

# Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt

## *Bilagor*

*Betänkande av Studiesociala kommittén*

*Stockholm 2009*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2009:28

# Inledning

Denna publikation innehåller bilagorna 3–7 till Studiesociala kommitténs betänkande *Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt* (SOU 2009:28).

*Bilaga 3* innehåller kommitténs utvärdering av tilläggsbidraget för studerande med barn. Kommitténs förslag och bedömningar utifrån utvärderingen framgår i kapitel 4 *Ett enklare studiemedelssystem*.

*Bilaga 4* är en sammanställning av jämförelser mellan studerandes inkomster, framför allt studiemedlen, och de studerandes kostnader. Jämförelser görs också mellan studiemedel och t.ex. inkomst av tjänst. Materialet ligger till grund för flera av de förslag och bedömningar som redovisas i kapitel 4 *Ett enklare studiemedelssystem*.

*Bilaga 5* innehåller uppgifter om de studerandes inkomster och boendekostnader, som ligger till grund för kommitténs förslag och bedömningar i kapitel 4 *Ett enklare studiemedelssystem* och i kapitel 6 *Studiemedlen och trygghetssystemen*.

*Bilaga 6* är en rapport från den expertgrupp som granskat CSN. Resultaten av granskningen behandlas i kapitel 5 *Effektivare studie-stödsadministration*. I kapitel 5 framgår även kommitténs förslag och bedömningar utifrån granskningens resultat.

*Bilaga 7* är en rapport av kommitténs kartläggning av försörjningsstöd till studerande. Kommitténs bedömningar utifrån kartläggningens resultat framgår i kapitel 6 *Studiemedlen och trygghetssystemen*.

# Innehåll

<i>Bilaga 3</i>	Utvärdering av tilläggsbidraget för studerande med barn .....	7
<i>Bilaga 4</i>	Studiemedlen och kostnaderna.....	35
<i>Bilaga 5</i>	Studerandes inkomster och boendekostnader.....	63
<i>Bilaga 6</i>	Granskning av Centrala studiestödsnämnden (CSN) .....	75
<i>Bilaga 7</i>	Karläggnig av försörjningsstöd till studerande .....	181

# Utvärdering av tilläggsbidraget för studerande med barn

## Innehåll

<b>Uppgiften att utvärdera tilläggsbidraget för studerande med barn .....</b>	<b>8</b>
<b>Bakgrund till tilläggsbidraget .....</b>	<b>8</b>
<b>Att öka föräldrars möjligheter att studera.....</b>	<b>9</b>
<b>Den ekonomiska situationen för studerande med barn .....</b>	<b>13</b>
Inkomster och ekonomisk standard.....	14
Behovet av ekonomiskt bistånd.....	17
Budgetexempel visar på förbättringar för studerande med barn.....	19
Studerande med barn anger att de ekonomiska resurserna är knappa .....	20
Sammanfattande bedömning .....	22
<b>Kostnaderna för reformen .....</b>	<b>23</b>
<b>Andra iakttagelser och effekter av tilläggsbidraget .....</b>	<b>24</b>
Riskerar ekonomin att bli osäker om båda vårdnadshavarna studerar? .....	24
Senare inträde på arbetsmarknaden? .....	25
Lämnas tilläggsbidrag till studerande som inte har behov av det?.....	25
Hur klarar sig de som studerar utan studiemedel? .....	29
Ekonomin för studerande med flera barn.....	31
Främjar tilläggsbidraget jämställdheten? .....	31
<b>Sammanfattande bedömning av tilläggsbidraget.....</b>	<b>32</b>
<b>Referenser .....</b>	<b>33</b>

## Uppgiften att utvärdera tilläggsbidraget för studerande med barn

Studiesociala kommittén har till uppgift att utvärdera det tilläggsbidrag till studerande med barn som infördes 2006. Det är viktigt att observera att utvärderingen av tilläggsbidraget inte är en utvärdering av hela den studiesociala situationen för studerande med barn. Den studiesociala situationen är en mycket större fråga som även omfattar boende, praktiska möjligheter att studera med barn, socialt stöd, barnomsorg m.m.

### Bakgrund till tilläggsbidraget

Ett tilläggsbidrag till studerande med barn infördes inom ramen för studiemedelssystemet (och rekryteringsbidraget till vuxenstuderande) den 1 januari 2006 och lämnas till personer med vårdnaden om barn och är högst för det första barnet och därefter lägre per barn för den som har flera barn.<sup>1</sup> Om båda vårdnadshavarna studerar kan ändå bara ett tilläggsbidrag ges per barn. Tilläggsbidraget lämnas i första hand till den vårdnadshavare som barnet bor hos, men föräldrarna kan också komma överens om vem som ska få tilläggsbidraget. För dem som bor tillsammans lämnas tilläggsbidraget till den som först ansöker om det, om inte något annat önskemål framförs.

#### *Tilläggsbidrag, belopp 2009*

Barn 1	128 kronor/vecka, dvs. 558 kronor/månad
Barn 2	81 kronor/vecka, dvs. 366 kronor/månad
Barn 3 och efterföljande	42 kronor/vecka, dvs. 186 kronor/månad

Motiven för reformen med tilläggsbidrag var:

- att främja barn i ekonomiskt utsatta familjer,
- att öka föräldrars möjligheter att studera och
- att förbättra den ekonomiska situationen för studerande som har barn eller får barn under studietiden.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Rekryteringsbidraget avskaffades den 1 januari 2007.

<sup>2</sup> Prop. 2004/05:111.

## Att öka föräldrars möjligheter att studera

En svårighet med att följa effekterna av tilläggsbidraget är att det inte finns några säkra uppgifter om hur många studerande respektive mottagare av studiemedel eller rekryteringsbidrag som hade barn före den 1 januari 2006 då tilläggsbidraget infördes. De bästa beräkningar som finns att tillgå är de som låg till grund för de beräkningar som användes vid reformen. Dessa pekade på att 97 000 studerande med studiemedel eller rekryteringsbidrag skulle komma att beviljas tilläggsbidrag. Detta motsvarade knappt 22 procent av studiemedelstagarna. För detta avsattes sammanlagt 440 miljoner kronor, 415 miljoner kronor inom studiemedelsystemet och 25 miljoner kronor inom rekryteringsbidraget.<sup>3</sup>

Lite färre personer med barn än vad som antogs på förhand studerade med studiemedel under 2006 och 2007. Av tabellen framgår att tilläggsbidraget under det första året (2006) lämnades till cirka 85 000 personer och betalades ut med en summa om sammanlagt 398 miljoner kronor. Under 2007 minskade både antalet mottagare och det utbetalda beloppet något.

---

<sup>3</sup> Prop. 2004/05:111 och prop. 2005/06:1.

**Tabell 1** Antal och andel med tilläggsbidrag, antal barn, samt utbetalda belopp 2006 och 2007<sup>4</sup>

	2006	2007
Antal individer med tilläggsbidrag	84 560	79 188
Antal barn	162 273	150 850
Antal barn per mottagare av tilläggsbidrag	1,9	1,9
Utbetalt belopp	398 mnkr	368 mnkr
Andel studiemedelstagare med tilläggsbidrag, procent	19,4	19,1

Eftersom bara ett tilläggsbidrag utgår per barn är det något fler studerande som har vårdnaden om barn än som har tilläggsbidrag. Enligt CSN fick 1 500 personer inte något tilläggsbidrag under 2006 på grund av att barnets andra förälder hade tilldelats tilläggsbidraget.<sup>5</sup> Mot bakgrund av detta hade knappt 19,5 procent av studiemedels- och rekryteringsbidragstagarna barn under 2007.

Skillnaderna i andelen studerande med tilläggsbidrag var stora mellan studiemedelstagarna och de som fick det nu avskaffade rekryteringsbidraget. Bland studiemedelstagarna hade 18,9 procent tilläggsbidrag under 2007, vilket ska jämföras med 67,4 procent av dem som läste med rekryteringsbidrag. När rekryteringsbidraget avskaffades övergick en del av den studerandegrupp som tidigare hade rekryteringsbidrag till studiemedelsystemet. Denna tillströmning av studerande med barn var dock relativt liten och andelen studerande med barn och tilläggsbidrag minskade ändå totalt sett.

Studiemedelstagare har mer sällan barn än studerande utan studiemedel. Detta har sannolikt att göra med ålderssammansättningen på grupperna, där de som läser utan studiemedel är äldre än studiemedelstagarna och oftare har hunnit få barn. Bland dem som studerar utan att ha studiemedel har cirka 30 procent barn.<sup>6</sup> De som studerar utan studiemedel får inte tilläggsbidrag.

<sup>4</sup> Siffrorna redovisar summan av tilläggsbidragen inom studiemedelsystemet och rekryteringsbidraget. Siffrorna är nettoräknade, dvs. de som under året haft både rekryteringsbidrag och studiemedel har bara räknats en gång. CSN (2007;2008c).

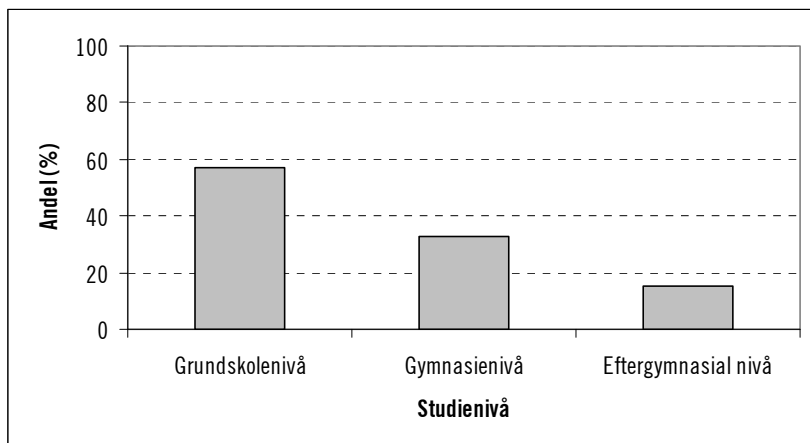
<sup>5</sup> CSN (2007).

<sup>6</sup> CSN (2008a).

Andelen studerande med barn, och därmed andelen som får tilläggsbidrag, varierar med ålder och studienivå, samt mellan kvinnor och män.

Studerande på grundskolenivå har betydligt oftare barn än studerande på andra utbildningsnivåer, vilket bl.a. hänger samman med att grundskolestuderande är äldre.

**Diagram 1** Andel studiemedelstagare med barn, fördelat på studienivå, läsåret 2007/08<sup>7</sup>



Äldre studerande har betydligt oftare barn, och får därmed också oftare tilläggsbidrag, än yngre. Störst andel tilläggsbidrag lämnas till dem som är 40 år eller äldre. Det är naturligt att andelen ökar med ålder eftersom tilläggsbidrag lämnas till och med det halvår barnet fyller 18 år.

En studie från CSN visar att högskolestuderande över 35 år oftare har barn än andra personer i samma åldrar. Däremot har högskolestuderande som är yngre än 35 år mer sällan barn, vilket tyder på att många väntar med att skaffa barn tills efter studierna.<sup>8</sup> Det är inte känt om tilläggsbidraget påverkat detta.

<sup>7</sup> CSN (2008b).

<sup>8</sup> CSN (2009).



Tabell 2 Andel studiemedelstagare med tilläggsbidrag 2007

Ålder	Andel med tilläggsbidrag, procent
–19	0
20–24	2
25–29	13
30–39	60
40–	67

Antalet studerande med studiemedel som är över 40 år har ökat något de senaste åren, bl.a. till följd av att åldersgränserna för rätten till studiemedel och studielån höjdes under 2006. Med en ökande andel äldre studiemedelstagare,<sup>9</sup> samt när en större andel av studiemedelstagarna nu än tidigare studerar på grundskolenivå, kunde man anta att andelen studerande med tilläggsbidrag också skulle öka. Andelen studerande med barn och tilläggsbidrag har istället minskat, både mellan 2006 och 2007 och i förhållande till de beräkningar som gjordes av regeringen vid införandet.

Förutom skillnader i utbildningsnivå och ålder har kvinnliga studiemedelstagare barn i mycket högre utsträckning än manliga. På grundskolenivå har hela 62 procent av kvinnorna barn, jämfört med 33 procent av männen. På gymnasienivån har 40 procent av kvinnorna och 12 procent av männen barn och på den eftergymnasiala nivån har 21 procent av kvinnorna och bara 7 procent av männen barn. Sammanlagt har knappt 27 procent av kvinnorna tilläggsbidrag men bara åtta procent av männen. Det innebär att 65 980 kvinnor och 13 208 män hade tilläggsbidrag under 2007, vilket innebär att 83 procent av tilläggsbidragen tilldelades kvinnor. Den könsmissiga snedfördelningen är alltså betydligt större för tilläggsbidraget än för studiemedlen som helhet.

Under 2006 var det 1 400 studiemedelstagare med tilläggsbidrag som fick barn under året.<sup>10</sup> Det är inte känt om antalet studerande som får barn under studierna har ökat eller minskat efter att tilläggsbidraget infördes.

Studerande med barn anger i högre utsträckning än andra studerande att de inte hade påbörjat sina studier om det inte hade

<sup>9</sup> I tabell 3 presenteras antalet studerande som är 40 år eller mer, dvs. den studerandegrupp som oftast har barn. Ökningen av studerandantalet innebär en ökning av åldersgruppens andel av studiemedelstagarna med cirka en procentenhet mellan 2006 och 2007. Åldersgrupperna 30–34 år och 35–39 år utgör en konstant andel av studiemedelstagarna mellan dessa båda år.

<sup>10</sup> SCB (2006).

funnits studiemedel. Andelen studerande med barn som anger att studiemedlen har varit en viktig orsak till att de påbörjade sina studier, har varit relativt konstant sedan före studiemedelsreformen 2001. Lite över 70 procent av dem med barn anger att de inte skulle ha påbörjat sina studier om de inte hade fått studiemedel. Av dem som inte har barn är det cirka 50 procent som anger att de inte skulle ha påbörjat studierna utan studiemedel. Detta tyder på att studiemedlen är mer betydelsefulla för dem med barn än för dem utan. Så var dock fallet även innan tilläggsbidraget infördes. Studiemedlens rekryterande effekt har dock minskat för studerande utan barn, men inte för studerande med barn. Detta kan eventuellt till en del ha att göra med införandet av tilläggsbidraget.

**Tabell 3** Andel studerande som anger att de inte, eller troligen inte, hade påbörjat studier om statligt studiestöd inte hade funnits, procent<sup>11</sup>

	2001	2003	2007
Studerande med barn	73	77	76
Studerande utan barn	53	52	47

Kommitténs bedömning är att studiemedlen i sin helhet har större betydelse för föräldrars val och möjligheter att studera, än vad studiemedlen har för dem som inte har barn. Tilläggsbidraget är dock bara en mindre del av studiemedlen och kan därmed inte tillmätas någon tydligt rekryterande effekt.

### Den ekonomiska situationen för studerande med barn

En avsikt med tilläggsbidraget var att den ekonomiska situationen för studerande med barn skulle förbättras. Även barnens situation skulle främjas av tilläggsbidraget. I redovisningen bedöms den studerandes och hushållets ekonomiska situation, någon åtskillnad på situationen för den studerande föräldern och barnen görs inte.

I samband med införandet av tilläggsbidraget konstaterades att barnfamiljer där någon av föräldrarna studerar hade en sämre ekonomisk standard än andra barnfamiljer. Studerandehushåll med fler barn hade en sämre standard än dem med ett barn.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> CSN (2004; 2008a).

<sup>12</sup> Ds 2004:53.

Tabellerna nedan, som avser den ekonomiska standarden 2006, visar att ensamstående heltids- och helårsstuderande med barn har en bättre ekonomisk standard än motsvarande studerande utan barn.<sup>13</sup> Sammanboende studerande med barn har dock en lägre ekonomisk standard än sammanboende studerande utan barn, även om den disponibla inkomsten för barnfamiljerna är högre. Så är fallet såväl för samtliga studerande med studiemedel som för dem som läser med studiemedel på heltid hela året.

### Inkomster och ekonomisk standard

Den ekonomiska standarden för sammanboende med barn ökar för dem som har två barn i jämförelse med dem som har ett barn, men avtar för dem som har tre barn eller fler.

**Tabell 4 Heltids- och helårsstuderande med tilläggsbidrag**

	Ekonomisk standard	Disponibel inkomst hushåll	Antal personer
Ensam m barn	126 700	222 900	3 200
Sambo m 1 barn	149 600	299 900	7 100
Sambo m 2 barn	151 500	356 700	8 100
Sambo m 3+ barn	122 100	340 400	4400
Samtliga	142 600	323 200	23 900

**Tabell 5 Heltids- och helårsstuderande utan tilläggsbidrag**

	Ekonomisk standard	Disponibel inkomst hushåll	Antal personer
Ensam utan barn	98 300	98 300	69 600
Sambo utan barn	158 200	256 900	33 300
Samtliga	141 000	230 900	130 600

<sup>13</sup> Begreppet *ekonomisk standard* är en beräkning av hushållets disponibla inkomst korrigerad för försörjningsbördan med hänsyn till antal hushållsmedlemmar (vuxna eller barn). Denna justerade disponibla inkomst antas fördelas lika mellan medlemmarna i hushållet, vilket medför att den ekonomiska standarden blir jämförbar mellan hushåll av olika storlek. SCB (2006).

**Tabell 6** Samtliga studerande med studiemedel

	<b>Ekonomisk standard</b>	<b>Disponibel inkomst hushåll</b>	<b>Antal personer</b>
Ensam utan barn	101 100	101 100	167 000
Ensam m barn	128 300	217 500	14 700
Sambo utan barn	167 400	271 900	74 000
Sambo m 1 barn	152 900	306 400	21 100
Sambo m 2 barn	155 800	366 900	26 300
Sambo m 3+ barn	152 900	423 600	14 400
Samtliga	150 100	270 200	397 700

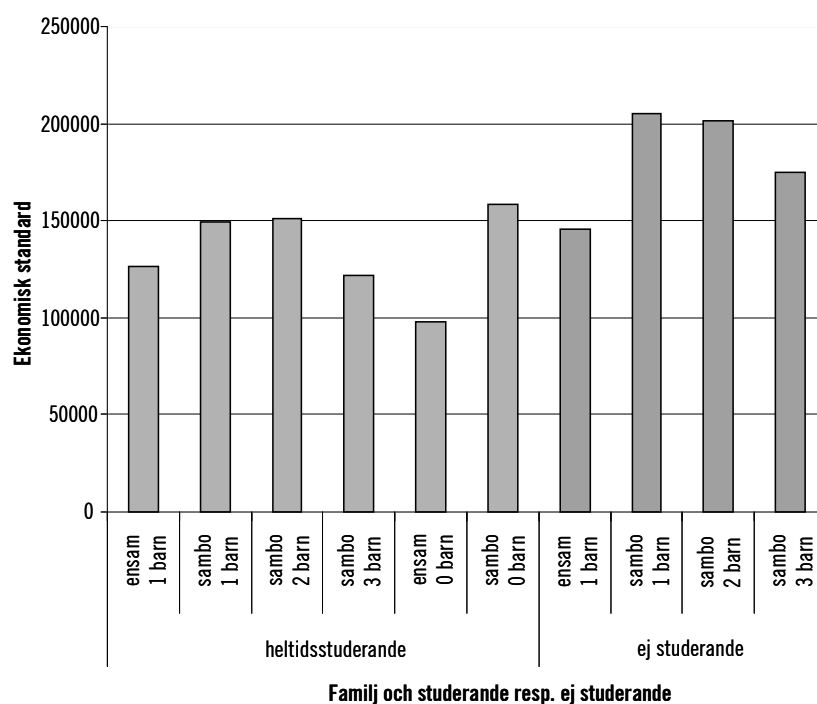
Jämfört med barnfamiljer där ingen av föräldrarna studerar (tabell 7) har studerandehushållen fortfarande betydligt lägre inkomster och en lägre ekonomisk standard.

**Tabell 7** Samtliga som inte studerar, barnfamiljer, 18-64 år

	<b>Ekonomisk standard</b>	<b>Disponibel inkomst hushåll</b>	<b>Antal personer</b>
Ensam m barn	145 300	241 200	305 100
Sambo m 1 barn	205 500	411 900	564 500
Sambo m 2 barn	201 100	473 700	809 900
Sambo m 3+ barn	175 100	480 900	320 500
Samtliga	191 200	433 600	2 240 100

I diagram 2 sammanfattas den ekonomiska standarden för heltidsstuderande med studiemedel med respektive utan barn och barnfamiljer där ingen studerar.

Diagram 2 Ekonomisk standard vid olika familjeförhållanden (HEK 2006)



Som framgår av det redovisade faktaunderlaget har studerande med barn och tilläggsbidrag en något högre ekonomisk standard än ensamstående studerande utan barn, men en lägre standard än studerande som är sammanboende och inte har barn. Studerande med barn som är sammanboende har en bättre ekonomisk situation än ensamstående studerande med barn. Att studerande med barn och tilläggsbidrag har högre standard än ensamstående studerande beror främst på att de får tilläggsbidrag och nyttjar mer studiemedel. Studiemedelstagare på högskolenivå med barn tar lite oftare studielån än andra. Av dem med barn väljer 77 procent att låna, jämfört med 73 procent bland övriga.<sup>14</sup> De får också barnbidrag och i högre utsträckning bostadsbidrag, vilket framgår av följande tabell som avser heltids- och helårsstuderande. Heltidsstuderande med tilläggsbidrag arbetar i något mindre utsträckning än studerande utan barn och har lite lägre inkomster av tjänst. Fler

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

tycks komma från tidigare arbete, vilket visas av att betydligt fler någon gång har fått ett beslut om sjukpenningsgrundande inkomst (SGI). Den inkomst som legat till grund för beslutet om SGI har också varit högre för dem med barn och tilläggsbidrag, än för studiemedelstagare utan barn. Att fler har arbetat och därmed har ett bättre sjukförsäkringsskydd är naturligt eftersom studerande med barn och tilläggsbidrag är äldre än studerande utan barn.

**Tabell 8 Helårs- och heltidsstuderande med studiemedel med respektive utan tilläggsbidrag**

	Tilläggsbidrag	Övriga
Andel med lön, %	81	88
Lön i snitt för dessa	43 000	46 000
Studiemedel, kr	65 000	59 000
Tilläggsbidrag, kr	7 000	0
Barnbidrag, kr (andel)	14 000	2% av gruppen
Bostadsbidrag, %	26	14
Genomsnitt för dessa, kr	18 000	7 000
Andel m registrerad SGI, %	85	13
SGI-genomsnitt, kr	173 000	149 000

En jämförelse med de beräkningar som gjordes innan införandet av tilläggsbidraget visar att studerande med barn fortfarande har en lägre ekonomisk standard än motsvarande familjer där ingen av föräldrarna studerar.<sup>15</sup> Däremot har ensamstående studerande med barn fått en förbättrad ekonomi i jämförelse med par där en eller båda föräldrarna studerar. De nya beräkningarna visar också att den ekonomiska standarden för studerandehushåll med barn generellt sett är något bättre än för studerandehushåll utan barn.

### Behovet av ekonomiskt bistånd

Ett annat sätt att bedöma den ekonomiska situationen för de olika familjekonstellationerna är att titta på hur många i respektive familjekategori som får ekonomiskt bistånd.

<sup>15</sup> Ds 2004:53.

Bland samtliga studiemedelstagare får sex procent någon gång under året ekonomiskt bistånd. Ensamstående med barn och sammanboende med tre barn eller mer får oftare ekonomiskt bistånd än den genomsnittlige studiemedelstagaren. Det är dock viktigt att påpeka att det inte är känt när under året personerna har fått studiemedel respektive ekonomiskt bistånd. Det kan vara under samma tid, men det ekonomiska biståndet kan också ha lämnats före studiernas början, efter studiernas slut eller under ferier. Bland dem som studerar hela året (minst 36 veckor med studiemedel) på heltid är det betydligt färre som har ekonomiskt bistånd. Bland annat är det noterbart att väldigt få heltidsstuderande ensamstående med barn får ekonomiskt bistånd. För helårsstuderande på heltid är det bara sammanboende med tre barn eller mer som är överrepresenterade som mottagare av ekonomiskt bistånd jämfört med samtliga studiemedelstagare. Detta kan till en del bero på att många kommuner har en praxis att lämna ekonomiskt bistånd till personer som studerar på grundskolenivå.

**Tabell 9 Andel med ekonomiskt bistånd för olika grupper av hushåll. Procent**

	Helårs- och heltidsstuderande med tilläggsbidrag	Samtliga studerande med tilläggsbidrag	Barnhushåll utan studiemedel
Ensam med barn	0	8,6	11,8
Sammanboende 1 barn	3,7	5,0	3,3
Sammanboende 2 barn	0	2,4	2,4
Sammanboende 3+ barn	15,6	15,7	5,8

Jämfört med dem som inte studerar står sig studiemedelstagarna med tilläggsbidrag förhållandevis väl. Samtliga studerandehushåll utom sammanboende med tre barn eller mer klarar sig ungefär lika med, eller bättre än, hushåll med barn utan studiemedel när det gäller behovet av ekonomiskt bistånd. För helårs- och heltidsstuderande är situationen betydligt bättre för studerande med barn än för övriga studiemedelstagare.

Stora skillnader framkommer när andelen studerande med ekonomiskt bistånd jämförs med den förra studiesociala utredningens

beräkningar. Enligt den förra studiesociala utredningen hade avsevärt fler studerande med barn ekonomiskt bistånd under 2001. Både för ensamstående och sammanboende studiemedelstagare med barn är det färre som får ekonomiskt bistånd nu än vad som angavs i den förra studiesociala utredningen.

### **Budgetexempel visar på förbättringar för studerande med barn**

Ytterligare ett sätt att jämföra studerande med barn och studerande utan barn kan vara att studera s.k. typbudgetar för olika hushåll. I bilaga 4 *Studiemedlen och kostnaderna* jämförs inkomsterna och utgifterna för studerande med barn och studerande utan barn.

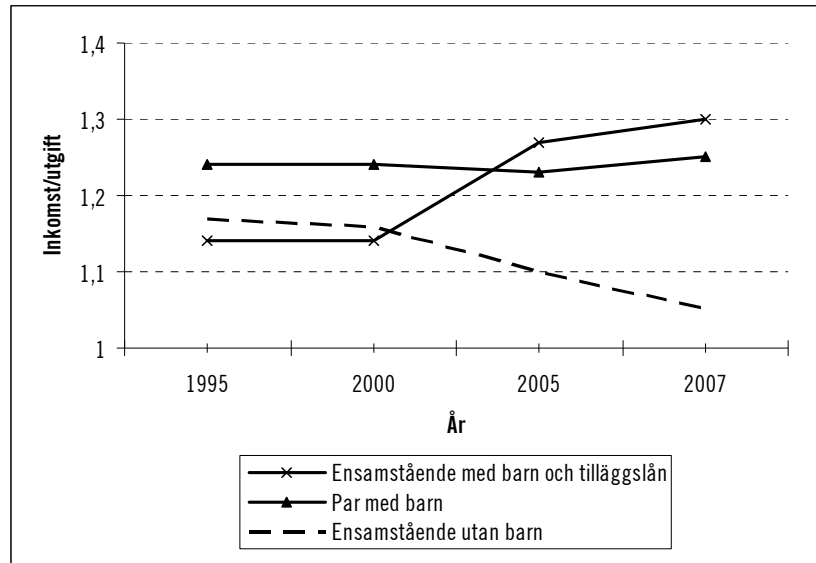
Ensamstående studerande med barn i barnomsorg och studerande par med barn i barnomsorg har i kommitténs budgetexempel en bättre ekonomisk situation än ensamstående studerande utan barn. Resultaten av dessa budgetexempel överensstämmer alltså med de faktiska inkomster som granskats ovan.

För att utifrån typbudgetarna kunna göra en bedömning av om de ekonomiska förhållandena för studerande med barn har förbättrats eller inte, har kommittén även gjort en studie av den ekonomiska situationen över tid, där inkomster av bl.a. studiemedel jämförs med utgifter.

En jämförelse mellan åren 1995, 2000, 2005 och 2007 (se bilaga 4) visar att studerande med barn har fått en förbättrad ekonomisk situation och att detta framförallt gäller ensamstående studerande med barn. Att studerande med barn har fått det bättre beror bl.a. på höjningar av barnbidraget, underhållsstödet och på det nya tilläggsbidraget inom studiemedelssystemet. Utöver detta har situationen även förbättrats av studiemedelshöjningen med 300 kronor år 2006 och av möjligheten att ta tillägglån. De två senare förbättringarna gäller alla studerande, inte bara dem med barn. Som en jämförelse presenteras i diagrammet även ensamstående studerande utan barn och utan tillägglån. Jämförelsen visar att studerande med barn har haft en bättre ekonomisk utveckling de senaste åren än studerande utan barn.



Diagram 3 Inkomster i förhållande till utgifter 1995–2007



### Studering med barn anger att de ekonomiska resurserna är knappa

Vad anser de studerande föräldrarna själva om sin ekonomiska situation? De flesta studerande föräldrar uppger att studiemedlen inte täcker deras levnadsomkostnader. Bara en knapp femtedel anger att deras omkostnader täcks av studiemedlen. Andelen som anger att studiemedlen ger full kostnadstäckning har minskat något mellan 2003 och 2007, trots införandet av tilläggsbidraget. Minskningen var dock betydligt mindre för dem med barn än för dem utan, vilket sannolikt till en del kan förklaras av tilläggsbidraget.

**Tabell 10** Svar på frågan "I vilken utsträckning täcks dina levnadsomkostnader av studiemedlen?", 2003 och 2007, procent<sup>16</sup>

	Kostnadstäckning, %	2003	2007
Studerande med barn	100	18	17
	75–99	26	19
	50–74	34	36
	25–49	22	14
	0–24	-	13
Studerande utan barn	100	33	20
	75–99	40	37
	50–74	18	24
	25–49	9	13
	0–24	-	6

Studerande med barn har lite svårare än studerande utan barn att klara oförutsedda utgifter. En oförutsedd utgift på 1 000 kronor anger 71 procent av dem med barn att de skulle klara av att hantera inom en vecka. Ungefär hälften skulle klara av en utgift på 15 000 kronor.

**Tabell 11** Svar på frågan "Skulle du med befintliga medel inom en vecka kunna betala en oförutsedd utgift på 1 000 respektive 15 000 kronor?", procent<sup>17</sup>

		1 000 kr	15 000 kr
Med barn	Ja	71	51
	Nej	29	49
Utan barn	Ja	83	62
	Nej	16	38

<sup>16</sup> I 2003 års enkätundersökning gavs fyra svarsalternativ: 100 %, cirka 75 %, cirka 50 % och cirka 25 %. I 2007 års enkätundersökning gavs fem svarsalternativ: 100 %, 75–99 %, 50–74 %, 25–49 % och 0–24 %. I tabellen använde det senare alternativet. Därmed har de som exempelvis svarade cirka 75 % år 2003 placerats i kategorin 75–99 % i denna presentation, med följden att svarsalternativet 0–24 % lämnas tomt för år 2003. CSN (2004; 2008a).

<sup>17</sup> CSN (2008a).

### Sammanfattande bedömning

En sammantagen bedömning av den ekonomiska situationen för studerande med barn är att den mätt i ekonomisk standard är bättre än vid införandet av tilläggsbidraget. Registeruppgifterna om ekonomisk standard styrks av de studerade budgetexemplen och en minskad andel studerande med barn som får ekonomiskt bistånd. Hur mycket tilläggsbidraget har betytt för dessa förbättringar är svårt att uttala sig om. Tilläggsbidraget är *en* bidragande orsak till förbättringarna fastän tilläggsbidraget normalt bara utgör mellan 2,5 och fyra procent av familjernas inkomster.

Ensamstående studerande med barn är de som procentuellt sett har gynnats mest av tilläggsbidraget. För sammanboende studerande och studerande med fler barn än ett har situationen i förhållande till andra studerandegrupper inte förbättrats lika markant. Detta är en ganska självklar slutsats eftersom tilläggsbidraget utgör en mindre andel av de totala inkomsterna för sammanboende och för dem med fler barn. Detta intryck förstärks av intervjuer som gjorts med studerande med barn vid Lunds universitet. En studerande uttrycker att

...tilläggsbidraget har /.../inte gjort så stor skillnad i min ekonomi då jag är sambo. Vi har gemensam ekonomi och då gör inte 477 kronor extra i månaden så mycket i det stora hela. Däremot vet jag att 477 extra kronor hade gjort en ganska stor skillnad när jag var ensamstående med sonen.<sup>18</sup>

Även om tilläggsbidraget har betytt mer för ensamstående föräldrar än för studerande föräldrar som är sammanboende, har de senare en något högre ekonomisk standard. Intervjuer med studerande med barn visar också att ensamstående föräldrar känner en större oro för sin ekonomi.<sup>19</sup>

I förhållande till vad som kan anses vara nödvändiga utgifter står sig barnfamiljerna relativt väl vid en jämförelse med studerande utan barn. Situationen för studerande med tre barn eller fler tycks dock vara sämre. Andelen studiemedelstagare med minst tre barn får betydligt oftare ekonomiskt bistånd från kommunen än andra studerande och jämfört med trebarnsföräldrar som inte studerar.

Familjer där någon av föräldrarna är studerande har en lägre ekonomisk standard än familjer där ingen förälder studerar. Denna

---

<sup>18</sup> Lunds universitets studentkårer (2006).

<sup>19</sup> Lunds universitets studentkårer (2006).

skillnad tycks inte ha minskat nämnvärt sedan införandet av tilläggsbidraget. Detta kan eventuellt förklaras av att arbetsmarknadssituationen och löneutvecklingen gynnat dem som har förvärvsarbetat.

De studerandes egna uppgifter tyder sammantaget på att de upplever att de har svårt att få ihop sin ekonomi och att tilläggsbidraget förvisso förbättrat situationen, men inte tillräckligt mycket. De redovisar oftare än studerande utan barn att de lever under knappa marginaler och oftare har svårt att klara en oförutsedd utgift. Ensamstående föräldrar känner större oro för sin ekonomi än sammanboende.

## Kostnaderna för reformen

I propositionen *Förstärkning av studiestödet* (prop. 2004/05:111) gjordes bedömningen att 97 000 studiemedelstagare årligen skulle få tilläggsbidrag. För reformen avsattes 450 miljoner kronor per år. Under 2006, införandeåret, blev kostnaderna för tilläggsbidraget lägre än förväntat inom ramen för studiemedelssystemet, men högre än förväntat inom ramen för rekryteringsbidraget. Uttryckt på annat sätt var det fler än väntat av dem med rekryteringsbidrag som hade barn och det var färre än väntat av studiemedelstagarna som hade det.<sup>20</sup> Totalt uppgick inte antalet mottagare av tilläggsbidraget eller utbetalningarna av tilläggsbidrag något av åren till den summa som antogs på förhand.

**Tabell 12** Antal personer med tilläggsbidrag och utbetalda belopp 2006 och 2007<sup>21</sup>

	2006	2007
Antal individer med tilläggsbidrag	88 673	80 520
Utbetalt belopp, mnkr	398	368

Antalet studerande med tilläggsbidrag och de utbetalda beloppen har inte kommit upp i vad som antogs vid reformens genomförande. Det beror sannolikt på en kombination av att andelen

<sup>20</sup> Prop. 2006/07:1.

<sup>21</sup> Siffrorna redovisar summan av tilläggsbidragen inom studiemedelssystemet och rekryteringsbidraget. Vad gäller antalet individer förekommer viss dubbelräkning mot bakgrund av att en person under ett år kan ha både studiemedel och rekryteringsbidrag.

studiemedelstagare med barn överskattades och att det totala studerandeantalet har minskat mer än förväntat. I samband med förhandsberäkningarna gjordes bedömningen att över 21 procent av de studerande skulle ha barn som var högst 16 år gamla.<sup>22</sup> Utfallet blev att cirka 20 procent av mottagarna av studiemedel och rekryteringsbidrag fick tilläggsbidrag under 2006, trots att åldersgränsen för barnen i reformen sedermera höjdes till 18 år. Under 2007 minskade andelen stödtagare med tilläggsbidrag till cirka 19 procent.

## Andra iakttagelser och effekter av tilläggsbidraget

### Riskerar ekonomin att bli osäker om båda vårdnadshavarna studerar?

CSN befarade vid införandet av tilläggsbidraget att ett bidrag som bara kan gå till en av föräldrarna om båda studerar, riskerar att leda till en osäker ekonomisk situation och till krånglig administration.<sup>23</sup> Bakgrunden till CSN:s synpunkt var att tilläggsbidraget i första hand lämnas till den av vårdnadshavarna som har barnet boende hos sig. En vårdnadshavare som ansöker om och beviljas tilläggsbidrag, kan därmed bli av med bidraget i ett senare skede om den förälder som har barnet boende hos sig påbörjar studier. Detta skulle enligt CSN kunna leda till en svårförutsägbar ekonomisk situation.

År 2007 följde CSN på uppdrag av regeringen upp situationen med tilläggsbidrag i det fall båda vårdnadshavarna studerar. Slut-satserna av denna uppföljning, som baserades på uppgifter för 2006, var att de allra flesta mottagarna av tilläggsbidrag, över 96 procent, inte berördes av bestämmelsen om att ett tilläggsbidrag utgår per barn. Av dem som inte fick tilläggsbidrag på grund av att den andre vårdnadshavaren studerade, var det 265 som bodde på en annan folkbokföringsadress. Det var 68 personer som först beviljades tilläggsbidrag, men som blev av med detta när den andre vårdnadshavaren beviljades studiemedel eller rekryteringsbidrag. Tre personer överklagade att den andre vårdnadshavaren fick tilläggsbidraget. CSN bedömde att siffrorna måste anses vara låga mot

---

<sup>22</sup> Ds 2004:53.

<sup>23</sup> Regeringen (2004).

bakgrund av det totala studerandeantalet och att tilläggsbidraget fungerar väl även i det fall båda vårdnadshavarna studerar.<sup>24</sup>

### Senare inträde på arbetsmarknaden?

Svenskt näringsliv förde i samband med förslaget om att införa ett tilläggsbidrag fram att ett tillägg till studerande med barn kan leda till att studerande etablerar sig senare på arbetsmarknaden.<sup>25</sup> Om så skulle vara fallet skulle tilläggsbidraget kunna hindra en hög genomströmning i högskolan.

Det är för tidigt att efter två år utvärdera om tilläggsbidraget bidrar till att etableringen på arbetsmarknaden skjuts upp. För att så ska bli fallet krävs dock att tilläggsbidraget lockar fler studerande med barn, alternativt att fler studerande väljer att tidigarelägga sitt barnafödande. Mellan 2006 och 2007 minskade andelen studerande med barn. Det tyder inte på att tilläggsbidraget skulle påverka antalet studerande med barn. Andelen högskolestuderande med barn tycks inte heller ha ökat, sett över en längre tidsperiod. Redan 1998 uppskattade Högskoleverket att andelen högskolestuderande med barn under 18 år var cirka 20 procent, dvs. ungefär som i dag.<sup>26</sup> Den genomsnittliga examensåldern på 27 år har också varit i stort sett oförändrad de senaste åren<sup>27</sup>. För att kunna dra några säkra slutsatser måste dock utvecklingen följas under längre tid.

### Lämnas tilläggsbidrag till studerande som inte har behov av det?

Statskontoret framhöll i samband med förslaget om tilläggsbidrag att det bara borde utgå till dem som har en ekonomi som motiverar detta.<sup>28</sup> Trots Statskontorets invändning blev konstruktionen att tilläggsbidraget inte utsätts för någon reduktion på grund av inkomst. Den som inte har rätt till studiemedel har dock inte heller rätt till tilläggsbidrag. Detta innebär att den som har så hög inkomst att studiemedlen reduceras till noll kronor, inte heller får något tilläggsbidrag. Tilläggsbidraget prövas på detta sätt indirekt gentemot den studerandes inkomst.

---

<sup>24</sup> CSN (2007).

<sup>25</sup> Regeringen (2004).

<sup>26</sup> Högskoleverket (1999).

<sup>27</sup> Högskoleverket (2008).

<sup>28</sup> Regeringen (2004).

Det bästa sättet att avgöra om tilläggsbidraget går till många hushåll som skulle klara sig bra utan det, är att granska mottagarhushållens ekonomiska standard. Den ekonomiska standarden för dem som får tilläggsbidrag är naturligt nog genomsnittligt lägre än för samtliga invånare i åldersgruppen 18–64 år. De studerande som får tilläggsbidrag har genomgående en lägre ekonomisk standard än befolkningen i stort. Lägst standard har de som har fler barn än tre. För studerande med fler än tre barn skulle exempelvis medianvärdet hamna bland de 25 procent med lägst ekonomisk standard i befolkningen i stort. De studerande som har högst ekonomisk standard ligger fortfarande långt under motsvarande grupper i befolkningen i stort. Sammanboende har oftare högre inkomster än ensamstående.

Den ekonomiska standarden är mer jämnt fördelad bland dem som studerar och har tilläggsbidrag än vad som är fallet för befolkningen i stort. Minst är spridningen bland dem som är helårs- och heltidsstuderande. Att den ekonomiska standarden inte varierar så mycket för heltidsstuderande är naturligt eftersom individerna genom studiemedlen har samma huvudsakliga försörjningskälla. Många har låg ekonomisk standard och relativt få har hög ekonomisk standard. Spridningen är också relativt liten. Detta indikerar att tilläggsbidraget inte lämnas till så många individer som inte har behov av det.

**Tabell 13 Ekonomisk standard för studerande med tilläggsbidrag 2006, kronor<sup>29</sup>**

	<b>Medel</b>	<b>P10<sup>30</sup></b>	<b>P25</b>	<b>Median</b>	<b>P75</b>	<b>P90</b>
Samtliga med tilläggsbidrag	148 900	90 400	114 200	139 300	165 200	192 100
Ensamstående	125 000	88 000	100 100	114 400	128 300	165 500
Sammanboende	155 000	91 900	121 700	147 700	170 900	195 700
1 barn	140 600	94 200	114 400	138 300	162 200	183 400
2 barn	155 300	100 000	122 800	146 900	171 600	192 400
3 barn	164 200	82 700	95 600	127 900	157 200	220 100
>3 barn	117 300	77 300	92 600	110 500	153 900	163 400
Män	149 500	90 400	110 200	133 500	157 700	182 700
Kvinnor	148 700	90 600	114 400	143 500	168 700	194 500
Helårs- och heltidsstuderande	142 600	97 900	120 200	142 400	163 900	182 000
Hela befolkningen 18–64 år (referensgrupp)	206 700	102 800	138 200	182 300	233 000	298 000

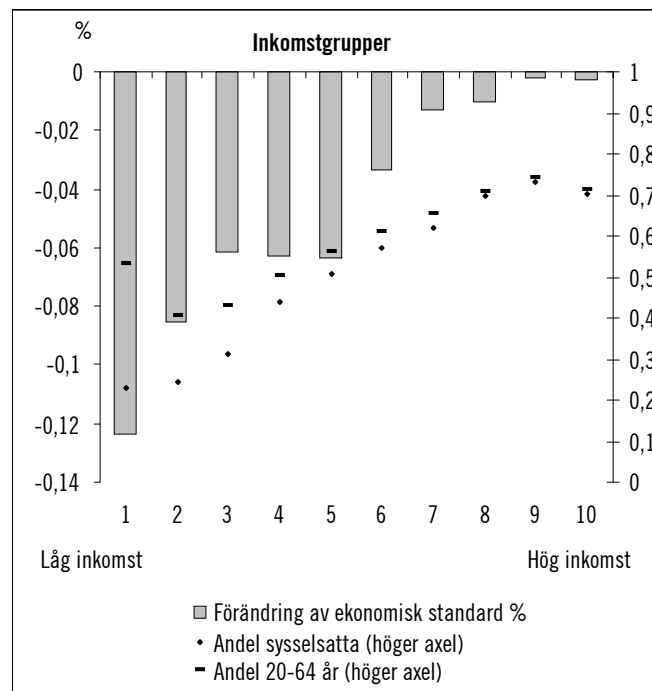
En simulering av ett borttagande av tilläggsbidraget kommittén har gjort visar att resurser då skulle omfördelas från individer i de grupper som har låg ekonomisk standard till individer i grupper med högre ekonomisk standard. Även detta indikerar att tilläggsbidraget går till individer som, relativt sett, har behov av tilläggsbidraget.

<sup>29</sup> SCB (2006).

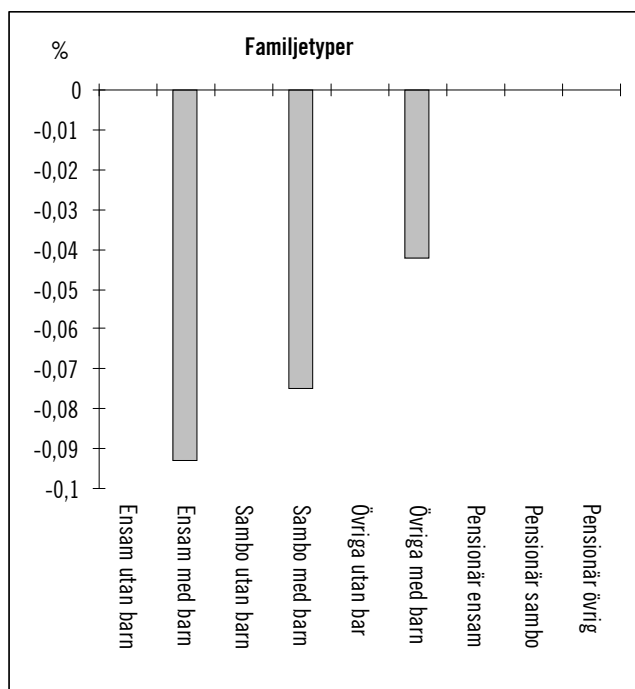
<sup>30</sup> P10=Den tiondel av gruppen med lägst ekonomisk standard osv.



**Diagram 4** Förändring av ekonomisk standard om tilläggsbidraget skulle slopas, efter inkomstgrupp



**Diagram 5** Förändring av ekonomisk standard om tilläggsbidraget skulle slopas, efter familjetyper



Sammantaget visar uppgifterna i detta avsnitt att tilläggsbidraget går till individer med relativt låg ekonomisk standard och att det är relativt få med högre ekonomisk standard som får tilläggsbidrag.

### Hur klarar sig de som studerar utan studiemedel?

Flera remissinstanser menade att tilläggsbidrag borde ges även till studerande som inte har studiemedel.<sup>31</sup> Av kostnads- och kontrollskäl beslutade dock riksdagen att tilläggsbidraget enbart ska lämnas till dem som får studiemedel.

Bland dem som studerar utan att ha studiemedel har cirka 30 procent barn.<sup>32</sup> Inom den kommunala vuxenutbildningen finansierar cirka 60 procent av de studerande studierna på annat sätt än genom

<sup>31</sup> Regeringen (2004).

<sup>32</sup> CSN (2008a).

studiemedel, bland högskolestuderande är det cirka 30 procent som inte har studiemedel. Hur studerande som inte har studiemedel försörjer sig och vilka ekonomiska förhållanden de har är relativt okänt. CSN har dock i en enkätundersökning från 2007 ställt frågor även till studerande som inte har studiemedel. Med utgångspunkt i det materialet kan några slutsatser dras om hur denna studerandegrupp försörjer sig.

Föräldrar som studerar utan studiemedel läser relativt ofta med låg studieomfattning. Ungefär hälften uppger att de studerar på halvtid, en tredjedel studerar på heltid och resterande studerar mindre än halvtid. Studerande med barn utan studiemedel är lite äldre än de som studerar med studiemedel, över 80 procent är äldre än 35 år. Cirka 80 procent är gifta eller sammanboende. De vanligaste anledningarna till att man väljer att studera utan studiemedel är att studiemedel inte behövs för försörjningen (31 procent) och att man inte har rätt till studiemedel (30 procent). Majoriteten av dem som studerar utan studiemedel, 80 procent, anger att de försörjer sig genom att arbeta. Cirka 70 procent anger att lönen är deras huvudsakliga försörjningskälla. Vanligt är också att man får stöd från sin partner (28 procent) och att man lever på sparade medel (22 procent). Dessa försörjningskällor anges dock sällan vara den huvudsakliga försörjningskällan.

Mer än hälften av dem som läser utan studiemedel anger att de har en skattepliktig inkomst under det halvår de studerar på minst 100 000 kronor, en tredjedel har en inkomst under halvåret som överstiger 150 000 kronor. Studerande med barn som inte har studiemedel har bättre möjligheter att klara en oförutsägbar inkomst på 1 000 kronor än studerande med barn som har studiemedel. Av dem utan studiemedel anger 83 procent att de har sådana möjligheter, jämfört med 71 procent av dem som har studiemedel. Skillnaden blir ännu större vid en oförutsedd utgift på 15 000 kronor. Av dem utan studiemedel skulle 79 procent klara en sådan utgift, jämfört med 51 procent av dem som läser med studiemedel.<sup>33</sup>

En sammantagen bedömning innebär att studerande med barn som inte har studiemedel har en relativt god ekonomi. Jämfört med studerande med studiemedel har de högre inkomster och större möjligheter att klara oförutsedda utgifter. De flesta arbetar och studerar parallellt. Mer än hälften studerar i relativt liten omfatt-

---

<sup>33</sup> Enkätundersökningen genomfördes för studerande som studerade vårterminen 2007.

ning, även om så många som knappt en tredjedel anger att de läser på heltid. Dessa studerande är ofta lite äldre och många kan vid behov få stöd av sin partner.

### **Ekonomi för studerande med flera barn**

I samband med införandet av tilläggsbidraget kritiserade några remissinstanser att tilläggsbidraget föreslogs bli differentierat för barn 1, 2 och 3 osv. Kritiken var att kostnaderna för barn inte avtar med antalet barn och att ett lika stort belopp borde utgå för varje barn.<sup>34</sup>

De presenterade siffrorna över hushållens ekonomiska situation visar att den ekonomiska situationen för studerande med barn har förbättrats och ofta är bättre än för framför allt ensamstående utan barn. Den ekonomiska standarden för barnfamiljerna är ungefär lika för dem som har två barn som för dem som har ett barn, men avtar därefter vid tre barn. Studerande med tre barn eller fler får också relativt ofta ekonomiskt bistånd. I den mån det bedöms önskvärt att alla barnfamiljer ska ha en liknande ekonomisk standard, hade således barntillägget för dem som har tre barn eller fler behövt höjas.

### **Främjar tilläggsbidraget jämställdheten?**

Eftersom kvinnor generellt i samhället har lägre genomsnittliga inkomster än män och att kvinnor i högre utsträckning får tilläggsbidrag, har tilläggsbidraget inneburit en liten omedelbar förbättring av den ekonomiska jämställdheten mellan män och kvinnor. Generellt har dock de kvinnliga studiemedelstagarna större sidoinkomster än de manliga. Bland samtliga personer med studiemedel har tilläggsbidraget därför inneburit ytterligare snedfördelning av inkomsterna, till kvinnornas fördel. Bland just dem som får tilläggsbidrag har dock kvinnorna lägre inkomster än männen. Kvinnor som tar emot tilläggsbidrag får också genomsnittligt lite högre belopp än män som är mottagare av tilläggsbidrag. Ett eventuellt avskaffande av tilläggsbidraget skulle därmed få mer negativa effekter för kvinnor som får tilläggsbidrag än för män som får

---

<sup>34</sup> Regeringen (2004).

tilläggsbidrag. Inkomstförändringar av ett avskaffande av tilläggsbidraget visas i följande tabell.

**Tabell 14** Inkomstförändring för kvinnor respektive män om tilläggsbidraget skulle avskaffas<sup>35</sup>

	Individuell inkomst, kr	Tilläggsbidrag, kr	Ändring, %
Kvinnor	120 500	-5 000	-4,1
Män	134 600	-4 800	-3,6

### Sammanfattande bedömning av tilläggsbidraget

Tilläggsbidraget till studerande med barn infördes den 1 januari 2006. Det är utifrån det tillgängliga underlaget vanskligt att utvärdera effekterna av tilläggsbidraget redan nu. Trots det kan konstateras att tilläggsbidraget har varit en bidragande orsak till att studerande med barn har fått en förbättrad ekonomisk situation. Den procentuella förbättringen har varit störst för ensamstående studerande.

Studerande med barn har en bättre ekonomisk standard än ensamstående studerande utan barn. Studerande med barn tar inte heller emot ekonomiskt bistånd från kommunen i högre utsträckning än andra grupper. Tvärtom tar helårs- och heltidsstuderande med barn emot ekonomiskt bistånd mer sällan än andra, med undantag för sammanboende med tre barn eller mer. Samtidigt visar enkätstudier att studerande med barn har svårare att klara oförutsedda utgifter än studerande utan barn. Högskolestuderande med barn tar också studielån lite oftare än studerande utan barn. Ensamstående studerande med barn uppger också att de känner större oro för sin ekonomiska situation.

Kommittén bedömer att tilläggsbidraget har varit en bidragande orsak till att den ekonomiska situationen har förbättrats för studerande med barn. Även andra höjningar av ersättningar i trygghetsystemen, barnbidraget och underhållsstödet, har bidragit till förbättringen. Studerande med barn lever trots en förbättrad situation med relativt knappa marginaler, på samma sätt som många andra studerande.

<sup>35</sup> SCB (2006).

Det fanns inte några säkra beräkningar av hur många personer som hade barn som fick studiemedel och rekryteringsbidrag innan tilläggsbidraget infördes. Det är därför svårt att uttala sig om personer med barn i större utsträckning än tidigare påbörjar studier eller om fler får barn under studiernas gång. I det material som kommittén tagit fram tyder dock inget på att tilläggsbidraget skulle ha medfört att fler föräldrar väljer att studera eller att fler studerande väljer att skaffa barn. De beräkningar som gjordes inför reformen indikerar i stället att andelen beviljade och utbetalda tilläggsbidrag snarast har minskat. Inte heller uppgifter från de studerande själva tyder på att tilläggsbidraget har lockat fler föräldrar till studier.<sup>36</sup>

## Referenser

- CSN (2004). *Uppföljning av 2001 års studiestödsreform*.
- CSN (2007). *Årsredovisning 2006*.
- CSN (2008a). *CSN:s enkätundersökning av studerandes sociala och ekonomiska situation*. Dnr 2008-219-4652.
- CSN (2008b). *Beviljning av studiestöd 2007/08*. Sveriges officiella statistik. UF 70 SM 0702.
- CSN (2008c). *Årsredovisning 2007*.
- CSN (2009). *Studerande föräldrar i högre utbildning – ekonomiska och sociala villkor*. Dnr 2009-2189-2255.
- Ds 2004:53. *Tilläggsbidrag till studerande*.
- Högskoleverket (1999). *Årsrapport för universitet och högskolor 1998*. Rapport 1999:11.
- Högskoleverket (2008). *Universitet och högskolor – Högskoleverkets årsrapport 2007*. Rapport 2007:3R.
- Lunds universitets studentkårer (2006). *Föräldraskap och högre studier. Erfarenheter av att kombinera föräldraskap med studier vid Lunds universitet*.

---

<sup>36</sup> I detta sammanhang är det viktigt att komma ihåg att möjligheterna för studerande med barn att studera inte är helt "fria" eftersom platsantalet vid skolor och högskolor är begränsat. Om en större andel personer med barn ska påbörja studier måste de, om platserna inte är tomma, söka till utbildningen i konkurrens med andra. Den totala volymen studerande påverkas alltså inte i någon större utsträckning av att ett tilläggsbidrag införs till studerande med barn eller av särskilt förmånliga bidragssystem i övrigt.

Prop. 2004/05:111. *Förstärkning av studiestödet.*

Prop. 2005/06:1. *Budgetpropositionen för 2006.*

Prop. 2006/07:1. *Budgetpropositionen för 2007.*

Regeringen (2004). Remissamställning över remissvar inkomna med anledning av Ds 2004:53 Tilläggsbidrag till studerande. Regeringens Dnr. U2004/5225/SV.

SCB (2006). *Hushållens ekonomi (HEK).*

# Studiemedlen och kostnaderna

## Innehåll

<b>Inledning .....</b>	<b>36</b>
<b>Nulägesbeskrivning .....</b>	<b>36</b>
<b>Utvecklingen för studiemedlen relativt utgifterna 1995–2007 .....</b>	<b>43</b>
<b>Studiemedel relativt andra grupper i samhället .....</b>	<b>44</b>
<b>Bilaga 4A Utgångspunkter för beräkningar .....</b>	<b>47</b>
Inkomster .....	47
Utgifter .....	49
<b>Bilaga 4B Beräkningar av inkomster relativt utgifter 1995–2007 .....</b>	<b>52</b>
<b>Bilaga 4C Studiemedlen i förhållande till löneutveckling m.m. ....</b>	<b>56</b>
<b>Bilaga 4D Beräkningar från Swedbank – Institutet för privatekonomi .....</b>	<b>59</b>
<b>Bilaga 4E Beräkningar från LO .....</b>	<b>61</b>
<b>Referenser .....</b>	<b>62</b>



## Inledning

I denna bilaga lämnas en översikt över hur studiemedlen i kombination med andra ersättningar står sig i förhållande till de utgifter en studerande kan antas ha. En jämförelse görs även med hushålls-ekonomin för förvärvsarbete. För att kunna avgöra om de ekonomiska förutsättningarnas förbättrats eller försämrats görs även en jämförelse av studiemedelsbelopp och utgifter över tid. Studiemedlen bedöms också i förhållande till andra samhällsgrupper över tid: lönearbetande, arbetslösa och pensionärer.

I bilagorna 4A–4E presenteras: grunderna för beräkningarna (bilaga 4A), en specifikation av budgetsituationen vid olika tidpunkter (bilaga 4B), siffror över jämförelserna med andra inkomstkällor (bilaga 4C), beräkningar från Swedbank – Institutet för privatekonomi (bilaga 4D) och beräkningar från LO (bilaga 4E).

## Nulägesbeskrivning

I följande tabeller görs jämförelser mellan typiska studerandehushålls intäkter och utgifter för 2007. Hur beräkningarna har gjorts redovisas närmare i bilaga 4A. Det kan konstateras att de beräkningar som görs i denna promemoria överensstämmer relativt väl med motsvarande beräkningar som andra har gjort. Skillnader kan dock förekomma på enskilda utgiftsposter. Beräkningarna av utgifter för bostad, den största enskilda utgiftsposten, grundar vi på SCB:s uppgifter om genomsnittlig hyra för olika lägenhetstyper istället för på kostnaden för studentbostäder, vilka används av bl.a. Swedbank. Orsaken till detta är att bara en mindre del av de studerande bor i studentbostäder. Det är särskilt ovanligt att studerande inom vuxenutbildningen bor i studentlägenheter. Utgifter baserade på studentbostadspriser blir därmed för låga för studerandegruppen som helhet. De bostadskostnader som redovisas här bli i gengäld relativt högt beräknade för dem som bor i studentbostäder. Vidare beräknas studiemedlen här som ett månadsbelopp. Det är relativt vanligt att studiemedlen beräknas som ett fyra-veckorsbelopp. Månadsbeloppet är högre än beloppet för fyra veckor. För en diskussion om detta hänvisas till bilaga 4A.

I tabell 1 förutsätts kvinnan respektive mannen att vara mellan 18 och 28 år och ensamboende. Bostaden är 1 rum och kök och

kostnaden är beräknad på en genomsnittlig boendekostnad för hela landet och en genomsnittlig kostnad för hemförsäkring.

**Tabell 1** Inkomster och utgifter för ensamstående studerande mellan 18 och 28 år, 2007

	Kvinna	Man
<b>Inkomst/månad</b>		
Studiemedel	8 182	8 182
– tilläggsbidrag	-	-
– tilläggslån	-	-
Bostadsbidrag	700	700
Barnbidrag	-	-
Underhållsstöd	-	-
Skatt	-	-
<b>Summa intäkter</b>	<b>8 882</b>	<b>8 882</b>
<b>Utgifter</b>		
Bostad	3 151	3 151
Mat	1 440	1 870
Kläder	500	490
Fritid, lek (inkl. mobil)	470	470
Hygien	310	240
Kår/terminsavgift	60	60
Studiematerial	750	750
Barnomsorg	-	-
Gemensamma kostnader	1 480	1 480
Hushållsel	300	300
<b>Summa utgifter</b>	<b>8 461</b>	<b>8 811</b>
<b>Kvar</b>	<b>421</b>	<b>71</b>

I tabell 2 förutsätts den studerande vara en ensamboende kvinna mellan 18 och 28 år. Bostaden är 1 rum och kök och bostadskostnaden är beräknad för tätorter med fler respektive färre än 75 000 invånare. Skillnaderna för boende i storstad respektive på mindre ort består av skillnader i kostnaderna för boende (och därmed även bostadsbidragets storlek) och kostnaden för hemförsäkring. I detta sammanhang ska det observeras att resekostnader inte finns med bland utgifterna. Det är sannolikt att utgifter för resor oftare förekommer i stortstäderna och att de då dessutom är högre.

**Tabell 2** Inkomster och utgifter för ensamstående studerande kvinna under 29 år, 2007

	Studerande i storstad	Studerande på mindre ort/landsort
<b>Inkomst/månad</b>		
Studiemedel	8 182	8 182
– tilläggsbidrag	-	-
– tilläggslån	-	-
Bostadsbidrag	800	500
Barnbidrag	-	-
Underhållsstöd	-	-
Skatt	-	-
<b>Summa intäkter</b>	<b>8 982</b>	<b>8 682</b>
<b>Utgifter</b>		
Bostad	3 347	2 837
Mat	1 440	1 440
Kläder	500	500
Fritid, lek (inkl. mobil)	470	470
Hygien	310	310
Kår/terminsavgift	60	60
Studiematerial	750	750
Barnomsorg	-	-
Gemensamma kostnader	1 520	1 450
Hushållsel	300	300
<b>Summa utgifter</b>	<b>8 697</b>	<b>8 117</b>
<b>Kvar</b>	<b>285</b>	<b>565</b>

I tabell 3 förutsätts den studerande vara en ensamboende kvinna. För den som är över 28 år utgår inget bostadsbidrag. Bostaden är 1 rum och kök och kostnaden är beräknad på en genomsnittlig boendekostnad för hela landet och en genomsnittlig kostnad för hemförsäkring. Den som är minst 25 år kan få tilläggslån förutsatt att han eller hon haft en inkomst på minst 177 620 kronor året innan studierna påbörjades (2009). I tabellen finns ett exempel med tilläggslån medtaget för den äldre ålderskategorin.

**Tabell 3** Inkomster och utgifter för ensamstående studerande kvinna under 29 resp. över 28 år, samt över 28 år med tilläggs lån

	Studerande <29 år	Studerande >28 år, utan tilläggs lån	Studerande >28 år, med tilläggs lån
<b>Inkomst/månad</b>			
Studiemedel	8 182	8 182	8 182
– tilläggsbidrag	-	-	-
– tilläggs lån	-	-	1 768
Bostadsbidrag	700	-	-
Barnbidrag	-	-	-
Underhållsstöd	-	-	-
Skatt	-	-	-
<b>Summa intäkter</b>	<b>8 882</b>	<b>8 182</b>	<b>9 950</b>
<b>Utgifter</b>			
Bostad	3 151	3 151	3 151
Mat	1 440	1 440	1 440
Kläder	500	500	500
Fritid, lek (inkl. mobil)	470	470	470
Hygien	310	310	310
Kår/terminsavgift	60	60	60
Studiematerial	750	750	750
Barnomsorg	-	-	-
Gemensamma kost- nader	1 480	1 480	1 480
Hushållsel	300	300	300
<b>Summa utgifter</b>	<b>8 461</b>	<b>8 461</b>	<b>8 461</b>
<b>Kvar</b>	<b>421</b>	<b>-279</b>	<b>1 489</b>

Tabell 4 avser olika familjesituationer och bygger på genomsnittliga kostnader för boende och övriga utgifter. För ensamstående beräknas beloppen för en kvinna och boendet på en lägenhet på ett rum och kök. För hushåll med en vuxen och ett barn beräknas boendet på en lägenhet två rum och kök och för hushåll med två vuxna och ett barn beräknas boendekostnaden på tre rum och kök. Boendekostnaderna är genomsnitt för riket för de aktuella bostadsstorlekarna enligt SCB. För hushåll med barn har beräknats inkomster och utgifter för ett barn i åldern 1–2 år. För par antas att

båda studerar. Föräldrapenningen avser föräldrapenning med grundnivån

**Tabell 4 Inkomster och utgifter för studerande med olika familjesituationer, 2007**

	Ensamstående utan barn	Ensamstående som får barn	Ensamstående med barn i barnomsorg	Par som får barn	Par med barn i barnomsorg
<b>Inkomst/månad</b>					
Föräldrapenning	-	5 400	-	5 400	-
Studiemedel	8 182	-	8 182	8 182	16 364
– tilläggsbidrag	-	-	533	533	533
– tilläggslån	-	-	-	-	-
Bostadsbidrag	700	2 000	2 000	2 400	2 500
Barnbidrag	-	1 050	1 050	1 050	1 050
Underhållsstöd	-	1 273	1 273	-	-
Skatt	-	-1 620	-	-1 620	-
<b>Summa intäkter</b>	<b>8 882</b>	<b>8 103</b>	<b>13 038</b>	<b>15 945</b>	<b>20 447</b>
<b>Utgifter</b>					
Bostad	3 151	4 256	4 256	5 184	5 184
Mat	1 440	1 440	1 440	3 310	3 310
Kläder	500	500	500	990	990
Fritid, lek (inkl. mobil)	470	470	470	940	940
Hygien	310	310	310	550	550
Kår/terminsavgift	60	-	60	60	120
Studiematerial	750	-	750	750	1 500
Barnet (livsmedel och övrigt)	-	1 690	1 690	1 690	1 690
Barnomsorg	-	-	65	-	130
Gemensamma kostnader	1 480	1 480	1 480	1 480	1 480
Hushållsel (hushållet. totalt)	300	350	350	400	400
<b>Summa utgifter</b>	<b>8 461</b>	<b>10 568</b>	<b>11 371</b>	<b>15 354</b>	<b>16 294</b>
<b>Kvar</b>	<b>421</b>	<b>-2 465</b>	<b>1 667</b>	<b>591</b>	<b>4 153</b>
<b>Kvar per person<sup>1</sup></b>	<b>421</b>	<b>-2 465</b>	<b>1 667</b>	<b>295</b>	<b>2 076</b>

<sup>1</sup> För ensamstående med barn har summan ”kvar” inte fördelats på två personer.

För att kunna bilda sig en uppfattning om inkomsterna för studerande i förhållande till andra grupper i samhället presenteras i tabell 5 en jämförelse mellan studerandekonomin och en genomsnittslön (heltid) för en undersköterska under 2006.<sup>2</sup> Både den studerande och den förvärvsarbetande personen förutsätts vara en ensamboende kvinna i ålder under 29 år. Bostaden är 1 rum och kök och kostnaden är beräknad på en genomsnittlig boendekostnad för hela landet och en genomsnittlig kostnad för hemförsäkring. För förvärvsarbetande bortfaller studiematerial och kåravgift, men tillkommer avgift för arbetslöshetsförsäkring.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> <http://www.kommunal.se>

<sup>3</sup> Månadsavgiften är avgiften för Kommunals a-kassa under 2008.

**Tabell 5** Inkomster och utgifter för studerande jämfört med förvärvsarbetande undersköterska

	Studerande	Undersköterska
<i>Inkomst/månad</i>		
Förvärvsarbete		18 800
Studiemedel	8 182	-
– tilläggsbidrag	-	-
– tilläggslån	-	-
Bostadsbidrag	700	-
Barnbidrag	-	-
Underhållsstöd	-	-
Skatt	-	5 640
<b>Summa intäkter</b>	<b>8 882</b>	<b>13 160</b>
<i>Utgifter</i>		
Bostad	3 151	3 151
Mat	1 440	1 440
Kläder	500	500
Fritid, lek (inkl. mobil)	470	470
Hygien	310	310
Kår/terminsavgift	60	-
Studiematerial	750	-
Barnomsorg	-	-
Gemensamma kostnader	1 480	1 480
Hushållsel	300	300
A-kasseavgift	-	551
<b>Summa utgifter</b>	<b>8 461</b>	<b>8 202</b>
<b>Kvar</b>	<b>421</b>	<b>4 958</b>

I tabell 6 redovisas Socialstyrelsens fördelning av riksnormen för försörjningsstöd, jämförd med de beräkningar från Konsumentverket som använts ovan i tabellerna 1–5 och med beräkningar som gjorts av Swedbank (bilaga 4D). Riksnormen för försörjningsstöd inkluderar inte boendekostnader och studiekostnader. Även sådana kostnader ingår givetvis vid beräkningen av försörjningsstöd och ska då vara skäliga, men de bedöms individuellt. Riksnormen för

försörjningsstöd är 650 kronor lägre än de beräkningar från Konsumentverket som kommittén använt ovan.<sup>4</sup>

**Tabell 6 Riksnorm för försörjningsstöd för ensamstående, jämförd med Konsumentverkets<sup>5</sup> och Swedbanks beräkningar (samtliga 2007)**

	Socialstyrelsen	Konsumentverket (kvinna/man)	Swedbank
Mat	1 560	1 440/1 870	2 210
Kläder	490	500/490	500
Fritid, lek (inkl. mobil)	410	470	140
Hygien	240	310/240	450
Gemensamma kostnader	830	1 480	930
<b>Summa</b>	<b>3 550</b>	<b>4 200/4 550</b>	<b>4 230</b>

## Utvecklingen för studiemedlen relativt utgifterna 1995–2007

I föregående avsnitt har inkomsterna diskuterats i förhållande till utgifterna för olika typer av studerandehushåll. I detta avsnitt jämförs intäkterna för tre olika studerandehushåll med utgifterna vid tidpunkterna 1995, 2000, 2005 och 2007. De närmare detaljerna om beräkningarna finns i bilaga 4C.

Jämförelsen visar att de olika typhushållen har gått olika vägar. För ensamstående utan barn har inkomstsidan, inklusive studiemedel, successivt tappat mark i förhållande till utgifterna. För de båda hushållstyperna med barn har situationen däremot blivit något bättre. Detta beror främst på att det på intäktssidan 2001 tillkom en möjlighet att ta tilläggs lån och att tilläggsbidraget till studerande med barn infördes 2006. Tilläggsbidraget för studerande med barn hade störst procentuell betydelse för ensamstående i och med att det för dem utgjorde en större del av de totala intäkterna. Yngre studerande som inte arbetat så mycket innan studierna började och

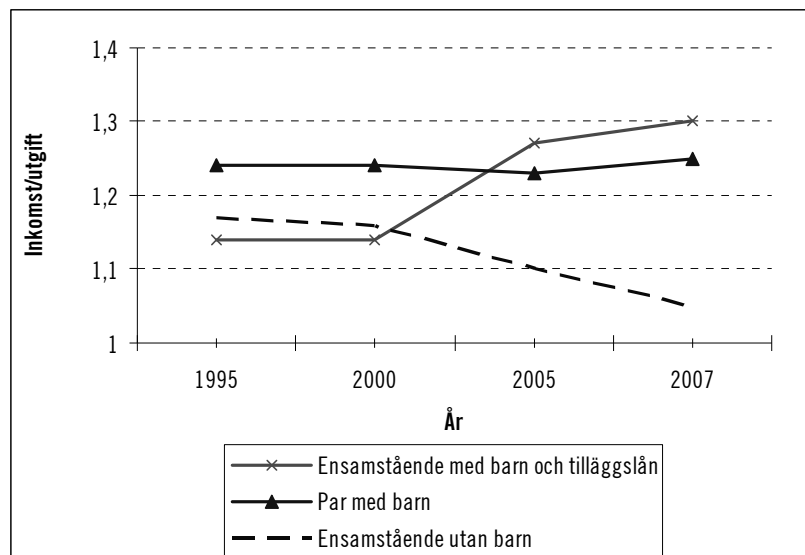
<sup>4</sup> Förutom en riksnorm för försörjningsstöd diskuteras ibland i termer av s.k. fattiga eller inkomstsvaga hushåll. Vad som är att betrakta som fattiga eller inkomstsvaga hushåll kan fastställas på olika sätt, utifrån medelinkomster eller i förhållande till biståndsnivån.

<sup>5</sup> Konsumentverkets beräkningar är de som använts i de hushållsbudgetar som gjorts över studerandehushåll i denna promemoria.



inte heller har barn, har inte fått del av dessa ekonomiska förbättringar i studiemedelssystemet. De fick dock del av den höjning av studiemedlen med 300 kronor som gjordes 2006. Denna höjning har dock ätits upp av bl.a. högre kostnader för mat.

Diagram 1 Inkomster i förhållande till utgifter 1995–2007



### Studiemedel relativt andra grupper i samhället

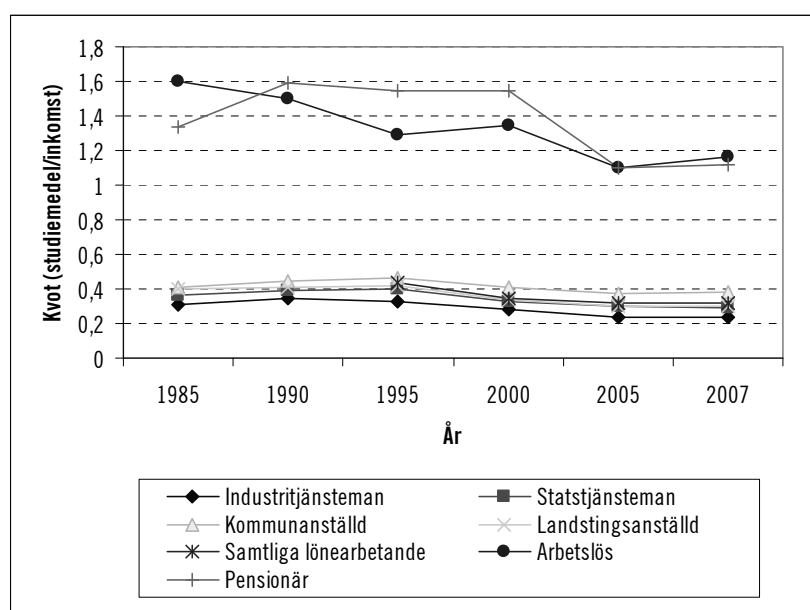
Studiemedlen kan vara intressanta att studera relativt andra inkomster i samhället. Detta är dels av intresse vid en diskussion om studiemedlens rekryterande effekter, dels vid en diskussion om vad som är en rimlig beloppsnivå. Här nedan (och i bilaga 4C) jämförs studiemedlen med löner för olika yrkesgrupper och med garantipension och arbetslöshetsersättning i form av grundbelopp, samtliga före skatt. Eftersom övriga inkomster har beräknats före skatt innebär det att studiemedlen reellt utgör en större andel av de andra inkomstslagen än vad som framgår.

Sett över en tidsperiod på drygt 20 år kan det konstateras att studiemedlen under 2005 nådde sin lägsta nivå, framförallt i förhållande till arbetslösa och pensionärer. Under 20-årsperioden hade

studiemedlen sin högsta andel av övriga inkomster runt 1995 och föll därefter i relativt värde.

Studiemedlen har under de studerade åren varierat mellan cirka 25 och 50 procent av de genomsnittliga löneinkomsterna före skatt och mellan 35 och 70 procent av inkomsterna efter skatt. Studiemedlen var under samma tid mellan 1,1 och 1,6 gånger högre än de lägsta inkomsterna för en pensionär eller arbetslös före skatt och mellan 1,4 och 1,8 gånger högre än dessa inkomster efter skatt. Utvecklingen av studiemedlens relativa värde överensstämmer relativt väl mellan de olika inkomstslagen, även om individuella avvikelser givetvis förekommer, t.ex. med anledning av förändringar inom pensionssystemet. För en beskrivning av hur de olika inkomsterna har beräknats hänvisas till bilaga 4C.

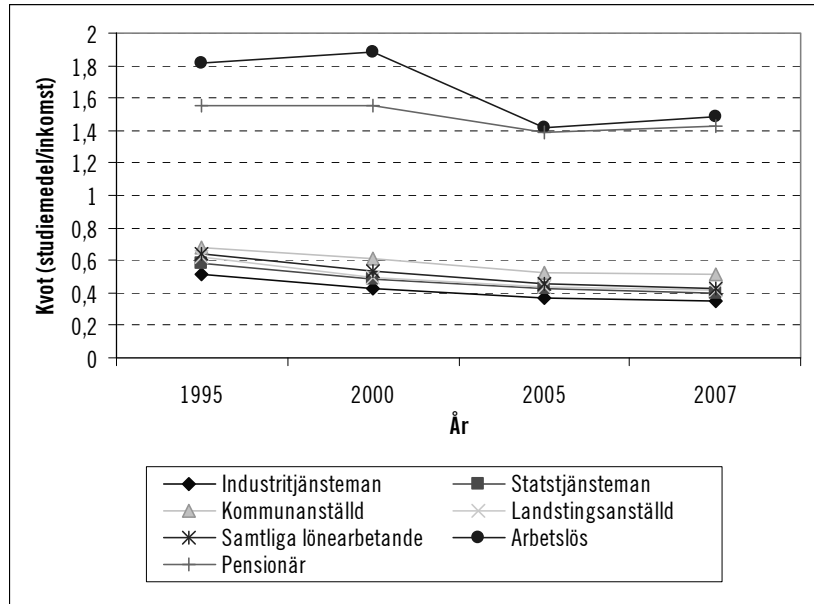
**Diagram 2 Studiemedel som del av andra inkomster före skatt**



Vi har även gjort en jämförelse mellan studiemedlen och inkomsterna efter skatt under tidsperioden 1992–2007. Trenden är här densamma som i jämförelsen mellan studiemedel och bruttoinkomsterna. Med hänsyn till skattelättnader har dock studiemedlens relativa värde i förhållande till inkomst av tjänst fallit även

mellan 2005 och 2007. Eftersom studiemedlen är obeskattade utgör de givetvis en större andel av nettoinkomsterna än av bruttoinkomsterna.

**Diagram 3 Studiemedel som del av inkomster efter skatt**



## Bilaga 4A Utgångspunkter för beräkningar

### Inkomster

#### Studiemedel

Studiemedel beviljas med både bidrag och lån. Systemet har utformats på det sättet eftersom det har bedömts vara rimligt att samhället och den enskilde delar på kostnaderna för utbildning. Både samhället och den enskilde förväntas tjäna på utbildningen. Det är det totala studiemedelsbeloppet som är avsett att vara anpassat till levnadsomkostnaderna. Vid en bedömning av beloppen är det av denna anledning rimligt att räkna på studiemedlens totalbelopp, dvs. det belopp en studiemedelstagare kan välja att ta ut. Enbart bidragsbeloppet är inte anpassat till att täcka levnadsomkostnaderna.

Studiemedlen betalas normalt ut den 25:e varje månad med ett belopp som motsvarar fyra veckors studiemedel. Utbetalningarna sker i förskott. Studiemedlen är enbart avsedda att täcka levnadsomkostnaderna under de veckor då studier bedrivs. Under tid då studier inte bedrivs, företrädesvis under juni-augusti, antas den studerande försörja sig på annat vis. En normal utbetalningsplan för ett högskoleläsår kan se ut på följande sätt. Beroende på studietidernas exakta datum kan vissa variationer förekomma när det gäller den första och sista utbetalningen för en termin.

#### Hösttermin 20 veckor med start 1 september och slut 20 januari

Utbet. dag	ca 0904	0925	1025	1125	ca 1221
Belopp	4 veckor	4 veckor	4 veckor	4 veckor	4 veckor

#### Vårtermin 20 veckor start 24 januari slut 5 juni

Utbet. dag	ca 0127	0225	0325	0425	0525
Belopp	5 veckor	4 veckor	4 veckor	4 veckor	3 veckor

Andra inkomster och utgifter beräknas normalt i månadsbelopp, dvs. för en längre period än fyra veckor. För att uppnå jämförbarhet mellan studiemedlen och andra inkomster och utgifter

måste ett månadsbelopp för studiemedel därför räknas fram. Det är detta månadsbelopp, tillsammans med andra intäkter, som i första hand kan jämföras med utgifterna. Vid bedömningar över tid är en sådan omräkning dessutom helt nödvändig eftersom studiemedlen fram till den 30 juni 2001 beräknades per månad. Före den 1 juli 2001 gjordes nio utbetalningar för ett ordinarie läsår. Efter den 1 juli 2001 görs tio utbetalningar för ett lika långt läsår. Totalbeloppet är dock oförändrat bortsett från ordinarie uppräknings i enlighet med basbeloppet.

Månadsbeloppet räknas fram i enlighet med den beräkning som användes vid beräkningen av månadsbelopp i prop. 1999/2000:10.<sup>6</sup> Beräkningen bygger på att studiemedelsbeloppet vid övergången från det gamla till det nya studiemedelsystemet var oförändrat sett till ett helt läsår. I det äldre systemet lämnades studiemedel i sammanlagt nio månader för ett normalt läsår. Vid övergången till det nya studiemedelsystemet den 1 juli 2001 var totalsumman för 40 veckor samma som totalsumman dessförinnan var för nio månader. Den totala summan för 40 veckors studiemedel ska alltså, för att nå jämförbarhet med tidigare månadsbelopp, delas med nio. Under 2008 lämnas studiemedel med totalt 74 920 kronor vid 40 veckors studier. Månadsbeloppet blir därmed 8 324 kronor enligt detta sätt att räkna. Även månadsbeloppen för tilläggsbidraget och tilläggslånet räknas fram på motsvarande sätt.

### Bostadsbidrag

Beräkningen av bostadsbidrag för ensamstående i åldrarna upp till och med 28 år görs enligt följande:<sup>7</sup>

75 procent av hyran i intervallet 1 800 kronor/månad till 2 600 kronor/månad plus 50 procent av hyran mellan 2 600 kronor och 3 600 kronor, minskat med en tredjedel av den inkomst som överstiger 41 000 kronor per år.

För beräkningen av inkomstgrund för bostadsbidrag har antagits att de studerande läser med studiemedel i 40 veckor och arbetar två månader under t.ex. sommaren till en inkomst på 13 000 kronor per månad.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Prop. 1999/2000:10.

<sup>7</sup> Lag (1993:737) om bostadsbidrag.

<sup>8</sup> Denna inkomst antogs även i SOU 2003:130.

Beräkningen för hushåll med barn görs enligt följande:<sup>9</sup>

Särskilt bidrag utgår till den som har vårdnaden om barn med 950 kronor (barn 1). Kostnader för boende ersätts med 50 procent av hyra i intervallet 2 000 till 5 300 kronor. En minskning av bidraget görs om inkomsten överstiger vissa inkomstgränser. För ensamstående är gränsen 117 000 kronor per år och för gifta/sammanboende är inkomstgränsen 58 500 kronor per person. Vid högre inkomst sker en minskning med 20 procent av den överskjutande delen av inkomsten. Bostadsbidrag betalas ut i jämna hundratals kronor. Avrundningen sker nedåt från det belopp som räknas fram enligt ovan.

### **Föräldrapenning**

Föräldrapenningen beräknas utifrån grundnivån på 180 kronor per dag.

### **Inkomst**

Årsinkomsten av tjänst beräknas till 26 000 kronor före skatt för varje studerande med studiemedel. Detta har betydelse för beräkningen av bostadsbidraget. Inga kapitalinkomster har antagits. Motsvarande inkomst användes i de beräkningar som gjordes i betänkan-  
det *Studerande och trygghetssystemen* (SOU 2003:30).

### **Utgifter**

#### **Utgifter utom kostnad för bostad, hushållsel och barnomsorg**

Beräkning av utgifter utom bostad och barnomsorg är hämtade från Konsumentverkets bedömning av skäligena hushållskostnader per månad för 2007. Matkostnaderna bygger på att samtliga mål äts eller tillagas i hemmet. Med gemensamma kostnader avses förbrukningsvaror, hemutrustning (inkl. dator), media, fast telefoni, internet, och ett genomsnitt av kostnaden för hemförsäkring (110 kronor).

---

<sup>9</sup> Lag (1993:737) om bostadsbidrag.

Fackföreningsavgifter, kostnad för sjukvård, bil eller semesterkostnader finns inte med i beräkningen. I övrigt innebär nivån varken existensminimum eller överflödskonsumtion.<sup>10</sup> Eventuella rabatter för studerande beaktas inte i materialet. Inte heller i övrigt är materialet korrigerat särskilt för studerandehushåll.

### Bostad

För beräkning av bostadskostnader används SCB:s tabell ”Årshyra per lägenhet, årshyra per kvadratmeter efter region, ägarkategori, nybyggår/värdeår, årsintervall och lägenhetstyp”.<sup>11</sup> Kostnaderna avser 2007.

### Hushållsel

Konsumentverket beräknar inte kostnaderna för hushållsel på grund av de stora variationer som elpriserna uppvisar. Konsumentverket beräknar dock månadsförbrukningen. För ett hushåll med en person beräknas förbrukningen till 150 kWh/månad, 220 kWh/månad beräknas för ett hushåll med två personer och för ett hushåll med tre personer beräknas förbrukningen till 270 kWh/månad. Angivna elpriser avser 1 juli 2007 och är hämtade från Energimyndigheten/SCB. Priset är ett totalpris som inkluderar elcertifikat, nätavgift, skatt och moms. Eftersom priset beror på konsumtionen, där ett lägre pris beräknas vid högre konsumtion, har avrundningar i materialet skett till närmast liggande 50-tal (kr/mån).

### Kåravgift

Kåravgiften varierar mellan olika kårer och beror bl.a. på eget ägande av kårhus. Kostnaden bygger på en uppskattning efter kontakt med några enskilda kårer och på de uppgifter som finns redovisade i betänkandet *Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas* (SOU 2008:11).

---

<sup>10</sup> Konsumentverket (2007).

<sup>11</sup> [http://www.scb.se/statistik/efter\\_ämne/boende/publikationer](http://www.scb.se/statistik/efter_ämne/boende/publikationer).

**Studiematerial**

Kostnaden för studiematerial är hämtad från den förra studiesociala utredningen (2003:130) och uppräknat till 2007 års prisnivå (utifrån KPI).

**Barnomsorg**

Kostnaden för barnomsorg har beräknats till tre procent av inkomsten i enlighet med bestämmelserna för den s.k. maxtaxan.

**Skatt**

En skattesats på 30 procent har antagits.



## **Bilaga 4B Beräkningar av inkomster relativt utgifter 1995–2007**

För beloppsjämförelser över tid används ett månadsbelopp som motsvarar vad som användes före den 1 juli 2001, dvs. totalbeloppet för ett 40 veckors läsår motsvarar det tidigare totalbeloppet för samma studier, vilka då gav rätt till studiemedel i nio månader. Totalbeloppet för 40 studiemedelsveckor fördelas därmed på nio månader för att jämförelser ska kunna göras av studiemedel före och efter den 1 juli 2001. Antagandena om utgifter följer i övrigt vad som tidigare redogjorts för.

Beloppsjämförelserna över tid görs fr.o.m. 1995.

Tabell 7 Ensamstående yngre studerande kvinna

	1995	2000	2005	2007
<b>Inkomst/månad</b>				
Studiemedel	6 961	7 136	7 684	8 182
– tilläggsbidrag/barntillägg	-	-	-	-
– tilläggslån	-	-	-	-
Bostadsbidrag	400	600	700	700
Barnbidrag	-	-	-	-
Underhållsstöd	-	-	-	-
<b>Summa intäkter</b>	<b>7 361</b>	<b>7 736</b>	<b>8 384</b>	<b>8 882</b>
<b>Utgifter</b>				
Bostad	2 388	2 699	3 060	3 151
Mat	1 100	1 060	1 110	1 440
Kläder	460	460	490	500
Fritid, lek (inkl. mobil)	290	330	370	470
Hygien	200	220	280	310
Kår/terminsavgift	50	50	60	60
Studiematerial	657	673	725	750
Barnomsorg	-	-	-	-
Gemensamma kostnader	1 160	1 020	1 260	1 480
Hushållsel <sup>12</sup>	-	150	270	300
<b>Summa utgifter</b>	<b>6 305</b>	<b>6 662</b>	<b>7 625</b>	<b>8 461</b>
<b>Kvar</b>	<b>1 056</b>	<b>1 074</b>	<b>759</b>	<b>421</b>
<b>Kvot (inkomster/utgifter)</b>	<b>1,17</b>	<b>1,16</b>	<b>1,10</b>	<b>1,05</b>

<sup>12</sup> El inkluderas i de gemensamma kostnaderna t.o.m. 1995.

**Tabell 8** Ensamstående studerande kvinna över 25 år med ett barn i barnomsorg och som arbetade innan hon påbörjade studierna

	1995	2000	2005	2007
<b>Inkomst/månad</b>				
Studiemedel	6 961	7 136	7 684	8 182
– tilläggsbidrag/barntillägg	-	-	-	533
– tilläggslån	-	-	1 733	1 768
Bostadsbidrag	1 500	1 700	2 000	2 000
Barnbidrag	750	850	950	1 050
Underhållsstöd	1 173	1 173	1 173	1 273
<b>Summa intäkter</b>	<b>10 384</b>	<b>10 859</b>	<b>13 540</b>	<b>14 806</b>
<b>Utgifter</b>				
Bostad	3 322	3 678	4 125	4 256
Mat	1 100	1 060	1 110	1 440
Kläder	460	460	490	500
Fritid, lek (inkl. mobil)	290	330	370	470
Hygien	200	220	280	310
Kår/terminsavgift	50	50	60	60
Studiematerial	657	673	725	750
Barnet	1 500	1 470	1 640	1 690
Barnomsorg <sup>13</sup>	180	200	65	65
Gemensamma kostnader	1 350	1 160	1 446	1 480
Hushållsel	-	230	340	350
<b>Summa utgifter</b>	<b>9 109</b>	<b>9 531</b>	<b>10 651</b>	<b>11 371</b>
<b>Kvar</b>	<b>1 275</b>	<b>1 328</b>	<b>2 889</b>	<b>3 435</b>
<b>Kvot (inkomster/utgifter)</b>	<b>1,14</b>	<b>1,14</b>	<b>1,27</b>	<b>1,30</b>

<sup>13</sup> Maxtaxa infördes den 1 januari 2002. Dessförinnan varierade avgifterna mycket mellan olika kommuner. Vissa kommuner hade fasta taxor, vissa använde intervall beroende på inkomst, en del tillämpade avgifter som var en procentuell andel av inkomsterna. I flera fall fanns minimitaxor av olika storlek. Förutom en inkomstkoppling berodde avgifterna på omfattningen på barnets närvaro i verksamheten. De siffror som presenteras här är en mycket osäker skattning av kostnaderna som bygger på kontakter med ett par kommuner och på Skolverkets rapport om avgifter i förskola och fritidshem (1999), samt KPI. Kostnaden avser ett barn i förskola på heltid.

Tabell 9 Studerandepar med ett barn i barnomsorg

	1995	2000	2005	2007
<b>Inkomst/månad</b>				
Studiemedel	13 922	14 272	15 368	16 364
– tilläggsbidrag/barntillägg	-	-	-	533
– tilläggslån	-	-	-	-
Bostadsbidrag	1 900	2 100	2 400	2 400
Barnbidrag	750	850	950	1 050
Underhållsstöd	-	-	-	-
<b>Summa intäkter</b>	<b>16 572</b>	<b>17 222</b>	<b>18 718</b>	<b>20 347</b>
<b>Utgifter</b>				
Bostad	4 127	4 535	5 062	5 184
Mat	2 540	2 440	2 560	3 310
Kläder	910	920	970	990
Fritid, lek (inkl. mobil)	580	660	740	940
Hygien	360	400	520	550
Kår/terminsavgift	100	100	120	120
Studiematerial	1 314	1 346	1 450	1 500
Barnet	1 500	1 470	1 640	1 690
Barnomsorg	350	400	130	130
Gemensamma kostnader	1 530	1 387	1 733	1 480
Hushållsel	-	200	320	400
<b>Summa utgifter</b>	<b>13 311</b>	<b>13 858</b>	<b>15 245</b>	<b>16 294</b>
<b>Kvar</b>	<b>3 261</b>	<b>3 364</b>	<b>3 473</b>	<b>4 053</b>
<b>Kvot (inkomster/utgifter)</b>	<b>1,24</b>	<b>1,24</b>	<b>1,23</b>	<b>1,25</b>

## Bilaga 4C Studiemedlen i förhållande till löneutveckling m.m.

I denna bilaga presenteras studiemedelsbeloppen relativt andra inkomstkällor över tid. De antaganden som gjorts för respektive jämförelsegrupp anges i samband med varje jämförelse.

**Tabell 10 Studiemedel och lön för industritjänsteman**

	1985	1990	1995	2000	2005	2007
Studiemedel	3 514	5 758	6 961	7 136	7 684	8 182
Lönearbetande, tjänsteman industri	11 323	16 475	20 695	26 500	32 000	34 100
Kvot (studiemedel/lön)	0,31	0,35	0,33	0,28	0,24	0,24
Efter skatt <sup>14</sup>			13 533	16 714	20 839	23 244
Kvot			0,51	0,43	0,37	0,35

**Tabell 11 Studiemedel och lön för statsanställd**

	1985	1990	1995	2000	2005	2007
Studiemedel	3 514	5 758	6 961	7 136	7 684	8 182
Lönearbetande, statsanställd	9 724	14 796	17 530	21 900	25 900	27 900
Kvot (studiemedel/lön)	0,36	0,39	0,40	0,33	0,30	0,29
Efter skatt			11 951	14 519	17 862	20 240
Kvot			0,58	0,49	0,43	0,40

<sup>14</sup> Uppgifter har tagits fram fr.o.m. 1992.

**Tabell 12 Studiemedel och lön för kommunanställd**

	1985	1990	1995	2000	2005	2007
Studiemedel	3 514	5 758	6 961	7 136	7 684	8 182
Lönearbetande, kommunanställd	8 471	12 729	14 914	17 400	21 000	21 800
Kvot (studie- medel/lön)	0,41	0,45	0,46	0,41	0,37	0,38
Efter skatt			10 251	11 714	14 657	16 168
Kvot			0,68	0,61	0,52	0,51

**Tabell 13 Studiemedel och lön för landstingsanställd**

	1985	1990	1995	2000	2005	2007
Studiemedel	3 514	5 758	6 961	7 136	7 684	8 182
Lönearbetande, landstingsanställd	8 872	13 909	16 490	21 200	25 600	26 900
Kvot (studie- medel/lön)	0,40	0,41	0,42	0,34	0,30	0,30
Efter skatt			11 261	14 183	17 662	19 659
Kvot			0,62	0,50	0,44	0,42

**Tabell 14 Studiemedel och lön, samtliga sektorer**

	1985	1990	1995	2000	2005	2007
Studiemedel	3 514	5 758	6 961	7 136	7 684	8 182
Lönearbetande, totalt samtliga sektorer <sup>15</sup>	-	-	16 000	20 300	24 300	25 800
Kvot (studie- medel/lön)	-	-	0,44	0,35	0,32	0,32
Efter skatt			10 944	13 587	16 786	18 906
Kvot			0,64	0,53	0,46	0,43

<sup>15</sup> Statistik finns tillgänglig fr.o.m. 1992.

**Tabell 15 Studiemedel och grundersättning för arbetslös**

	1985	1990	1995	2000	2005	2007
Studiemedel	3 514	5 758	6 961	7 136	7 684	8 182
Arbetslös <sup>16</sup>	2 200	3 828	5 390	5 280	7 040	7 040
Kvot (studie- medel/arbetslös- hetersättning)	1,60	1,50	1,29	1,35	1,10	1,16
Efter skatt			3 829	3 799	5 412	5 505
Kvot			1,82	1,88	1,42	1,49

**Tabell 16 Studiemedel och garantipension**

	1985	1990	1995	2000	2005	2007
Studiemedel	3 514	5 758	6 961	7 136	7 684	8 182
Pensionär <sup>17</sup>	2 616	3 614	4 492	4 606	7 162	7 326
Kvot (studie- medel/pension)	1,34	1,59	1,55	1,55	1,10	1,12
Efter skatt <sup>18</sup>			4 492	4 606	5 548	5 717
Kvot			1,55	1,55	1,39	1,43

<sup>16</sup> Den ersättning som anges är ersättning i form av grundbelopp (tidigare KAS), dvs. ersättningen för den som inte har haft någon inkomst eller bara mycket låg inkomst. Månadsinkomsten beräknas på 22 ersättningsdagar per månad.

<sup>17</sup> Den pension som ligger till grund för beräkningen är garantipension (fr.o.m. 2003) och dessförinnan folkpension och pensionstillskott. Samtliga pensioner har beräknats för ogifta.

<sup>18</sup> Ingen skatt före år 2003.

## Bilaga 4D Beräkningar från Swedbank – Institutet för privatekonomi

Swedbank – Institutet för privatekonomi- gör årligen kalkyler över den ekonomiska situationen för studenter.<sup>19</sup> Swedbanks kalkyler redovisas här.

**Tabell 17** Ensamstående student yngre än 29 år. Månadsinkomst och utgifter per månad (2007)

<i>Inkomst/månad</i>	
Studiemedel	7 364
Bostadsbidrag	670
<b>Summa intäkter</b>	<b>8 034</b>
<i>Utgifter</i>	
Bostad	2 750
Mat	2 210
Kläder	500
Hygien, hälsovård	450
Sport	140
Terminsavgift	60
Studiematerial	760
Övrigt nödvändigt	930
<b>Summa utgifter</b>	<b>7 800</b>
<b>Kvar</b>	<b>234</b>

Swedbank har även gjort beräkningar av hur mycket en ensamstående student har kvar efter nödvändiga utgifter för hela perioden 1989–2008.<sup>20</sup> Beräkningarna har utförts i enlighet med den budget som har presenterats ovan och gäller alltså för ensamstående studenter som är yngre än 29 år. För att kunna jämföra studiemedlen över tid har man dock använt samma beräkningsmetod som kommittén gjort ovan, dvs. omvandlat beloppen till ett månadsbelopp. I diagrammet används således inte det fyraveckors-

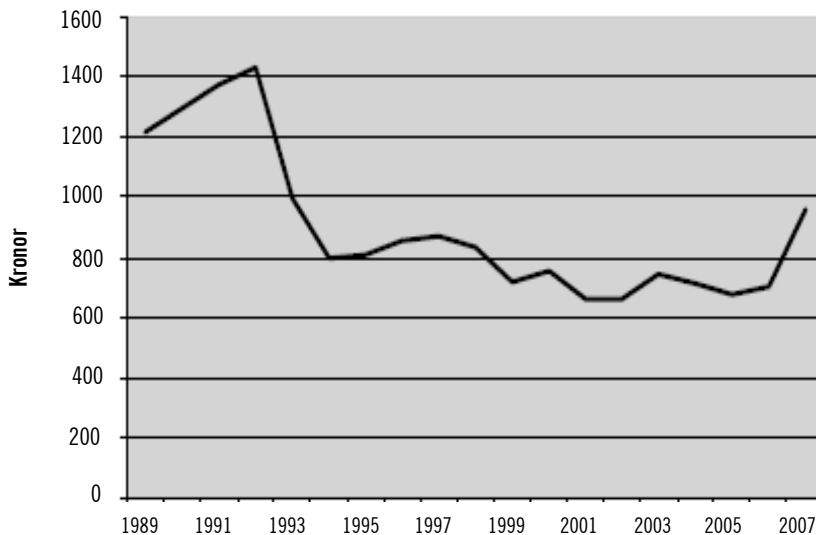
<sup>19</sup> Swedbank har även gjort beräkningar för 2008. Dessa visar en något sämre ekonomisk situation jämfört med 2007. Under 2008 återstår 212 kronor istället för 234 efter att nödvändiga utgifter har betalats. För att jämförelser med det övriga materialet ska vara möjliga redovisas här 2007 års siffror. Swedbank (2007-03-28).

<sup>20</sup> Swedbank (2008-03-28).



belopp som används i beräkningen för 2007. Detta förklarar varför diagram 4 visar att det blir mer pengar kvar i plånboken än vad som är fallet i tabell 17.

**Diagram 4** Hur mycket en ensamstående student har kvar efter nödvändiga utgifter 1989–2007 i fast penningvärde



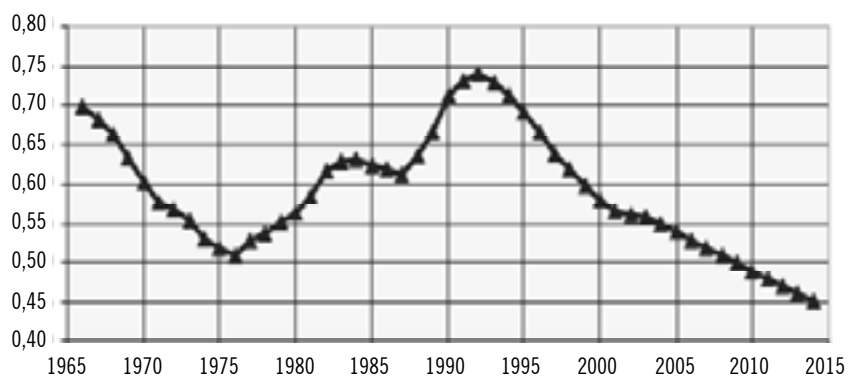
Beräkningarna visar att en ensamstående student under 2007 hade knappt 1 000 kronor kvar per månad. Detta är cirka 200 kronor mindre än år 1989. Institutet för privatekonomi uppskattar att detta innebär att en student i praktiken har ungefär 20 procents lägre standard efter att nödvändiga utgifter är betalda. En förbättring har dock skett sedan 2004 då studiemedelsbeloppet höjdes med cirka 300 kronor per månad. Den nedgång som skedde under 1990-talet bedöms främst ha berott på höjda bostadskostnader. Hyran för en studentbostad motsvarar cirka 30 procent av den disponibla inkomsten under 2007, jämfört med 18 procent år 1989.

## Bilaga 4E Beräkningar från LO

LO har i rapporten *Etableringen på arbetsmarknaden – Hur klass, kön och etnicitet styr ungdomars villkor* gjort beräkningar av studiemedlens utveckling i förhållande till en industriarbetarlön. LO:s slutsats är att studiemedlens köpkraft relativt en industriarbetares har minskat.<sup>21</sup>

### Diagram 5 Kvoten mellan studiemedel och en industriarbetarlön efter skatt 3-års genomsnitt

I prognosen visas vad som händer då studiemedlen inte följer industriarbetarnas reallöneutveckling. Enligt KI väntas den vara cirka 2 procent per år.



Källa: SCB, Lindadatabasen, CSN samt egna beräkningar.

<sup>21</sup> LO (2008).

## Referenser

<http://www.kommunal.se> (2008-06-01).

<http://www.scb.se/statistik> efter ämne/boende/publikationer. (2009-01-21).

Konsumentverket (2007). *Skäliga levnadskostnader*. Konsumentverkets rapport 2007:11.

LO (2008). *Etableringen på arbetsmarknaden – Hur klass, kön och etnicitet styr ungdomars villkor*.

Prop. 1999/2000:10. *Ett reformerat studiestödssystem*.

Skolverket (1999). *Avgifter i förskola och fritidshem 1999*. Rapport 174.

SOU 2003:130. *Studerande och trygghetssystemen*. Slutbetänkande av Studiesociala utredningen.

SOU 2008:11. *Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas*. Betänkande av Obligatorieutredningen.

Swedbank (2007-03-28). *Studentekonomin på bättringsvägen men fortfarande sämre än för 18 år sedan*. Pressmeddelande.

# Studeraandes inkomster och boendekostnader

## Innehåll

<b>Inkomster .....</b>	<b>64</b>
Individuell inkomst efter skatt.....	64
Disponibel inkomst .....	66
Stor skillnad i disponibel inkomst .....	68
<b>Boendekostnader .....</b>	<b>70</b>

## Inkomster

### Individuell inkomst efter skatt

En genomsnittlig studerande som studerar hela året på heltid har en skattepliktig inkomst av tjänst som uppgår till cirka 47 000 kronor. Följande redovisning baseras på uppgifter från SCB:s undersökning av hushållens ekonomi (HEK) från 2006. I tabell 1 redovisas den individuella inkomsten inklusive studiemedel i olika inkomstklasser.

**Tabell 1** Antal studerande med studiemedel på heltid per ålder och inkomst år 2006

Ålder	Inkomstklass (inkomst av tjänst)	Individuell inkomst efter skatt	Antal personer	Andel per ålder, %
<= 24 år	< 50 000	80 500	51 900	67
	50-75 000	106 900	14 000	18
	75-100 000	119 900	7 300	10
	100 000 +	162 500	4 500	6
	Samtliga	93 700	77 700	100
25 – 29 år	< 50 000	82 300	21 800	57
	50-75 000	113 100	7 900	21
	75-100 000	134 900	5 200	14
	100 000 +	169 700	3 200	8
	Samtliga	103 300	38 100	100
30 + år	< 50 000	99 800	15 400	56
	50-75 000	126 600	6 500	24
	75-100 000	150 600	2 900	11
	100 000 +	190 200	2 700	10
	Samtliga	120 400	27 400	100
Samtliga	Samtliga	101 400	143 300	100

Anm. Med heltidsstuderande avses de som har studiemedel i minst 38 veckor.

I tabell 1 har de heltidsstuderande grupperats efter ålder och inkomstklass på det inkomstmått som ligger till grund för bedömning av fribelopp innan reduktion sker av studiemedel. Det framgår att 7 procent av de studerande under året har inkomst över 100 000 kronor, vilket ungefär motsvarar fribeloppet. För varje

inkomstklass redovisas antal personer samt den inkomst som dessa i genomsnitt har efter skatt när alla individrelaterade inkomster och bidrag summeras. Hushållsrelaterade inkomster ingår inte. Den relativa frekvensen per ålder visar att de yngre heltidsstuderande har lägre inkomst än äldre.

Tabell 2 avser samtliga studiemedelstagare, oavsett hur länge de haft studiemedel under året och på vilken utbildningsnivå. Studiemedelstagarna har i genomsnitt en skattepliktig inkomst på 72 000 kronor. Till detta kommer studiemedel i form av bidrag eller lån på i genomsnitt 43 000 kronor och med tillägg för en del övriga skattefria tillägg och efter avdrag för skatt har en genomsnittligt studiemedelstagare drygt 100 000 kronor (cirka 8 400 kronor/mån) att röra sig med. Inkomsten stiger med ålder och i genomsnitt har de som är äldre än 30 år ungefär 30 000 kronor mer till sina utgifter än de yngre. De genomsnittligt uttagna studiemedlen visar mycket liten variation mellan olika grupper.

**Tabell 2** Inkomster för samtliga studiemedelstagare 2006

Ålder/ civilstånd	Inkomst av tjänst m.m.	Studiemedel	Individuell inkomst efter skatt	Antal personer
<= 24 år	58 800	42 200	89 500	219 500
25–29 år	79 400	45 900	108 900	105 500
30+ år	95 600	41 400	120 300	92 600
Samtliga	72 200	43 000	101 300	417 700
Ensamstående	66 100	42 400	95 800	280 800
Sammanboende	84 700	44 200	112 500	136 900

Sammanboende personer har högre inkomst än ensamstående, vilket kan ha samband med att de är äldre och kan vara mer etablerade på arbetsmarknaden. En del av dessa kompletterar sin utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå medan andra fortbildar sig efter ett antal år på arbetsmarknaden. Till denna individuella inkomst kommer transfereringar riktade till hushållet i form av t.ex. barnbidrag och bostadsbidrag. Dessa har betydelse för familjer med barn som ofta har ökade kostnader för bl.a. boende. En sammanboende studerande kan även ha en make/maka som förvärvsarbetar och därmed på hushållsnivå ha en bättre ekonomi än vad som framgår av den individuella inkomsten.

Personer födda utrikes har lägre inkomst än de som är födda i Sverige och har även lägre studiemedel i genomsnitt. Detta kan ha samband med att de studerar under kortare tid och i större utsträckning på grundläggande eller gymnasial nivå med en högre andel studiebidrag. Bland de födda i Sverige är 42 procent män och 58 procent kvinnor. Bland de födda utrikes är det en högre andel kvinnor, 62 procent, som studerar med studiemedel.

**Tabell 3** Inkomster för studiemedelstagare med svensk respektive utländsk bakgrund 2006

Ålder/ civilstånd	Inkomst av tjänst m.m.	Studiemedel	Individuell inkomst efter skatt	Antal personer
Svenskfödd	73 500	43 900	102 800	352 200
man	70 500	44 200	99 500	147 700
kvinna	75 600	43 700	105 300	204 500
Utrikes född	65 400	37 900	92 700	65 500
man	61 400	39 200	86 800	25 100
kvinna	67 800	37 200	96 400	40 400

Individuell inkomst är den inkomst som analyseras för att visa en persons intjänandeförmåga under en given period. Den kan bestå av lön, transfereringar från socialförsäkringen, arbetslöshetsstöd eller som för dessa grupper studiemedel. Beroende på familjesituationen finns dessutom ett antal behovsprövade, skattefria transfereringar. Disponibel inkomst är summan av den individuella inkomsten och den vuxnes andel av dessa hushållsrelaterade inkomster. Disponibel inkomst sätts i relation till hushållets försörjningsbörda för att skapa ekonomisk standard vid jämförelse av hushåll med olika sammansättning och storlek.

### Disponibel inkomst

Skillnaden mellan individuell inkomst och disponibel inkomst framgår av tabell 4 som avser samtliga studerande med studiemedel. Det framgår tydligt att barnbidrag och bostadsbidrag är betydligt vanligare för de som är över 30 år, vilket också medför att det är en större skillnad mellan individuell inkomst och den disponibla

inkomsten. Ekonomiskt bistånd (socialbidrag) är ungefär lika vanligt för alla grupperna.

**Tabell 4** Disponibel inkomst för studiemedelstagare och andel med olika bidrag 2006

Ålder/ civilstånd	Individuell inkomst efter skatt	Disponibel inkomst	Barnbidrag, %	Bostadsbidrag, %	Socialbidrag, %
<= 24 år	89 500	91 700	2	11	6
25- 29 år	108 900	113 400	14	15	6
30 + år	120 300	134 100	58	18	6
Samtliga	101 300	106 600	18	14	6
Ensamstående	95 800	99 700	5	15	6
Sammanboende	112 500	120 800	44	12	7

Av tabellen framgår hur stor andel som har barn-, bostads- eller socialbidrag. Dessutom har 17 procent av dem som har studiemedel även haft arbetslöshetsersättning någon gång under året. Föräldrapenning har betalats till 8 procent, sjukpenning till 3 procent, sjuk- och aktivitetsersättning liksom pensionsrelaterad inkomst har ytterligare 1 procent tagit emot under året.

Den sammanlagda summan av skattepliktiga transfereringar som betalats ut är 3,7 miljarder kronor för gruppen studerande med studiemedel. Dessa transfereringar förutsätter att personen har kvalificerat sig genom arbete före eller under studietiden.

I tabell 5 jämförs inkomster under året för heltids- och helårsstuderande (36 veckor eller mer med studiemedel) med alla övriga kombinationer av studerande, t.ex. de som läser en termin under året. Transfereringar från sjukpenning, sjukersättning, föräldrapenning, pension och arbetsmarknadsstöd har lagts ihop. Skattefria bostads-, barn- och socialbidrag har också summerats. De genomsnitt som redovisas avser hela gruppen för att få adderbarhet mellan inkomstslagen, men skatter särredovisas inte.

Av tabellen framgår även hur stor del av gruppen som har olika inkomstslag. Inkomsttransfereringar är i genomsnitt 4 000 kronor för alla heltidsstuderande eftersom endast 16 procent har sådan transferering. Genomsnittet för de som har en transferering är emellertid 24 200 kronor. På motsvarande sätt är bidragen 4 400 kronor men för de 29 procent som har bidrag är de 15 200 kronor i genomsnitt. De som inte är heltidsstuderande har dubbelt så stor



andel transfereringar medan andelen med bidrag är ungefär lika stor.

**Tabell 5** Genomsnittlig disponibel inkomst 2006 efter studieomfattning, kronor. Andel med olika inkomstslag, procent

Inkomstslag	Heltids/helårsstuderande		Övriga studerande	
	kronor	andel, %	kronor	andel, %
Löneinkomst	38 600	86	72 400	82
Studiemedel	60 900	100	31 400	100
Transfereringar	4 000	16	11 600	31
Bidrag	4 400	29	6 000	28
Disponibel inkomst	104 900	100	107 700	100
Antal personer	166 400		251 300	

Vid analys av genomsnitt och andel som fått olika inkomster visar sig några intressanta saker. En större andel av de heltidsstuderande har löneinkomst, även om beloppen är hälften så stora. Hälften så många har fått någon kompletterande transferering även om beloppet är två tredjedelar av beloppet för övriga studerande. Samtidigt är de skattefria transfereringarna lika vanliga. Den disponibla inkomsten är nästan lika stor för de heltidsstuderande som för övriga studerande.

### Stor skillnad i disponibel inkomst

De faktiska inkomster som studerande har att leva på varierar med inte bara hur mycket studiemedel som tas ut utan även i vilken omfattning den studerande har löneinkomst, transfereringar eller andra skattefria bidrag. Detta beror i sin tur på om den studerande har barn och är sammanboende eller ensamstående. I tabell 6 visas den disponibla inkomsten för de 10 och 90 procent av populationen som har lägst och högst inkomst för att tydliggöra hur mycket dessa skiljer sig från median och medelvärde. Den genomsnittliga disponibla årsinkomsten har också fördelats på 12 månader. Det framgår att median-studenten har en löneinkomst men att denna är lägre än genomsnittet. Då endast 16 resp. 29 procent har transfereringar eller bidrag blir medianvärdet noll för dessa.

**Tabell 6 Sammansättning och spridning av disponibel inkomst för heltids-/helårsstuderande 2006**

	Medelvärde	P10	Median(P50)	P90
Studiemedel	60 866	24 440	71 120	81 788
Lön	38 549	0	32 870	85 426
Transfereringar	3 955	0	0	15 129
Bidrag	4 350	0	0	13 200
Disponibel inkomst	104 942	57 834	101 030	149 231
Disponibel inkomst per månad	8 745	4 819	8 419	12 435

Anm. Heltids-/helårsstuderande innebär studiemedel på heltid i minst 36 veckor. Avdragen skatt inte redovisad. Kolumnerna per decil kan inte summeras lodrätt.

Den tiondel av dem som läser helår på heltid har en inkomst som enbart motsvarar studiemedlens bidragsdel. Detta stämmer väl med de siffror som tidigare redovisats över studiemedelstagarnas lånebenägenhet, där 28 procent väljer att inte låna. De med lägst inkomst har alltså i de flesta fall själva valt att inte höja sin inkomst genom att ta lån. Siffrorna visar alltså att denna grupp ofta inte heller har några sidoinkomster av t.ex. arbete.

**Tabell 7 Sammansättning och spridning av disponibel inkomst för övriga studerande 2006**

	Medelvärde	P10	Median(P50)	P90
Studiemedel	31 131	10 387	32 004	52 850
Lön	72 409	0	55 558	173 182
Transfereringar	11 581	0	0	44 475
Bidrag	6 024	0	0	19 200
Disponibel inkomst	107 732	36 878	103 812	174 342
Disponibel inkomst per månad	8 977	3 073	8 651	14 528

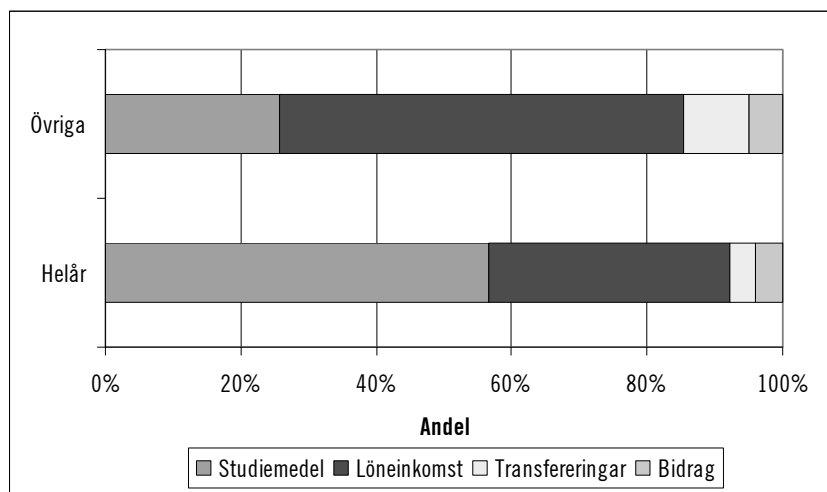
Anm. Avdragen skatt inte redovisad. Kolumnerna per decil kan inte summeras lodrätt.

Den genomsnittliga disponibla inkomsten skiljer inte så mycket mellan heltids- och helårsstuderande och övriga studerande (läser med studiemedel på deltid eller under kortare tid). Däremot uppvisar de som läser på heltid med studiemedel en mer homogen inkomstbild än övriga. För denna övriga grupp är inkomstsprid-

ningen större. I gruppen har den tiondel som tjänar minst respektive mest betydligt lägre respektive högre inkomster. Detta måste anses naturligt eftersom de har alternativa sysselsättningar under en del av året. De som läser på heltid hela året är i högre utsträckning hänvisade till studiemedlen i kombination med arbete under ferietid.

I grafisk form ser fördelningen av de disponibla inkomsterna ut enligt följande för heltids- och helårsstuderande med studiemedel respektive övriga studiemedelstagare.

**Diagram 1 Sammansättning av disponibel inkomst 2006**



Utöver arbete och andra typer av ersättningar från socialförsäkringen eller arbetslöshetsförsäkringen anger elva procent av de studerande att de får stöd i form av kost och logi av sina föräldrar, 18 procent anger att de får ekonomiskt stöd av föräldrarna och 22 procent anger att de får ekonomiskt stöd av make/maka/sambo.

## Boendekostnader

Boendekostnaden utgör en stor del av de studerandes utgifter. Det är därför av intresse att se hur stora de faktiska boendekostnaderna är för olika grupper av studiemedelstagare. De grupper som separeras är ensamstående utan barn, ensamstående med barn, övriga

familjer med barnbidrag och en fjärde grupp som är en restgrupp som består studerande som inte har barn men bor med make/maka eller hos någon förälder. För de olika grupperna ges information efter ålder, årlig boendekostnad, om studier på heltid avser halvt eller helt år samt en total.

Ensamstående studerande med barn är en relativt liten grupp på 13 000 personer och tas inte med i tabellen. Boendekostnaden är i genomsnitt 61 400 kronor, 5 117 kronor per månad. Mer än hälften är över 30 år, en tredjedel studerar på heltid hela året och en fjärdedel på halvtid hela året.

**Tabell 8 Boendekostnad för studiemedelstagare 2006, fördelat efter ålder, studiemedelsperiodens längd och familjeförhållande. Kronor**

Ålder	Ensam utan barn		Övriga med barn		Sammanboende utan barn	
	Hyra	Antal	Hyra	Antal	Hyra	Antal
<= 24 år	35 800	108 000	56 400	3 000	67 400	106 000
25-29 år	40 800	48 000	60 300	11 000	60 900	43 000
30 + år	46 100	23 000	76 100	46 000	57 300	16 000
Studieomfattning						
Heltid halvt år	41 100	52 000	69 200	12 000	66 200	43 000
Heltid helt år	35 300	64 000	75 200	21 000	65 100	54 000
Samtliga, per år	38 400	179 000	72 200	60 000	64 700	165 000
Samtliga, per mån	3 200		6 016		5 392	

I de redovisade grupperna av studiemedelstagare varierar andelen som har bostadsbidrag. Bland ensamstående utan barn har 16 procent bostadsbidrag, bland ensamstående med barn har 86 procent bostadsbidrag, för övriga med barn har 22 procent bostadsbidrag och för gruppen övriga utan barn har två procent bostadsbidrag.

Den årliga boendekostnaden varierar mycket för olika hushåll och en tabell över spridningen visar att relativt många studerande har låga boendekostnader. Exempelvis har 10 procent av ensamstående studerande en hyreskostnad som understiger 1 700 kronor i månaden. Generellt ökar kostnaderna för dem som har barn och äldre studerande bor dyrare än yngre.

**Tabell 9 Boendekostnad för studiemedelstagare 2006 fördelade efter familjesituation. Spridning av års- och månadskostnad i kronor**

		Medelvärde	P10	Median (P50)	P90
Ensamstående utan barn	År	38 438	20 352	36 000	58 800
	Månad	3 203	1 696	3 000	4 900
Ensamstående med barn	År	61 431	48 996	59 969	73 200
	Månad	5 119	4 083	4 997	6 100
Övriga studerande med barn	År	72 204	44 935	69 360	103 584
	Månad	6 017	3 745	5 780	8 632
Övriga studerande	År	64 731	37 200	59 040	95 928
	Månad	5 394	3 100	4 920	7 994

Boendekostnader för studerande kan variera i olika studieorter och därför har en regional fördelning av boendekostnader efter län tagits fram. Kostnaden anges per år och månad, utslaget på 12 månader. Bruttokostnaden avser de faktiska boendekostnaderna, netto avser boendekostnaderna minus bostadsbidrag för de som är berättigade till detta. Bostadsbidraget har fördelats ut som ett genomsnitt för de vuxna i hushållet. Den första tabellen innehåller uppgifter för samtliga studiemedelstagare, oavsett om de bor ensamma eller tillsammans med barn eller annan vuxen. Här anges även andelen studerande i varje län som har bostadsbidrag. Tabell 11 med regional fördelning avser enbart ensamboende studiemedelstagare.

**Tabell 10 Boendekostnad 2006 för samtliga studiemedelstagare per region, före och efter bostadsbidrag**

Län	Boendekostnad, kronor		Boende- kostnad, netto Månad	Andel med bostads- bidrag, %
	År	Månad		
Stockholm	59 500	4 958	4 825	10
Uppsala	46 600	3 883	3 817	6
Södermanland	56 900	4 742	4 447	21
Östergötland	52 000	4 333	4 067	26
Jönköping	52 300	4 358	4 208	15
Kronoberg	54 600	4 550	4 475	16
Kalmar	51 300	4 275	4 075	34
Gotland	54 600	4 550	3 900	21
Blekinge	68 000	5 667	5 217	16
Skåne	54 900	4 575	4 517	9
Halland	63 800	5 317	5 200	13
Västra Götaland	54 400	4 533	4 417	13
Värmland	47 100	3 925	3 658	22
Örebro	52 700	4 392	4 200	29
Västmanland	55 700	4 642	4 542	12
Dalarna	51 800	4 317	4 300	9
Gävleborg	56 400	4 700	4 367	32
Västernorrland	40 900	3 408	3 317	22
Jämtland	53 200	4 433	4 417	6
Västerbotten	47 400	3 950	3 892	11
Norrbottn	53 000	4 417	4 400	3
Riket	54 500	4 542	4 408	13

Boendekostnadens storlek har ett samband inte bara med regionens kostnadsnivå utan här spelar även in vilka de studerande är och tillgången till speciella studentbostäder. Unga och ensamboende har lägre kostnader medan sammanboende och barnfamiljer har större och dyrare boende.

**Tabell 11 Boendekostnad 2006 för ensamboende studiemedelstagare per region, före och efter bostadsbidrag**

Län	Boendekostnad, kronor		Boendekostnad, netto	
	År	Månad	År	Månad
Stockholm	41 900	3 492	40 600	3 383
Uppsala	29 700	2 475	29 700	2 475
Södermanland	38 900	3 242	38 900	3 242
Östergötland	39 500	3 292	38 300	3 192
Jönköping	43 000	3 583	42 400	3 533
Kronoberg	*	*	*	*
Kalmar	43 500	3 625	41 500	3 458
Gotland	*	*	*	*
Blekinge	*	*	*	*
Skåne	39 500	3 292	38 600	3 217
Halland	39 100	3 258	38 500	3 208
Västra Götaland	36 400	3 033	34 900	2 908
Värmland	33 500	2 792	33 200	2 767
Örebro	36 000	3 000	33 900	2 825
Västmanland	35 900	2 992	34 600	2 883
Dalarna	39 800	3 317	39 400	3 283
Gävleborg	41 500	3 458	39 000	3 250
Västernorrland	30 300	2 525	29 000	2 417
Jämtland	*	*	*	*
Västerbotten	40 000	3 333	39 100	3 258
Norrbotten	35 200	2 933	35 200	2 933
Riket	38 400	3 200	37 300	3 108

\* För få uppgifter i urvalet för att kunna redovisas.

Boendekostnaderna varierar mycket över landet. Möjligen något överraskande är det inte alltid studerande i storstadsregionerna som har de högsta boendekostnaderna. På länsnivå utjämnas skillnaderna delvis av bostadsbidraget. Noterbart är dock att andelen studerande med bostadsbidrag skiljer sig mellan de olika länen och att det inte alltid är de län som har den högsta genomsnittliga boendekostnaden som har störst andel studerande med bostadsbidrag. Sannolikt visar detta snarast hur stor andel av de studerande som har barn eftersom en stor del av bostadsbidragen riktar sig till barnfamiljer.

# Granskning av Centrala studiestödsnämnden (CSN)

## Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>78</b>
Uppdraget .....	78
Centrala studiestödsnämnden – en kort presentation .....	78
Bedömning av CSN.....	79
Delat ansvar för studiestödsadministrationen .....	79
En ny studiestödsadministration.....	81
<b>1 Uppdraget .....</b>	<b>81</b>
<b>Kommittédirektiven om studiestödsadministrationen .....</b>	<b>81</b>
<b>Utvärderingsmetod och arbetssätt.....</b>	<b>83</b>
Granskningens uppläggning och genomförande.....	83
Granskningsgruppens sammansättning .....	83
Analysens inriktning och olika perspektiv.....	83
<b>2 Centrala studiestödsnämnden – en kort presentation .....</b>	<b>86</b>
<b>CSN:s uppdrag .....</b>	<b>87</b>
Externa styrdokument .....	87
Interna styrdokument .....	89
<b>CSN:s organisation.....</b>	<b>91</b>
Ledning .....	91
Kontorsorganisation.....	91
Avdelningsorganisation.....	92
<b>Processororganisation – processororienterat arbetssätt .....</b>	<b>94</b>
Processororientering – CSN:s modell.....	94



Tre kärnprocesser och ett antal delprocesser.....	95
Studiestödsprocessen.....	95
Processen för hemutrustningslån .....	98
Processen för officiell statistik.....	99
<b>Ärendehantering.....</b>	<b>99</b>
Elektronisk dokumenthantering, EDH .....	99
E-förvaltning och e-tjänster .....	100
Nya system för ärendestyrning och styrning av e-post .....	100
<b>Finansieringssystem och ekonomiska villkor .....</b>	<b>101</b>
Nuvarande ekonomiska villkor .....	101
Planerade besparingar .....	102
<b>3 Bedömning av CSN .....</b>	<b>102</b>
<b>Effektiviseringar under senare år.....</b>	<b>102</b>
Positiva förändringar .....	102
Omorganisation och förändrade arbetssätt.....	103
Automatisering och digitalisering.....	104
Kvalitetsarbete.....	107
Kompetensförsörjning.....	108
Regelverket påverkar effektiviteten .....	110
<b>Tre förbättringsområden.....</b>	<b>112</b>
Stödet till komvuxstuderande .....	112
Studiemedel för utlandsstudier .....	118
Felaktiga utbetalningar .....	122
<b>Förändringar i CSN:s interna organisation, arbetssätt och rutiner.....</b>	<b>128</b>
Begränsat förändringsutrymme .....	128
Vidareutveckling av processerna .....	129
Begränsat individuellt ansvar och beting .....	130
Fragmentisering och brist på specialisering .....	131
Omprövning av kontorens roll och arbetssätt.....	132
<b>Förändringar i CSN:s uppdrag, dimensionering och ledning ..</b>	<b>134</b>
Riktade effektiviseringskrav.....	134
Kommunikation med studiemedelstagare och samarbetsparter .....	134
Besparingsutrymme .....	135
Översyn av kontorsorganisationen.....	138
Ny ledningsform.....	139

<b>4</b>	<b>Delat ansvar för studiestödsadministrationen .....</b>	<b>140</b>
	<b>Banker och studiemedelsadministration .....</b>	<b>140</b>
	Flera möjliga bankscenarion .....	141
	Vinsterna: Stärkt ekonomisk rådgivning och tidiga bankkontakter .....	143
	Rättsliga överväganden.....	144
	Delat ansvar och samordningsbehov.....	152
	Specialiserad hantering.....	155
	Sammanfattande bedömning: Inte självklart lägre kostnader .....	156
	<b>Högskolor och studiemedelsadministration .....</b>	<b>157</b>
	Två högskolescenarion .....	157
	Vinsterna: Enklare administrativ process.....	158
	Rättsliga förutsättningar .....	159
	Den studerandes ställning – integritet och beroende.....	160
	Samordningsbehov .....	161
	Specialiserad hantering.....	162
	Sammanfattande bedömning: Inga besparingar, möjligen effektivare administration .....	164
	<b>Kommuner och studiemedelsadministration .....</b>	<b>164</b>
	Två kommunscenarion.....	165
	Rättsliga förutsättningar .....	165
	Vinsterna: Individualisering och enklare administrativ process.....	165
	Den komvuxstuderandes ställning – integritet och beroende.....	167
	Samordningsbehov .....	168
	Specialiserad hantering.....	169
	Sammanfattande bedömning: Inga besparingar men individualisering och bättre vägledning.....	170
<b>5</b>	<b>En ny studiestödsadministration .....</b>	<b>171</b>
	Jämförelser mellan Försäkringskassan och CSN .....	171
	Rättsliga förutsättningar .....	173
	Vinsterna: Besparingar, synergier och ökad tillgänglighet....	174
	Sammanfattande bedömning: Ett mindre effektivt alternativ.....	175
	<b>Referenser.....</b>	<b>176</b>

## Sammanfattning

### Uppdraget

Studiesociala kommittén ska enligt direktiven analysera Centrala studiestödsnämndens (CSN:s) uppgifter för att pröva om uppgifterna kan renodlas och effektiviseras, samt pröva om hela eller delar av verksamheten kan överföras i annan regi eller till annan aktör. Kommittén ska även överväga vilken ledningsform som CSN ska ha. Vidare ska kommittén överväga om statens fordran gentemot låntagare med befintliga lån och verksamheten med befintliga lån kan överföras i annan regi (t.ex. banker).

Kommittén har tillsatt en granskningsgrupp, bestående av delar av kommitténs sekretariat, kommitténs ordförande samt ett antal sakkunniga, som utvärderat CSN:s verksamhet och analyserat alternativa sätt att organisera studiestödsadministrationen. Utvärderingen genomfördes som en expertutvärdering. Granskningsgruppens rapport har fungerat som underlag för kommitténs överväganden och beslut.

### Centrala studiestödsnämnden – en kort presentation

CSN har ansvar för flera olika verksamheter inom ramen för studiestödsadministrationen. Myndigheten ska hantera studiehjälp för gymnasieelever inklusive det s.k. Rg-bidraget och TUFF-ersättningen, studiemedel för vuxenstuderande och högskolestuderande, samt återbetalningsverksamhet och återkravsverksamhet för samtliga låntagare. CSN har även en expertfunktion inom det studieekonomiska området. Inom det integrationspolitiska området hanterar myndigheten beslut om hemutrustningslån.

Nuvarande CSN bildades i början av 1990-talet genom att dåvarande CSN slogs samman med de 6 studiemedelsnämnder och 24 vuxenutbildningsnämnder som då fanns. I dag finns 13 kontor inom CSN samt ett kundcenter i Kiruna. Huvudkontoret är placerat i Sundsvall.

I slutet på 2008 hade CSN nästan 1 000 anställda. Dessa fördelas mellan fem avdelningar. Studiestödsavdelningen är CSN:s största avdelning. De flesta av avdelningens anställda är placerade på CSN-kontoren runt om i landet. Här sköts det manuella arbetet med olika typer av studiestöd, återbetalningar och återkrav. Omfattande arbetsuppgifter är telefon-, e-post- och ärendehantering.

## Bedömning av CSN

Granskningsgruppen har inte funnit fog för det dåliga rykte som CSN haft under många år. Myndigheten framstår som i många delar effektiv och väl anpassad till sitt uppdrag. Vissa handläggningstider har mer än halverats under 2000-talet. Även telefonservicen har stärkts. Under 2008 var den genomsnittliga väntetiden i kö 1.55 minuter, och 80 procent av alla samtal besvarades inom tre minuter. Under 2008 besvarades de drygt 270 000 e-breven i allmänhet inom 1,5 dygn.

Att kundservice och handläggning kunnat effektiviseras beror, enligt vår mening, i första hand på den ökade automatiseringen och digitaliseringen, samt på att ett nytt ärendefördelningssystem och nya arbetssätt.

Även om granskningsgruppen har funnit att CSN:s arbete har rationaliserats under senare år finns fortfarande effektiviseringsvinster att göra. Följande förbättringsområden har identifierats:

- stödet till komvuxstuderande
- studiemedel för utlandsstudier
- felaktiga utbetalningar.

Granskningsgruppen menar att en vidareutveckling av CSN:s processinriktade arbetssätt kan bidra till fortsatt effektivisering. Slutsatser som dras är att kontorsorganisationens uppdrag, dimensionering och lokalisering behöver ses över, kommunikationen med studiemedelstagare och samarbetsparter behöver stärkas, samt att myndighetens ledningsform kan behöva omprövas. För att fastställa storleken på det besparingsutrymme som skapats inom CSN som ett resultat av de senaste årens effektivisering av kundservice och handläggning, förordar gruppen att en ingående ekonomisk granskning av myndigheten genomförs.

## Delat ansvar för studiestödsadministrationen

Enligt direktiven ska kommittén pröva om delar av CSN:s nuvarande uppgifter kan och bör utföras av andra aktörer.

### Banker och studiemedelsadministration

Granskningsgruppen menar att om bankerna ansvarar för administrationen av studielånen skulle studenterna få bättre tillgång till privatekonomisk rådgivning än i dag. Genom att sköta sina åtaganden för studielånet skulle studenterna även kunna förbättra sina möjligheter att senare i livet få goda kreditvillkor.

Vi tvivlar emellertid på att staten skulle tjäna ekonomiskt på att inrätta ett privat studielånssystem vid sidan av det redan existerande statliga systemet, eller på att överlåta delar av studiemedelsadministrationen till bankerna. CSN eller annan statlig aktör skulle behöva svara för myndighetsutövning och betydande delar av övrig administration i anslutning till den privata lösningen.

Gruppen ser vissa fördelar med att låta bankerna ta över de tilläggs lån som kompletterar de ordinarie studielånen. Bland annat skulle staten kunna göra en besparing i och med att kostnaderna för tilläggs lånen skulle upphöra.

### Högskolor och studiemedelsadministration

Granskningsgruppens uppfattning är att en överföring av studiemedelsadministrationen till högskolorna inte skulle innebära några betydande ekonomiska besparingar för staten. De minskade utgifter som skulle bli resultatet av att CSN:s anställda blev färre, och av att antalet felaktiga utbetalningar möjligen kunde minskas, skulle motsvaras av de resurser som skulle behöva tillföras lärosätena för nyanställningar, kompetensutveckling och utveckling av administrativa system.

Även effektivitetsvinsterna kan diskuteras. Gruppen bedömer att hanteringen av enskilda studiemedelsärenden skulle kunna bli både enklare och mer korrekt om utbildningsanordnaren skötte datainsamling och kontroll av uppgifter. Vi ser även en möjlighet att de felaktiga utbetalningarna av studiemedel skulle minska. På samma gång skulle ansvaret för administrationen splittras och en mängd nya samordningsbehov uppstå, i och med att de högskolestuderandes medel skulle hanteras av 40-talet nya aktörer, högskolor, samtidigt som andra delar av administrationen skulle kvarstå inom CSN.

## Kommuner och studiemedelsadministration

Granskningsgruppen konstaterar att en avgörande förutsättning för att kommunerna ska kunna överta ansvaret för komvuxstuderandes studiemedel, är att studiemedelssystemet ses över. Dels behöver detta bättre än i dag anpassas efter den kommunala vuxenutbildningen och de komvuxstuderandes förutsättningar, dels behöver förenklingar övervägas. Men även om regelsystemet ändras skulle ett studieadministrativt ansvar innebära en svårhanterlig och resurskrävande uppgift för många kommuner. Medel för nyanställningar, kompetensutveckling och utveckling av administrativa redskap skulle behöva skjutas till. System för nationell samordning skulle behöva skapas, samtidigt som andra delar av studiestödsadministrationen fortfarande skulle kvarstå i statens regi.

## En ny studiestödsadministration

Kommittén har haft i uppgift att pröva möjligheten att överlåta hela studiestödsadministrationen i ny regi. Den alternativa aktör som granskningsgruppen undersökt är Försäkringskassan.

Vår samlade bedömning är att en överföring av studiestödsadministrationen till Försäkringskassan skulle innebära försämrad service till studiestödstagarna jämfört med i dag, och åtminstone initialt ökade kostnader för staten. En omställning av verksamheten till nya uppdrag och regelsystem kan bli både kostnadskrävande och tidskrävande. Effektiviteten skulle inte kunna garanteras under denna omställningsperiod.

## 1 Uppdraget

### Kommittédirektiven om studiestödsadministrationen

Studiesociala kommittén ska enligt direktiven pröva och föreslå hur statens utgifter för studiestödsadministration kan minskas genom att hela eller delar av verksamheten hanteras och organiseras på ett mer ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt. Kommittén ska även analysera Centrala studiestödsnämndens (CSN:s) uppgifter för att pröva om uppgifterna kan renodlas och effektiviseras, samt pröva om hela eller delar av verksamheten kan överföras i annan regi eller till annan aktör.

Kommittén ska även överväga vilken ledningsform CSN ska ha. Vidare ska kommittén ta ställning till om statens fordran gentemot låntagare med befintliga lån och verksamheten med befintliga lån kan överföras i annan regi (t.ex. banker) och, i förekommande fall, föreslå hur detta bör ske.

Innebörden i direktiven är att kommittén ska pröva tre vägar för att minska statens utgifter för studiestödsadministrationen:

- genom att CSN hanterar och organiserar den befintliga verksamheten på ett mer ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt, dvs. genom att CSN:s organisation, arbetssätt och ledningsformer ses över och effektiviseras
- genom att delar av CSN:s uppgifter förs över till andra aktörer
- genom att CSN läggs ner och nödvändiga statliga åtaganden läggs på ny en myndighet eller andra aktörer.

De tre alternativen innebär mer eller mindre genomgripande förändringar. Det första handlar om att effektivisera den befintliga studiestödsadministrationen (CSN), det andra om att engagera nya aktörer i administrationen som komplement till CSN, och det tredje om att skapa en helt ny administrativ organisation.

## Utvärderingsmetod och arbetsätt

### Granskningens uppläggning och genomförande

Delar av sekretariatet och kommittén har tillsammans med ett antal sakkunniga bildat en granskningsgrupp som utvärderat CSN:s verksamhet och analyserat alternativa sätt att organisera studie-stödsadministrationen.

Som underlag för gruppens analys, och med utgångspunkt i ett frågeunderlag som granskningsgruppen tog fram under våren 2008, har CSN genomfört en självvärdering. Denna var färdig i slutet av augusti 2008. I oktober besökte gruppen CSN:s huvudkontor i Sundsvall, samt de lokala kontoren i Linköping och Örebro.<sup>1</sup> Vid besöken genomfördes gruppintervjuer med anställda.

Studiesociala kommittén har hållits informerad om granskningsgruppens arbete. Gruppens rapport har fungerat som underlag för kommitténs överväganden och beslut.

### Granskningsgruppens sammansättning

I granskningsgruppen har Studiesociala kommitténs ordförande, huvudsekreterare och ytterligare en sekreterare ingått.

Gruppen har i övrigt bestått av sakkunniga med stor erfarenhet av offentlig förvaltning och administration:

- Johan Hansing, chefsekonom, Svenska Bankföreningen
- Leif Lindberg, professor, Växjö universitet
- Niklas Löfgren, försäkringsutvecklare, Försäkringskassan
- Rolf Sandahl, utredare/utvärderingsexpert, Utbildningsdepartementet
- AnnSofie Svensson, vuxenutbildningschef, Gävle kommun.

### Analysens inriktning och olika perspektiv

#### Tonvikt på studiemedelsadministrationen

CSN har ett brett uppdrag. Myndighetens ansvar för studie-stödsverksamheten hör hemma inom det utbildningspolitiska området, och ansvaret för lån till hemutrustning inom det

---

<sup>1</sup> Besöket i Sundsvall ägde rum den 6 oktober, i Linköping den 20 oktober och i Örebro den 24 oktober.



integrationspolitiska. Studiestödsverksamheten omfattar fem verksamhetsgrenar: administration av studiehjälp, administration av studiemedel, administration av bidrag till kostnader vid viss gymnasieutbildning (Rg-bidrag), återbetalningsverksamhet och expertfunktion.

Eftersom Studiesociala kommitténs uppdrag i huvudsak avser studiemedelssystemet, har granskningen av CSN koncentrerats till administrationen av studiemedel och återbetalningsverksamheten. Övriga delar av CSN:s verksamhet har inte analyserats lika systematiskt.

**Tabell 1** Intäkter, kostnader och resultat per verksamhetsgren. Tusen kronor, 2007<sup>2</sup>

	<b>Intäkter</b>	<b>Kostnader</b>	<b>Resultat</b>
Studiehjälp	124 447	117 923	6 524
Studiemedel	378 845	358 985	19 860
Rg-bidrag	701	664	37
Återbetalning	260 023	246 392	13 631
Central förvaltning	390	370	20
Hemutrustningslån	7 461	7 070	391
<b>Summa</b>	<b>771 868</b>	<b>731 405</b>	<b>40 463</b>

Ett annat motiv bakom den prioritering som gjorts är att administrationen av studiemedlen och återbetalningarna är de i särklass mest omfattande verksamheterna i CSN:s uppdrag. Vi bedömer att den största effektiviseringspotentialen finns inom dessa områden. Rg-bidraget, administrationen av lån för hemutrustning och expertfunktionen utgör förhållandevis små verksamheter.

Administrationen av studiehjälp till gymnasieelever är en större arbetsuppgift, både i ekonomiskt avseende och volymmässigt. I den här delen av uppdraget ingår administrationen av studiebidrag, inackorderingstillägg, extra tillägg samt bidrag för dagliga resor för gymnasiestudier i Sverige. Studiebidrag, inackorderingstillägg och extra tillägg ges även till elever som läser utomlands. Under 2007 fick 475 760 tonåringar studiebidrag, och 95 procent av alla studiebidragsbeslut skapades maskinellt under läsåret 2007/2008. Administrationen av den här delen av verksamheten framstår som

<sup>2</sup> CSN (2008f).

tillräckligt effektiv redan nu. Vi anser inte att det är befogat att fördjupa oss ytterligare i studiehjälpsanteringen.

### Olika djup i analysen

Enligt direktiven ska tre vägar prövas för att effektivisera studiestödsadministrationen. Granskningsgruppen har koncentrerat huvuddelen av arbetet till det första alternativet, dvs. till granskningen av CSN:s arbete. Den här delen av uppdraget har utförts som en expertutvärdering, som inbegripit analys av förutsättningar, genomförande och resultaten av den administrativa hantering som CSN står för.

Beträffande de båda övriga alternativen, dvs. att nya aktörer engageras i studiestödsadministrationen som komplement till CSN eller att en helt ny studieadministrativ organisation skapas, har granskningsgruppen genomfört en riktninganalys. Vi har undersökt om förändringar i den här riktningen överhuvudtaget är möjliga, givet rättsliga förutsättningar och nuvarande studiestödsystem, samt identifierat principiella fördelar, nackdelar och möjligheter med olika lösningar.

### Kundperspektivet centralt

I det skriftliga underlag som CSN utarbetade för gruppens räkning redovisas resultat från kundundersökningar som CSN genomfört under senare år.

Gruppens arbete har presenterats och diskuterats i den referensgrupp som knutits till Studiesociala kommittén.<sup>3</sup> I denna ingår bl.a. studentorganisationer, dvs. företrädare för CSN:s centrala kundgrupper.<sup>4</sup> Sveriges förenade studentkårer, SFS, har även bjudits in till särskilda överläggningar. Underlag har begärts in från Över-

---

<sup>3</sup> Referensgruppen utgörs av: Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Högskoleverket, Riksgäldskontoret, Svenska Bankföreningen, Sveriges Kommuner och Landsting, Statens Folkhälsoinstitut, Svenskt Näringsliv, Arbetsförmedlingen, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Saco studentråd, Tjänstemännens Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Sveriges förenade studentkårer, Vuxenstuderandes intresseorganisation, Sveriges universitets- och högskoleförbund, TRIA.

<sup>4</sup> CSN:s kundgrupper är: Högskolestuderande med studiemedel, elever under 20 år som bedriver gymnasieutbildning i och utanför Sverige, studerande vid kommunal vuxenutbildning och folkhögskola, studerande vid kvalificerad utbildning och viss annan eftergymnasial utbildning, vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan, CSN:s samtliga låntagare samt flyktingar.

klagandenämnden för studiestöd, ÖKS, dvs. från den myndighet som prövar överklaganden av CSN:s beslut om beviljning och återkrav.<sup>56</sup>

### Brett samråd

Granskningsgruppens frågeställningar har i relevanta delar presenterats och diskuterats med företrädare för bankväsende, högskoleväsende, kommuner och Försäkringskassan:

- Svenska Bankföreningens medlemsföretag
- chefer för studentcentra vid högskolorna i Blekinge, Halmstad, Kalmar och Malmö, samt universiteten i Lund och Växjö
- Sveriges Kommuner och Landstings, SKL:s, referensgrupp för Sveriges vuxenutbildning, samt studie- och yrkesvägledare verksamma i Hälsingland, Gävle och Uppsala
- Försäkringskassans ledning.

Diskussioner i enskilda frågor har även förts med tjänstemän vid Närings- respektive Finansdepartementet, Utredningen om lokal service i samverkan (Fi 2007:06), Förvaltningskommittén (Fi 2006:08) samt Folkpensionsanstalten, FPA, i Finland.

## 2 Centrala studiestödsnämnden – en kort presentation

Om inte annat anges är uppgifterna i detta avsnitt hämtade från den självvärdering, inklusive bilagor, som CSN utarbetat för granskningsgruppens räkning.<sup>7</sup> De uppgifter om CSN:s verksamhet som vi refererar till avser i huvudsak 2007.

---

<sup>5</sup> CSN:s beslut i ärenden om återbetalning av studielån överklagas till länsrätt.

<sup>6</sup> Överklagandenämnden för studiestöd (2008).

<sup>7</sup> Dnr U 2007:13/2009/2.

## CSN:s uppdrag

### Externa styrdokument

#### Studiestödslagen och studiestödsförordningen

I studiestödslagen (1999:1395) finns de lagregler som gäller för det statliga studiestödet, dvs. för *studiebjäl*p till gymnasieelever (studiebidrag, inackorderingstillägg, extra tillägg) och *studiemedel* till vuxenstuderande och högskolestuderande (studiebidrag, studielån, tilläggsbidrag, tilläggsån).

Lagen innebär en detaljerad reglering av studiestödet, bl.a. beträffande vem som har rätt till studiestöd, för vilka utbildningar studiestöd utgår, hur omfattande studierna ska vara för att berättiga till studiestöd, den tid som studiestödet utgår, studiestödets storlek, inkomstprövning, särskilda regler för studier utomlands, samordning med andra förmåner, studerandes uppgiftsskyldighet, återbetalningsregler och återkravsregler.

I lagen fastslås att studiestödet ska handhas av CSN, samt att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har rätt att utfärda vissa närmare föreskrifter om studiestödshanteringen.

Studiestödsförordningen (2000:655) avser samma områden som studiestödslagen och innebär en ytterligare konkretisering av lagtexten. Det innebär att även denna innehåller detaljerade föreskrifter.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Övriga förordningar som reglerar vilka uppgifter som CSN ska fullgöra:

- förordning om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan (1995:667)
- förordning om statsbidrag för teckenspråksutbildning för vissa föräldrar (1997:1158)
- förordning om aktivitetsstöd (1996:1100)
- förordning om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar (1990:1361)
- förordning om den officiella statistiken (2001:100).

## Regleringsbrev för budgetåret 2008

Huvuddelen av CSN:s uppdrag och arbete hör hemma inom det utbildningspolitiska området, inom verksamhetsområdet *Studiestödsverksamhet*.<sup>9</sup> Inom det här området anges i CSN:s regleringsbrev för budgetåret 2008 fem verksamhetsgrenar:

- administration av studiehjälp
- administration av studiemedel
- administration av bidrag till kostnader vid viss gymnasieutbildning (Rg-bidrag)
- återbetalningsverksamhet
- expertfunktion.

Inför 2008 ges CSN i uppdrag att effektivisera arbetet inom de tre första verksamhetsgrenarna. Handläggningstiderna ska kortas i administrationen av studiehjälp och studiemedel och kostnaden för administrationen av Rg-bidrag minskas. För de fyra första verksamhetsgrenarna ska CSN återrapporera handläggningstid, styckkostnad per ärende och antal beslut/antal ärenden till regeringen. För administrationen av studiemedel och återbetalningsverksamheten ska även anges om besluten fattats efter manuell eller maskinell hantering.

Beträffande CSN:s uppdrag inom det *integrationspolitiska* området, dvs. ansvaret för lån till hemutrustning, anger regeringen att handläggningstiden ska begränsas och att handläggningstid, styckkostnad och antal ansökningar och beslut återrapporeras.

Överhuvudtaget fokuseras CSN:s effektivitet. Myndighetens servicenivå ska vara hög, och rättssäkerheten, kvaliteten i handläggningen samt automatiseringsgraden ska öka. Kraven på återrapportering är omfattande: CSN skulle redovisa uppgifter om väntetider och om hur olika e-tjänster nyttjas under året, beskriva och analysera åtgärder som vidtagits för att förbättra kvaliteten och rättssäkerheten i verksamheten, samt redogöra för åtgärder som

---

<sup>9</sup> I regleringsbrevet anges fyra övergripande mål för studiestödsverksamheten:

- Verksamheten ska bidra till att kvinnor och män kan studera utan att begränsas av sina ekonomiska resurser eller av funktionshinder.
- Studerande ska få de stöd som de har rätt till.
- Tilltron till myndighetens administration ska vara hög.
- Myndigheter vars verksamhet ska bidra till att målet uppfylls är Centrala studiestödsnämnden, Överklagandenämnden för studiestöd, Specialpedagogiska institutet, Talboks- och punktskriftsbiblioteket samt Socialstyrelsen.

vidtagits för att öka automatiseringsgraden. Även resultaten från en kund- eller medborgarundersökning ska anges.

Felaktiga utbetalningar och brott som riktar sig mot studie-stödssystemet ska motverkas. Informationsutbyte och samverkan med andra myndigheter och utbildningsanordnare för att minska felaktigheterna ska fungera effektivt och rättssäkert. De insatser som genomförts och planerats för att minska felaktiga utbetalningar ska redovisas.

Ett nytt uppdrag inför 2008 var att tillsammans med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och andra berörda myndigheter säkerställa att det elektroniska informationsutbytet fungerar och används effektivt.

I sin expertfunktion ska CSN bevaka och analysera uppgifter om kvinnors och mäns sociala och ekonomiska situation, för att öka myndighetens kunskap inom området. Myndigheten har även ett årligt uppdrag att följa upp utvecklingen av de studiesociala villkoren för ungdomar i åldern 19 till och med 25 år.

## Interna styrdokument

### Verksamhetsplan 2008

I CSN:s verksamhetsplan beskrivs 2008 som ett mellanår, ”ett år av konsolidering efter avslutade stora satsningar på ny utveckling och nya system och som förberedelse inför de utmaningar som väntar under år 2009”.

Samtidigt utpekas fem s.k. förbättringsområden, dvs. områden där särskilda satsningar på kvalitetsförstärkning och effektivisering planeras. Dessa områden är desamma som året innan:

- bättre tillgänglighet
- effektivare återbetalnings- och återkravsverksamhet
- bättre regler och bättre regeltillämpning
- jobba smartare – använda IKT bättre<sup>10</sup>
- behålla och även höja engagemanget hos medarbetarna.

Varje avdelning upprättar dessutom en egen verksamhetsplan.

---

<sup>10</sup>I CSN:s interna dokument används begreppet *IKT*, informations- och kommunikationsteknik, synonymt med *IT*, informationsteknik.

## Strategisk plan 2008–2012

I den strategiska planen anges i en *målbild* de verksamhetsmål som CSN ska ha förverkligat år 2012, samt hur ledningen vill att myndigheten då ska uppfattas. Målbilden utgörs av nio målområden:

1. proaktiv studiesocial vägledning
2. återbetalningar av lån och återkrav – modern effektiv och serviceinriktad
3. aktiva åtgärder som motverkar felaktiga utbetalningar och uteblivna betalningar
4. vässad organisation med effektivt arbetssätt och rätt kompetens
5. vässat regelverk och rättssäker handläggning
6. stabil och kontrollerad drift
7. kvalitetssäkrad och effektiv utvecklingsverksamhet med användar- och kundfokus
8. fullt utvecklad e-förvaltning
9. rollen som studiesocial expert är etablerad.

Den strategiska planen innehåller också fyra verksamhetsstrategier:

- finansiell strategi
- regelstrategi
- kompetens- och personalförsörjningsstrategi
- IKT-strategi.

## CSN:s författningssamling

Genom studiestödsförordningen ges CSN en långtgående föreskriftsrätt och i den meningen också möjligheter att påverka tillämpningen av lagen och förordningen, dvs. de regler som styr hur det egna arbetet ska läggas upp. CSN:s föreskrifter och allmänna råd utgör CSN:s författningssamling (CSNFS).<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> CSN:s författningssamling innehåller föreskrifter och allmänna råd för beviljning av studiemedel, återbetalning av studielån tagna efter den 30 juni 2001, återbetalning av studielån tagna mellan den 1 januari 1989 och den 30 juni 2001 samt för återbetalning av återbetalningspliktiga studiemedel före 1989. Författningssamlingen behandlar även hanteringen av studiehjälp, bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan, ersättning till deltagare i teckenspråksutbildning för vissa föräldrar, utländska medborgares rätt till studiestöd och rekryteringsbidrag samt lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlännningar.

## CSN:s organisation

### Ledning

Den 1 januari 2008 trädde den nya myndighetsförordningen (2007:515) i kraft. I denna anges tre olika ledningsformer för förvaltningsmyndigheter under regeringen; enrådighetsmyndigheter, styrelsemyndigheter och nämndmyndigheter. Regeringen kan även besluta om att knyta ett s.k. insynsråd till enrådighetsmyndigheterna.

Ledningsformen bestäms av verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten. Generellt gäller att om regeringen vill kunna styra myndigheten direkt, och om verksamheten inte är alltför mångskiftande, så väljs enrådighetsformen. Om verksamheten bedöms som komplex, omfattar stora anslag och transfereringar och om regeringen vill skapa utrymme för strategiska vägval, tillsätts i stället en styrelse som ansvarar inför regeringen. Nämndmyndigheter är relativt sällsynta. Dessa är i allmänhet små organisationer med begränsade ansvarsområden och med arbetsuppgifter som oftast är reglerade i lag.

En kartläggning som Statskontoret genomfört visar att under 2008 hade nästan 140 enrådighetsmyndigheter inrättats, och av dessa hade ungefär 90 även insynsråd. Dessutom fanns cirka 70 styrelsemyndigheter, varav en majoritet var universitet och högskolor, samt ett 15-tal nämndmyndigheter. Ytterligare ett mindre antal myndigheter hade annan ledningsform eller en blandform av ovanstående.<sup>12</sup>

CSN är en s.k. enrådighetsmyndighet. Det innebär att generaldirektören, dvs. myndighetschefen, är ensamt ansvarig inför regeringen för verksamheten. Regeringen har även utsett ett insynsråd som har i uppgift att utöva insyn och ge generaldirektören goda råd. Insynsrådet har inga beslutsbefogenheter.

### Kontorsorganisation

Nuvarande CSN bildades i början av 1990-talet genom att dåvarande CSN slogs samman med de 6 studiemedelsnämnder och 24 vuxenutbildningsnämnder som då fanns. Studiemedelsnämnderna var placerade på universitetsorterna och vuxenutbildningsnämnder-

---

<sup>12</sup>Statskontoret (2008a).



na fanns i varje län. De 30 kontoren minskades successivt till 24 och en regionindelning infördes. Under 2001 tillkom ett kundcenter i Kiruna.

År 2003 behövde CSN spara pengar och då lades 11 av de 24 kontoren ner. Även vissa andra omorganisationer genomfördes. Bland annat avskaffades regionindelningen och kontoren inordnades i stället i studiestödsavdelningen. Det innebär att kontorsorganisationen i dag nästan är synonym med CSN:s studiestödsavdelning. Utöver kontoren innefattar avdelningen ett antal centrala enheter som i huvudsak är placerade i Sundsvall.

I dag finns CSN-kontor i Sundsvall, Umeå, Falun/Gävle, Stockholm, Visby, Eskilstuna, Göteborg, Örebro, Linköping, Lund, Kalmar, Uppsala, samt ett kundcenter i Kiruna. Huvudkontoret är placerat i Sundsvall. På några orter finns även olika kundmötesplatser. Det kan exempelvis vara på skolor, infotek och kundcenter.

### **Avdelningsorganisation**

I slutet på 2007 hade CSN cirka 1 000 anställda. Dessa fördelas mellan fem avdelningar.

### **Studiestödsavdelningen**

Studiestödsavdelningen omfattar 13 kontor och fyra enheter; enheten för utländska medborgare (EUM), enheten för handläggare, inbetalningsenheten och kravenheten. Här fanns under 2007 totalt 716 anställda, motsvarande 621 årsarbetskrafter. Det innebär att studiestödsavdelningen volymmässigt är CSN:s i särklass största avdelning.

De flesta anställda är placerade på CSN-kontoren runt om i landet. De fyra enheterna finns i Sundsvall, även om enskilda medarbetare har sin fysiska arbetsplats på något av kontoren.

Studiestödsavdelningen sköter de manuella ärendena inom studiestödsprocessen. Omfattande uppgifter är telefon-, e-post- och ärendehantering. En enhet arbetar med hemutrustningslån.

Under 2007 uppgick avdelningens budget till drygt 326 miljoner kronor.

## Utvecklingsavdelningen

Utvecklingsavdelningen omfattar fyra enheter: enheten för studie-  
hjälp och gemensamma verksamheter, studiemedelsenheten, åter-  
betalningsenheten och projektkontoret. Avdelningen hade 22 an-  
ställda under 2007.

Den här avdelningen ansvarar för studiestödsprocessens effek-  
tivitet och utveckling. Det innebär att man arbetar med stöd till de  
handläggare som arbetar med studiestödsärendena, men inte med  
själva ärendehantering. Avdelningen har också ansvar för den  
maskinella handläggningen inom studiestödsprocessen.

År 2007 uppgick avdelningens budget till drygt 19,5 miljoner  
kronor.

## Avdelningen för verksamhetsstöd

Avdelningen för verksamhetsstöd omfattar sju enheter: administra-  
tiva enheten, enheten för IT-arkitektur, IT-enheten, kommunika-  
tionsenheten, rättsenheten, systemdriftsenheten samt utvärderings-  
och statistikenheten. Vid avdelningen fanns 209 anställda under  
2007, motsvarande 192 årsarbetskrafter.

Avdelningen ansvarar för ett antal stödprocesser till kärnproces-  
serna. Ansvar för IT-struktur och IT-drift är dominerande verk-  
samheter.

År 2007 uppgick avdelningens budget till drygt 318 miljoner  
kronor.

## Personalavdelningen

Vid personalavdelningen finns 14 anställda. Dessa ansvarar för  
organisationsstyrning, kompetens- och personalförsörjning samt  
för löne- och personaladministration.

År 2007 uppgick avdelningens budget till nästan 26,5 miljoner  
kronor.

## Ekonomiavdelningen

Ekonomiavdelningens 15 anställda ansvarar för verksamhetsstyrning och uppföljning, ekonomifrågor inklusive CSN:s ekonomiska styrning och redovisning, finansieringsfrågor, samt ekonomisk uppföljning och ekonomiska analyser. Man ger vägledning och stöd till ledning och övriga anställda inom CSN. Avdelningen ansvarar även för uppföljning och redovisning av in- och utbetalningar, samt för analys av statens fordran på låntagarna.

År 2007 uppgick avdelningens budget till drygt 39,5 miljoner kronor.

## Processororganisation – processororienterat arbetssätt

### Processororientering – CSN:s modell

Som en del i den nyorientering av det interna arbetssättet som genomförts under 2000-talet har en process- och funktionsorienterad linjeorganisation införts.

CSN utgår från Ekonomistyrningsverkets syn på processororientering: ”Alla verksamheter består av olika aktiviteter som följer efter varandra och som upprepas i tiden. Det som görs i processen skiljer sig ofta från gång till gång men sättet på hur man gör det är ofta lika. Att orientera en verksamhet kring processer innebär att verksamheten fokuserar på tillvägagångssätt, flödena inom verksamheten och de resultat dessa leder till.”

Att olika verksamheter beskrivs som processer innebär att arbetsgången görs tydlig. I processerna beskrivs vilka arbetsmoment som ska göras när, i vilken ordningsföljd och på vilket sätt. Inom CSN har utförliga processbeskrivningar utarbetats för studiestödsprocessen, hanteringen av hemtrustningslånen och statistikproduktionen. Processbeskrivningarna kompletteras med regelhandböcker, rutinhandböcker och instruktioner.

Processororienteringen beskrivs som ett komplement till en funktionsorienterad organisation. Processerna ställer, enligt CSN, avnämarna i centrum på ett sätt som är svårt att uppnå i den ensidigt funktionsorienterade organisationen.

## Tre kärnprocesser och ett antal delprocesser

CSN:s verksamhet delas upp i tre kärnprocesser och ett antal delprocesser:

- studiestödsprocessen
  - studiemedelsprocessen
  - återbetalningsprocessen
  - studiehjälpsprocessen
- processen för hemutrustningslån
- processen för officiell statistik.

Kärn- och delprocesserna överensstämmer på det stora hela med de verksamhetsgrenar som anges i myndighetens regleringsbrev.

### Studiestödsprocessen

Studiestödsprocessen är den största av CSN:s verksamheter. Under 2007 omfattade denna nästan 9 miljoner enskilda beslut, varav cirka 1,3 miljoner manuella beslut och 7,7 miljoner maskinella. Sammantaget berördes 2 275 235 individer inom gymnasieutbildning, vuxenutbildning och eftergymnasial utbildning. Under året betalade CSN ut totalt 14,5 miljarder kronor i bidrag och cirka 10,4 miljarder kronor i lån.

### Studiemedelsprocessen

Den del av verksamheten som inom CSN kallas studiemedelsprocessen utgör en del av studiestödsprocessen. I studiemedelsprocessen bereds beslut om studiemedel till högskolestuderande i Sverige och utomlands samt till vuxenstuderande.

Administrationn av studiemedelsprocessen är CSN:s största och mest kostnadskrävande verksamhet. Under 2007 fick ungefär 412 000 personer studiemedel, vilket innebär cirka 2 000 färre än föregående år. Av de studerande återfanns cirka 300 000 på eftergymnasial nivå (varav cirka 28 000 utomlands), cirka 94 000 på gymnasial nivå och 23 000 på grundskolenivå.

De arbetsuppgifter som ingår i studiemedelsprocessen är i korthet:

- Studerande skickar in ansökan om studiemedel till CSN.
- CSN granskar ansökan och kontrollerar inkomna uppgifter, komplettering genomförs vid behov. Arbetet sköts antingen manuellt eller maskinellt.
- CSN bedömer ansökan utifrån gällande regler, lagar och förordningar, beslut fattas.
- Innan utbetalning kontrolleras beslutet mot uppgifter från utbildningsanordnaren. Om uppgifterna stämmer skapas en s.k. utbetalningsbevakning. Om uppgifterna misstämmer skapas en bevakning för manuell handläggning.
- Inför den första utbetalningen på terminen bekräftar den studerande att studierna påbörjats.
- Utbetalningsuppdrag skickas till banken.
- Uppgifter om ändrade förhållanden tas emot kontinuerligt från den studerande, utbildningsanordnaren, Försäkringskassan, Skatteverket eller banker. Beslut om studiemedel prövas och omprövas.

Processen innebär ett arbete i många steg och med flera aktörer inblandade. Uppgifter skickas från studerande, utbildningsanordnare, Skatteverk, banker och Försäkringskassan till CSN, som i sin tur granskar, kompletterar, begär in nya uppgifter och fattar beslut, och därefter skickar uppgifter vidare till banker, Skatteverket och Försäkringskassan. Andelen manuella beslut är betydligt större inom studiemedelsprocessen än inom verksamheterna *studie hjälp* och *återbetalning*.

### Återbetalningsprocessen

Även återbetalningsprocessen är en del av den större studie-stödsprocessen. Arbetet med återbetalningar innebär att verka för att lån återbetalas och återkrav betalas. Tre regelverk för studielån styr CSN:s arbete; regler för studiemedel tagna före år 1989, regler för studielån tagna mellan 1989 och 2001, samt de nya regler som gäller för annuitetslån tagna från och med den 1 juli 2001. Ett särskilt regelverk för återkrav finns också.

CSN hanterar studielånsskulder och återkravsskulder för cirka 1 387 000 låntagare – en marginell ökning jämfört med 2006. CSN:s totala lånefordran uppgick 2007 till cirka 180 miljarder kronor. Samma år betalades 11,8 miljarder kronor tillbaka till CSN i form av räntor och amorteringar på lån. Detta innebar en ökning med cirka 600 miljoner kronor jämfört med året innan.

Arbetet inom återbetalningsprocessen har flera delar:

- *Hantering av låneskuld:* CSN fastställer varje år ett årsbelopp och en återbetalningsplan för varje studielånstagare. Hanteringen av inbetalningar och avskrivningar sker därefter nästan helt maskinellt. Även den nyupplåning som äger rum varje termin hanteras i huvudsak maskinellt.
- *Hantering av återkravsskuld:* Återkravsskulder avser lån eller bidrag som låntagarna inte haft rätt till eller obetalda årsavgifter. Även detta arbete sker i huvudsak maskinellt.
- *Hantering av inbetalning:* 99 procent av inbetalningarna sköts maskinellt. Om inbetalningen inte är korrekt görs en manuell utredning.
- *Hantering av prövningsärenden:* De olika regelverken innehåller regler för att anpassa låneåterbetalningen, t.ex. genom nedsättning av årsbeloppet, förändrade betalningsintervall/betalnings sätt, avskrivning, eller genom att lån tagna inom ramen för olika regelverk (se ovan) kan föras över och samordnas. Prövningsärendena hanteras antingen maskinellt eller manuellt.
- *Hantering av förfallet belopp:* CSN skickar ut påminnelser och kravbrev för uteblivna inbetalningar. Därefter skickas krav till Kronofogdemyndigheten eller inkassoföretag för indrivning.

## Studiehjälpsprocessen

Den tredje delprocessen inom det större studiestödsprocessen kallas *studiehjälpsprocessen*. Denna innebär att pröva, besluta och betala ut studiehjälp (studiebidrag, extra tillägg och inackorderingstillägg) till gymnasieelever i Sverige och utomlands.

En del i studiehjälpsprocessen är hanteringen av det s.k. Rg-bidraget till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan. Detta bidrag ges för studier vid riksgymnasierna för döva och hörsel-

skadade i Örebro samt vid riksgymnasierna för svårt rörelsehindrade ungdomar i Angered, Kristianstad, Skärholmen och Umeå. Bidraget ges som stöd för att täcka extra kostnader för mat, boende och hemresor. Så kallad TUFF-ersättning lämnas för teckenspråksutbildning för vissa föräldrar. TUFF-ersättningen består dels av ersättning för förlust av arbetsinkomst eller motsvarande, dels av ersättning för resekostnader.

Budgetåret 2007 fick 475 000 personer studiehjälp. Totalt betalades 3,9 miljarder kronor ut. Samma år fick ungefär 530 personer dela på 42 miljoner kronor i Rg-bidrag. Ungefär 600 000 kronor betalades ut i TUFF-ersättning.

Arbetet inom studiehjälpsprocessen kan delas upp i två större delar:

- Prövning och beviljning av studiebidrag för studier i Sverige. 95 procent av studiebidragsbesluten skapas maskinellt.
- Prövning av studiebidrag för studier utanför Sverige, extra tilllägg och inackorderingstillägg för studier i och utanför Sverige, samt av bidrag för dagliga resor för studier utanför Sverige, och för hantering av Rg-bidraget och TUFF-ersättningen. Dessa delar av arbetet sköts manuellt.

När ett ärende beslutats och stödet beviljats, maskinellt eller manuellt, skapas en utbetalningsplan. Innan första utbetalning kontrolleras att eleven påbörjat sina studier. Så kallade avvikelseärenden uppstår t.ex. om skolans inrapporterade uppgifter inte överensstämmer med beslutet, om skolan rapporterar frånvaro eller avhopp, eller om banken inte kan verkställa en utbetalning. Avvikelseärenden sköts i huvudsak manuellt.

### **Processen för hemutrustningslån**

Hemutrustningslån är avsedda för inköp av hemutrustning och ges till flyktingar och vissa andra personer med utländsk härkomst som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet och som flyttar in i en bostad.

Under 2007 beviljade CSN cirka 9 000 ansökningar om hemutrustningslån, dvs. cirka 1 000 fler än året innan. Totalt utbetalades ungefär 127 miljoner kronor, medan 139 miljoner kronor återbetalades.

Lånet administreras i nära samverkan med kommunala flyktingmottagningar och Migrationsverkets förläggningar.

### Processen för officiell statistik

Den statistik som CSN framställer kan delas in i tre kategorier: officiell studiesocialstatistik som publiceras i enlighet med lagen och förordningen om officiell statistik; övrig studiesocial statistik; annan verksamhetsstatistik. Den studiesociala statistiken avser personer som beviljas respektive återbetalar studiestöd. Verksamhetsstatistiken tjänar i första hand som underlag vid uppföljning av CSN:s verksamhet.

Statistiken framställs huvudsakligen av utvärderings- och statistikenheten vid avdelningen för verksamhetsstöd.

## Ärendehantering

### Elektronisk dokumenthantering, EDH

Ett system med s.k. elektronisk dokumenthantering, EDH, introducerades 1997 inom hela CSN. EDH innebär att all inkommande post, alla dokument, skannas centralt och lagras digitalt. I och med den digitala lagringen görs samtliga dokument tillgängliga för alla handläggare som tilldelas ett ärende.

Samtidigt som EDH infördes, introducerades även ett nytt handläggningssystem, STIS, som gjorde det möjligt att hantera betydligt fler ärenden än tidigare maskinellt. Systemet innebär bland annat att varje inskannat dokument automatiskt knyts till rätt studiestödstagare.<sup>13</sup>

Numera förekommer knappast några enkla, manuella handläggningsärenden på CSN:s kontor. De enkla uppgifterna sköts maskinellt, förutom de ärenden som innehåller felaktiga uppgifter eller saknar vissa uppgifter. De ärenden som handhas manuellt är därför i allmänhet mer komplexa än tidigare. Under 2007 hanterades 40 procent av alla studiemedelsansökningar helt maskinellt

---

<sup>13</sup> I arbetet med att administrera studiestödet och hemutrustningslånen har CSN ett IT-system som i dagligt tal kallas för STIS (studiestödets informationssystem). STIS-systemet har tekniska kopplingar till andra myndigheters eller organisationers IT-system för att kontrollera, lämna över eller inhämta uppgifter. EDH är ett sätt att hantera dokument inom ramen för STIS.



från ankomstregistrering till första beslut. Allt arbete som sker vid årsskiften inför fastställande av årsbesked och betalningsplaner för återbetalningar och återkrav, utförs maskinellt. Av inbetalningarna hanteras 99 procent helt maskinellt.

Handläggningssystemet avser endast ärenden som rör kunderna, alltså inte CSN:s interna administration.

### **E-förvaltning och e-tjänster**

Under senare år har CSN satsat på att utveckla flera s.k. e-tjänster. Samtliga studiemedelstagare har exempelvis tillgång till tjänsten "Mina sidor" på myndighetens hemsida. Med hjälp av en personlig kod kan var och en logga in för att se status på sin ansökan, utbetalningar, skuld, beställa blanketter, ändra uppgifter och lämna studieförsäkringen. Under 2007 lämnades 65 procent av alla studieförsäkringar på detta sätt. 45 procent av uppgifter om ändrade förhållanden som lämnades av kunderna, gavs via Mina sidor.<sup>14</sup> En talsvarsfunktion finns också, som även denna bygger på inloggning med personlig kod.

För studier i Sverige går det att lämna in ansökan om studiemedel digitalt (e-ansökan) och även ändringar i ansökan kan göras digitalt, av studiemedelstagaren själv. Cirka 31 procent av alla ansökningar om studiemedel, tilläggsbidrag, tilläggs lån och merkostnadslån som lämnades 2007 var e-anmälningar.

Antalet e-brev till myndigheten har ökat kraftigt under senare år och var under 2008 uppe i drygt 270 000. E-breven skickas via ett webbformulär på myndighetens hemsida.

### **Nya system för ärendestyrning och styrning av e-post**

För att den totala mängden arbetsmoment, eller *ärenden*, som ingår i respektive verksamhetsprocess ska kunna hanteras och fördelas på ett rationellt sätt togs ett nytt ärendefördelningssystem i bruk under 2004.

För varje kontor bestäms varje år hur många och vilken typ av ärenden som kontoret ska handlägga. Systemet fördelar därefter alla ärenden elektroniskt, i enlighet med kontorens respektive

---

<sup>14</sup> Uppgifter om ändrade förhållanden kan även skickas från utbildningsanordnare och Försäkringskassan. Sådana ändringar skickas via fil.

uppdrag. Denna fördelning eller utportionering av ärenden sker dagligen. År 2007 skapades ett liknande system för fördelning av e-post. Inkommande e-brev fördelas dock i realtid, i den ordning som CSN tar emot dem.

De stora ärendegrupperna hanteras på samtliga kontor, t.ex. studiemedel och återbetalningar avseende studier i Sverige, extern information och utbildning, telefonservice och e-posthantering. Receptioner för kundbesök finns ännu så länge också nästan överallt. Mindre ärendegrupper handhas bara på vissa kontor:

- Studiemedel för studier utomlands sköts av kontoren i Linköping, Lund, Stockholm och Umeå. Linköping har dessutom ansvar för studiehjälp för gymnasiestudier i utlandet.
- Studiehjälp för gymnasiestudier i Sverige hanteras i Sundsvall, Falun/Gävle, Eskilstuna och Visby.
- Återbetalningsärenden för utlandsbosatta hanteras i Göteborg, Lund, Stockholm och Umeå. Umeå-kontoret har även hand om kravverksamheten för utlandsbosatta.
- Skuldsanering sköts av studiestödsavdelningens kravenhet.
- Kravverksamheten sköts av kravenheten och kontoret i Kalmar.

## Finansieringssystem och ekonomiska villkor

CSN:s administration finansieras i dag i huvudsak från CSN:s förvaltningsanslag och från inbetalda administrativa avgifter som redovisas mot förvaltningsanslaget.

### Nuvarande ekonomiska villkor

CSN:s administration kostade 2007 cirka 731 miljoner kronor, vilket är en minskning med 20 miljoner jämfört med året innan. För finansieringen tilldelades myndigheten

- ett anslag på cirka 365 miljoner kronor
- intäkter från avgifter och andra ersättningar på drygt 400 miljoner kronor
- intäkter av bidrag på 3,7 miljoner kronor
- finansiella intäkter på 2,2 miljoner kronor.

Av CSN:s samlade kostnader utgjordes 57 procent av personalkostnader, dvs. drygt 427 miljoner kronor. Det innebär att personalkostnaden ökade med lite mer än 24 miljoner kronor jämfört med året innan, i första hand på grund av löneökningar. CSN:s totala kostnader minskade dock eftersom kostnaderna för osäkra administrativa fordringar och konsultberoendet minskat, och nya avtal hade tecknats för maskintjänster, licenser och betalningstjänster.

### **Planerade besparingar**

CSN har sedan 2003 gått från budgetunderskott till budgetöverskott. Detta år genomfördes omfattande personalminskningar och flera kontor avvecklades. Ekonomin beräknas vara god till och med 2010. Därefter uppstår återigen ett underskott, då avgiftsintäkterna minskar och även tillgängliga internbudgetmedel blir mindre.

Fram till och med 2012 beräknas 60 tjänster försvinna jämfört med 2008, de allra flesta inom studiestödsavdelningen, dvs. inom kontorsorganisationen. Neddragningarna är, enligt CSN, framtvingade av de förväntade intäktsminskningarna under de kommande åren. Därutöver görs omprioriteringar av personalresurser till följd av nya behov.

## **3 Bedömning av CSN**

### **Effektiviseringar under senare år**

#### **Positiva förändringar**

Granskningsgruppen har inte funnit fog för det dåliga rykte som CSN haft under många år, och delvis fortfarande har.<sup>15</sup> Den verksamhet som CSN står för 2008 skiljer sig väsentligt från tidigare år. Den myndighet som vi besökt och undersökt framstår som i många delar effektiv och väl anpassad till sitt uppdrag.

---

<sup>15</sup> Se t.ex. Motion 2005/06:Ub204, Motion 2005/06:Ub427, CSN (2008a) och Motion 2008/09:Ub263.

Tabell 2 Genomsnittlig handläggningstid, dagar

	Total handläggningstid <sup>16</sup>		CSN-aktiv tid <sup>17</sup>	
	2002	2008	2002	2008
Studiemedel, studier i Sverige	20	11	11	4
Studiemedel, studier utomlands	32	27	14	12

Handläggningen av studiemedelsärenden gick 2008 betydligt fortare än tidigare. Vissa handläggningstider har mer än halverats under 2000-talet.

Även telefonservicen har stärkts. Under 2008 var den genomsnittliga väntetiden i kö 1.55 minuter, och 80 procent av alla samtal besvarades inom tre minuter. I en kundundersökning som CSN genomförde i februari–mars 2008 var 69 procent av de telefonkunder som begärt personlig service nöjda. Sex år tidigare fick CSN:s kunder vänta betydligt längre i telefon. År 2002 var kötiden 5.26 minuter och endast 55 procent av samtalen besvarades inom tre minuter. Under perioden har samtidigt antalet telefonsamtal minskat med drygt 400 000, från 1 997 200 under 2002 till 1 562 200 sex år senare.

Under 2008 besvarades de drygt 270 000 e-breven i allmänhet inom 1,5 dygn.

### Omorganisation och förändrade arbetssätt

Enligt flera intervjupersoner tog den positiva utvecklingen fart i början på 2000-talet. Då var missnöjet med den bristande effektiviteten utbrett, både inom och utom CSN.

I och med införandet av det nya annuitetslånesystemet 2001, och genom 2003 års nedbantning av kontorsorganisationen, avskaffandet av regionindelningen och kontorens förändrade roll skapades organisatoriska förutsättningar för en effektivare organisation. De organisatoriska förändringarna följdes av nya arbetssätt och rutiner. Processorienteringen innebar att arbetsprocesser och ansvarsfördelning synliggjordes. Ett nytt ärendehanteringssystem infördes, som gjorde att de miljontals ärenden som hamnar på

<sup>16</sup> Med *total handläggningstid* menas den tid det tar från det att ett ärende registreras till ärendet beslutas eller avslutas. Tid för komplettering och tid hos annan myndighet ingår i handläggningstiden.

<sup>17</sup> *CSN-aktiv tid* avser den tid då CSN hanterar ett ärende. Här ingår inte den tid då CSN:s handläggare väntar på uppgifter från studerande eller andra uppgiftslämnare.

handläggarnas skrivbord varje år numera kan hanteras på ett betydligt mer effektivt sätt än tidigare.

Under intervjuerna framfördes att när CSN fick en ny ledning 2006 intensifierades effektiviseringsarbetet ytterligare.

### **Automatisering och digitalisering**

Granskningsgruppen kan konstatera att en massiv satsning på att minska den manuella kundservice och handläggningen har gjorts inom CSN under den senaste tioårsperioden. Allt större delar av arbetet har automatiserats, dels i och med införandet av elektronisk dokumenthantering och ett nytt ärendefördelningssystem tidigare under 2000-talet, dels med den satsning på e-förvaltning, dvs. digitalisering av framför allt kundservice och handläggning, som nu pågår. Vi bedömer att CSN:s satsningar inom IT-området har varit offensiva och skapat förutsättningar för 2000-talets kortare handläggningstider och förbättrade kundservice.

### **IKT-strategi**

Enligt CSN:s strategiska plan har informations- och kommunikationstekniken, IKT, en nyckelroll i myndighetens långsiktiga utvecklingsarbete. Inför 2012 ska e-förvaltningen utvecklas och teknikstödet moderniseras. IKT-styrningen inom myndigheten ska förbättras och informationssäkerheten ska vara hög. Målet är att skapa en fullt utvecklad e-förvaltning, med säkra e-tjänster och automatisering inom alla verksamhetsområden, interaktiva väglednings- och simuleringstjänster, elektroniska kundmöten, samt fungerande elektroniskt informationsutbyte med samarbetsparter och andra myndigheter.

Granskningsgruppen ser ingen anledning att ifrågasätta myndighetens framtidsplaner. De framstår som adekvata och i linje med det utvecklingsarbete som hittills bedrivits. Samtidigt har vi inte någon mall eller modell att bedöma CSN:s IT-satsningar mot.

## Riktlinjer för myndigheters e-förvaltning saknas

I rapporten *69 myndigheter redovisar 915 strategiska insatser för utveckling av e-förvaltningen* konstaterar Verket för förvaltningsutveckling, Verva, att det inte finns någon målbild eller något gemensamt strategidokument för myndigheternas förväntade e-förvaltningsutveckling. Det saknas indikatorer för mätning av nyttan med e-förvaltningen. Verkets slutsats är att för att göra det möjligt att över tid följa upp och jämföra myndigheters arbete behöver regeringen utarbeta en handlingsplan för myndigheternas e-förvaltningsutveckling, med mål, prioriteringar och indikatorer angivna.<sup>18</sup>

Ytterligare rekommendationer till regeringen är:

- Strukturella hinder för fördjupad e-förvaltningsutveckling behöver undanröjas.
- Myndigheternas samverkan kan fortsatt samordnas och stimuleras för att öka e-förvaltningens interna och externa nytta.
- E-förvaltningen måste fokusera på nyttan för medborgare och företagare.
- E-förvaltningsutvecklingen måste kopplas tydligare till behovet av förändrade arbetssätt och kompetenskrav.
- Myndigheternas integrering och samverkan kring information och processer behöver fördjupas.
- Innebörden och syftet med uppföljning av IT-kostnader behöver förtydligas.

Verva avvecklades i december 2008. Under första kvartalet 2009 planerar regeringen att inrätta en E-delegation som ska få i uppgift att bl.a. ansvara för att regeringens handlingsplan för e-förvaltning genomförs och att myndigheternas IT-kostnader följs upp.<sup>19</sup> Delegationen ska dessutom öka samspelet mellan regeringen, myndigheter, kommuner, landsting och näringsliv samt ansvara för att samordna IT-standardiseringen inom staten.

---

<sup>18</sup> Verva (2008).

<sup>19</sup> I januari 2008 presenterade regeringen en nationell handlingsplan för den svenska e-förvaltningen. Planen syftar till att förbättra samordningen av det strategiska e-förvaltningsarbetet inom Regeringskansliet. Fyra insatsområden pekas ut: regelverk för myndighetsövergripande samverkan och informationshantering; tekniska förutsättningar och IT-standardisering; gemensamma verksamhetsstöd, kompetensförsörjning och samlad uppföljning; förvaltningens kontakter med medborgare och företagare. Regeringen (2008).

## Robust e-förvaltning med inriktning mot handläggning och kundservice

Granskningsgruppen konstaterar att det saknas indikatorer, mål och prioriteringar för en djupare analys av effektiviteten i myndigheters e-förvaltning. Vi har därmed inga möjligheter att inom ramen för detta uppdrag bedöma CSN:s IT-kostnader eller IT-val ur ett ekonomiskt eller IT-tekniskt perspektiv.<sup>20</sup> Gruppen instämmer i Vervas bedömning att regeringen behöver utarbeta en handlingsplan för myndigheternas e-förvaltningsutveckling.

Vår generella bedömning är dock att CSN:s satsningar inom IT-området har varit offensiva och haft stor betydelse för att handläggning och kundservice har kunnat förbättras under 2000-talet.

Arbetet förefaller också ha varit framgångsrikt i bemärkelsen att de system och hjälpmedel som tagits i bruk har varit robusta så här långt. I de intervjuer som gruppen genomfört har poängterats att tekniken fungerar tillfredsställande och att driftsstörningarna är förhållandevis få.

Även många av kunderna verkar i huvudsak nöjda. CSN har undersökt hur studiestödstagarna uppfattar de nya digitala tjänsterna. I undersökningar som genomfördes under 2006 och 2007 uppger 94 procent av användarna av tjänsten *Mina sidor* på myndighetens hemsida att tjänsten fungerar mycket bra eller bra. Ungefär 80 procent av dessa användare antingen studerar eller tänker börja studera på högskola. Under 2007 genomfördes även en undersökning av studiemedelstagarnas syn på e-ansökan. Resultaten visar att de flesta som använder den här tjänsten är högskolestuderande, vana datoranvändare och har egen dator. Många av dem som avstår från elektronisk ansökan är jämförelsevis unga och saknar e-legitimation. Andra tycker inte att de fått tillräcklig information om tjänsten. Ytterligare ett skäl att avstå är att pappersansökan anses enklare att hantera.

---

<sup>20</sup> Under 2007 kostade CSN:s verksamhet med IT-anknytning cirka 227 miljoner kronor, fördelade på:

- verksamhetsutveckling: 55 miljoner kronor /65 årsarbetskrafter
- underhåll: 20 miljoner kronor/23 årsarbetskrafter
- systemdrift: 152 miljoner kronor (inklusive kostnader för externa driftsavtal och interna resurser).

## Kvalitetsarbete

År 2007 överklagades cirka 6 600 av CSN:s beslut om studiemedel. Av dessa ändrade CSN ungefär 40 procent, dvs. cirka 2 500 beslut, eftersom de varit bristfälligt utredda, för att regeltillämpningen varit felaktig eller för att kunden inte lämnat tillräcklig information.<sup>21</sup>

Efter att satsningarna på att korta handläggningstider och väntetider dominerat det inre arbetet under en följd av år, har kvalitetsfrågorna börjat få större utrymme på senare tid. Detta framkom vid intervjuerna.

## Handläggning av ärenden av utredningskaraktär

Framför allt med start under 2007 har flera åtgärder genomförts som syftar till att öka kvaliteten i handläggning och kundservice. Detta framgick under intervjuerna. Numera finns t.ex. kvalitetsmål för myndighetens olika verksamheter fastställda, samt för kontorens och enheternas arbete.

Kvalitetsmål har även formulerats för de stickprovsundersökningar som sedan ett par år tillbaka görs av delar av studiestödsprocessen och av vissa ärendetyper. Undersökningarna riktas för det mesta mot ärenden av utredningskaraktär, inom verksamhetsområden som identifierats som särskilt problematiska. Kontrollerna har under de senaste åren skett månadsvis. Tidigare var det vanligare med engångsgranskningar. Under 2008 undersöktes på detta sätt studieresultatprövningen för studiemedel i Sverige, extra tillägg för studiehjälp i Sverige, samt återbetalning och betalningsvillkor vid återbetalning. När det gäller studiemedel för utlandsstudier beräknas granskningarna komma igång under vintern 2009.

Dessutom har en specialistfunktion inrättats inom samtliga verksamhetsgrenar, på samtliga kontor. Specialisterna ansvarar för kvalitetsgranskningar, viss metodutveckling och information om förändringar i rutiner och arbetssätt. Studiestödsavdelningens enhet för handläggarsöd samlar in och bearbetar handläggarnas förslag på förbättringar i arbetssätt och rutiner, och CSN:s jurister bidrar med råd i rättsliga frågor. Interna seminarier och utbild-

---

<sup>21</sup>De ärenden som CSN inte ändrar självt, skickas vidare till Överklagandenämnden för studiestöd, ÖKS, för bedömning. Under 2007 ändrade ÖKS mindre än fem procent av dessa överklagade studiemedelsärenden till den klagandes favör.



ningsinsatser genomförs för att sprida information om förändringar i arbetsmetoder och riktlinjer.

Det är vår bedömning att systemet för kvalitetsgranskning och kvalitetsutveckling är ambitiöst och i linje med myndighetens uppdrag. Framför allt förefaller arbetet med att stärka handläggningen av utredningsärenden ske allt mer systematiskt.

### **Kundservice och enklare handläggning**

Vårt intryck är att kvalitetsgranskningarna relativt ensidigt inriktas mot de mer komplexa utredningsärendena, där utrymmet för tolkningar och individuella bedömningar är störst. Att det ibland blir fel även när det gäller de enklare ärendena bedömer vi som ofrånkomligt med tanke på den stora mängd ärenden och kontakter som CSN hanterar varje år.

Även krångel med enkla uppgifter innebär att kunder drabbas, i och med att fel beslut tas, utbetalningar försenas, etc. Flera av de samtal som granskningsgruppen lyssnade på under höstens kontorsbesök handlade om felaktig hantering från CSN:s sida. Uppgifter hade skickats till CSN utan att CSN hade registrerat dessa, felaktiga uppgifter hade registrerats, felaktiga besked hade givits, etc. Med tanke på hur få samtal gruppen lyssnade på, och hur relativt många av dessa som handlade om fel i CSN:s hantering, frågar vi oss hur stor totalmängden felaktigheter egentligen är. Vi bedömer att det interna kvalitetsarbetet i större utsträckning än i dag bör inriktas mot att undersöka förekomsten och minimera antalet ”enklare” felaktigheter i hanteringen. Hittills kontrolleras t.ex. inte äktheten i inskannade dokument på ett systematiskt sätt.

### **Kompetensförsörjning**

De anställdas kompetens uppfattar vi som en annan framgångsfaktor i det pågående utvecklingsarbetet.

## Kompetens- och personalförsörjningsstrategi

Den kompetens- och personalförsörjningsstrategi som ingår i CSN:s strategiska plan innefattar fyra fokusområden:

- en effektiv organisation
- långsiktigt samordnad strategisk kompetensförsörjning
- tydligt ledarskap
- bred förankring inom CSN:s målbild och vägledande förhållningssätt.

Strategin innebär att arbetssätt och rutiner kontinuerligt ska anpassas. Nya vägar ska prövas och nödvändiga omprioriteringar genomföras. Att de anställda har rätt kompetens behöver säkerställas och alternativa kompetensförsörjningssätt prövas. Kompetensinsatserna ska stärkas inom olika strategiska områden. Frågor som har med ledarutveckling och ledarförsörjning ska prioriteras, och kontinuerliga diskussioner ska föras om målgrupper, förhållningssätt och värdegrund.

## Förändrade kompetenskrav

För anställning som studiestödshandläggare inom CSN, på studiestödsavdelningen, fordras minst treårig gymnasieutbildning. Högskoleutbildning är meriterande, samt erfarenhet av arbete med kundservice. Detta är alltså den utbildning och erfarenhet som förväntas av de handläggare som arbetar med studiemedelsprocessen, återbetalningsprocessen respektive studiehjälpsprocessen ute på CSN:s olika kontor.<sup>22</sup>

Denna utbildningsgrund kompletteras inom CSN med intern utbildning och en relativt lång introduktionsperiod, där den nye medarbetaren successivt skolas in och kommer att utföra allt mer komplexa arbetsuppgifter. Normalt tar det mellan ett och två år innan en handläggare kan fungera självständigt i arbetet.

Det är vårt intryck att den grundläggande, interna utbildning som CSN erbjuder sina anställda i flera avseenden har varit väl anpassad efter organisationens kunskapsbehov. Via grundutbildningar, enskilda utbildningsdagar och seminarier har de anställda

---

<sup>22</sup> Granskningsgruppens analys av kompetenskrav inom CSN har koncentrerats till studiestödsavdelningen, dvs. till den avdelning som ansvarar för kundkontaktarna och som samtidigt är den största av myndighetens avdelningar.

hållits à jour med regelsystemet och förändringar i detta, och informerats om förändringar i arbetssätt och rutiner. En diskussion förs kontinuerligt om bedömningskriterier och beslutsunderlag, och resultaten från de kvalitetsgranskningar som genomförs återförs till handläggarna. Under de senaste två åren har särskilda satsningar gjorts på kompetensutveckling inom återbetalnings- och återkravsområdet.

De förändringar av arbetssätt och arbetsorganisation som genomförts inom CSN under senare år har inneburit att den enklare kundservicen automatiserats. Som en konsekvens är många av de ärenden som fortfarande sköts manuellt mer svårhanterliga än tidigare. Kunskapsbehoven har därmed förändrats. Inom granskningsgruppen frågar vi oss om studiestödshandläggarnas kunnande räcker till? I flera av de telefonsamtal som gruppen lyssnade på under platsbesöken förutsattes både kunskaper om utbildningssystem och i sociala frågor som vi inte är säkra på att alla anställda verkligen har. Hur väl rustad är man t.ex. som handläggare att hantera invecklade frågor som rör studiemedel för högskolestuderande om man inte själv har högskoleutbildning och därmed den systemförståelse som utbildningen ger? Hur kapabel är en handläggare inom CSN att hantera ärenden som berör komvuxstuderande med utländsk härkomst och krångliga ekonomiska och sociala villkor, om handläggaren själv bara har erfarenhet från ungdomsårens gymnasieutbildning?

Under intervjuerna diskuterades dessutom planer på nya arbetsuppgifter av vägledande och socioekonomisk karaktär som, enligt vår bedömning, kräver delvis andra kvalifikationer än vad CSN-handläggaren i gemen rimligen har.

## **Regelverket påverkar effektiviteten**

### **Bättre regler och bättre regeltillämpning**

I CSN:s strategiska plan anges fyra verksamhetsstrategier för arbetet fram till och med 2012. En av dessa är den s.k. regelstrategin. Denna innehåller fyra fokusområden:

- ett regelverk som följer sin tid
- regler som hindrar fel och fusk

- regler för effektiv administration och utbyggda e- och självservice-tjänster
- korrekt och enhetlig tillämpning.

Strategin innebär att under de närmaste åren kommer CSN att arbeta för att studiestödssystemets regler ska följa samhällsutvecklingen, framför allt inom utbildningsväsendet och när det gäller frågor om låntagande och skuldhantering. Reglerna ska vara tydliga och lättbegripliga – ökad schablonisering förespråkas – och de ska utformas så att de förhindrar felaktiga utbetalningar. Regelverket ska även fungera väl i ett system med e-förvaltning samt tillämpas korrekt och enhetligt.

Även i myndighetens verksamhetsplan för 2008 och i regleringsbrevet för 2008 anges att regelverket och regeltillämpningen ska förbättras.

### Detaljerade regelverk – omständlig administration

Under platsbesöken återkom ledning och övriga anställda till det regelverk som styr studiestödet och som anger förutsättningarna för CSN:s arbete. Budskapet var entydigt: Den detaljreglering som studiestödslagen, studiestödsförordningen och myndighetens regleringsbrev innebär, begränsar CSN:s handlingsutrymme och gör administrationen till en svårarbetad och krånglig verksamhet. Under de senaste åren har CSN skickat ett 50-tal förslag på förändringar av lag och förordning till Utbildningsdepartementet. Vissa av dessa, t.ex. en begäran om att regeringen ska verka för internationella överenskommelser som gör det möjligt att driva in studielån i utlandet, har syftat till att effektivisera administrationen.

Det är även vår slutsats att studiestödslagen och studiestödsförordningen innebär en långtgående detaljreglering av studiestödssystemet. Regelverket förutsätter en mängd individuella bedömningar och beslut, ständiga omprövningar av beslut och fortlöpande kontroller. Med sådana bestämmelser är det svårt att undvika att delar av studiestödsadministrationen blir arbetsintensiv och omständlig. I dag hanteras t.ex. samtliga ärenden som berör studiemedel för utlandsstudier manuellt. Detta beror i huvudsak på att regelsystemet förutsätter individuell hantering som inte enkelt låter sig automatiseras. Med mer standardiserade och schablonise-

rade regler skulle det bli enklare, jämfört med i dag, att effektivisera administrationen.

Detta betyder dock inte att effektivisering är omöjlig inom ramen för det nuvarande systemet, eller att de förändringar av verksamhet och organisation som CSN genomfört under senare år inneburit att effektiviseringen drivits så långt som är faktiskt möjligt.

### Tre förbättringsområden

Även om granskningsgruppen har funnit att CSN:s arbete har rationaliserats under senare år finns fortfarande effektiviseringsvinster att göra i det utåtriktade arbetet mot kunderna. Nedan diskuteras följande förbättringsområden:

- stödet till komvuxstuderande<sup>23</sup>
- studiemedel för utlandsstudier
- felaktiga utbetalningar.

### Stödet till komvuxstuderande

Det första förbättringsområde som granskningsgruppen identifierar är stödet till komvuxstuderande.

Komvuxstuderandes studiemedel hanteras på alla kontor, som delar av studiemedelsprocessen och återbetalningsprocessen.

---

<sup>23</sup>När granskningsgruppen fortsättningsvis diskuterar behovet av stärkt stöd till komvuxstuderande avses i första hand studerande inom den kommunala vuxenutbildningen på grundskolenivå och gymnasial nivå som kommunerna är huvudman för. Kommuner har enligt skollagen möjlighet att antingen anordna komvuxutbildning i egen regi eller att uppdra åt andra att genomföra utbildning för vuxna, dvs. att uppdra åt andra att anordna utbildning på grundskolenivå och gymnasial nivå å kommunens vägnar. I dagsläget bedrivs ungefär en femtedel, 21 procent, av den kommunala vuxenutbildningen på entreprenad. Andelen upphandlad utbildning varierar stort mellan kommunerna. Enligt skollagen (1985:1100) får kommunerna endast delegera den myndighetsutövning som hör till lärares utgifter i entreprenadförhållandet. Det innebär att kommunen fortfarande har ansvaret för rektorsfunktionen och myndighetsutövning i form av mottagande, intagning och utfärdande av betyg. Även folkhögskolan anordnar grundläggande och gymnasial vuxenutbildning.

### Svårt att förstå, svårt att förklara, svårt att göra rätt

De besök och intervjuer gruppen har genomfört visar att CSN:s olika kundgrupper har vitt skilda behov av information och studieekonomiskt stöd. Gymnasieeleverna märker CSN knappt av. Hanteringen av studiehjälpen sköts till 95 procent maskinellt. En genomsnittlig högskolestuderande kräver inte heller särskilt mycket uppmärksamhet. Studenterna har i allmänhet inte särskilt svårt att överblicka studiemedelssystemet, eller att använda webbsidor och telefoner för att ansöka om medel och kommunicera med CSN.

För komvuxstuderande kan situationen vara en annan, framför allt för studerande på grundskolenivå. Dessa behöver mer stöd och information än andra grupper och kan ha svårare att förstå den information som ges. Detta framkom i intervjuerna med CSN:s anställda. En majoritet av dem som besöker CSN-kontorens receptioner är komvuxstuderande, och de ärenden som avser de här gruppernas studiemedel är ofta både mer tidskrävande och mer svårbedömda än andra. En bedömning som gjordes under en intervju var att vuxenstuderande "utgör 25 procent av kunderna och tar 75 procent av tiden". Att behovet av stöd och information är större har delvis att göra med elevgruppernas sammansättning, med språkproblem som gör kommunikationen svårare. Inom utbildningar på grundskolenivå är 86 procent av de studerande födda utomlands. Det är också inom dessa utbildningar som andelen studerande med utländsk bakgrund ökat mest under de senaste åren. Inom utbildningar på gymnasial nivå utgör andelen utlandsfödda mindre än 30 procent.

Men att de studerande kan ha svårt att förstå beror inte bara på språket. Det har också att göra med att studiemedelssystemets regler kan vara besvärliga att kombinera med komvuxutbildningens flexibla uppläggning och de studerandes skiftande förutsättningar och behov. Bestämmelserna kan vara svåra att tillämpa. Det är inte självklart hur bedömningar ska göras och vilka beslut som är riktiga. CSN undersökte 2007 skolornas rapportering inom den kommunala vuxenutbildningen. Undersökningen visade att skolorna sinsemellan gjorde olika bedömningar, framför allt av vad som ska gälla vid rapportering av studieinaktivitet, avbrott av kurs och sjukfrånvaro.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> CSN (2008c).

Vid det besök vid en komvuxenhet i Eskilstuna som delar av granskningsgruppen deltog i, framstod den komvuxstuderandes vardag som lätt Kafka-artad, med obegripliga regler och svårbegriplig information om de ekonomiska villkoren för studierna. Det händer att studiemedelstagare inte är medvetna om att när de ansöker om studielån är det faktiska lån som de tar som ska betalas tillbaka. Andra känner inte till att det finns en fribeloppsgräns. Relativt många inom den här gruppen avbryter sina studier i förtid, når inte upp till sitt studieåtagande eller ändrar inriktning eller omfattning under studiernas gång. Dessa blir återbetalnings-skyldiga. Kommunens studievägledare får ägna en allt större del av arbetstiden åt att försöka förstå och förklara studieekonomiska frågor. Liknande resultat har kommit fram vid andra intervjuer.

### **Komvuxstuderandes studiemedel bör synliggöras**

Granskningsgruppen menar att en förutsättning för att hanteringen av komvuxstuderandes studiemedel ska kunna effektiviseras ytterligare är att arbetet synliggörs på ett annat sätt än i dag.

CSN:s kundverksamhet beskrivs i form av processer. Av processerna framgår hur arbetet ska genomföras, dvs. vilka arbetsmoment som ska göras när, i vilken ordningsföljd och på vilket sätt.

Vår granskning har dock visat att i en i övrigt processtyrd organisation finns ingen processbeskrivning som svarar mot hanteringen av studiemedel för komvuxstuderande. Komvuxstuderande behandlas tillsammans med studerande på eftergymnasial nivå inom ramen för en och samma studiemedelsprocess. Detta innebär, bedömer vi, en risk för att de särskilda villkor som gäller för komvuxstuderande inte uppmärksammas, att anpassade arbets-sätt inte utvecklas. Framför allt i beviljningen framstår arbetet med studiemedel till komvuxstuderande som mer komplext än till studerande på eftergymnasial nivå. Komvuxstuderande behöver även bättre information än i dag för att ansökningsförfarandet ska fungera smidigt.

Även i ekonomiskt avseende behöver komvuxutbildningen göras mer synlig. I CSN:s ekonomiska redovisning görs inte åtskillnad mellan handläggningstider och styckkostnader för studiemedel för studier på grundskolenivå, gymnasial nivå respektive eftergymnasial nivå. Det går alltså inte att se hur mycket

hanteringen av studiemedel för utbildning på grundskole- och gymnasial nivå kostar, eller hur tidskrävande den är, jämfört med andra delar av administrationen.

### Stärkt stöd – lokal samverkan

Inom CSN finns planer på att stärka informationen till skolhuvudmän och studiemedelstagare, samt på att utveckla arbetet med studiesocial vägledning. Planerna beskrivs i myndighetens strategiska plan 2008–2012. Det första av de nio målområden som anges i denna är ”proaktiv studiesocial vägledning”. Denna innebär:

- Information om vad det innebär att ta studielån ska vara tydlig.
- Tid för vägledning ska kunna bokas.
- CSN samverkar aktivt och systematiskt med vägledare inom kommuner och andra utbildningsanordnare.
- CSN samverkar med myndigheter inom trygghetssystemen för god vägledning till kunderna i deras planering av studiefinansiering och andra studiesociala frågor.
- Studievägledare inom vuxenutbildningen erbjuds tekniska hjälpmedel för planering av vuxenutbildning inklusive studiefinansiering.

Under intervjuerna framhölls att information och vägledning till framför allt vuxenstuderande ska stärkas, att detta är områden som är tänkta att satsas på i framtiden. På de kontor som granskningsgruppen besökte arbetar handläggarna med att stärka informationen till utbildningsanordnare i närområdet. Utbildningen av ”vidareinformatörer” inom kommunerna beskrevs som prioriterad.

CSN:s framtida satsning på information och vägledning till vuxenstuderande verkar väl motiverad, anser vi. Men vi bedömer samtidigt att den information och vägledning som erbjuds bör omfatta mer än enbart studieekonomi. Även information och råd behövs som knyter studiemedelssystemet till den studerandes sociala situation och till de villkor som gäller för utbildningen.

Det innebär att vi anser att ansvaret för en förstärkt vägledning till komvuxstuderande inte i första hand hör hemma inom CSN. Den samlade kunskapen om villkoren för komvuxstudier och om komvuxstuderandes situation finns inom kommunerna. Med ett uppdrag som begränsas till administrationen av studiemedelssyste-



met finns inte inom CSN den genuina kunskap om utbildnings-systemen eller om enskilda studiemedelstagare som skulle behövas. Det betyder inte att vi anser att CSN skulle stängas ute från den här typen av insatser. Tvärtom, den kunskap som CSN:s handläggare har om studiemedelssystemet behövs för att stödja skolhuvudmännen, framför allt i arbetet med studie- och yrkesvägledningen. CSN behöver på ett systematiskt sätt samverka med kommunerna i dessa frågor. Med stärkt samverkan förbättras inte bara den kommunala vägledningen och informationen. Ett stärkt utbyte skulle också innebära att CSN:s handläggare får en djupare kunskap om de komvuxstuderandes villkor, som är betydelsefull i handläggarnas arbete med kundservice och handläggning av studiemedlen.

### **Förändringar i kontorsorganisationens dimensionering och lokalisering**

Den stärkta samverkan mellan CSN och skolhuvudmännen som vi ser framför oss förutsätter förändringar i kontorens uppdrag och lokalisering, samt att kontoren får ett tydligt regionalt ansvar för vissa informations- och samverkansinsatser.

Vår uppfattning är att information och rådgivning om de studieekonomiska villkoren för komvuxstudier inte uteslutande bör ges via webbsidor och telefon. Även direkta möten är nödvändiga. CSN har genomfört flera undersökningar av hur studiemedelstagarna uppfattar de nya digitala tjänsterna. I undersökningar av låntagarnas erfarenheter av tjänsten "Mina sidor" på CSN:s hemsida, som genomfördes under 2006 och 2007, uppger ungefär 80 procent av användarna att de antingen studerar eller tänker börja studera på högskola. Andra undersökningar visar att de flesta som nyttjar möjligheten att ansöka om studiemedel elektroniskt är högskolestuderande och vana datoranvändare. De komvuxstuderande använder inte de digitala tjänsterna i samma utsträckning som andra. Av intervjuerna har framkommit att det också i första hand är de komvuxstuderande som söker sig till CSN:s receptioner. Många av dessa studerande föredrar att möta handläggarna direkt, för att kunna samtala och få råd.

Ett långsiktigt och systematiskt samarbete mellan CSN och kommunala skolhuvudmän behöver etableras. Det ska inte handla om enstaka insatser eller försök, utan om att bygga upp en stabil

verksamhet som varar över tid. Detta kräver till att börja med att samarbetet planeras nationellt. Utifrån en nationell analys av skolhuvudmännens och de studerandes behov bestäms var i landet CSN:s handläggare behöver befinna sig.

Vår granskning har visat att i väglednings- och informationsfrågor samarbetar CSN:s handläggare i dag lokalt, med de kommunala skolhuvudmän eller skolor som finns i närheten av respektive kontor. Skolor och skolhuvudmän utom kontorens räckvidd erbjuds inte samma service. Gruppens bedömning är att med nuvarande kontorsorganisation fördelas informationsinsatser och kunskapsutbyte ojämnt och ofullständigt över landet.

Vi menar att inför framtiden behöver CSN-kontorens uppdrag och lokalisering ses över. Den geografiska lokaliseringen av CSN:s kontor är historiskt betingad, kontorsorganisationen har CSN "ärvt". De nuvarande kontoren var ursprungligen studiemedelsnämnder och vuxenutbildningsnämnder och kontoren finns kvar på de orter där dessa nämnder en gång placerades. Om man inom CSN fick bygga upp en kontorsorganisation från början är det inte självklart att de nya kontoren skulle hamna på samma orter. Detta ansåg både anställda och ledning under intervjuerna. Att den kundservice och handläggning som utförs på vart och ett av kontoren är geografiskt obunden har framgått både av skriftliga underlag och av de intervjuer som genomförts. Kundservice och handläggning som avser studiehjälp, studiemedel och återbetalning utförs på de flesta kontoren, utan regional anknytning. Även telefonsamtal och e-brev sprids mellan kontoren. Det betyder att denna typ av ärenden egentligen kan utföras var som helst i landet.

Att den offentliga förvaltningen ska anpassas efter medborgarnas behov, och inte efter myndigheternas, är en central utgångspunkt i den pågående utredningen av lokal service i samverkan.<sup>25</sup> Samhällsservice bör vara likvärdigt tillgänglig för alla, men inte ha samma innehåll eller erbjudas på samma sätt överallt. Enligt utredningen ska efterfrågan tjäna som ledstjärna för organiseringen av serviceutbudet, och för detta krävs gränsöverskridande samordning i produktion och leverans av offentliga tjänster. Stat och kommun behöver samverka, fastslår utredaren i delbetänkandet

<sup>25</sup> Regeringen tillsatte 2007 utredningen *Utveckling av lokal service i samverkan* (Dir. 2007:68). Utredningen ska stödja de statliga myndigheterna i deras arbete med lokala servicekontor och andra samverkansinitiativ, samt utreda former för samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner. Målet för utredaren är att förbättra tillgängligheten till offentlig service i hela landet och att möjliggöra en fortsatt effektivisering av den offentliga tjänstproduktionen. Arbetet ska avslutas senast den 1 november 2009.

*Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen* (SOU 2008:34). Brist på samverkan beskrivs som ett slöseri med ekonomiska resurser och kompetens.

### Studiemedel för utlandsstudier

Granskningsgruppen bedömer att administrationen av studiemedel för utlandsstudier behöver effektiviseras ytterligare.

### Ansvarsfördelning inom CSN

Studiemedel för studier utomlands hanteras vid CSN-kontoren i Umeå, Lund, Stockholm och Linköping. Varje kontor ansvarar för ett begränsat antal länder. Kontoren i Göteborg, Lund, Stockholm och Umeå handlägger återbetalningsärenden för utlandsbosatta återbetalare. Umeå-kontoret administrerar all kravverksamhet för dessa grupper. Kontoret samarbetar med Intrum Justitia. Kontoret i Linköping har ansvar för studiehjälp för gymnasiestudier i utlandet, samt för de flesta utbytesstudenterna.

Budgetåret 2007 betalade CSN ut 1,9 miljarder kronor i studiemedel till cirka 27 800 utlandsstuderande.<sup>26</sup>

- Styckkostnaden per ärende som rör studiemedel för utlandsstudier har ökat från 654 kronor år 2002 till 1 390 kronor år 2007. Ökningen har delvis att göra med olika beräkningsmodeller.<sup>27</sup>
- Den genomsnittliga handläggningstiden är densamma 2007 och 2002, dvs. 14 dagar.

Alla ärenden som avser studiemedel för utlandsstudier prövas manuellt.

---

<sup>26</sup> Riksrevisionen (2008).

<sup>27</sup> CSN:s föreskrifter innehåller bl.a. bestämmelser om vad som ska gälla vid distansstudier, krav på grundläggande behörighet för den som ska studera språk på icke-akademisk nivå, schablonstudietider för utbildningar i olika länder och bestämmelser om vissa särskilda utbildningar, t.ex. flygskolor och sjukvårdsutbildningar.

## Regler för utlandsstudier

Många av reglerna för studiemedel för utlandsstudier är desamma som vid studier i Sverige. Exempelvis gäller samma bestämmelser om studietider, maximitider, om prövning av studieresultat och om åldersgränser. Studiestödslagen och studiestödsförordningen innehåller även bestämmelser som bara gäller för studier utomlands.<sup>28</sup>

Utöver de bestämmelser som finns i studiestödslagen och studiestödsförordningen har CSN bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om rätt till studiemedel för studier utomlands.<sup>29</sup>

## Komplex och svagt strukturerad, manuell hantering

Det finns flera förklaringar till varför administrationen av utlandsstudiemedel blir svårhanterlig. En orsak är att utländska utbildningsanordnare inte har någon uppgiftsskyldighet i förhållande till CSN. Detta innebär en stor skillnad jämfört med vad som gäller i Sverige. Här kan CSN inhämta uppgifter direkt från inhemska register, t.ex. LADOK. Nästan alla uppgifter om studenternas utlandsstudier och utlandsprestationer passerar däremot via den studerande själv, t.ex. antagningsbesked, studieförsäkran, betygsdokument från skolan och uppgifter om studieresultat. CSN måste lita på den sökandes uppgifter.<sup>30</sup> Studieresultatprövningen blir dessutom extra rörig i och med att olika länder använder olika system för att redovisa studieresultat, samtidigt som postgången och tidsskillnader försvårar kontakterna mellan CSN och studenterna.

<sup>28</sup> Särskilda bestämmelser vid studier utomlands är t.ex.:

- En studerande måste ha varit bosatt i Sverige i två av de senaste fem åren för att få studiemedel för studier utomlands.
- Utländska medborgare kan, undantaget utländska medborgare som ska jämföras med svenska medborgare, enbart få studiemedel för studier utomlands om det rör sig om ett utbytesprogram och då i högst ett år.
- CSN prövar om utländska utbildningar ska ge rätt till studiemedel eller inte. Vid studier i Sverige görs denna prövning även av andra, t.ex. av Högskoleverket.
- Utländsstuderande får utbetalningen för hela den första studieperioden, vanligtvis en termin, samlat och i förskott, oftast innan studierna påbörjats. För studier i Sverige betalas studiemedlen ut månadsvis.

<sup>29</sup> CSN:s föreskrifter innehåller bl.a. bestämmelser om vad som ska gälla vid distansstudier, krav på grundläggande behörighet för den som ska studera språk på icke-akademisk nivå, schablonstudietider för utbildningar i olika länder och bestämmelser om vissa särskilda utbildningar, t.ex. flygskolor och sjukvårdsutbildningar.

<sup>30</sup> Överenskommelser om informationsutbyte har slutits med ett mindre antal utbildningsanordnare i utlandet.

Det här arbetssättet kritiseras i en rapport från Riksrevisionen. Ett av de stora problemen med hanteringen av utbetalningar och återkravsfordran för utlandsboende är, enligt rapporten, att arbetet i stor utsträckning bygger på uppgifter från studenterna själva.<sup>31</sup> Ett annat problem är att studenter som läser utomlands får stora studiemedelsbelopp utbetalade i förväg.

Enligt Riksrevisionen brister CSN:s interna styrning och kontroll. Granskningsgruppens intryck överensstämmer med Riksrevisionens kritik. Arbetet med utlandsstudiemedel utförs helt manuellt och enligt vår mening sker det inte tillräckligt systematiskt. Strategier, rutiner och hjälpmedel förefaller bristfälliga. Därmed finns en risk att kvaliteten i arbetet i alltför stor utsträckning kommer att vila på enskilda handläggares förmåga och engagemang.

Bedömningen av vilka utländska utbildningar som ska ge rätt till studiestöd görs av Högskoleverket eller CSN. Ungefär 3 000 nya utbildningar prövas per år. Ett internt register över utbildningsanordnare och studiestödsberättigande utbildningar har upprättats och under 2007 lades 1 420 nya skolor in i detta. Registret uppdateras i samband med att ansökningar om studiemedel kommer in. Någon löpande översyn, för att t.ex. sortera bort inaktuella utbildningsanordnare och utbildningar eller för att komplettera registret mer systematiskt, görs inte.

CSN fastställer även vilka studietider som gäller vid olika skolor och högskolor, dvs. bedömer utbildningarnas omfattning och terminstider för att kunna ta ställning till hur mycket studiestöd den studerande har rätt till. Det här är ett tidskrävande detektivarbete, framhölls under intervjuerna. Ett arbete med att införa fasta studietider, dvs. att standardisera bedömningen av studietiderna i vissa länder, har inletts och inneburit att handläggningstiderna kortats.

CSN:s arbete försvåras också av att studiestödsförfattningarna i några avseenden inte stämmer överens med EG-rätten.<sup>32</sup>

I prövningen av studietider och studieresultat behövs ofta särskilda språkkunskaper. Inom CSN finns en lista över vilka medarbetare i organisationen som kan olika språk. Antalet dokument som översätts externt är ganska få.

---

<sup>31</sup> Riksrevisionen (2008).

<sup>32</sup> Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) har exempelvis bedömt att studiestödsförordningen är oförenlig med EG-rätten när det gäller kravet på att utlandsstudier måste pågå i minst 13 veckor för att ge rätt till studiemedel, eftersom motsvarande krav för studier i Sverige är tre veckor.

## Behov av samlat ansvar och samordnat arbete

Granskningsgruppen bedömer att hanteringen av studiemedel för utlandsstudier skulle vinna på att koncentreras ytterligare. Under intervjuerna framhöll även flera av CSN:s handläggare fördelarna med en mer sammanhållen hantering. Vår uppfattning är att med samlat ansvar, riktade resurser och bättre systemiserat arbete skulle det vara enklare att stärka det tekniska stödet och därmed den maskinella hanteringen, utbildningsregistret kunde hanteras på ett mer systematiskt sätt, enhetliga rutiner och regler kunde utformas och kvalitetsarbetet kunde stärkas.

En koncentration av utlandshanteringen till färre kontor och handläggare skulle helst även innebära att dessa kontor och personer inte samtidigt behövde ägna sig åt de myndighetsgemensamma ärendena. Telefon- och e-postservice, och frågor som har att göra med studiemedel och återbetalning för studier i Sverige, antas alla handläggare hjälpas åt med. I synnerhet under de perioder då arbetsbelastningen är hög lämnas därmed bara begränsat utrymme för utlandshanteringen.

Enligt vår mening är det inte tillfredsställande att all hantering fortfarande sköts manuellt. Systemstödet för utlandsstudier behöver utvecklas och det är ett arbete som underlättas med samlad hantering. Det IT-stöd som finns tillgängligt inom CSN används inte för maskinell prövning av utlandsstudiestödet. Möjligheten att söka studiemedel digitalt, s.k. e-ansökan, har t.ex. införts för studier för Sverige, men ännu inte för utlandsstudier. Avsikten är att arbetet ska komma igång under 2009. Det interna registret över utländska utbildningsanordnare och utbildningar framstår som ett konstruktivt initiativ för att systematisera handläggningen. Registret uppdateras och kvalitetssäkras dock inte systematiskt.

Stärkt systemstöd behöver kombineras med anpassade regler och rutiner. Granskningsgruppen konstaterar att på samma sätt som när det gäller hanteringen av komvuxstuderandes studiemedel, har ingen arbetsprocess utvecklats som svarar mot hanteringen av utlandsstudiemedlen. All studiemedelshantering styrs i enlighet med en och samma studiemedelsprocess. Detta innebär, bedömer vi, att arbetsrutinerna inte anpassats efter de särskilda villkor som gäller för utlandsstudiemedlen. Vi menar t.ex. att med mer heltäckande regler för beräkning av studieresultat, och med i förväg fastställda studietider för fler länder än i dag, skulle arbetet med prövning och utbetalning av medlen underlättas. En satsning på att

utarbete denna typ av schabloner som underlag vid prövning har nyligen inletts inom CSN.

Sedan något år tillbaka görs regelbundna kvalitetskontroller av delar av studiemedelsprocessen, dock inte av hanteringen av utlandsstudiemedel. Vissa stickprovskontroller har ägt rum. Ett mer systematiskt kvalitetssäkringsarbete beräknas komma i gång under våren 2009.

Ett argument som talar emot att samla arbetet med utlandsstudiestöd vid en enhet är att verksamheten är alltför omfattande. I dag sysselsätter den ungefär 60 handläggare, fördelade på fyra kontor. Detta framstår dock, menar granskningsgruppen, som något av ett cirkelresonemang. En viktig orsak till att så många behöver arbeta med de här frågorna är just att arbetet inte är tillräckligt effektivt. Ökad koncentration skulle enligt vår bedömning leda till större effektivitet och därmed skulle även färre handläggare behövas.

### **Felaktiga utbetalningar**

Det tredje förbättringsområde som granskningsgruppen identifierat är arbetet för att förhindra felaktiga utbetalningar.

### **Definitioner och ansvarsfördelning inom CSN**

Med felaktiga utbetalningar avses ”om det som betalats ut inte överensstämmer med den rätt till utbetalningen mottagaren har när samtliga förhållanden som ligger till grund för denna är kända”.<sup>33</sup>

Återkravshanteringen avser felaktigt utbetalat studiestöd och obetalda årsavgifter. De flesta återkraven beror på att den studerandes inkomst varit högre än beräknat. Andra vanliga skäl är studieavbrott och minskad studieomfattning.

Arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar är integrerat i kontorens ordinarie handläggning och utförs inom ramen för befintliga resurser. Kravverksamheten sköts av studiestödsavdelningens kravenhet och kontoret i Kalmar. Umeå-kontoret har hand om återkrav för utlandsbosatta.

---

<sup>33</sup> CSN (2007).

## Belopp – återkrav och felaktiga utbetalningar

Enligt CSN är det svårt att bedöma den totala omfattningen av och kostnaderna för felaktiga utbetalningar. Delegationen mot felaktiga utbetalningar, FUT-delegationen, uppskattade emellertid att 4,9 procent av alla studiemedel som CSN betalar ut är felaktiga, dvs. motsvarande 987 miljoner kronor 2005.<sup>34</sup>

Under perioden 2005–2007 har CSN årligen krävt tillbaka felaktigt utbetalda studiemedel på 245–347 miljoner kronor. Detta utgör 1,0–1,4 procent av de totalt utbetalda beloppen för respektive år. De flesta återkraven har initierats efter interna kontroller.<sup>35</sup>

Under 2007 hade CSN en sammanlagd återkravsfordran på 1 098 miljoner kronor. Samma år inbetalades återkrav motsvarande 468 miljoner kronor, medan 12,5 miljoner kronor av återkrävda medel skrevs av. Under perioden 2005–2007 har återkravsfordran minskat med åtta procent. Avskrivet belopp har varit nästan konstant, medan det inbetalda beloppet har ökat med 111 miljoner kronor.

## Externa krav på effektivare hantering

Regeringen har under 2000-talet skärpt kraven på CSN:s hantering av felaktiga utbetalningar. Från regleringsbrevens mer begränsade krav i början av perioden, på ökat elektroniskt informationsutbyte och kontrollmekanismer för att motverka felaktigheter och fusk, ges CSN i och med regleringsbrevens inför 2007 och 2008 även i uppdrag att samverka med ett antal andra, namngivna myndigheter för att förhindra felaktiga utbetalningar. I 2008 års regleringsbrev anges som mål att felaktiga utbetalningar och brott som riktar sig mot studiemedelssystemet inte ska förekomma, och CSN ges i uppdrag att redovisa och analysera omfattning och orsaker till felaktiga utbetalningar samt redovisa vilka metoder för riskhantering och riskanalys som utvecklats. CSN ska även redogöra för myndighetens kostnader för arbetet mot felaktiga utbetalningar och hur man arbetar med information till låntagare och andra myndigheter för att säkra korrekta utbetalningar. Inför 2009 kvarstår målet att bara den som verkligen är berättigad till studiestöd ska få sådant. Myndigheten ska senast den 14 augusti 2009 redovisa

---

<sup>34</sup> Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007).

<sup>35</sup> CSN (2008c).



de åtgärder som har vidtagits och planeras för att motverka felaktiga utbetalningar och brott mot studiestödssystemet.

Parallellt med att regeringen skärpt sina krav har den externa kritiken vuxit. Delegationen mot felaktiga utbetalningar, FUT-delegationen, undersökte under perioden 2005–2007 16 myndigheters och organisationers arbete för att minska antalet felaktiga utbetalningar ur välfärdssystemen. En av de myndigheter som granskades var CSN. Delegationen uppskattade att i genomsnitt 6,6 procent av de utbetalningar som skedde inom ramen för trygghetssystemen 2005 var felaktiga, och att ungefär hälften av dessa var oavsiktliga och borde kunna undvikas genom förändringar i regelverk och myndigheternas arbetsätt, samt genom förbättrad information. Ökad kunskap kring regelverken, förenklade blanketter och målgruppsanpassad information rekommenderas. För att hantera de avsiktliga felaktigheterna, fusket, rekommenderade delegationen även förbättrade kontroller och efterkontroller. Delegationen utvecklade också en riskhanteringsmodell.<sup>36</sup>

Statskontoret utvärderade år 2007 den statliga återkravshandlingen vid bl.a. CSN. Utvärderingen visade att CSN förbättrat effektiviteten i sin återkravsverksamhet i några avseenden under de senaste åren, framför allt hade aktiviteten ökat. Däremot hade de åtgärder som satts in ännu inte visat särskilt stora resultat. Statskontoret menade att CSN behöver utveckla en heltäckande strategi för återkravsverksamheten. Man drog samtidigt slutsatsen att myndighetens handlingsutrymme begränsas av regelverkets konstruktion.<sup>37</sup>

Riksrevisionen kritiserar i en rapport från 2008 det sätt på vilket återkravsfordringar och studielånsfordringar för utlandsbosatta hanteras.<sup>38</sup> I rapporten konstateras att CSN:s aktiviteter inom de här områdena har ökat under senare år. Från 2000 till 2005 skedde ingen kravhantering mot utlandsbosatta. CSN skickade ut beslut om återkrav och en påminnelse och släppte därefter ärendet om pengarna inte betalades in. Under 2005 slöts ett avtal med Intrum Justitia om inkassotjänster, adressökning och delgivning. Detta

<sup>36</sup> SOU 2008:74. Delegationen mot felaktiga utbetalningar tillsattes 2005 som en del i regeringens arbete att bekämpa fusk i skatte- och välfärdssystem. Som en del av sitt uppdrag analyserade delegationen omfattning och orsaker till de oegentligheter som förekommer och lämnade förslag på hur ärendehantering, utbetalningssystem, myndigheternas kontrollsystem och informationen kan utvecklas för att minska felaktigheterna. Även berörda myndigheters insatser inom området kartlades.

<sup>37</sup> Statskontoret (2008b).

<sup>38</sup> Riksrevisionen (2008).

innebär att Intrum Justitia numera vidtar inkassoåtgärder mot vissa utlandsboende som fått återkrav och inte betalat efter påminnelser. En strategi för utlandskrav har utarbetats. I enlighet med denna ska samtliga fordringar som förfallit till betalning i Norden drivas in, dvs. skickas som inkassouppdrag till Intrum Justitia. Även fordringar inom EU, Nordamerika, Australien och Nya Zeeland ska drivas in. I övriga världen kommer indrivning att genomföras i de fall då detta är möjligt. Dock bedömer CSN att sådan indrivning förutsätter kostsam juridisk hjälp.<sup>39</sup>

### Numera prioriterad verksamhet

De allt starkare externa kraven och den externa kritiken har i sin tur lett till att den här delen av verksamheten uppmärksammas mer inom CSN. Detta framkom under granskningsgruppens intervjuer och i de skriftliga underlag som gruppen tagit del av. Ett av de målområden som anges i CSN:s strategiska plan 2008–2012 avser felaktiga utbetalningar och uteblivna inbetalningar. De felaktiga utbetalningarna ska enligt planen motverkas genom riskinventering, effektiva kontroller och kontrollrutiner, samt genom samarbete med andra myndigheter när det gäller utbetalningar ur trygghetssystemen. I verksamhetsplanen för 2008 anges att arbetet för att förhindra fel och fusk ska fortgå.

Även effektivare återbetalnings- och återkravsverksamhet är ett prioriterat mål i CSN:s verksamhetsplan för 2008. Återkravsadministrationen tas även upp i CSN:s strategiska plan. De här delarna av verksamheten ska moderniseras, effektiviseras och göras mer serviceinriktade. Vissa åtgärder har redan vidtagits. De utlandsboende som får återkrav pga. felaktiga utbetalningar, eller som inte betalar tillbaka sina studielån frivilligt, är t.ex. svåra att få tag i. Totalt saknas i dag adresser till cirka 20 000 återbetalare, varav en stor majoritet tros vara bosatt i utlandet. Från och med hösten 2008 hjälps därför samtliga kontor åt med de s.k. personsökningsärendena. Detta har inneburit att antalet personer som ägnar sig åt att leda adresser till återbetalare är betydligt större än förr. Tidigare var ansvaret koncentrerat till några få kontor.

Resurser har tillskjutits internt och initiativ har tagits, framför allt under de två senaste åren och då särskilt inom studiemedelsområdet. Riskanalyser har genomförts som underlag för förbätt-

---

<sup>39</sup> CSN (2008e).

ringar inom myndigheten. Utökade kontroller planeras för att hitta redan begångna felaktigheter, och förbättrade informationsinsatser ses som ett sätt att förebygga att felaktigheter överhuvudtaget äger rum.<sup>40</sup> Systemstödet har utvecklats, t.ex. genom att ett nytt system för betalningsplaner för återkrav tagits i bruk.

### Behov av regelförändringar

Vi har tidigare beskrivit studiestödslagen och studiestödsförordningen som detaljerade och krångliga att hantera. Att regelverket har betydelse för de felaktiga utbetalningarna framgår av Statskontorets och FUT-delegationens rapporter ovan, av CSN:s självvärdering och av de intervjuer som gruppen genomfört. Komplexiteten i regelverket gör det svårt för studiestödstagarna att lämna rätt uppgifter till CSN, och för CSN:s handläggare att kontrollera, bedöma och fatta korrekta beslut utifrån de uppgifter som ges.

Nästan 80 procent av alla felaktiga utbetalningar ur studiemedelssystemet är oavsiktliga. Resterande 20 procent beror enligt FUT-delegationen på avsiktliga fel från den sökande, dvs. fusk.<sup>41</sup> Delegationens slutsatser bekräftas inom CSN. En avgörande orsak till att felaktiga utbetalningar äger rum anses vara att nästan alla utbetalningar förskottteras. Studiemedel beviljas i förväg, för den tid och takt som den sökande avser att studera. Det innebär för det mesta att dessa utbetalningar inte är felaktiga när de äger rum, utan blir felaktiga senare, i och med att den studerandes förhållanden förändras. Felen är därmed oavsiktliga och regelverket är en starkt bidragande orsak till att de överhuvudtaget uppstår.

Granskningsgruppen bedömer att en övergång till utbetalning i efterskott är den enskilt mest kraftfulla åtgärd som kan vidtas för att minska antalet felaktiga utbetalningar ur studiemedelssystemet.

Även inom återkravsområdet, i arbetet med att kräva tillbaka felaktigt utbetalda medel, skulle regelförändringar vara till hjälp. CSN har t.ex. begärt att regeringen ska verka för att internationella överenskommelser träffas som gör det möjligt att driva in studielån i utlandet på ett enklare sätt än i dag. I Återkravsutredningens betänkande *Återkrav inom välfärdssystemen – förslag till lagstiftning* (SOU 2009:6) lämnas förslag på en lag som innebär att en större

---

<sup>40</sup> CSN (2008b).

<sup>41</sup> Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007).

andel av de felaktiga förskottsutbetalningarna kommer att kunna krävas tillbaka.

### Behov av systematik och strategiskt arbete

Vår bedömning är att ett systematiskt arbete för att motverka felaktiga utbetalningar ännu inte riktigt kommit i gång inom CSN. Många insatser befinner sig fortfarande på planeringsstadiet. Initiativ har tagits, framför allt under de två senaste åren och då särskilt inom studiemedelsområdet. Riskanalyser har genomförts som underlag för förbättrade rutiner inom myndigheten. Utökade kontroller förbereds för att hitta redan begångna felaktigheter. I verksamhetsplanen inför 2008 anges att det förberedande arbete som genomförts under 2007, gradvis ska övergå till verkliga kontroller under 2008. Stärkta informationsinsatser planeras som ett sätt att förebygga att felaktigheter äger rum.<sup>42</sup> En viss förstärkning av systemstödet har genomförts, t.ex. genom att ett nytt system för betalningsplaner för återkrav tagits i bruk. Internrevisionen lämnade under hösten 2008 flera förslag på hur regler och rutiner kan förändras för att minska felaktiga utbetalningar som beror på bedrägerier och fusk.<sup>43</sup>

I den tidigare refererade rapporten ifrågasätter Statskontoret kostnadseffektiviteten i CSN:s återkravsverksamhet, eftersom resultaten av arbetet inte har förbättrats i samma takt som resurser tillförts. CSN:s kostnad per nytt återkravsärende fördubblades enligt Statskontoret under perioden 2003–2007. För att öka effektiviteten rekommenderas CSN ett mer strategiskt arbetssätt, grundat på en samlad uppföljning och analys av verksamheten. I det sammanhanget anser Statskontoret att även de organisatoriska förutsättningarna behöver ses över. Statskontoret drar slutsatsen att det är enklare att styra och följa upp en samlad organisation, och att CSN därför bör utvärdera den nuvarande decentraliserade organisationen för återkravsverksamheten. Även insatser för mer enhetlig handläggning bör följas upp och utvärderas.

Granskningsgruppen instämmer i Statskontorets slutsatser. Även vi har funnit att den decentraliserade ärendehanteringens innebär att strategier och rutiner inte alltid utarbetas för de delar av verksamheten där särskild kompetens och särskilda arbetssätt

---

<sup>42</sup> CSN (2008b).

<sup>43</sup> CSN (2008d).

behövs. På samma sätt som beträffande arbetet med utlandsstudiemedel, bedömer vi därför att CSN:s arbete mot felaktiga utbetalningar skulle vinna på att koncentreras ytterligare. Det är positivt att CSN söker utveckla ordinarie handläggnings-, kvalitets- och IT-system så att dessa innebär att risken för fel och fusk minimeras. Vi bedömer dock att detta utvecklingsarbete skulle effektiviseras om ansvaret för att utveckla rutiner och arbetssätt som motverkar felaktiga utbetalningar, och även ansvaret för vissa kontroller och informationsinsatser, skulle samlas.

Vi håller även med FUT-delegationen om att förbättrad information till studiemedelstagarna bör kunna leda till att de oavsiktliga felen i utbetalningarna minskar. Framför allt behöver informationen till komvuxstuderande stärkas. Vår granskning har visat att komvuxstuderande på grundskolenivå oftare än andra avbryter sina studier i förtid, inte når upp till sitt studieåtagande och ändrar inriktning och omfattning på sina studier under studiernas gång. De studiemedel som kvitterats ut i förväg överensstämmer därmed inte längre med studieprestationen – utbetalningarna har blivit felaktiga – och de studerande blir återbetalningsskyldiga.

FUT-delegationen föreslår en kombination av regelförändringar och förbättrade arbetssätt för att komma till rätta med de felaktiga utbetalningarna. Även samverkan och elektroniskt informationsutbyte med andra organisationer rekommenderas.

## **Förändringar i CSN:s interna organisation, arbetssätt och rutiner**

### **Begränsat förändringsutrymme**

Ett entydigt intryck av CSN:s självvärdering och de intervjuer som genomförts är att arbetets innehåll och arbetsorganisationen är tätt knutna till det befintliga studiemedelssystemet. De förändringsbehov som ledning och anställda ser, den förändringspotential som identifieras, handlar i första hand om justeringar i nuvarande arbetssätt och organisation.

Någon egentlig problematisering av de interna arbetssätten och organisationen, av interna principbeslut, vägval och prioriteringar, har vi inte lyckats finna. Den kritik eller problematisering som framförts i skriftliga underlag och under intervjuerna har rört faktorer eller aktörer utom CSN:s kontroll, t.ex. det regelverk som

styr arbetet och beslut som fattas inom regeringskansliet eller av Överklagandenämnden för studiestöd.

Vi inser att just den omsorgsfulla anpassningen av administrationen till det befintliga studiemedelssystemet, och det kontinuerliga utvecklingsarbete som pågår med detta fokus, i många avseenden är en styrka. Det är på grund av denna inriktning som arbetet i dag kan bedrivas så effektivt som det i många avseenden görs.

Med organisation, kunnande och planering som är så tätt inriktade på korrigeringar i befintliga arbetsformer och rutiner, begränsas dock utrymmet för större förändringar. Behovet av att se över de större arbetsprocesserna och organisationen osynliggörs. Det döljs bakom alla de små steg som tas för att förfina det vardagliga arbetet. Vi menar att om de större greppen inte tas blir det besvärligt att komma till rätta med de effektivitetsproblem som fortfarande kvarstår.

### Vidareutveckling av processerna

De processer som utvecklades i början på 2000-talet ser i princip likadana ut i dag som de gjorde då. Detta har framkommit under intervjuerna. De senaste årens utvecklingsarbete har inriktats mot att förfina myndighetens arbetssätt inom ramen för de existerande processerna, snarare än se över processerna *per se*. Det har handlat om effektivisering inom ramen för processerna, snarare än om effektivisering av processerna.

Den här granskningen har visat på flera områden där det processinriktade arbetssättet kan behöva utvecklas. Granskningsgruppen har t.ex. tidigare identifierat hanteringen av studiemedel för utlandsstudier – beviljning, återbetalning, återkrav – som ett problemområde. För det här arbetet finns ingen processbeskrivning. Detta helt manuella arbete antas hanteras inom ramen för den generella studiemedelsprocessen. Granskningsgruppens slutsats är att i och med att utlandshanteringen skiljer sig i så många avseenden från hanteringen av studiemedel i Sverige ger inte den generella studiemedelsprocessen tillräckligt stöd i arbetet. Här skulle särskilda processbeskrivningar behöva utarbetas.

Även administrationen av de komvuxstuderandes studiemedel skiljer ut sig. Framför allt i beviljningen av studiemedel framstår arbetet som mer komplicerat än när det gäller studerande på

eftergymnasial nivå. Komvuxstuderande behöver bättre information och mer stöd för att ansökningsförfarandet ska fungera smidigt. De komvuxstuderandes särskilda behov och den kommunala vuxenutbildningens organisering försvårar även CSN:s bedömningar och beslut. Inte heller för det här arbetet finns en särskild arbetsprocess. Komvuxstuderande hanteras tillsammans med studerande på eftergymnasial nivå inom ramen för en och samma studiemedelsprocess.

Granskningsgruppen har även diskuterat arbetet med återkrav och felaktiga utbetalningar. För hanteringen av låneskulder, förfallet belopp och återkravsskulder för studier i Sverige finns särskilda processbeskrivningar utarbetade, men inte för motsvarande arbete avseende utlandsstudier, eller för arbetet med felaktiga utbetalningar.

Vår slutsats är att den koncentration av arbete och resurser som vi förespråkar i arbetet med utlandsstudier, felaktiga utbetalningar och stödet till komvuxstuderande, även förutsätter förändringar i det processinriktade arbetssättet. Hur arbetet inom dessa områden ska utföras behöver tydliggöras även i interna processbeskrivningar.

### **Begränsat individuellt ansvar och beting**

För en studiestödshandläggare inom CSN är det ärendefördelningsystemet som organiserar det dagliga arbetet, snarare än de olika processerna. Detta är gruppens intryck efter att vi har besökt ett par av CSN:s kontor och kunnat följa arbetet vid dessa.

Inom ramen för detta ärendefördelningsystem ges den enskilde studiestödshandläggaren knappast något individuellt ansvar för enskilda ärenden eller enskilda kunder. Processorienteringen innebär att varje kundärende är uppdelat i delmoment som ingår i en större arbetsprocess och via det myndighetsgemensamma ärendehanteringssystemet sprids dessa arbetsmoment mellan kontor och handläggare. Varje kontor tilldelas en procentuell andel av ärendena, ett visst beting för t.ex. ”studiemedel Sverige”, ”studiemedel utland” och ”återbetalning”. Inom kontoren anpassas bemanningen efter ärendenas inriktning och svårighetsgrad. Men vem som ska hantera vilket moment är normalt inte bestämt i förväg, och inte heller hur många ärenden eller delmoment som varje handläggare ska hantera. Effektiviseringen i ärendehanteringssystemet mäts på

kontorsnivå, inte på individuell nivå, även om det senare också skulle vara möjligt.

Vårt intryck är att med det här sättet att organisera arbetet nyttjas inte arbetsresursen optimalt. Utan individuellt ansvar saknas ett viktigt incitament för effektivitet.

### **Fragmentisering och brist på specialisering**

Granskningsgruppen ser ingen anledning att ifrågasätta det ärendehanteringssystem som infördes i början av 2000-talet. Tvärtom, detta verkar ha varit avgörande för att CSN:s kundservice och handläggning har kunnat effektiviseras. Samtidigt har den här granskningen visat att systemet även kan ha baksidor. Enligt vår mening innebär systemet att de anställdas arbete fragmentiseras i minst två avseenden, dels för att systemet kan göra det svårt för enskilda handläggare att skapa sig den överblick som behövs för att kunna utföra sitt arbete väl, dels i och med att systemet inte stödjer den specialisering som vi förordar inom delar av verksamheten.

Det nuvarande ärendefördelningssystemet innebär att ingen handläggare ansvarar för ett helt studiestödsärende, från ansökan av studiestöd till beviljande av utbetalning, via kompletteringar och fortsatta utbetalningar, osv. Olika personer hanterar olika steg i processerna. Vår bedömning är att det därmed kan bli svårt att upparbeta den grundläggande förståelse för ärendet som skulle kunna minska antalet handlägningsfel och underlätta de allt mer komplexa utredningsärenden som var och en ställs inför.

Ärendefördelningssystemet och processbeskrivningarna är tänkta att komplettera varandra. Processorganisationen syftar till att motverka fragmentisering, att skapa överblick. I CSN:s olika processbeskrivningar anges tydligt vilka arbetsmoment som ska göras när, i vilken ordningsföljd och på vilket sätt. Ur beskrivningarna kan handläggarna utläsa var i arbetsgången som de ärenden som var och en tilldelas hör hemma. Granskningsgruppens intryck är emellertid att i handläggarnas vardag spelar processerna och processbeskrivningarna ett relativt undanskymd roll. Under intervjuerna framkom att det inte i första hand är processbeskrivningarna som bestämmer arbetets uppläggning. I praktiken styrs handläggarna av ärendehanteringssystemet, som kontinuerligt via datorn förser var och en med nya ärenden, av olika karaktär.



Vidare är gruppens bedömning att det inte bara är i hanteringen av enskilda studiestödstagare som helhetssynen saknas. Spridningen av ärenden mellan kontor och personer gör det också svårt att kraftsamla, dvs. att utveckla rutiner och kunskap samt och samla resurser inom de områden av administrationen som är särskilt svårhanterliga. Den särskilda kunskap, de samlade resurser och de anpassade arbetssätt och rutiner som enligt vår mening skulle behövas för att stärka hanteringen av studiemedel för utlandsstudier, stödet till komvuxstuderande och motverka felaktiga utbetalningar, antingen saknas eller är enligt vår mening inte tillräckigt långt utvecklade. Därmed blir arbetet heller inte så effektivt som det borde vara.

Vi anser att ansvaret för ovanstående arbetsuppgifter, dvs. för de tre förbättringsområden som vi identifierat, i framtiden kan behöva koncentreras. I denna koncentration bör ingå både att ansvaret samlas vid särskilda kontor och handläggare, och att de kontor och personer som tilldelats ansvar för ett viss område avlastas arbetet med de stora ärendegrupperna. De handläggare som får i ansvar att hålla i arbetet med felaktiga utbetalningar, vuxenstudiemedlen eller utlandsstudiemedlen ska inte samtidigt behöva ägna stora delar av arbetstiden åt att svara i telefon, eller åt att sköta rutinärenden.

### **Omprövning av kontorens roll och arbetssätt**

CSN-kontorens geografiska placering och det arbete som utförs på vart och ett av dem har i dag mycket lite att göra med lokala eller regionala behov. Detta har framgått både av skriftliga underlag och av intervjuerna. Kundenservice och handläggning som avser studiehjälp, studiemedel och återbetalning utförs på alla kontor, utan regional anknytning. Telefonsamtal och e-brev sprids över landet. Vi har tidigare diskuterat hur den geografiska spridningen, tillsammans med ärendehanteringssystemet, försvårar den specialisering inom delar av administrationen som vi efterlyser.

Men samtidigt som själva ärendehanteringen i allmänhet inte har lokal anknytning, utförs ändå en hel del lokalt förankrat arbete vid kontoren, framför allt informationsinsatser. Vid båda de kontor som granskningsgruppen besökt arbetar handläggarna för att stärka informationen om studiestödssystemet till utbildningsanordnare i närområdet. Och även om avsikten är att CSN:s receptioner ska

avvecklas på sikt är dessa ännu öppna för besök av studiestöds-tagare.

Detta, menar vi, visar på ytterligare en svaghet i den nuvarande kontorsorganisationen. Att informationen mellan CSN och kommunala skolhuvudmän, och även universitet och högskolor, behöver stärkas har vi full förståelse för. Vi förordar att kontoren fortsättningsvis ges tydliga regionala eller lokala uppdrag att samverka med skolhuvudmän för ömsesidigt erfarenhetsutbyte och informationsutbyte, samt för att stärka det studiesociala och studieekonomiska stöd som erbjuds framför allt komvuxstuderande. Även lokal samverkan med andra samarbetsparter som t.ex. Försäkringskassan och Skatteverket kan behöva utvecklas.

Granskningsgruppen anser därför att den nuvarande kontorsorganisationens lokalisering och dimensionering bör omprövas. Kontoren bör finnas där behovet av lokal samverkan med utbildningsanordnare och andra samarbetsparter är störst.

Även för det interna arbetet, inom CSN:s egna organisation, ser vi problem med den nuvarande kontorsorganisationen. En grundtanke inom CSN är att de myndighetsgemensamma funktionerna är placerade i Sundsvall. I praktiken har flera anställda inom andra avdelningar än studiestödsavdelningen sin arbetsplats på något av kontoren. Vissa finns där sedan det tidiga 2000-talets regionindelning, andra är lokalt placerade eftersom de bor på orten. Till flera av CSN:s centrala funktioner är det svårt att rekrytera personal i Sundsvall. För att kunna rekrytera från annan ort kan det ibland bli nödvändigt att även erbjuda arbete på denna ort. Det finns fördelar med dessa placeringar, framkom under intervjuerna. De interna, centrala stödenheterna kommer på så sätt närmare den utåtriktade verksamheten. Granskningsgruppen ser samtidigt en risk att det centrala stödet försvagas i och med att de centrala enheternas relativt få anställda sprids över landet och deras arbete blir svårare att samordna och utveckla. Dessutom fördelas enheternas arbete ojämnt inom myndigheten. De kontor som har en medarbetare från en central stödenhet placerad hos sig erbjuds tätare stöd än andra. Under 2008 uppgick resekostnaderna inom CSN till drygt tre miljoner kronor.

## Förändringar i CSN:s uppdrag, dimensionering och ledning

### Riktade effektiviseringskrav

I och med de många olika kraven på effektivisering av verksamheten som åtminstone de senaste fem årens regleringsbrev innehåller, ges intrycket att CSN är en myndighet i stort behov av uppryckning. Givet CSN:s historia ifrågasätter vi inte att de massiva effektiviseringskraven tidigare var befogade. Det var en hel del som inte fungerade bra i slutet av 1990- och början på 2000-talen. Mycket har dock hänt sedan dess. Väntetider och handläggningstider har förkortats väsentligt under senare år.

Granskningsgruppens slutsats är att vissa delar av CSN:s handläggning behöver effektiviseras. När det gäller andra delar av verksamheten finns däremot anledning att fråga sig hur långt kraven på snabbare handläggning ska drivas? Hur länge är det rimligt att en studiemedelstagare får vänta i telefon? Under 2008 väntar man inte ens i två minuter. Hur lång tid får det ta innan återbetalarens e-brev besvaras? I dag tar det 1,5 dag. Hur lång tid kan man behöva vänta på beslut i ett handläggningsärende? Under 2008 tog handläggningen av ett studiemedelsärende i genomsnitt elva dagar.

Vi förordar därför att de mer generella effektiviseringskrav som under en följd av år har dominerat CSN:s regleringsbrev, ersätts med mer riktade krav. De senaste årens särskilda uppdrag avseende felaktiga utbetalningar ser vi som ett steg i rätt riktning.<sup>44</sup> Andra områden inom kundservice och handläggning som behöver uppmärksammas på ett tydligare sätt är hanteringen av utlandsstudiemedel och stödet till komvuxstuderande.

### Kommunikation med studiemedelstagare och samarbetsparter

Granskningsgruppens intryck är att det utvecklingsarbete som pågått inom CSN de senaste åren framför allt har inriktats mot myndighetens interna arbetsprocesser. Omdaning av kontorsorganisationen i början på 2000-talet, tillsammans med införandet av det elektroniska dokumenthanteringssystemet och det nya

---

<sup>44</sup> Granskningsgruppen konstaterar dock att i regleringsbrevet för budgetåret 2009 har de starka kraven på effektivisering av arbetet med felaktiga utbetalningar, som framfördes i regleringsbreven inför budgetåren 2007 och 2008, tonats ner betydligt.

ärendehanteringssystemet, övergången till processtyrning och den nuvarande satsningen på digitalisering, är alla förändringar som i första hand rör arbetet internt.

Vår bedömning är att inom de tre förbättringsområden som vi identifierat behöver den externa kommunikationen förstärkas. För att administrationen av studiemedel för utlandsstudier ska kunna förenklas och effektiviseras behöver informationen om utländska utbildningsanordnare och utländska utbildningar systematiseras ytterligare. För att antalet felaktiga utbetalningar ska kunna minskas behöver informationsutbytet mellan berörda myndigheter – CSN, Skatteverket, Försäkringskassan – utvecklas för att säkra utbetalningarna inom trygghetssystemen, och mellan CSN och utbildningsanordnarna för att minska andra typer av oriktiga utbetalningar. Även låntagarnas informationskyldighet kan behöva skärpas. När kvaliteten i handläggningen av komvuxstuderandes studiestöd ska förbättras behöver både informationen till studiemedelstagarna och informationsutbytet med de kommunala skolhuvudmännen bli bättre. Behovet av förbättrat informationsutbyte och stärkt studiesocialt stöd har påtalats vid samtliga intervjuer med anställda inom CSN, och även lyfts fram av SFS, Sveriges förenade studentkårer, i samtal som förts med granskningsgruppen.

Enbart förbättrad kommunikation löser knappast några problem. Granskningsgruppens intryck är dock att utan en förstärkning av den utåtriktade informationen och informationsutbytet går det knappast att komma till rätta med de problem som fortfarande återstår i delar av studiestödsadministrationen. Vår bedömning är att det finns anledning att betona vikten av externt, systematiskt kunskaps- och informationsutbyte i CSN:s uppdrag.

## Besparingsutrymme

CSN:s kundservice har förbättrats i flera avseenden under 2000-talet. Handläggningstider, telefontider och övriga väntetider har förkortats väsentligt.

Inom granskningsgruppen menar vi att det inte självklart går att sätta likhetstecken mellan *snabb* handläggning och *kostnadseffektiv* handläggning och service. Vi anser att om servicen förbättras och handläggningstiderna minskar, utan att ärendevolymen ökar, bör detta rimligtvis även resultera i att CSN:s kostnader minskar. När arbetet tar mindre tid att utföra jämfört med tidigare, bör detta

arbete också kunna utföras till en lägre kostnad för myndigheten. Av de ekonomiska underlag som vi tagit del av ser det inte ut som om detta har skett.

**Tabell 3 Budget och utfall, CSN totalt, 2003–2008**

	Budget	Utfall <sup>45</sup>
2003	768 502	720 796
2004	724 578	722 444
2005	722 026	717 259
2006	754 200	734 496
2007	753 910	740 564
2008	751 095	723 690

CSN:s totala kostnader har varit i princip oförändrade under perioden 2003–2008 och hela tiden legat under budgeterade medel.

Vi konstaterar vidare, med stöd i tabell 4 nedan, att handläggningstiderna har mer än halverats för studiemedel i Sverige, men varit oförändrade beträffande utlandsstudiemedlen. Att handläggningen av studiemedel i Sverige har minskat beror sannolikt på den ökade maskinella hanteringen. En relativt stor andel av ärendena hanteras nuförtiden helt maskinellt. Antalet manuella ärenden har minskat betydligt och ärendena har därmed sammantaget blivit mindre arbets- och tidskrävande. Handläggningen av utlandsstudiemedel sker fortfarande manuellt och tar därför ungefär lika lång tid 2007 som 2002. Tabellen visar också att ärendevolymen minskat för båda ärendetyperna, antalet studiemedelsärenden i Sverige har minskat med cirka 40 000 och antalet studiemedelsärenden i utlandet med cirka 4 000. Enligt tabellen har styckkostnaderna för studiemedel i Sverige varit oförändrade och kostnaderna för utlandsstudiemedel mer än fördubblats under perioden. Vi har svårt att bedöma de styckkostnader som CSN uppgivit. Under 2006 förändrades inom CSN principerna för kostnadsfördelning jämfört med tidigare års beräkning av styckkostnader. Enligt CSN förklaras de högre kostnaderna från och med 2006 främst av förändrade kostnadsfördelningar.

<sup>45</sup> Utfallet på CSN:s internbudget och resultaträkning är inte lika eftersom internbudgeten inte budgeterar kostnader för t.ex. semesterlöneskuld, avsättningar och avskrivningar av administrativa avgifter per avdelning.

**Tabell 4 Handläggningstider, ärendevolymer och styckkostnader, studiemedel i Sverige och utlandet, 2002 och 2007**

	Studiemedel Sverige	Studiemedel utland
Handläggningstid 2002, dagar <sup>46</sup>	11	14
Handläggningstid 2007, dagar	4	14
Antal ärenden 2002	472 996	31 557
Antal ärenden 2007	434 429	27 496
Styckkostnad 2002, kr	327	654
Styckkostnad 2007, kr <sup>47</sup>	326	1 390

CSN:s egna uppgifter visar dock samtidigt att kostnaden per kund under 2007 var 298 kronor, dvs. något *högre* än kostnaden 2005 (296 kronor), men lägre än 2006 (310 kronor).<sup>48</sup> Personalkostnaderna utgjorde samma år ungefär 57 procent av CSN:s samlade kostnader och stod därmed för en väsentlig andel av kostnaden per kund.

Av uppgifterna ovan framgår att under 2007 förbrukade CSN lika stora ekonomiska resurser som under 2002, samtidigt som antalet ärenden minskat inom åtminstone två stora ärendegrupper och handläggningstiden kortats väsentligt inom en av dessa. I den ekonomiska redovisningen verkar även styckkostnaden per ärende ha ökat, och även om denna ökning delvis kan förklaras med ändrade redovisningsprinciper visar andra uppgifter från CSN att kostnaden per kund inte minskat under senare år.

Vår bedömning är att de senaste årens allt effektivare hantering av ärenden inom studiemedelsområdet, som beskrivs ovan, borde ha lett till att personalresurser frigjorts och ett besparingsutrymme uppstått. Med tanke på hur mycket handläggningstiderna kortats, och hur omfattande den verksamhet är som berörs, bör de resurser som frigjorts dessutom kunna vara betydande. Vissa personalneddragningar har också gjorts. Inom CSN minskade antalet årsarbeten under perioden 2003–2007 från 943 till 873. Av dessa 70 årsarbeten togs drygt 30 från studiestödsavdelningen. Ytterligare 18 årsarbeten försvann inom myndigheten under 2008.

<sup>46</sup> Med handläggningstid avses här CSN-aktiv tid, dvs. den tid då CSN hanterar ett ärende. Här ingår inte tid då CSN väntar på uppgifter från andra.

<sup>47</sup> Under 2006 förändrades inom CSN principerna för kostnadsfördelning jämfört med tidigare års beräkning av styckkostnader.

<sup>48</sup> CSN (2008f). I kundkostnaden inräknas osäkra administrativa uppgifter och avskrivningar av administrativa uppgifter.

Granskningsgruppen har inte underlag att bedöma rimligheten i dessa besparingar. För att fastställa storleken på de frigjorda resurserna, och därmed det reella besparingsutrymme som skapats inom CSN som ett resultat av de senaste årens mer effektiva arbetssätt och automatisering av kundservice och handläggning, fordras en mer ingående ekonomisk granskning än vad som ligger inom vårt uppdrag.

### Översyn av kontorsorganisationen

Färre anställda eller färre kontor behöver inte innebära att den service som CSN erbjuder försämras. Den minskning av antalet kontor som genomfördes i början på 2000-talet, med tillhörande omorganisation, påverkade t.ex. inte arbetet negativt. Tvärtom, har hävdats under flera av intervjuerna. Efter neddragningen har verksamheten utvecklats betydligt. Dessutom blev myndighetens ekonomi mycket bättre.

Inte heller den minskning av antalet anställda som planeras i nuläget presenteras som destruktiv. På en direkt fråga om hur de planerade personalminskningarna kommer att påverka verksamheten blev svaret från CSN:s ledningsgrupp ”inte alls”. Lika definitivt menade man att ytterligare minskningar inte var möjliga. Med färre anställda, och möjligen färre kontor, skulle kompetensförlusterna bli alltför kännbara, var budskapet.

Det här är en bedömning som granskningsgruppen har svårt att ställa sig bakom, dvs. föreställningen om att myndigheten i och med de planerade minskningarna har nått en slutpunkt, bortom vilken ytterligare besparingar inte är möjliga.

En minskning av antalet kontor är dock inte ett självändamål. Vi anser att kontorsorganisationens dimensionering och lokalisering bör omprövas som en anpassning till lokala behov. I den översynen bör även analyseras hur många kontor som verksamheten förutsätter och hur många anställda som behöver finnas på vart och ett av dessa.

## Ny ledningsform

Regeringen har bestämt att CSN ska vara en enrådighetsmyndighet med ett insynsråd knutet till sig. Detta innebär att generaldirektören är ensamt ansvarig för verksamheten. Genom att utse ett insynsråd har regeringen skapat ett forum för ”demokratisk insyn och medborgerligt inflytande”. Lite förenklat, och givet regeringens egna kriterier, visar den valda ledningsformen att CSN uppfattas som en myndighet med litet finansiellt ansvar och med verksamhet som i hög grad är styrd av lag och är av rutinärende-, främjande- och servicekaraktär, och som bedriver relativt begränsad, oberoende och opartisk myndighetsutövning mot enskilda. Eftersom verksamheten samtidigt är bred och integritetskänslig har ett insynsråd tillsatts som ger möjligheter till insyn, råd och stöd – sakkunskap och kompetens – från medborgare, intresseorganisationer och politiker.<sup>49</sup> Detta är en ledningsform som enligt granskningsgruppens mening förefaller väl vald om meningen är att CSN:s uppdrag och verksamhet ska kvarstå oförändrat, eller i princip oförändrat.

Vår analys visar emellertid att det finns både behov av och utrymme för väsentliga förändringar av myndighetens uppdrag, det interna arbetssättet och kontorsorganisationen. Vi varnar samtidigt för att förändringstrycket inom myndigheten förefaller svagt. Någon principiell problematisering av de interna arbetssätten eller organisationen, av interna principbeslut, vägval och prioriteringar, har varit svår finna under de intervjuer vi genomfört, eller i det skriftliga underlagen. Interna arbetssätt förefaller tätt anpassade efter det existerande studiestödssystemet och framtidsplanerna innebär justeringar av det nuvarande arbetssättet.

Gruppen bedömer därför att de förändringar av studiemedelsadministrationen som vi diskuterar i denna rapport skulle underlättas om CSN vore en styrelsemyndighet, åtminstone under en begränsad tidsperiod. En styrelse skulle innebära en förstärkning av myndighetens ledning i arbetet med att göra strategiska vägval och genomföra mer radikala omställningar av verksamheten.

---

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



## 4 Delat ansvar för studiestödsadministrationen

CSN har ansvar för flera olika verksamheter inom ramen för studiestödsadministrationen. Myndigheten ska hantera studiehjälp för gymnasieelever inklusive det s.k. Rg-bidraget och TUFF-ersättningen, studiemedel för vuxenstudierande och högskolestudierande, samt återbetalningsverksamhet och återkravverksamhet för samtliga låntagare. CSN har även en expertfunktion inom det studieekonomiska området. Inom det integrationspolitiska området hanterar myndigheten beslut om hemutrustningslån.

Enligt direktiven ska kommittén pröva om delar av CSN:s nuvarande arbete kan och bör utföras av andra aktörer.

### Banker och studiemedelsadministration

I sitt slutbetänkande *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning* (SOU 2008:118) menar 2006 års förvaltningskommitté att myndigheter inte ska driva verksamhet om det finns en marknad eller en potentiell marknad för samma verksamhet. Det är bara om det finns särskilda, sakliga skäl som staten ska engagera sig. Sådana skäl kan till exempel vara att den privata marknaden inte fungerar eller att den inte kan tillgodose de behov som finns i samhället.

I den här delen av analysen undersöker granskningsgruppen om studielånsverksamheten innebär att staten i dag bedriver verksamhet som privata marknadsaktörer lika gärna skulle kunna ansvara för. Vore det kanske bättre om de studerande i stället vände sig till banker för att få studielån? Finns en potentiell marknad? Eller ska CSN och banker konkurrera med olika studielånserbjudanden? Kan statens kostnader sänkas och kvaliteten i administrationen höjas på det sättet?<sup>50</sup>

Analysen har utarbetats av granskningsgruppen. Gruppens frågeställningar har i olika sammanhang presenterats och diskuterats med Svenska Bankföreningens medlemsföretag.

---

<sup>50</sup> I den här rapporten avses med begreppet "banker" både banker och kreditmarknadsföretag som kan ge lån för studier.

## Flera möjliga bankscenarion

Banker kan, åtminstone i teorin, engageras i den statliga studie-stödsadministrationen på en mängd olika sätt och i olika avseenden. I analysen nedan har granskningsgruppen utgått från följande fem scenarion, som vi bedömer som mest relevanta.

1. studielån i bank
2. banker och CSN konkurrerar som långgivare
3. bankerna hanterar återbetalning av studielån
4. banker övertar statens fordran mot befintliga studielåntagare
5. studielån hos CSN, tilläggsloan i bank.

I tre av de fem alternativen avses endast studielån till högskolestuderande, alltså inte bidragshanteringen, inte lån till vuxenstuderande och inte lån till övriga studerande på eftergymnasial nivå. Motiven till dessa avgränsningar diskuteras senare i texten. I alternativ fyra och fem ovan, dvs. att *bankerna övertar statens fordran mot befintliga studielåntagare*, och alternativet *studielån hos CSN, tilläggsloan i bank*, skulle även vuxenstuderandes lån och lån till övriga studerande på eftergymnasial nivå kunna inkluderas.

En utgångspunkt i de fyra första alternativen är dessutom att studenterna skulle erbjudas i princip samma lånevillkor och återbetalningsregler som i dag. I det femte alternativet, *studielån hos CSN, tilläggsloan i bank*, skulle delvis andra villkor gälla.

### Studielån i bank

Det här alternativet innebär att bankerna tar över hela ansvaret för hanteringen av studielån till högskolestuderande inom ramen för de delar av studiestödsadministrationen som i dag, inom CSN, inryms inom studiemedelsprocessen och delar av återbetalningsprocessen. Studiemedelsprocessen innefattar hantering av ansökan och utbetalning av studiemedel, och de delar av återbetalningsprocessen som bankerna skulle ansvara för avser hantering av låneskuld och inbetalning.

Ett motiv för att låta bankerna ta över administrationen av studielånen är att öka låntagarnas valmöjligheter. För att åstadkomma denna valfrihet har granskningsgruppen räknat med att flera olika banker skulle engageras i verksamheten. Alternativet att

överlåta CSN:s låneverksamhet till en bank har inte bedömts vara relevant.

### **Banker och CSN konkurrerar som långgivare**

Det andra alternativet innebär att både CSN och bankerna erbjuder studielån, dvs. att två parallella system för studielån till högskolestuderande inrättas. Den enskilde studenten skulle kunna välja mellan att antingen vända sig till CSN för att få studielån eller att kontakta en bank.

För att skapa konkurrensneutralitet skulle lånevillkor och återbetalningsvillkoren inom de båda systemen behöva vara likvärdiga, men möjligen inte identiska.

### **Bankerna hanterar återbetalning av studielån**

I det här alternativet skulle bankerna hantera återbetalningsprocessen enligt ovan (jfr alternativet *Studielån i bank*).

Förslaget innebär att CSN och bankerna skulle dela på ansvaret för studielån till de studerande inom högskolan. CSN skulle hantera studiemedelsprocessen och bankerna skulle ta över ansvaret för studielånen efter att studierna avslutats. Förslaget avser nya lån, alltså inte befintliga fordringar.

### **Banker övertar statens fordran mot befintliga studielånstagare**

I kommitténs uppdrag ingår att pröva ”om och i så fall hur statens fordran gentemot låntagare med befintliga lån och verksamheten med upplåning för nya studielån kan föras över i annan regi, t.ex. till banker”. Samtidigt fastslår direktiven att lånevillkoren inte ska kunna försämrats för den enskilde i efterhand.

Även det fjärde alternativet innebär alltså att bankerna skulle hantera återbetalning av studielån, men den här gången gällande redan existerande lån som lämnats via CSN. Ett sådant övertagande skulle vara frivilligt för den enskilde låntagaren. Det här alternativet kan avse både högskolestuderande och vuxenstuderande.

## Studielån hos CSN, tillägglån i bank

Det femte alternativet innebär också att ansvaret för studielånen delas mellan CSN och bankerna. I den här lösningen skulle CSN precis som tidigare hantera de ordinarie studielånen, i enlighet med nuvarande låne- och återbetalningsvillkor för studiemedel.

För att ta tillägglån, dvs. lån avsedda för att täcka extra behov av medel under vissa perioder, skulle vuxenstuderande och högskolestudenter däremot få vända sig till en bank. För tillägglånen skulle andra lånevillkor eller låneprinciper kunna gälla än för de ordinarie studielånen.

## Vinsterna: Stärkt ekonomisk rådgivning och tidiga bankkontakter

### Studenterna skulle kunna vinna på samtliga alternativ

Inom bankväsendet finns många olika distributionskanaler i form av telefonservice, internetjänster och 1 950 bankkontor. Rådgivning är ett naturligt inslag i bankens kundrelation. Om bankerna ansvarar för administrationen av studielånen skulle studenterna kunna få bättre tillgång till privatekonomisk rådgivning än i dag. Studenten skulle via sin bank kunna få hjälp att överblicka studielånens inverkan på privatekonomin på både kort och lång sikt. Med studielån i bank blir alla dessutom medvetna om att studielånet är ett lån som ska betalas tillbaka. Så är det inte alltid i nuläget, har granskningsgruppen förstått. Det kan även vara till fördel, t.ex. vid ansökningar om bolån, att ha haft en lång och god relation till banken. Genom att sköta sina åtaganden för studielånet kan studenten förbättra sina möjligheter att senare i livet få goda kreditvillkor.

Det kan vidare förmodas att bankerna, beroende på hur systemet utformas, även skulle kunna erbjuda olika typer av krediter och andra tjänster som komplement till studielånet.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> De flesta bankerna erbjuder under 2009 tjänster och förmåner riktade till studenter. I Nordeas Studentpaket ingår t.ex. studentlån upp till 20.000 kronor för att finansiera köp av exempelvis dator, årskort på SJ och facklitteratur. SEB:s studenterbjudande omfattar privatkonto, Internetkontoret med betalservice, Visakort, SEB:s MasterCard, rådgivning och personlig service. I Handelsbankens studenterbjudande ingår Visakort, Internetjänst och telesvar. Skandiabanken erbjuder ett särskilt studentkonto, tillgång till Internetbanken samt Visakort eller Electronkort. Studenter kan även ansöka om lån på upp till 20 000 kronor, till en ränta som är en procent lägre än den ordinarie räntan till bankens privatkunder. Swedbanks studenterbjudande innehåller följande kostnadsfria tjänster: Visakort och MasterCard, e-kort och *Verified by Visa* för säker handel på Internet, Internetbanken med

## Även för bankerna finns fördelar

För bankerna kan möjligheten att erbjuda studielån innebära både en fördjupad relation med fler kunder och ökad lånevolym. Med utgångspunkt i studielånet är det troligt att banken ser en möjlighet att sälja andra produkter och tjänster. Möjligheten att erbjuda studielån skulle även innebära att banken kan bygga upp en tidig relation med en attraktiv kundgrupp. Samtidigt ska dock konstateras att de flesta studenter redan i dag är kund i någon bank.

## Rättsliga överväganden

### Frågan om myndighetsutövning

Samtliga fem bankalternativ som listas inledningsvis innebär att myndighetsutövning förs över från CSN till bankerna.

#### *Vad är myndighetsutövning?*

När begreppet myndighetsutövning definieras i olika sammanhang hänvisas ofta till förarbetena till den gamla förvaltningslagen (prop. 1971:30). Enligt dessa innebär myndighetsutövning ”utövning av befogenhet att (ensidigt) bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande för en enskild”. Det behöver dock inte vara fråga om åtgärder som medför förpliktelser för enskilda. Myndighetsutövning kan även vara gynnande beslut, t.ex. beviljande av en social förmån.

Myndighetsutövning innebär i allmänhet att den enskilde befinner sig i ett beroendeförhållande. Av förarbetena framgår att något som är gemensamt för all myndighetsutövning är att denna avser beslut eller andra åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna.

---

internetbetalning, telefonbanken med personlig service , värdepapperstjänst Bas, e-legitimation (BankID), ladda kontantkort mobil.

*Myndighetsutövning inom studiestödsadministrationen*

Alla beslut som i dag fattas inom CSN och som rör frågan om en förmån ska utgå eller inte innebär myndighetsutövning. Detta gäller beslut om studiehjälp, om studiemedel samt om övriga förmåner som CSN har mandat att besluta om. Även beslut om återbetalning, om återkrav och om avräkning utgör myndighetsutövning, liksom beslut om avskrivning och nedsättning av årsbelopp. Beslut om att ta ut en avgift räknas också hit.

Arbete utöver ovanstående kan klassificeras som förvaltningsuppgifter som inte innehåller myndighetsutövning. Sådana arbetsuppgifter är t.ex. då anställda inom CSN ser till att medel faktiskt betalas ut i enlighet med fattade beslut, att de informerar eller erbjuder rådgivning.

*Överföring av myndighetsutövning till banker eller andra privata aktörer*

Förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning får inte överföras till privata organ utan lagstöd (11 kap. 6 § regeringsformen). För att banker och andra privata aktörer ska kunna ta över de delar av studiestödsadministrationen som innebär myndighetsutövning förutsätts alltså lagändringar.

Vilka banker som ska omfattas av sådana lagändringar måste bedömas med hänsyn till EU:s regler om fri rörlighet för tjänster (art. 49 i fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen [EG-fördraget]). Fri rörlighet för tjänster innebär att medborgare och företag i ett EU- eller EES-land fritt ska kunna köpa, ta emot, erbjuda och utföra tjänster i andra EU- och EES-länder. Alla inskränkningar mot den fria rörligheten för tjänster är som huvudregel förbjudna. Mot denna bakgrund måste möjligheten att erbjuda studielån vara öppen för alla banker eller kreditinstitut som har tillstånd att bedriva kreditverksamhet inom EU/EES-området. Även EU:s statsstödsregler (art. 87.1 EG-fördraget) talar för en sådan tillämpning.

Förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning kan överlåtas till utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet efter beslut av riksdagen (10 kap. 5 § regeringsformen). Ett sådant riksdagsbeslut måste fattas med kvalificerad majoritet.

## Avtal och statsborgen som alternativ till myndighetsutövning

Ett alternativ till att myndighetsutövning överförs till bankerna är att samarbetsavtal sluts mellan stat och bank, till exempel i enlighet med den modell som tillämpas i Finland.

### *Det finska exemplet*

I Finland består studiestödet av studiepenning (bidrag), bostadstillägg och statsgaranti för studielån. Stödet ges för studier i gymnasium, yrkesläroanstalter och högskolor, dvs. för studier efter grundläggande utbildning upp till forskarstudier. Vuxenstuderande har ett särskilt stödsystem, vuxenutbildningsstöd, men de har också rätt till statsgaranti för studielån.

För administrationen av studiestödet ansvarar Folkpensionsanstalten, FPA. FPA beviljar även statsborgen för studielån, men lånen sköts i övrigt av banker som är verksamma i Finland. Bankerna får ingen ekonomisk ersättning för denna medverkan. FPA och bankerna har upprättat ett avtal om "förmedling av uppgifter om studielån", dvs. ett samarbetsavtal.<sup>52</sup> I avtalet anges villkoren för förmedling av studielån parterna emellan, samt för informationsutbytet mellan parterna i fråga om statsborgen.

För att få studielån behöver den studerande först få en statsborgen, som FPA utfärdar till den student som inte har betalningsanmärkningar. I statsborgen anges under vilken tid som borgen gäller, hur mycket studielån den avser och i vilken takt som studielån kan betalas ut. Borgensförbindelsen justeras av FPA när förhållanden som inverkar på denna förändras, t.ex. om studierna eller rätten till studiepenningen upphör.<sup>53</sup> Låntagaren är skyldig att anmäla sådana förändringar till FPA.<sup>54</sup> Bankerna kontrollerar eventuella förändringar i statsborgen inför varje låneutbetalning.

Efter att ha fått statsborgen beviljad ansöker studenten om lån i bank och kommer överens med banken om ränte- och återbetalningsvillkor. Låneränta och återbetalningsvillkor fastställs inte i statsborgen, och anges inte heller i studiestödslagen eller studiestödsförordningen, utan i ett skuldebrev. Detta upprättas mellan

---

<sup>52</sup> Folkpensionsanstalten (2007).

<sup>53</sup> Villkoren i statsborgen är utformade i enlighet med lagen om studiestöd (65/1994) och förordningen om studiestöd (260/1994).

<sup>54</sup> I Finland behöver den studerande inte meddela sina inkomster. Inkomsterna kontrolleras i efterhand, mot skatteuppgifter.

bank och låntagare efter en mall som utarbetats av FPA.<sup>55</sup> I princip alla studenter som fått en statsborgen beviljad, får också studielån. Studenterna kan byta bank under studiernas gång.

Om låntagaren missköter återbetalningen av studielånet eller räntorna på detta kan banken kräva att FPA, i egenskap av borgensman, betalar fordringarna. När FPA har betalat lånet till banken kräver man in sin fordran till låntagaren, en s.k. borgensfordran.<sup>56</sup> I det läget kan FPA och låntagaren komma överens om betalningsarrangemang t.ex. om delbetalning. FPA kan också bevilja hel eller partiell betalningsbefrielse eller besluta om lägre fordransränta. Under 2008 var räntan på borgensfordran satt till nio procent.

### *Ett system med statsborgen i Sverige*

Det finns egentligen inga rättsliga hinder mot att även i Sverige upprätta avtal mellan stat och bankväsende om samarbete i studielånsfrågan, eller mot att utfärda statsborgen. Den finska modellen skulle kunna fungera även här.

Den finska statsborgenslösningen innebär att ansvaret för de kontroller och prövningar som ingår i låneprocessen samlas hos FPA, dvs. att ansvarig myndighet utformar och kontinuerligt reviderar villkoren för statsborgen. Det är FPA som sköter administration av statsborgen och därmed även den myndighetsutövning som ingår. Bankerna hanterar ut- och inbetalningar, efter att ha kontrollerat villkoren i statsborgen.

Med statsborgen skulle bankerna i Sverige befrias dels från myndighetsutövning, dels från stora delar av det administrativa arbetet som är knutet till studielånen. En statsborgen i enlighet med den finska modellen innebär samtidigt att stora delar av det nuvarande statliga ansvaret kvarstår. En statlig aktör, CSN eller annan myndighet, behöver fortfarande sköta administration och myndighetsutövning, dvs. de kontroller och olika prövningar som ingår i utfärdandet av statsborgen. Genom statens (borgensmannens) regressfordran gentemot låntagare för vilken staten går in

---

<sup>55</sup> I lagen om studiestöd anges dock att låntagaren ska betala en procents ränta på det aktuella lånebeloppet under studietiden. Den överskjutande räntan läggs till kapitalbeloppet (lånebeloppet).

<sup>56</sup> Begreppet borgensfordran motsvaras i Sverige av *regressfordran*, dvs. den fordran som uppstår när en borgensman infriar sitt borgensåtagande för gäldenären.



och betalar skulderna, kommer staten att ha kvar ansvaret för de låntagare som får problem med sina återbetalningar.

Kontentan är, menar granskningsgruppen, att den statliga studiemedelsadministrationen förändras om ett system med statsborgen införs. Exakt hur administrationen kommer att se ut beror på vilket bankalternativ som väljs. De olika alternativ som beskrivits tidigare förutsätter olika utformning av statsborgen och kräver olika administrativa lösningar från statens sida. Men oavsett alternativ har vi svårt att se hur en statsborgenslösning samtidigt kan innebära att den statliga studiestödsadministrationen minskas eller effektiviseras.

#### *Räntesatser med avtal mellan stat och bank*

I den finska avtalskonstruktionen fastställs att de studielån som bankerna erbjuder ska följa de villkor som anges i lagen om studiestöd och förordningen om studiestöd. Om liknande avtal upprättades i Sverige, baserade på lag och förordning, skulle dessa kunna säkerställa att studenterna skulle erbjudas *i princip* samma låne- och återbetalningsvillkor av bankerna som de i dag erbjuds av CSN. Avtalen skulle få olika innebörd i de fem bankalternativen. För alternativen 1, 2 och 5 skulle både utlånings- och återbetalningsvillkor behöva anges, för alternativen 3 och 4 endast återbetalningsvillkor.

Även om avtal mellan staten och bankerna skulle slutas med studiestödslagen och studiestödsförordningen som grund kvarstår det faktum att banker och statliga myndigheter agerar under olika ekonomiska villkor, och att dessa skulle återverka på lånevillkoren. För de statliga studielånen fastställer regeringen före varje kalenderårs början den ränta som ska gälla under året. Räntesatsen bestäms utifrån de villkor som ges för statlig upplåning via Riksgälden. Dessa upplåningsvillkor är mer förmånliga än de villkor som bankerna kan få.

Beträffande låneräntan har staten därmed minst två val om bankerna tar över ansvaret:

- att låta bankerna ta ut en marknadsmässig ränta, vilket sannolikt skulle göra studielånen dyrare för studenterna, eller

- att i avtalen ange motsvarande räntevillkor för bankernas lån som för CSN:s, vilket innebär att studielånen inte skulle bli lönsamma för bankerna.

Granskningsgruppen bedömer att för de fyra första bankalternativ som listas i detta kapitel skulle staten behöva ange motsvarande räntevillkor för bankernas lån som för CSN:s studielån. En högre ränta skulle innebära en väsentlig försämring av lånevillkoren för studenterna. Den kritik som en sådan försämring skulle leda till skulle förmodligen i första hand riktas mot bankerna. Vi bedömer att bankerna knappast skulle vara intresserade av att engagera sig i en låneverksamhet som leder till kritik och ifrågasättande, och möjligen även till försämrade anseende. Bankerna är knappast heller intresserade av att erbjuda lån med dålig lönsamhet. En ekonomisk kompensation skulle därför behöva utgå från staten för att bankerna skulle kunna lämna studielån med – med bankmätt mätt – jämförelsevis låga räntesatser.<sup>57</sup>

I det femte bankalternativ som gruppen analyserat, som innebär att CSN ansvarar för studielånen och bankerna för tilläggs lån, uppstår inte samma ränteproblematik. I det här fallet kan bankerna bestämma mer självständigt vilka räntesatser som ska gälla.

#### *Statsborgen med kontraheringsplikt*

Det är möjligt att garantera att alla studerande behandlas likvärdigt, t.ex. att samtliga garanteras rätten till studielån, även om privata banker tar över. Till statsborgen behöver i så fall knytas en lagreglerad rätt för studerande att få studielån i enlighet med de villkor som anges i statsborgen. Detta innebär att en s.k. kontraheringsplikt för banker införs.

Kontraheringsplikt kan bara åläggas banker som omfattas av svensk lag. Det betyder att studenterna blir hänvisade till banker som är verksamma i Sverige, om de inte kan hitta någon utländsk bank som "frivilligt" beviljar studiemedel i enlighet med statsborgen.

Enligt dagens kreditlagstiftning måste näringsidkaren eller banken pröva om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att

---

<sup>57</sup> En sådan kompensation skulle möjligen kunna vara att bankerna tillåts att låna upp medel till studielån hos Riksgälden, dvs. med samma räntevillkor som CSN har i dag.

fullgöra vad han eller hon åtar sig enligt kreditavtalet.<sup>58</sup> Dagens studielånesystem omfattas dock inte av denna lagstiftning.<sup>59</sup> Om verksamheten med upplåning för nya studielån överförs till banker, och om det finns önskemål om att införa en kontraheringsplikt i samband med detta, måste dock de aktuella EG-rättsliga förändringarna på konsumentkreditområdet beaktas.

I det nuvarande direktivet om konsumentkrediter anges inga specifika krav på hur kreditinstitutens kreditprövning ska gå till. Inte heller EU:s direktiv för kreditinstitut innehåller bestämmelser om kreditprövning som kan ha betydelse för möjligheten att införa kontraheringsplikt.<sup>60</sup> I EU:s nya konsumentkreditdirektiv, som ska vara genomfört i medlemsländernas lagstiftning senast i maj 2010, finns däremot en bestämmelse (artikel 8) som innebär ett absolut krav på kreditprövning.<sup>61</sup> Direktivet gäller dock inte alla kreditavtal. Det gäller bl.a. inte för kreditavtal som avser lån som beviljas en begränsad målgrupp enligt en lagbestämmelse med ett allmännyttigt syfte, och med en ränta som är lägre än marknadsräntan eller räntefritt, eller på andra villkor som är mer fördelaktiga för konsumenten än de som råder på marknaden, och till räntesatser som inte är högre än de på marknaden (artikel 2 1). Beroende på hur ett studielånesystem med banklån utformas skulle det kunna falla under denna bestämmelse. Därmed öppnas även en möjlighet att införa kontraheringsplikt.

#### *Statsborgen utan kontraheringsplikt*

Kontraheringsplikt skulle alltså innebära att studenten garanterades studielån med givna villkor. Detta är dock inte den enda möjligheten. Utan kontraheringsplikt skulle statsborgen i stället vara ett åtagande från statens sida som skulle beaktas, men inte vara avgörande, vid bankernas sedvanliga kreditprövning. På så sätt skulle en statsborgen fungera som *ett argument* för att studielån

---

<sup>58</sup> Detta följer dels av 8 kap. 1 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, dels av 5 a § konsumentkreditlagen (1992:830).

<sup>59</sup> Av 1 § konsumentkreditlagen framgår bl.a. att lagen inte gäller "författningsreglerade lån som lämnas av statsmedel". I förarbetena nämns att det bland annat tar sikte på studielån och det motiverades med att konsumentskyddsbehovet får anses tillräckligt tillgodosett genom lånens ändamål och innehållet i de särskilda författningarna.

<sup>60</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/48/EG av den 14 juni 2006 om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut.

<sup>61</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/48/EG av den 23 april 2008 om konsumentkreditavtal och om upphävande av rådets direktiv 87/102/EEG.

skulle beviljas med specificerade villkor, inte som en garanti. Så ser det ut i Finland. Finska banker är inte skyldiga att erbjuda studenterna studielån även om de har statsborgen. Men det är i praktiken sällsynt att någon får avslag. Vilka räntor och övriga återbetalningsvillkor som ska gälla bestäms i förhandlingar mellan låntagare och bank.

Utän kontraheringsplikt behöver bankerna och staten t.ex. ta ställning till i vilken utsträckning som banken kan förlita sig på den säkerhet som en statsgaranti skulle innebära. Hur stor betalningsförmåga behöver låntagaren ha för att få ett lån? Vad händer med den som inte beviljas lån?

### Konkurrensrättsliga frågor

Två av de bankalternativ som granskningsgruppen analyserat innebär att CSN och bankerna i någon mening delar på ansvaret för utlåning/utbetalning av studielånen:

- banker och CSN konkurrerar som långgivare
- studielån hos CSN, tillägglån i bank.

Vi bedömer att det andra alternativet ovan, *Studielån hos CSN, tillägglån hos bank*, inte innebär att staten och bankerna konkurrerar. Studielån och tillägglån kan här betraktas som olika tjänster.

#### *Formell konkurrensneutralitet mellan stat och bank*

Innebörden i det första alternativet, att banker och CSN konkurrerar som långgivare, innebär dock en reell konkurrenssituation. Om detta alternativ ska genomföras behöver förutsättningar skapas som gör att den offentliga och den privata aktören kan bedriva konkurrerande verksamhet på likvärdiga premisser.

Efter samtal med tjänstemän inom Näringsdepartementets marknads- och konkurrensenhet och med Förvaltningskommittén (Fi 2006:08) har granskningsgruppen erfarit att det är möjligt att skapa formella förutsättningar som innebär att offentlig verksamhet drivs efter marknadsmässiga principer. Det som krävs är att villkoren för den offentliga verksamheten anpassas så att de liknar de villkor som gäller för de privata marknadsaktörerna. För utlåningsverksamhet innebär detta mer konkret att krav på avkast-

ning ska ställas även på den offentliga aktören eller myndigheten, och att upplåningen av medel ska ske på marknadsmässiga villkor. Därutöver måste en organisatorisk åtskillnad göras mellan myndighetens ekonomiska verksamhet och dess övriga funktioner.

#### *Reell konkurrensneutralitet svår att åstadkomma*

Även om alla formella och rättsliga villkor är konkurrensneutrala är det emellertid svårt att undvika att statlig verksamhet uppfattas som mer stabil och förtroendeingivande bland allmänheten. I praktiken är det nästan omöjligt att skapa konkurrensneutralitet mellan offentliga och privata aktörer. I samtalet ovan hävdade Näringsdepartementets företrädare därför att offentliga och privata aktörer helst inte ska konkurrera med varandra. Det är oftast bättre om antingen staten står för en verksamhet, eller om samma verksamhet fullt ut hanteras av privata aktörer.

#### **Delat ansvar och samordningsbehov**

Granskningsgruppens bedömning är att delar av CSN:s nuvarande uppdrag kommer att finnas kvar hos CSN eller annan myndighet även om bankerna tar över vissa delar av arbetet. Bedömningen gäller oavsett vilka delar av studiestödsprocessen som förs över till bankerna – hela studielånshanteringen, delar av studielånshanteringen eller bara återbetalningsverksamheten. I och med att fler aktörer därmed skulle bli inblandade är det tveksamt om effektiviteten i studiestödsadministrationen som helhet skulle öka.

#### **Banklån endast till högskolestuderande**

En utgångspunkt i tre av de fem bankalternativ som analyseras i den här delen av rapporten, är att bankerna bara ansvarar för studielån till högskolestuderande, alltså inte till vuxenstuderande eller till övriga studerande på eftergymnasial nivå. Granskningsgruppen har tidigare framhållit komvuxstuderandes behov av information och studieekonomiskt stöd. Vi har konstaterat att den ekonomiska rådgivning som i första hand behövs hänger nära samman med både studieplanering och – för vissa – socialt stöd. Såväl de komvuxstuderandes behov som vuxenutbildningens

flexibla uppläggnings talar med andra ord för att komvuxstuderande bör erbjudas ett individualiserat stöd. Det bör utgå från en helhetssyn på studiesituation och studiefinansiering. Det är enligt vår mening inte rimligt att bankerna kan erbjuda ett sådant stöd. Vi förordar istället att stöd- och vägledningsfunktioner till de här studerandegrupperna knyts närmare den kommunala skolhuvudmannen. Vi bedömer dessutom att bankerna knappast är intresserade av att hantera studielån till andra än högskolestuderande.

Om bankernas ansvar endast inkluderar högskolestuderande kommer ansvaret för de statliga studielånen att delas. CSN eller annan offentlig huvudman skulle ha fortsatt ansvar för studielån till vuxenstuderande och övriga låntagare. Jämfört med i dag skulle därmed behoven av samordning inom studiemedelsadministrationen öka.

### **Enbart ansvar för lånedelen**

Studiemedlen består av lån och bidrag. Att föra över bidragshanteringen till privata banker skulle, enligt vår bedömning, innebära att den statliga administrationen blev både mer omständlig och troligen dyrare än i dag. Ett första skäl är att det skulle krävas särskilda arrangemang för att betala ut bidragen. Studiebidragen är anslagsfinansierade och staten kan inte överlåta ansvaret för fördelning av statliga anslag direkt till en privat aktör. Fördelningen av bidrag innebär myndighetsutövning och för sådan krävs lagändring (se tidigare resonemang).

Ett alternativ är den lösning med en statsborgen som vi skisserat tidigare. I denna ingår att CSN eller en annan statlig aktör svarar för de kontroller, prövningar och beslut som förutsätts inför utfärdandet av en statsborgen. I denna prövningsprocess kan även beslut om studiebidrag inkluderas. Bankerna skulle endast ansvara för utbetalningen av bidragsdelen, på liknande sätt som i dag. Vi ifrågasätter dock att detta sätt att organisera bidragshanteringen skulle bidra till en effektivisering, eller minskning, av den statliga studiestödsadministrationen.

### Endast hantering av återbetalning

Två av de bankalternativ som analyserats avser endast återbetalningen av studielånen. De innebär att privata banker tar över ansvaret för studielånen efter att studierna avslutats:

- bankerna hanterar återbetalning av studielån
- bankerna övertar statens fordran mot befintliga studielånstagare.

Det första alternativet innebär att CSN och bankerna skulle dela upp ansvaret för ut- och inbetalning av studielånen mellan sig. CSN ansvarar för den första delen av processen, dvs. utbetalningarna, och bankerna tar över när det börjar bli dags att betala tillbaka lånen. Den här uppdelningen skulle, enligt vår mening, inte innebära några direkta olägenheter för låntagaren. Även om ansvaret för studiemedlen delas upp kan den enskilde fortfarande överblicka sin studiefinansiering.

Om återbetalningar sköts av bankerna förutsätts ett förfarande med statsborgen på samma sätt som med övriga alternativ.

### Studielån och tillägglån - olika lån och olika aktörer

Det bankalternativ som innebär att studielån hanteras av CSN och tillägglån av banker betyder även detta att studiemedelstagaren möter två motparter. Det innebär också att dessa kommer att agera utifrån två olika uppsättningar av bestämmelser. För studielånen är tanken att studiestödslagen och studiestödsförordningen även fortsättningsvis ska vara styrande. Till tillägglånen knyts delvis andra lånevillkor och låneprinciper. Granskningsgruppen bedömer att för att inte nivån på studiemedlen ska bli valbar bör inte samma förmånliga lånevillkor gälla för tillägglånen som för ordinarie lån. En annan poäng med att ha särskilda regler för tillägglånen är att skillnaden mot det ordinarie studielånet markeras. Tillägglånen görs till ett annat, något mindre förmånligt lån än det ordinarie studielånet. Denna markering kan bidra till att studenter inte slentrianmässigt ökar sin skuldsättning.

Med studielån som hanteras av CSN och tillägglån i bank behöver låntagaren sätta sig in i två regelsystem, och kan därför få svårare att överblicka sin samlade studieekonomiska situation.

## Specialiserad hantering

Det nuvarande studiestödssystemet är förhållandevis detaljerat och svårgenomträngligt. För att administrationen ska fungera effektivt förutsätts anpassade arbetssättet, rutiner och verktyg. Vår granskning av CSN har visat hur viktigt det är med en specialiserad organisation och med kunniga anställda. Lika viktigt är att uppföljning och utveckling av det administrativa arbetet samordnas.

## Statsborgen innebär att staten står för större delen av administrationen

Att fullt ut överföra det administrativa arbete som innefattas i studiemedelshanteringen till privata banker är, enligt vår bedömning, knappast genomförbart. Till att börja med innebär stora delar av arbetet myndighetsutövning. Problematiken kring denna har belysts tidigare. Dessutom skulle bankerna knappast vara intresserade av att ta över den omfattande förvaltningsapparat som systemet medför. De kompetensutvecklingsbehov, uppföljningsbehov och likvärdighetsproblem som skulle uppstå skulle bli betydande.

Det statsborgensförfarande som vi skisserat tidigare skulle dock innebära att bankernas administrativa arbete kunde begränsas. Vår slutsats är att med ett system med statsborgen skulle huvuddelen av studiemedelsadministrationen fortfarande behöva utföras av CSN eller av annan statlig myndighet. Samtidigt är det svårt att undvika att hanteringen innebär merarbete för bankerna. Hur stor bankernas arbetsinsats skulle bli är svårt att uppskatta i förväg.

## Svenska bankers arbetsinsats jämfört med finska bankers

Antalet låntagare är betydligt färre i Finland än i Sverige. Under det nordiska seminarium som studiesociala kommittén arrangerade i maj 2008 beskrev FPA:s representant det finska systemet i första hand som ett studiebidragssystem. Studielånen beskrevs mer som komplement. Endast 23 procent av de finska universitetsstudenterna hade statsborgen läsåret 2006/07, dvs. ungefär 20 000 studenter. Samma läsår tog ungefär hälften av de svenska studenterna lån, dvs. ungefär 160 000 individer. För de finska bankerna utgör arbetet med studielånen alltså en relativt begränsad verksamhet. I kvantitativt avseende skulle arbetet bli betydligt mer omfattande



för de svenska, även med hänsyn tagen till att det svenska bankväsendet är mer omfattande än det finska.

Det är inte bara antalet låntagare som skulle bli större i Sverige. Framför allt skulle arbetsbelastningen på de svenska bankerna öka i och med att arbetet med låneadministrationen är något som skulle tillkomma utöver bankernas hittillsvarande verksamhet. Det finska studiemedelssystemet är uppbyggt från start utifrån förutsättningen att bankerna svarar för studielånen. En alternativ lösning, med ansvaret förlagt till en statlig myndighet, har inte varit aktuellt. Vår bedömning är dessutom att det finska lånesystemet inte är lika detaljreglerat som det svenska och att det därför inte medför lika mycket administrativt arbete.

### **Sammanfattande bedömning: Inte självklart lägre kostnader**

Granskningsgruppen menar att om bankerna ansvarar för administrationen av studielånen skulle studenterna ges tillgång till bättre privatekonomisk rådgivning än i dag. Genom att sköta sina åtaganden för studielånet skulle studenterna även kunna förbättra sina möjligheter att senare i livet få goda kreditvillkor.

Vi tvivlar emellertid på att staten skulle tjäna ekonomiskt på att inrätta ett privat studielånssystem vid sidan av det redan existerande statliga systemet, eller på att överlåta delar av studiemedeladministrationen till bankerna. CSN eller annan statlig aktör skulle behöva svara för betydande delar av administrationen i anslutning till den privata lösningen.

Gruppen ser vissa fördelar med att låta bankerna ta över de tillägglån som föreslås av Studiesociala kommittén. Detta förslag innebär att bank och stat kompletterar varandra, dvs. de konkurrerar inte. Den administration som statsborgensförfarandet skulle innebära för tillägglånen skulle knappast bli mer omfattande än det arbete som i dag krävs för att hantera tillägglånen inom det helstatliga lånesystemet. Dessutom skulle staten kunna göra en besparing i och med att kostnaderna för tillägglånen skulle upphöra.

## Högskolor och studiemedelsadministration

Analysen nedan har utarbetats av granskningsgruppen. Gruppens frågeställningar har presenterats och diskuterats i ett nätverk bestående av cheferna för studentcentra vid högskolorna i Blekinge, Halmstad, Kalmar och Malmö, samt universiteten i Lund och Växjö.<sup>62</sup>

### Två högskolescenarion

Svenska universitet och högskolor är redan i dag involverade i studiemedelsprocessen, som uppgiftslämnare till CSN. CSN hämtar uppgifter om antagning och studieaktivitet från LADOK, Lokalt ADB-baserat studiedokumentationssystem.<sup>63</sup>

Granskningsgruppen har prövat två möjliga vägar att engagera högskolor och universitet på nya sätt i studiemedelsadministrationen:

- Universitet och högskolor ansvarar för delar av den s.k. studiemedelsprocessen, dvs. samlar in, registrerar och kontrollerar uppgifter från låntagarna. CSN fattar därefter beslut och ordnar utbetalning av studielån och -bidrag via bank.
- Universitet och högskolor ansvarar för hela studiemedelsprocessen, dvs. samlar in, registrerar och kontrollerar uppgifter från låntagarna, fattar beslut och ordnar utbetalning av studielån och -bidrag via bank.<sup>64</sup>

Det första alternativet innebär att högskolorna skulle överta delar av arbetet med beviljning av studiemedel från CSN, det andra att högskolorna tog över beviljningsprocessen i sin helhet.

<sup>62</sup> Ett textutkast presenterades och diskuterades vid nätverkets möte den 15 december 2008.

<sup>63</sup> LADOK, lokalt ADB-baserat studiedokumentationssystem, är ett nationellt dokumentationssystem som finns vid de flesta universitet och högskolor. LADOK innehåller

- *kataloguppgifter*: högskolans utbildningsutbud i form av kurser, linjer/program, examina m.m., och deras organisatoriska sammanhang
- *personuppgifter rörande studenterna*: personnummer, namn, adress, behörighet, registreringar (deltagande i utbildning), resultat, examina, m.m.
- *temporära uppgifter*: uppgifter som används i den lokala antagningen, d.v.s. uppgifter om sökta kurser, reservplaceringar, underlagstabeller för registrering (slutresultatet av antagningsförfarandena), ej ianspråktagna antagningar, m.m.

<sup>64</sup> Arbetet med studiemedelsprocessen innebär: registrering av ansökan om studiemedel, prövning av ansökan, beslut om ansökan, kontroll av studier, beordring av utbetalning, verkställande av utbetalning, hantering av nya uppgifter, prövning av inkomstuppgift.

## Vinsterna: Enklare administrativ process

### Förenklad och förkortad administrativ process

Granskningsgruppen bedömer att om ansvaret för utbetalningen av studiemedel överförs till högskolan skulle detta i flera avseenden kunna innebära en förenkling av den statliga studiemedelsadministrationen. Det gäller för båda högskolealternativen ovan.

Den nya studiemedelsprocessen skulle i så fall innebära att studenten lämnar sin ansökan om studiemedel till sitt eget lärosäte, som skulle granska ansökan och fortlöpande kontrollera studieaktivitet och övriga uppgifter mot interna studeranderegister/LADOK. Färre uppgifter skulle behöva skickas mellan olika myndigheter. Arbetsprocessen skulle komma att innebära färre steg, kunna göras snabbare och möjligen även kunna automatiseras i större utsträckning än i dag.

### Färre fel, färre felaktiga utbetalningar

Delegationen mot felaktiga utbetalningar ur trygghetssystemen, den s.k. FUT-delegationen, har uppskattat att ungefär 987 miljoner kronor betalas ut felaktigt ur studiemedelsystemet varje år. Det motsvarar nästan fem procent av det totala utbetalda beloppet. Enligt FUT beror de flesta felen på:

- studerande lämnar felaktiga uppgifter
- studerande anmäler inte ändrade förhållanden eller uppgifter till CSN
- studerande söker och tar emot studiemedel trots att hon eller han inte studerar
- studerande jobbar svart
- handläggarfel
- bristande kontroller
- felaktig information från utbildningsanordnare
- utebliven information från utbildningsanordnare.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Se kapitel 4 *Ett enklare studiemedelsystem* i huvudbetänkandet.

De flesta av dessa felkällor har att göra med kommunikation och informationsutbyte mellan CSN, den studerande och utbildningsanordnaren.

Granskningsgruppen bedömer att om högskolorna skulle ta över ansvaret för att samla in och kontrollera de uppgifter som ligger till grund för tilldelning av studielån och studiebidrag skulle de felaktiga utbetalningarna av studiemedel kunna minskas. Om varje universitet och högskola samlade in, registrerade och kontrollerade uppgifterna för de egna studenterna kunde en av parterna i informationsutbytet ovan – CSN – uteslutas, vilket skulle leda leder till att kommunikationen blev mindre omständlig och mer direkt. I och med att arbetet skedde på den enskilde studentens eget lärosäte ökade dessutom sannolikt precisionen i uppgiftsinsamling och kontroll.

Samtidigt skulle högskolorna inte själva ha tillgång till alla uppgifter som behövs i administrationen. Underlag skulle fortfarande behöva samlas in från t.ex. Skatteverket och Försäkringskassan.

### **Individualiserade beslut**

Ytterligare en fördel med att högskolan tar över administrationen är att de individuella överväganden som ibland blir nödvändiga, de s.k. skälsprövningarna, skulle utföras av personer med en annan överblick över den individuella studentens studiesituation än vad CSN rimligtvis kan ha, med den ärendemängd som myndighetens nuvarande totalansvar innebär.

Dessutom skulle högskolornas studerandestöd kunna stärkas. I och med att en studiemedelsfunktion inrättades skulle studenterna kunna få även studieekonomisk vägledning, vid sidan av den studie-, yrkes- och karriärvägledning som högskolorna erbjuder i dag.

### **Rättsliga förutsättningar**

I normalfallet är det regeringen som fördelar uppgifter inom den statliga förvaltningen, dvs. som beslutar om vilken myndighet som ska utföra vilka arbetsuppgifter. Detta gäller oavsett om uppgifterna innefattar myndighetsutövning eller inte (8 kap. 13 § regeringsformen).

Riksdagen har dock genom lag beslutat att studiestödsadministrationen är CSN:s uppdrag (1 kap. 2 § studiestödslagen). Därmed har regeringen ingen behörighet att besluta om en annan uppgiftsfördelning utan bemyndigande. Det innebär att det krävs en lagändring för att föra över studiestödsadministrationen till annan myndighet, t.ex. till en högskola eller ett universitet.<sup>66</sup>

Granskningsgruppen har inte funnit några rättsliga hinder mot att föra över hela eller delar av CSN:s nuvarande arbetsuppgifter avseende den högre utbildningen till universitet och högskolor.

### Den studerandes ställning – integritet och beroende

Möjligheten till de individualiserade beslut som beskrevs tidigare har även baksidor. Ett problem är att studenterna blir mer beroende av sin utbildningsanordnare om denne har ansvar även för tilldelningen av studiemedel.

Högskolan är en frivillig utbildningsnivå. Studenterna väljer själva vid vilka lärosäten de vill studera, om de vill byta lärosäte samt hur de vill finansiera sina studier. Staten erbjuder ett finansieringssystem för den som inte har egen ekonomisk försörjning ordnad. För att få bidrag eller lån måste vissa prestationsrelaterade villkor vara uppfyllda. Högskolan lämnar uppgifter till CSN om dessa villkor är uppfyllda eller ej. I övrigt kan det nuvarande studiefinansieringssystemet sägas vara oberoende av vem som är utbildningsanordnare.

Om tilldelningen av studiemedel skulle knytas till universitet och högskolor innebär detta att neutraliteten i det nuvarande systemet riskerade att gå förlorad. Utbildningsanordnaren skulle ha inflytande inte bara över studierna utan även över studenternas ekonomi. En beroendesituation skulle skapas. Användningen av LADOK i det här sammanhanget kan ifrågasättas. LADOK är i första hand tänkt att vara ett utbildningsadministrativt hjälpmedel, inte ett verktyg för kontroll av studenter.

En beroendesituation skulle kunna uppstå även för dem som handlägger studiestödet på lärosätena. För att högskolorna ska få ut hela sitt ekonomiska anslag för studerande på grundnivå och avancerad nivå krävs att studenterna klarar av sina högskolepoäng.

---

<sup>66</sup> Överföring av uppgifter som innefattar myndighetsutövning till högskolor som har enskild huvudman kan ske med stöd av lag, enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen, dvs. enligt motsvarande resonemang som gäller för banker och andra kreditmarknadsföretag.

Det är därför möjligt att ekonomiska hänsyn skulle pressa handläggarna att fatta studiestödsbeslut som underlättar för studerande att fullfölja sina studier.

### **Samordningsbehov**

Studiemedelsadministrationen behöver samordnas nationellt för att studenter över hela landet ska kunna garanteras likvärdiga beslut och likvärdig behandling.

### **Likvärdighet i bedömningen**

Om ansvaret för uttolkning av studiestödslagen och studiestödsförordningen skulle spridas mellan handläggare på landets olika universitet och högskolor ökar sannolikheten att de bedömningar om tilldelning som görs kommer att variera.

Granskningsgruppen menar att en första förutsättning för lika bedömningar är att riktlinjer utformas som slår fast att studiestöd ska erbjudas alla studenter under likvärdiga villkor, dvs. att systemet ska vara lärosätesneutralt. Utan en sådan markering finns en risk att studiemedelshanteringen görs till ett regionalpolitiskt eller lärosätesinternt instrument för att rekrytera fler studenter. Det skulle vara möjligt att locka studenter till lärosäten eller särskilda utbildningar med rykten om generösare studiemedel.

Det skulle även behövas en myndighet eller annan aktör som säkrar att de bedömningar som görs på olika lärosäten är nationellt likvärdiga, dvs. som systematiskt och kontinuerligt granskar kvaliteten i studiestödsadministrationen ur ett nationellt perspektiv.

### **Återbetalningar**

I de båda scenarier som skisserats ovan ansvarar högskolorna bara för den del av studiestödsadministrationen som avser utbetalning av studiemedel. Hanteringen av återbetalningarna är enligt vår mening inte en uppgift som bör hanteras av utbildningsanordnaren. När utbildningen är avslutad och studielånen ska betalas tillbaka har den före detta studenten inte längre någon relation till sitt lärosäte som motiverar att återbetalningarna hanteras där.

Även om högskolorna skulle ta över ansvaret för utbetalning av studiemedel till högskolestuderande bör alltså arbetet med återbetalningar hanteras av CSN eller annan aktör.

### **Vuxenstuderande och gymnasieelever**

Det svenska studiestödssystemet omfattar ekonomiskt stöd till gymnasieelever, högskolestuderande och andra studerande på eftergymnasial nivå samt vuxenstuderande. I de båda alternativ som granskningsgruppen diskuterat i det här avsnittet omfattas bara högskolestudenterna.

Även om högskolorna ansvarade för högskolestudenternas studiemedel återstår alltså arbetet med studiemedel till andra studerande på eftergymnasial nivå, till vuxenstuderande samt studiehjälpen till gymnasieeleverna. Till dessa studerande har högskolorna ingen relation. Den här delen av administrationen skulle därför behöva hanteras av CSN eller annan aktör.

### **Specialiserad hantering**

Granskningsgruppen har tidigare i denna rapport konstaterat att administrationen av det nuvarande studiestödssystemet förutsätter specialiserad hantering. Detta gäller även om högskolorna skulle ta över delar av administrationen.

### **Behov av kompetensutveckling**

Om ansvaret för administrationen förs över till enskilda universitet och högskolor innebär detta att den samlade kunskap om lagar och förordningar inom studiemedelsområdet, samt den samlade erfarenhet som i dag finns inom CSN, skulle behöva återskapas på varje enskilt lärosäte.

Granskningsgruppen bedömer att åtminstone initialt kan detta kompetensutvecklingsbehov bli så omfattande att lärosätena behöver tillföras extra resurser för att kunna gå i land med uppgiften.

## Nyanställningar och dimensionering

Vår bedömning är dessutom att enbart kompetensutveckling inte skulle vara tillräckligt. Studiemedelsadministrationen skulle innebära ett så betydande merarbete att lärosätena skulle behöva nyanställa administratörer. Även här behöver resurser skjutas till.

Hur många nyanställningar som behövs skulle variera mellan lärosätena, bl.a. beroende på hur den befintliga administrativa resursen ser ut. Dessutom är studiemedelsadministrationen säsongsb beroende. Två gånger per år, vid terminsstarterna, är arbetsbelastningen betydligt högre än annars. Den här variationen behöver varje lärosäte hantera, dvs. den administrativa resursen skulle behöva dimensioneras så att den är tillräcklig under både hög- och lågsäsong i arbetet.

I och med att studiemedelsadministrationen förutsätter specialkunskaper blir den också sårbar. En studiemedelsadministratör som blir sjuk eller slutar kan inte ersättas av en administratör med generell kompetens. För att verksamheten skulle bli stabil är det möjligt att den studiemedelsadministrativa resursen kunde behöva överdimensioneras något på varje lärosäte.

## Administrativa redskap och system

Även om varje lärosäte bara skulle ansvara för de egna studenterna så handlar det om tusentals eller tiotusentals studiemedelsärenden per år. Varje enskilt studentärende innefattar dessutom i sig många uppgifter som ska samlas in och analyseras, och därigenom många arbetsmoment.

Inom CSN har ett elektroniskt dokumenthanteringssystem utvecklats som gör det möjligt att hantera den stora mängden ärenden på ett effektivt sätt. Ett omfattande arbete med att digitalisera ärendeprocesserna pågår. Rutiner och arbetssätt har anpassats efter studiemedelssystemet.

Granskningsgruppen bedömer att motsvarande systemstöd och anpassade arbetsrutiner skulle behöva finnas på lärosätena för att administrationen skulle fungera effektivt. Visst stöd finns redan. Insamling, kontroll och registrering av studerandeuppgifter innebär i sig inte främmande arbete inom högskolan. Att ta fram underlag för utbetalning, i enlighet med det första högskolealternativ som granskningsgruppen utgått från, bör inte innebära några större



svårigheter. Rutiner och verktyg för detta finns, eller bör finnas, överallt. Beslut om studiemedel och verkställande av utbetalning är däremot uppgifter som högskolan hittills inte ägnat sig åt.

### **Sammanfattande bedömning: Inga besparingar, möjligen effektivare administration**

Sannolikt, menar granskningsgruppen, skulle en överföring av studiemedelsadministrationen till högskolorna inte innebära några betydande ekonomiska besparingar för staten. De minskade utgifter som skulle bli resultatet av att CSN:s anställda blev färre och av att antalet felaktiga utbetalningar möjligen kunde minskas, skulle motsvaras av de resurser som skulle behöva tillföras lärosätena för nyanställningar, kompetensutveckling och utveckling av administrativa system.

Även effektivitetsvinsterna kan diskuteras. Vi bedömer att hanteringen av enskilda studiemedelsärenden skulle kunna bli både enklare och mer korrekt om utbildningsanordnaren skötte datainsamling och kontroll av uppgifter. Vi ser även en möjlighet att de felaktiga utbetalningarna av studiemedel skulle minska på det här sättet. På samma gång skulle ansvaret för administrationen splittras och en mängd nya samordningsbehov uppstå, i och med att de högskolestuderandes medel skulle hanteras av 40-talet nya aktörer samtidigt som ansvaret för andra delar av administrationen skulle kvarstå inom CSN.

### **Kommuner och studiemedelsadministration**

Analysen nedan har utarbetats av granskningsgruppen, i samråd med tre grupper av kommunala studievägledare. Granskningsgruppens frågeställningar har presenterats och diskuterats i Sveriges Kommuner och Landstings, SKL:s, referensgrupp för Sveriges vuxenutbildning.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Ett textutkast presenterades vid referensgruppens möte den 26 november 2008.

## **Två kommunscenarion**

Svenska kommuner är redan i dag inblandade i studiemedelsprocessen, som uppgiftslämnare till CSN i arbetet med vuxenstuderandes studiemedel.

Granskningsgruppen har prövat två möjliga vägar att engagera kommunerna på nya sätt i hanteringen av vuxenstuderandes studiemedel:

- Kommunerna ansvarar för delar av den s.k. studiemedelsprocessen, dvs. samlar in, registrerar och kontrollerar uppgifter från studiemedelstagarna. CSN fattar därefter beslut och ordnar utbetalning av studielån och -bidrag via bank.
- Kommunerna ansvarar för hela studiemedelsprocessen, dvs. samlar in, registrerar och kontrollerar uppgifter från studiemedelstagarna och fattar beslut. Utbetalning av studielån och -bidrag via bank ordnas antingen via kommunerna eller CSN.

De båda alternativen ovan avser i första hand förutsättningar för, och konsekvenserna av, att kommunerna övertar ansvaret för administrationen av komvuxstuderandes studiemedel. Analysen utesluter emellertid inte att kommunerna tar över administrationen av studiemedel till samtliga studiemedelsberättigande utbildningar som anordnas i kommunal regi, dvs. även för påbyggnadsutbildningarna.

## **Rättsliga förutsättningar**

På samma sätt som när det gäller högskolan, krävs en ändring i studiestödslagen för att föra över studiestödsadministrationen till kommunerna. Några rättsliga hinder mot en sådan överföring har granskningsgruppen inte funnit.

## **Vinsterna: Individualisering och enklare administrativ process**

### **Individualiserade bedömningar och beslut**

Granskningen av CSN har visat på flera problem med de komvuxstuderandes studiemedel. Studiestödslagen och -förordningen är inte alltid enkla att kombinera med de bestämmelser som gäller för den kommunala vuxenutbildningen. Kommunernas studievägledare

kan därför ha svårt att förstå och förklara för de studerande vilka studiemedelsregler som gäller. I och med att allt fler av de komvuxstuderande har andra modersmål än svenska, och ofta sämre kunskap om det svenska samhället, utbildningssystemet och studiestödssystemet, blir det ännu svårare att ge begripliga besked. Vår analys har visat att administrationen av de komvuxstuderandes studiemedel behöver effektiviseras.

En fördel med att engagera kommunerna i studiemedelsadministrationen är att bedömningar och beslut skulle fattas närmare de studerande, av personer med gedigen kunskap om både kommunal vuxenutbildning och enskilda studerande. Besluten skulle därmed kunna anpassas efter varje studerandes förutsättningar på ett annat sätt än i dag. Bedömningar kunde göras utifrån ett helhetsperspektiv, där individuella behov, studievillkor och studieekonomiska förutsättningar vägdes samman. Kommunikationen mellan studiemedelsadministratörer och låntagare skulle underlättas.

### **Stärkt vägledning**

Vägledningen till de komvuxstuderande skulle kunna förbättras. Bland annat skulle kommunerna kunna erbjuda bättre hjälp med ansökningarna om studiemedel. Många av de informations- och kommunikationsproblem som har att göra med komvuxstuderandes studiemedel uppstår just vid ansökan. Här finns en flaskhals i hanteringen. Felaktigt ifyllda blanketter, begäran om kompletteringar som missförstås och försenade underlag gör att ansökningsprocessen blir långdragen. De studerande kan få vänta länge innan studiemedel betalas ut.

Om studievägledning och studieekonomisk vägledning knyts samman skapas dessutom bättre förutsättningar än i dag att planera den studerandes studiegång.

### **Förenklad administration**

Den administrativa processen skulle kunna kortas och förenklas. Arbetet skulle innebära färre steg och handläggningstiden kunde kortas och möjligen även automatiseras i större utsträckning än i dag om kommunerna samlar in underlag, gör bedömningar och fattar beslut om sina "egna" komvuxstuderande. CSN kunde

antingen uteslutas helt ur denna process, eller involveras först på slutet, för att verkställa utbetalningarna av studiemedel.<sup>68</sup> Dock skulle kommunerna fortfarande behöva hämta in beslutsunderlag från t.ex. Försäkringskassan och Skatteverket.

På samma sätt som när det gäller högskolorna skulle även precisionen i besluten kunna förbättras och antalet felaktiga utbetalningar på så sätt minskas.

## Den komvuxstuderandes ställning – integritet och beroende

### Ökat beroende

Om de kommunala skolhuvudmännen tog över administrationen av studiemedlen kunde integritetsproblem uppstå. I dag företräder kommunen den studerande gentemot CSN, dvs. hjälper till i kontakterna och tillvaratar den studerandes intressen. Med kommunalt ansvar för studiemedlen skulle den studerande stå utan denna typ av företrädare. Samtidigt upprättades ett beroendeförhållande mellan skolhuvudman och studerande, som bygger på att skolhuvudmannen inte bara har inflytande över studierna, utan även över den enskildes studieekonomi.

### Rollkonflikt för kommunernas handläggare

Det finns också en risk att den individualiserade hantering som är en fördel i andra sammanhang, övergår i mindre sakliga bedömningar och beslut. Kommunens administratörer, som arbetar närmare de studerande och möjligen har en närmare relation till var och en, kunde få svårt att fatta sakliga studiemedelsbeslut. Påtryckningar skulle kunna förekomma, både från låntagare och internt inom kommunerna. Möjligen skulle det också bli svårare att ge en oberoende studievägledning för den studievägledare som samtidigt är tvungen att ta hänsyn till den studerandes ekonomiska villkor.

---

<sup>68</sup> I rapporten *CSN:s erfarenheter av rekryteringsbidrag till vuxenstuderande och vidgad användning av rekryteringsbidrag för kombinationsutbildning* (2006) analyserar CSN erfarenheterna av det s.k. rekryteringsbidraget. Detta bidrag erbjöds under perioden 2003–2006 till vuxna med kort tidigare utbildning som riskerade att bli arbetslösa. Ansvaret mellan CSN och kommunerna fördelades i princip i enlighet med granskningsgruppens andra kommunalternativ ovan. CSN och kommunernas är överens om att denna arbetsfördelning fungerade väl.

Risken för beroende och subjektiva beslut kunde minskas om ansvaret för handläggning och beslut skiljdes åt, dvs. om besluten fattades av andra tjänstemän inom kommunen än de som har direkt kontakt med de studerande i deras studiesituation.

## Samordningsbehov

### Rättssäkerhet och likvärdighet

Om ansvaret för de komvuxstuderandes studiemedel spreds mellan landets 290 kommuner blev det svårt att upprätthålla likvärdigheten i bedömningar och beslut. Arbetet skulle sannolikt också påverkas av att kommunens företrädare har en delvis annan relation till de studerande än CSN:s anställda.

Granskningsgruppen menar att det i ett system med ökat kommunalt ansvar skulle vara nödvändigt med nationell samordning kring kompetensutveckling för studiestödshandläggare och uppföljning av det arbete som görs, samt för vidareutveckling av tjänster kopplade till studiemedlen.

### Återbetalningar

I de båda alternativ som granskningsgruppen analyserat ansvarar kommunerna endast för den del av studiestödsadministrationen som handlar om utbetalning av studiemedel. Återbetalningarna är enligt gruppens mening inte en uppgift som kommunerna skulle ha ansvar för. När den komvuxstuderande avslutat sin utbildning upphör också relationen till skolhuvudmannen. Då finns det inga skäl att låneåterbetalningarna ska skötas av denne.

Inbetalningarna borde därför skötas av CSN eller annan aktör. Detta innebär dock samtidigt att kommunerna och staten skulle komma att dela på administrationen av komvuxstuderandes studiemedel.

### Gymnasieelever och studerande på eftergymnasial nivå

Även om kommunerna ansvarade för de komvuxstuderandes studielån och studiebidrag, skulle en annan aktör behöva ansvara för arbetet med studiemedel till flera andra grupper inom vuxen-

utbildningen, till studerande på eftergymnasial nivå och med studiehjälpen till gymnasieelever. Kommunerna anordnar i allmänhet inte utbildning på eftergymnasial nivå. Granskningsgruppen ser därför inga skäl till att man skulle ha ansvar för studiemedel kopplat till sådana utbildningar.

Studiehjälpen till gymnasieelever hanteras i dag nästan till 100 procent automatiskt inom CSN. Gruppen ser ingen anledning att flytta denna välfungerande verksamhet till kommunerna. Dessa delar av studiestödsadministrationen bör hanteras av CSN eller annan aktör.

### **Specialiserad hantering**

Granskningsgruppen menar att det detaljerade studiemedelsystemet är ett hinder mot att kommunerna skulle ansvara för administrationen av de komvuxstuderandes studiestöd. Nuvarande system förutsätter regelkunskap, systematik och specialiserad organisation för att arbetet ska kunna skötas effektivt.

### **Administrativa redskap och rutiner**

En relativt stor andel av de studiemedelsärenden som fortfarande hanteras manuellt inom CSN berör de komvuxstuderande. Granskningsgruppen har förstått att så kommer det troligen att se ut även i framtiden. Fler ärenden än i dag kommer att kunna automatiseras och digitaliseras, men på grund av ärendenas natur kommer många prövningar att behöva göras manuellt även framöver.

Med ansvar för studiemedelsadministrationen skulle även kommunerna behöva utveckla administrativa redskap för kundservice och handläggning. Kanske ännu mer angeläget blev det att utveckla regelkunskap och systematiska förhållningssätt i uttolkningen av bestämmelserna.

### **Sårbarhet och dimensionering**

På vart och ett av de nuvarande CSN-kontoren finns mellan 20 och 50 studiestödshandläggare. Dessa står för en stabil kunskapsbas på respektive kontor. Den stabiliteten skulle vara svår att uppnå med ett mer decentraliserat, kommunalt ansvar. Om det i Sveriges alla,

eller nästan alla, 290 kommuner ska finnas anställda studiemedelshandläggare kan det åtminstone i de mindre kommunerna bara bli tal om mycket få anställda per ort.

Med få anställda per kontor blev det svårt att upprätthålla den kunskapsnivå som krävs, samtidigt som kontinuiteten i arbetet hotades om någon slutade. Även de tillfälliga arbetsanhopningarna vid terminsstarterna skulle bli besvärliga att hantera i de mindre kommunerna.

### **Ökade kostnader**

Med ett uppdrag inom studiemedelsområdet ökade kommunernas arbetsbörda och utgifter. För de nyanställningar och satsningar på kompetensutveckling som blev nödvändiga skulle extra resurser behöva skjutas till. Granskningsgruppen uppskattar att det sammantaget handlar om ganska betydande resurser.

### **Sammanfattande bedömning: Inga besparingar men individualisering och bättre vägledning**

Något behöver göras åt hanteringen av de komvuxstuderandes studiemedel. Tidigare i rapporten har granskningsgruppen avrått från att CSN ska tilldelas eller ta på sig ett stärkt vägledningsansvar. I stället förordnar gruppen en utökad lokal samverkan mellan CSN och de kommunala skolhuvudmännen. Ytterligare ett par alternativ har analyserats i denna senare del av rapporten, som båda innebär att kommunerna tar över delar av CSN:s nuvarande arbete med vuxnas studiemedel.

Vår slutsats är att en avgörande förutsättning för att kommunerna ska kunna överta ansvaret för komvuxstuderandes studiemedel är att studiemedelssystemet ses över. Dels behöver detta bättre än i dag anpassas efter den kommunala vuxenutbildningen och de komvuxstuderandes förutsättningar, dels behöver förändringar övervägas. Större inslag av standardiserade bedömningar kan behöva prövas. Men även om regelsystemet ändras skulle ett studieadministrativt ansvar innebära en svårhanterlig och resurskrävande uppgift för många kommuner. Medel för nyanställningar, kompetensutveckling och utveckling av administrativa redskap skulle behöva skjutas till. System för nationell samordning skulle

behöva skapas, samtidigt som andra delar av studiemedelsadministrationen fortfarande skulle kvarstå i statens regi.

## 5 En ny studiestödsadministration

Kommittén har haft i uppgift att pröva möjligheten att överlåta hela studiestödsadministrationen i ny regi. Den alternativa aktör som granskningsgruppen undersökt är Försäkringskassan.

Granskningsgruppens frågeställningar har presenterats och diskuterats med Försäkringskassans ledning.<sup>69</sup>

### Jämförelser mellan Försäkringskassan och CSN

Försäkringskassan är i de flesta avseenden betydligt större än CSN, med cirka 10 000 anställda jämfört med CSN:s 1 000, och med 90 miljoner beslut per år mot CSN:s nära 10 miljoner. Granskningsgruppens bedömning är att i fråga om ärendehantering och arbetsprocesser är det dock mer som förenar de båda myndigheterna än som skiljer dem åt.

### Olika organisationer

Efter en nyligen genomförd omorganisation består Försäkringskassans decentraliserade organisation av 20 nationella försäkringscenter, 60 lokala försäkringscenter och cirka 300 lokalkontor. Inom CSN finns 13 kontor, ett kundcenter och ett huvudkontor i Sundsvall.

CSN har en avdelningsövergripande processorganisation som är implementerad på kontoren runt om i landet. Placeringen eller antalet kontor har inget större egenvärde ur ett produktionsperspektiv inom CSN, eftersom alla kontor i huvudsak arbetar med ärenden utan geografisk anknytning till något särskilt kontor. CSN:s kontorsorganisation skiljer sig därmed mot Försäkringskassans lokalkontor, då de senare arbetar mer mot ärendekoncentration, dvs. att vissa ärendetyper koncentreras till vissa kontor och då många av kontorens ärenden har lokal anknytning.

---

<sup>69</sup> Ett textutkast presenterades och diskuterades vid ledningens möte den 16 januari 2009.



Inom Försäkringskassan pågår ett omfattande arbete med att bygga upp lokal samverkan med andra myndigheter och kommuner. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har beslutat om service- och lokalsamverkan runt om i landet i s.k. samverkanskontor. Det innebär att Arbetsförmedlingen utför vissa informations- och servicetjänster åt Försäkringskassan och upplåter delar av sina lokaler för informationsmaterial, självbetjäningsterminal samt rum för Försäkringskassans bokade kundbesök. På vissa kontor upplåter Arbetsförmedlingen även utrymme för Försäkringskassans personal att en till två dagar i veckan ta emot spontanbesök. Det finns även kontor med enbart lokalsamverkan. På dessa är Försäkringskassans personal på plats fyra till fem dagar i veckan i överensstämmelse med Arbetsförmedlingens öppettider.

Av Försäkringskassans cirka 300 lokalkontor utgörs cirka 160 av samverkanskontor där Skatteverket, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan arbetar tillsammans. Varje myndighet har huvudansvar för en viss del av dessa 160 kontor. Någon liknande systematik i CSN:s lokala samverkan har granskningsgruppen inte funnit.

### Ärendestyning och ärendehantering principiellt lika

I andra avseenden är likheterna mellan de båda myndigheterna stora. Båda arbetar processororienterat och både CSN och Försäkringskassan har utvecklat vägledningar och andra hjälpmedel för att underlätta beslutsfattande i ärendena. CSN:s ärendehantering och handläggning liknar i mångt och mycket det sätt som Försäkringskassan arbetar på. CSN har ett väl utbyggt ärendehanteringssystem med handläggningsprocesserna integrerade i systemen. Även maskinell handläggning förekommer inom båda myndigheterna. Skanning av inkomna handlingar, ärendehanteringssystem, utbetalningssystem, självbetjäningstjänster, handläggarstöd, kund/kanal- och IT-strategier m.m. liknar varandra inom myndigheterna.

Försäkringskassans utredare hanterar stora volymer av ärenden med stora säsongsvariationer inom vissa förmåner. Detta liknar den vardag som också anställda vid CSN möter, även om anställda inom CSN handhar färre ärenden.

## Arbetsprocesserna nästan identiska

CSN:s handläggning av studiestöd i form av studiemedel och studiehjälp sker genom ansökningsförfarande, eventuell komplettering och kommunikering, bedömning, kontroll, beslut och eventuell utbetalning.<sup>70</sup> Detta är en ärendehantering som liknar Försäkringskassans. Även inom Försäkringskassan hanteras beviljning, avslag, kommunikering, återbetalning, begäran om omprövning m.m. Försäkringskassans arbete med återkrav inom exempelvis underhållsstöd och bostadsbidrag kan liknas vid CSN:s hantering av återkrav. CSN ansvarar för det s.k. Rg-bidraget som lämnas till vissa kostnader vid gymnasieutbildning på riksgymnasium. Liknande bidrag som Försäkringskassan administrerar är exempelvis vårdbidrag, bilstöd och handikappersättning.

CSN har i regleringsbrevet ett årligt uppdrag att följa och utreda de studerandes studiesociala situation. Uppdraget hanteras inom enheten för utvärdering och statistik. Inom Försäkringskassan finns en avdelning för försäkringsutveckling som ansvarar för uppföljningar av utvecklingen inom socialförsäkringens olika delar.

## Rättsliga förutsättningar

På samma sätt som för högskolan krävs en ändring i studiestödslagen för att föra över studiestödsadministrationen till Försäkringskassan. De andra stöden (förutom studiestödet) som CSN hanterar regleras i olika förordningar. Förordningsändringar krävs om även dessa stöd ska hanteras av annan myndighet.<sup>71</sup>

Granskningsgruppen har inte funnit några rättsliga hinder mot en överföring av CSN:s uppdrag till Försäkringskassan.

---

<sup>70</sup> Studiebidrag till gymnasieelever för studier i Sverige betalas ut utan ansökan.

<sup>71</sup> Övriga stöd regleras i följande förordningar:

- 19 § förordningen (1997:1158) om statsbidrag för teckenspråksutbildning till vissa föräldrar (TUFF-ersättning)
- förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan (Rg-bidrag)
- 1 § förordningen (1999:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar (hemutrustningslån).

## Vinsterna: Besparingar, synergier och ökad tillgänglighet

I och med att Försäkringskassans och CSN:s organisationer, arbetsätt och uppdrag i så många avseende är likartade skulle det inte vara omöjligt att föra över samtliga CSN:s arbetsuppgifter till Försäkringskassan. De möjliga fördelarna med en sådan lösning är flera.

### Besparingar och effektivisering

Båda myndigheterna är i grunden processorganisationer och har utvecklat liknande stöd för sina handläggares arbete. Det borde därmed vara möjligt att göra effektivitetsvinster genom att slå samman myndigheterna. Två olika, men ändå liknande, handläggningssystem kunde ersättas med ett enda. Oavsett vilket av handläggningssystemen, Försäkringskassans ÄHS (Ärendehanteringssystem) eller CSN:s STIS (studiestödets informationssystem), som skulle väljas borde utvecklings- och förvaltningsvinster kunna göras.

Om studiestödsadministrationen skulle skötas ute på samverkanskontoren skulle möjligen den sammanlagda personalresursen kunna minska på sikt. Eftersom det totalt skulle finnas mer personal att tillgå blev det även enklare att anpassa personalresursen och styra handläggningen för att parera säsongsvariationer inom handläggningen. Båda myndigheterna arbetar aktivt med maskinell handläggning. Den sammanslagna personalresursen skulle innebära att fler handläggare kunde handlägga de mer komplicerade ärendena.

### Samordningsvinster

I och med att det skulle finnas en enda utbetalnings- och återbetalningsmyndighet istället för nuvarande två skulle det vara möjligt att göra samordningsvinster. Uppgifter som nu skickas mellan CSN och Försäkringskassan skulle kunna finnas samlade och omedelbart tillgängliga inom en och samma organisation.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> En förutsättning är dock att bestämmelser om behandling av personuppgifter och sekretesslagstiftningen inte ställer upp några hinder mot detta. Om det skulle bli aktuellt med att föra över studiestödsadministrationen till Försäkringskassan behöver dessa frågor övervägas ytterligare för att få en mer exakt uppfattning av samordningsvinsterna.

Möjligheter skulle skapas att arbeta bredare än i dag för att motverka felaktiga utbetalningar ur välfärdssystemen, och för en mer samordnad återkravshantering. Regler inom de olika trygghetssystemen kunde enklare harmoniseras med studiestödssystemet, och vice versa, och det skulle vara lättare än i dag att samordna informationen om studiemedlen och trygghetssystemen. Den försäkrade kunde vända sig till en enda myndighet för att skaffa sig information om villkoren i de sociala trygghetssystemen och studiestödssystemet, och över hur villkoren inom dessa båda system relaterar till varandra.

### Lokal tillgänglighet

Vi har framhållit behovet av att sprida information om studiemedelssystemet till framför allt skolhuvudmännen, samt att samverka med dessa för att utveckla CSN:s interna handläggning av studiemedelsärenden. Försäkringskassan skulle kunna erbjuda en plattform för denna lokala samverkan.

Den lokala tillgängligheten skulle kunna öka i och med att de samverkanskontor där Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Skatteverket samverkar i dag, även skulle kunna erbjuda information och service rörande studiestödssystemet. Information om studiestödssystemet skulle kunna erbjudas på 160 platser runt om i landet, i stället för i anslutning till de nuvarande 13 CSN-kontoren.

### Sammanfattande bedömning: Ett mindre effektivt alternativ

Granskningsgruppen har undersökt om det är möjligt att föra över hela studiestödsadministrationen till en annan aktör, Försäkringskassan, samt analyserat principiella fördelar, nackdelar och möjligheter med en sådan lösning. Vi har funnit att CSN:s nuvarande studiestödsadministrativa uppdrag skulle kunna överföras till Försäkringskassan och att detta skulle kunna innebära att studiestödsadministrationen effektiviseras på flera sätt.

Vi har samtidigt konstaterat att studiestödsadministrationen i CSN:s regi har utvecklats i positiv riktning under senare år. Effektiviteten har ökat inom många delar av verksamheten. Utgångsläget är bra, CSN framstår som en i flera avseenden väl fungerande myndighet och utvecklingen verkar gå åt rätt håll. Vi

ser i nuläget inga skäl att lägga ner CSN och skapa en helt annan organisatorisk lösning för studiestödsadministrationen.

Vår samlade bedömning är att en överföring av studiestödsadministrationen till Försäkringskassan skulle innebära försämrade service till studiestödstagarna jämfört med i dag och åtminstone initialt ökade kostnader för staten. En omställning av verksamheten efter nya uppdrag och regelsystem kan bli både kostnadskrävande och tidskrävande. Effektiviteten skulle inte kunna garanteras under denna omställningsperiod.

I sitt slutbetänkande (SOU 2008:118) konstaterar 2006 års förvaltningskommitté att antalet myndigheter har minskat under den senaste 20-årsperioden. Minskningen har åtminstone under senare år nästan helt berott på att myndigheter slagits samman eller på att verksamheten vid en myndighet förts över till en annan. Enligt förvaltningskommittén är ofta syftet med förändrad myndighetsstruktur att öka effektiviteten och rättssäkerheten. Få organisationsförändringar av det här slaget har dock följts upp eller utvärderats och därmed är det svårt att se om de önskvärda effekterna verkligen uppnåtts, eller om förändringarna har fått några negativa effekter. I betänkandet konstaterar kommittén att det sammanlagda antalet årsarbetskrafter och kostnaderna för verksamheterna har minskat i betydligt långsammare takt än antalet myndigheter under den undersökta perioden.

## Referenser

### CSN:s självvärdering (Dnr U 2007:13/2009/2)

CSN (2006). *Handlingsplaner. Underlag för verksamhetsplanering 2007, bilaga 1. Utvecklingsavdelningen*. Bilaga 41.

CSN *Sourcingstrategi*. Bilaga 43.

CSN (2007). *CSN:s Projektstyrningsmodell*. Bilaga 24.

CSN (2007). *Kontors- och enhetsuppdrag, Studiestödsavdelningen, för verksamhetsåret 2008*. Beslut 2007-12-14. Bilaga 28.

CSN (2007). *Mål för kontor och enheter inom Studiestödsavdelningen 1 jan–31 dec 2008*. Bilaga 29.

CSN (2007). *Nya Utvecklingsavdelningen*. Bilaga 40.

CSN (2007). *Rapporter om de frågor kunderna ställer i telefon*. Bilaga 18–20.

- CSN (2007). Rapport om vad kunderna som använder Mina Sidor tycker. Bilaga 21.
- CSN (2007). Rapport om varför inte fler kunder använder elektronisk ansökan om studiemedel. Bilaga 22.
- CSN (2007). *Riktlinjer för CSN:s beslut*. Utvecklingsavdelningen. Bilaga 17.
- CSN (2007). *Risikkarta SM Utland*. Bilaga 38.
- CSN (2007). *Utvecklingsplan 2007. Bilaga x till Verksamhetsplan 2007*. Bilaga 25.
- CSN (2007). *Utvecklingsplan 2008. Bilaga x till Verksamhetsplan 2008*. Bilaga 26.
- CSN (2007). *Verksamhetsplan 2008. Utvecklingsavdelningen*. Bilaga 42.
- CSN (2007). *Översyn av kundcenters uppdrag*. Uppdragsbeskrivning. Bilaga 44.
- CSN (2007). *Översyn av studiemedel utland*. Studiestödsavdelningen. Bilaga 37.
- CSN (2008). *Arbets- och delegationsordning för Studiestödsavdelningen*. Bilaga 27.
- CSN (2008). *Arbetsordning för CSN*. Dnr 2008-104-5025. Bilaga 9.
- CSN (2008). *Den studiesociala utredningen – skriftligt underlag från CSN*.
- CSN (2008). Förteckning över CSN:s blanketter och informationssidor. Bilaga 45.
- CSN (2008). Förteckning över handböcker. Bilaga 36.
- CSN (2008). *Kanalstrategi för CSN:s kundmöte*. Slutrapport. Utvecklingsavdelningen. Bilaga 16.
- CSN (2008). *Kvalitetsgranskning 2008*. Bilaga 30.
- CSN (2008). *Kvalitetsgranskning Q7. Återbetalning – betalningsplaner på återkrav*. Studiestödsavdelningen och rättsenheten. Bilaga 39.
- CSN (2008). Lista med CSN:s författningssamlingar. Bilaga 8.
- CSN (2008). *Planeringsanvisningar och prioriteringar inom Studiestödsavdelningen under perioden augusti till och med september 2008*. Beslut 2008-06-17. Bilaga 34.
- CSN (2008). *Processbeskrivning hemutrustningslån – beviljning*. Bilaga 11.

- CSN (2008). *Processbeskrivning hemutrustningslån – återbetalning*. Bilaga 12.
- CSN (2008). *Processbeskrivning statistik*. Bilaga 13.
- CSN (2008). *Processbeskrivning studiestödsprocessen*. Bilaga 10.
- CSN (2008). *Processbeskrivning ärendestyrning*. Bilaga 33.
- CSN (2008). *Processutvecklingsmodellen*. Bilaga 23.
- CSN (2008). *Rapport från Operativa mötet den 42 juni 2008*. Bilaga 35.
- CSN (2008). *Resultatuppföljning Studiestödsavdelningen 2008*. Bilaga 31.
- CSN (2008). *Stickeprovsgranskning Q8 SH Extra tillägg*. Bilaga 32.
- CSN (2008). *Strategisk plan 2008–2012*. Bilaga 15.
- CSN (2008). *Verksamhetsplan 2008*. Bilaga 14.
- CSN (2008). *Årsredovisning 2007*. Bilaga 1.
- Förordningen (2007:1071) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden (CSN). Bilaga 3.
- Förordningen (1995:667) om funktionshindrade elever i gymnasieskolan. Bilaga 6.
- Förordningen (1997:1158) om statsbidrag för teckenspråksutbildning för vissa föräldrar. Bilaga 7.
- Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Centrala studiestödsnämnden. Regeringsbeslut. 2007-12-19. Bilaga 2.
- Studiestödsförordningen (2000:655). Bilaga 5.
- Studiestödslagen (1999:1395). Bilaga 4.

### Övriga referenser

- CSN (2006). *CSN:s erfarenheter av rekryteringsbidrag till vuxen-studerande och vidgad användning av rekryteringsbidrag för kombinationsutbildning*.
- CSN (2007). *Omfattningen av felaktiga utbetalningar*. Redovisning och analys till Regeringen 2007-08-28. Dnr. 2006-100-16548.
- CSN (2008a). *CSN:s service. Myt och verklighet*.
- CSN (2008b). *Felaktiga utbetalningar*. Redovisning och analys till Regeringen 2008-02-22. Dnr. 2006-100-16548.
- CSN (2008c). *Felaktiga utbetalningar*. Redovisning och analys till Regeringen 2008-08-18. Dnr. 2007-100-12817.

- CSN (2008d). *Granskning av delar av utlandsprocessen*. Rapport 3/2008 från internrevisionen. Dnr 2008-122-8919.
- CSN (2008e). *Strategi för utlandskrav*. Ekonomiavdelningen/Jan Söderholm. 2008-08-12.
- CSN (2008f). *Årsredovisning 2007*.
- CSN (2009). *Årsredovisning 2008*.
- Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007). *Vad kostar felen? Omfattningen av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*. Rapport 7.
- Dir 2007:68. *Myndighetssamverkan vid lokala servicekontor*.
- Finansdepartementet (2007). *Förvaltningsmyndigheternas ledning – riktlinjer för val av ledningsform*. PM 2007-06-08.
- Folkpensionsanstalten (2007). Avtal mellan Folkpensionsanstalten och Finansbranchens Centralförbund om förmedling av uppgifter om studielån (1.2.2007).
- Motion 2005/06: Ub 204.
- Motion 2005/06: Ub 427.
- Motion 2008/09: Ub 263.
- Regeringen (2008). *Handlingsplan för eFörvaltning. Nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning*.
- Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Centrala studiestödsnämnden. Regeringsbeslut. 2004-12-09.
- Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Centrala studiestödsnämnden. Regeringsbeslut. 2006-01-26.
- Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Centrala studiestödsnämnden. Regeringsbeslut. 2007-01-11.
- Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Centrala studiestödsnämnden. Regeringsbeslut. 2007-12-19.
- Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Centrala studiestödsnämnden. Regeringsbeslut. 2008-06-18.
- Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Centrala studiestödsnämnden. Regeringsbeslut. 2008-12-18.
- Riksrevisionen (2008). *Svenska trygghetssystem utomlands. Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och fordringshantering*. RiR 2008:31.



- Statskontoret (2008a). *Förändrade ledningsformer. Kartläggning och analys i samband med den nya myndighetsförordningen*. 2008:11. Dnr 2007/197-5.
- Statskontoret (2008b). *Återkrav vid felaktiga utbetalningar – Försäkringskassans och CSN:s hantering av återkravsfordringar*. 2008:12.
- SOU 2008:34. *Lättare att samverka – förslag om förändringar i sam-tjänstlagen*. Delbetänkande av Utveckling av lokal service i sam-verkan.
- SOU 2008:74. *Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar ur trygghetssystemen*. Betänkande av Delegationen mot felaktiga utbetalningar.
- SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsför-valtning*. Slutbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté.
- SOU 2009:6. *Återkrav inom välfärdssystemen – förslag till lagstift-ning*. Betänkande av Återkravsutredningen.
- Verva (2008). *69 myndigheter redovisar 915 strategiska insatser för utveckling av e-förvaltningen*. Rapport 2008:14.
- Överklagandenämnden för studiestöd (2008). *Årsredovisning för år 2007*.

# Kartläggning av försörjningsstöd till studerande

## Innehåll

<b>Inledning .....</b>	<b>182</b>
<b>Författningar och allmänna råd om ekonomiskt bistånd .....</b>	<b>182</b>
Riksnorm.....	183
Ekonomiskt bistånd till studerande .....	185
<b>Kartläggningens genomförande.....</b>	<b>186</b>
<b>Studerande med ekonomiskt bistånd .....</b>	<b>188</b>
<b>Kommunernas riktlinjer .....</b>	<b>190</b>
<b>Kommunernas tillämpning och praxis .....</b>	<b>191</b>
Under terminerna .....	192
Under ferierna.....	195
<b>Kommunernas information, handläggning och organisation ..</b>	<b>197</b>
<b>Sammanfattning av resultaten.....</b>	<b>199</b>
<b>Referenser .....</b>	<b>200</b>
Intervjuer .....	201
<b>Enkät om ekonomiskt bistånd till studerande.....</b>	<b>202</b>
<b>Frågeguide vid intervjuer med anställda inom socialtjänsten .....</b>	<b>208</b>

## Inledning

Under hösten 2008 har det inom ramen för Studiesociala kommitténs uppdrag genomförts en kartläggning av kommunernas tillämpning av socialtjänstlagen (2001:453) och praxis vad gäller försörjningsstöd till studerande. Bakgrunden till kartläggningen är den enkätundersökning som gjordes av den Studiesociala utredningen 2003. Denna undersökning visade att kommunernas riktlinjer om försörjningsstöd till studerande skiljde sig åt. I utredningen framkom även att behovsprövningen inte var tillräckligt individuell.<sup>1</sup>

## Författningar och allmänna råd om ekonomiskt bistånd

Socialtjänstens mål är enligt socialtjänstlagen att främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor samt aktivt deltagande i samhällslivet. Enligt lagen ansvarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område och kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.<sup>2</sup>

Målet för socialtjänstpolitiken i budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1) är

---

<sup>1</sup> SOU 2003:130.

<sup>2</sup> Vistelsekommun är den kommun som en person mer eller mindre tillfälligt vistas i när ett hjälpbehov uppkommer. Socialstyrelsen (2008b).

- att stärka förmågan och möjligheten till social delaktighet för människor i ekonomiskt och socialt utsatta situationer samt
- att stärka skyddet för utsatta barn.

Enligt budgetpropositionen är ekonomiskt bistånd tänkt som ett sista skyddsnet för personer med tillfälliga försörjningsproblem. Målet är att den enskilde så snabbt som möjligt ska bryta biståndsmottagandet och försörja sig på egen hand.

Den enskilde är skyldig att efter förmåga bidra till sin försörjning. Detta innebär bl.a. att en person som är arbetslös och kan arbeta är skyldig att söka arbete innan ekonomiskt bistånd kan beviljas. En person som söker ekonomiskt bistånd har även skyldighet att först använda sig av generella förmåner och ersättningar som personen har rätt till. För att bli beviljad ekonomiskt bistånd ska individen dessutom inte ha andra ekonomiska tillgångar.

Till skillnad från de flesta andra svenska bidragssystem bygger rätten till ekonomiskt bistånd på individuell behovsprövning. Socialtjänstlagen förutsätter att det i varje enskilt fall görs en individuell bedömning av hjälpbehovet och omfattningen av det. Bedömningen ska också präglas av ett helhetsperspektiv på den enskildes eller hushållets situation.<sup>3</sup>

### Riksnorm

Enligt socialtjänstlagen har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till ekonomiskt bistånd för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Bidraget ska ge den enskilde en skälig levnadsnivå och utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Försörjningsstöd lämnas för skäliga kostnader för:

- livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidningar, telefon och TV-avgift
- boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

---

<sup>3</sup> Socialstyrelsen (2003).

De skäligena kostnaderna för utgifter under den första punkten ska beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm) som baseras på officiella prisundersökningar. Riksnormen för försörjningsstöd regleras i socialtjänstförordningen (2001:937). I förordningen anges riksnorm för s.k. personliga utgifter och gemensamma hushållskostnader. I nedanstående tabeller redovisas riksnormen (fetstil) samt Socialstyrelsens rekommendationer vid fördelningen av poster.<sup>4</sup>

**Tabell 1 Personliga kostnader inom riksnormen för vuxna 2008 fördelade efter Socialstyrelsens rekommendationer**

	Ensamstående	Sambor
Livsmedel alla måltider	1 560	2 540
Kläder/skor	500	1 010
Fritid/lek	390	770
Hygien	250	550
<b>Summa personliga kostnader</b>	<b>2 700</b>	<b>4 870</b>

**Tabell 2 Personliga kostnader inom riksnormen för barn och ungdomar 2008 fördelade efter Socialstyrelsens rekommendationer**

	Under 1 år	1–2 år	3 år	4–6 år	7–10 år	11–14 år	15–18 år
Livsmedel ej lunch 5 d/v	570	630	630	790	-	-	-
Livsmedel alla måltider	700	790	790	1 020	1 080	1 240	1 450
Kläder/skor	290	390	390	420	450	470	510
Fritid/lek	40	130	130	240	350	420	420
Hygien	510	450	120	80	90	140	180
Barn och ungdomsförsäkring	50	50	50	50	50	50	50
<b>Summa personliga kostnader</b>							
<b>Ej lunch 5 dagar/v</b>	<b>1 460</b>	<b>1 650</b>	<b>1 320</b>	<b>1 580</b>	-	-	-
<b>Alla måltider</b>	<b>1 590</b>	<b>1 810</b>	<b>1 480</b>	<b>1 810</b>	<b>2 020</b>	<b>2 320</b>	<b>2 610</b>

<sup>4</sup> Socialstyrelsen (2007).

**Tabell 3 Gemensamma hushållskostnader inom riksnormen 2008 fördelade efter Socialstyrelsens rekommendationer**

	Antal medlemmar i hushållet						
	1	2	3	4	5	6	7
Förbrukningsvaror	110	130	220	250	290	350	380
Dagstidning, telefon, TV-licens	740	820	970	1 120	1 270	1 430	1 570
<b>Summa gemensamma hushållskostnader</b>	<b>850</b>	<b>950</b>	<b>1 190</b>	<b>1 370</b>	<b>1 560</b>	<b>1 780</b>	<b>1 950</b>

Kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring och medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa bedöms individuellt. Detta innebär ofta att den faktiska kostnaden inkluderas i försörjningsstödet om den är skälig. Ekonomiskt bistånd för livsföring i övrigt avser bl.a. kostnader för hälso- och sjukvård, tandvård, spädbarnsutrustning och umgängesresor. Ersättningen ges för skäliga kostnader och bedöms individuellt.

### Ekonomiskt bistånd till studerande

I Socialstyrelsens allmänna råd för ekonomiskt bistånd (SOSFS 2003:5) fastslås det att vuxna studerande bör ha sin försörjning genom studiestödsformerna. Vuxna studerande bör dock kunna ges bistånd t.ex.

- om han eller hon aktivt har sökt feriearbete men inte fått något
- om han eller hon har fått ett feriearbete men får vänta på första löneutbetalningen
- i akuta nödsituationer under termin
- om han eller hon deltar i grundläggande svenskundervisning för invandrare och behovet inte kan tillgodoses genom deltidsarbete. I regel bör inte krav ställas på heltidsarbete samtidigt som studierna.

Enligt de allmänna råden bör socialnämnden inte ställa krav på att studiestödet ska räcka under en längre tidsperiod än den som angivits av den utbetalande myndigheten. Enligt de allmänna råden

bör socialnämnden inte heller ställa som villkor att en person avbryter sina studier om dennes partner behöver ekonomiskt bistånd och om studierna är en förutsättning för framtida försörjning. Det är dock rimligt att den studerande söker arbete för att kunna bidra till familjens försörjning om den har faktiska möjligheter att utan studier få arbete. Socialstyrelsen har inte föreskrivit hur ekonomiskt bistånd för ett hushåll där en part studerar med studiemedel ska beräknas. Varje kommun avgör själv om studiestöd ska räknas som en inkomst eller om man ska bortse från den person som studerar.<sup>5</sup> Enligt socialtjänstlagen får socialtjänsten begära att den som behöver försörjningsstöd under ferier ska delta i anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet.

Eftersom ekonomiskt bistånd är skattefritt räknas stödet inte in i den studerandes inkomst enligt reglerna för studiemedel. Det innebär att ekonomiskt bistånd inte påverkar studiemedlens storlek.

### Kartläggningens genomförande

Kartläggningen består i huvudsak av en enkätundersökning och en intervjuundersökning.<sup>6</sup> Enkätundersökningen genomfördes av SCB under hösten 2008 och skickades ut till alla kommuner och till stadsdelsförvaltningarna i Stockholm, Göteborg och Malmö.<sup>7</sup> I urvalsramen ingick 332 kommuner eller stadsdelsförvaltningar. Totalt svarade 89 procent av dessa på enkäten. Enkätuppgifterna har viktats utifrån Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindelning, vilket innebär att resultatet avser alla kommuner och inte bara de svarande.<sup>8</sup> Enkätresultaten redovisas utifrån andelen studerande inom olika utbildningsnivåer, andelen stude-

---

<sup>5</sup> Socialstyrelsen (2003).

<sup>6</sup> Enkät och frågeguide finns i slutet av bilagan.

<sup>7</sup> I redovisningen av resultaten omnämns alla respondenter som kommuner.

<sup>8</sup> Sveriges Kommuner och Landstings kommungrupper är indelade i nio grupper efter vissa strukturella egenskaper som befolkningsstorlek, pendlingsmönster och näringslivsstruktur: större städer, förortskommuner, storstäder, pendlingskommuner, glesbygdskommuner, varuproducerande kommuner, övriga kommuner över 25 000 invånare, övriga kommuner 12 500–25 000 invånare, övriga kommuner mindre än 12 500 invånare. I denna redovisning bildar förortskommuner ingen egen grupp utan har placerats i respektive storstadsregion för att redovisningsgrupperna ska bli något större.

rande med ekonomiskt bistånd samt utifrån Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindelning.

Enkäten konstruerades delvis utifrån den enkät som genomfördes av den förra studiesociala utredningen 2003. Resultaten från den tidigare utredningen finns dock inte sammanställda digitalt vilket innebär att jämförelser mellan enkätresultaten endast kan göras mer övergripande. Vid enkätkonstruktionen skedde samråd med Sveriges kommuner och landsting. Även ett antal handläggare av ekonomiskt bistånd fick lämna synpunkter på ett enkätutkast.

Det finns ingen statistik över hur många studerande som har ekonomiskt bistånd. Den främsta anledningen till detta är att studier inte berättigar till ekonomiskt bistånd och att socialtjänsten därför inte kan ange studier som orsak vid statistikrapportering. I samband med enkätundersökningen sammanställde SCB uppgifter om studier och ekonomiskt bistånd från olika register på kommunnivå. Uppgifterna om studier utgår från heltidsstuderande på grundläggande och gymnasial vuxenutbildning samt på eftergymnasial utbildning. Uppgifterna om ekonomiskt bistånd är individuppgifter härledda från hushåll.<sup>9</sup>

Eftersom studerandegruppen begränsats till heltidsstuderande är vissa kommunuppgifter mycket låga, framför allt när det gäller studerande på grundläggande vuxenutbildning. Detta innebär att procentsatser på kommunnivå bör användas med försiktighet. I kartläggningen redovisas därför endast variablerna på nationell nivå. Det är också viktigt att påpeka att antalet studerande inom grundläggande vuxenutbildning och eftergymnasial utbildning är ojämnt fördelat mellan kommunerna. Det innebär att det både finns kommuner med en hög andel och kommuner med en låg andel studerande inom respektive nivå. Antalet studerande i gymnasial vuxenutbildning är mer jämnt fördelat mellan kommunerna.

I samband med enkätundersökningen uppmanades kommunerna och stadsdelsförvaltningarna att bifoga eventuella riktlinjer till enkätsvaren. Ungefär tre fjärdedelar av kommunerna, som i enkäten svarade att de hade riktlinjer, bifogade dessa. Det har inte gjorts någon större analys av dessa riktlinjer eftersom registeruppgifter, enkätresultat och intervjuer bedömts utgöra ett

---

<sup>9</sup> Heltid innebär minst 400 gymnasie- eller verksamhetspoäng i komvux alternativt 30 högskolepoäng per termin. Programstuderande i högskolan och KY-studerande räknas som heltidsstuderande. I eftergymnasial utbildning inkluderas grundläggande högskoleutbildningar och kvalificerade yrkesutbildningar (KY). Hushållsuppgifter innebär att den studerande lever i ett hushåll med ekonomiskt bistånd. Den studerande behöver därför nödvändigtvis inte vara den primära biståndsmottagaren.



tillräckligt underlag för kartläggningen. En genomgång visar dessutom att enkäten täcker in de frågor som tas upp i de kommunala riktlinjerna.

Som komplement till enkätundersökningen har det genomförts ett antal intervjuer med anställda, både handläggare och chefer, inom socialtjänsten i Eskilstuna, Lund, Malmö och Stockholms kommun. I Eskilstuna, Lund och Malmö gjordes intervjuerna i samband med studiebesök på respektive kommunal vuxenutbildning, universitet och högskola.

I kartläggningen ingår ingen undersökning av de studerandes uppfattningar om kommunernas praxis och tillämpning. En enkätundersökning skulle kräva en stort urval och därmed bli kostsam och tidskrävande. En intervjuundersökning skulle kräva ett ”känsligt” urval, studerande som har varit i kontakt med socialtjänsten, som är svårt att genomföra. Frågan kring ekonomiskt bistånd har dock berörts vid kommitténs studiebesök i Eskilstuna, Lund och Malmö. Dessutom har studerandeorganisationerna och de studentfackliga organisationerna i kommitténs referensgrupp haft möjlighet att lämna synpunkter i frågan.

### **Studerande med ekonomiskt bistånd**

Totalt har antalet mottagare av ekonomiskt bistånd nästan halverats sedan mitten på 1990-talet, då nivån var som högst. Under 2007 betalades det totalt ut cirka 8,9 miljarder kronor i ekonomiskt bistånd. De drygt 378 500 biståndsmottagarna utgjorde 4,1 procent av befolkningen. Det var något färre kvinnor än män som mottog ekonomiskt bistånd. Nästan 20 procent av alla ensamstående kvinnor med barn fick dock ekonomiskt bistånd, vilket är en större andel än andra hushållstyper. Den största åldersgruppen med ekonomiskt bistånd är 18–29-åringar. Dessa utgjorde nästan 40 procent av det totala antalet biståndsmottagare. Ungefär en tredjedel av biståndsmottagarna var långvariga biståndsmottagare, dvs. personer i hushåll som fick ekonomiskt bistånd i minst tio månader. Under 2007 betalades mest ekonomisk bistånd ut i mars, minst utbetalades i september.<sup>10</sup>

SCB:s registeruppgifter visar att det finns stora skillnader mellan olika studerandegrupper. Det är betydligt vanligare att hel-

---

<sup>10</sup> Socialstyrelsen (2008a).

tidsstuderande på grundläggande vuxenutbildning lever i ett hushåll med ekonomiskt bistånd, både under terminerna och under somrarna, än att studerande på gymnasial vuxenutbildning eller eftergymnasial utbildning gör det.

Det finns inget tydligt samband mellan andelen studerande på de olika utbildningsnivåerna och andelen med ekonomiskt bistånd under terminerna eller somrarna. På kommungruppsnivå har Göteborg och Malmö med förortskommuner en högre andel studerande med ekonomiskt bistånd än genomsnittet på alla utbildningsnivåer. Större städer har ett högre genomsnitt för studerande på grundläggande och gymnasial vuxenutbildning. Stockholm med förortskommuner, pendlingskommuner och varuproducerande kommuner har en lägre andel än genomsnittet för alla studerandegrupper.

Ett mindre antal kommuner har en högre andel studerande på grundläggande vuxenutbildning med ekonomiskt bistånd än genomsnittet. Detta innebär att dessa kommuners uppgifter påverkar uppgifterna på nationell nivå i stor utsträckning.

Registeruppgifterna visar också att det finns skillnader mellan könen. Det är en större andel av männen som heltidsstuderar på grundläggande och gymnasial vuxenutbildning som lever i ett hushåll med ekonomiskt bistånd än av kvinnorna. Inom eftergymnasial utbildning finns det ingen skillnad mellan könen.

**Tabell 4 Andelen heltidsstuderande med ekonomiskt bistånd**

	Andel heltidsstuderande ht 2006 med ekonomiskt bistånd sep, okt, nov och/eller dec			Andel heltidsstuderande vt och ht 2006 med ekonomiskt bistånd juni, juli och/eller aug		
	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män
Grundläggande vuxenutbildning	31 %	24 %	46 %	36 %	31 %	49 %
Gymnasial vuxenutbildning	7 %	6 %	11 %	11 %	10 %	15 %
Eftergymnasial utbildning	0,6 %	0,5 %	0,7 %	1,3 %	1,4 %	1,3 %

Skillnaderna mellan könen bekräftas i CSN:s enkätundersökning av de studerandes ekonomiska och sociala situation. I den framkommer det att det är vanligare att män, både med eller utan studiemedel, får sin försörjning genom försörjningsstöd än att kvinnor får det. För kvinnor är det vanligare att få ekonomiskt stöd

från maka/make, sambo eller pojkvän/flickvän. CSN:s enkätundersökning visar också att det är betydligt vanligare att studerande på komvux, framför allt män, är beroende av försörjningsstöd än andra studerande under somrarna.<sup>11</sup>

Enligt SCB:s undersökning om hushållens ekonomi (HEK) hade sex procent av studiemedelstagarna ekonomiskt bistånd någon gång under 2006.<sup>12</sup> Jämfört med motsvarande uppgifter som togs fram i samband med den studiesociala utredningen 2003 har andelen sjunkit med två procentenheter sedan 2001.<sup>13</sup> Kommitténs utvärdering av tilläggsbidraget till studerande med barn (se bilaga 3) visar dessutom att det är färre ensamstående och sammanboende studiemedelstagare med barn som får ekonomiskt bistånd nu än vad som angavs i den förra studiesociala utredningen. Studerande med barn tar inte heller emot ekonomiskt bistånd i högre utsträckning än andra grupper. Utvärderingen av tilläggsbidraget visar också att studerande med barn generellt har fått en förbättrad ekonomisk situation jämfört med tidigare. Studerande med barn har t.ex. en bättre ekonomisk standard än ensamstående studerande utan barn.

Enligt en enkätundersökning genomförd av SFS, TCO och Tria anger cirka fem procent av högskolestudenterna att de någon gång under sin studietid sökt försörjningsstöd. Ungefär tre procent anger att de beviljats stöd. Enligt undersökningen är det vanligare att studenter med föräldrar utan högskoleutbildning sökt försörjningsstöd än att studenter med två högskoleutbildade föräldrar har gjort det.<sup>14</sup>

## Kommunernas riktlinjer

En övervägande majoritet, 78 procent, av kommunerna uppger i enkäten att de har riktlinjer eller policys för ekonomiskt bistånd till studerande. Det är vanligare att kommuner som har erfarenhet av att studerande söker ekonomiskt bistånd har riktlinjer, än kommuner som inte har denna erfarenhet. Andelen studerande i grundläggande vuxenutbildning eller eftergymnasial utbildning har större

---

<sup>11</sup> CSN (2008).

<sup>12</sup> SCB (2006).

<sup>13</sup> SOU 2003:130.

<sup>14</sup> SFS, TCO och Tria (2009).

betydelse för om kommunen har riktlinjer än andelen studerande i gymnasial vuxenutbildning.

Kommunernas riktlinjer är oftast beslutade av en politisk instans. I 70 procent av fallen har beslutet tagits av aktuell nämnd, i 13 procent av fallen av kommunfullmäktige och i åtta procent av fallen av kommunstyrelsen.<sup>15</sup>

Ungefär hälften, 46 procent, av de kommuner och stadsdelar som besvarat enkäten uppger att riktlinjerna fastställdes under 2007 eller 2008. I Stockholm med förortskommuner och i Malmö med förortskommuner är det över 70 procent vars riktlinjer är från de senaste åren. Totalt har mer än en tiondel av kommunerna riktlinjer som är äldre än 2002.

I intervjuerna med anställda inom socialtjänsten framkommer att riktlinjerna revideras kontinuerligt. Förändringar i omgivande system, t.ex. införandet av vårdnadsbidrag, innebär att ständiga revideringar behöver göras. Omfattande revideringar sker oftast efter en större genomgång. I Stockholm skedde den senaste revideringen när en ny politisk majoritet tillträdde. I Malmö skedde den senaste större revideringen efter en extern utvärdering av riktlinjerna.

## Kommunernas tillämpning och praxis

Enkätresultaten visar, liksom registeruppgifterna, att det är betydligt vanligare att studerande på grundläggande vuxenutbildning beviljas ekonomiskt bistånd än andra studerande. I tabell 5 redovisas hur stor andel av kommunerna som beviljar studerande ekonomiskt bistånd i olika situationer.

---

<sup>15</sup> Som aktuell nämnd anges socialnämnd eller motsvarande.

**Tabell 5 I vilka situationer kan studerande beviljas ekonomiskt bistånd enligt kommunens riktlinjer?**

	Som komplet till studiemedel under terminerna	Som komplet till studiebidrag under terminerna	Som enda försörjning under terminerna	Under ferierna
Grundläggande vuxenutbildning	48%	65%	34%	87%
Gymnasial vuxenutbildning	32%	28%	14%	90%
Eftergymnasial utbildning	13%	5%	2%	90%

Sveriges förenade studentkårer (SFS) samt Saco studentråd tillsammans med ett antal studentkårer anser att studenter inte får individuella bedömningar i tillräcklig utsträckning.<sup>16</sup> Både SFS och Vuxenstuderandes intresseorganisation (VIO) har dessutom påpekat vid kommitténs referensgruppsmöten att det finns skillnader i kommunernas tillämpning. Detta anses problematiskt eftersom man tycker att de ekonomiska förutsättningarna för studier inte ska bero på var man bor.

Kommunerna har i enkäten angett under vilka förutsättningar som studerande på olika utbildningsnivåer kan beviljas ekonomiskt bistånd under terminerna och ferierna. Det är utifrån dessa svar svårt att bedöma om det finns brister i den individuella prövningen. En analys av kommunernas svar visar dock att det finns vissa skillnader i kommunernas riktlinjer när det gäller vilka krav som ställs.

### Under terminerna

De kommuner vars riktlinjer omfattar studerande som en grupp anger i hög grad att studerande endast beviljas ekonomiskt bistånd vid akuta nödsituationer. Dessa kommuner anger också i hög utsträckning att det sker individuella behovsprövningar. Andra formuleringar är att ekonomiskt bistånd kan beviljas om utbildningen är en förutsättning för framtida självförsörjning, om det sker i rehabiliterande syfte eller vid arbetslöshet och ett arbetsmark-

<sup>16</sup> SFS (2008); Saco (2008).

nadsmässigt behov. Det är utifrån dessa kommuners svar svårt att avgöra om själva tillämpningen skiljer sig åt eller om den är tillräckligt individuell. Det som t.ex. kan anses nödvändigt för framtida självförsörjning kan skilja sig från en kommun till en annan.

I de kommuner som har olika riktlinjer beroende på utbildningsnivå är det tydligt att kraven för ekonomiskt bistånd blir högre ju högre utbildningsnivån är. I flera fall anges t.ex. grundläggande vuxenutbildning räcka som förutsättning för ekonomiskt bistånd medan studerande på eftergymnasial utbildning endast beviljas bistånd i akuta nödsituationer.

Enligt enkätresultaten motiveras ekonomiskt bistånd för studier på grundläggande vuxenutbildning oftast utifrån arbetsmarknadsmässiga behov eller med att utbildningen är förutsättning för framtida självförsörjning. En vanlig förutsättning för att beviljas ekonomiskt bistånd är dock att biståndstagaren sökt och beviljats studiebidrag. Några kommuner skriver uttryckligen att studerande på grundläggande vuxenutbildning inte ska behöva skuldsätta sig. I flera intervjuer påpekas det också att grundläggande vuxenutbildning är en rättighet.

Det är i stor utsträckning invandrare som beviljas ekonomiskt bistånd för studier på grundläggande vuxenutbildning. Grundläggande vuxenutbildning ses både som ett naturligt och nödvändigt steg efter avslutad svenskundervisning för invandrare (sfi). Enligt Statskontorets utvärdering av sfi studerade 56 procent av sfi-deltagare som godkändes under läsåret 2004/05 på grundläggande vuxenutbildning före, samtidigt eller efter avslutad sfi-kurs. Av dessa påbörjade 58 procent grundläggande vuxenutbildning efter avslutad sfi-kurs, vilket motsvarar 32 procent av alla sfi-deltagare.<sup>17</sup> I alla kommuner där det genomförts intervjuer påpekas att de olika finansieringsformerna för sfi och grundläggande vuxenutbildning, framför allt i svenska, kan var problematiskt. I en intervju i Eskilstuna påpekas det t.ex. att försörjningen under sfi ”öppnar dörren” för fortsatt försörjningsstöd och att en annan finansieringsform än försörjningsstöd, t.ex. studiemedel, därför vore att föredra.

Kommunerna anger sällan i sina enkätsvar en tidsgräns för hur länge ekonomiskt bistånd kan ges för studier. I intervjuerna är man osäker på hur länge de studerande brukar beviljas ekonomiskt bistånd. Maximitiderna för studiebidraget, som oftast måste sökas,

---

<sup>17</sup> Statskontoret (2009).

ses dock som en markering. En individuell bedömning kan dock innebära att försörjningsstöd ges för en längre tid än så, framför allt om fortsatta studier krävs för framtida självförsörjning. I Eskilstuna påtalar man att maximitiderna för grundläggande vuxenutbildning är snäva och att ekonomiskt bistånd har beviljats för att studerande ska kunna avsluta sina studier.

Kraven för ekonomiskt bistånd är högre under gymnasial vuxenutbildning. I kommunernas enkätsvar är det t.ex. tydligt att det oftare krävs en akut nödsituation för att beviljas bistånd. Det finns dock kommuner som beviljar ekonomiskt bistånd vid gymnasial vuxenutbildning om det motiveras utifrån ett arbetsmarknads- mässigt behov eller som en förutsättning för framtida självförsörjning.

För studerande på eftergymnasial nivå blir det än tydligare att kommunerna kräver en akut nödsituation för att bevilja ekonomiskt bistånd. För denna utbildningsnivå är det till och med kommuner som uppger att ekonomiskt bistånd "aldrig" kan beviljas. Studerande på eftergymnasial utbildning anses inte ha samma sociala och ekonomiska problem som studerande på lägre utbildningsnivåer. De som söker bistånd under terminerna är enligt intervjuerna oftast studerande som inte längre får studiemedel på grund av dåliga studieresultat eller som väntar på utbetalning av studiemedlen i början av terminen. I kommunernas öppna kommentarer i slutet av enkäten är det vanligt att kommunerna betonar vikten av att studerande kan försörja sig på studiemedlen och att detta därför bör höjas.

Ungefär hälften av kommunerna, 55 procent, uppger i enkäten att studerande som berättigas till ekonomiskt bistånd får ersättning för särskilda utgifter. Det är vanligare att kommuner med en hög andel studerande på grundskolenivå och i eftergymnasial utbildning ger ersättning för särskilda utgifter. Den absolut vanligaste utgiften studerande kan få ersättning för är kurslitteratur. Ersättningen kan dock skilja sig mellan kommunerna. Flertalet kommuner anger att det sker en individuell prövning. I vissa kommuner utgår socialtjänsten i stället från nypris av litteraturen och ersätter t.ex. 70 procent. I andra kommuner utgår man från en procentsats av basbeloppet, t.ex. 4 procent. Ytterligare en variant är att kommunen fastställt ett maxbelopp per termin eller månad för kurslitteratur. Andra utgifter den studerande kan få ersättning för är reskostnader, vissa avgifter, t.ex. kåravgift, samt skyddsutrusning.

Hushållsbegreppet har tagits upp vid alla intervjuer. Flera intervjuade påpekar att hushållsbegreppet är problematiskt om en part i ett hushåll i behov av ekonomiskt bistånd studerar och har studiemedel. I intervjuerna framkommer det att kommunerna använder olika beräkningssätt vilket kan innebära stora ekonomiska skillnader. Det finns också kommuner som använder olika beräkningssätt inom kommunen med motivationen att bedömningarna görs utifrån familjesituationen. Kommunerna har också olika tillämpningar när det gäller kravet på avbrott av studier när hushållet är i behov av ekonomiskt bistånd.

## Under ferierna

Enligt SFS finns det kommuner som anser att studiemedlen även ska täcka feriemånaderna.<sup>18</sup> Även VIO har vid kommitténs referensgruppsmöten framfört att det finns kommuner som tillämpar sådana regler. Förekomsten av sådana tillämpningar framkommer inte av kommunernas enkätsvar om vilka förutsättningar som gäller vid ferier. På svaret i vilken situation studerande kan beviljas försörjningsstöd (se tabell 5) är det dock cirka 10 procent av kommunerna som inte svarar att bistånd kan ges vid ferier. Det är dock svårt att utifrån dessa resultat dra slutsatsen att kommunerna inte följer de nationella riktlinjer som finns.

I kommunernas svar om vad som gäller vid ferier påtalar kommunerna antingen att det görs en individuell bedömning eller så överensstämmer kommunernas svar med de förordningar och allmänna råd som finns. Detta innebär att den sökande aktivt ska ha sökt feriearbete, att bistånd kan utbetalas i väntan på första löneutbetalningen samt att krav kan ställas på att den studerande deltar i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet. Endast ett fåtal kommuner har olika krav för bistånd under ferier beroende på utbildningsnivå.

Enligt kommunernas svar ska studerande visa att de sökt feriearbete i "god tid". I de flesta kommuner innebär detta att den studerande ska ha sökt feriearbete under hela vårterminen. Andra kommuner anger från vilken månad, t.ex. januari eller mars, som den studerande ska ha sökt arbete. I vissa kommuner krävs det att den studerande ska vara inskriven eller anmäld på Arbetsför-

---

<sup>18</sup> SFS (2008).



medlingen för att betraktas som arbetssökande. Vid intervjuerna framkommer även att det finns skillnader mellan kommunernas krav i samband med den kompetenshöjande verksamheten.

Enligt intervjuerna har antalet studerande som söker ekonomiskt bistånd under somrarna minskat betydligt de senaste åren. I Lund har t.ex. antalet ansökningar sjunkit från 231 till 48 de senaste åtta åren. Som orsak till minskningen anger kommunerna framför allt den goda konjunkturen och därmed en god tillgång på feriejobb. Andra förklaringar till minskningen är kravet på praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet samt tidigare återbetalning av skatteåterbäringen. Enligt de studerande i Eskilstuna, Lund och Malmö som intervjuades vid kommitténs studiebesök är det vanligt att studerande väljer att läsa sommarkurser för att trygga sin försörjning under ferierna. De högskolestuderande ansåg dock att nuvarande sommarkurser sällan kan räknas in i examen och därmed förkorta deras studietid. Sommarkurserna ansågs därför bidra till onödig skuldsättning. Varken de studerande inom högskolan eller inom vuxenutbildningen såg försörjningsstöd som ett alternativ under somrarna eftersom det uppfattas som krångligt och svårt att få.

Enligt intervjuerna med anställda inom socialtjänsten är det få studerande som söker ekonomiskt bistånd som förskott på lön. Enligt en undersökning av SFS, TCO och Tria finner studenterna oftast andra lösningar på problemet, t.ex. genom att låna av föräldrar.<sup>19</sup> Enligt de studentkårsrepresentanter vid Lunds universitet som intervjuades vid kommitténs studiebesök, erbjuder studentkåren förmånliga lån för att lösa just sådana situationer.<sup>20</sup> Både i enkäten och i intervjuerna påpekar kommunerna att utbetalningarna av studiemedlen borde fördelas jämnare under terminerna för att undvika det glapp som uppstår mellan studier och eventuell löneutbetalning.

Enligt intervjuerna är det studerande som står längst från arbetsmarknaden, både på grund av låg utbildning eller på grund av kort arbetslivserfarenhet, som fortfarande har problem på somrarna. Även studerande som är sjuka är överrepresenterade bland dem som är beroende av ekonomiskt bistånd under somrarna.

I kommunernas öppna kommentarer i slutet av enkäten är den vanligaste kommentaren att studiemedel eller annan statlig ersättning borde utgå under somrarna. I samband med det anger några

---

<sup>19</sup> SFS, TCO och Tria (2009).

<sup>20</sup> Lunds universitets studentkårer lånar ut 1 000–15 000 kronor till cirka 80 studenter per år.

kommuner att sommaruppehållet borde kortas och att det borde motsvara en normal sommarledighet. Även i intervjuerna påtalades det att sommaruppehållet är långt och att det borde finnas andra försörjningsalternativ under somrarna än försörjningsstöd. SFS och flera studentfackliga organisationer har påpekat att försörjningen under sommaruppehållet är problematisk och att lösningen med försörjningsstöd inte är tillfredställande.<sup>21</sup> Även vid kommitténs studiebesök påtalas att finansieringen under somrarna är problematisk. De studerande önskar att sommaruppehållet kunde kortas och att man inte skulle behöva jobba under hela uppehållet.

Få kommuner anger i sina enkätsvar att det är någon skillnad mellan sommarferier och vinterferier. Vissa kommuner påpekar dock att riktlinjerna endast gäller sommarferierna och ett fåtal, tre stycken, svarar att förutsättningarna skiljer sig mellan vinter- och sommarferier. Vid två av intervjuerna påtalades vinterferierna särskilt. Vinterferier innebär särskilda ekonomiska svårigheter eftersom de oftast är korta och infaller under en period då det kan vara svårt att få ett arbete. Vinterferier drabbar dessutom endast studerande på grundläggande eller gymnasial vuxenutbildning, vilkas ekonomiska förutsättningar oftast är sämre redan innan.

## **Kommunernas information, handläggning och organisation**

Få kommuner, 15 procent, har tagit fram en riktad information om ekonomiskt bistånd till studerande. Det finns dock skillnader mellan kommunerna. Det är framför allt kommuner med en hög andel studerande i eftergymnasial utbildning som har tagit fram riktad information, 40 procent. Motsvarande skillnad finns inte mellan kommuner med hög eller låg andel studerande inom grundläggande eller gymnasial vuxenutbildning.

I kommunernas öppna kommentarer i slutet av enkäten är det relativt vanligt att kommunerna anger att informationen till de studerande om försörjningsstöd och andra ekonomiska förutsättningar bör förbättras. Flera kommuner anser att skolorna, dvs. högskolor och utbildningsanordnare av vuxenutbildning, bör ta ett större ansvar i denna fråga.

---

<sup>21</sup> SFS (2008); Saco (2008); TCO (2008); Tria (2008).

I de flesta kommunerna handläggs ekonomiskt bistånd till studerande av socialtjänstens ordinarie handläggare eller enheter och inte av en särskilda studenthandläggare eller mottagningar. I 5 procent av kommunerna har man särskild handläggning under hela året och i 13 procent har man särskild handläggning under ferierna. Kommuner med en hög andel studerande inom grundläggande vuxenutbildning har i större utsträckning särskild handläggning under hela året eller under ferierna. Kommuner med en hög andel studerande inom eftergymnasial utbildning har i större utsträckning särskild handläggning under ferierna.

**Tabell 6 Andelen kommuner som anger att ekonomiskt bistånd till studerande handläggs av särskild handläggare/enhet inom kommunernas socialtjänst**

		Ja, under hela året	Ja, under terminerna	Ja, under ferierna	Nej
Studerande i grundläggande vuxenutbildning	under medel	3 %	..	10 %	87 %
	över medel	10 %	..	23 %	67 %
Studerande i gymnasial vuxenutbildning	under medel	5 %	..	13 %	82 %
	över medel	4 %	..	13 %	83 %
Studerande i eftergymnasial utbildning	under medel	5 %	..	6 %	89 %
	över medel	3 %	..	40 %	56 %

I lite mer än hälften av kommunerna, 55 procent, samverkar kommunens socialtjänst med andra om studerande med ekonomiskt bistånd. Det är vanligare att kommuner med en hög andel studerande på grundskolenivå eller i eftergymnasial utbildning samverkar med andra jämfört med kommuner med en låg andel studerande inom respektive nivå. Det är också vanligare att de kommuner som har en större andel studerande med ekonomiskt bistånd samverkar med andra.

Kommunerna samverkar oftast med Arbetsförmedlingen (69 procent), andra förvaltningar inom kommunen (62 procent) och med den kommunala vuxenutbildningen (52 procent).<sup>22</sup> Det är också relativt vanligt att kommunerna samverkar med Försäkringskassan

<sup>22</sup> Som andra förvaltningar inom kommunen anges framför allt olika slags arbetsmarknadsenheter.

(39 procent). Drygt en fjärdedel av kommunerna samverkar med CSN. Det är däremot mycket ovanligt att kommunerna samverkar med universitet och högskolor, även i de kommuner som har en hög andel invånare i eftergymnasial utbildning.

I de flesta kommuner innebär samverkan en gemensam planering eller samordning kring den sökande. Man samverkar också kring kompetenshöjande verksamheter under ferierna, t.ex. praktikplatser. Samverkan med komvux innebär både planering och studie- och yrkesvägledning, men även kontroller av den studerande, t.ex. närvarorapportering. Samverkan med Försäkringskassan rör också kontrollfrågor, men i flera fall innebär den även en gemensam planering och samordning, framför allt i rehabiliteringsärenden. Samverkan med CSN innebär oftast att studiemedelsuppgifter kontrolleras. Enligt intervjuerna sker sådan kontroll via telefonkontakter, vilket anses fungera bra.

## Sammanfattning av resultaten

Under hösten 2008 har det genomförts en kartläggning av kommunernas tillämpning av socialtjänstlagen och praxis vid försörjningsstöd till studerande. Kartläggningen består i huvudsak av en enkätundersökning och en intervjuundersökning. I samband med enkätundersökningen har även registeruppgifter om antalet heltidsstuderande i hushåll med ekonomiskt bistånd sammanställts.

Kartläggningens tydligaste resultat är att det är betydligt vanligare att studerande på grundläggande vuxenutbildning har ekonomiskt bistånd än andra studerande. Grundläggande vuxenutbildning ses i många kommuner som en förutsättning för framtida försörjning. I kartläggningen framkommer det även att studerande på denna nivå kan beviljas försörjningsstöd när antalet veckor som ger rätt till studiemedel tagit slut. Det finns dock kommuner som är mer restriktiva i sina riktlinjer. Detta innebär att försörjningsmöjligheterna under grundläggande vuxenutbildning skiljer sig mellan olika kommuner. Motsvarade skillnader är inte lika tydliga vid studier på gymnasial eller eftergymnasial nivå. För studier på högre utbildningsnivåer är kommunerna generellt mer restriktiva.

I kartläggningen framkommer det att hushållsbegreppet inom socialtjänsten anses problematiskt om en part i ett hushåll med behov av ekonomiskt bistånd studerar med studiemedel. Kommunernas olika tillämpning kan därmed ge skilda ekonomiska

förutsättningar. Kartläggningen visar också att det kan finnas skillnader i kommunernas tillämpning av kravet på studieavbrott för att bidra till hushållets försörjning. Det finns också skillnader i kommunernas tillämpning på en högre detaljnivå, t.ex. vid ersättning för särskilda utgifter (kurslitteratur).

Kommunernas riktlinjer för försörjningsstöd under ferierna överensstämmer till stor del med de förordningar och allmänna råd som finns. Det kan dessutom konstateras att det inte finns några större skillnader i kommunernas riktlinjer för försörjningsstöd under ferietid. Även vid ferierna finns det dock skillnader på en högre detaljnivå, t.ex. i kommunernas tolkning av vad som menas med att feriearbete ska sökas i "god tid".

Antalet studerande som söker ekonomiskt bistånd under somrarna har minskat de senaste åren. Kommunerna anger framför allt den goda konjunkturen och därmed en god tillgång på feriejobb som orsak till minskningen. Både studerande och kommuner påpekar dock att försörjningen under ferierna är problematisk. Särskilt problematiskt anses "glappet" mellan sista utbetalningen från CSN och första löneutbetalningen vara. Få studerande ansöker dock om bistånd av denna anledning.

Det är få kommuner som har tagit fram en riktad information till studerande. Det är dock vanligare att kommuner med en hög andel studerande i eftergymnasial utbildning har tagit fram riktad information än andra kommuner. Flera kommuner påpekar att informationen bör bli bättre, framför allt inför somrarna, och att skolorna, dvs. högskolor och utbildningsanordnare av vuxenutbildning, bör ta ett större ansvar.

I lite mer än hälften av kommunerna samverkar kommunens socialtjänst med andra kommunala verksamheter, kommuner, myndigheter eller organisationer. Andelen studerande på grundskolenivå eller i eftergymnasial utbildning i kommunen verkar i högre utsträckning påverka handläggning och samverkan än andelen studerande i gymnasial vuxenutbildning.

## Referenser

CSN (2008). *CSN:s enkätundersökning av studerandes ekonomiska och sociala situation*. Dnr. 2008-219-4652.

Prop. 2008/09:1. *Budgetpropositionen för 2009*.

- Saco (2008). *Utbildning straffbart? En rapport om studenter och trygghetssystemen.*
- SCB (2006). *Hushållens ekonomi (HEK).*
- SFS (2008). *Trygghetshandbok. Trygghet för studenter – för en modern arbets- och kompetenslinje.* Dnr. PT1-1/0809.
- SFS, TCO och Tria (2009). *Studenter om den studiesociala utredningen.*
- Socialstyrelsen (2003). *Ekonomiskt bistånd. Stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten.*
- Socialstyrelsen (2007). *Meddelandeblad: Riksnormen för försörjningsstöd 2008 – ändring i socialtjänstförordningen (2001:937).*
- Socialstyrelsen (2008a). *Ekonomiskt bistånd årsstatistik, år 2007. Utbetalda belopp samt antal biståndsmottagare och antal biståndshushåll.* Sveriges officiella statistik.
- Socialstyrelsen (2008b). *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten.*
- SOU 2003:130. *Studierande och trygghetssystemet.* Betänkande av Studiesociala utredningen.
- Statskontoret (2009). *Sfi – resultat, genomförande och lärarkompetens. En utvärdering av svenska för invandrare.* Rapport 2009:2.
- TCO (2008). *TCO om studenters studiesociala situation.* Skrivelse till Studiesociala kommittén 2008-03-27 (Dnr. U 2007:13/2008/19).
- Tria (2008). *Trias inledande synpunkter ang. studenters studiesociala situation.* Skrivelse till Studiesociala kommittén 2008-04-02 (Dnr. U 2007:13/2008/22).

## Intervjuer

Inom ramen för kartläggningen har det genomförts intervjuer med anställda, både handläggare och chefer, inom socialtjänsten i följande kommuner:

- Stockholms stad (2008-10-01).
- Malmö stad (2008-10-13).
- Lunds kommun (2008-10-14).
- Eskilstuna kommun (2008-11-10).

## Enkät om ekonomiskt bistånd till studerande



Statistiska centralbyrån Statistics Sweden

www.scb.se

Augusti 2008



### Ekonomiskt bistånd till studerande

Regeringen har tillsatt en kommitté med uppdrag att överväga och föreslå åtgärder vad gäller studerandes ekonomiska och sociala situation. Som en del av uppdraget ska Studiesociala kommittén kartlägga sårbar kommunernas tillämpning av socialpärslagen (2001:457) som praxis för försörjningsstöd till studerande. Kommittén genomför därför en enkätundersökning i alla kommuner under augusti månad.

Syftet med enkäten är att jämföra handläggningen i olika kommuner.

Resultaten från undersökningen ska ingå i ett betänkande som utredningen ska lämna senast den 31 mars 2009.

Mer information om kommitténs uppdrag och arbete finns på Studiesociala kommitténs webbplats: <http://www.sou.gov.se/studiesocial/index.htm>

### Urval

Samtliga kommuner i Sverige ingår i undersökningen. I Stockholm, Göteborg och Malmö skickas en enkät till varje stadsdel.

Studiesociala kommittén har gett Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att genomföra enkätundersökningen. Efter avslutad insamling kommer SCB att överlämna materialet till Studiesociala kommittén för fortsatt bearbetning.

### Kommunens medverkan är viktig

För att resultaten ska bli tillförlitliga, är det viktigt att så många kommuner och stadsdelar som möjligt besvarar frågorna. Medverkan är frivillig men varje svar som utblir innebär en försämring av undersökningens kvalitet.

Samråd har skett med Sveriges Kommuner och Landsting.

Vi ber dig svara på frågorna och skicka tillbaka blanketten i det portofria svarskuvertet så snart som möjligt, helst inom en vecka.

Tack på förhand för er medverkan!

Leif Davidsson  
Huvudsekreterare, Studiesociala kommittén

### Kontakta oss gärna

Om du vill ha information om undersökningen eller hjälp med frågorna:  
 Per Båvner 08 – 405 20 18 per.bavner@education.ministry.se  
 073 – 394 16 38  
 Moa Morin 08 – 405 31 36 moa.morin@education.ministry.se  
 076 – 106 70 08

Om du har frågor om insamlingen av frågeblanketter:  
 Harald Theorin 019 – 17 69 37 harald.theorin@scb.se

**Instruktioner:**

Enkäten kommer att läsas maskinellt. När du besvarar enkäten ber vi dig därför tänka på att:

- Använda kulspeppenna med svart eller blå färg, inte röd. Använd inte blyertspenna!
- Skriva tydliga siffror: 

1	2	3	4	5	6	7	8	9	0
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
- Skriva tydliga och STORA bokstäver: 

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
- Markera dina svar med kryss, så här  och INTE så här
- Om du vill ändra ditt svar, täck hela rutan:
- Om du vill skriva mer text än vad som får plats på de anvisade raderna/boxarna eller om du vill förklara/förtydliga något:
  - skriv inte mellan eller i närheten av svarsrutorna
  - skriv i stället på eventuell kommentarsida



## Policy och riktlinjer

1a. Har din kommun riktlinjer/policy när det gäller ekonomiskt bistånd till studerande?		<input type="checkbox"/> Ja (bilaga dokument med riktlinjer/policy)
		<input type="checkbox"/> Nej → Gå till fråga 3
1b. Är riktlinjerna fastställda (beslutade) av politisk instans?		<input type="checkbox"/> Ja, kommunfullmäktige
		<input type="checkbox"/> Ja, kommunstyrelsen
		<input type="checkbox"/> Ja, nämnd, ange vilken
		_____
		<input type="checkbox"/> Nej
1c. Vilket år fastställdes riktlinjerna?		Är <input type="text"/>
1d. För vilka studerandegrupper gäller riktlinjerna?		<input type="checkbox"/> Alla studerande
Flera svarsalternativ kan markeras		<input type="checkbox"/> Grundläggande vuxenutbildning
		<input type="checkbox"/> Gymnasial vuxenutbildning
		<input type="checkbox"/> Eftergymnasial utbildning
		<input type="checkbox"/> Annan utbildning, ange vilken
		_____
		_____
2a. I vilka situationer kan studerande i <u>grundläggande vuxenutbildning</u> beviljas ekonomiskt bistånd enligt din kommuns riktlinjer?		
	Ja	Nej
Som komplement till studemedel (studiebidrag och studielån) under terminerna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Som komplement till studiebidrag under terminerna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Som enda försörjning under terminerna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Under ferierna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2b. I vilka situationer kan studerande i <u>gymnasial vuxenutbildning</u> beviljas ekonomiskt bistånd enligt din kommuns riktlinjer?		
	Ja	Nej
Som komplement till studemedel (studiebidrag och studielån) under terminerna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Som komplement till studiebidrag under terminerna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Som enda försörjning under terminerna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Under ferierna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2c. I vilka situationer kan studerande i eftergymnasial utbildning beviljas ekonomiskt bistånd enligt din kommuns riktlinjer?

	Ja	Nej
Som komplement till studemedel (studebidrag och studielån) under terminerna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Som komplement till studebidrag under terminerna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Som enda försörjning under terminerna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Under ferierna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3. Har din kommun någon erfarenhet av studerande som ansöker om ekonomiskt bistånd?

Ja → Gå till fråga 4  
 Nej → Gå till fråga 10

#### Ekonomiska normer

4. Är det några särskilda utgifter (t.ex. kurslitteratur) som studerande kan få ekonomiskt bistånd för?

Ja, ange vilka

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Nej

#### Krav

5. Under vilka förutsättningar kan studerande på respektive utbildningsnivå (grundläggande, gymnasial eller eftergymnasial) beviljas ekonomiskt bistånd under terminerna i din kommun?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

6. Under vilka förutsättningar kan studerande på respektive utbildningsnivå (grundläggande, gymnasial eller eftergymnasial) beviljas ekonomiskt bistånd under ferierna i din kommun?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

### Information/handläggning/organisation

7. Har kommunen tagit fram särskild information om ekonomiskt bistånd som riktar sig till studerande?  Ja  Nej

8. Handläggs ekonomiskt bistånd till studerande av särskild handläggare/enhet inom kommunens socialtjänst?  Ja, under hela året  Ja, under terminerna  Ja, under ferierna  Nej

9a. Samverkar kommunens socialtjänst med andra kommunala verksamheter, andra kommuner, myndigheter eller organisationer när det gäller studerande med ekonomiskt bistånd?  Ja  Nej → Gå till fråga 10

9b. Med vilka samverkar kommunens socialtjänst när det gäller studerande med ekonomiskt bistånd?  
Flera svarsalternativ kan markeras

Universitet och högskolor  
 Den kommunala vuxenutbildningen  
 Andra förvaltningar inom kommunen, ange vilka

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Andra kommuner  
 Centrala studiestödsnämnden  
 Arbetsförmedlingen  
 Försäkringskassan  
 Andra, ange vilka

\_\_\_\_\_

9c. Vad innebär denna samverkan?

---

---

---

---

---

---

---

#### Övrigt

10. Har du några kommentarer kring studerande och ekonomiskt bistånd som du tycker är viktiga för kommitténs fortsatta arbete?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

#### Tack för er medverkan!

*Kom ihåg! Om kommunen har riktlinjer/policy för ekonomiskt bistånd till studerande, vill vi att du skickar in det dokumentet tillsammans med enkäten.*

## Frågeguide vid intervjuer med anställda inom socialtjänsten

Hur ser kommunens tillämpning och praxis ut när det gäller studerande och ekonomiskt bistånd?

Policy och riktlinjer

- Finns det några fastställda riktlinjer?
- Finns det särskilda regler för olika studerandegrupper? Vilken är bakgrunden till de olika reglerna?

Ekonomiska normer

- Kan studerande få ersättning för särskilda utgifter?

Studerandegruppen

- Vilka studerande söker försörjningsstöd?

Omfattning

- I vilken utsträckning söker studerande ekonomiskt bistånd?
- Hur har utvecklingen sett ut de senaste åren?

Krav

- Vilka krav ställs på studerande med försörjningsstöd: under terminerna/ferierna?

Information/handläggning/organisation

- Har kommunen särskild information om el. handläggningen av försörjningsstöd till studerande? Bakgrund? Hur fungerar den?

Övrigt

- Finns det några särskilda problem för studerande med ekonomiskt bistånd?

# Statens offentliga utredningar 2009

---

## *Kronologisk förteckning*

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiors rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-försörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling!  
– museisamverkan ger resultat.  
+ Bilagor. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen.  
Grundanalys  
Förnyelseprogram  
Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenskatalog.  
En problemlösning. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen.  
Ju.
19. Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.
21. Redovisning av kommunal medfinansiering. Fi.
22. En ny alkohollag. S.
23. Olovlig tobaksförsäljning. S.
24. De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. N.
25. Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. Fi.
26. Det växande vattenbrukslandet. Jo.
27. Ta klass. U.
28. Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. U.

# Statens offentliga utredningar 2009

---

## *Systematisk förteckning*

### **Justitiedepartementet**

---

- En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]
- Säkerhetskopiers rättsliga status. [5]
- Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]
- Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]
- Kommunal kompetenscatalog.  
En problemorientering. [17]
- Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]
- Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. [19]

### **Försvarsdepartementet**

---

- Ransonering och prisreglering i krig och fred. [3]

### **Socialdepartementet**

---

- En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]
- En ny alkohollag. [22]
- Olovlig tobaksförsäljning. [23]

### **Finansdepartementet**

---

- Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]
- Återkrav inom välfärdssystemen.  
– Förslag till lagstiftning. [6]
- Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]
- Skatt i retur. [12]
- Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]
- Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. [25]

### **Utbildningsdepartementet**

---

- Ta klass. [27]
- Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. [28]

### **Jordbruksdepartementet**

---

- Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]
- Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. [8]
- Det växande vattenbrukslandet. [26]

### **Miljödepartementet**

---

- Miljöprocessen. [10]

### **Näringsdepartementet**

---

- Nya nät för förnybar el. [2]
- Mer järnväg för pengarna. [20]
- De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. [24]

### **Kulturdepartementet**

---

- Kraftsamling!  
– museisamverkan ger resultat. + Bilagor. [15]
- Betänkande av Kulturutredningen.  
Grundanalys  
Förnyelseprogram  
Kulturpolitikens arkitektur. [16]