuderande på grundläggande nivå inom komvux i genomsnitt är cirka 100 000 kronor om året. Denna inkomst ligger långt under riksgenomsnittet och torde innebära att de studerande i allmänhet, och ensamstående studerande med barn i synnerhet, har en mycket kärv ekonomisk situation. Många som studerar på grundläggande nivå saknar dessutom en partner som kan bidra och stötta ekonomiskt.

Trots de låga inkomsterna avstår majoriteten av de studerande från att ta studielån. En förklaring till detta är sannolikt att de studerande är oroliga för återbetalningen av lånen, särskilt i ljuset av att många bedömer att arbetsmarknadssituationen är osäker. En annan förklaring till att många avstår från att låna är att en del kommuner erbjuder försörjningsstöd som komplement till studiebidraget utan att ställa krav på att de studerande ska ta studielån. Av de heltidsstuderande som får försörjningsstöd (35 procent av studerandegruppen) och har studiebidrag är det mindre än hälften som även tar lånet (se bilaga 5). Detta tyder på att många kommuner beviljar försörjningsstöd utan att ställa krav på låntagande. I andra kommuner ställs dock krav på att de studerande tar ut lånedelen om de ska kunna få kompletterande försörjningsstöd. Detta

innebär att de ekonomiska förutsättningarna varierar för studerande i olika kommuner.

Även om det är förhållandevis få studerande som anger att de avbryter studierna främst p.g.a. ekonomiska skäl, är det troligt att den kärva ekonomiska situationen ofta är en bidragande orsak till studieavbrott. Detta kan enligt utredningens bedömning särskilt antas gälla ensamstående studerande med barn och studerande som inte vill ta lån och som bor i kommuner som kräver låntagande för att försörjningsstöd ska kunna beviljas.

### **Antalet studiemedelsveckor kan inte anpassas till behoven**

Drygt 300 sökande får årligen avslag på sina studiemedelsansökningar p.g.a. att veckorna med studiemedel på den grundläggande nivån har tagit slut, och cirka 1 100 sökande får delvis bifall och delvis avslag. Andelen som får avslag p.g.a. att veckorna tar slut är betydligt högre bland dem som ansöker om studiemedel för studier på grundläggande nivå än för studier på gymnasial eller eftergymnasial nivå.

Statistiken över antalet avslag ger inte någon fullständig bild över hur många personer som skulle behöva studiemedel under längre tid. Det finns skäl att tro att fler studerande berörs av tidsgränserna eftersom det är troligt att en del avstår från att lämna in en ny ansökan om studiemedel när studiemedelsveckorna har tagit slut. Vägledare och lärare har också framfört till utredningen att det inte är helt ovanligt att studerande övergår till studier på gymnasial nivå när studiemedelsveckorna på den grundläggande nivån har tagit slut, trots att de inte är redo för studier på den nivån.

Utredningens erfarenheter från studiebesök och expert- och referensgruppsmöten är att de nuvarande reglerna om antal studiemedelsveckor upplevs som allt för stelbenta. Den kanske vanligaste synpunkten som över huvud taget har framförts till utredningen är att det är ett problem för många att studiemedelsveckorna inte räcker till. De som är berättigade till studiemedel i 100 veckor är överrepresenterade bland dem som får avslag och verkar därmed vara de som har störst problem att hinna med sina studier inom tidsramarna.

De studerandes utbildningsbakgrund anses allmänt vara en viktig faktor när behovet av utbildning ska bedömas. Andra

faktorer kan dock också ha stor betydelse, t.ex. vilket språk som är den studerandes modersmål, ursprungligt utbildningsland, hur länge det var sedan utbildningen bedrevs, kulturell bakgrund, familjesituation, hälsoläge och målet med utbildningen m.m. Många kommunföreträdare har mot denna bakgrund ifrågasatt att utbildningsbakgrunden är den enda faktor som beaktas när antalet studiemedelsveckor fastställs, samtidigt som möjligheterna att få dispens är små. Det har särskilt lyfts fram att regelverket utgör ett problem för studerande med romskt ursprung eftersom dessa ofta har en särskilt svag utbildningstradition och en lång väg till utbildningsmålen.

Samtidigt som det finns behov av mer flexibla veckogränser är det viktigt att minnas att de allra flesta studerande på grundläggande nivå klarar av att fullfölja sina studier inom ramen för de veckoantal som medges. Skolverket har angivit att den genomsnittligt planerade studietiden på den grundläggande nivån är ett år. De som studerar en kurs har en genomsnittlig planerad studietid på 41 veckor, de som läser två kurser har en genomsnittligt planerad studietid på 86 veckor och de som läser tre kurser planerar genomsnittligt att studera i 99 veckor. Ungefär hälften av de studerande läser en (1) kurs.<sup>56</sup> Av studiemedelstagarna har cirka 80 procent studiemedel för studier på grundläggande nivå i totalt högst 40 veckor (omräknat till heltidsstudiemedel).<sup>57</sup> I genomsnitt har studiemedelstagarna med lån på den grundläggande nivån studiemedel i 28 veckor på grundläggande nivå och i 83 veckor totalt.<sup>58</sup> För de allra flesta bör alltså antalet studiemedelsveckor inte vara något problem.

Utredningens sammantagna bedömning är ändå att de begränsningar som finns för antalet veckor med studiemedel är ett problem för många studerande, även om flertalet klarar sig väl med de veckoantal som redan erbjuds. Vi bedömer att problemet har sin grund i att de studerandes utbildningsbakgrund är den enda faktor som beaktas när antalet studiemedelsveckor fastställs, trots att många fler faktorer påverkar behovet. I kombination med små möjligheter att få förlängd tid med studiemedel kan detta leda till stora konsekvenser i enskilda fall, ofta med studieavbrott som följd.

---

<sup>56</sup> Skolverket (2012b).

<sup>57</sup> Det ska observeras att en del av dessa givetvis kan ha haft önskemål om att få studiemedel under längre tid.

<sup>58</sup> Avser låntagare som blev återbetalningsskyldiga på sina studielån 2012.

### En del studerande läser många kurser enbart i syfte att få heltidsstudiemedel

Vid utredningens kommunbesök och möten med vägledare, lärare och elever har reglerna för heltid och deltid framhållits som ett stort praktiskt problem med studiemedelssystemet. Problemet består i att studerande väljer heltidsstudier enbart av skälet att få heltidsstudiemedel. Även utbudet av kurser kan styras mot utbildningspaket på heltid. Strävan efter att få fulla studiemedel styr alltså, enligt både företrädare för kommunerna och studerande, mot heltidsstudier trots att sådana inte alltid är lämpliga eller nödvändiga. Ett flertal kommunföreträdare menar att problemet är särskilt stort när det gäller högutbildade studerande som egentligen bara skulle behöva studera svenska som andraspråk. Detta problem framhålls även av Skolinspektionen i rapporten *Grundläggande vuxenutbildning. En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen*.<sup>59</sup>

Att studerande läser fler ämnen än nödvändigt kan få olika negativa konsekvenser, t.ex. att studierna tar längre tid än nödvändigt, att studieskulden blir onödigt hög eller att den studerande inte klarar av sina studier. En informant uttryckte saken som att ”när man är på språng mellan fyra olika ämnen fixar man det ofta inte.” Dessutom kan taktiska avhopp förekomma från sådana kurser som de studerande egentligen inte har kunskapsmässiga behov av att läsa.

Problemet med att studerande eftersträvar heltidsstudier för att klara sin försörjning kan alltså vara en av flera orsaker som bidrar till det mycket höga antalet studieavbrott på grundläggande nivå. Det finns dock inte någon statistik som visar hur stor andel av avbrotten som har sådana orsaker. I de undersökningar om avbrott som har genomförts av CSN och Skolverket har inte problemets omfattning kunnat ringas in. Avbrott av detta skäl kan återfinnas i olika kategorier, t.ex. att ”studierna var för svåra”, ”tidsbrist” eller ”andra skäl för avbrott”. Inte heller statistiken över antalet studiemedelstagare som studerar på heltid (cirka 70 procent) respektive deltid (cirka 30 procent) säger något om hur många som studerar på heltid utan att egentligen vara i behov av att göra det.

Det nämnda problemet kan vara särskilt uttalat när det gäller studerande med funktionsnedsättning.<sup>60</sup> Den som har funktions-

---

<sup>59</sup> Skolinspektionen (2012a).

<sup>60</sup> Se t.ex. Specialpedagogiska skolmyndigheten (2010).

nedsättning kan ofta vara i behov av en anpassad studiegång i lägre takt. I dag finns det möjlighet att bevilja studiemedel med ett högre belopp för den som p.g.a. funktionsnedsättning behöver lägga ner mer tid på studierna än antalet verksamhetspoäng motsvarar. Studiemedel beviljas dock enbart för studietid och aldrig om studieåtagandet är lägre än 50 procent av heltid. Eftersom prövningen är förhållandevis restriktiv kan det finnas studerande med funktionsnedsättning som antingen inte kan beviljas studiemedel med ett belopp som motsvarar arbetsinsatsen eller som är registrerad på flera kurser bara för att komma upp i ett studiemedelsbelopp som motsvarar den tid som läggs ned på studierna.

### **Den som snabbt tar sig igenom sfi kan bli nekad grundläggande rätt till svenskt studiestöd**

Vid utredningens kommunbesök har det flera gånger förts fram att det finns studerande som tar sig igenom sfi mycket snabbt och därför ofta inte har hunnit få en grundläggande rätt till svenskt studiestöd när de påbörjar studierna på grundläggande nivå. Orsaken är att de har varit i Sverige under kort tid och inte bedöms ha tillräcklig anknytning till landet enligt de regler som finns för detta.

Under 2011 fick cirka 1 400 utländska medborgare som ansökte om studiemedel för studier på grundläggande nivå avslag på sina ansökningar p.g.a. att de inte hade grundläggande rätt till studiemedel.

Att personer som snabbt tar sig igenom sfi inte får studiemedel när de ska påbörja komvux på grundläggande nivå kan vara ett problem om de studerande saknar annan försörjning i form av t.ex. ett arbete, etableringsersättning, stöd från anhöriga eller försörjningsstöd. I vissa fall kan det leda till att studierna och inträdet på arbetsmarknaden därmed fördröjs.

### **8.3.2 Problem med återbetalningen av lån och återkrav**

#### **Indikationer på återbetalningsproblem**

Det har tidigare funnits tydliga indikationer på att låntagare som studerar på grundläggande nivå och tar lån i samband med dessa studier ofta får problem med återbetalningen av lånen. Många har

hamnat med krav hos Kronofogdemyndigheten och det tycks också vara många som inte tillvaratar sina rättigheter när det gäller att ansöka om nedsatt årsavgift.<sup>61</sup> Liknande problem har identifierats i andra länder. I exempelvis Norge har studerande som tagit lån i samband med studier på lägre utbildningsnivåer betydligt svårare att betala tillbaka sina lån än de som lånat för studier i högre utbildning.<sup>62</sup>

Utredningen har till uppgift att analysera situationen för de studerande när det gäller återbetalning av lån och återkrav och vid behov föreslå förändringar i syfte att förbättra möjligheten för låntagarna att betala tillbaka sina skulder. I detta avsnitt behandlar vi återbetalningssituationen när det gäller lån och återkrav, samt för en mer principiell diskussion om låntagande vid studier på grundläggande nivå. Utredningen återkommer till bedömningar och förslag längre fram i detta kapitel.

### Långvariga problem för låntagare med lägst utbildning

#### *Tidigare utredningar har visat på återbetalningsproblem*

CSN har tidigare visat att mer än hälften av dem som enbart tar lån för studier på grundläggande nivå någon gång under en knapp tioårsperiod får krav på återbetalning av lånet överlämnade till Kronofogdemyndigheten.

---

<sup>61</sup> CSN (2010c) och CSN (2011a). Enligt uppgift har CSN inlett ett arbete för att förbättra återbetalningssituationen. Se Dagens Nyheter 2013-01-21.

<sup>62</sup> <https://www.lanekassen.no> (2012-10-16).



**Tabell 8.9** Antal och andel (procent) låntagare med avgift som har överlämnats till Kronofogdemyndigheten (KFM), fördelat efter utbildningsnivå<sup>1</sup>

År för låntagande	Lägsta utb. nivå	Högsta utb. nivå	Antal till KFM	Totalt antal låntagare	Andel till KFM
2002	Grundläggande	Grundläggande	2 094	3 937	55
	Grundläggande	Gymnasial	2 145	3 548	38
	Gymnasial	Gymnasial	14 075	59 409	24
	Gymnasial	Eftergymnasial	980	10 395	9
	Eftergymnasial	Eftergymnasial	13 054	261 447	5

<sup>1</sup> Enbart återbetalningsskyldiga låntagare med *annuitetslån* ingår i redovisningen, dvs. låntagare som tagit lån fr.o.m. den 1 juli 2001. För låntagare som studerat på samma utbildningsnivå hela året anges samma nivå som både lägsta och högsta utbildningsnivå. I tabellen redovisas inte låntagare som under samma år studerat på mer udda kombinationer av utbildningsnivåer under samma år, t.ex. på grundläggande och eftergymnasial nivå. Avser studerande som tog lån 2002.

Källa: CSN (2010c).

Andelen låntagare med betalningsproblem minskar med stigande utbildningsnivå och för dem som enbart läst på eftergymnasial nivå är det cirka fem procent som får krav överlämnade till Kronofogdemyndigheten under samma tidsperiod.<sup>63</sup> Studerande på grundläggande nivå är alltså kraftigt överrepresenterade bland de låntagare som får betalningsproblem.

#### *Återbetalningsproblemen är ofta långvariga*

Utredningen har med hjälp av CSN tagit fram aktuella uppgifter för att få en bild av den nuvarande situationen och för att undersöka betalningsproblemens varaktighet och orsaker.

<sup>63</sup> CSN (2010c).

**Tabell 8.10** Antal låntagare med lån för studier på grundläggande nivå i komvux, 2006–2010 och antal och andel (procent) av låntagarna med krav på lån överlämnat till Kronofogdemyndigheten (KFM)

År för låntagande	Antal på grundläggande nivå med lån	Antal (andel) med krav på studielån överlämnade till KFM fr.o.m. året efter låneåret	Antal (andel) som hade krav hos KFM 2011-12-31 <sup>1</sup>
2006	5 796	2 128 (37)	1 425 (25)
2007	7 037	2 212 (31)	1 604 (23)
2008	6 713	1 780 (27)	1 409 (21)
2009	7 606	1 515 (20)	1 262 (17)
2010	7 804	679 (9)	585 (7)

<sup>1</sup> För ett mindre antal låntagare kan kravet avse lån tagna under tiden 2001–2006. Uppgifterna avser studerande på grundläggande nivå som har tagit lån under ett visst år, oavsett om de även läst på andra studienivåer samma år eller senare.

*Källa:* CSN:s bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Av dem som lånade för studier på grundläggande nivå under 2006 har 37 procent någon gång fått ett återbetalningskrav överlämnat till Kronofogdemyndigheten.<sup>64</sup> Hela 25 procent av låntagarna hade ett återbetalningskrav hos Kronofogdemyndigheten så sent som vid årsskiftet 2011/12, vilket motsvarar 67 procent av samtliga som någon gång under perioden fått ett återbetalningskrav. Även om det finns låntagare som fått krav överlämnade så sent som under 2011 så visar detta både att det är en mycket stor andel av låntagarna som har betalningsproblem *och* på att betalningsproblemen ofta är långvariga.

*Låntagare som fortsätter studierna på gymnasial eller eftergymnasial nivå klarar återbetalningen av lånen bättre*

Låntagare som har tagit lån i samband med studier på grundläggande nivå är alltså överrepresenterade bland de låntagare som har betalningsproblem. De låntagare som vid studiestarten bedömdes sakna en grundskoleutbildning eller motsvarande har oftare betalningsproblem än studerande som vid studiestarten bedömdes

<sup>64</sup> Andelen är lägre än i tabell 8.9 vilket beror på att i denna tabell ingår alla som läst på nivån under året, även om de också läst på högre utbildningsnivåer under samma år.

ha en grundskoleutbildning. Skillnaderna mellan dessa båda studerandegrupper är dock relativt små.

Däremot är skillnaderna stora mellan låntagare som har den grundläggande nivån som sin högsta och låntagare som har gått vidare till högre utbildningsnivåer. Studerande som efter studierna på grundläggande nivå fortsätter att studera på gymnasial respektive eftergymnasial nivå har betydligt bättre möjligheter att klara sin återbetalning. Återbetalningsproblemen är störst för de låntagare som inte fortsätter studierna efter den grundläggande nivån.

**Tabell 8.11** Antal återbetalningsskyldiga låntagare med lån för studier på grundläggande nivå i komvux och antal och andel (procent) med krav hos Kronofogdemyndigheten (KFM) 2010-12-31, fördelat efter högsta utbildningsnivå med studiemedel<sup>1</sup>

	Antal	Antal (andel) med krav hos KFM
Högst grundläggande nivå	4 922	2 305 (47)
Högst gymnasial nivå	19 018	5 136 (27)
Högst eftergymnasial nivå	6 668	354 (5)
<b>Samtliga</b>	<b>30 608</b>	<b>7 795 (25)</b>

<sup>1</sup> Enbart låntagare med annuitetslån ingår i redovisningen, dvs. låntagare som tagit lån fr.o.m. den 1 juli 2001. Låntagare med en studieskuld 2011-01-01. Låntagare som redan har återbetalat hela sin studieskuld ingår alltså inte.

*Källa:* CSN:s bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Hela 47 procent av de återbetalningsskyldiga låntagare som inte hade fortsatt att studera med studiemedel efter den grundläggande nivån hade betalningsproblem vid utgången av 2010. Motsvarande andel bland dem som hade fortsatt sina studier till den eftergymnasiala nivån var bara fem procent.<sup>65</sup> Störst risk att få problem att betala tillbaka sina studielån löper alltså de låntagare som inte fortsätter sina studier efter avslutade eller avbrutna studier på grundläggande nivå.

<sup>65</sup> En större andel av låntagarna som har studerat på högst grundläggande nivå har slutbetalat sina skulder än låntagarna som har studerat på högre nivåer. Detta hänger samman med att de förra har genomsnittligt lägre studieskulder. Andelen låntagare som bara läst på grundläggande nivå med krav hos Kronofogdemyndigheten är därför något överskattad jämfört med de andra utbildningsnivåerna eftersom en större andel av de kvarvarande låntagarna är "dåliga betalare" samtidigt som de "goda betalarna" redan har slutbetalat sina skulder.

*Låga inkomster en viktig orsak till betalningsproblemen*

Den främsta orsaken till de betalningsproblem låntagarna på grundläggande nivå har är sannolikt en dålig inkomstutveckling, inte sällan till följd av att låntagarna har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Följande tabell visar inkomstutvecklingen för studerande som tog lån för studier på grundläggande nivå under 2006.

**Tabell 8.12 Skattepliktiga inkomster<sup>1</sup> (kronor) för låntagare som tagit lån 2006 i samband med studier på grundläggande nivå, 2006–2010**

Inkomstår	Medel- inkomst	Medel- inkomst > 0 kronor	Median- inkomst	Median- inkomst > 0 kronor	Andel (procent) med inkomst = 0 kr
2006	40 155	68 377	14 701	52 768	41
2007	67 484	97 507	38 976	75 044	30
2008	91 003	114 995	60 398	102 633	25
2009	95 951	130 451	62 965	113 618	26
2010	106 071	140 420	78 885	125 207	24

<sup>1</sup> Medel- och medianinkomsterna redovisas för samtliga låntagare respektive för låntagare som har haft en skattepliktig inkomst under året. Inkomster före skatt.

*Källa:* CSN:s bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Inkomstuppgifterna visar att de genomsnittliga inkomsterna för dem som studerade på grundläggande nivå 2006 fortfarande var förhållandevis låga under 2010. En fjärdedel av låntagarna saknade helt inkomster. En del av dessa var dock fortfarande i studier.<sup>66</sup>

Att inkomstutvecklingen för dem som studerar på grundläggande nivå är svag framgår också tydligt vid en jämförelse med studerande som har studerat på högre nivåer. I tabellen nedan redovisas inkomstfördelningen för samtliga återbetalningsskyldiga låntagare, fördelat efter den högsta utbildningsnivå de har studerat på med studiemedel.

<sup>66</sup> Under 2007 studerade 31 procent av låntagarna med studiemedel. Under 2010 studerade två procent av låntagarna fortfarande med studiemedel.

**Tabell 8.13** Andel (procent) återbetalningsskyldiga låntagare, fördelat efter inkomst och efter högsta utbildningsnivå med studiemedel, inkomståret 2010<sup>1</sup>

	Högst grundskolenivå	Högst gymnasienivå	Högst eftergymnasial nivå
0	40	15	6
1–49 999	17	12	9
50 000–99 999	13	12	7
100 000–149 999	12	13	8
150 000–199 999	7	14	10
200 000–249 999	6	15	12
250 000–299 999	3	10	16
300 000–349 999	2	5	13
350 000–399 999	0	2	8
400 000–449 999	0	1	4
450 000–	0	1	6
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Enbart återbetalningsskyldiga låntagare med annuitetslån ingår i redovisningen, dvs. låntagare som tagit lån fr.o.m. den 1 juli 2001. Låntagare med en studieskuld 2011-01-01. Baseras på inkomstuppgifter för 688 000 låntagare.

*Källa:* CSN:s bearbetning av statistik för utredningens räkning.

En mycket större andel av de låntagare som högst har studerat på grundläggande nivå återfinns i de lägsta inkomstintervallen, jämfört med dem som har studerat på högre utbildningsnivåer. Exempelvis har 59 procent av dem som har studerat på eftergymnasial nivå en inkomst som överstiger 200 000 kronor, jämfört med 11 procent av dem som har studerat på grundläggande nivå.

Mönstret är detsamma även om urvalet begränsas till studerande som tagit lån i samband med studier på grundläggande nivå. Inkomsterna skiljer sig mellan studerande som har läst på grundläggande nivå som sin högsta utbildningsnivå och de som har fortsatt sina studier på gymnasial eller eftergymnasial nivå.

**Tabell 8.14** Andel (procent) återbetalningsskyldiga låntagare som tagit lån för studier på grundläggande nivå, fördelat efter inkomst och efter högsta utbildningsnivå med studiemedel, inkomståret 2010<sup>1</sup>

	Högst grundskolenivå	Högst gymnasienivå	Högst eftergymnasial nivå
0	40	22	15
1–49 999	17	16	16
50 000–99 999	13	13	13
100 000–149 999	11	13	11
150 000–199 999	7	12	11
200 000–249 999	6	12	11
250 000–299 999	3	7	12
300 000–349 999	2	3	7
350 000–399 999	1	1	3
400 000–449 999	0	0	1
450 000–	0	0	1
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Enbart återbetalningsskyldiga låntagare med annuitetslån ingår i redovisningen, dvs. låntagare som tagit lån fr.o.m. den 1 juli 2001. Låntagare med en studieskuld 2011-01-01. Baseras på inkomstuppgifter för 30 608 låntagare.

*Källa:* CSN:s bearbetning av statistik för utredningens räkning.

En betydligt större andel av de låntagare som har läst på grundläggande nivå som sin högsta utbildningsnivå återfinns i de lägsta inkomstintervallen, jämfört med dem som har gått vidare till högre utbildningsnivåer. Andelen låntagare i högre inkomstlägen ökar alltså med utbildningsnivån även när urvalet begränsas till studerande som samtliga har läst på grundläggande nivå. Det kan dock noteras att låntagare som har studerat på grundläggande nivå och som sedan har gått vidare till eftergymnasiala studier, har lägre inkomster än en genomsnittlig låntagare som har eftergymnasial nivå som sin högsta utbildningsnivå (jämför tabellerna 8.13 och 8.14).<sup>67</sup>

Det finns också ett tydligt samband mellan inkomst och betalningsproblem. Låntagare med lägre inkomster har i högre utsträck-

<sup>67</sup> Resultaten överensstämmer relativt väl med tidigare forskningsresultat om avkastningen på utbildning för utrikes födda. Dessa visar att avkastningen på utbildning för invandrare som kommit till Sverige i vuxen ålder är något lägre än för personer födda i Sverige, men att avkastningen på ett års extra utbildning i Sverige ändå är förhållandevis god även för den invandrade gruppen. IFAU (2007).

ning krav hos Kronofogdemyndigheten än låntagare med högre inkomster.

**Tabell 8.15** Antal återbetalningsskyldiga låntagare som tagit lån för studier på grundläggande nivå, samt antal och andel (procent) med krav hos Kronofogdemyndigheten (KFM) 2010-12-31, fördelat efter inkomst, inkomståret 2010<sup>1</sup>

Inkomst	Antal låntagare	Antal (andel) låntagare med krav hos KFM
0	7 132	2 715 (38)
1–49 999	4 781	1 186 (25)
50 000–99 999	4 065	1 143 (28)
100 000–149 999	3 742	1 115 (30)
150 000–199 999	3 481	789 (23)
200 000–249 999	3 229	471 (15)
250 000–299 999	2 279	245 (11)
300 000–349 999	1 093	78 (7)
350 000–399 999	465	36 (8)
400 000–449 999	175	11 (6)
450 000–	166	6 (4)
<b>Samtliga</b>	<b>30 608</b>	<b>7 795 (25)</b>

<sup>1</sup> Enbart låntagare med annuitetslån ingår i redovisningen, dvs. låntagare som tagit lån fr.o.m. den 1 juli 2001. Låntagare med en studieskuld 2011-01-01. Låntagare som redan har återbetalat hela sin studieskuld ingår alltså inte.

*Källa:* CSN:s bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Bland de låntagare som studerat på grundläggande nivå och som har årsinkomster som är lägre än 150 000 kronor är det cirka 30 procent som har betalningskrav överlämnade till Kronofogdemyndigheten. Det kan jämföras med att mindre än tio procent av de låntagare som har inkomster över 300 000 kronor har sådana betalningsproblem.

#### *Skuldens storlek har liten betydelse för betalningsproblemen*

Naturligt nog har de låntagare som efter den grundläggande nivån fortsätter sina studier på gymnasial eller eftergymnasial nivå högre studieskulder än de som har den grundläggande nivån som sin högsta utbildningsnivå med studiemedel. De som har fortsatt sina

studier har oftast studerat under längre tid och har därmed också tagit mer lån.

**Tabell 8.16** Antal och andel (procent) återbetalningsskyldiga låntagare som har studerat på grundläggande nivå, fördelat efter skuldstorlek och efter högsta utbildningsnivå med studiemedel, skuld 2012-01-01<sup>1</sup>

Studieskuld, kronor	Högst grundläggande	Högst gymnasial	Högst eftergymnasial	Samtliga
0 <sup>2</sup>	309 (6)	1 241 (6)	127 (2)	1 677 (5)
1–49 999	4 697 (85)	12 991 (62)	917 (13)	18 605 (55)
50 000–99 999	427 (8)	4 971 (24)	1 410 (20)	6 808 (20)
100 000–149 999	93 (2)	1 439 (7)	1 510 (21)	3 042 (9)
150 000–199 999	0 (0)	293 (1)	1 386 (19)	1 679 (5)
200 000–249 999	0 (0)	36 (0)	952 (13)	988 (3)
250 000–299 999	0 (0)	8 (0)	484 (7)	492 (1)
300 000–349 999	0 (0)	" (0)	218 (3)	219 (1)
350 000–399 999	0 (0)	0 (0)	111 (2)	111 (0)
400 000–	0 (0)	0 (0)	115 (2)	115 (0)
<b>Samtliga</b>	<b>5 526 (100)</b>	<b>20 979 (100)</b>	<b>7 230 (100)</b>	<b>33 736 (100)</b>

<sup>1</sup> Enbart låntagare med annuitetslån ingår i redovisningen, dvs. låntagare som tagit lån fr.o.m. den 1 juli 2001. Låntagare som redan har återbetalat hela sin studieskuld ingår alltså inte. Tabellen har sekretessgranskats, vilket innebär att enskilda celler med antal mindre än 3 har ersatts med " och att summeringar har justerats.

<sup>2</sup> Saknar kapitalskuld men har en kvarstående skuld bestående av bl.a. administrativa avgifter.

*Källa:* CSN:s bearbetning av statistik för utredningens räkning.

En mycket stor andel av de låntagare som enbart har tagit lån för studier på grundläggande nivå har små skulder – cirka 90 procent har en skuld som är lägre än 50 000 kronor. Trots det är alltså dessa låntagare överrepresenterade bland dem som har betalningsproblem. Detta indikerar att skuldstorleken inte har någon stor betydelse för betalningsproblemen. Det är i stället möjligheten att betala ett årsbelopp som är avgörande, dvs. inkomstens storlek i förhållande till årsbeloppets storlek.



*Trygghetsreglerna borde utnyttjas av fler*

Det kan finnas ett samband mellan låntagarnas utbildningsnivå och deras möjlighet att tillvarata sina intressen genom att använda de s.k. trygghetsregler som finns i lånesystemet. Trygghetsreglerna innebär att låntagaren behöver betala högst fem procent av sin sammanlagda inkomst t.o.m. det år denne fyller 49 år.<sup>68</sup> Förutsättningen för att få en minskning av årsbeloppet är att skillnaden jämfört med det årliga återbetalningsbeloppet är mer än tre procent av prisbasbeloppet. Om låntagarens inkomst är så låg att det nya årsbeloppet blir lägre än fem procent av prisbasbeloppet behövs ingen återbetalning det aktuella året, vilket innebär att låntagare med en inkomst som understiger 44 500 kronor inte behöver betala något årsbelopp.<sup>69</sup> Detta innebär att en stor andel av låntagarna som studerat på grundläggande nivå kan få nedsättning av sina årsbelopp och att många som saknar inkomst kan få nedsättning till noll kronor.

CSN har tidigare visat att hela 24 procent av de låntagare som högst har studerat på grundskolenivå och som har betalningsproblem skulle kunna få nedsättning av sin avgift. Bland dem som har studerat på högst gymnasienivå var det åtta procent av dem med betalningsproblem som hade kunnat få nedsättning av sin avgift.<sup>70</sup> Många av de låntagare som har betalningsproblem hade alltså kunnat undvika dessa om de hade ansökt om nedsättning av sina årliga avgifter.

Bilden förstärks av de nya uppgifter som utredningen har analyserat. De som oftast har betalningsproblem är studerande som har studerat på högst grundläggande nivå. Dessa har ofta så låga inkomster att de många gånger skulle kunna få nedsättning av sina årliga avgifter. Trots det är de överrepresenterade bland de ärenden som överlämnas till Kronofogdemyndigheten, vilket visar att många inte utnyttjar möjligheten att ansöka om nedsättning.

*Sammanfattning om återbetalningsproblem*

Sammanfattningsvis visar de nya uppgifterna att betalningsproblem är mycket vanliga bland dem som tagit lån för studier på grundläggande nivå. Uppgifterna visar också att dessa betalningsproblem

<sup>68</sup> Om låntagaren är 50 år eller äldre behöver högst sju procent av inkomsten återbetalas.

<sup>69</sup> Gäller låntagare yngre än 50 år.

<sup>70</sup> Avser inkomst- och betalningsåret 2008. CSN (2011a).

ofta är långvariga. Störst är problemen för dem som inte fortsätter sina studier efter den grundläggande nivån. Dessa har inte sällan mycket låga inkomster efter studietiden och de utnyttjar ofta inte heller de möjligheter som finns att få nedsättning av de årliga avgifterna. Återbetalningssituationen ser bättre ut för låntagare på grundläggande nivå som fortsätter studierna på gymnasial och eftergymnasial nivå – dessa har högre inkomster och mer sällan betalningsproblem.

Återbetalningsproblemen som har analyserats här är inte enbart allvarliga ur ett studiestödsperspektiv. De kan även negativt påverka utlandsfödda låntagares möjlighet att etablera sig i Sverige. De betalningsanmärkningar som blir följden av att krav på studielån överlämnas till Kronofogdemyndigheten kan äventyra möjligheterna att skaffa bostad eller att ta lån, dvs. viktiga förutsättningar för en lyckad integrering i det svenska samhället.

### **Många avbrott ger många återkrav**

Studiemedel kan återkrävas dels om den studerandes inkomst överstiger den inkomst som lagts till grund för beräkningen av studiemedlen, dels om den studerande avbryter studierna eller minskar sin studieomfattning.

Av dem som studerar med studiemedel på grundläggande nivå inom komvux får varje år drygt 3 000 studerande ett beslut om återkrav. Det motsvarar cirka 15 procent av studiemedelstagarna.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Ett återkrav kan verkställas antingen genom avräkning på kommande utbetalningar eller genom att betalningskrav. De återkrav som verkställs genom avräkning på kommande utbetalningar ingår inte i statistiken.

**Tabell 8.17** Antal studerande på grundläggande nivå inom komvux som fått återkrav av studiemedel, fördelat på orsak till återkravet, 2007–2011

	För hög inkomst	Studieavbrott	Minskad omfattning	Övrigt	Totalt <sup>1</sup>
2007	712	1 080	1 358	363	3 426
2008	769	972	1 226	417	3 330
2009	650	839	1 288	469	3 186
2010	644	874	1 376	406	3 231
2011	70 <sup>2</sup>	760	1 348	338	2 468

<sup>1</sup> Nettoräknad siffra. Summan av delposterna överstiger totaluppgiften eftersom vissa individer fått mer än ett återkrav under året.

<sup>2</sup> Någon efterkontroll av inkomster har ännu inte genomförts.

*Källa:* CSN:s bearbetning av statistik för utredningens räkning.

De vanligaste orsakerna till återkrav är att de studerande minskar sin studieomfattning (t.ex. avbryter kurser eller byter kurser) och att de helt avbryter sina studier.

Bland samtliga studerande, oavsett studienivå, som fått återkrav av studiemedel under 2011 var det 75 procent som hade slutbetalat sitt återkrav den 31 december samma år. Skillnaderna i benägenheten att betala återkrav är stora mellan de olika återkravsorsakerna. Av dem som fått återkrav på grund av anmäld inkomständring eller efterkontrollerad inkomst hade 88 procent slutbetalat sitt återkrav. Detta kan jämföras med 61 procent av dem som hade fått återkrav på grund av studieavbrott och 59 procent av dem som fått återkrav på grund av minskad studieomfattning.<sup>72</sup> Studerande som får återkrav p.g.a. avbrott eller minskad studieomfattning – de vanligaste skälen för återkrav bland studerande på grundläggande nivå – är alltså de som har svårast att betala tillbaka sina återkrav.

En orsak till att många studerande får återkrav är givetvis att det är vanligt att studerande på grundläggande nivå avbryter sina studier eller enskilda kurser. En annan orsak är att skolorna ofta rapporterar avbrott och ändringar sent till CSN. Av en granskning som Statskontoret gjorde 2009 framgår att många kursavbrott redovisas till CSN så sent som två månader efter att avbrottet inträffade. Orsaken till den sena rapporteringen var enligt Stats-

<sup>72</sup> CSN (2012c).

kontoret dels att CSN:s riktlinjer för rapportering var otydliga, dels att skolornas interna rutiner inte följdes av lärarna.<sup>73</sup>

### Allmänt om för- och nackdelar med studielån för studier på grundläggande nivå

Förutom den gjorda analysen av låntagarnas reella betalningssituation är det rimligt att diskutera frågan om studielån ur ett mer principiellt perspektiv. Överväganden om lån och återkrav bör göras både med utgångspunkt i det praktiska utfallet av lånesystemet och utifrån principiella aspekter.

I detta avsnitt diskuteras i mer principiella ordalag för- och nackdelar med ett studielån, med särskild inriktning på studier på grundläggande nivå. När bör kostnadsdelning i form av ett lånesystem finnas och finns det några särskilda överväganden att göra när det gäller studier på grundläggande nivå?

#### *Utgångspunkter för lånefinansiering av studier på grundläggande nivå<sup>74</sup>*

Utbildning är en investering i framtida intäkter främst i form av höjd inkomst. Kostnaderna för att utbilda sig – studieavgifter, levnadsomkostnader och utebliven inkomst – uppvägs av att den som utbildar sig får högre framtida inkomster.<sup>75</sup> På en perfekt marknad behövs därför ingen subventionerad utbildning. Trots det är det vanligt att subventionera studier, både genom fri eller subventionerad utbildning och genom studiestöd. Orsaken till dessa subventioner brukar förklaras med hjälp av s.k. externa effekter och marknadsmisslyckanden.

Externa effekter är positiva samhällseliga effekter av studier som den enskilde inte tar full hänsyn till i sitt val att studera. Dessa består bl.a. av att ett samhälle bestående av bättre utbildade medborgare får högre tillväxt, minskad arbetslöshet och högre skatteintäkter samt att den demokratiska processen fungerar bättre, att brottsligheten minskar m.m.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> Statskontoret (2009a).

<sup>74</sup> Avsnittets teoretiska resonemang bygger på Becker, G.S. (1964); Johnstone, B.D. (1986); IFAU (2010).

<sup>75</sup> Becker, G.S. (1964).

<sup>76</sup> Johnstone, B.D. (1986); IFAU (2010).

En annan grund för subventioner är att marknaden inte fungerar perfekt. Exempelvis är det svårt för varje enskild individ att veta vilken den framtida avkastningen av studier blir. Sådan brist på information kan få många att avstå från studier även om studierna genomsnittligt är lönsamma. Dessutom kan det vara svårt för många att finansiera sina studier. På en perfekt marknad skulle det erbjudas lån som kan hjälpa de studerande att omfördela inkomster över livscykel. Det är dock långt ifrån säkert att en sådan låne-marknad skulle uppstå eller att den skulle utformas på ett sätt som dels ger lika möjligheter, dels svarar mot samhällets önskemål.<sup>77</sup>

Ett annat argument att subventionera utbildning är att subventioner kan korrigera för ett progressivt skattesystem. Ett progressivt skattesystem innebär att den produktivitetsökning en utbildning innebär inte tillfaller individen i form av ökad lön. Subventionerad utbildning kan vara ett sätt att korrigera för detta genom att kostnaden för utbildningen minskar.<sup>78</sup>

Det finns även argument för att de studerande själva ska bekosta sin utbildning eller delar av den. Det grundläggande argumentet för egenfinansiering har redogjorts för ovan, nämligen att många studerande kan förvänta sig ökade framtida intäkter. En utbildning ger oftast återbäring antingen i form av högre lön eller i minskad risk för arbetslöshet.

Eftersom ett förmånligt studiestöd minskar kostnaden för studierna så kan det antas att fler väljer att studera, men också att de studerande väljer att läsa längre utbildningar och att de studerar under längre tid.<sup>79</sup> Detta är inte enbart positivt utan kan leda till överutbildning. Andra argument till nackdel för subventioner handlar om att studerande som själva bekostar sin utbildning lägger större vikt vid att välja rätt utbildning och en utbildning av god kvalitet. Det kan också vara så att studerande som studerar med egna ekonomiska medel anstränger sig hårdare för att snabbt bli klara med sina studier, för att på så sätt hålla nere kostnaderna, samt försöker få ut ett så stort värde av studierna som möjligt genom att t.ex. eftersträva goda betyg. Det kan också vara så att de ställer högre krav på utbildningsanordnaren.

Om en egen finansiering av studier verkligen leder till effektivare studier än om de bedrivs med ett bidrag kan sannolikt bero på hur den egna finansieringen ser ut, dvs. om den exempelvis

---

<sup>77</sup> Johnstone, B.D. (1986); IFAU (2010).

<sup>78</sup> Johnstone, B.D. (1986); IFAU (2010).

<sup>79</sup> SOU 2008:69.

utgörs av besparingar, inkomster från arbete parallellt med studierna eller lån. Mot bakgrund av den ansträngda ekonomiska situation som många studerande på grundläggande nivå befinner sig i (se kapitel 7) är det troligt att ett ökat inslag av egenfinansiering snarast skulle äventyra mångas möjligheter att fullfölja studierna. Vissa studier tyder också på att en växande studieskuld under vissa omständigheter kan vara en orsak till studieavbrott.<sup>80</sup>

En vanlig orsak till att behålla en stor del egenfinansiering av studierna genom studielån är att statens resurser är begränsade. Genom att erbjuda studielån, som kan höjas till låg kostnad, säkras en långsiktig studiefinansiering som kan täcka normala levnadsomkostnader. Ett studiestöd som enbart består av bidrag är dyrt att höja och riskerna är därför större för att det – av statsfinansiella skäl – på sikt urholkas.<sup>81</sup>

Det teoretiska resonemanget om kostnadsdelning har betydelse för utformningen av studiestödet för studerande på grundläggande nivå. Den andel av kostnaderna som finansieras av staten och den del som finansieras av den studerande måste bestämmas mot bakgrund av flera olika faktorer.

- Avkastningen på studierna. Är avkastningen på studierna god kan det hävdas att subventionerna kan vara låga och tvärtom.
- Rekryteringen till studier. Om det är troligt att många studerande i behov av utbildning (och där utbildning skulle vara privat- eller samhällsekonomiskt lönsam) skulle avstå från studier utan subventioner eller lånemöjlighet, finns det goda skäl för bidrag och lån.
- Andra externa effekter. Det kan finnas andra samhälleligt eller individuellt motiverade skäl att särskilt subventionera utbildning. Ekonomiska skäl kan då spela mindre roll.

De tre nämnda aspekterna av ett studielån diskuteras i följande tre avsnitt.

---

<sup>80</sup> Hossler, D. (2009).

<sup>81</sup> Se t.ex. Barr, N. (2009).

*Avkastning av studier på grundläggande nivå*

Det finns ingen studie som har undersökt avkastningen av komvuxstudier på grundläggande nivå. De studier som finns avser antingen komvux på gymnasial nivå eller komvux både på grundläggande och på gymnasial nivå. I det senare fallet dominerar de studerande på gymnasial nivå eftersom de utgör en klar majoritet av samtliga studerande inom komvux.

Utredningen har övervägt möjligheten att göra en egen undersökning av det ekonomiska utfallet av studier på grundläggande nivå. Möjligheten har dock förkastats eftersom värdet av en sådan undersökning är begränsat mot bakgrund av utredningens direktiv och i förhållande till att undersökningen skulle riskera att bli mycket omfattande. Utredningen vill dock framhålla att det är viktigt att utfallet av komvux på grundläggande nivå undersöks och analyseras bl.a. vad gäller inkomstutveckling och utfall på arbetsmarknaden.<sup>82</sup> Utredningen föreslår också av den anledningen att IFAU ges i uppdrag att utvärdera effekterna av komvux på grundläggande nivå (se kapitel 4).

I avsaknad av en undersökning om studerande på grundläggande nivå redovisas här några undersökningar om betydelsen av komvux i allmänhet och komvux på gymnasial nivå.

Det finns ett antal studier av den privata avkastningen av vuxenstudier. Dessa visar lite olika resultat både sinsemellan och mellan olika studerandegrupper. I en studie från 2003 varierar resultaten mellan negativ avkastning på drygt tre procent per studieår för svenskfödda män till en positiv avkastning på nio procent per studieår för invandrade kvinnor, jämfört med personer som inte studerat. I en studie från 2007 befanns ett års studier ge en avkastning på fem procent för individer som hade en tvåårig gymnasieutbildning. Skattningarna kan jämföras med att de högskoleutbildningar som uppvisar störst avkastning ligger på ett utfall kring sex procent per studieår.<sup>83</sup> Genomgående tyder undersökningarna på att vuxenstudier ger högre avkastning för kvinnor än för män och på att yrkesinriktade studier ger större avkastning än studier på teoretiska utbildningar.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Vikten av att utfall och avkastning på studier kommuniceras till studerande och möjliga studerande påtalas ofta som en mycket viktig del av rekryteringen till studier. Se bl.a. Vossensteyn, H. (2009).

<sup>83</sup> Avkastningen på svensk högskoleutbildning är låg i ett internationellt perspektiv, se t.ex. Vossensteyn, H. (2009).

<sup>84</sup> IFAU (2010).

De flesta som studerar på grundläggande nivå är födda utomlands. En studie av avkastningen på utbildning för utrikes födda visar att ett års extra studier i Sverige ger högre inkomst oavsett var man är född, men att avkastningen är något lägre för utrikes födda som kom till Sverige som vuxna.<sup>85</sup>

En mer generell iakttagelse är att både den privata och den samhällsekonomiska avkastningen av studier normalt avtar med stigande ålder. Det beror på att den återstående tiden i förvärvsarbete efter utbildningen är kortare än för den som utbildar sig i unga år.<sup>86</sup>

Som nämnts avser ingen av studierna specifikt den grundläggande nivån. Analyserna avser dessutom förhållanden som ligger flera år tillbaka i tiden. Detta gör att det inte går att dra några egentliga slutsatser om avkastningen av utbildningen på grundläggande nivå. En reflektion är dock att studerande på grundläggande nivå genomsnittligt är förhållandevis gamla och att det därför kan antas att avkastningen för de studerande är lägre än för studerande på andra utbildningsnivåer, vilka genomsnittligt är yngre. Likaså går det att spekulera i att avkastningen av grundläggande studier är låg eftersom utbildningen inte innehåller några yrkesinriktade kurser.<sup>87</sup>

Även de inkomstuppgifter utredningen redovisar tyder på att den ekonomiska avkastningen av utbildning på grundläggande nivå är låg. Studerande som har gått vidare från den grundläggande nivån till gymnasial respektive eftergymnasial nivå uppvisar högre inkomster än de som enbart studerat på den grundläggande nivån. De återbetalningsproblem som låntagarna uppvisar kan också vara ett tecken på att många före detta studerande inte har fått något större ekonomiskt utbyte av sina studier på grundläggande nivå. Dessutom har utrikes födda, som utgör en stor andel av studerandegruppen, svårare än inrikes födda att etablera sig på arbetsmarknaden även vid lika utbildningsnivå.<sup>88</sup> Samtliga dessa faktorer talar för att avkastningen är förhållandevis låg och därmed för ett större inslag av statlig finansiering och ett mindre individuellt åtagande.

---

<sup>85</sup> IFAU (2007).

<sup>86</sup> IFAU (2010).

<sup>87</sup> Samtidigt kan det vara så att det ekonomiska utbytet rent procentuellt kan vara högt för studerandegruppen eftersom många står utanför den svenska arbetsmarknaden när de kommer till Sverige och innan och under studietiden. Även om bara en mindre andel av studerandegruppen ökar sina inkomster, eller om många ökar inkomsterna lite, kan dessa ökningarna få ett procentuellt sett stort genomslag.

<sup>88</sup> Prop. 2011/12:1.



*Rekrytering till studier*

Storleken på studiestödet och fördelningen mellan lån och bidrag kan påverka rekryteringen till studier. Det är emellertid svårt att isolera studiestödet från andra faktorer som påverkar studieval, vilket gör rekryteringseffekter svåra att mäta. Studier av rekrytering till utbildning visar trots svårigheterna tämligen genomgående att ett studiestöd bidrar till ökat deltagande i utbildning, dvs. att stödet verkar rekryterande. En höjning av studiestödet ökar också efterfrågan på utbildning.<sup>89</sup>

Ungefär hälften av studiemedelstagarna anger att de inte eller troligen inte skulle ha påbörjat studierna utan studiestöd. Andelen är ungefär densamma för studerande på grundläggande nivå som för studerande på andra utbildningsnivåer.<sup>90</sup> De som studerar eller har studerat på grundläggande nivå med ett högre bidrag anger oftare än studerande med det generella bidraget att de inte skulle ha påbörjat studierna utan studiestödet. Detta tyder på att en högre bidragsnivå är mer rekryterande än en lägre.<sup>91</sup>

Det tycks vara så att studerande med föräldrar med kort utbildning är mindre villiga att ta lån än andra studerande.<sup>92</sup> Vissa studier tyder dock på att den ovilja som finns att låna bland dem som har kortutbildade föräldrar inte alltid i praktiken innebär att de avstår från att låna, ofta p.g.a. att de inte har några andra möjligheter till försörjning.<sup>93</sup>

Enkätundersökningar som CSN har genomfört tyder på att studerande som har invandrat till Sverige är förhållandevis ovilliga att ta lån. Denna ovilja tycks inte enbart hänga samman med att studerandegruppen ofta studerar på grundläggande nivå utan tycks vara giltig oavsett utbildningsnivå.<sup>94</sup> Även om hänsyn tas till det är dock lånebenägenheten lägre bland studerande på grundläggande nivå än bland studerande på gymnasial och eftergymnasial nivå.

Sammantaget finns det en svag tendens att studerande på grundläggande nivå är något mer rekryterade av studiemedlen än andra studerande. Utan statlig finansiering finns det därmed risk för att många skulle avstå från studier. Det är sannolikt att efterfrågan på

<sup>89</sup> IFAU (2010).

<sup>90</sup> CSN (2012b). Utredningen har haft möjlighet att göra egna bearbetningar av materialet avseende studerande på grundläggande nivå.

<sup>91</sup> Bearbetningar av enkätmaterial som var underlag till rapporten CSN (2012b).

<sup>92</sup> IFAU (2010); CSN (2012b). Utredningen har haft möjlighet att göra egna bearbetningar av materialet avseende studerande på grundläggande nivå.

<sup>93</sup> Vossensteyn, H. (2005a).

<sup>94</sup> CSN (2011d).

utbildning ökar om studiemedlen höjs, och tvärtom. En ökning av bidragsdelen kan i detta avseende få större effekter än en höjning av lånedelen eftersom studerande på grundläggande nivå och studerande med utländsk bakgrund ofta avstår från att låna.

#### *Andra effekter av komvux på grundläggande nivå*

Som nämndes inledningsvis finns det en rad effekter av utbildning som den studerande själv kanske inte alltid beaktar i en strikt personlig ekonomisk kalkyl. Det kan på det individuella planet röra sig om t.ex. ökat välmående och på det samhällsplanen om minskad brottslighet eller bättre folkhälsa. När det gäller utbildning på grundläggande nivå kan det också handla om att göra det möjligt för människor att medverka i samhällslivet och att ta tillvara sina demokratiska rättigheter, samt att ta ansvar för sina skyldigheter.

Att de kunskaper som inhämtas på den grundläggande nivån är av betydelse för de studerandes möjligheter att över huvud taget kunna delta i samhällslivet är ett avgörande skäl till att komvux på grundläggande nivå är en rättighet för den som saknar de kunskaper som normalt uppnås i grundskolan. Rätten till utbildning utvidgades i början av 1990-talet till att omfatta all utbildning som motsvarar grundskolan. Dessförinnan hade studier i grundvux varit en rättighet vilket innebar utbildning upp till en nivå motsvarande årskurs 6. Motivet för att rätten utvidgades till att avse all utbildning motsvarande grundskolan var samhällets ökade krav på basfärdigheter och utvecklingen mot ett mera kunskapsintensivt arbetsliv.<sup>95</sup>

Att det på den grundläggande nivån handlar om kunskaper som är vitala för deltagandet i samhällslivet, t.ex. grundläggande samhällskunskap och kunskaper i svenska språket, och att alla som saknar dessa kunskaper har rätt att delta i utbildningen, särskiljer den från all annan utbildning som ger rätt till studiemedel. Utbildningens grundläggande karaktär och det faktum att den har bedömts så viktig att den är rättighetsstyrd, kan sägas vara ett särskilt argument för ett stort samhälleligt åtagande och förhållandevis små ekonomiska insatser för de studerande. Effekterna för samhället i form av att de studerande kan delta i samhällslivet och på arbetsmarknaden är centrala, vilket är ett argument för en högre

---

<sup>95</sup> Prop. 1990/91:85.

andel bidragsfinansiering och en lägre andel egenfinansiering genom studielån.

En ganska vanligt förekommande åsikt bland företrädare för vuxenutbildningen är också att studiestödet för studerande på grundläggande nivå enbart borde bestå av bidrag. Detta har framförts till utredningen i samband med studiebesök i kommuner. Åsikten motiveras ofta med att man anser att det bör vara en rättighet att skaffa sig dessa kunskaper utan att skuldsätta sig. Många anser också att en bidragsfinansiering bättre skulle överensstämja med att det finns en rätt att delta i utbildningen. En del företrädare för kommunerna har framhållit det tidigare rekryteringsbidraget eller det särskilda utbildningsbidraget (ubs) som exempel på studiestöd som enbart har bestått av bidrag. Det kan i sammanhanget konstateras att kommuner (eller enskilda stadsdelar) i en del fall beviljar försörjningsstöd till studerande som tar ut studiemedlens bidragsdel, utan att ställa krav på att de studerande först måste ta lånedelen.<sup>96</sup>

## **8.4 Utredningens bedömningar och förslag inom studiemedelsområdet**

### **8.4.1 Mål och syfte med utredningens förslag inom studiemedelsområdet**

Utredningen ska enligt direktiven:

- Föreslå förändringar av studiemedelssystemet för att förbättra förutsättningarna för de studerande att fullfölja utbildningen.
- Föreslå förändringar i syfte att förbättra möjligheten för de studerande att betala tillbaka sina studieskulder.

---

<sup>96</sup> Enligt svaren på utredningens kommunenkät beviljar nio procent av kommunerna mer generellt försörjningsstöd till studerande på grundläggande nivå och 65 procent anger att de beviljar försörjningsstöd efter en individuell bedömning. Av de heltidsstuderande som får försörjningsstöd (35 procent av studerandegruppen) och har studiebidrag är det mindre än hälften som även tar lånet (se bilaga 5). Detta tyder på att många kommuner beviljar försörjningsstöd utan att ställa krav på låntagande.

### 8.4.2 Räckvidd för utredningens förslag

**Utredningens bedömning:** Det är rimligt att samma studiemedelsregler gäller för studerande på både grundläggande nivå inom kommunal vuxenutbildning och på motsvarande nivå inom folkbildningen. Utredningens förslag avser av detta skäl studier på grundskolenivå.<sup>97</sup>

Utredningens uppdrag avser i huvudsak komvux på grundläggande nivå. Studiemedelssystemet är dock inte konstruerat med utgångspunkt i utbildnings- eller skolformer. Studiemedelssystemet tar i stället i de flesta fall sin utgångspunkt i den utbildningsnivå studierna bedrivs på. Det innebär att det i många fall råder olika förutsättningar vid studier på grundskolenivå, gymnasienivå och eftergymnasial nivå, men att förutsättningarna är desamma för studier inom olika skol- och utbildningsformer på samma utbildningsnivå.

Utredningen har kommit fram till att det vore både olyckligt och olämpligt om våra förslag utformas för att enbart gälla komvux på grundläggande nivå och inte motsvarande utbildning vid folkhögskolor. Det är rimligt att samma regler gäller för båda utbildningsformerna eftersom dessa till stor del har samma innehåll och vänder sig till samma målgrupp. Utredningens förslag avser av detta skäl – utom när det gäller frågan om aktivitetskrav – studier på grundskolenivå, med vilket avses studier inom både komvux och folkbildningen.

Att förslagen även avser studier på grundskolenivå på folkhögskolor innebär att kostnaderna för förslagen beräknas med utgångspunkt i samtliga studerande på grundskolenivå. Studerande med studiemedel inom komvux utgör 88 procent av samtliga studiemedelstagare på grundskolenivå.

---

<sup>97</sup> Detta avser dock inte det förslag till bestämmelser om studieaktivitet och den koppling till studiemedlen som behandlas i kapitel 9.

### 8.4.3 Utredningens allmänna bedömning av studiemedlen för studier på grundläggande nivå

**Utredningens bedömning:** Studiemedelssystemet bör göras mer flexibelt för att bättre tillmötesgå de behov av individuella lösningar som finns inom den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå.

De begrepp som används inom vuxenutbildningen, och de bedömningar som görs där, bör så långt det är möjligt även användas inom studiemedelssystemet.

Vuxenutbildningen ska vara flexibel och anpassas till de studerandes behov. Det innebär bl.a. att de studerande ska kunna bedriva studierna då de har möjlighet och att de ska kunna läsa de ämnen och moment som de har behov av.

Studerandegruppen på den grundläggande nivån har förändrats mycket det senaste årtiondet. Tidigare var de studerande ofta personer med en kort svensk utbildning eller med en avbruten grundskoleutbildning. Inte sällan hade studierna bedrivits för länge sedan och många påbörjade studier inom vuxenutbildningen i samband med arbetslöshet. Nu består studerandegruppen till 90 procent av personer med utländsk bakgrund. Studerandegruppen är mer heterogen än tidigare vad gäller utbildningsbakgrund, förutsättningar och behov.

Den flexibla vuxenutbildningen och den nya studerandegruppen ställer inte bara stora krav på utbildningsanordnarna utan också på att studiemedelssystemet går att använda på ett flexibelt sätt för att tillmötesgå de skiftande behoven.

Många har framfört till utredningen att dagens studiemedelssystem, och uttolkningen av det, ibland är allt för stelbent. Utredningen delar denna uppfattning. Som grundläggande princip ska studiemedelssystemet vara ett stöd i de val de studerande gör och stödande för de behov de har. Studiemedlen ska som utgångspunkt inte vara styrande. Stelbentheten i dagens system tar sig uttryck i olika delar av studiemedelsregelverket, men framför allt i bestämmelserna om tid med studiemedel, dvs. i de maximala veckoantal som studiemedel kan beviljas.

För att bättre stödja de studerande och för att fylla de behov som finns förespråkar utredningen att studiemedelssystemet ska göras mer flexibelt och möjligt att anpassa till de individuella

förutsättningar som studerande på grundläggande nivå har. Detta innebär att utredningen anser det motiverat att göra vissa avsteg från de principer om enkelhet och enhetlighet som förespråkades i studiestödsreformen 2001. Avstegen bör dock göras med försiktighet och inom ramen för ett fortsatt sammanhållet studiemedelssystem. Ingen tjänar på att studiemedelssystemet som helhet bryts upp eller blir allt för komplicerat. De överväganden som görs måste också hela tiden vägas mot principerna om likformighet och rättvisa eftersom ökade inslag av individualisering per definition ökar olikheterna mellan individer. Sådana olikheter kan bli särskild påtagliga när det rör sig om ekonomisk ersättning till enskild.

Utredningen bedömer också att studiemedelssystemet bör vara följsamt i förhållande till utbildningssystemet när det gäller regler och begrepp. Det arbete som utförs hos utbildningsanordnare och de begrepp som används där bör så långt det är möjligt samordnas med reglerna och rutinerna för studiemedel. Som exempel kan nämnas att utredningen anser att de verksamhetspoäng som finns inom vuxenutbildningen även bör användas för beräkningen av studiemedel. Om det inte kan anses särskilt befogat bör parallella system, bedömningar och beräkningsgrunder undvikas.

#### 8.4.4 Studiemedelsbelopp

**Utredningens förslag:** Studiemedlens totalbelopp ska vara oförändrat men dagens generella och högre bidragsnivåer avskaffas. Istället ska bidragets andel av totalbeloppet kopplas till nivån på studierna.

Andelen studiebidrag ska vara enhetlig för alla studiemedeltagare på grundskolenivå och ska vid heltidsstudier vara 73,0 procent av det totala studiemedelsbeloppet, dvs. i paritet med dagens högre bidrag. Detta innebär att studiebidrag ska lämnas med 3,70 procent av prisbasbeloppet per vecka.

Studerande på gymnasienivå ska få studiemedel med 50,3 procent bidrag och 49,7 procent lån fr.o.m. det kalenderår de fyller 25 år. Det innebär att studiebidrag ska lämnas med 2,55 procent av prisbasbeloppet.

För studerande på gymnasienivå yngre än 25 år och för studerande på eftergymnasial nivå ska bidragsandelen vara densamma som i dag, dvs. 31,4 procent av totalbeloppet. Studerande i åldrarna 20–24 år som får studiemedel med en bidragsnivå som

motsvarar 73,0 procent av studiemedelsbeloppet ska behålla denna högre bidragsnivå så länge den tillfälliga satsningen pågår.

Vid deltidstudier ska beloppen beräknas i förhållande till studiernas omfattning.

Regeringen får, i likhet med vad som gäller i dag, föreskriva att de högre bidragsnivåerna får lämnas även för annan utbildning och till studerande som är yngre än 25 år, om det finns särskilda skäl.

De som studerar parallellt på olika utbildningsnivåer ska få studiebidrag i proportion till studieomfattningen på respektive utbildningsnivå. CSN ges möjlighet att meddela närmare föreskrifter för beräkningen av studiebidrag för den som studerar parallellt på olika utbildningsnivåer.

Avskrivning av lån tagna vid behörighetsgivande studier på grundläggande eller gymnasial nivå ska även fortsättningsvis kunna göras av lån som har lämnats samtidigt med ett bidrag som motsvarar 1,59 procent av prisbasbeloppet per vecka (31,4 procent av totalbeloppet). Avskrivning ska inte göras av lån som har lämnats under tid då bidrag lämnats med 2,55 procent av prisbasbeloppet per vecka (50,3 procent av totalbeloppet).

**Utredningens bedömning:** Det är önskvärt att ha en så stor andel bidragsfinansiering och en så liten andel lånefinansiering som möjligt vid studier på grundskolenivå. När avskrivningskostnaderna på några års sikt successivt minskar som en följd av utredningens förslag, bör de medel som frigörs användas till att ytterligare höja bidragsandelen för studerande på grundskolenivå.

### Flera skäl att införa ett enhetligt högt bidrag

Högre bidrag ges i dag till studerande på grundläggande nivå som bedöms sakna en grundskoleutbildning och i vissa fall till studerande som repeterar på grundskolenivån. Den som inte kan beviljas studiemedel med den högre bidragsnivån ges studiemedel med den generella bidragsnivån, dvs. samma bidragsnivå som bl.a. ges till högskolestuderande.<sup>98</sup>

<sup>98</sup> Det högre bidraget ges till studerande som saknar slutbetyg eller motsvarande från grundskoleutbildning eller motsvarande svensk eller utländsk utbildning eller som repeterar eller

Utredningen ser ett flertal goda skäl att frångå dagens regelverk med ett högre och ett generellt bidrag. Motiven för detta är både att förbättra låntagarnas möjligheter att betala tillbaka sina studielån och att förbättra möjligheterna att fullfölja studierna. Förutom dessa två huvudsakliga syften med utredningens förslag ser vi även andra starka motiv att ändra bidragets andel av studielånsbeloppet, vilka vi återkommer till nedan.

#### *Färre låntagare och lägre skulder minskar återbetalningsproblem*

Mot bakgrund av utredningens uppdrag att förbättra förutsättningarna för låntagare att betala tillbaka sina lån finns det skäl att minska de studerandes skuldsättning. Ur detta perspektiv är det också bra om en större andel av de som studerar på grundläggande nivå ges bättre möjligheter att studera utan att ta studielån. Dessa effekter anser utredningen kan åstadkommas genom att öka studiemedlens bidragsdel och minska lånedelen. Betydelsen av minskat låntagande och lägre skuldsättning beskrivs närmare nedan i avsnittet om återbetalning av studielån.

#### *Högre bidrag kan eventuellt minska antalet studieavbrott*

Utredningen har tidigare gjort bedömningen att den exakta nivån på studiemedlen eller bidragets andel av studiemedlen har begränsad betydelse för genomströmningen i studier. En höjd bidragsandel kan dock bidra till att studerande ges möjligheter att klara sig på studiemedlen utan att välja till kurser bara av skälet att kunna beviljas studiemedel motsvarande heltid. Den bidragsökning utredningen föreslår är i kronor räknat större än en vad som ges av en ökning av studietakten med 50 procent. Om antalet studerande som ansöker till onödiga kurser minskar kan det dels leda till kortare studietider, dels minska antalet studieavbrott.

En höjning av bidragets andel av studiemedlen innebär också en förbättrad ekonomi för många studerande. Studerande som väljer att låna får inte ut mer pengar per månad, men den stora andel av de studerande på grundläggande nivå som inte lånar får med ett

---

kompletterar ämnen på grundskolenivå. Högre bidrag ges fr.o.m. det år den studerande fyller 25 år. Bidraget betalas ut så länge de avsatta medlen räcker. Se även avsnitt 8.1.2.



högre bidrag mer pengar att leva på. Även detta kan i någon mån öka fullföljandegraden.

#### *Även andra skäl talar för ett stort samhälleligt åtagande*

Förutom de redovisade skälen för att förbättra förutsättningarna för låntagarna att betala tillbaka sina lån och för att öka genomströmningen och fullföljandet, ser utredningen fem andra starka skäl att öka bidragets andel av studiemedlens totalbelopp.

För det första anser utredningen att det är rimligt att individens kostnader för utbildning på grundläggande nivå hålls nere eftersom det kan antas att avkastningen på studier på grundläggande nivå är förhållandevis låg, särskilt när det rör sig om äldre studerande. De uppgifter utredningen redovisar över inkomstutvecklingen för studerandegruppen visar på en dålig inkomstutveckling, vilket tyder på låg ekonomisk avkastning av studierna.

Ett andra skäl är att en högre bidragsnivå ökar rekryteringen till studier. Ett mål för studiemedelssystemet är att studiemedlen ska verka rekryterande till studier. Kommunerna ska också verka aktivt för att nå dem som har rätt att delta. En höjd bidragsandel underlättar detta arbete och bidrar till rekryteringsmålet.

För det tredje finns det en rad andra, icke-ekonomiska, effekter av utbildning på grundläggande nivå som talar för ett större inslag av statlig finansiering. Utbildning på grundläggande nivå handlar om att göra det möjligt för människor att medverka i samhällslivet och att ta tillvara sina demokratiska rättigheter, samt att ta ansvar för sina skyldigheter. Utbildningen syftar till att ge vuxna kunskaper som är nödvändiga för att kunna delta i samhälls- och arbetslivet t.ex. grundläggande samhällskunskap och kunskaper i svenska språket. Detta är ett avgörande skäl för att komvux på grundläggande nivå är en rättighet för den som saknar de kunskaper som normalt uppnås i grundskolan. Enligt utredningens bedömning är detta även argument för ett stort samhälleligt åtagande när det gäller studiemedlen, vilket alltså talar för en högre andel bidragsfinansiering och en lägre andel egenfinansiering genom studielån.

Ett fjärde skäl att öka bidragsandelen och att ha en enhetlig bidragsnivå är att detta ökar likformigheten och rättvisan. I dag kan studerande i vissa kommuner få försörjningsstöd utan att behöva ta studielån, vilket inte är möjligt i andra kommuner. På många håll

upphandlar också Arbetsförmedlingen utbildningar som till mycket stora delar liknar komvux på grundläggande nivå. För dessa utbildningar kan de studerande ofta beviljas aktivitetsstöd. De ekonomiska förutsättningarna beror alltså på var de studerande bor och på vilken myndighet de har kontakt med. Förslaget minskar behovet av försörjningsstöd och därmed också olikheterna mellan studerande i olika kommuner och mellan studerande som har studiemedel och aktivitetsstöd. Dessutom är de ekonomiska förutsättningarna olika för studerande med olika utbildningsbakgrund, trots att det kan skilja mycket lite i deras förutsättningar att bedriva studier i Sverige. Likaså är det i stort sett slumpartat vilka studerande som repeterar eller kompletterar som får det högre bidraget; detta beror på när de lämnar in sin ansökan om studiemedel. Osäkerheten försvårar studieplaneringen och gör de ekonomiska förutsättningarna för studierna osäkra.

Som femte och sista skäl minskar en enhetligt högre bidragsnivå behovet av försörjningsstöd och sänker administrationskostnaderna för studiemedlen. Administrationskostnaderna minskar som en följd av att CSN inte längre behöver bedöma de sökandes utbildningsbakgrund för att avgöra bidragsnivån.

### **Utredningens förslag om ett enhetligt och högt bidrag till studerande på grundskolenivå**

Utredningen föreslår att en enhetlig bidragsandel införs för samtliga studerande på grundläggande nivå. Bidragets andel bör vara 73,0 procent av studiemedlens totalbelopp, vilket innebär 1 646 kronor per vecka och 7 132 kronor per månad (2013).<sup>99</sup> Vid heltidsstudier innebär det att bidraget motsvarar 3,70 procent av prisbasbeloppet per vecka.

Ökningen av bidragsnivån innebär att studerande med dagens generella bidrag får 939 kronor mer i studiebidrag per vecka, vilket motsvarar 4 068 kronor i månaden. De som lånar minskar sitt låntagande med lika mycket.

Utredningens förslag till bidragsnivå följer av hur mycket utredningen har lyckats finansiera. Vår inställning är att det är önskvärt att ha en så stor andel bidragsfinansiering och en så liten andel lånefinansiering som möjligt. Det kan finnas positiva inslag i en lånedel och därmed en viss del egenfinansiering, t.ex. som ett incitament

---

<sup>99</sup> Månadsbeloppet är uträknat genom att veckobeloppet har multiplicerats med 4 1/3.

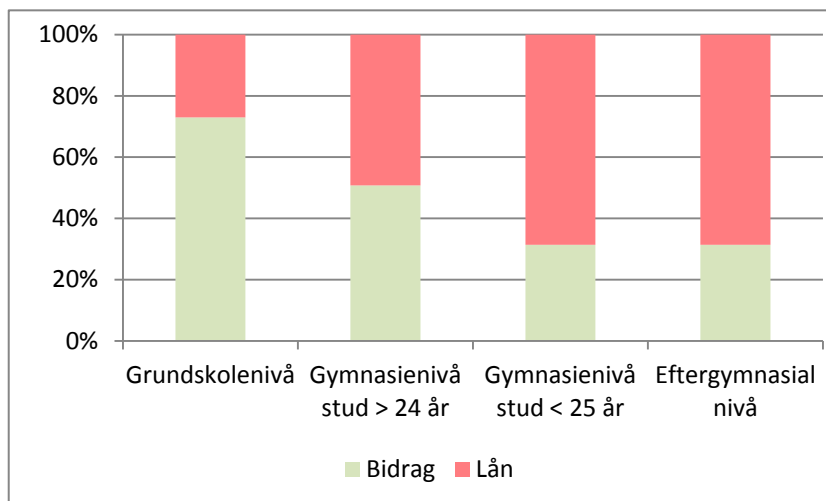
för snabba studier och aktiva och medvetna val. Utredningen anser dock att dessa positiva inslag har en mycket begränsad betydelse som incitament.

Som en följd av utredningens förslag om en enhetlig bidragsnivå för studerande på grundskolenivå föreslår utredningen att även bidragsnivån för studerande på gymnasial nivå ska göras enhetlig. Utredningen föreslår att studerande som är 25 år eller äldre ska ges ett studiebidrag som motsvarar 50,3 procent av studiemedlens totalbelopp, vilket vid heltidsstudier innebär 2,55 procent av prisbasbeloppet per vecka.

Yngre studerande på gymnasial nivå ska även fortsättningsvis ges studiemedel med dagens bidragsnivå t.o.m. det kalenderår de fyller 24 år. Motivet att bidragsandelen även fortsatt ska vara lägre för studerande yngre än 25 år är att systemet inte ska uppmuntra till avhopp i gymnasieskolan, vilket ett högt bidrag redan fr.o.m. 20 års ålder skulle kunna göra. Utredningen föreslår inte någon förändring när det gäller den pågående tillfälliga satsningen på ett högre bidrag till ungdomar i åldern 20–24 år.

De som studerar parallellt på olika utbildningsnivåer ska få studiebidrag i proportion till studieomfattningen på respektive utbildningsnivå. CSN ges möjlighet att meddela närmare föreskrifter för beräkningen av studiebidrag för den som studerar parallellt på olika utbildningsnivåer. Vid deltidstudier ska samtliga belopp beräknas i förhållande till studiernas omfattning.

Genom att införa bidragsnivåer som tar sin utgångspunkt i den nivå på vilka studierna bedrivs i stället för i de studerandes utbildningsbakgrund skapas ett enkelt och rättvist system. Högst bidrag ges till studerande på den lägsta studienivån och därefter minskar andelen bidrag successivt med stigande utbildningsnivå. Detta motiveras framför allt av att avkastningen på utbildning ofta ökar med utbildningsnivån och att betalningsproblemen för låntagarna minskar med stigande utbildningsnivå. Dessutom behövs ofta starkare ekonomiska incitament för att rekrytera studerande till studier på lägre nivåer.

Diagram 8.8 Utredningens förslag till fördelning mellan bidrag och lån<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Den tillfälliga satsningen på ett högre bidrag till studerande i åldern 20–24 år är inte medtagen i diagrammet. Fördelningen för satsningen är densamma som enligt utredningens förslag för studerande på grundskolenivå.

Utredningen ser ingen överhängande risk för att en med utbildningsnivån sjunkande bidragsandel skulle få kvarhållande effekter, med studerande som dröjer kvar i studier på lägre nivåer för att få ett högre bidrag. Utredningens bedömning efter bl.a. genomförda studiebesök är att de studerande strävar efter att snabbt bli klara med sina studier. Inte sällan vill de t.o.m. övergå till högre utbildningsnivåer snabbare än vad som är lämpligt. Det är alltså kunskaperna och viljan att komma vidare som främst styr de studerandes val, inte den exakta bidragsandelen. Redan i dag kan vissa studerande som repeterar på grundläggande nivå dessutom ha en högre bidragsnivå på den grundläggande än på den gymnasiala nivån. Utredningen har inte fått några signaler om att detta skulle verka kvarhållande i utbildning. Förslaget att de som studerar parallellt på olika utbildningsnivåer ska få studiebidrag i proportion till studieomfattningen på respektive utbildningsnivå innebär också att det inte blir några stora marginaleffekter för studerande som successivt övergår från studier på grundläggande till studier på gymnasial nivå.

I dag har regeringen möjlighet att föreskriva att dagens högre bidragsbelopp får lämnas även för annan utbildning om det finns särskilda skäl och till studerande som är yngre än 25 år som har sär-

skilt behov av ett sådant stöd. Vi föreslår att detta bemyndigande att föreskriva om beloppsnivåerna ska kvarstå med endast redaktionella ändringar.

Utredningen ser den föreslagna höjningen av bidragsandelen som ett steg på vägen mot en ännu högre bidragsandel för studerande på grundskolenivå. Det är, mot bakgrund av de argument för en höjning som redovisas ovan, önskvärt att ha en så stor andel bidragsfinansiering och en så liten andel lånefinansiering som möjligt vid studier på grundskolenivå. Vi anser att bidragsandelen kan höjas ytterligare i takt med att kostnaderna för avskrivning av lån minskar (se nedan).

### Följdändring avseende rätten till avskrivning

Studielån som tagits i samband med behörighetsgivande studier på grundläggande eller gymnasial nivå inom t.ex. komvux eller inom folkbildningen skrivs till vissa delar av om den studerande går vidare till högskolestudier.<sup>100</sup>

I och med att utredningen föreslår ändrade bidragsnivåer för studiemedel måste reglerna för avskrivning följdändras. I dag får inte studerande med den högre bidragsnivån avskrivning om de fortsätter studierna på högskolan, denna rätt är förbehållen dem som har studerat med det generella bidraget.

Vi föreslår att avskrivning av lån tagna vid behörighetsgivande studier även fortsättningsvis ska kunna göras av lån som har lämnats samtidigt med generellt bidrag, dvs. bidrag med 1,59 procent av prisbasbeloppet (31,4 procent av totalbeloppet). Avskrivning ska däremot inte göras av lån som har lämnats under tid då bidrag lämnats med 2,55 procent av prisbasbeloppet (50,3 procent av totalbeloppet) eller under tid då studerande får den högsta bidragsnivån.

Motivet för utredningens förslag är att avskrivningsmöjligheten bör förbehållas studerande med den lägsta bidragsnivån, som därmed behöver låna betydligt mer än övriga. Dessa riskerar att få höga studieskulder när de går vidare till högskolenivån. En möjlighet att få delar av skulden avskriven är därför väl motiverad.

---

<sup>100</sup> Avskrivning görs med en sjättedel för varje 60 högskolepoäng låntagaren klarar, dock med högst hälften av de tagna lånen, inklusive ränta. Högst 180 högskolepoäng, motsvarande tre års heltidsstudier, ger grund för avskrivning. Avskrivning görs dock inte för den som haft studiemedel med den högre bidragsnivån.

Motsvarande behov finns inte för dem som har högre bidragsnivåer och därmed lägre skulder.

Att införa en rätt till avskrivning av lån som lämnas samtidigt som någon av de högre bidragsnivåerna skulle också medföra kostnader som skulle kräva finansiering i form av lägre bidragsnivåer. Utredningens bedömning är att högre bidrag är att föredra framför framtida avskrivningar. Det har visat sig att avskrivningsmöjligheterna är okända för många och att det är mycket få studerande som påverkas av avskrivningsreglerna i sitt beslut att påbörja studier eller att gå vidare till högskolan.<sup>101</sup> Detta talar för att inte utöka avskrivningsmöjligheten utan att istället tillföra medel i tilldelningssituationen. De som studerar på eftergymnasial nivå har också en bättre inkomstutveckling än övriga och därmed bättre möjligheter att betala tillbaka sina lån. Detta gäller även dem som fortsätter från grundläggande eller gymnasial nivå till eftergymnasial nivå (se avsnitt 8.3.2). Även detta talar för att hellre satsa på högre bidrag på de lägre nivåerna än på avskrivning för dem som går vidare till högskolestudier. En högre bidragsnivå kommer både dem till del som går vidare till högskolan och dem som inte gör det.

När avskrivningskostnaderna på några års sikt minskar bör de medel som frigörs enligt utredningens bedömning användas till att ytterligare höja bidragsandelen för studerande på grundläggande nivå.

#### 8.4.5 Antal veckor med studiemedel

**Utredningens förslag:** För studier på grundskolenivå ska studiemedel vid studier på heltid ges under sammanlagt högst 50 veckor. Till studerande som bedöms ha större utbildningsbehov ska studiemedel kunna lämnas i högst 80 veckor. Till studerande som behöver färdighetsträning i läsning och skrivning eller har särskilda stödbehov, får studiemedel lämnas under ytterligare högst 40 veckor, dvs. i sammanlagt högst 120 veckor.

Bedömningen av utbildningsbehovet ska ta sin utgångspunkt i de mål den studerande har med utbildningen, samt hans eller hennes förkunskaper och stödbehov.

Den sökandes hemkommun eller den folkhögskola som den sökande studerar eller avser att studera vid, ska bedöma den

<sup>101</sup> CSN (2011a).

sökandes behov av utbildning på grundskolenivån och vid behov yttra sig över detta. Kommunernas och folkhögskolornas bedömning ska vara vägledande för CSN:s prövning av rätten till studiemedel.

CSN ges möjlighet att meddela närmare föreskrifter om bedömningen av utbildningsbehovet och kommunernas och folkhögskolornas yttranden.

**Utredningens bedömning:** Skolinspektionen bör ges i uppdrag att i samverkan med CSN följa upp de bedömningar och yttranden som kommuner lämnar till CSN. CSN bör ges i uppdrag att i samverkan med Folkbildningsrådet följa upp de bedömningar och yttranden som folkhögskolor lämnar till CSN.

### Skäl för fler veckor och en mer flexibel bedömning

För de flesta studerande på grundläggande nivå är tidsgränserna för antalet studiemedelsveckor inte något problem. Trots det finns det årligen minst 1 400 studerande som har behov av längre utbildningstider än tidsgränserna för närvarande medger.

Utredningens bedömning är att studiemedelssystemet måste bli mer flexibelt för att kunna tillmötesgå de behov de studerande har av försörjning under studietiden och att detta framför allt gäller antalet tillgängliga studiemedelsveckor.

I dag fastställs det maximala antalet veckor med studiemedel med utgångspunkt i den studerandes utbildningsbakgrund. Utredningen anser att det nuvarande sättet att fastställa antalet studiemedelsveckor är olämpligt. Ett skäl är att det ofta är mycket svårt att bedöma de sökandes tidigare utbildning. Eftersom merparten av de studerande har utländska utbildningar är det ofta svårt att avgöra om utbildningen motsvarar en svensk grundskoleutbildning eller inte. Lika långa utbildningar i olika länder kan t.ex. skilja sig mycket åt vad gäller innehåll och kvalitet. Det är inte heller ovanligt att studerande endast sporadiskt har studerat på en utbildning, t.ex. med anledning av oroligheter i landet.

Många studerande saknar dessutom handlingar och betyg som visar vilka utbildningar de har läst. Eftersom det ur studiemedelsynpunkt är en fördel att sakna tidigare utbildning kan det inte uteslutas att sökande undanhåller sin utbildningsbakgrund, vilket

gör prövningen rättsosäker. Den som undanhåller uppgifter om sin tidigare utbildning kan göra detta utan att det i praktiken går att kontrollera.

Ett annat skäl att bestämmelserna enligt vår uppfattning är olämpliga är att utbildningsbakgrunden bara är en faktor av flera som påverkar behovet av utbildning i Sverige. Personer med likartad utbildningsbakgrund kan ha mycket skiftande behov av utbildning. Behoven kan påverkas av hur länge sedan det var den studerande gick i skolan, vilket modersmål den studerande har, vilka ämnen som ingick i utbildningen i hemlandet, behovet av stöd i undervisningen, målet med utbildningen m.m. Även personer med hög formell utbildning kan behöva tid på sig för att lära sig svenska. Detta gör utbildningsbakgrunden till ett trubbigt instrument att bedöma utbildningsbehovet.

Utredningen anser också att antalet studiemedelsveckor är förhållandevis snålt tilltaget, framför allt för många av de studerande som i dag tilldelas en rätt till studiemedel i 100 veckor. Många av dessa har mycket stora utbildningsbehov, t.ex. personer som behöver grundläggande utbildning i att skriva och läsa. Ofta är 100 veckor inte tillräckligt för att läsa in svenska som andraspråk och övriga nödvändiga ämnen för att kunna ta sig vidare till gymnasiala kurser eller för att gå ut i arbetslivet. Språkkunskaperna kan fortfarande vara bristande efter 100 veckors studier, vilket minskar möjligheterna att få ett arbete. De snäva tidsgränserna kan också leda till att vissa studerande av ekonomiska skäl övergår till studier på gymnasial nivå innan de är redo för detta. Studerande som får rätt till studiemedel i 100 veckor är också kraftigt överrepresenterade bland dem som får avslag på sin ansökan om studiemedel p.g.a. att studiemedelsveckorna har tagit slut.

Även studerande som bedöms ha en utbildning motsvarande grundskola kan ofta ha ett behov av att studera på grundläggande nivå i mer än 40 veckor. En tilldelning på 40 veckor är nästan bara tillräcklig för den som bara behöver studera *ett* ämne, företrädesvis svenska som andraspråk. Så fort den studerande även, utifrån de yrkes- eller utbildningsmål han eller hon har, är i behov av att läsa engelska eller matematik, eller om förkunskaperna är bristande och behovet av stöd stort, blir tiden med studiemedel knapp. Skolverket har t.ex. redovisat att den genomsnittligt planerade studietiden inom komvux på grundläggande nivå är 41 veckor för dem som ska läsa en kurs, 86 veckor för dem som planerar att studera två kurser och 99 veckor för dem som ska studera tre kurser. Även



om dessa studietider inte säger något om studiernas omfattning och dessutom troligen kan kortas ned, är dagens studiemedelsgränser snäva. Mer än hälften av de studerande läser mer än en kurs.

För att komma till rätta med problemen med antalet studiemedelsveckor anser utredningen att antalet studiemedelsveckor måste fastställas på ett nytt sätt, som tar sin utgångspunkt i varje studerandes individuella utbildningsbehov. En sådan lösning innebär en tydlig individualisering av studiemedelssystemet i linje med utredningens intentioner. Antalet möjliga studiemedelsveckor måste också öka.

### Utredningens förslag om antalet studiemedelsveckor

Utredningen har övervägt två alternativa konstruktioner som båda bygger på ett ökat inslag av behovsbedömning i det enskilda fallet och som båda, enligt utredningens bedömning, bättre motsvarar de utbildningsbehov som finns. Det ena alternativet är en generell tilldelning av 80 studiemedelsveckor till samtliga studerande på grundskolenivå, samtidigt som studerande med särskilda behov kan ges rätt till studiemedel i 120 veckor. Det andra alternativet är en fortsatt uppdelning i tre veckonivåer med en tydlig koppling till utbildningsbehovet och med en tilldelning av fler veckor än i dagsläget – 50, 80 och 120 veckor. Båda alternativen innebär ett ökat antal studiemedelsveckor. Utredningens bedömning är att 80 veckor, knappt två års studier, täcker in det behov som finns för dem som ska läsa in stora delar av en utbildning som motsvarar årskurserna 7–9 i grundskolan. Många kommer dock att klara sig även på 50 veckor. Ett års studier bedöms vara tillräckligt för dem som bara behöver läsa en kurs eller t.ex. delar av ett par kurser.

Utredningens bedömning är att en uppdelning i tre veckonivåer har ett par fördelar jämfört med en uppdelning på två nivåer. En fördel är att antalet studiemedelsveckor bättre anpassas till varje individs utbildningsbehov. Antalet veckor med studiemedel kan på så sätt utgöra en bättre drivkraft för snabba studier. En annan fördel är att riskerna för ett ökat utflöde av studiemedel på ett tydligare sätt begränsas.

Utredningen har av nämnda skäl stannat vid att föreslå att antalet studiemedelsveckor ska begränsas till 50, 80 eller 120 veckor vid studier på heltid. Mer än 50 veckor ska ges till studerande som har större utbildningsbehov på grundskolenivån än vad som ryms

inom 50 veckor. Den som har ett större utbildningsbehov på nivån ska kunna ges studiemedel i 80 veckor. Därutöver ska ytterligare 40 veckor kunna lämnas till den som är i behov av färdighetsträning eller har särskilda stödbehov. Med färdighetsträning menas att den studerande har mycket bristfälliga kunskaper i läsning, skrivning och räkning, dvs. tillämpningen är avsedd att vara densamma som i dag. Med särskilda stödbehov avses studerande som har behov av särskilda pedagogiska insatser för att kunna fullfölja sina studier, och som trots sådana insatser behöver längre tid på sig än 80 veckor. Vid studier på deltid ska studiemedel, som i dag, lämnas med högst det antal veckor som svarar mot det högsta antalet veckor vid heltidsstudier.<sup>102</sup>

Bedömningen av utbildningsbehovet ska ta sin utgångspunkt i de mål med utbildningen som den enskilde har och som inom komvux finns dokumenterade i den individuella studieplanen. Att utifrån målet med utbildningen fastställa behovet av utbildningstid innebär även att hänsyn tas till den nivå den studerande befinner sig på och till de förkunskaper han eller hon har. I prövningen ska även bedömas den individuella studieförmåga personen har och det eventuellt bestående stödbehov som finns. CSN ges möjlighet att meddela närmare föreskrifter om tillämpningen.

Genom att ta hänsyn till de individuella utbildningsbehoven är utredningens bedömning att studiemedelssystemet på ett tydligt sätt anpassas till den individualisering och flexibilitet som ska gälla inom komvux på grundläggande nivå. Tidsgränserna anpassas till varje studerandes behov.

Studerande med funktionsnedsättning är en grupp som särskilt gynnas av förändringen. Studerande med funktionsnedsättning som har en grundskoleutbildning eller motsvarande kan i dag inte tilldelas fler veckor mot bakgrund av sin funktionsnedsättning. Dessa studerande tilldelas 40 veckor och är i övrigt hänvisade till att anföra synnerliga skäl. Med utredningens förslag kommer gruppen, genom en behovsbedömning, att kunna tilldelas fler studiemedelsveckor redan i samband med studiestarten. Detta kommer att ge de studerande en större ekonomisk trygghet under studietiden. Detsamma kan sägas gälla den romska studerandegruppen där de studerande ofta kan ha större utbildningsbehov.

Trots att bedömningen av antalet veckor bättre anpassas till varje studerandes faktiska behov i förhållande till var och ens mål

---

<sup>102</sup> Vilket alltså innebär att den som studerar på deltid 50 procent i 100 veckor anses ha använt 50 studiemedelsveckor.

med studierna, så kan det inte uteslutas att det inträffar händelser under studietiden som gör att den studerande kan behöva studiemedel under ytterligare någon tid. Det kan handla om tillfälligt dålig hälsa, oväntade händelser inom familjen eller andra mycket speciella omständigheter som den studerande inte har kunnat råda över. Även studerande med funktionsnedsättning kan i vissa fall behöva fler veckor än vad som normalt medges, trots att hänsyn redan initialt kan tas till funktionsnedsättningen. Möjligheterna att beviljas studiemedel under längre tid än vad veckogränserna medger ska därför finnas kvar. Det innebär att studiemedel kan lämnas under fler veckor om det finns synnerliga skäl. Fr.o.m. det år då den studerande fyller 40 år kan ytterligare studiemedel ges om det finns särskilda skäl.

I sammanhanget ska det observeras att det maximala antalet studiemedelsveckor ska bedömas med utgångspunkt i den studerandes utbildningsbehov och förutsättningar i förhållande till de uppsatta utbildningsmålen, inte med utgångspunkt i oförutsedda händelser av tillfällig karaktär som inträffar under studietiden eller andra omvärldsfaktorer som påverkar den studerande. Självvalda studieavbrott eller låg studieaktivitet ska inte heller beaktas. En ny bedömning av antalet veckor ska alltså inte göras t.ex. i det fall en studerande avbryter en kurs och efter viss tid återkommer i studier och då måste börja om på samma kurs eller om en studerande p.g.a. oförutsedda händelser blir försenad i studierna. I dessa fall ska det, om behov uppstår, göras en prövning av synnerliga eller särskilda skäl.

### **Kommuner och folkhögskolor ska yttra sig**

Bedömningen av utbildningsbehovet ska, utifrån varje studerandes förkunskaper och behov, göras av en kommun eller en folkhögskola. Den sökandes hemkommun gör bedömningen för studerande inom komvux och folkhögskolorna gör bedömningen för studerande inom folkbildningen. Bedömningen av utbildningsbehovet ska överensstämma med den individuella studieplan som tas fram i samband med att en studerande påbörjar studier inom komvux. Folkhögskolornas bedömning ska ta sin utgångspunkt i en studieplanering som motsvarar den individuella studieplanen.

Hemkommunens respektive folkhögskolans bedömning ska vid behov redovisas till CSN som bedömer övriga krav och fattar

beslut om studiemedel. Bedömningen ska redovisas i form av ett yttrande och är vägledande för CSN. Utredningens bedömning är att yttrandena i praktiken kommer att avgöra tilldelningen av studiemedelsveckor i de allra flesta fall eftersom det torde vara ovanligt att CSN eller Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) har ett bättre underlag än utbildningsanordnarna att göra dessa bedömningar. CSN eller ÖKS kan dock fatta ett annat beslut än vad som framgår av den bedömning som finns i yttrandet, t.ex. om yttrandet är uppenbart oriktigt eller om det har tillkommit nya uppgifter.

Genom att begära att kommuner och folkhögskolor vid behov ska yttra sig över utbildningsbehovet uppnås flera fördelar. Fler faktorer än i dag ska vägas in i bedömningen av den studerandes utbildningsbehov, vilket gör det nödvändigt att bedömningen görs av personer som står i nära kontakt med den studerande. Bara dessa har möjlighet att bedöma den studerandes faktiska förutsättningar och behov. Ansvarsfördelningen tar tillvara kommunernas och folkhögskolornas respektive CSN:s starka sidor. Utbildningsanordnarna är bra på att bedöma den studerande och hans eller hennes individuella behov och på att göra realistiska studieplaner. CSN är bra på att effektivt hantera mer generella och enkla regler såsom att pröva ålder och antal avklarade poäng, vilket ofta kan ske maskinellt.

Genom att ge kommuner och folkhögskolor ett större ansvar sammankopplas också arbetet med individuella studieplaner och nivåplacering med studiemedlen och de ekonomiska förutsättningarna för studierna. Studieekonomin integreras i studieplaneringen. Detta tydliggör också kommunernas och vägledningens ansvar även för studieekonomiska frågor och trycker på behovet av att göra noggranna nivåbestämningar i samband med studiestarten. Detta kan förväntas ge positiva effekter inte enbart genom att studiemedelsveckorna blir anpassade till studierna utan även genom att det ställer krav på individuell vägledning och nivåbestämning, vilket kan innebära att fler studerande hamnar på rätt kurser när de påbörjar sina studier. Elevernas kunskaper om studiemedelssystemet kommer också att öka. För att förbättra förutsättningarna för kommunernas studieekonomiska vägledning föreslår utredningen också att de genom direktåtkomst ska ges behörighet till vissa delar av CSN:s datasystem. Denna fråga behandlas i kapitel 6.

Normalt måste vägledning ske innan en ansökan om studiemedel lämnas in, av det enkla skälet att studieplanerna måste fast-

ställas för att den studerande ska kunna veta under vilken tid och i vilken omfattning han eller hon ska studera. Det är då naturligt att kommunens eller folkhögskolans yttrande lämnas in samtidigt som studiemedelsansökan.

Studerande kan dock välja att ansöka om studiemedel för en preliminär studietid redan innan vägledning eller antagning har skett. Det kan också vara så att vägledningen inleds med diagnostiska tester och validering för att nivåplacering och en fullständig studieplanering ska kunna göras. Detta kan t.ex. ske inom ramen för en orienteringskurs. Den studerande kan då behöva lämna in en ansökan om studiemedel med preliminära studietider för att kunna få försörjning under de inledande studierna. I dessa fall lämnas ansökan sannolikt in innan det är möjligt för kommunen eller folkhögskolan att bifoga ett yttrande med en bedömning av den studerandes utbildningsbehov. CSN kommer att kunna bevilja dessa ansökningar eftersom studietiden ryms inom det lägsta veckoantalet 50 veckor. CSN har i dessa fall inget behov av att utreda utbildningsbehovet. I det fall en kommun eller folkhögskola kommer fram till att 50 veckor är tillräckligt för en studerande finns det inte något behov av att lämna in ett yttrande. Ett yttrande ska alltså bara lämnas vid behov. I det fall en studerande ansöker om studiemedel för längre tid än 50 veckor och om ett yttrande inte har inkommit är det dock nödvändigt att CSN inhämtar ett yttrande från kommunen eller folkhögskolan. Detsamma gäller om en studerande begär ett beslut om antalet studiemedelsveckor redan innan frågan har aktualiserats. CSN bör ges möjlighet att meddela föreskrifter om yttrandehantering, t.ex. om yttrandenas utformning och om i vilka fall det finns ett behov av ett yttrande.

Ett yttrande ska kunna lämnas in till CSN närsomhelst. När yttrandet kommer in ska CSN fatta beslut om antalet maximala studiemedelsveckor i enlighet det antal som kommunen eller folkhögskolan har bedömt, om det inte finns starka skäl som talar emot detta. Det kan bli aktuellt för kommuner och folkhögskolor att komma in med ett nytt yttrande till CSN om exempelvis utbildningsmålen ändras eller om nya stödbehov identifieras. Det kan också bli aktuellt för en kommun att lämna ett yttrande för en individ som flyttar mellan kommuner, förutsatt att den nya hemkommunen gör en annan bedömning av utbildnings- eller stödbehovet. Att det lämnas in mer än ett yttrande för samma studerande bör dock bli ovanligt eftersom det förutsätts att kom-

munerna kommer att göra välgrundade individuella studieplaner innan de lämnar ett yttrande.

När CSN ska ta ställning till ett nytt yttrande av kommunen eller folkhögskolan ska inte CSN kunna minska antalet redan beslutade veckor, förutom i det fall en studerande lämnat vilseledande uppgifter eller på annat sätt orsakat ett felaktigt beslut.

Bedömningen att bevilja veckor utöver tidsgränserna med hänsyn till skäl ska, precis som i dag, göras av CSN. Kommuner och utbildningsanordnare kan dock givetvis, som i dag, välja att yttra sig över en eventuell dispens och grunderna för en sådan.

Utredningen förutsätter att kommunernas och folkhögskolornas yttranden kan hanteras genom att det ges elektroniska möjligheter att föra över formaliserade yttranden från kommuner och folkhögskolor till CSN. Det är viktigt att dessa rutiner stödjer en effektiv och en rättssäker hantering, såväl hos kommuner och folkhögskolor som hos CSN och ÖKS. Detta är ett skäl till att CSN bör få rätt att meddela närmare föreskrifter om hanteringen av yttrandena.

De äldre reglerna om antal veckor ska gälla tills de nya träder i kraft. I de fall antalet veckor enligt de nya reglerna blir mer fördelaktigt än ett tidigare beslutat veckoantal, ska de nya reglerna vinna företräde. I övriga fall kvarstår det tidigare beslutet i enlighet med normala förvaltningsrättsliga principer.

### Likformighet, risker och uppföljning

En anpassning av studiemedelsregelverket till varje studerandes individuella behov innebär av naturliga skäl ett avsteg från principerna om fullständig likformighet. En studerande som har mer omfattande utbildningsmål kommer med det förslag utredningen lämnar att kunna få studiemedel under längre tid än en person med utbildningsmål som kräver kortare utbildningstid. En sådan utformning av reglerna är enligt utredningens bedömning nödvändig om man menar allvar med att anpassa studiemedelsystemet till utbildningssystemet och studerandegruppen, för att i förlängningen effektivisera studierna. I ett internationellt perspektiv är inte detta heller något konstigt – det är vanligt att tiden med studiestöd är nära anpassad till utbildningslängden.<sup>103</sup> Med den behovsanpassning som vi föreslår är också vår bedömning att

---

<sup>103</sup> CSN (2011c).

studerande med liknande utbildningsmål och studieförutsättningar kommer att ges snarlika studiemedelsbeslut utifrån de professionella bedömningar som görs hos kommuner och utbildningsanordnare.

Att bedöma utbildningsbehovet är en viktig uppgift, särskilt när bedömningen kommer att påverka antalet veckor med studiemedel. Det är därför av stor vikt att kommunerna i sina yttranden över utbildningsbehovet bara beaktar relevanta faktorer. Irrelevanta hänsyn, som t.ex. vilken försörjningskälla en person har, får inte påverka bedömningen. Enligt den kommunala likställighetsprincipen är det inte heller tillåtet att behandla kommunens medlemmar olika om det inte finns sakliga skäl för detta.

Utredningens bedömning är att risken för att kommuner eller folkhögskolor kommer att ta irrelevanta hänsyn är små. Redan i dag finns i praktiken ett inslag av bedömning som utförs av utbildningsanordnarna, nämligen bedömningen av vilka studerande som behöver färdighetsträning och därigenom får rätt till studiemedel under 100 veckor. Det kan konstateras att utbildningsanordnarna bara bedömer att ett litet antal studerande är i behov av färdighetsträning. Under 2011 var det bara tre procent av de nya studiemedelstagarna på grundläggande nivå som fick rätt till studiemedel i 100 veckor efter att utbildningsanordnaren hade bedömt att de behövde färdighetsträning.<sup>104</sup> Det tycks alltså inte finnas några stora risker för att kommuner eller folkhögskolor kommer att överdriva de studerandes utbildningsbehov. Därmed bedömer utredningen att det inte heller finns någon överhängande risk för att förfarandet kommer att bli kostnadsdrivande. I sammanhanget kan det också framhållas att kommunerna inom rekryteringsbidraget hade en beslutsrätt som avsåg vem som kunde få bidraget. Erfarenheterna från rekryteringsbidraget tydde inte på någon felaktig användning av beslutsrätten.

De yttranden som lämnas av kommuner och folkhögskolor kommer inte att vara möjliga att överklaga eftersom det inte rör sig om beslut. CSN:s beslut om studiemedel, vilket kan inkludera ett beslut om ett visst antal veckor, kommer dock att vara möjligt att överklaga hos ÖKS.

För att säkerställa att kommunernas och folkhögskolornas bedömningar kommer att följa intentionerna med reformen bör Skolinspektionen ges i uppdrag att i samverkan med CSN att följa

---

<sup>104</sup> Enligt uppgifter utredningen har inhämtat från CSN.

upp de bedömningar och yttranden som kommunerna lämnar till CSN. En sådan uppföljning bör exempelvis omfatta en jämförelse mellan yttrandena och de individuella studieplanerna och en jämförelse av andelen studerande i olika kommuner som erhåller de olika veckoantalen. CSN bör ges motsvarande uppdrag att i samverkan med Folkbildningsrådet följa upp de yttranden som lämnas av folkhögskolor.

#### 8.4.6 Heltid och deltid

**Utredningens förslag:** En ny deltidsnivå införs för studier på grundskolenivå. Den nya deltidsnivån ska motsvara 25 procent av heltid. CSN ges möjlighet att meddela närmare föreskrifter om tillämpningen av den nya deltidsnivån. Som en följd av ändringen införs även en ny fribeloppsnivå för inkomst för studerande på 25 procent av heltid.

#### En ny deltidsnivå

Studiemedel kan i dag beviljas för studier på 50, 75 eller 100 procent av heltid. Studiemedel ges följaktligen inte för studier av mindre omfattning än halvtid. Detta anser utredningen är en brist som kan försvåra ett flexibelt upplägg för exempelvis den som läser svenska eller svenska som andraspråk parallellt med ett arbete eller någon annan sysselsättning. Utredningen föreslår därför att studiemedel ska kunna ges till studerande på grundläggande nivå som studerar på minst 25 procent av heltid men mindre än halvtid. Detta ger möjligheter att studera även i lägre takt vilket borde vara intressant framför allt för den som läser svenska som andraspråk på kvällstid eller under någon dag i veckan, t.ex. i samband med deltidsarbete eller partiell föräldraledighet.

En liknande möjlighet fanns inom rekryteringsbidraget till vuxenstuderande. Rekryteringsbidrag för deltidsstudier på minst 20 procent utnyttjades av förhållandevis få studerande, men var ändå ett viktigt ekonomiskt komplement som kunde vara avgörande för enskilda personers möjligheter att studera. Att ge studiemedel för studier motsvarande minst 25 procent av heltid kan även vara en viktig förbättring för vissa studerande med funktionsnedsättning, som bara klarar av att studera i liten omfattning. Även



dessa kommer med utredningens förslag att kunna få studiemedel för sina studier.

Även studerande på andra utbildningsnivåer skulle kunna dra nytta av en möjlighet att få studiemedel på kvartsfart. Det har dock inte legat i utredningens uppdrag att föreslå förändringar för andra nivåer än den grundläggande. Förslaget avser därför enbart studier på grundläggande nivå, vilket även innebär att studieomfattningen på grundläggande nivå måste uppgå till minst 25 procent för den som läser parallellt på exempelvis grundläggande och gymnasial nivå. Den som studerar med 15 procents omfattning på grundläggande nivå och med tio procent av heltid på gymnasial nivå kan alltså inte beviljas studiemedel. CSN ges möjlighet att meddela närmare föreskrifter om detta. Av förslaget följer också att en studerande som exempelvis studerar motsvarande 25 procent av heltid på grundskolenivån och motsvarande tio procent på gymnasienivån enbart kan beviljas studiemedel för studier på grundskolenivå.

Som en följd av att en ny deltidsnivå införs måste även bestämmelserna om fribelopp för inkomst ändras och anpassas till den nya deltidsnivån. Studerande som läser i mindre omfattning får ett högre fribelopp.

### **Andra sätt att undvika tillval av kurser av ekonomiska skäl**

Företrädare för vuxenutbildningen har, som redogjorts för tidigare, framfört till utredningen att studiemedelssystemets bestämmelser om studietakt är allt för rigida. Detta kan leda till att studerande ibland ansöker till fler kurser än nödvändigt bara för att nå upp till heltid och kunna få mer studiemedel.

Utredningen anser att det är ett problem att studerande läser kurser de inte behöver. Det förlänger studietiden, ökar skuldsättningen och ökar sannolikt antalet studieavbrott. Problemets storlek går dock inte att bedöma.

Det finns olika vägar för att försöka komma till rätta med att studerande av ekonomiska skäl väljer att läsa fler kurser än lämpligt. Ett alternativ, som har förespråkats av vissa, är att göra bedömningen av studietakten mer flexibel. Detta kan uppnås genom att t.ex. låta utbildningsanordnarna bedöma studiernas

omfattning. I praktiken var det på detta sätt bedömningen gick till under perioden 2003–den 1 juli 2012.<sup>105</sup>

Sedan den 1 juli 2012 finns det av Skolverket fastställda kursplaner med ett visst angivet poängantal även för kurser på grundläggande nivå. Utredningen anser att det vore fel väg att gå att inte använda de nya kursplanerna som grund för beräkningen av studiemedlen. Den likformighet som uppnås med de nya kursplanerna måste anses vara positiv. Det har inte varit en rimlig ordning att samma studier har kunnat ge rätt till olika studiemedelsbelopp. Att frångå kursplanerna vore också detsamma som att tillåta att mer studiemedel betalas ut än vad studieinsatsen faktiskt motsvarar. I praktiken vore det att medge att studiemedel kan beviljas för tid då den studerande inte bedriver några studier. Att studiemedel ges för studietid, och bara sådan studietid som omfattas av kursplan som gäller för utbildningen,<sup>106</sup> är en grundsten i studiemedelssystemet. Utredningen anser inte att denna princip bör frångås. Därför förordar vi andra vägar för att komma bort från problemet med att studerande läser fler kurser än nödvändigt.

En åtgärd utredningen föreslår är att höja bidragsandelen till en enhetlig och hög nivå. Detta kommer att innebära att fler deltidsstuderande kan klara sig med bidragsdelen utan att välja till ytterligare kurser, vilket minskar behovet av att ansöka till kurser som är onödiga.

Utredningen trycker också på vikten av att utbildningen individualiseras och att studerande kan bedriva heltidsstudier även om de bara läser exempelvis svenska som andraspråk (se kapitel 5). Detta är viktigt både för att korta ner den kalendertid den studerande behöver studera och för att de studerande ska kunna få heltidsstudiemedel under studierna, vilket underlättar försörjningen.

En annan åtgärd utredningen föreslår är förbättrad studieekonomisk vägledning (se kapitel 6). Om studerande ges kunskaper om studiemedelsreglerna och om andra möjligheter till inkomster och försörjning bör antalet studerande minska som

---

<sup>105</sup> När det 2003 infördes verksamhetspoäng för all utbildning inom komvux saknades nationella bestämmelser om hur många verksamhetspoäng de olika kurserna på den grundläggande nivån skulle omfatta. CSN hade upphävt sina tidigare föreskrifter om beräkningen av studietakt, vilka innehöll en reglering av omfattningen på alla ämnen. Detta innebar att samma kurs kunde ge rätt till olika många verksamhetspoäng och att samma studier i en kommun kunde anses vara på heltid och i en annan kommun på deltid.

<sup>106</sup> 3 kap. 5 § studiestödslagen.

registrerar sig på onödiga kurser enbart för att få studiemedel. Den som har goda kunskaper om studiemedelssystemet inser exempelvis att fler kurser och högre studiemedelsbelopp samtidigt innebär att studiemedelsveckorna tar slut snabbare och att en eventuell studieskuld ökar. Ökade kunskaper kan också ge insikten att fri-beloppsgränsen ger goda möjligheter att arbeta parallellt med studierna. Bättre vägledning om studieekonomi bör även innebära att de studerande ges kunskaper om andra ersättningar som kan bidra till en bättre studieekonomi, t.ex. bostadsbidrag och försörjningsstöd.

När det gäller försörjningsstöd är det viktigt att framhålla att utredningen förutsätter att studie- och yrkesvägledningen inte uppmanar studerande att välja fler kurser enbart av skälet att trygga försörjningen genom heltidsstudiemedel. En rimligare ordning är att deltidsstuderande vid behov får försörjningsstöd för sådan tid då inga studier bedrivs, som ett komplement till studiemedel för deltidsstudier. Socialstyrelsen anger att socialtjänsten inte kan "kräva att någon ska påbörja studier och ta lån för att på det sättet själv tillgodose sina behov".<sup>107</sup> Detta bör enligt utredningens bedömning många gånger vara giltigt även för deltidsstuderande som inte vill eller behöver läsa mer än enstaka ämnen.

Utredningen vill också framhålla att det redan inom ramen för dagens regelverk finns möjligheter att få studiemedel med belopp som överstiger den studietakt per vecka som bestäms av att antalet verksamhetspoäng ställt i relation till antalet studieveckor. Studerande som p.g.a. funktionsnedsättning behöver lägga ner mer tid på studierna än som ges av poängantalet per vecka, kan beviljas studiemedel i förhållande till hur mycket tid han eller hon i praktiken lägger ner på sina studier. För att studiemedel ska kunna beviljas på detta sätt krävs att funktionsnedsättningen är kartlagd och dokumenterad och att alla möjligheter till stödåtgärder som kan kompensera funktionsnedsättningen har satts in.

Den praxis som finns avser enbart studerande som har ett poängantal som överstiger tio verksamhetspoäng per vecka, dvs. som studerar på minst halvtid. En studerande som studerar med lägre takt kan inte beviljas studiemedel, även om han eller hon lägger ner exempelvis 20 timmar i veckan på sina studier.<sup>108</sup> Utredningens förslag om en ny deltidsnivå som motsvarar 25 procent av heltid undanröjer till en del detta problem.

---

<sup>107</sup> Socialstyrelsen (2003).

<sup>108</sup> Beslut från Överklagandenämnden för studiestöd den 9 augusti 2010.

Enligt vår bedömning, vilken grundar sig på ett stort antal studiebesök i kommuner, har vissa utbildningsanordnare och studerande bristande kunskaper om de möjligheter som redan finns att ta speciella hänsyn. I många fall krävs att den studerande själv uppmärksammar möjligheten och kommer in med en begäran till CSN om att få mer studiemedel än antalet verksamhetspoäng per vecka motsvarar. Det finns därför potential att öka kunskaperna om detta bland vägledare, utbildningsanordnare och studerande. CSN bör arbeta med att sprida kunskapen om de möjligheter som finns.

#### 8.4.7 Grundläggande rätt till svenskt studiestöd

**Utredningens bedömning:** Det finns studerande som kan försenas i sina studier p.g.a. att de som utländska medborgare inte ges grundläggande rätt till svenskt studiestöd när de ska påbörja studier på grundläggande nivå. Utredningen har mot denna bakgrund övervägt en kortare tidsfrist för vissa grupper.

Utredningen avstår dock av olika skäl från att föreslå ändrade regler. Vi har dels funnit det svårt att definiera vilka som ska komma i fråga för en kortare tidsfrist och dels bedömt att det finns en betydande risk för att ändrade regler kan leda till att studiestöd ges till studerande som inte kommer att stanna i landet och till personer som är att betrakta som gäststuderande. Kostnaderna för studiestöd skulle då kunna öka på ett oförutsägbart sätt. En eventuell förändring av regelverket bör göras först efter en mer omfattande översyn, något som inte ligger i utredningens uppdrag.

#### Anknytningen till landet grund för prövningen

Ett problem utredningen har identifierat under sina studiebesök i kommuner är att det inträffar att studerande som är utländska medborgare och som tar sig igenom sfi mycket snabbt, inte hinner få en så kallad grundläggande rätt<sup>109</sup> till svenskt studiestöd innan de påbörjar studierna på grundläggande nivå inom komvux. Detta är olyckligt, särskilt mot bakgrund av de insatser som görs för att

<sup>109</sup> Dvs. de särskilda villkor som gäller för utländska medborgare och som finns definierade i 1 kap. 4-7 §§, 2 kap. 4 § och 3 kap. 4 § studiestödslagen.

snabba upp sfi-studierna. Orsaken är att de studerande i dessa fall har varit i Sverige under kort tid och därför inte bedöms ha tillräcklig anknytning till landet. Under 2011 fick cirka 1 400 utländska medborgare som ansökte om studiemedel för studier på grundläggande nivå avslag på sina ansökningar p.g.a. att de inte bedömdes ha grundläggande rätt till svenskt studiestöd.

De nationella reglerna om grundläggande rätt till svenskt studiestöd bygger på principen att bara de som har tillräcklig anknytning till Sverige ska kunna få studiestöd.<sup>110</sup> Av detta följer också att personer som kommer till Sverige enbart i syfte att studera inte kan få svenskt studiestöd. Avsikten med att kräva en tydlig anknytning till landet är att det inte har ansetts rimligt att lämna stöd i form av studielån till personer som inte kommer att få tillstånd att stanna permanent. En investering i studiestöd till personer som inte stannar i landet har inte bedömts som försvarbar varken för det allmänna eller för den enskilde.<sup>111</sup> För att uppnå detta följer reglerna för tilldelning av studiestöd samma principer som Migrationsverkets prövning av rätt till permanent uppehållstillstånd för de utländska medborgare som omfattas av sådan tillståndsgivning. De nationella bestämmelserna på detta område har varit i stort sett oförändrade sedan 1970-talet och motsvarande bestämmelser finns i de övriga nordiska länderna.

### Principer krockar

Ur utbildningssynvinkel är det önskvärt att personer med utländsk bakgrund snabbt lär sig svenska, så att de snabbt kan ta sig igenom utbildningar. Hinder mot ett snabbt och effektivt genomförande av utbildning bör undanröjas. Även ur ett integrationsperspektiv är det viktigt att de som kommer att stanna i landet snabbt kan integreras och komma ut på arbetsmarknaden, vilket kan påskyndas av snabba studier.

Samtidigt är det ur samhällsekonomisk synvinkel viktigt att personer som inte kommer att stanna i landet inte får tillgång till de generella välfärdssystemen, inklusive studiestödet. Det är också viktigt att de generella systemen inte görs tillgängliga för stu-

---

<sup>110</sup> Vissa undantag förekommer i enlighet med EU-rättsliga krav.

<sup>111</sup> Prop. 2005/06:134.

derande från andra länder på ett sätt som kraftigt ökar kostnaderna och därigenom äventyrar studiestödssystemets fortlevnad.<sup>112</sup>

Principen om en snabb integrering i landet kan alltså krocka med principen att inte öppna studiestödssystemet för studerande som inte fått, och som kanske aldrig kommer att få, tillstånd att stanna permanent i landet. Det senare gäller t.ex. gäststuderande eller andra personer som befinner sig i Sverige tillfälligt.

### Alternativ som utredningen har övervägt

Utredningen bedömer att de studerandegrupper som sannolikt är i störst behov av ekonomiskt stöd under studierna redan är väl tillgodosedda genom de undantag som redan görs. Detta gäller framför allt flyktingar och deras anhöriga som redan i dag kan få studiestöd för sina studier i ett tidigt skede efter att de har kommit till Sverige. Det gäller även personer som har barn tillsammans med en person som redan bor i Sverige.<sup>113</sup>

De som påbörjar studier på grundläggande nivå och som inte omedelbart kan beviljas studiemedel kan antas vara personer som tillhör någon av följande grupper.

- Tredjelandsmedborgare utan permanent uppehållstillstånd och utan EU-anknytning.<sup>114</sup>
- EU/EES-medborgare som ännu inte uppfyller villkoren om permanent uppehållstillstånd eller två års arbete, alternativt

---

<sup>112</sup> Prop. 2005/06:134. Principen om tillräcklig anknytning till landet handlar om att det inte bedöms rimligt att lämna studiemedel, bidrag och lån, till personer som inte har eller kommer att få tillstånd att stanna permanent i landet. Utöver principerna om anknytning till landet finns det i utlänningslagen i vissa fall ett försörjningskrav som innebär att uppehållstillstånd endast beviljas om den person som utläningen återoppar anknytning till kan försörja sig och har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utläningen. Försörjningskravet gäller dock inte bl.a. svenska medborgare eller personer som har uppehållstillstånd som flyktingar.

<sup>113</sup> En person som har uppehållsrätt eller uppehållstillstånd och som sammanbor och har barn tillsammans med en svensk medborgare kan få studiestöd direkt vid ankomsten till Sverige. En person som har uppehållsrätt och som sammanbor och har barn tillsammans med en annan utländsk medborgare, som själv uppfyller villkoren för att få grundläggande rätt till studiestöd, kan få studiestöd efter ett års sammanboende i Sverige (CSNFS 2009:4).

<sup>114</sup> Detta omfattar troligen framförallt s.k. anhöriginvandrare som levt en kortare tid med den person i Sverige som han eller hon återoppar anknytning till och där det inte finns gemensamma barn. Det inkluderar förmodligen även studerande som är anhöriga till tredjelandsmedborgare som är arbetskraftsinvandrare. Även gäststuderande och personer med tillfälliga uppehållstillstånd som inte är bosättningsgrundande, och som därmed många gånger inte heller kommer att beviljas permanent uppehållstillstånd, omfattas.

sammanboende och anhöriga till dessa som inte själva uppfyller samma villkor.

- EU/EES-medborgare som inte kan ses som migrerande arbetstagare i Sverige, exempelvis personer som kommit hit enbart för att studera eller som ännu inte har kunnat etablera sig på arbetsmarknaden, och deras anhöriga.
- EU/EES-medborgare som har varit arbetstagare men som inte längre uppfyller villkoren för detta, och deras anhöriga.
- EU/EES-medborgare som inte uppfyller ovanstående villkor och som inte har beviljats permanent uppehållsrätt.

De som får avslag på sina ansökningar är alltså personer med olika bakgrund och som är i Sverige av varierande orsaker.

Utvidgade undantag med avsikten att snabbare ge rätt till studiestöd bör begränsas till personer som sannolikt kommer att stanna i Sverige. Undantagen får inte bli så omfattande att de även gäller personer som kommer till Sverige för t.ex. studier. De får inte heller vara lätta att kringgå. För att införa ett undantag som uppfyller dessa krav måste målgruppen tydligt definieras och det får inte heller finnas några risker för att tolkningen vidgas som en följd av tillämpningen av framför allt EU-rätten.

Mot denna bakgrund är sannolikt det mest närliggande alternativet att införa en kortare tidsfrist i anknytningsärenden som avser familjeanknytning. Det är i dessa fall det troligen finns störst behov av att personerna snabbt kan påbörja studier för att kunna etablera sig i landet och på arbetsmarknaden. Motsvarande skäl att snabbt kunna ge studiestöd finns normalt inte för t.ex. de som arbetar och som genom sitt arbete redan är etablerade på arbetsmarknaden. Dock kan behovet finnas för deras anhöriga.

En anhörig till en person som är bosatt i Sverige måste normalt vistas i landet i två år innan han eller hon får permanent uppehållstillstånd beviljat av Migrationsverket och därmed grundläggande rätt till svenskt studiestöd. Detta gäller såväl anhöriga till svenska medborgare som till EU/EES-medborgare<sup>115</sup> eller tredjelandsmedborgare.

Undantag görs dock från de generella reglerna. Migrationsverket gör i sin bedömning flera undantag, t.ex. för personer som

---

<sup>115</sup> EU-medborgare, medborgare i EES-länder och medborgare i Schweiz faller under samma regelverk men benämns här EU/EES-medborgare.

har barn med den person de återopar anknytning till eller personer som har bott tillsammans utomlands under viss tid. Dessa kan få permanent uppehållstillstånd efter en kortare tid i landet och därmed rätt till studiestöd. Staten tar även ett särskilt ansvar för flyktingar och deras anhöriga, dels för att dessa ofta har särskilda behov, dels för att det är en nationell angelägenhet och en internationell förpliktelse att ta emot flyktingar och skyddsbehövande. I vissa avseenden innebär detta en positiv särbehandling jämfört med andra invandrare. En följd av detta är att en anhörig till en flykting, liksom flyktingen själv, ges rätt till svenskt studiestöd.

Det kanske enklaste sättet att snabbare ge utländska medborgare rätt till svenskt studiestöd vore att t.ex. införa en generell ettårsgräns eller liknande för samtliga personer som har tillfälliga uppehållstillstånd med grund i familjeanknytning (så kallade B-klassningar enligt 5 kap. 3 § utlänningslagen [2005:716]).<sup>116</sup>

Utredningen ser dock flera risker med att införa ett nytt undantag i vissa anknytningsärenden. Detta skulle ge vissa personer som faller under reglerna för uppskjuten invandringstillstånd rätt till studiemedel. Därmed kan det inte anses säkerställt att personerna varaktigt kommer att få stanna i landet. Riskerna finns alltså att studiemedel, inklusive lån, kommer att ges till personer som kommer att lämna landet. Riskerna för att studielånet inte kommer att betalas tillbaka är i så fall mycket stora.

Dessutom finns det risk för att ett undantag skulle komma att vidgas successivt. För att undvika diskriminering skulle t.ex. bestämmelsen sannolikt behöva omfatta även nordiska medborgare och EU- och EES-medborgare som inte behöver permanent uppehållstillstånd. Om t.ex. en ettårsregel skulle införas i anknytningsärenden som avser familjeanknytning (B-klassningar) är det också troligt att krav skulle resas att även de som kvalificerar sig för permanent uppehållstillstånd genom arbete ska kunna få studiemedel efter kortare tid. Sannolikt skulle även regler och praxis behöva ses över för de som är EU/EES-medborgare (och anhöriga) och som är undantagna från kravet på permanent uppehållstillstånd på grund av att de har uppehållsrätt och därmed en möjlighet att uppfylla villkoren om varaktig anknytning via arbete eller familj.

Utredningen ser sammantaget en betydande risk för att ett förslag om särskilda undantag för vissa utländska medborgare som studerar kan lösa ett förhållandevis litet problem, men samtidigt

---

<sup>116</sup> De som är B-klassade är inte anhöriga till tillfälliga arbetskraftsinvandrare, s.k. C-klassade.



skapa ett större problem och dessutom öka kostnaderna för studiestödet på ett oförutsägbart sätt. En eventuell förändring bör göras först efter en mer omfattande översyn av bestämmelserna om rätten till studiestöd. Översynen måste noga beakta bestämmelserna för rätten att vistas i landet. En sådan översyn ligger inte i utredningens uppdrag.

#### 8.4.8 Återbetalning av studielån och återkrav

**Utredningens bedömning:** Förslaget om en ökad bidragsandel och en minskad låneandel för studerande på grundläggande nivå kommer att leda till färre låntagare, lägre studieskulder och färre låntagare med betalningsproblem, samt mindre långvariga betalningsproblem.

**Utredningens förslag:** CSN ges i uppdrag att förbättra informationen till studerande som tar lån för studier på grundskolenivå och att vidta åtgärder för att bättre informera låntagare om möjligheten att ansöka om nedsättning av sina årsavgifter för att på så sätt minska antalet krav som överlämnas till Kronofogdemyndigheten. Uppdraget ska genomföras i samråd med Kronofogdemyndigheten.

#### Studielån – åtgärder för minskade betalningsproblem

##### *Betalningsproblemen är påtagliga*

En ganska liten andel – cirka 35 procent – av de som studerar med studiemedel på grundläggande nivå väljer att ta studielån. Av dem som tar studielån får dock en mycket stor andel problem med att betala tillbaka sina lån. Bland dem som enbart studerar på grundläggande nivå är det mer än hälften som någon gång får ett krav på betalning överlämnat till Kronofogdemyndigheten. Nya siffror som utredningen tagit fram med hjälp av CSN visar dessutom att betalningsproblemen ofta är långvariga. Av dem som tog lån för studier på grundläggande nivå under 2006 hade 25 procent så sent som vid årsskiftet 2011/12 fortfarande aktuella kronofogdekrav. Störst är problemen för låntagare som inte studerar vidare på gymnasial eller eftergymnasial nivå.

Utredningen bedömer att den viktigaste orsaken till betalningsproblemen är att de återbetalningsskyldiga låntagarna har mycket låga inkomster och en ansträngd ekonomisk situation. Av de uppgifter utredningen har analyserat framgår det tydligt att det finns ett samband mellan låga inkomster och betalningsproblem. Därmed vore ökade inkomster den bästa lösningen på betalningsproblemen – om arbetsmarknadssituationen förbättras skulle det med all sannolikhet kraftigt förbättra låntagarnas möjligheter att betala tillbaka lånen.

De förslag utredningen presenterar för att effektivisera utbildningen och öka fullföljandet kan möjligen i någon mån bidra till att förbättra arbetsmarknadssituationen för dem som studerar eller har studerat på grundläggande nivå. Utredningens möjligheter att påverka arbetsmarknadsläget eller inkomstutvecklingen är dock högst begränsade.

#### *Höjd bidragsandel minskar skuldsättningen*

Det förslag till höjd bidragsandel och minskad låneandel för studerande på grundskolenivå som vi föreslår kommer dels att minska antalet låntagare, dels att minska låntagarnas skulder. Färre låntagare kommer att minska återbetalningsproblemen dels genom att färre personer kommer att få återbetalningsproblem och dels genom att de problem som uppstår, tack vare lägre skuldsättning, kommer att bli mer kortvariga och hanterbara. Av dem som i dag har högre bidrag väljer 31 procent att ta lån, jämfört med 39 procent av dem med generellt bidrag. En minskning av lånebenägenheten med åtta procentenheter innebär cirka 800 färre låntagare per år och utredningen beräknar att antalet låntagare med krav som kommer att överlämnas till Kronofogdemyndigheten minskar med minst 300 per år. Effekterna kan bli ännu större om genomsnittligt lägre studieskulder får fler studerande att betala sina årsavgifter. Det kan tänkas att större skulder känns mer "hopplösa" och att betalningsviljan förbättras om skuldstorleken minskar.

En följd av utredningens förslag om ett höjt bidrag är att möjligheten att få delar av lånet avskrivet inte blir aktuell för studerande på grundläggande nivå som fortsätter sina studier på högskolenivå. Den möjlighet som finns i dag gäller dock bara studerande som i dag har generellt bidrag. De som tidigare har kunnat få avskrivning kompenseras därför mer än väl av den höjda bidragsnivån.

Återbetalningsproblemen för studerande på grundläggande nivå kommer alltså inte att öka som en följd av att avskrivningsmöjligheten tas bort. Studerande som fortsätter studierna på högskolan – vilka är de som i dag kan få avskrivning – är också de som mest sällan har återbetalningsproblem.

#### *Bättre information om återbetalning och nedsättning*

De kunskaper studerande låntagare har om återbetalningen av studielån är ofta dåliga.<sup>117</sup> Den studieekonomiska vägledning som sker i kommunerna innehåller sällan information om lånet och återbetalningsvillkoren. CSN tycks inte heller nå ut med denna information till de studerande och låntagare som har störst behov av den.

De bristande kunskaperna är tydliga när vi analyserar inkomsterna hos de låntagare som har krav på studielån överlämnade till Kronofogdemyndigheten. Låntagare som inte fortsätter studierna efter den grundläggande nivån är de som oftast har återbetalningsproblem. Dessa har låga inkomster men använder sig ändå allt för sällan av de trygghetsregler som finns inom studiemedelssystemet. Sammanlagt rör det sig om flera tusen låntagare som eventuellt hade kunnat undvika indrivningsåtgärder om de i stället hade ansökt om nedsättning. Detta hade givetvis underlättat för låntagarna själva som hade undvikit betalningsanmärkningar och straffavgifter. Även samhället hade tjänat på detta genom att kreditriskerna hade minskat liksom den administrativa belastningen.

Utredningen anser att det är alarmerande att många studerande och låntagare är okunniga om återbetalningsvillkoren och om möjligheterna att ansöka om nedsättning. Ytterligare åtgärder måste vidtas för att nå studerande med information om lånen och återbetalningen och för att nå de låntagare som har problem att betala sina lån med information om möjligheterna att få nedsättning av årsavgiften. Detta gäller inte minst låntagare som bara studerat på grundläggande nivå och som har låga inkomster och små studieskulder.

Redan i dag lämnas skriftlig information. Utredningens bedömning är dock att det krävs aktiva insatser och uppsökande verksamhet för att nå målgruppen. Utredningen föreslår därför att CSN ges i uppdrag att analysera orsakerna till att framför allt

---

<sup>117</sup> CSN (2011a).

lågutbildade låntagare inte ansöker om nedsättning. I uppdraget ska ingå att förbättra informationen till studerande som tar lån för studier på grundskolenivå. Uppdraget bör särskilt riktas till studerande med betalningsproblem eller som tillhör de låntagare med störst risk att få sådana problem. Målet ska vara att minska antalet låntagare med betalningsproblem och antalet krav som överlämnas till Kronofogdemyndigheten. Uppdraget ska genomföras i samråd med Kronofogdemyndigheten.<sup>118</sup>

Utredningen har inte övervägt någon generell utvidgning av möjligheterna till avskrivning av lån eller ökade möjligheter till avskrivning för vissa studerandegrupper. Det finns två skäl till detta. För det första har utredningens uppdrag varit att förbättra möjligheterna för låntagarna att betala tillbaka sina studieskulder. Det kan därmed anses tveksamt om det har varit utredningens uppdrag att öka möjligheterna att skriva av skulder. För det andra anser utredningen att en bärande princip för ett lånesystem är att skulder ska betalas tillbaka. Det ska vara klart för alla som planerar att studera med studiebidrag och studielån vilken del som bekostas av staten – bidraget – och vad den studerande själv måste bekosta – lånet. Om denna princip naggas i kanten kan förtroendet och respekten för studielånet minska, vilket enligt utredningens bedömning vore en fara för betalningsmoralen och i förlängningen för hela studiemedelssystemet.

### Återkrav

När det gäller betalning av återkrav är frågan om betalningsproblem svår att lösa. Detta beror på att ett återkrav avser felaktigt utbetalda studiemedel. Att avstå från att återkräva felaktigt utbetalda studiemedel eller att införa lättnader i återbetalningen är enligt utredningens bedömning inget alternativ – felaktigt utbetalda studiemedel måste återkrävas. Motsatsen hade kunnat innebära en indirekt uppmuntran till fusk och till att hålla inne med uppgifter om ändrade förhållanden. Det förslag till ny återkravslagstiftning<sup>119</sup> som för närvarande bereds inom Regeringskansliet innebär också skärpta regler för när återkrav ska beslutas.

---

<sup>118</sup> Enligt uppgift har CSN inlett ett arbete med den inriktning utredningen föreslår. Se Dagens Nyheter 2013-01-21.

<sup>119</sup> SOU 2009:6.

I dag ska ett krav på återbetalning normalt betalas direkt, men betalningsplaner kan godkännas av CSN efter en bedömning av den studerandes ekonomiska situation. Betalningsplanerna är nästan alltid relativt korta. Utredningens bedömning är att mer utdragna betalningsplaner skulle leda till att återbetalningsbördan ökar och till att många kommer att behöva betala tillbaka på sina återkravsskulder under mycket lång tid. Det finns för närvarande över 36 000 återkravsskulder som är äldre än sex år, varav många avser mycket höga belopp.

En möjlig väg att minska antalet återkrav, utan att göra avkall på vikten av att omedelbart återkräva felaktiga utbetalningar, är att försöka få in rapporter från utbildningsanordnarna om avbrott och omfattningsändringar tidigare än i dag. Om rapporterna når CSN tidigare kan myndigheten snabbare fatta ett beslut. Då ökar möjligheterna att de studerande har pengar kvar att reglera återkravet eller att återkravet kan regleras genom avdrag på återstående utbetalningar av studiemedel. Utredningen anser att det är angeläget att skolorna alltid rapporterar studieavbrott och andra relevanta ändringar utan dröjsmål. Rapporteringen av ändrade förhållanden och frågan om närvaro- eller aktivitetskrav behandlas särskilt i kapitel 9.

En annan möjlighet att minska antalet återkrav och därmed återbetalningsproblemen vore att övergå från utbetalning av studiemedel i förskott till utbetalning i efterskott. Detta hade minskat antalet felaktiga utbetalningar och antalet återkrav. De återkrav som ändå skulle beslutas skulle också i större utsträckning kunna dras av från kommande utbetalningar. Av två anledningar väljer dock utredningen att inte föreslå en övergång till utbetalning i efterskott. För det första omfattar utredningens uppdrag på studiemedelsområdet endast studier på grundskolenivå. Ett förslag som avser reglerna för utbetalning av studiemedel måste dock av nödvändighet omfatta hela studiemedelssystemet; det är inte lämpligt att ha olika utbetalningsregler för olika utbildningar. För det andra skulle det vara nödvändigt att kombinera en utbetalning i efterhand med möjligheter att få ut studiemedel i förskott för att täcka initiala kostnader i samband med studiestarten, t.ex. kostnader för litteratur eller boende.<sup>120</sup> Mot bakgrund av de studerandes ekonomiska situation (se kapitel 7) är det troligt att studerande på grundläggande nivå skulle vara i särskilt behov av förskotts-

---

<sup>120</sup> Se t.ex. den bedömning som gjordes av Studiesociala kommittén (SOU 2009:28).

utbetalning i samband med studiernas början. Att just studerande på grundläggande nivå är de studiemedelstagare som troligen skulle få störst problem med att påbörja studier om det införs utbetalning i efterhand, talar emot ett sådant förslag.

#### 8.4.9 Ekonomiska drivkrafter för ökat fullföljande

**Utredningens bedömning:** Studiemedelssystemet är på flera sätt utformat för att göra det möjligt för studerande att fullfölja sina studier, t.ex. genom belopp som ska täcka levnadsomkostnaderna och med krav på uppnådda studieresultat.

Nya ekonomiska drivkrafter inom studiemedelssystemet kan bara förväntas få begränsad betydelse för genomströmningen. Ekonomiska drivkrafter inom studiemedelssystemet påverkar dessutom bara hälften av studerandegruppen – de som har studiemedel – och det är också svårt att hitta lämpliga mått för prestationer som bör belönas. Utredningen avstår därför från att lämna förslag på sådana nya ekonomiska drivkrafter. Utredningen bedömer dock att förslaget om en ökad bidragsandel kan leda till högre genomströmning. Även förslaget att tidsgränserna inom studiemedelssystemet bättre bör anpassas till de studerandes behov av studietid kan förhindra studieavbrott och – i enskilda fall – utgöra ett starkt incitament för snabba studier.

#### Ekonomiska drivkrafter kan förväntas ge ganska små effekter

Genomströmningen inom komvux på grundläggande nivå är förhållandevis dålig. Såsom har redovisats tidigare gjorde nästan en fjärdedel av kursdeltagarna ett kursavbrott under 2010. Hela 42 procent av de studerande avbryter någon kurs. Därtill tillkommer att många sannolikt avslutar kurserna utan godkända betyg.<sup>121</sup>

I avsnitt 8.2 diskuteras effekter av ekonomiska drivkrafter inom studiemedelssystemet för att öka fullföljandet och genomströmningen. Utredningens bedömning är att det, i avsaknad av helt relevanta studier, är mycket svårt att bedöma vilka effekter nya ekonomiska drivkrafter inom studiemedelssystemet skulle få. De

<sup>121</sup> Betygsstatistik saknas dock, varför det är omöjligt att veta omfattningen på problemet, se kapitel 2 och kapitel 4.

flesta studierna om ekonomiska incitament avser studier inom andra utbildningsformer i andra länder. Det finns inga studier om ekonomiska drivkrafterns betydelse för genomströmningen inom den svenska vuxenutbildningen. IFAU har dock utvärderat den befintliga bonusen som ges till studerande inom sfi.<sup>122</sup> Inte heller denna studie är direkt överförbar till studier på grundläggande nivå, även om den bör kunna ge bättre vägledning i frågan än flera av de utländska studierna.

Utvärderingen av sfi-bonusen visar att den fick en inte helt obetydlig effekt på studieresultaten i Stockholm, men ingen påvisbar effekt i övriga delar av landet. I Stockholm beräknade IFAU att det som en följd av bonusen var tre personer av hundra som fullföljde en sfi-kurs inom tidsgränsen för bonus, och inte hade gjort det annars. Den påvisbara effekten av bonusen var alltså ganska liten, vilket förvisso inte utesluter att även andra studerande kan ha påverkats i positiv riktning utan att för den skull uppnå kraven för att få en bonus.

Det går inte att med säkerhet säga hur införandet av olika ekonomiska incitament skulle påverka de studerandes beteende eller fullföljandegraden. Generellt sett, baserat på det underlag som finns tillgängligt, gör dock utredningen bedömningen att ekonomiska drivkrafter ger ganska små effekter. Många andra faktorer påverkar också de studerande, t.ex. förutsättningarna i form av bakgrund och förkunskaper, pedagogiska metoder, stöd i undervisningen, livssituation och familjeförhållanden.

En annan orsak som gör att utredningen är tveksam till att införa nya ekonomiska incitament är att dessa bara påverkar den hälften av elevgruppen som har studiemedel – övriga studerande finns inga förutsättningar att påverka genom förändringar inom ramen för studiemedelssystemet.

Dagens studiemedelssystem innehåller dessutom redan drivkrafter för snabba och effektiva studier. Den viktigaste av dessa torde vara att studiemedlen är möjliga att leva på och att de är indexerade i förhållande till kostnadsutvecklingen. Även inkomstgränsen kan bidra till högre genomströmning eftersom den i någon mån förhindrar att de studerande arbetar parallellt med studierna. Dessutom finns det krav på studieresultat, ett begränsat antal studiemedelsveckor och avskrivning för studerande som tar lån och

---

<sup>122</sup> IFAU (2012a).

fortsätter sina studier på högskolenivå. Samtliga dessa regler kan sägas uppmuntra effektiva studier.

### Utredningens bedömning av några möjliga åtgärder inom ramen för studiemedelssystemet

#### *Åtgärder för fler avklarade verksamhetspoäng*

Ett mått på fullföljande och genomströmning är antalet verksamhetspoäng som klaras av med godkända resultat. En tänkbar åtgärd för att öka antalet och andelen avklarade poäng och att korta studietiderna är att *höja studiemedlen*. Eftersom majoriteten av de som studerar på grundläggande nivå avstår från att låna kan en *höjning av bidragets andel av det totala studiemedelsbeloppet* få en liknande effekt som ett höjt totalbelopp – det ger merparten av de studerande en högre reell inkomst. Med högre inkomst skulle fler studerande kunna fokusera helt på sina studier. Detta är särskilt troligt mot bakgrund av de mycket låga inkomster som många studerande på grundläggande nivå har (se kapitel 7). Höjda studiemedel skulle därför kunna leda till fler avklarade verksamhetspoäng per vecka. Utredningen föreslår också ett höjt bidragsbelopp.

Utredningen har dock ingen övertro på att höjda bidragsbelopp kommer att leda till några stora effekter på prestationerna. Bakgrunden till detta är framför allt de uppgifter av vilka det framgår att det inte tycks finnas något samband mellan studiemedelsbelopp och andelen studerande som avbryter sina studier. Sammantaget bedömer utredningen att en höjd bidragsandel skulle kunna få positiva effekter för genomströmningen, men att detta inte är säkert.

En *sänkning av fribeloppsgränsen* skulle kunna få liknande effekter som en beloppshöjning, eftersom arbete vid sidan av studierna kan fördröja studierna. Tre faktorer talar dock emot att ett sänkt fribelopp skulle öka antalet avklarade poäng per vecka.

- Sambandet mellan arbete och studieresultat är svagt.
- Studerande på grundläggande nivå arbetar förhållandevis sällan vid sidan av studierna. Förändringen skulle därmed bara påverka ett fåtal.
- Studerande tycks i mycket liten utsträckning anpassa sitt arbete till fribeloppsgränsen.



Mot bakgrund av ovanstående är det inte sannolikt att ett sänkt fribelopp skulle få någon inverkan på det genomsnittliga antalet avklarade poäng. För den aktuella studerandegruppen kan det dessutom anses vara olämpligt att genomföra åtgärder som minskar möjligheten till arbete eftersom ett snabbt inträde på arbetsmarknaden kan ses som ett särskilt mål för studerandegruppen. Att då aktivt motverka kontakter med arbetslivet är inte lämpligt.

Ett annat möjligt sätt att åstadkomma högre poängproduktion skulle kunna vara att *öka kraven på studieresultat för rätt till fortsatta studiemedel*. Det nuvarande kravet, som innebär att det är möjligt att ligga efter med sammanlagt högst 200 verksamhetspoäng, ger ett ganska stort utrymme för att misslyckas med kurser utan att den fortsatta rätten till studiemedel påverkas. De utvärderingar som gjorts av resultatkraven för studerande på eftergymnasial nivå<sup>123</sup> och av den norska s.k. konverteringsordningen<sup>124</sup> tyder dock inte på att höjda resultatkrav påverkar prestationerna i någon större utsträckning.

Vidare genomfördes en skärpning av studieresultatprövningen den 1 juli 2010. Regeländringen ökade andelen sökande som får avslag p.g.a. bristande studieresultat. Under 2009/10 fick 870 personer som ansökte om studiemedel för studier på grundläggande nivå avslag och under 2010/11 fick 1 370 sökande avslag.<sup>125</sup> Utredningens uppfattning är att det kan vara klokt att avvakta de mer långsiktiga effekterna av skärpningen innan ytterligare ändringar av regelverket diskuteras.

En *ekonomisk bonus i form av en ersättning eller i form av avskrivning av lån* är ytterligare ett alternativ som kan ge de studerande en drivkraft att klara av fler poäng per studievecka. En sådan bonus kunde exempelvis utgå för de heltidsstuderande som klarar 20 verksamhetspoäng per vecka och i motsvarande mån för studerande som läser på deltid.

En bonus kunde utgå antingen i form av ett bidrag eller i form av avskrivning av lån. Nackdelen att använda avskrivning av lån är framför allt att bara en mindre andel av de studerande väljer att låna. En bonus i form av avskrivna lån når alltså ganska få studerande och kan därmed antas få små effekter. Som har nämnts tidigare har också direkta bidrag oftast större effekter än framtida ersättningar eller framtida skuldavskrivning.

---

<sup>123</sup> CSN (2010a) och CSN (2012a).

<sup>124</sup> Kunnskapsdepartementet (2007).

<sup>125</sup> CSN (2012c).

En direkt bonus har två nackdelar, dels att effekterna av den är osäkra, dels att den medför en s.k. dödviktskostnad. Dödviktskostnaden består i att bonusen måste utgå till dem som även utan en bonus klarar sina kurser. Om man genom ett räkneexempel antar att cirka 60 procent av dagens studiemedelstagare klarar sina studier med godkända resultat, samt att en bonus skulle uppgå till 5 000 kronor, innebär det att en bonus årligen skulle utgå till ungefär 12 500 personer utan att någon effekt skulle uppnås, till en kostnad av 62,5 miljoner kronor.<sup>126</sup> Kostnaden måste anses hög mot bakgrund av den stora osäkerhet som finns om effekterna på studieresultatet.

En annan negativ effekt av en bonus baserad på antalet avklarade verksamhetspoäng är att ett prestationsmätt baserat på avklarade poäng skulle kunna uppmuntra de studerande att läsa fler kurser än de behöver. Det är redan i dag ett problem att elever läser mer än de egentligen behöver i syfte att få studiemedel på heltid. Detta riskerar att fungera kvarhållande i utbildningen i stället för att påskynda den.

Utredningen bedömer att en bonus i form av en direkt ersättning inte är ett kostnadseffektivt sätt att använda studiemedelssystemet, utan att ett medelstillskott skulle få bättre användning om det satsas exempelvis på mer resurser i skolan.

#### *Åtgärder för kortare studietider*

Flera av de incitament som nämns i avsnittet om fler avklarade poäng skulle även kunna vara aktuella för att uppmuntra kortare studietider. Detta gäller *högre studiemedelsbelopp* eller ett *sänkt fribelopp* likväl som en *ekonomisk bonus* för dem som blir klara med sina studier inom vissa tidsramar. En annan möjlighet kan vara att tillämpa ett system med en *minskande bidragsandel och en ökande lånedel* ju längre tid studierna pågår.

Som har nämnts tidigare är det svårt att premiera studier utifrån ett tidsmätt, mot bakgrund av den individuella karaktären på utbildningen på grundläggande nivå. En person kan ha behov av att studera i flera år samtidigt som en annan kan ha behov av att studera några veckor.

---

<sup>126</sup> Ett rimligt antagande mot bakgrund av statistik som visar att 42 procent av eleverna avbryter någon kurs under ett år och med utgångspunkt från 21 000 studiemedelstagare.

En möjlighet skulle kunna vara att använda den individuella studieplanen som ett mått för hur länge studierna normalt bör pågå. Det skulle sätta elevens prestation i relation till den plan och de förväntningar som finns för just honom eller henne, något som kunde uppmuntra till effektiva studier och även till att den individuella studieplanen blir en viktig del av studieplaneringen. En nackdel är dock att en sådan ordning skulle ställa mycket stora krav på den som bedömer varje studerandes behov och bedömer den planerade studietiden. En felbedömning av behoven skulle leda till att den studerande antingen gynnas eller missgynnas. Ett ekonomiskt incitament knutet till den individuella studieplanen skulle också kunna minska möjligheterna att revidera studieplanerna. Ett sådant system skulle också innebära andra svåra ställningstaganden. Hur ska bedömningen exempelvis göras för en studerande som får en omfattande studieplan fastställd men där det senare, t.ex. genom validering, visar sig att studierna kan förkortas markant? Det skulle bli en grannlaga uppgift att bedöma om studierna har överensstämmt med studieplanen och om exempelvis en bonus därmed ska ges.

En annan svår fråga är hur en bonus skulle utformas för att uppfattas som rättvis. Ska studerande med ett litet utbildningsbehov och en kort utbildningstid ges samma bonus som studerande med större utbildningsbehov? Ett sådant system skulle gynna studerande med goda förutsättningar. Om studerande med större utbildningsbehov skulle få en större ersättning kunde det å sin sida leda till att utbildningsbehoven överdrivs, vilket snarast riskerar att förlänga studietiderna. En bidragsandel som minskar med utbildningens längd skulle sannolikt också upplevas som orättvis av dem med dåliga förkunskaper och stora utbildningsbehov.

Sammantaget anser utredningen att ett bonussystem kopplat till de individuella studieplanerna dels skulle kunna ge felaktiga incitament och uppfattas som orättvist,<sup>127</sup> dels skulle leda till en omfattande administration för både kommunerna och CSN.

Ett något enklare sätt att uppmuntra kortare studietider skulle kunna vara att *skärpa tidsgränserna* för studiemedel. I dagsläget riktas det dock, vilket redogörs för ovan, skarp kritik mot tidsgränserna med innebörden att många studerande har svårt att hinna klart med sina studier under de studiemedelsveckor som står till

---

<sup>127</sup> Den sfi-bonus som finns för studerande inom sfi har av vissa uppfattats som orättvis eftersom de inte tycker att alla har samma möjligheter att uppnå kraven för att få bonus. Se SOU 2011:19.

förfogande. Kritik riktas även mot att tidsgränserna inte är tillräckligt anpassade till varje studerandes behov. Den lösning utredningen förordar är i stället att bättre anpassa antalet studiemedelsveckor till varje individs förutsättningar och behov. Individuellt anpassade tidsgränser kan förhoppningsvis leda till att antalet tilldelade veckor hamnar närmare varje studerandes behov. På så sätt får också tidsgränsen större betydelse som ett incitament för effektiva studier.

#### *Åtgärder för att förhindra studieavbrott*

Av kursdeltagarna på en kurs avbryter 24 procent studierna och drygt 40 procent av eleverna avbryter någon av de kurser de läser. Under en elevs hela studietid på den grundläggande nivån så avbryter hälften någon gång en kurs. Det finns alltså goda skäl att försöka minska antalet studieavbrott.

Det finns ett par svårigheter med att genom t.ex. en *ekonomisk bonus* gynna dem som inte avbryter kurser eller missgynna dem som avbryter. Svårigheten med ett incitament knutet till fullföljande respektive avbrott av kurser är att det kan förhindra en löpande anpassning av studierna till behoven. En studerande som initialt hamnar på fel nivå eller kurs skulle missgynnas om han eller hon avbryter sin kurs och byter till en mer passande nivå eller kurs. Likaså skulle studerande missgynnas om de avbryter en kurs för att de, t.ex. efter validering, inte behöver läsa hela kursen. Avbrott i studierna är dessutom ofta orsakade av något annat än ett helt självständigt och oberoende val. Ett avbrott kan bero på en negativ eller positiv händelse, t.ex. sjukdom, barnafödande eller en övergång till ett arbete. Frågan är om alla orsaker till avbrott i så fall kan och bör behandlas lika? Dessa faktorer gör det svårt att använda sig av t.ex. en bonus för dem som fullföljer alla kurser.

Det har inte heller kunnat visas att *höjda studiemedel* eller en *höjd bidragsandel* påverkar andelen avbrott. Av de registerstudier som har refererats tidigare går det inte att se några tydliga samband mellan andelen avbrott och studiemedelnivån. I en av CSN:s undersökningar angav 16 procent av dem som avbrutit minst en kurs att det huvudsakliga skälet till avbrottet hade ekonomiska orsaker. Hur stor andel av dessa ekonomiska skäl som var studiemedelsrelaterade är okänt. Andra skäl, såsom familjeskäl, dålig hälsa eller att man fick arbete, förklarar sammanlagt en betydligt

större andel av avbrotten. Sammantaget tyder dessa resultat på att höjda studiemedelsbelopp bara får marginell påverkan på antalet studieavbrott, vilket också får stöd av de studiebesök utredningen har gjort i olika kommuner, där studiemedelsbeloppen inte har framförts som ett avgörande skäl till studieavbrott.

Studiemedel betalas ut i förskott men ges bara till den som är aktivt studerande. Det innebär att den som avbryter sina studier eller någon enskild kurs inte har rätt till studiemedel för tiden efter avbrottet. De studiemedel som har betalats ut för tiden efter ett avbrott kan återkrävas. Studiemedlen återkrävs dock inte om den studerande vid tidpunkten för utbetalningen var ovetande om att studierna senare skulle avbrytas.<sup>128</sup> Det innebär att den som exempelvis avbryter studierna p.g.a. en plötslig olycka eller händelse i familjen inte blir återbetalningsskyldig, vilket eventuellt kan förefalla rimligt. Men det innebär samtidigt att en person som avbryter sina studier av taktiska skäl kan slippa ett återbetalningskrav. *Återkravsbestämmelser som innebär en strikt återbetalningsskyldighet* skulle eventuellt kunna motverka vissa typer av taktiska avbrott.

En strikt återbetalningsskyldighet vid studieavbrott föreslogs i betänkandet *Återkrav inom förmånssystemen – förslag till lagstiftning*.<sup>129</sup> Förslaget till ny lagstiftning bereds för närvarande inom Regeringskansliet. En ny återkravslagstiftning måste avse hela studiemedelssystemet och kan inte bara införas för studier på en viss utbildningsnivå. Utredningen avstår från ett ställningstagande i frågan mot bakgrund av att nya återkravsbestämmelser måste avse hela studiemedelssystemet och mot bakgrund av att ett förslag till ny återkravslagstiftning är under beredning.

#### *Åtgärder för att påskynda en övergång till fortsatta studier på en högre nivå*

En snabb övergång till en högre utbildningsnivå skulle kunna gynnas ekonomiskt. En sådan lösning liknar i mångt och mycket ett försök att korta utbildningstiderna. Samtliga studerande som går vidare till en högre studienivå skulle kunna premieras, oberoende av hur länge de studerar på den grundläggande nivån. Någon form av bonus skulle antingen kunna beräknas med utgångspunkt i hur länge den studerande läser på den grundläggande nivån eller

<sup>128</sup> 5 kap. 1 § studiestödslagen.

<sup>129</sup> SOU 2009:6.

kunna vara lika för alla. I båda fallen går det dock att se problem med att bonusen kunde ge upphov till felaktiga incitament eller med att bonusen skulle kunna upplevas som orättvis.

Ytterligare en nackdel med att premiera de som övergår till exempelvis gymnasiala studier är att de som inte har för avsikt att studera på gymnasial nivå då relativt sett missgynnas, t.ex. de som väljer att arbeta eller de som inte har behov av att studera på den gymnasiala nivån. Ett sådant system skulle också kunna ge felaktiga signaler att stanna i utbildning i stället för att övergå till arbete. En annan nackdel skulle kunna vara att studerande väljer att fortsätta sina studier på exempelvis gymnasienivån trots att de inte är i behov av sådana studier eller saknar egentlig studiemotivation.

Utredningens idéer om att inte längre ha kvar distinktionen mellan komvux på grundläggande respektive gymnasial nivå, utan att istället tala om kurser på olika nivåer inom en gemensam vuxenutbildning (se kapitel 11), talar också emot incitament inom studiemedelssystemet avsedda att premiera fortsatta studier på en annan nivå. Avsikten med dessa tankar är att trycka på att kurser ska kombineras utifrån individuella behov, utan hänsyn till kursernas nivå. Det innebär att parallella studier på olika nivåer bör öka. Det är heller inte uteslutet att kurser på gymnasial nivå tidsmässigt kan föregå kurser på grundläggande nivå. Detta gör en premie för övergång till en högre nivå olämplig. I värsta fall skulle en sådan premie kunna cementera den s.k. progressionstrappan, där det krävs att en utbildningsnivå klaras av innan en annan får påbörjas.

#### *Sammantagen bedömning av nya ekonomiska drivkrafter*

Flera studier tyder på att ekonomiska drivkrafter bara kan förväntas ha begränsad betydelse på fullföljande och genomströmning. Ekonomiska drivkrafter inom studiemedelssystemet påverkar dessutom bara hälften av studerandegruppen – de som har studiemedel. Det är också svårt att hitta lämpliga mått för prestationer som bör belönas. Exempelvis är det inte lämpligt att använda studietid, avbrott eller fortsatta studier på en högre nivå som mått för de drivkrafter som kan tänkas.

Utredningen har trots vad som sagts ovan övervägt flera möjliga åtgärder. Vi har dock bedömt att dessa antingen inte skulle ge några effekter eller att de inte skulle vara kostnadseffektiva. En bonus

skulle exempelvis medföra stora dödviktskostnader. Dessutom skulle många tänkbara åtgärder vara svåra att tillämpa och administrera.

Vi bedömer dock att det lämnade förslaget om en ökad bidragsandel till studerande på grundskolenivå kan leda till högre genomströmning. Den höjda bidragsandelen kan bidra till att studerande bättre klarar sin ekonomi och avstår från att välja till kurser de inte behöver läsa, vilket kan minska andelen studieavbrott. Förslaget att tidsgränserna inom studiemedelssystemet bättre anpassas till de studerandes behov av studietid kan dessutom dels förhindra studieavbrott av ekonomiska orsaker, dels – i enskilda fall – utgöra ett stärkt incitament för snabba studier.

#### 8.4.10 Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och utvecklingskostnader

**Utredningens förslag:** De nya bestämmelserna på studiemedelsområdet ska träda i kraft den 1 juli 2014. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för studiemedel som avser tid före ikraftträdandet.

En studerande som har fått studiemedel med en högre bidragsnivå och fortsätter sin utbildning får behålla det högre bidraget enligt äldre bestämmelser om han eller hon fortsätter utbildningen, dock längst t.o.m. den 31 december 2014. En studerande i åldern 20–24 år som har fått studiemedel med en högre bidragsnivå och som har påbörjat sin utbildning senast under 2013, får behålla det högre bidraget enligt äldre bestämmelser vid fortsatta studier, dock längst t.o.m. den 31 december 2015. För den som övergångsvis behåller ett högre bidrag enligt de äldre bestämmelserna gäller även de äldre bestämmelserna om avskrivning i 4 kap. 22 § studiestödslagen (1999:1395).

CSN tilldelas två miljoner kronor för att genomföra de förändringar utredningen föreslår.

#### Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

De förslag utredningen lämnar på studiestödsområdet kräver viss tid för genomförande. Framför allt är det CSN som måste göra förändringar av datasystem och ansökningsrutiner m.m. CSN måste

även utveckla ett system för att göra studiestödsuppgifter på individnivå tillgängliga för vägledare i kommuner och på folkhögskolor, samt ett behörighetssystem för detta. Utredningen bedömer att det tidigast möjliga ikraftträdandet av förslagen på studiestödsområdet är den 1 juli 2014.

Utredningens förslag innebär att vissa studerande på gymnasienivå som är äldre än 24 år kommer att få en sänkt bidragsnivå. För att inte dessa ska drabbas oförutsett under pågående studier föreslår utredningen att de äldre bestämmelserna övergångsvis ska fortsätta att gälla för dem som har fått det högre bidraget och som fortsätter utbildningen. De äldre bestämmelserna om högre bidrag ska i dessa fall gälla längst t.o.m. den 31 december 2014.

Utredningen föreslår inte någon förändring när det gäller den pågående tillfälliga satsningen på ett högre bidrag till ungdomar i åldern 20–24 år. Dessa ska kunna få studiemedel med en högre bidragsnivå enligt dagens regler så länge satsningen pågår, dvs. längst t.o.m. den 31 december 2015.

### Utvecklingskostnader

CSN har beräknat utvecklingskostnaderna för utredningens samtliga förslag på studiemedelsområdet, inklusive förslaget att ge vägledare hos kommuner och folkhögskolor direktåtkomst till vissa studiestödsuppgifter, till två miljoner kronor. Beloppet är en engångssumma och ska även inrymma kostnader för utbildning m.m. av kommunanställda och personal vid folkhögskolor. Utredningen föreslår att CSN tilldelas detta belopp för att genomföra reformen.

### Alternativa ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Som framgår av kostnads- och konsekvensanalysen (kapitel 12) är utredningens förslag inom studiemedelsområdet finansierade. Full kostnadstäckning nås dock först på några års sikt. Utredningen väljer därför att även redovisa ett alternativ till ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna.

Som ett alternativ till de ikraftträdande- och övergångsbestämmelser som utredningen föreslår bedömer vi att den övergångsbestämmelse som medger att högre bidrag lämnas enligt äldre



bestämmelser till studerande äldre än 24 år (punkten 3 i de föreslagna övergångsbestämmelserna) kan utgå. Detta skulle innebära att även studerande som är mitt i en utbildning kan få bidragsandelen sänkt. Möjligheterna att slutföra studierna äventyras dock inte eftersom en sänkt bidragsandel kan kompenseras av ökat låntagande.

Dessutom bedömer vi att de ändrade bestämmelserna om antal studiemedelsveckor och om en ny deltidsnivå kan träda i kraft först den 1 juli 2015. Detta alternativa ikraftträdande medför i princip full kostnadstäckning från ikraftträdandetidpunkten.

## 9 Krav på studieaktivitet eller närvaro

### 9.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har genom tilläggsdirektiv<sup>1</sup> fått i uppdrag att föreslå hur aktivitets- och närvarokrav inom komvux bör utformas. Enligt direktiven ska utredningen även föreslå hur inrapporteringen av bristande studieaktivitet kan skärpas och se över möjligheten att tydligare koppla utbetalningen av studiemedel till studieaktivitet. Uppdraget avser hela komvux, dvs. både studier på grundläggande och gymnasial nivå.

Vår tolkning av uppdraget är att ett aktivitets- eller närvarokrav *ska* föreslås, men att det föreligger en möjlighet för utredningen att överväga olika varianter på aktivitets- eller närvarokrav.

För att få en uppfattning om hur kommuner och enskilda utbildningsanordnare hanterar aktivitets- respektive närvarofrågor och vad de anser om behovet av ett nytt krav, har utredningen i december 2012 genomfört en kompletterande enkätundersökning riktad till landets kommuner.<sup>2</sup> Utredningen har även haft kontakter med kommuner och utbildningsanordnare, samt med CSN, för att inhämta uppgifter om vilka aktivitets- eller närvarokrav som ställs i praktiken och om hur uppgifter samlas in och rapporteras till CSN. Svaren i enkätundersökningen och den information som lämnats vid kontakterna med kommunföreträdare och med CSN har utgjort underlag för utredningens redovisning, bedömning och förslag.

Först diskuteras nuvarande bestämmelser, rutiner och rapportering. Därefter redovisas kommunernas syn på nya aktivitetskrav. Sist lämnar utredningen ett förslag till aktivitetskrav

---

<sup>1</sup> Dir. 2012:117.

<sup>2</sup> Denna kompletterande enkätundersökning redovisas i sin helhet i bilaga 4.

och diskuterar en alternativ lösning med skärpt rapportering inom ramen för nuvarande regelverk. Konsekvenserna av utredningens förslag diskuteras löpande, men behandlas även i kapitel 12 *Kostnads- och konsekvensanalys*.

## 9.2 Nuvarande bestämmelser, rutiner och rapportering

### 9.2.1 Reglering av aktivitet och närvaro i komvux

Inom komvux finns det inget krav på närvaro i undervisningen. Det finns dock flera bestämmelser som knyter an till frågan om aktivitet och närvaro.

Enligt förordningen om vuxenutbildning är en elev skyldig att anmäla frånvaro om han eller hon på grund av sjukdom eller av annan orsak inte kan delta i undervisningen.<sup>3</sup>

I förordningen regleras också förutsättningarna för att en elev inom komvux ska anses ha avbrutit sina studier. Om en elev påbörjar en kurs eller delkurs och därefter uteblir från den under mer än tre veckor i följd, utan att detta beror på sjukdom eller beviljad ledighet, ska eleven anses ha avbrutit kursen eller delkursen. Detta benämns ibland ”treveckorsregeln”. Rektorn får besluta om undantag om det finns synnerliga skäl.<sup>4</sup> Sedan förordningen om vuxenutbildningen började tillämpas den 1 juli 2012 har kraven på elevens deltagande och studieaktivitet skärpts. Tidigare gällde att en deltagare som påbörjat en kurs och därefter uteblivit från den under mer än *en månad* i följd ansågs ha avbrutit utbildningen.<sup>5</sup>

Av skollagen framgår att betyg inom vuxenutbildningen ska sättas efter avslutad kurs.<sup>6</sup> Om underlag för bedömning av en elevs kunskaper saknas på grund av en elevs bristande deltagande ska betyg inte sättas på kursen.<sup>7</sup> Förarbetena till skollagen talar om elevens deltagande, inte närvaro.<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> 7 kap. 2§ förordningen om vuxenutbildning.

<sup>4</sup> 7 kap. 1 § förordningen om vuxenutbildning.

<sup>5</sup> 6 kap. 1 § förordningen om kommunal vuxenutbildning.

<sup>6</sup> 20 kap. 25 § skollagen.

<sup>7</sup> 20 kap. 29 § skollagen.

<sup>8</sup> Prop. 2009/10:165.

I Lvx12 anges att vuxenutbildningens mål är att varje elev ska ta personligt ansvar för sitt lärande och sina studieresultat och att eleven kan bedöma sina studieresultat och utvecklingsbehov i förhållande till kraven för utbildningen.

Enligt skollagen har huvudmannen rätt att besluta att utbildningen på en kurs ska upphöra om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig innehållet i utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg.<sup>9</sup>

### 9.2.2 Krav på närvaro i andra utbildningsformer

Det kan vara relevant att jämföra bestämmelserna om närvaro och studieaktivitet inom vuxenutbildningen med de krav som ställs inom andra utbildningsformer.

Elever i grundskolan omfattas av skolplikt enligt bestämmelserna i skollagen.<sup>10</sup> Av detta följer ett krav på obligatorisk närvaro som innebär att en elev i grundskolan ska delta i undervisningen om eleven inte har giltigt skäl att utebli.<sup>11</sup>

Även för gymnasieskolans del har det införts ett närvarokrav. En elev i gymnasieskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen om eleven inte har giltigt skäl att utebli.<sup>12</sup> Bestämmelsen motiverades på följande sätt.

Att utbildningen i gymnasieskolan är frivillig innebär inte att det är frivilligt att delta i undervisningen. En elev som har börjat i gymnasieskolan måste delta i undervisningen. Det är en förutsättning för att eleven ska kunna uppnå utbildningsmålen. Det är också en förutsättning för att lärarna ska kunna planera undervisningen och göra en rättvis och likvärdig bedömning av elevernas kunskaper. Regeringen anser att eleverna i och med att de börjat gymnasieskolan förbundit sig att delta i all den verksamhet som ingår i utbildningen.<sup>13</sup>

Bestämmelser om närvaro saknas för både högskolan och yrkes-högskolan. Inom dessa utbildningsformer förekommer dock inslag av obligatorisk närvaro vid vissa moment. Det finns t.ex. inom högskolan möjligheter att i kursplan ange krav på närvaro eller aktivitet.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> 20 kap 9 § skollagen.

<sup>10</sup> 7 kap. 2 och 10 §§ skollagen.

<sup>11</sup> 7 kap. 17 § skollagen.

<sup>12</sup> 15 kap. 16 § skollagen.

<sup>13</sup> Prop. 2009/10:165.

<sup>14</sup> 6 kap. 15 § högskoleförordningen (1993:100).

Krav på obligatorisk närvaro vid vissa moment kan ingå som en övrig föreskrift i kursplanen.<sup>15</sup>

### 9.2.3 Förekomsten av aktivitets- eller närvarokrav i vuxenutbildningen

Utredningens erfarenheter från studiebesök och kontakter med utbildningsanordnare är att dessa ofta använder lokala aktivitets- eller närvarokrav trots att frågan inte är reglerad.<sup>16</sup> Flera av de utbildningsanordnare som utredningen har haft kontakt med uppger att närvaro är ett krav vid klassrumsundervisning och att man vid distansstudier använder olika typer av aktivitetskrav. På vissa håll förekommer en på förhand uppställd nivå för maximalt accepterad frånvaro medan andra utbildningsanordnare förutsätter närvaro vid all klassrumsundervisning.

Det finns även kommuner och utbildningsanordnare som inte ställer upp några särskilt definierade aktivitets- eller närvarokrav. I många av dessa kommuner tillämpas dock i praktiken ändå någon form av aktivitetskrav. Dessa krav kan t.ex. innebära att de studerande inte anses aktiva om de inte lämnar in sina inlämningsuppgifter i tid eller om de inte följer en överenskommen plan.

För en elev som deltar i distansundervisning har utredningen sett flera olika exempel på kriterier för att kunna bedöma studieaktiviteten. En utbildningsanordnare som utredningen haft kontakt med anger att en studerande som inte varit inne på sin e-plattform under en period på tre veckor anses ha avbrutit sina studier. Inskickade uppgifter leder dock automatiskt till bedömningen att eleven är studieaktiv. En annan utbildningsanordnare uppger att det finns på förhand bestämda avstämningstidpunkter vid vilka obligatoriska moment ska redovisas. Om den studerande är mer än tre veckor sen med inrapporteringen av en obligatorisk uppgift blir eleven avskild från kursen.

En kommun anger att varje studerande har en individuell studieplan av fördjupad karaktär som är upprättad för den aktuella kursen och som är försedd med avstämningstidpunkter i form av redovisningsdatum. Så länge den studerande följer sin plan betraktas

---

<sup>15</sup> Se bl.a. Högskoleverket (2007).

<sup>16</sup> Studiebesöken har företrädesvis handlat om utbildning på grundläggande nivå.

han eller hon som aktiv i studierna, och tvärtom. I detta fall är alltså bedömningen av studieaktiviteten helt individualiserad.

#### 9.2.4 Utbildningsanordnarnas åtgärder vid inaktivitet

När en studerande uteblir från utbildningen, dvs. inte är närvarande eller anses vara inaktiv, vidtar i princip alla kommuner någon form av åtgärd. Enligt utredningens kommunenkät är det tre åtgärder som dominerar.

- Kontakt tas med den studerande (97 procent).
- Den studerande erbjuds vägledning (78 procent).
- Den studerande erbjuds stöd (60 procent).

Förutom de vanligaste åtgärderna finns det kommuner som skriver kontrakt med de studerande om aktivitet eller närvaro. Ofta är sådana kontrakt förenade med både stödåtgärder och hot om att den studerande blir utskrivna från utbildningen om frånvaron eller inaktiviteten fortsätter.

I 13 procent av kommunerna är det vanligt att man uppmanar den studerande att byta studieform eller studieinriktning om det visar sig att eleven inte kommer att nå de uppställda studiemålen. Studerande kan t.ex. uppmanas att byta från distansstudier till klassrumsundervisning för att kunna genomföra studierna på ett bättre sätt.

#### 9.2.5 Studiemedelsregler

Studiemedel får lämnas för varje vecka då den studerande bedriver studier på minst halvtid och bara för sådan del av studietid som omfattas av den kursplan eller motsvarande som gäller för utbildningen.<sup>17</sup> Studiemedel får betalas ut endast om det är styrkt att den studerande bedriver de studier för vilka studiemedlen har beviljats.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> 3 kap. 5 § studiestödslagen.

<sup>18</sup> 3 kap. 30 § studiestödslagen. I praktiken ställs också krav på att den studerande måste vara antagen till utbildningen och registrerad på kurserna. En person som inte är antagen eller registrerad anses inte ha rätt till studiemedel även om han eller hon deltar i undervisningen.

En studerande är skyldig att anmäla sådana ändringar av studieförhållandena som har betydelse för rätten till studiemedel eller för studiemedlens storlek.<sup>19</sup>

En utbildningsanordnare ska lämna uppgifter till CSN om tid och omfattning för utbildningar som ger rätt till studiemedel. För en studerande som har ansökt om eller beviljats studiemedel ska utbildningsanordnaren även lämna uppgifter om bl.a. studieaktivitet.<sup>20</sup>

Enligt CSN:s föreskrifter ska utbildningsanordnarna omgående meddela om den studerande helt eller delvis avbryter sina studier.<sup>21</sup> CSN anger i dessa bestämmelser inte vad som ska avses med att helt eller delvis avbryta sina studier utan hänvisar frågan till skolorna. CSN anger att det bör vara varje utbildningsanordnares ansvar att utforma kriterier för vad som ska krävas för att en studerande ska anses bedriva studier. Exempelvis, anger CSN i ett allmänt råd, kan det ställas krav på närvaro vid obligatoriska moment och prov. En studerande som inte längre anses bedriva studier bör anses ha avbrutit sina studier.<sup>22</sup>

I sin tolkning av begreppet ”bedriva studier” gör CSN några allmänna bedömningar som ligger till grund för ärendehantering.<sup>23</sup> Myndigheten tolkar begreppet som att det måste pågå någon form av lärande- eller studieaktivitet vid en utbildning som ger rätt till studiemedel, men att det inte behöver handla om reguljär undervisning. Att bedriva studier kan även vara att arbeta med projektarbeten eller självständiga arbeten, att göra praktik, att delta i obligatoriska kursövningar eller laborationer, samt att bedriva inplanerade självstudier eller liknande.

Den studerandes rätt till studiemedel ska omprövas, när ändrade förhållanden föranleder det, t.ex. om en studerande inte längre kan anses bedriva de studier för vilka studiemedlen har beviljats.<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> 3 kap. 27 § studiestödslagen.

<sup>20</sup> 6 kap. 10 § studiestödsförordningen.

<sup>21</sup> 19 kap. 5 § CSNFS 2001:1.

<sup>22</sup> Allmänt råd till 3 kap. 5 § studiestödslagen i CSNFS 2001:1.

<sup>23</sup> Enligt CSN-intern handbok för tillämpningen.

<sup>24</sup> 3 kap. 35 § studiestödsförordningen.

### 9.2.6 Rutiner för studiemedel

En ansökan om studiemedel beviljas med utgångspunkt i den studerandes egna uppgifter. Ofta är dock studieuppgifterna som den studerande använder vid sin ansökan redan "ifyllda" av CSN. CSN hämtar uppgifterna från utbildningsanordnarna och lägger ut dem som ett förifyllt alternativ som den studerande kan välja när han eller hon ska fylla i sin ansökan på CSN:s hemsida.

För att den första utbetalningen ska göras krävs dels att den studerande intygar att han eller hon har påbörjat de studier för vilka studiemedel har beviljats, dels att utbildningsanordnaren har antagit den studerande till studier som motsvarar minst 50 procent av heltid. För att en andra utbetalning ska genomföras måste en kursregistrering ha kommit in från utbildningsanordnaren. Löpande under studierna ska både den studerande och utbildningsanordnaren rapportera in förändringar i form av studie- eller kursavbrott, ändrad studieomfattning eller ändrade studietider.

Utbildningsanordnarna kan även rapportera in bristande studieaktivitet till CSN. I de fall sådana rapporter kommer in utreder CSN om den studerande kan anses bedriva studier eller inte. Om den studerande inte anses bedriva studier förlorar han eller hon rätten till studiemedel för den aktuella kursen.

Inför varje utbetalning kontrolleras att den studerande fortfarande är registrerad i tillräcklig omfattning för att studiemedlen ska fortsätta att betalas ut.<sup>25</sup> Efter studiernas slut gör CSN en avstämning av att den studerande varit registrerad på minst lika många verksamhetspoäng som han eller hon haft studiemedel för. Om så inte varit fallet kan ett återkrav av studiemedel aktualiseras.

### 9.2.7 Rapportering till CSN

Det är vanligt att utbildningsanordnarna rapporterar in avbrott till CSN. Under läsåret 2010/11 rapporterades det in ett kurs- eller studieavbrott för cirka 49 000 studiemedelstagare inom komvux vilket motsvarade 56 procent av samtliga studiemedelstagare.<sup>26</sup> Av utbildningsanordnarna rapporterade 251 av 257 in ett kurs- eller

---

<sup>25</sup> Att det inte ställs krav på att den studerande är registrerad på samtliga kurser som han eller hon har beviljats studiemedel för beror på att kurserna ofta börjar efter varandra och att det inte går att kräva registrering på kurser som ännu inte har börjat.

<sup>26</sup> Enligt uppgifter utredningen inhämtat från CSN.



studieavbrott för minst en studerande, vilket motsvarade 98 procent av skolorna. De utbildningsanordnare som inte rapporterade in något avbrott hade mellan 5 och 34 studerande med studiemedel. Alltså fanns ingen större utbildningsanordnare bland dessa. Andelen rapporterade avbrott skiljde sig dock åt mellan de utbildningsanordnare som rapporterade avbrott. Vissa utbildningsanordnare rapporterade bara avbrott för enstaka elever medan andra rapporterade avbrott för en större andel av eleverna.

Bristande studieaktivitet rapporterades däremot bara in för cirka 1 000 studerande. Inaktivitet rapporteras alltså bara i liten utsträckning. Anledningen till att denna möjlighet inte används är framför allt att bristande studieaktivitet inte alltid får några följder för CSN:s beslut om rätten till studiemedel och att CSN inte har uppmuntrat denna typ av anmälningar. Enligt CSN rapporterar många utbildningsanordnare inaktiva studerande först när dessa har uteblivit från undervisningen i tre veckor, dvs. i enlighet med bestämmelserna i förordningen om vuxenutbildning.

Under 2011 fick 10 200 studerande inom komvux ett återkrav p.g.a. avbrutna studier eller ändrad studieomfattning. Det motsvarar cirka 11 procent av samtliga studiemedelstagare som läste med studiemedel på komvux.<sup>27</sup> I dessa uppgifter ingår inte de studiemedelstagare som fått ett återkrav av studiemedel som reglerats genom avdrag på kommande utbetalningar.

### **9.3 Kommunernas syn på behovet av ett aktivitets- eller närvarokrav**

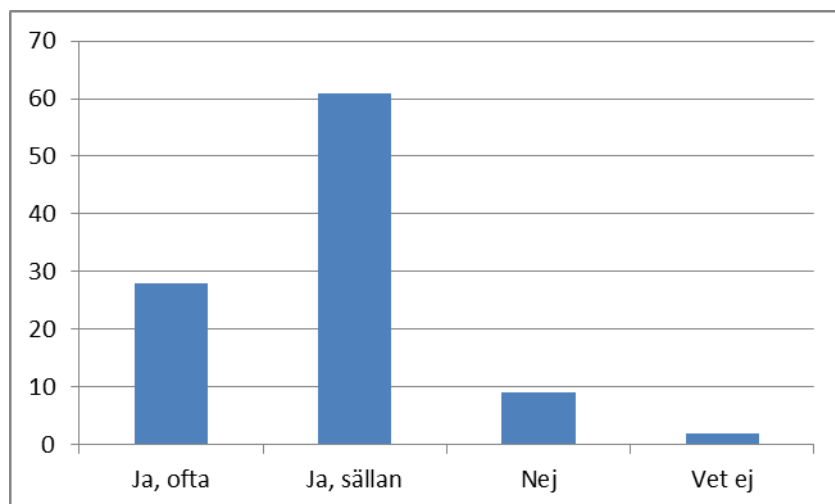
#### **9.3.1 Ett aktivitetskrav i skolförfattningarna**

Många utbildningsanordnare inom vuxenutbildningen bedömer att det förekommer att studerande inte studerar aktivt trots att de är inskrivna på en kurs.

---

<sup>27</sup> Enligt uppgifter utredningen inhämtat från CSN.

**Diagram 9.1** Svar på frågan: Förekommer det att studerande i komvux är inskrivna men inte studerar aktivt (t.ex. uteblir från lärarledda tillfällen eller inte lämnar in inlämningsuppgifter)? Andel av kommunerna (procent)



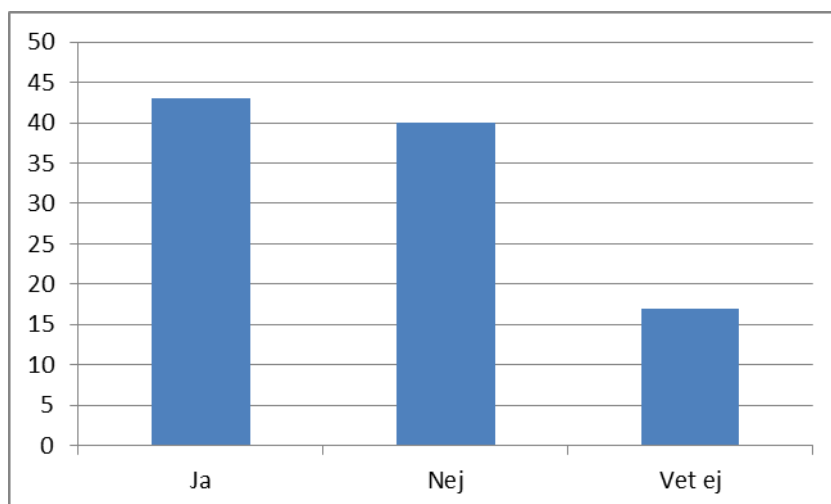
Källa: Enkät till kommunerna om grundläggande vuxenutbildning (bilaga 4).

Knappt 30 procent av kommunerna bedömer att det är vanligt förekommande att studerande uteblir eller är inaktiva. Majoriteten av kommunerna (61 procent) anger dock att detta förekommer sällan och nio procent anger att det aldrig förekommer. Utbildningsanordnare och kommuner ger alltså en delvis skiftande bild av problemet med frånvaro och inaktivitet.

De utbildningsanordnare som bedömer att det finns bekymmer med att studerande brister i närvaro eller aktivitet ser olika typer av problem med detta. I de kontakter som utredningen har haft med utbildningsanordnare anges bl.a. att studerande som inte är studieaktiva upptar studieplatser som borde erbjudas mer studiemotiverade elever. De som inte är aktiva kan också hamna i en negativ spiral där de slentrianmässigt förlänger sin studieplan med ytterligare en period istället för att inrikta sig på att försöka klara av missade kursmoment. En studerande som inte deltar aktivt påverkar också enligt flera utbildningsanordnare studiemotivationen hos de andra eleverna i studiegruppen på ett negativt sätt.

Kommunerna är splittrade i frågan om det behövs skärpta närvaro- eller aktivitetskrav i de författningar som rör komvux.

**Diagram 9.2** Svar på frågan: Ser er kommun behov av en skärpning i skolförfattningarna när det gäller krav på aktivitet för dem som studerar i komvux? Andel av kommunerna (procent)



*Källa:* Enkät till kommunerna om grundläggande vuxenutbildning (bilaga 4).

Drygt 40 procent av kommunerna anser att det finns behov av en skärpning av bestämmelserna om studieaktivitet i skolförfattningarna. En nästan lika stor andel ser inget behov av en sådan skärpning. En ganska stor andel av kommunerna är osäkra på om det behövs en skärpning eller inte. Att många har valt alternativet ”vet inte” kan indikera att frågan har varit svår att besvara, t.ex. mot bakgrund av att utformningen av ett eventuellt krav inte framgick av frågan.

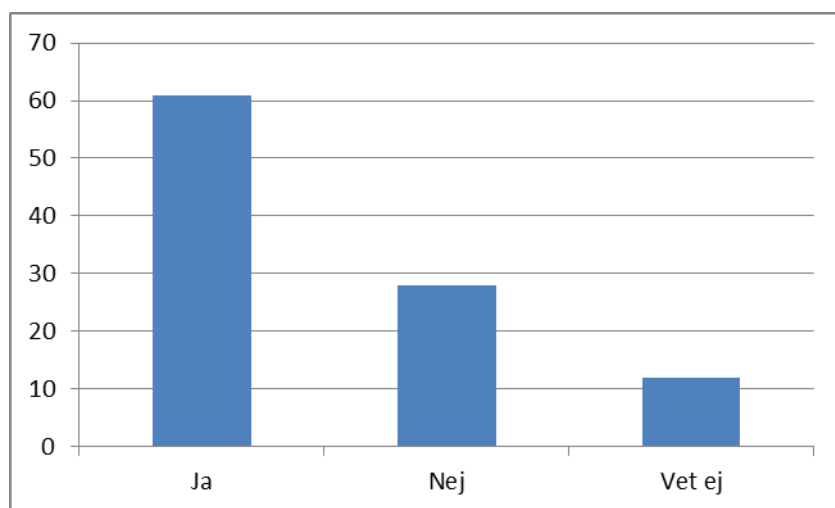
De som förespråkar skärpta bestämmelser anser att det vore lämpligt med en gradering av aktiviteten. I dag kan det upplevas som att det inte finns någon ”station på vägen” innan det beslutas att studierna har avbrutits. Några pekar också på signalvärdet av skärpta bestämmelser.

De som inte anser att det finns behov av ytterligare bestämmelser i skolförfattningarna anför ofta att man redan i dag tillämpar egna aktivitets- eller närvarokrav och att dessa aldrig blivit ifrågasatta. Andra menar att aktiviteten och närvaron följer av elevernas motivation, vilken inte anses bero på bestämmelser om närvaro eller aktivitet.

### 9.3.2 En tydligare koppling mellan studieaktivitet och studiemedel

När det gäller kopplingen mellan studieaktivitet och rätten till studiemedel är resultaten från utredningens kommunenkät mer entydiga än när det handlar om att införa ett aktivitetskrav i skolförfattningarna.

**Diagram 9.3** Svar på frågan: Anser er kommun att det bör finnas en tydligare koppling mellan bristande studieaktivitet och utbetalning av studiemedel? Andel av kommunerna (procent)



Källa: Enkät till kommunerna om grundläggande vuxenutbildning (bilaga 4).

Hela 61 procent av de svarande kommunerna förordar en tydligare koppling mellan studieaktiviteten och rätten till studiemedel. En betydligt mindre andel, 28 procent, är emot detta. De som förordar en tydligare koppling anser ofta att ekonomiska incitament kan få en positiv effekt på studieaktiviteten. De som är negativa anser att det redan finns goda möjligheter att rapportera studerande till CSN. Några anger att de inte vill bli mer inblandade i de studerandes studieekonomi än de redan är.

## 9.4 Principiella för- och nackdelar med ett nytt krav

### 9.4.1 Fördelar – aktiva studier är en förutsättning för måluppfyllelse

Det huvudsakliga skälet att ha krav på närvaro eller studieaktivitet är att sådana krav kan uppmuntra närvaro eller god studieaktivitet, vilket i sin tur kan leda till god måluppfyllelse och därmed till en effektiv utbildning. Detta ligger i linje med utredningens övergripande uppdrag om att effektivisera studierna för studerande på grundläggande nivå.

En del kurser kan innehålla moment som är viktiga för alla att delta i och som förutsätter närvaro. Det gäller exempelvis för yrkeskurser med stora inslag av arbetsplatsförlagt lärande. Även i andra kurser – inte minst i språkkurser – är det högst sannolikt att ökad närvaro och hög studieaktivitet medför bättre studieresultat. Ökat deltagande i undervisning och andra lärandeaktiviteter kan också förväntas minska gapet mellan studerande med goda studieförutsättningar och studerande som har sämre förutsättningar och större stödbehov.

Dessa resonemang bygger på att ett aktivitets- eller närvarokrav verkligen ökar studieaktiviteten eller närvaron. Om detta vet vi förhållandevis lite och det är svårt att bedöma vilka effekter ett krav får på det aktiva deltagandet.

Ett annat skäl att införa krav på aktivitet eller närvaro är att en undervisande lärare måste ha ett tillräckligt tillförlitligt underlag i form av redovisade uppgifter, resultat från prov eller annat material som grund för betygsättningen. Delar av undervisningen kan också bygga på muntlig aktivitet i form av diskussioner och interaktion mellan elev och lärare. Då krävs att eleven är närvarande och deltar i sådana moment för att läraren ska få ett komplett underlag för betygsättning.

För att en studerande ska kunna få det stöd han eller hon behöver måste också läraren kontinuerligt bedöma den kunskapsmässiga utvecklingen. Om eleven ofta uteblir från undervisningen kan den kunskapsmässiga utvecklingen inte bedömas förrän vid ett avstämningstillfälle i form av ett prov eller någon annan redovisning. Läraren ges då inte möjlighet att avgöra om eleven är i behov av stöd i sitt lärande. Hög frånvaro eller låg aktivitet kan därmed innebära att eleven inte får det stöd i kunskapsutvecklingen som han eller hon har behov av och rätt till.

Ytterligare ett skäl att införa ett aktivitets- eller närvarokrav är att lärarens planering av lektionerna och dess innehåll påverkas negativt av att studerande inte deltar som planerat. Detta kan påverka undervisningen även för de elever som deltar på lektionerna.

Även ur ett uppföljnings- och utvecklingsperspektiv finns det goda skäl att följa upp närvaron och studieaktiviteten. Genom att följa upp närvaro och aktivitet blir det möjligt att sätta in åtgärder i tid om studerande är inaktiva. Endast om utbildningsanordnarna känner till anledningen till elevernas frånvaro eller inaktivitet finns det möjlighet att vidta åtgärder som kan bidra till att eleven kommer tillbaka till utbildningen och kan slutföra den med godkänt resultat. Utbildningsanordnarna bör redan i dag följa aktivitet och närvaro, men ett aktivitets- eller närvarokrav kan eventuellt tydliggöra behovet.

En mer direkt fördel av ett aktivitets- eller närvarokrav är att en tydligare författningsreglering kan medföra en mer likformig och rättssäker tillämpning än vad som är fallet i dag. I dag saknas i huvudsak bestämmelser om studieaktivitet eller närvaro och en precisering av innebörden av begreppen kan öka likformigheten i bedömningarna.

En fördel med att koppla ett nytt aktivitetskrav till studiemedelsystemet är att en sådan koppling innebär ett tydligt incitament för de studerande att bedriva aktiva studier. Det har visat sig att ekonomiska incitament kan få bättre effekter om de kopplas till lärandeaktiviteter, t.ex. undervisning, än till utbildningsmål, t.ex. kunskaper eller betyg.<sup>28</sup> Detta kan i så fall förväntas öka måluppfyllelsen, till gagn både för de studerande och för samhället. En annan fördel är att ett tydligare krav på aktiva studier kan bidra till att säkerställa att de som får studiemedel från samhället verkligen studerar, vilket kan förhindra felaktiga utbetalningar av studiemedel.

---

<sup>28</sup> Bettinger, E. (2008).

#### 9.4.2 Nackdelar – särskilda aktivitets- eller närvarokrav passar dåligt i en flexibel och målinriktad vuxenutbildning

En nackdel med ett aktivitets- eller närvarokrav är att det är mycket osäkert vad ett sådant krav leder till när det gäller de studerandes deltagande. Om deltagandet, aktiviteten eller närvaron inte ökar är ett sådant krav, och den extra administration det medför, överflödigt.

I samband med införandet av skollagen (2010:800) betonades vikten av att komvux erbjuds i flexibla och individualiserade former.<sup>29</sup> En nackdel med ett krav på aktivitet eller närvaro är att det på ett övergripande plan står i motsättning till en flexibel och individanpassad vuxenutbildning.

Många studerande läser utbildningen på distans eller under andra flexibla former. Under 2011 var det enligt Skolverkets statistik 20 procent av eleverna på gymnasial nivå och fyra procent av eleverna på grundläggande nivå som läste under flexibla former. Införandet av ett aktivitets- eller närvarokrav skulle, delvis beroende på hur ett sådant krav utformas, begränsa möjligheten att erbjuda utbildningen på ett flexibelt sätt. Ett renodlat närvarokrav är överhuvudtaget svårt att föreställa sig vid distansstudier.

Individualiseringen av vuxenutbildningen kan också vara svår att på ett bra sätt förena med aktivitets- eller närvarokrav. Undervisningen inom vuxenutbildningen ska individanpassas och av läroplanen framgår att det finns olika vägar att nå målen. Undervisningen kan därför aldrig utformas lika för alla. Beroende på hur ett aktivitets- eller närvarokrav utformas kommer det i större eller mindre utsträckning att medföra en ökad likriktning av undervisningen. Obligatoriska moment i en kurs innebär exempelvis en ökad likriktning av upplägg och innehåll för de studerande, särskilt om momenten genomförs vid en förutbestämd tidpunkt. Ett närvarokrav innebär i detta avseende mer styrning än ett aktivitetskrav eftersom ett krav på närvaro innebär att de studerande ska vara på plats under på förhand bestämda tider. Ett närvaro- eller aktivitetskrav kan alltså inskränka möjligheterna att lägga upp studierna på ett helt individuellt sätt.

Det validerande förhållningssätt som ska präglade vuxenutbildningen kan också vara svårt att förena med krav på aktivitet

---

<sup>29</sup> Prop. 2009/10:165.

eller närvaro. Validering har länge betonats som en naturlig del av det flexibla lärandet. Det är kunskaperna som ska bedömas, oavsett hur de har förvärvats. Ett viktigt syfte med validering är att anpassa utbildningen eller förkorta utbildningstiderna. Även inom ramen för en kurs kan läraren bedöma en elevs faktiska kunskaper och låta honom eller henne tillgodoräkna sig dessa. Denna flexibilitet kan försvåras om det införs på förhand definierade krav på aktivitet eller närvaro inom en kurs. Det innebär att det finns risk för att ett aktivitets- eller närvarokrav kan medföra att utbildningstiden blir onödigt lång.

Vidare är vuxenutbildningen en frivillig utbildning för vuxna. Även om komvux ska vara likvärdig utbildningen inom grundskolan och gymnasieskolan behöver utbildningen inte vara identisk till utformning och innehåll. I den obligatoriska skolan råder skolplikt och det finns krav på närvaro. Även i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan finns i dag en skyldighet att delta i undervisningen. Det är dock inte oproblematiskt att införa en liknande bestämmelse för vuxna. Vuxna har ofta tidigare erfarenheter och andra behov än ungdomar. De kan också ha en livssituation som förutsätter större flexibilitet i utbildningen. Vuxna kan även förväntas ta ett större eget ansvar för sina studier än ungdomar.

Många kan också förväntas nå målen för en utbildning även utan fullständig närvaro eller ett aktivt deltagande i olika former av obligatoriska moment. Studierna är målrelaterade och studerande kan med hjälp av självstudier och handledning ändå uppnå godkänt resultat. Om studerande med goda förutsättningar att bedriva självstudier tvingas närvara eller delta i många moment riskerar det att förlänga studietiden.

En fråga som måste ställas är också om det är nödvändigt att införa ett nytt aktivitetskrav. Redan i dag har utbildningsanordnarna författningsmässiga möjligheter att agera vid bristande närvaro eller aktivitet. Med grund i den s.k. treveckorsregeln finns det goda möjligheter att ha en dialog med den studerande. Många anordnare ställer också upp vissa krav och skriver kontrakt med studerande i förhållande till den bestämmelse som redan finns om att studerande som uteblir under tre veckor anses ha avbrutit utbildningen. Det finns dessutom möjligheter att tidigare än efter tre veckor anmäla till CSN att en studerande inte bedriver studier eller har avbrutit sina studier. Denna anmälan görs då med utgångspunkt



i bestämmelserna i studiestödsförfattningarna.<sup>30</sup> Att de befintliga möjligheterna inte alltid används beror antingen på att utbildningsanordnarna inte känner till de möjligheter som finns eller på deras ställningstaganden och rutiner. Det skulle därför kunna hävdas att det är mer befogat att skärpa kraven på CSN och utbildningsanordnarna att bedriva ett aktivt arbete i dessa frågor än att formulera nya krav.

En nackdel om fler studerande får indragna studiemedel vid inaktiva studier är att detta kan öka antalet studieavbrott. Som framgår av redovisningen i kapitel 7 är studerande inom komvux på framför allt grundläggande nivå en ekonomiskt utsatt studerandegrupp. Även små belopp som dras in kan äventyra studerandes möjligheter att slutföra sina studier, vilket kan leda till att antalet avbrott ökar. Även återbetalningsproblemen kan öka eftersom fler studerande kan antas få återkrav av studiemedel. I detta sammanhang ska det noteras att en ökning av antalet återkrav strider mot utredningens uppdrag att underlätta återbetalningen av lån och återkrav.

En koppling mellan ett aktivitets- eller närvarokrav och studiemedlen riskerar dessutom att leda till att studerande som klarar en kurs ändå kan få återkrav av studiemedel p.g.a. att han eller hon inte varit tillräckligt närvarande eller aktiv. Detta kommer i så fall att vara svårbegripligt och kommer sannolikt att upplevas som orättvist av den som drabbas av återkravet.

Utöver de nämnda principiella nackdelarna med ett aktivitets- eller närvarokrav finns det problem av juridisk och administrativ karaktär till vilka vi återkommer i vår bedömning nedan.

---

<sup>30</sup> Enligt 3 kap. 5 § studiestödslagen måste den studerande bedriva studier för att studiemedel ska lämnas. Enligt 6 kap. 10 § studiestödsförordningen ska läroanstalten lämna uppgifter om studieaktivitet till CSN.

## 9.5 Ett krav på aktivt deltagande som kopplas till studiemedlen

**Utredningens förslag:** Ett aktivitetskrav införs i skollagen. En elev i kommunal vuxenutbildning ska delta aktivt i undervisningen. En elev som inte deltar aktivt i undervisning, är att anse som inaktiv. Ett beslut att en elev är inaktiv fattas av rektorn. Ett sådant beslut kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. I förordningen om vuxenutbildning ges Skolverket ett bemyndigande att meddela föreskrifter om hur en kurs kan förenas med krav på studieaktivitet och de ytterligare föreskrifter som behövs om studieaktivitet.

Bestämmelser införs i studiestödsförfattningarna som anknyter till det aktivitetskrav som föreslås i skollagen. En studerande som inte är att anse som aktivt deltagande enligt skollagen ska inte heller anses bedriva studier i studiestödslagets mening. Av detta följer att inga studiemedel ska utgå för den aktuella kursen under denna tid. CSN får meddela föreskrifter om beräkningen av studiemedel för studerande som inte deltar aktivt. Beslut om studiemedel kan, som i dag, överklagas till Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS).

**Utredningens bedömning:** Nackdelarna med att införa ett aktivitets- eller närvarokrav i enlighet med utredningens förslag är fler och mer tungt vägande än de möjliga fördelarna. Utredningen kan inte heller se några andra modeller för ett aktivitets- eller närvarokrav som omfattar alla studerande i kommunal vuxenutbildning, där fördelarna kan anses överväga nackdelarna. Istället förordar utredningen att det genomförs en satsning på information om de befintliga möjligheterna för utbildningsanordnarna att anmäla till CSN att studerande med studiemedel inte bedriver studier.

### 9.5.1 En förklaring av utredningens förslag och bedömning

Utredningens uppdrag är att föreslå ett aktivitets- eller närvarokrav och hur ett sådant kan kopplas till studiemedelssystemet. Utredningen har prövat olika modeller för ett aktivitetskrav. Ingen av de möjligheter vi har prövat innebär dock, enligt vår bedömning,

att fördelarna med att införa ett aktivitetskrav överväger nackdelarna. I detta avsnitt presenterar vi ändå – i enlighet med uppdraget – en modell för ett aktivitetskrav som kopplas till studiemedelssystemet. Därefter redovisar vi våra huvudsakliga invändningar mot den modell vi själva redovisar.

### **9.5.2 Ett aktivitetskrav är möjligt – inte ett närvarokrav**

#### **Ett närvarokrav är omöjligt**

I det fall ett aktivitets- eller närvarokrav ska införas gör utredningen bedömningen att endast ett aktivitetskrav är lämpligt. Ett närvarokrav bedömer vi däremot inte lämpligt, eller ens möjligt, att införa. Ett närvarokrav är dels oförenligt med distansstudier och skulle dels allt för mycket motverka ett flexibelt och individuellt upplägg av vuxenutbildningen.

#### **Inaktivitet blir ett mellanting mellan aktiva studier och avbrott**

Utredningens bedömning är att den möjlighet som finns att införa ett nytt, kompletterande krav på närvaro eller aktivitet är att införa ett mellanting mellan aktiva studier och studieavbrott. Under tid då den studerande inte deltar aktivt i undervisningen, men ännu inte kan anses ha avbrutit studierna, ska han eller hon anses vara inaktiv. Någon sanktionsmöjlighet för inaktivitet finns inte inom utbildningssystemet utöver den nuvarande bestämmelsen om avbrott i studierna efter tre veckor. Bestämmelsen om ”aktivt deltagande” bör dock kunna ses som en signal till de studerande att de måste delta aktivt i den undervisning som anordnas. Aktivitetskravet kan också, vilket vi återkommer till nedan, kopplas till studiemedelssystemet.

#### **Alternativet med en kortare tidsfrist för avbrott har förkastats**

Ett alternativ till att införa ett helt nytt aktivitetskrav är att förkorta tiden för när studierna ska anses ha avbrutits, dvs. att ändra den nya treveckorsgräns som infördes den 1 juli 2012.<sup>31</sup> En sådan lösning kan inte helt anses motsvara ett aktivitetskrav, men skulle

---

<sup>31</sup> 7 kap. 1 § förordningen om vuxenutbildning.

ligga mycket nära ett sådant krav. Om tiden kortas till en vecka skulle det ge mycket litet utrymme för inaktivitet. En studerande som under en vecka uteblir från undervisningen utan att meddela sig skulle anses ha avbrutit utbildningen. En sådan ändring skulle kunna kopplas till studiemedelssystemet utan hinder eftersom en vecka är den kortaste tid som det kan beräknas ett studiemedelsbelopp för. En studerande som uteblir under en vecka har därmed avbrutit utbildningen och blir då även utan studiemedel för tiden efter avbrottet.

Problemet med denna lösning är att en vecka är en mycket kort tid och att sanktionen – att den studerande anses ha avbrutit studierna och skrivs ut från utbildningen – inte kan anses stå i proportion till att någon uteblivit från kanske bara så lite som ett eller två lektionstillfällen eller motsvarande. Det går inte heller att säga att den som uteblir under så kort tid inte kan uppnå målen för kursen. En ”enveckasregel” skulle istället riskera att komplicera för de studerande och att förlänga studietiderna. I sammanhanget är det viktigt att erinra om att utredningens uppdrag om ett aktivitetskrav avser hela vuxenutbildningen, dvs. även den gymnasiala nivån. På den gymnasiala nivån är det inte ovanligt att studerande bedriver fritidsstudier med låg omfattning. Dessa studerande hade alltså också riskerat att skrivas ut från utbildningen efter att ha uteblivit från enstaka moment i undervisningen. Utredningen har inte funnit att detta är en lämplig lösning.

### **9.5.3 Ett krav på aktivt deltagande kan införas i skollagen**

#### **Bestämmelser kan införas i skolförfattningarna**

Det kan diskuteras i vilken författning ett aktivitetskrav bör regleras. Utredningens förslag innebär att det införs ett krav på aktivt deltagande i undervisningen men att detta krav inte kopplas till någon ny sanktionsmöjlighet inom utbildningssystemet. En studerande ska dock även fortsatt anses ha avbrutit utbildningen om han eller hon uteblivit under mer än tre veckor i följd. Ett aktivitetskrav skulle därmed kunna leda till att fler studerande anses ha uteblivit från undervisningen i tre veckor och att fler därmed kommer att anses ha avbrutit sina studier. Effekter inom ramen för studiemedelssystemet är dock den tyngsta sanktionen för den som är inaktiv i sina studier.

Att den viktigaste följden av inaktivitet är indragna studiemedel skulle kunna tala för att en ny bestämmelse om studieaktivitet enbart förs in i studiestödsförfattningarna och inte i skolförfattningarna. En sådan lösning är dock inte möjlig för utredningen att föreslå eftersom det i utredningens tilläggsdirektiv anges att utredningen ska "föreslå hur aktivitets- och närvarokrav inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå bör utformas". Därutöver ska utredningen se över möjligheten att tydligare koppla studiemedelssystemet till studieaktivitet. Direktiven talar alltså tydligt för att ett aktivitets- eller närvarokrav ska omfatta samtliga studerande.

Ett skäl för parallella bestämmelser i skol- och studiestödsförfattningarna är också att det kan anses tveksamt att CSN i sitt regelverk har bestämmelser som påverkar skolornas möjligheter att lägga upp sina utbildningar. Ett krav som formuleras i studiestödsregelverket tenderar inte heller att uppfattas som lika bindande av utbildningsanordnarna som krav som finns föreskrivna i skolförfattningarna. Statskontoret har exempelvis riktat kritik mot de nuvarande reglerna som finns i studiestödsförfattningarna. Statskontoret har bl.a. föreslagit att utbildningsanordnarnas ansvar för att förse CSN med uppgifter bör förtydligas i de lagar och förordningar som styr respektive utbildningsform. Detta skulle enligt Statskontoret ge större tyngd åt uppgiftsskyldigheten än om denna enbart regleras i studiestödslagen och studiestödsförordningen.<sup>32</sup>

Ett aktivitetskrav som enbart finns i studiestödsförfattningarna kan dessutom, som i dag, se annorlunda ut än det krav som finns i skolförfattningarna. Om det inte införs en bestämmelse om aktivitet i skolförfattningarna skulle där bara finnas den nuvarande treveckorsregeln. Som beskrivs ovan anser många kommuner och utbildningsanordnare att denna regel har företräde framför en alternativ definition av studieaktivitet i studiestödsregelverket. Sådan bristande överensstämmelse mellan olika regelverk kan skapa förvirring. Med parallella bestämmelser och en hänvisning dem emellan skapas enhetlighet.

Utöver de nämnda skälen att låta studiestödet följa av bestämmelser i skolförfattningarna tenderar tillsynen att fungera sämre när det gäller regler i studiestödsförfattningarna som ska hanteras av utbildnings-

---

<sup>32</sup> Statskontoret (2009a).

anordnarna. Det kan t.ex. upplevas som oklart om det är CSN eller Skolinspektionen som ska kontrollera att skolorna rapporterar i enlighet med bestämmelserna. Om reglerna finns i skolförfattningarna faller det tydligt på Skolinspektionens ansvar att följa upp skolornas bedömning och rapportering.

### Den studerande ska aktivt delta i undervisningen

Det aktivitetskrav som införs i skollagen bör vara av generell karaktär. Utredningens förslag till utformning innebär att en elev i komvux ska delta aktivt i undervisningen. En elev som inte deltar aktivt i undervisning, ska anses vara inaktiv. Det är rektorn som beslutar om en elev är att anse som inaktiv. Någon närmare definition av vad som avses med att delta aktivt bör inte anges i skollagen. Istället föreslår utredningen att Skolverket får meddela föreskrifter om krav på studieaktivitet på en kurs och de ytterligare föreskrifter som behövs om studieaktivitet.

Eftersom utbildningen ska utformas efter varje elevs förutsättningar och behov är det svårt att ställa upp en uttömmande nationell definition av aktivitetsbegreppet. Aktivitetskraven bör kunna definieras olika beroende på kursernas innehåll, upplägg och omfattning. I de föreskrifter som Skolverket får i uppgift att meddela är en tänkbar möjlighet att studieaktivitet definieras genom en uppräknning av olika alternativa exempel på ett aktivt deltagande, t.ex. en redovisning av genomförda inlämningsuppgifter, deltagande i prov, aktivitet på lärportaler eller lärplattformar, kontakt med handledare, närvaro på praktik eller närvaro vid klassrumsundervisning.

Med utgångspunkt i det nya aktivitetskravet i skollagen och i de föreskrifter Skolverket meddelar, ska rektorn sedan besluta om en elev är att anse som inaktiv. Utredningen bedömer att ett beslut om inaktivitet måste kunna överklagas till Skolväsendets överklagandekommitté, trots att ett beslut om inaktivitet inte har någon verkan i förhållande till elevens studiegång. En elev kan anses vara inaktiv för att sedan återvända till studierna innan den s.k. treveckorsregeln blir tillämplig och avsluta kursen som planerat utan återverkningar. Beslutet om inaktivitet har i sig således ingen rättsverkan. Mot harmlösa beslut krävs i regel inte en överklagandemöjlighet. Däremot för elever som får studiemedel innebär ett sådant beslut, vilket vi återkommer till nedan, att CSN fattar ett beslut om

studiemedel som baseras på beslutet om att den studerande är att anse som inaktiv. Elevens studiemedel dras in och eleven kan bli återbetalningsskyldig. I denna kontext kan inte ett beslut om inaktivitet anses som harmlöst. Behov av att kunna få beslutet prövat av en högre instans måste anses föreligga då vissa elever kan drabbas av ekonomiska återverkningar till följd av beslutet.

#### 9.5.4 Studiemedlens koppling till aktivitetskravet

##### Bestämmelser i studiestödsförfattningarna

Redan i dag finns det, vilket har redogjorts för ovan, krav på att studerande ska bedriva studier för att ha rätt till studiemedel. CSN har i allmänna råd uttalat att det är upp till utbildningsanordnarna att definiera vad som ska avses med att bedriva studier.<sup>33</sup>

I den mån man ytterligare vill trycka på vikten av aktiva studier har vi ovan redovisat hur ett aktivitetskrav kan införas i skollagen. Ett nytt aktivitetskrav i skollagen, där aktivitetsbegreppet definieras i Skolverkets föreskrifter, kan kopplas till studiemedelsystemet. Regler för studiemedelskonsekvenserna av inaktivitet måste då finnas i studiestödsförfattningarna. Dessa konsekvenser bör dock vara en direkt följd av en tillämpning av regler i skolförfattningarna. Genom en sådan hänvisning från reglerna om studiemedel till de författningar som styr utbildningen, undviks olika tillämpning. Den som enligt skollagens bestämmelse inte deltar aktivt i undervisningen ska alltså inte heller anses bedriva studier i studiestödslagens mening.

##### Inaktivitet innebär en förlorad rätt till studiemedel på kursen

Det är inte helt enkelt att hitta lämpliga och hanterliga studiemedelsföljder av inaktivitet. I huvudsak kan man tänka sig två alternativ, antingen reducerade studiemedel för den som inte är tillräckligt aktiv, eller att rätten till studiemedel går förlorad under tid då den studerande är inaktiv.

---

<sup>33</sup> Trots detta är det alltså vanligt att utbildningsanordnarna rapporterar till CSN först sedan en studerande har avbrutit en eller flera kurser i enlighet med 7 kap. 1 § förordningen om vuxenutbildning. Många tycks inte känna till den möjlighet som finns att, med utgångspunkt i en tolkning av bestämmelserna i studiestödsförfattningarna, anmäla att en elev inte bedriver studier tidigare än efter tre veckor.

Mot bakgrund av att studiemedel får lämnas för *varje vecka då den studerande bedriver studier* så skulle det vara motsägelsefullt om en studerande som är inaktiv ska kunna få studiemedel. Det är inte logiskt med någon form av lågaktiva studier som ger rätt till studiemedel. Att definiera olika nivåer av studieaktivitet skulle dessutom leda till mycket svåra gränsdragningar. Av detta skäl utesluter utredningen att det ska finnas olika aktivitetsnivåer. Ur studiemedelssynpunkt bör bara aktiva studier ge rätt till studiemedel – i annat fall kan den studerande inte anses bedriva sådana studier som ger rätt till studiemedel, även om han eller hon inte har skrivits ut från kursen eller delkursen.

En annan fråga är om aktiviteten ska bedömas sammantaget för varje studerande eller kursvis. En sammantagen bedömning för varje studerande skulle innebära att den studerande måste vara inaktiv på samtliga kurser som han eller hon läser för att studiemedlen ska påverkas, alternativt att inaktivitet på en kurs kan leda till att rätten till studiemedel även går förlorad för övriga kurser.

Om det krävs inaktivitet på samtliga kurser för att studiemedlen ska påverkas skulle förhållandevis få studerande få indragna studiemedel. Ett problem med en sådan lösning är att den skulle stå i strid med den kursbaserade vuxenutbildningen. Att överlåta på utbildningsanordnarna att göra en sammantagen bedömning för en studerande är inte rimligt eller möjligt bl.a. med anledning av att många studerande studerar parallellt på olika kurser, olika utbildningsnivåer och hos olika utbildningsanordnare. Med en sådan bestämmelse skulle CSN vara tvungen göra en sammanvägd bedömning. Vi anser dock att det inte är lämpligt att ett aktivitetskrav ska avse samtliga kurser en studerande läser, framför allt p.g.a. att ett sådant system inte överensstämmer med den kursbaserade utbildningssituationen.

Utredningen bedömer vidare att det är olämpligt och ogörligt att inaktivitet på en kurs ska leda till att rätten till studiemedel går förlorad även vad gäller de övriga kurser som den studerande eventuellt läser. En person som är inaktiv på en kurs kan ändå studera på t.ex. heltid eller på 75 procent av heltid på andra kurser. Att frånta en sådan studerande rätten till studiemedel för de kurser där han eller hon faktiskt studerar aktivt är inte lämpligt och ett sådant förfarande skulle även möta tydliga rättsliga svårigheter.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Här kan noteras att detta förfarande är det som gäller för gymnasiestuderande med studie-  
hjälp, där enstaka timmars upprepad frånvaro i ett ämne kan leda till att den studerande blir



I det fall ett aktivitetskrav ska införas som påverkar rätten till studiemedel är utredningens uppfattning att detta måste ske kursvis och med utgångspunkt i kalendertid. En studerande som inte är aktiv i tillräcklig omfattning bör förlora rätten till studiemedel för en viss kurs under en viss tid. Denna tid måste omfatta minst en vecka, vilket är den minsta tidsenheten i studiemedelssystemet för beräkning av ett belopp. Detta innebär att rapporteringen av inaktivitet i praktiken måste göras på ungefär samma sätt som den avbrottsrapportering som sker i dag. Utbildningsanordnaren rapporterar en start för inaktivitetsperioden och en tidpunkt för när aktiva studier eventuellt återupptas. Under denna tid har den studerande inte rätt till studiemedel för den aktuella kursen. Det är viktigt att konsekvenserna i studiemedelssystemet, dvs. beräkningen av studiemedelsbeloppen, står i proportion till frånvaron på den aktuella kursen. Studiemedlen bör minska med ett belopp som motsvarar frånvaron från den aktuella kursen. Utredningen föreslår att CSN får meddela föreskrifter för en sådan beräkning.

Att aktiviteten måste bedömas för en viss kalendertid kommer sannolikt att medföra tillämpningsproblem. Tolkningsproblem kan t.ex. uppstå om en studerande är ojämnt studieaktiv. Svåra bedömningssituationer kommer att uppstå hos såväl utbildningsanordnarna som hos CSN. Särskilt svårt kan det vara att räkna ut vilka studiemedelsbelopp en studerande har rätt till vid kortare tider av inaktivitet på enstaka kurser. Rättstillämpningen bör dock utvecklas i praxis. Beslut om studiemedel kan överklagas till ÖKS, vilket givetvis även kommer att gälla den beräkning av studiemedelsbeloppen som följer av en rapport om inaktivitet.

---

av med studiehjälpen i sin helhet. Skillnaden mellan studiehjälp för studerande i gymnasieskolan och studiemedel för olika former av vuxenstudier är dock bl.a. att studiehjälp enbart ges för heltidsstudier. En studerande som inte är aktiv i ett ämne kan då med viss logik anses studera på deltid, varvid rätten till studiehjälp upphör. Vuxenutbildningen är dock en mer flexibel utbildningsform där de studerande kan läsa under olika tid och med olika studieomfattning.

## Rapportering och kontroll

*Styrkande och kontroller hanteras även fortsatt av CSN*

Studiemedel får betalas ut endast om det är styrkt att den studerande bedriver de studier för vilka studiemedlen har beviljats. Det finns olika sätt att kontrollera studieaktiviteten och denna kan kontrolleras med olika frekvens. CSN avgör när det kan anses visat att studier bedrivs i enlighet med studiemedelsbeslutet och hur det ska gå till när studierna styrks. Hur styrkandet och dagens kontroller ser ut i praktiken har beskrivits ovan.

Ett förtydligt aktivitetskrav bör enligt utredningens mening inte åtföljas av några detaljerade bestämmelser om frekvensen på ett styrkande av studieaktiviteten eller på utformningen av detta styrkande. Dessa frågor bör även fortsatt överlåtas till CSN som måste väga kontroller och rutiner mot rättssäkerhetskrav och risker för felaktiga utbetalningar, under beaktande av de administrativa insatser som krävs.

*Dagens uppgiftsskyldighet är tillräcklig*

Uppgifter om studiemedelstagarnas studieaktivitet måste alltid komma från antingen den studerande eller från utbildningsanordnaren. Både studerande och utbildningsanordnare har en uppgiftsskyldighet gentemot CSN. Läroanstalternas uppgiftsskyldighet till CSN omfattar studieaktivitet. Utredningen bedömer att nuvarande 6 kap. 10 § studiestödsförordningen (2000:655) är tillräcklig även vid införandet av ett nytt aktivitetskrav.

*All inaktivitet bör rapporteras*

De rapporter om inaktivitet som utbildningsanordnarna kommer att lämna till CSN bör omfatta även sådan inaktivitet som ger rätt till studiemedel, dvs. inaktiva studier på grund av egen eller barns sjukdom, samt vid vård av anhörig. När en utbildningsanordnare rapporterar till CSN att en studerande inte är aktivt studerande kontrollerar CSN om det finns av Försäkringskassan godkända sjukperioder eller om det har inkommit någon anmälan om vård av barn eller anhörig. I dessa fall har den studerande rätt att behålla sina studiemedel under den inaktiva perioden. Anledningen att

skolorna måste rapportera även frånvaroperioder då den studerande exempelvis är sjuk, är att det är olämpligt att ha två instanser – både utbildningsanordnaren och CSN – som bedömer rätten till studiemedel. Dessutom finns det stor risk för att studerande annars bara skulle vända sig till sin skola, och inte till Försäkringskassan eller CSN, för att anmäla sjukdom eller vård av barn och anhörig. Det skulle innebära att den studerande går miste om det sjukförsäkringsskydd som finns inom ramen för studiemedelssystemet.<sup>35</sup> Utredningen bedömer att det inte vore rättssäkert med en ordning där utbildningsanordnarna avstår från att rapportera in inaktivitet om den studerande är sjuk eller vårdar barn eller anhörig.

### 9.5.5 En samlad beskrivning av hanteringen av inaktivitet och rapportering

För att ge en bild av hur den modell för hur det aktivitetskrav som utredningen föreslår skulle fungera i praktiken presenterar vi här en översiktlig genomgång av hur det skulle kunna se ut om en studerande inte deltar aktivt i utbildningen.

Enligt utredningens förslag införs det en ny bestämmelse i skollagen om att en elev måste delta aktivt i undervisningen. Skolverket ges i uppdrag att utforma föreskrifter om detta. Skolans tolkning av Skolverkets föreskrifter bör meddelas till de studerande så att dessa får kunskap om vilka krav på aktivitet som ställs.

En studerande som inte aktivt deltar i undervisningen i enlighet med skolans tolkning av bestämmelserna kan, efter beslut av rektorn, anses vara inaktiv. För att rättsäkerheten ska upprätthållas och för att det ska vara möjligt för de studerande att få utbildningsanordnarens bedömning av studieaktiviteten överprövad måste frånvaron och inaktiviteten också dokumenteras av skolorna. Beslutet har ett signalvärde i förhållande till enskild, men får ingen omedelbar effekt i studiesituationen. Den studerande kan även fortsatt vara studerande på kursen och bedömas ha förutsättningar att klara målen. Om den studerande uteblir i tre veckor ska han eller hon dock, precis som i dag, anses ha avbrutit utbildningen. Den studerande kan överklaga ett beslut om inaktivitet till Skolväsendets

---

<sup>35</sup> Vid egen sjukdom, vård av barn eller anhörig räknas studiemedelveckorna bort vid en beräkning av det maximala antalet veckor och veckorna under sjuk- eller vårdperioden räknas bort när krav ställs på avklarade studieresultat. Dessutom har studerande som tar lån även rätt till avskrivning av de studielån som tas fr.o.m. den 31 sjukdagen.

överklagandenämnd. Eftersom ett beslut inte har någon betydelse för elever utan studiemedel torde detta i praktiken bara bli aktuellt för de elever som har studiemedel.

Utbildningsanordnaren är skyldig att anmäla studerande med studiemedel som inte deltar aktivt till CSN. Detta kan utbildningsanordnaren göra när rektorns beslut att en studerande är inaktiv har vunnit laga kraft. Av 29 kap. 11 § skollagen följer att i ärenden där beslut får överklagas enligt 28 kap. skollagen ska 23–25 och 30 §§ i förvaltningslagen (1986:223) tillämpas. Detta innebär att rektorns beslut att en elev är anse som inaktiv vinner laga kraft tre veckor efter det att beslutet har kommit eleven till handa.<sup>36</sup>

När CSN får beslutet från utbildningsanordnaren ska detta sannolikt kommuniceras med den studerande. CSN kan samtidigt pröva om studiestödet ska hållas inne eller lämnas med ett lägre belopp om det finns sannolika skäl att anta att rätten till studiestöd har upphört eller att studiestödet kommer att minskas.<sup>37</sup> CSN fattar sedermera ett nytt studiemedelsbeslut. I samband med detta gör CSN ingen prövning i sakfrågan om en elev ska anses aktiv eller inaktiv. CSN:s beslut innebär enbart att en ny beräkning görs av studiemedelsbeloppet utifrån rektorns beslut alternativt, om beslutet överklagats, utgången i Skolväsendets överklagandenämnd. Denna beräkning tar sin utgångspunkt i att den studerande inte anses ha bedrivit studier på en viss kurs under en viss tid och då inte heller haft rätt till studiemedel för den aktuella kursen under denna tid. Den studerande har möjlighet att överklaga ett beslut om indragna studiemedel till ÖKS. Även ett eventuellt beslut om återkrav av studiemedel kan överklagas till ÖKS. Inte heller ÖKS kommer dock att pröva frågan om inaktivitet, dvs. rektorns eller Skolväsendets överklagandenämnds beslut om inaktivitet.

---

<sup>36</sup> I skollagen finns bestämmelser om att vissa av rektorns beslut ska gälla omedelbart. Sådana beslut måste dock anses vara av en annan karaktär. Dessa avser beslut i ärenden som rör t.ex. säkerhet och hälsa. Ett beslut om inaktivitet skulle eventuellt kunna få stora konsekvenser för den enskilde. Då det inte finns någon motpart med ett skyddsintresse, så som det finns i frågor som rör säkerhet och hälsa, finns det inget som motiverar att ett beslut om inaktivitet ska gälla omedelbart.

<sup>37</sup> Enligt 6 kap. 3 a § studiestödslagen.

### 9.5.6 Nackdelarna med det lämnade förslaget överväger fördelarna

#### Utredningen avråder från att införa ett nytt aktivitetskrav

Utredningen redogör i avsnitt 9.4 för både principiella för- och nackdelar med ett aktivitetskrav. Utredningens samlade bedömning är att nackdelarna överväger fördelarna. Av detta följer att utredningen avråder från att införa det aktivitetskrav som utredningen i enlighet med direktiven föreslår.

#### De principiella nackdelarna väger tungt

De principiella nackdelarna med ett aktivitetskrav som utredningen redovisar i avsnitt 9.4 är tungt vägande. Framför allt är det risken för att ett aktivitetskrav menligt kommer att påverka möjligheterna att lägga upp utbildningarna på ett individuellt och flexibelt sätt som oroar utredningen. Om dessa möjligheter inskränks finns det stora risker för att ett aktivitetskrav kommer att leda till längre studietider, inte tvärtom.<sup>38</sup>

Vuxna kan även förväntas ta ett större eget ansvar för sina studier än ungdomar. I detta ansvar måste även rymmas att en elev inom komvux själv kan göra en bedömning av i vilken utsträckning han eller hon t.ex. kan arbeta utan att kompromissa de studie-resultat han eller hon vill uppnå. Ett aktivitetskrav strider mot principen att det är målen med studierna som är det viktiga och att den studerande, med adekvat stöd, ansvarar för att målen nås.

Särskilt studerande inom komvux på grundläggande nivå är mycket ekonomiskt sårbara. Även en mindre ekonomisk försämring, t.ex. till följd av en kortare tids inaktivitet, kan menligt påverka dessa studerandes möjligheter att fullfölja studierna. Antalet studieavbrott av ekonomiska skäl riskerar att öka.

---

<sup>38</sup> Som utredningen redogör för i kapitel 7 hade 39 procent av de heltidsstuderande eleverna på grundläggande nivå och 72 procent av eleverna på gymnasial nivå inkomst av tjänst eller näringsverksamhet. För många är det alltså en förutsättning att kunna kombinera studierna med ett arbete. Om denna möjlighet inskränks genom ett aktivitetskrav finns det stora risker för att måluppfyllelsen minskar. Många studerande har goda möjligheter att uppnå studiemålen även utan att uppvisa aktivt deltagande i olika moment o.d.

### Rättsliga problem med utredningens förslag

Ett uppenbart och allvarligt problem med ett nytt aktivitetskrav som omfattar samtliga studerande i komvux är att en elev kan anses vara inaktiv enligt skollagen utan att det får några konsekvenser för deltagandet i utbildningen. Eleven fortsätter att vara elev och bedriver studier enligt skollagen eftersom den studerande inte har avbrutit studierna. Det har inte heller fattats något beslut om att studierna ska upphöra (underförstått kan "tillfredställande framsteg" anses göras).

Ett generellt aktivitets- eller närvarokrav inom vuxenutbildningen ligger alltså inte i linje med andra bestämmelser i skolförfattningarna. Det finns därför stor risk för att det kommer att vara oklart vad inaktivitet egentligen innebär i förhållande till bestämmelsen om att den som uteblir från studierna under tre veckor anses ha avbrutit utbildningen och i förhållande till bestämmelsen att utbildningen ska upphöra om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig innehållet eller annars inte gör tillfredsställande framsteg. Ett aktivitetskrav för samtliga elever inom vuxenutbildningen blir ett mellanting mellan de nuvarande bestämmelserna om utbildningens upphörande och aktiva studier. Detta blir inkonsekvent och rörigt. Som vi redogör för ovan finns det dock som utredningen ser det inget annat rimligt alternativ som undviker dessa inkonsekvenser i lagstiftningen.

Det är också ett problem att ett beslut om inaktivitet inte får någon betydelse för hälften av de studerande. Att ha bestämmelser utan direkta sanktionsmöjligheter kan anses tveksamt. Det är också orimligt att rektorerna ska fatta beslut som inte har någon saklig verkan, samt att dessa beslut ska kunna överklagas. Utredningen ser dock inte något alternativ till att det måste fattas beslut om inaktivitet och att dessa måste vara överklagbara.

### Administrativa problem med utredningens förslag

Den modell för ett aktivitetskrav som skisseras ovan får stora administrativa följder. Framför allt är det utbildningsanordnarna som kommer att få nya uppgifter med dokumentation och beslutsfattande om inaktivitet. Även Skolväsendets överklagandenämnd kommer att få in fler ärenden. Denna hantering kan anses orimlig

mot bakgrund av att ett beslut om inaktivitet för många studerande inte kommer att få någon saklig verkan.

Även CSN kommer att få en ökad belastning genom den komplicerade beräkning av studiemedelsbelopp som måste göras vid en rapport om att en studerande är inaktiv under en viss tid. Mot bakgrund av att besluten om inaktivitet inte föranleder en ändring av studiemedelsbeloppen förrän beslutet vunnit laga kraft, blir processen dessutom utdragen. I de flesta fall torde studiemedlen redan ha hunnit betalas ut. Antalet återkrav kommer då att öka. Genom det utdragna förfarandet finns det också stor risk för att aktivitetskraven inte kommer att få den roll som drivkraft för aktiva studier som är avsedd.

### Utredningens sammantagna bedömning om ett aktivitetskrav

Utredningens sammantagna bedömning är att nackdelarna med att införa ett aktivitetskrav för samtliga studerande i komvux överväger fördelarna. Risker för minskat utrymme för individualisering, den kraftigt ökade administrativa bördan och den komplicerade lagstiftningslösningen kan enligt utredningens bedömning inte uppvägas av den förhållandevis osäkra möjligheten att studerande blir mer aktiva i sina studier.

För att på ett enklare sätt uppmuntra aktiva studier förordar utredningen istället ett användande av de redan befintliga möjligheterna för skolorna att meddela att studerande med studiemedel inte bedriver studier i studiestödslagets mening. Vi redogör i avsnitt 9.6 nedan om möjliga åtgärder för en ökad rapportering.

## 9.6 Åtgärder för en skärpt inrapportering till CSN

**Utredningens bedömning:** Det förekommer i dag knappast någon underrapportering av antalet studieavbrott i förhållande till den faktiska situationen. Enligt vår bedömning finns det därmed inte heller skäl att försöka skärpa inrapporteringen på denna punkt.

Om det *inte* införs ett nytt aktivitetskrav kan det finnas skäl att uppdra åt CSN att informera utbildningsanordnarna om de möjligheter som redan finns att rapportera att studerande inte

bedriver studier. I ett sådant uppdrag bör även ingå att verka för att all rapportering ska ske utan dröjsmål.

Om det införs ett nytt närvaro- eller aktivitetskrav bör Skolinspektionen och CSN ges i uppdrag att implementera och följa upp detta. Även i ett sådant uppdrag bör ingå att verka för att all rapportering ska ske utan dröjsmål.

### 9.6.1 Ingen underrapportering av antalet studieavbrott

Att någon form av avbrott läsåret 2011/12 rapporterades för 56 procent av de studerande med studiemedel (se ovan) tyder enligt utredningens bedömning inte på underrapportering. Skolverket redovisar i sin avbrottsstatistik att drygt 40 procent av samtliga studerande i komvux under ett år avbryter någon kurs.<sup>39</sup> Det är rimligt att andelen som avbryter någon kurs är högre bland studiemedelstagarna än bland samtliga studerande eftersom de som har studiemedel läser fler kurser än genomsnittligt. Dessutom är det rimligt att rapporterna till CSN är fler än antalet avbrott som redovisas av Skolverket eftersom det enligt studiestödsregelverket är möjligt för utbildningsanordnarna att ställa upp andra kriterier för rätten till studiemedel än den treveckorsgräns som finns uppställd i förordningen om vuxenutbildning och som ligger till grund för Skolverkets uppgifter. Mot bakgrund av den otydlighet som finns i regelverket är det också troligt att många utbildningsanordnare väljer att rapportera kursavbrott istället för inaktiva studier.

### 9.6.2 Det finns möjligheter till skärpt inrapportering

Statskontoret redovisade i sin granskningsrapport *Rätt men ändå fel – en granskning av Centrala studiestödsnämndens arbete för att förhindra felaktiga utbetalningar*<sup>40</sup> att det kom in orimligt få rapporter om bristande studieaktivitet höstterminen 2007. Vår bedömning är att det finns flera skäl till att förhållandevis få rapporter om bristande studieaktivitet kommer in till CSN. En orsak är att CSN:s allmänna råd om att utbildningsanordnarna kan definiera vad som ska avses med att bedriva studier har fått dåligt genomslag.

<sup>39</sup> Skolverket (2012e).

<sup>40</sup> Statskontoret (2009a).



CSN har inte heller marknadsfört denna möjlighet eller möjligheten att rapportera inaktivitet. Många utbildningsanordnare tycks göra bedömningen att en rapport till CSN måste överensstämma med ett avbrott enligt förordningen om vuxenutbildning (treveckorsregeln). Ett annat skäl till den låga rapporteringen är att en rapport om inaktivitet inte med säkerhet får någon effekt på studiemedlen. Sådana rapporter måste först utredas av CSN innan myndigheten kan bedöma om den studerande har rätt till studiemedel eller inte.

Som ett alternativ till ett nytt aktivitetskrav skulle åtgärder kunna vidtas för att öka inrapporteringen av kurs- och studieavbrott. Mot bakgrund av de uppgifter utredningen har inhämtat från CSN gör utredningen dock bedömningen att det i dag knappast förekommer en underrapportering av antalet studieavbrott i förhållande till den faktiska situationen. Enligt vår bedömning finns det därmed inte heller skäl att försöka öka avbrottsrapporteringen.

Om det *inte* införs ett nytt aktivitetskrav som kopplas till studiemedelssystemet kan det dock finnas skäl att rikta information till utbildningsanordnarna om de möjligheter som redan finns att rapportera att studerande inte bedriver studier, dvs. att detta är möjligt även innan en studerande har uteblivit från undervisningen i tre veckor. Det kan då uppdras åt CSN att genomföra sådana informationsinsatser. Rättsläget kring vad som i studiestödslagets mening är att anse som ”att bedriva studier”, är i dag något oklart. Denna fråga kommer med ökad rapportering av ”inaktivitet” att kunna klargöras i praxis, dels genom CSN:s prövning och tillämpning, dels genom motsvarande hantering hos ÖKS.

En annan viktig fråga är hur snabbt rapporterna från utbildningsanordnarna kommer in till CSN. Statskontoret redovisade i sin granskningsrapport att rapporteringen från utbildningsanordnarna till CSN ofta görs så sent att utbetalningarna av studiemedel inte hinner stoppas.<sup>41</sup> Enligt utredningens bedömning är detta särskilt ett problem när utbildningen är utlagd på entreprenad och rapporteringen ofta sker i två steg, först från utbildningsanordnaren till kommunen och sedan från kommunen till CSN. I ett uppdrag till CSN bör det därför ingå att verka för att all rapportering ska ske utan dröjsmål.

---

<sup>41</sup> Statskontoret (2009a).

I det fall ett nytt aktivitetskrav införs bedömer utredningen att Skolinspektionen och CSN gemensamt bör få i uppdrag att implementera och följa upp införandet av det nya kravet på studieaktivitet. Även i ett sådant uppdrag bör ingå att vidta åtgärder för att utbildningsanordnarna ska rapportera både avbrott och inaktivitet utan dröjsmål.