



Rätt men ändå fel

– en granskning av Centrala
studiestödsnämndens arbete för att
förhindra felaktiga utbetalningar



DATUM
2009-04-29ERT DATUM
2008-06-18DIARIENR
2008/152-5
ER BETECKNING
Fi2008/4004Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm**Uppdrag att granska Centrala studiestödsnämndens
kontrollarbete med att förhindra felaktiga utbetalningar**

Regeringen gav den 18 juni 2008 Statskontoret i uppdrag att granska Centrala studiestödsnämndens kontrollarbete avseende felaktiga utbetalningar. Enligt uppdraget skulle Statskontoret bl.a. granska och bedöma den interna styrningen och kontrollen vid Centrala studiestödsnämnden, samt granska och bedöma hur Centrala studiestödsnämnden arbetar med kontrollen av studiehjälp och studiemedel, utifrån förekomst av, eller risk för, felaktiga utbetalningar.

I uppdraget ingår att lämna förslag till hur och i vilka avseenden den interna styrningen och kontrollen vid Centrala studiestödsnämnden bör stärkas med avseende på åtgärder mot felaktiga utbetalningar, men även till hur kontrollen gällande studiehjälp och studiemedel kan stärkas.

Statskontoret överlämnar härmed sin redovisning av uppdraget i rapporten *Rätt men ändå fel – en granskning av Centrala studiestödsnämndens arbete för att förhindra felaktiga utbetalningar* (2009:8).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Mikael Halápi och utredare Eric Gandy, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Eric Gandy

Innehåll

	Sammanfattning	9
1	Utgångspunkter för granskningen	17
1.1	Statskontorets uppdrag	17
1.2	Tillvägagångssätt	18
1.2.1	Inriktning	18
1.2.2	Genomförande	19
1.2.3	Definitioner	20
1.3	Disposition	21
2	CSN:s interna styrning och kontroll	23
2.1	Vilka krav ställs på CSN?	23
2.2	Vad gör CSN för att uppfylla kraven?	24
2.2.1	Intern styrning och kontroll	24
2.2.2	Felaktiga utbetalningar	26
2.2.4	Internrevisionens och Riksrevisionens synpunkter på CSN:s kontrollarbete	28
2.3	CSN:s egen bedömning av om myndigheten uppfyller kraven om intern styrning och kontroll	30
2.4	Statskontorets analys och bedömning av CSN:s interna styrning och kontroll	32
2.4.1	CSN:s arbete med riskanalyser	32
2.4.2	CSN:s arbete med åtgärder för att minska riskerna för felaktiga utbetalningar	35
2.4.3	Statskontorets bedömning av CSN:s arbete med åtgärdsförslag	36
2.4.4	Statskontorets samlade bedömning av CSN:s interna styrning och kontroll	41
3	Statskontorets granskning av riskerna med utbildningsanordnarnas rapportering	45
3.1	Inledning	45
3.2	Studiehjälp i gymnasieskolan	47
3.2.1	Bakgrund	47
3.2.2	Risker med gymnasieskolornas rapportering	48

3.2.3	Statskontorets undersökning av gymnasieskolornas rapportering	49
3.2.4	Skolk	50
3.2.5	Annan frånvaro än skolk	53
3.2.6	Studieavbrott	54
3.2.7	Varför brister rapporteringen?	55
3.3	Studiemedel inom den kommunala vuxenutbildningen	57
3.3.1	Bakgrund	57
3.3.2	Risker med rapportering vid vuxenstudier	58
3.3.3	Statskontorets granskning av rapporteringen från kommunal vuxenutbildning	60
3.3.4	Ej påbörjade och avbrutna studier	60
3.3.5	Studieaktivitet	63
3.3.5	Risk för felaktiga utbetalningar i två terminer	64
3.3.6	Varför brister rapporteringen?	65
3.4	Studiemedel vid högskolestudier i Sverige	68
3.4.1	Högskolors och universitetens rapporteringsansvar	68
3.4.2	Statskontorets granskning av studieavbrott	70
3.5	Studiemedel för högskole- och universitetsstudier utomlands	72
3.5.1	Bakgrund	72
3.5.2	Risk med stora förskottsutbetalningar	73
3.5.3	Ingen rapportering från lärosätena	76
3.5.4	Risk för att ökta intyg accepteras	77
3.6	Varför brister rapporteringen från högskolorna?	77
3.6.1	Svaga incitament att rapportera avvikelser	77
3.6.2	Avsaknad av riktlinjer och kriterier	77
3.6.3	Högskolornas syn på sitt ansvar för studiestöd	78
4	Statskontorets övergripande analys	79
4.1	Intern kontroll hindrar inte felaktiga utbetalningar	79
4.2	Riskerna är kända men CSN saknar kunskaper om var riskerna är störst	80
4.3	Olika roller och regelverk bidrar till problemen	81
4.4	Svaga drivkrafter och incitament	83
4.5	Behov av övergripande insatser	84

5	Statskontorets förslag till åtgärder	87
5.1	Förslag på övergripande nivå	87
5.2	Förslag rörande det befintliga rapporteringssystemet	88
5.2.1	Förtydliga och förenkla reglerna för rapporteringen	89
5.2.2	Förbättra CSN:s kontroll och uppföljning	90
5.2.3	Mittermins försäkras bör återinföras	91
5.2.4	Se över reglerna för utbetalning av studiemedel utland	92
5.2.5	Minska riskerna med manuell hantering av studiemedel utland	92

Bilagor

1	Uppdraget	95
2	Enkätundersökningar	101
2 A	Studiehjälpen	103
2 B	Komvux	107
2 C	Ladok	111

Sammanfattning

Intern styrning och kontroll

Statskontoret har granskat den interna styrningen och kontrollen vid Centrala studiestödsnämnden (CSN), med utgångspunkt i målet att förhindra förekomsten av felaktiga utbetalningar. Granskningen omfattar två huvudfrågor:

- Uppfyller CSN de formella krav som ställs på en myndighets interna styrning och kontroll?
- Arbetar CSN med intern styrning och kontroll på ett sådant sätt att risken för felaktiga utbetalningar minskar eller elimineras?

Det har inte ingått i Statskontorets uppdrag att bedöma eller beräkna omfattningen av de felaktiga utbetalningar som förekommer inom studiestödsområdet.

Statskontoret bedömer att CSN till stora delar uppfyller de formella kraven som infördes år 2008 genom förordningen om intern styrning och kontroll. Den interna styrningen och kontrollen granskas även av internrevision vid CSN och Riksrevisionen på ett övergripande plan.

Den andra huvudfrågan i uppdraget har varit att bedöma om CSN arbetar med intern styrning och kontroll på ett sådant sätt att risken för felaktiga utbetalningar minskar eller elimineras. Statskontorets bedömning är att en väl fungerande intern styrning och kontroll är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att förhindra felaktiga utbetalningar. Kunskaper om de faktiska riskerna för felaktiga utbetalningar förutsätter att man analyserar riskerna i den konkreta verksamheten.

Statskontorets bedömning är att CSN framför allt arbetar med risker inom myndigheten, exempelvis genom att automatisera processer, höja kvaliteten i handläggningen och se till att de egna IT-systemen fungerar. Däremot har CSN inte i lika hög grad fokuserat på externa risker, exempelvis att säkerställa att uppgifter från utbildningsanordnare håller hög kvalitet. För gymnasieungdomar med studiehjälp är det av avgörande betydelse att rapporteringen fungerar likadant i alla skolor, bl.a. av rättssäkerhetsskäl. När det gäller studiemedel är utbildnings-

anordnares rapportering det enklaste sättet att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar, när den studerande själv missat eller medvetet inte meddelat CSN förändringar av vikt för rätten till studiemedel.

Bedömningen av om CSN:s kontrollarbete leder till att risken för felaktiga utbetalningar faktiskt minskar, dvs. den andra frågan i uppdraget, görs genom en granskning av ett konkret område där det finns skäl att anta att det föreligger betydande risker för felaktiga utbetalningar av studiestöd. Statskontoret har således genomfört en omfattande granskning av riskerna med utbildningsanordnares rapportering av elev- och studerandeuppgifter till CSN. Granskningen omfattar studiehjälpen vid gymnasieskolan, studiemedel för kommunal vuxenutbildning och för högskolestudier i Sverige och utomlands.

Iakttagelser om skolornas rapportering till CSN

Statskontorets granskning och analys visar att många utbildningsanordnare underrapporterar, dvs. inte rapporterar allt skolk, övrig frånvaro, kursavbrott, bristande studieaktivitet m.m. som ska rapporteras till CSN, då detta har betydelse för rätten till studiestöd. Några resultat:

- o Det förekommer betydande variationer i lärarnas och skolornas rapportering, såväl inom som mellan olika utbildningsanordnare, vilket innebär att elever och studerande inte behandlas på ett enhetligt sätt trots att de omfattas av samma regelverk.
- o En tredjedel av gymnasieskolorna uppger att det finns en ganska eller mycket stor risk att elever som skolkar mer än cirka 20 procent av undervisningstiden under en månad inte rapporteras till CSN. Detta ska rapporteras och kan påverka rätten till studiehjälp.
- o Närmare 60 procent av gymnasieskolorna inkom inte med ett enda meddelande om annan frånvaro under läsåret 2007/2008. Annan frånvaro mer än 14 dagar i följd påverkar studiehjälpen och ska rapporteras till CSN.
- o Drygt 64 procent av läroanstalterna inom den kommunala vuxenutbildningen rapporterade inte ett enda fall av bristande studieaktivitet höstterminen 2007. En sådan låg omfattning är inte rimlig med hänsyn till att komvuxutbildning omfattar 55 000 studerande med studiemedel.

- o Hälften av alla högskolor i Sverige registrerar endast kursavbrott när den studerande själv anmäler detta till högskolan, och två tredjedelar anser att det finns en stor risk att kursavbrott inte anmäls över huvud taget till CSN. Studiemedel fortsätter därmed att betalas ut felaktigt om inte avbrotten rapporteras till CSN.
- o Högskolor i utlandet har ingen uppgiftsskyldighet mot CSN, vilket innebär att CSN är helt beroende av uppgifter från den studerande för att bedöma rätten till studiemedel.

Resultatet blir att studiestöd betalas ut felaktigt, då underrapportering innebär att CSN aldrig får reda på att villkoren för studiestöd inte uppfylls, om inte den studerande anmäler detta till CSN.

Vidare visar granskningen att det ofta tar lång tid för utbildningsanordnare att rapportera in olika händelser till CSN, vilket innebär att felaktiga utbetalningar görs under längre tid innan dessa kan stoppas. Några resultat från granskningen:

- o Det förekommer stora variationer i rapporteringstider inom och mellan olika utbildningsanordnare.
- o Gymnasieskolorna ska rapportera skolk som uppgår till cirka 20 procents frånvaro under en månad. Mediantiden för skolornas rapportering av skolk var endast 40 dagar, vilket är rimligt med tanke på att minst en månad ska passera innan skolk rapporteras. För 12 procent av skolorna (50 gymnasieskolor) dröjde det dock minst 60 dagar från att skolket påbörjades till att det rapporterades till CSN.
- o För de gymnasieskolor som lämnade minst sju meddelanden om annan frånvaro, varierade den genomsnittliga rapporteringstiden mellan 12 och 97 dagar. Det innebär att det kan ta flera månader innan CSN får reda på att studiehjälpen ska dras in.
- o De 207 utbildningsanordnarna inom den kommunala vuxenutbildningen rapporterade sammanlagt 55 000 kursavbrott höstterminen 2007. Ungefär hälften av skolorna behövde i genomsnitt minst 20 dagar på sig att meddela CSN att en studerande hade avbrutit en kurs. För en fjärdedel av läroanstalterna är den genomsnittliga

rapporteringstiden minst 30 dagar, vilket innebär att ytterligare en felaktig månadsutbetalning av studiemedel betalas ut.

- o Höstterminen 2007 skickade utbildningsanordnarna 2 000 meddelanden till CSN om att studerande inte påbörjat kurser som de tidigare antagits till. Statskontorets uppföljning visar att hälften av dessa meddelanden inkom till CSN mer än 59 dagar efter det att studierna skulle ha påbörjats, vilket innebär att studiemedel kan ha betalats ut felaktigt i minst två månader.
- o Två tredjedelar av högskolorna uppger att det är stor risk att det tar minst en månad innan studerande anmäler kursavbrott till högskolan, för vidare rapportering till CSN som underlag för att stoppa utbetalning av studiemedel.

Statskontorets analys, som bygger på uppgifter som redan finns tillgängliga i CSN:s statistiksystem, visar att det går att identifiera de utbildningsanordnare där den faktiska rapporteringen är lägre än det som rimligtvis kan förväntas. Det gäller riskerna för såväl underrapportering som fördröjd rapportering. Det finns exempelvis en grupp om cirka 90 gymnasieskolor där riskerna för felaktig eller sen rapportering är särskilt stora.

Orsaker till brister i rapporteringen

Statskontoret har även analyserat orsakerna till bristerna i rapporteringen. Bland dessa kan nämnas att lärarna inte rapporterar och därmed inte efterlever interna riktlinjer, lärarnas incitament att rapportera är svaga då det kan störa relationen med eleverna, CSN:s riktlinjer upplevs som otydliga, CSN tar inte tillräckligt ansvar för att uppgifterna som kommer in är korrekta, det finns brister i kommunikation mellan utbildningsanordnare och CSN, organisatoriska problem förekommer, utbildningsanordnares syn på sitt ansvar för studiestödsfrågor utgör ett hinder för kontrollinsatser, m.m.

Alla fall av bristande studieaktivitet rapporteras inte till CSN. I en enkät fick de läroanstalter som inte rapporterat ett enda fall av bristande studieaktivitet under de senaste två åren, uppge skälen till detta. Det visade sig då att två tredjedelar av läroanstalterna hade, i motsats till vad som framgår av CSN:s riktlinjer, bestämt sig för att endast rapportera studerande som avbryter en kurs helt och hållet.

CSN:s föreskrifter och allmänna råd förutsätter att de svenska lärosätena fastställer egna kriterier för vad som krävs för att studerande ska anses bedriva studier. I vår enkätundersökning frågade vi därför lärosätena om de fastställt sådana kriterier. Det visade sig då att 12 lärosäten hade detta för vissa eller alla sina kurser, medan 19 lärosäten inte hade fastställt några kriterier överhuvudtaget.

I Statskontorets intervjuer och enkätundersökning med företrädare för högskolorna framträder en syn på högskolans roll i sammanhanget som står i konflikt med målet att hindra felaktiga utbetalningar genom kontrollverksamhet. Högskolorna ser studiemedel som en fråga mellan CSN och den studerande, vilket bl.a. kommer till uttryck i enkätsvaret ”vi ska inte agera polis åt CSN”.

Slutsatser

Slutsatsen efter Statskontorets granskning är att CSN:s interna styrning och kontroll inte är tillräcklig för att hindra felaktiga utbetalningar. Det går alltså att uppfylla de formella kraven i förordningen om intern styrning och kontroll och erhålla en ren revisionsberättelse av Riksrevisionen, samtidigt som det förekommer omfattande underrapportering och fördröjning i skolornas rapportering, vilket i sin tur leder till betydande risker för felaktiga utbetalningar av studiestöd. Titeln på Statskontorets rapport, ”Rätt men ändå fel”, anspelar på att även om det är nödvändigt att CSN uppfyller kraven på intern styrning och kontroll, är detta inte tillräckligt för att förhindra felaktiga utbetalningar. För detta krävs ett systematiskt och långsiktigt granskningsarbete inriktat på att minska riskerna i den faktiska verksamheten.

Ansvar för att det inte betalas ut studiestöd felaktigt åvilar tveklöst CSN och det är bara CSN som kan stoppa felaktiga utbetalningar av studiestöd. CSN är dock beroende av insatser från externa parter som ligger utanför CSN:s direkta kontroll. Dessa omfattas inte heller direkt av CSN:s interna styrning och kontroll.

Statskontoret menar att riskerna med rapporteringen har varit kända länge, men CSN har saknat kunskaper om var riskerna är störst. Ett grundläggande men naturligt problem i sammanhanget är att de olika parterna i rapporteringsprocessen har skilda roller och uppgifter och lyder under olika regelverk. Detta utgör enligt Statskontoret ett hinder

för att komma till rätta med de riskerna som påtalats i denna rapport. Hos samtliga parter är drivkrafter och incitamenten att arbeta med kontroller för att hindra felaktiga utbetalningar svaga. Detta hänger samman med de olika parternas rolluppfattningar.

Statskontorets slutsats är att det krävs att CSN får ett övergripande ansvar för att rapporteringssystemet ska fungera på sådant sätt att risken för felaktiga utbetalningar minskar. Statskontoret menar att gränserna mellan de olika delarna i systemet i dag är otydliga och detta påverkar hur systemet fungerar. Mer konkret innebär detta att ansvaret för inrapporteringssystemet och uppgiftslämnandet behöver förtydligas och att CSN måste få i uppgift att ta ledningen i detta arbete. Statskontoret menar att detta, tillsammans med en förtydligande av rapporteringsansvaret, bör bidra till att öka drivkrafterna hos berörda myndigheter och utbildningsanordnare att i större utsträckning ägna kraft åt kontrollåtgärder i syfte att förhindra felaktiga utbetalningar.

Förslag

Statskontoret föreslår åtgärder dels på övergripande nivå, dels rörande det befintliga rapporteringssystemet. Förslagen, som sammanfattas kort här, utvecklas mer utförligt i kapitel 4 och 5.

En förutsättning för ett effektivare system för inrapportering av uppgifter, vid sidan av ett tydligare rapporteringsansvar för berörda parter, är att CSN aktivt axlar rollen som systemansvarig och börjar arbeta ur ett systemperspektiv. Statskontoret föreslår därför till regeringen att CSN:s systemansvar för studiestödssystemet ska preciseras i regleringsbrevet eller i myndighetens instruktion.

Till regeringen föreslår Statskontoret dessutom en samlad översyn av aktuella regelverk för att förtydliga utbildningsanordnarnas ansvar att förse CSN med de uppgifter som krävs för CSN:s prövning av rätten till studiestöd. Det som behöver regleras är dels uppgiftsskyldigheten, dels en precisering av vilka uppgifter som ska lämnas.

För CSN menar Statskontoret att här finns en mängd uppgifter som behöver utvecklas och problem som bör lösas framöver, vilket kräver ökad samverkan mellan CSN och andra delar av rapporteringssystemet. Det bör ligga i CSN:s systemansvar att få till stånd sådan samver-

kan. Ett exempel på en sådan insats är riktade föreskrifter till olika utbildningsanordnare för respektive form av studiestöd.

Då det gäller det befintliga rapporteringssystemet föreslår Statskontoret att:

- o CSN:s regler för rapporteringen bör förtydligas och förenklas
- o CSN:s uppföljning och kontroll bör förbättras
- o mitterminsförsäkringen bör återinföras
- o reglerna för utbetalning av studiemedel utland bör ses över
- o riskerna med den manuella hanteringen av studiemedel utland måste åtgärdas.

Statskontoret menar att dessa förslag bör bidra till att öka berörda myndigheters och utbildningsanordnares intresse för kontrollåtgärder i syfte att förhindra felaktiga utbetalningar.

1 Utgångspunkter för granskningen

1.1 Statskontorets uppdrag

Regeringens uppdrag¹ till Statskontoret har varit att granska Centrala studiestödsnämndens (CSN:s) kontrollarbete, med syfte att förhindra felaktiga utbetalningar. Inledningsvis ska Statskontoret beskriva hur den interna styrningen och kontrollen vid CSN är utformad med avseende på arbetet mot felaktiga utbetalningar, samt hur den samspelar med berörda myndigheter och organisationer.

I uppdraget ingår bl.a. att granska och bedöma den interna styrningen och kontrollen vid CSN, dvs. styrning, organisation, rutiner, incitament, riskhantering m.m. Därtill ska Statskontoret granska och bedöma hur CSN arbetar med kontrollen av studiehjälp och studiemedel, utifrån förekomst av, eller risk för, felaktiga utbetalningar.

Statskontoret ska lämna förslag till hur och i vilka avseenden den interna styrningen och kontrollen vid Centrala studiestödsnämnden bör stärkas med avseende på åtgärder mot felaktiga utbetalningar. Detta innefattar bl.a. utformning av incitament till kontrollåtgärder. Statskontoret ska även lämna förslag till hur kontrollen gällande studiehjälp och studiemedel kan stärkas.

I uppdraget ingick att överväga om granskningen även bör inbegripa CSN:s hantering av hemutrustningslån till flyktingar. CSN:s internrevision har nyligen genomfört en egen granskning på detta område² varför Statskontoret har valt att inte granska hemutrustningslån, utan fokuserar i stället på studiehjälp och studiemedel. Vi använder studiestödet som samlingsnamn för dessa två stödformer.

¹ 2008-06-18, bilaga 1

² Rapport 1/2009 från internrevisionen vid CSN, Utvärdering av kontroller i applikationen för hantering av hemutrustningslån.

1.2 Tillvägagångssätt

1.2.1 Inriktning

Statskontorets uppdrag har varit att bedöma den interna styrningen och kontrollen vid CSN, i syfte att förhindra felaktiga utbetalningar. I uppdraget kopplas således den interna styrningen och kontrollen samman med målet att minska felaktiga utbetalningar. Den fråga som ska besvaras kan formuleras som följer: använder CSN sin interna styrning och kontroll på ett sådant sätt att risken för felaktiga utbetalningar av studiestöd minskar? Vi ska även analysera och bedöma om CSN uppfyller de formella kraven som gäller för en myndighets interna styrning och kontroll. Uppdraget kan sammanfattas i två frågeställningar:

- Uppfyller CSN de formella krav som ställs på en myndighets interna styrning och kontroll?
- Arbetar CSN med intern styrning och kontroll på ett sådant sätt att risken för felaktiga utbetalningar minskar eller elimineras?

Däremot har det inte ingått i Statskontorets uppdrag att bedöma eller beräkna omfattningen av de felaktiga utbetalningar som förekommer inom studiestödsområdet.

För att besvara den första frågan utgår Statskontorets bedömning från de formella krav som har införts genom förordningen om intern styrning och kontroll³ samt Ekonomistyrningsverkets (ESV:s) handledning till förordningen.⁴

Bedömningen av om CSN:s kontrollarbete leder till att risken för felaktiga utbetalningar faktiskt minskar, dvs. vår andra fråga, görs genom en granskning av ett konkret område där det finns skäl att anta att det föreligger betydande risker för felaktiga utbetalningar av studiestöd.

Utgångspunkten för att välja ut området för vår granskning är vilka risker CSN ägnat större uppmärksamhet åt. I den interna kontrollen dominerar interna risker, där CSN själv råder över och har ensamt

³ Förordningen om intern styrning och kontroll 2007:603

⁴ Handledning Intern styrning och kontroll, ESV 2008:3

ansvar för de fel som kan uppstå. När det gäller externa risker är förutsättningarna för att förhindra felaktiga utbetalningar sämre, då CSN är beroende av information och insatser från utomstående parter för sina kontroller. Vi har därför valt att analysera effektiviteten i CSN:s kontrollarbete genom att granska riskerna förknippade med utbildningsanordnarnas inrapportering av uppgifter om elever och studerande till CSN.

En viktig utgångspunkt för detta val av inriktning är det lagstadgade ansvaret som åvilar studerande respektive utbildningsanordnare att till CSN anmäla ändrade förhållanden som kan påverka rätten till studiemedel. Drivkraften för studerande att anmäla t.ex. studieavbrott eller kursavbrott är svag, vilket framgår av arbetet vid Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen). Det som kan hända om en studerande avbryter sina studier utan att anmäla detta är att denne kan gå miste om rätten att studera samma kurs vid samma högskola i framtiden. Samtidigt finns ett starkt incitament att inte anmäla ändrade förhållanden – man kan gå miste om studiemedel och måste återbetala felaktigt utbetalt belopp omedelbart. De svaga incitamenten för studerande att leva upp till sin uppgiftsskyldighet visar enligt Statskontoret varför utbildningsanordnares rapportering är av central betydelse för CSN:s bedömning av rätten till studiemedel och för att förhindra felaktiga utbetalningar.⁵

Statskontoret har vid avgränsningen av uppdraget även tagit hänsyn till Riksrevisionens nyligen genomförda granskning av CSN:s utbetalningar vid studier utomlands⁶ samt den studiesociala kommitténs arbete.⁷

1.2.2 Genomförande

Granskningen av om CSN:s interna styrning och kontroll uppfyller de formella kraven bygger på intervjuer med personer inom CSN, kontakter med internrevisionen och Riksrevisionen samt dokumentstudier.

⁵ Denna inriktning av Statskontorets granskning har lagts fast i samråd med Finansdepartementet och Utbildningsdepartementet.

⁶ Svenska trygghetssystem utomlands, RiR 2008:31. Granskningen gjordes i samarbete med CSN:s internrevision

⁷ Stärkt stöd för studier - tryggt, enkelt och flexibelt, SOU 2009:28

Analysen av riskerna för felaktiga utbetalningar kopplade till inrapportering av uppgifter till CSN avser studiehjälp inom gymnasieskolan i Sverige, studiemedel vid den kommunala vuxenutbildningen i Sverige samt vid högskolor och universitet i Sverige och i utlandet. Syftet är att identifiera och analysera olika risker samt bakomliggande orsaker, för att sedan kunna bedöma CSN:s kontrollarbete mot felaktiga utbetalningar. Analysen bygger framför allt på bearbetningar av två databaser som har byggts upp av CSN, utifrån Statskontorets specifikationer, för att undersöka den faktiska inrapporteringen till CSN. Det gäller dels elever på gymnasieskolan med studiehjälp, dels studerande på komvux med studiemedel. Resultaten av Statskontorets databearbetningar har kvalitetssäkrats av CSN. Databaserna har kompletterats med ett antal enkätundersökningar som riktats till olika utbildningsanordnare. Vidare har intervjuer genomförts med bl.a. kommuner, gymnasieskolor, vuxenutbildning, högskolor, kommunala utbildningsadministration, CSN centralt och regionalt, Skolverket, Högskoleverket m.fl.

Granskningen har genomförts av Eric Gandy (projektledare) och Erik Nyberg, med bistånd av en intern referensgrupp.

Statskontorets iakttagelser och underlag har presenterats för CSN, som också fått möjlighet att faktagranska ett utkast till denna rapport.

1.2.3 Definitioner

Felaktiga utbetalningar

En central fråga i granskningen är vad som avses med ”felaktig utbetalning” inom studiestödsområdet. Detta är inte entydigt. FUT-delegationen använde följande generella definitionen: ”en utbetalning är felaktig om den beslutats och betalats ut på felaktiga grunder”.⁸ Denna definition lämpar sig inte för ett studiemedelssystem med förskottsutbetalning och återbetalningsbara lån. Att systemet till stor del är förskottsbaserat och bygger på antaganden om framtiden gör att CSN inte kan förhindra att en från början korrekt utbetalning senare, på grund av ändrade omständigheter, kan bli felaktig. CSN förordar följande definition: *En utbetalning som är preliminär eller beräknad på preliminära uppgifter, till exempel bostadsbidrag, definieras som en felaktig utbe-*

⁸ Rätt och riktigt, åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, betänkande av Delegationen mot felaktiga utbetalningar, SOU 2008:74

*talning om det senare visar sig att utbetalningen var felaktig i förhållande till vad personen hade rätt till. Detta gäller även om hela eller delar av utbetalningen senare återkrävs”.*⁹

CSN kan endast i efterhand konstatera om en betalning är felaktig. Därmed ligger det i sakens natur att målet ”inga felaktiga utbetalningar får förekomma” inte är möjligt för CSN att uppnå. CSN har dock möjlighet att påverka utrymmet för fel under vissa omständigheter. En mer rimlig och realistisk ambitionsnivå är att upptäcka felaktiga utbetalningar så snabbt som möjligt så att dessa kan stoppas och återkrävas.

Utbildningsanordnare, studerand, studiestöd

I rapporten används ett antal olika begrepp, som i viss mån skiljer sig mellan olika utbildningsformer. Det gäller elev, som endast används för gymnasieungdomar, respektive studerande, som används främst när vi avser den som läser på komvux eller högskola. Skola används för alla, oavsett skolform, samt när vi *endast* avser gymnasieskolan. Läroanstalt används för alla, oavsett skolform, när vi talar *om alla* samt när vi *endast* avser komvux. Lärosäte används *endast* när vi avser högskola/universitet. Utbildningsanordnare används som samlingsbegrepp. Med studiestöd avses studiehjälp och studiemedel.

1.3 Disposition

I kapitel 2 beskrivs och analyseras CSN:s arbete med intern styrning och kontroll. Där gör Statskontoret en bedömning av hur väl CSN uppfyller de formella kraven på en myndighets interna styrning och kontroll. Statskontorets granskning av studeranderapporteringen redovisas sedan i kapitel 3, omfattande studiehjälpen i gymnasieskolan, studiemedel för studier inom den kommunala vuxenutbildningen samt vid universitet och högskolor i Sverige och utomlands. I kapitel 4 presenteras Statskontorets övergripande analys och slutsatser. Kapitel 5 innehåller Statskontorets förslag till åtgärder för att minska riskerna för felaktiga utbetalningar.

⁹ Yttrande över rapporten Vad kostar felen?, 2008-02-19

2 CSN:s interna styrning och kontroll

2.1 Vilka krav ställs på CSN?

CSN, liksom ett 60-tal andra myndigheter, omfattas sedan den 1 januari 2008 av nya krav i form av ett antal förordningar rörande intern styrning och kontroll.¹⁰ Syftet är att kraven på styrning och kontroll i svensk statsförvaltning ska följa de krav som finns inom såväl näringsliv som hos EU-kommissionen. Det nya regelverket ska förtydliga ansvaret inom myndigheterna och stärka regeringens styrning av myndigheterna. Myndigheten har ett ansvar att se till att verksamheten

- bedrivs effektivt
- bedrivs enligt gällande rätt
- redovisas på ett tillförlitligt sätt
- bedrivs på så sätt att myndigheten hushåller väl med statens medel.

Förordningen om intern styrning och kontroll ställer krav på att riskanalyser genomförs i syfte att identifiera omständigheter som utgör risk för att ovanstående krav inte fullgörs (3§), samt att åtgärder vidtas med ledning av dessa riskanalyser (4§). Vidare ska den interna styrningen och kontrollen systematiskt och regelbundet följas upp och bedömas. Vid bedömningen ska iakttagelser som lämnas vid extern revision och internrevision beaktas (5§). Slutligen krävs att riskanalyserna dokumenteras (6§). Andra krav gäller kontrollmiljön, ledningens styrning av kontrollarbetet samt information till ledningen om riskerna i verksamheten.

Ekonomistyrningsverket (ESV) har sammanställt en handledning för myndigheternas interna styrning och kontroll. Ett centralt moment, enligt ESV, är att myndigheten ska göra en riskanalys som innebär att identifiera, värdera och besluta om hantering av sådana risker som innebär att målet för felaktiga utbetalningar inte kan uppnås, samt att med ledning av riskanalysen vidta nödvändiga åtgärder.¹¹ CSN:s kontrollarbete mot felaktiga utbetalningar bedöms i första hand mot bakgrund av dessa två huvudkrav.

¹⁰ Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll m.fl.

¹¹ Handledning Intern styrning och kontroll, ESV 2008:3

2.2 Vad gör CSN för att uppfylla kraven?

I sin årsredovisning för år 2008 beskriver CSN dels arbetet med intern styrning och kontroll, dels hur myndigheten arbetar för att förhindra felaktiga utbetalningar.

2.2.1 Intern styrning och kontroll

CSN skriver i årsredovisningen:

”Studiestödssystemet baseras på forskottsutbetalningar med stöd av de uppgifter som de studerande lämnar till CSN. Forskottsutbetalningar innebär en risk för felaktiga utbetalningar inom studiestödsprocessen, på grund av att den studerande ändrar sig, avbryter eller i vissa fall inte ens påbörjar de studier som studiestöd har beviljats för. Felaktiga utbetalningar kan alltså i många fall bero på att förhållanden har ändrats efter det att beslut fattats om tilldelning av studiestöd. Den högsta andelen av de felaktiga utbetalningarna kan dock härledas till den kontroll som CSN gör av de studerandes inkomster. Dessa risker för felaktiga utbetalningar finns inbyggda i studiestödssystemet, vilket medför att de inte helt kan förhindras.”¹²

Vidare, CSN ansvarar för betydande värden i form av bidrag och lån, vilket gör det naturligt att myndighetens arbete med intern styrning och kontroll främst fokuserar på dessa betalningsflöden. På en övergripande nivå kan riskerna delas in i två delar: risken för felaktiga utbetalningar vid tilldelning av studiestöd samt risken att utlånade studiestöd inte betalas tillbaka.

Av CSN:s arbetsordning framgår det att myndighetens verksamhet organiseras utifrån processer och att dessa ansvarsmässigt inordnas i linjeorganisationen. Myndighetens arbete med intern styrning och kontroll följer samma verksamhets- och ansvarsstruktur, vilket innebär att respektive chef ansvarar för genomförande och resultat. En gemensam modell och metod har tagits fram för att stödja cheferna i arbetet och för att säkerställa att kraven på riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation uppfylls. Den gemensamma modellen föl-

¹² Detta gäller endast studiemedel. Studiehjälpen betalas ut i efterskott.

jer den modell som är framtagen inom FUT-delegationen och utgår från att varje process utgör en nivå för riskbedömning. Redovisningen av riskanalyserna görs utifrån en matris som visar risken i form av sannolikhet på ena axeln och konsekvens på den andra axeln. Varje risk dokumenteras med beskrivning av händelse, vad som händer om risken inträffar, sannolikhet i skala 1–4, konsekvens i skala 1–4, total risk, förslag till åtgärd, tid för införande, ansvarig samt uppföljningsdatum. Större risker lyfts till ledningsgruppen.

Ledningsgruppen har genomfört ett myndighetsgemensamt riskseminarium utifrån det arbete med riskanalyser som bedrivits inom linjeorganisationen. Ledningsgruppen konstaterar att de flesta riskanalyserna är värderade utifrån ett avdelnings- och enhetsperspektiv och att en annan värdering av riskerna skulle göras om man utgår utifrån ett myndighetsperspektiv. Syftet med arbetet är att utifrån myndighetsperspektivet göra en analys, värdering och prioritering av de risker och kontrollåtgärder som har identifierats. Detta utgör sedan grund för myndighetsledningens ställningstagande till huruvida den interna styrningen och kontrollen är betryggande.¹³ Riskseminariet utmynnade i uppdrag till organisationen att dels omvärdera riskerna inom olika processer utifrån ett myndighetsperspektiv, dels göra en samlad bedömning av myndighetens interna kontroll.

I sitt arbete med intern styrning och kontroll samt riskanalyser samverkar CSN med andra organ. CSN uppger att samverkan med andra myndigheter har utvecklats genom FUT-delegationen, bidragsbrottslagen, lagen om anmälningsskyldighet, ESV:s gemensamma riskanalys m.m. och särskilt samarbetet med Försäkringskassan. CSN och Försäkringskassan ska se över informationsutbytet sinsemellan i en gemensam "processmodellering" för att bedöma om CSN:s informationsutbyte med Försäkringskassan är effektivt. Dessutom har en gemensam effektmätning genomförts. Vidare samarbetar CSN med Skatteverket rörande inkomstkontrollen.

Samverkan omfattar även skolrapporteringen. CSN driver ett arbete för att fler skolor ska lämna uppgifter elektroniskt, vilket ska reducera risken för fel. När det gäller gymnasieskolan sker viss samverkan med

¹³ CSN:s årsredovisning 2008 sid. 76 ff samt protokoll från CSN:s ledningsgrupp 2008-12-08

Skolverket och Skolinspektionen, förutom med skolorna. För högskolestudier är CSN beroende av insatser från samtliga universitet och högskolor i Sverige och många i utlandet, vilket i sin tur kräver samverkan med Verket för högskolestudier (VHS) samt inom ramen för Ladok-konsortiet.¹⁴

2.2.2 Felaktiga utbetalningar

I regleringsbrevet för år 2008 fick CSN ett omfattande uppdrag när det gäller felaktiga utbetalningar. Regeringens mål med CSN:s arbete mot felaktiga utbetalningar är att felaktiga utbetalningar och brott som riktar sig mot studiestödssystemet inte ska förekomma.

CSN konstaterar i redovisningen av uppdraget att det trots myndighetens målinriktade arbete förekommer felaktiga utbetalningar och brott mot studiestödssystemet. Det är inte heller möjligt att förhindra eller i efterhand hitta alla felaktiga utbetalningar, anser CSN. Myndigheten gör därför bedömningen att målet inte har uppfyllts och att det inte heller är möjligt att uppfylla. CSN:s insatser under år 2008 har dock minskat myndighetens felaktiga utbetalningar med ytterligare nio miljoner kronor.

Studiemedel

CSN:s arbete för att motverka felaktiga utbetalningar är integrerad i handläggnings-, kvalitets- och IT-systemen genom omfattande kontroller i ärendehanteringens innan ett beslut fattas och studiemedel betalas ut till den studerande. Eftersom studiemedel betalas ut i förskott, är det även nödvändigt med kontroller i efterhand för att upptäcka eventuella förändringar som påverkar rätten till studiemedel. Dessa kontroller sker till stor del automatiskt genom ett elektroniskt informationsutbyte med skolor, Skatteverket och Försäkringskassan. Dessutom kontrolleras underlaget mot de uppgifter som CSN har i sina egna register innan ett beslut fattas och studiemedel betalas ut till den studerande.

¹⁴ Ladok är ett datorbaserat informationssystem som ägs gemensamt av flertalet högskolor och universitet genom Ladok-konsortiet och används för registrering av uppgifter om studerande och utbildningar samt rapportering till CSN. CSN ingår i konsortiet.

CSN uppger att myndigheten i dag har en god uppfattning om orsakerna till felaktiga utbetalningar och en viss uppfattning om omfattningen av dessa utbetalningar. Ett felaktigt utflöde av studiestöd beror enligt CSN dels på att uppgifter som lämnas från enskilda stödtagare, utbildningsanordnare eller andra är felaktiga, dels på interna brister i ärendehantering. Om en studerande exempelvis avbryter sina studier men har fått studiemedel för en längre studietid, kan CSN återkräva utbetalda studiemedel.

CSN har påbörjat ett arbete med att undersöka om den uppskattning av omfattningen av felaktiga utbetalningar som har gjorts inom ramen för FUT-delegationens arbete stämmer med faktiska förhållanden. Under år 2008 har myndigheten kontrollerat i vilken utsträckning utbetalningar för studerande vid högskolor och universitet samt för studerande vid språkskolor utomlands har varit felaktiga. Resultaten från dessa efterkontroller visar att omfattningen av felaktiga utbetalningar är på en lägre nivå än vad som tidigare har uppskattats. CSN bedömer att de behöver ytterligare kunskap för att kunna uttala sig om omfattningen av felaktiga utbetalningar. Mer kunskap är också viktigt för att CSN ska kunna göra korrekta riskbedömningar och därmed lägga resurser på att förhindra felaktiga utbetalningar där det är kostnadseffektivt och ger bäst resultat.

Studiehjälp

Till skillnad från studiemedel betalas studiehjälp ut i efterskott till studerande inom gymnasieskolan efter det att skolan har bekräftat att den studerande deltar i undervisningen. Studerande med otillåten frånvaro rapporteras av skolan till CSN. För merparten av dem som har rapporterats för otillåten frånvaro innebär detta att studiehjälpen dras in och att utbetalningarna stoppas. För att en utbetalning ska kunna stoppas, måste CSN enligt bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) kommunicera med den studerande innan beslutet kan ändras. Under tiden för kommunikering fortsätter utbetalningarna. Detta leder till att CSN i många fall måste göra utbetalningar med felaktiga belopp. Först när den studerande har svarat på kommunikeringen eller när svarstiden löpt ut kan CSN ändra beslutet om studiehjälp. Då återkrävs även utbetalningarna som har visat sig vara felaktiga.

Det nya handläggningssystem som CSN införde i maj 2007 inför läsåret 2007/08 möjliggör en uppföljning av återkrav på grund av otillåten frånvaro. CSN anser att man kan minska risken för felaktiga utbetalningar främst genom att effektivisera ärendehantering av studiehjälp vid otillåten frånvaro. Myndigheten planerar därför att under år 2009 göra delar av ändringshanteringen maskinellt i stället för som i dag manuellt. En sådan hantering innebär att beslut om studiehjälp kan ändras snabbare och att utbetalningar kan stoppas tidigare, enligt CSN.

2.2.4 Internrevisionens och Riksrevisionens synpunkter på CSN:s kontrollarbete

Enligt förordningen om intern styrning och kontroll (§5) ska bedömningen av myndighetens interna styrning och kontroll även beakta internrevisionens och Riksrevisionens iakttagelser. Statskontoret konstaterar att såväl den interna som den externa revisionen har uppmärksammat risker för felaktiga utbetalningar och bristande kontroller i sina granskningar.

Internrevisionen

Redan år 2004 gjorde internrevisionen (IR) vid CSN en kartläggning och bedömning av hur CSN:s arbete med kontrollfrågor organiserades och bedrevs inom myndigheten.¹⁵ IR hänvisade till Riksrevisionsverkets (RRV) tidigare granskningar, där det konstaterades att CSN saknade en dokumenterad kontrollstrategi. RRV ifrågasatte vissa delar av den kontrollverksamhet som bedrevs. IR konstaterade bl.a. att den kontrollstrategi som CSN sedan fick i uppdrag av regeringen att ta fram "kan inte sägas fungera". "Strategin är i praktiken okänd för många berörda inom myndigheten och tillämpas inte." IR rekommenderade CSN bl.a. "att göra en översyn av myndighetens kontrollstrategi. Strategin skall därefter tillämpas."

Sommaren 2007 genomförde IR en granskning av beviljningsprocessen för studiemedel Sverige.¹⁶ Granskningen fokuserade på de kontroller som fanns i beviljningsprocessen samt på att bedöma riskerna för felaktiga utbetalningar. Bland de problem som IR identifierade var att:

¹⁵ Kontroll av fel och fusk. Rapport 2/2004 från Internrevisionen vid CSN.

¹⁶ PM 2007-01-10, Internrevisionen vid CSN.

- inte alla ärenden kan handläggas i den normala ordningen, vilket hänger samman med komplexiteten i regelverket och problem med indata
- bristfällig behörighetsadministration
- få eller inga uppföljningskontroller eller rapporter som kan peka ut fel eller avvikelser, vilket innebär att dessa kan passera utan upptäckt
- problem med indata till olika processer samt oklarheter i samband med informationsöverföring

Internrevisionen konstaterade samtidigt att ”en hel del arbete inom säkerhetsområdet pågår redan inom CSN, som t.ex. översyn av behörighetsområdet, riskanalyser av viktiga områden, kvalitetsgranskningar m.m.” Vidare menade internrevisionen att ”det analysarbete som gjorts nu under några år och framförallt under den senaste tiden har gett CSN en rätt bra riskbild. Det som återstår är bl. a. att analysera och verifiera var riskerna verkligen övergår till felaktigheter. Det gäller att få svar på inom vilka områden, ärenden eller flöden etc. det förekommer felaktiga utbetalningar. När den informationen – kunskapen – är på plats bör CSN utforma en kontrollstrategi med systematiska och ändamålsenliga kontroller baserade på både riskanalyser och faktiskt inträffade felaktigheter.”

Internrevisionen har under år 2008 även genomfört en granskning av studiemedel utland, i samarbete med Riksrevisionen, samt en granskning av hemutrustningslån.

Riksrevisionen

Vid sidan av sin löpande granskning har Riksrevisionens effektivitetsrevision under senare år granskat CSN:s arbete med rekryteringsbidrag¹⁷ samt CSN:s utbetalningar till utlandet¹⁸. Riksrevisionen har också tidigare gjort en granskning av den tekniska delen av CSN:s IT-system. Riksrevisionens bedömning var bl.a. ”att det fanns ett antal brister och otydligheter i gällande regelverk, handläggning, styrning

¹⁷ Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll, RiR 2005:25. Rekryteringsbidrag finns inte kvar som stödform.

¹⁸ Svenska trygghetssystem utomlands – Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och fordringshantering, RiR 2008:31

och kontroll. Dessa brister är av den omfattning och karaktär att det finns en tydlig risk för att det sker felaktiga utbetalningar av rekryteringsbidrag.” Vidare, ”det finns risker för stora felaktiga utbetalningar vid utlandsstudier. En orsak är att systemet vid studier utomlands i stor utsträckning bygger på vad de studerande själva planerar och uppger. En annan orsak är CSN:s rutiner för utbetalning av studiemedel.” Riksrevisionen påpekade att ”inom CSN har flera förslag tagits fram som kan leda till att felaktiga utbetalningar minskar, men inget av förslagen har än så länge genomförts.”¹⁹ Riksrevisionen föreslog bl.a. att CSN bör övergå från engångsutbetalningar till månadsutbetalningar för studiemedel utomlands.

2.3 CSN:s egen bedömning av om myndigheten uppfyller kraven om intern styrning och kontroll

I årsredovisningen för 2008 gjorde CSN:s generaldirektör sin bedömning av om myndigheten uppfyller kraven om intern styrning och kontroll:

”CSN redovisar att myndigheten har gjort riskanalyser inom ett flertal av de processer som är avgörande för att uppfylla myndighetens mål. CSN anser att riskerna i dessa processer är tillräckligt bedömda. Under 2008 har CSN planerat åtgärder för att uppnå den interna styrning och kontroll som myndigheten eftersträvar, men de har inte kunnat genomföras inom alla områden under året. **De mest väsentliga och avgörande riskerna har dock åtgärdats, kontrollerats och följts upp genom såväl rutinåtgärder som stickprov, enligt CSN:s ledning.**” (Statskontorets markering).

”CSN bedömer att myndighetens interna styrning och kontroll behöver utvecklas och skärpas inom följande två områden:

- Systematisk hantering av adresser i syfte att hitta saknade adresser till låntagare och rätta felaktiga.

¹⁹ RiR 2008:31

- Behörighetsstruktur för tillgång till handläggningssystem samt kontroll och uppföljning av användandet av handläggningssystem.”

”Enligt förordningen om intern styrning och kontroll förväntas bedömningen av huruvida den interna styrningen och kontrollen är betryggande bygga på att ett antal krav är uppfyllda. Dessa krav är att processen intern styrning och kontroll ska vara integrerad och implementerad i processen för verksamhetsstyrning, att riskanalyser ska vara gjorda, att beslutade åtgärder ska vara vidtagna och kontrollerade samt att uppföljningar ska vara gjorda.

CSN konstaterar att myndigheten arbetar enligt de riktlinjer och krav som ställs i förordningen om intern styrning och kontroll, men att myndigheten vid utgången av 2008 inte har hunnit fullfölja alla planerade åtgärder. CSN gör därför den sammantagna bedömningen att myndigheten inte kan sägas ha en fullt betryggande intern styrning och kontroll.”²⁰

Samtidigt har myndigheten fått en s.k. ren revisionsberättelse från Riksrevisionen för år 2008, vilket CSN tolkar som att kraven i förordningen om intern styrning och kontroll är uppfyllda. Riksrevisionen har till uppgift att granska och bedöma om de statliga myndigheternas årsredovisningar är tillförlitliga och räkenskaperna rättvisande, samt om föreskrifter och beslut följs. Denna granskning görs på en övergripande nivå och inriktas på om formella krav uppfylls, inte på en granskning av den faktiska verksamheten. Endast ett fåtal myndigheter brukar få oren revisionsberättelse.²¹

²⁰ CSN:s årsredovisning 2008 sid. 78–79

²¹ Riksrevisionen har i sin årliga revision av statliga myndigheters årsredovisningar för år 2008 bedömt att den övervägande delen av de drygt 250 årsredovisningarna är rättvisande i allt väsentligt. Fem av myndigheterna får invändningar i sin revisionsberättelse.

2.4 Statskontorets analys och bedömning av CSN:s interna styrning och kontroll

2.4.1 CSN:s arbete med riskanalyser

Kravet på riskanalyser innebär, enligt ESV, att identifiera, värdera och besluta om hantering av sådana risker som innebär att målet för felaktiga utbetalningar inte kan uppnås.²² Mer än ett hundratal risker i hanteringen av studiemedel har identifierats av CSN:s handläggare, som arbetade enligt den modell för riskanalyser som utarbetades av FUT-delegationen. Dessa risker ”har vid riskanalyserna givits sannolikhetsbedömningen mycket stora och stora och har bedömts ge mycket allvarliga och allvarliga konsekvenser om de inträffar”,²³ enligt CSN.

Av totalt 110 verksamhetsmässiga risker²⁴ betecknar CSN ca 70 procent som interna och resten som externa risker. Riskerna är av mycket varierande karaktär, från identitetsstöld och problem att tyda äktheten i inskannade dokument till bristen på efterkontroller och att studerande inte anmäler ändrade förhållanden. De många riskerna grupperades med hänsyn till dels vem som har ansvar för att arbeta vidare med de identifierade riskerna enligt gällande ansvarsfördelning för verksamhetsplaneringen, dels koppling till pågående utvecklingsarbete eller åtgärder.

Statskontorets bild är att större uppmärksamhet ägnas åt interna risker, där CSN själv råder över och har ensamt ansvar för de fel som kan uppstå till följd av dessa risker. Här har man dessutom stöd av internrevisionen och Riksrevisionens löpande granskning. Då det gäller externa risker är förutsättningarna för att förhindra felaktiga utbetalningar sämre, då CSN är beroende av information och insatser från utomstående parter för sina kontroller. Det gäller studerande, utbildningsanordnare, kommuner och andra statliga myndigheter. Dessutom har CSN sämre kunskaper om dessa risker.

²² Handledning Intern styrning och kontroll, ESV 2008:3

²³ Beskrivning av risker som identifierats i riskanalyser maj-juni 2007 i ärendehanteringen för studiemedel, 2007-11-30

²⁴ ESV:s terminologi

I riskanalyser ingår förutom att identifiera riskerna även att värdera dessa enligt en enhetlig metod. Riskvärdering är att bedöma sannolikheten för att en händelse inträffar samt konsekvenserna av detta.²⁵ Statskontoret konstaterar att CSN har använt en sådan gemensam modell med fokus på de två dimensionerna sannolikhet respektive konsekvenser.

Vidare, skriver ESV, ska ”riskvärderingen leda fram till en översikt som visar vilka risker som myndigheten hanterar tillräckligt bra redan idag och vilka risker som myndigheten behöver hantera bättre.”²⁶ Ett sådant helhetsgrepp över riskanalyserna är en förutsättning för att kunna prioritera mellan de olika riskerna med ledning av den gemensamma värderingsmodellen. Eftersom ansvaret för att värdera och åtgärda de olika riskerna som identifierats fördelats ut i CSN:s organisation, kan detta försvåra en bedömning och vägning av olika risker mot varandra och därmed ledningens möjlighet att ta ansvar för hela myndighetens arbete med intern styrning och kontroll. Ledningen har påpekat detta vid det riskseminarium som ledningsgruppen genomförde i slutet av år 2008.²⁷ Ledningsgruppen gav då ansvariga i uppdrag att ”utifrån ett myndighetsperspektiv” omvärdera riskerna inom processerna för återbetalning, studiehjälp och studiemedel samt hemutrustningslån.²⁸

Den värdering av risker som gjorts i samband med riskanalyserna bygger i första hand på befintliga kunskaper hos myndighetens handläggare. Riskerna behöver valideras, dvs. värderas genom faktiska kontrollinsatser för att kunna ta ställning till om identifierade risker också är verkliga risker. CSN skriver också att ”de riskanalyser som CSN gjorde för ärendehantering av studiemedel 2007 indikerar bland annat på ett behov av ytterligare efterkontroller.”²⁹ För de 110 identifierade riskerna har hittills endast två riktade efterkontroller genomförts i syfte att validera riskerna för felaktiga utbetalningar och bedöma omfattningen av dessa. Det gäller dels efterkontroll av registreringar för

²⁵ Handledning Intern styrning och kontroll, ESV 2008:3

²⁶ Ibid

²⁷ Riskseminarium, ledningsgruppens möte 2008-12-08

²⁸ Ibid

²⁹ Återrapportering 2009-02-19

studier vid högskola/universitet i Sverige,³⁰ dels kartläggning av felaktiga utbetalningar av studiemedel för studier vid språkskolor utomlands.³¹ Övriga efterkontroller som genomförts har haft till syfte att höja kvaliteten i den interna handläggningen. Någon uppföljning av rapporteringen från utbildningsanordnare har inte gjorts, trots att riskerna med detta har varit kända inom CSN under flera år. Det innebär att CSN saknar direkta kunskaper om de faktiska riskerna med rapporteringen.

Internrevisionen skriver i sin granskningsrapport³² att "Någon efterkontroll av dem som beviljats studiemedel bara för en period och som aldrig återkommer har ännu inte gjorts. En sådan skulle ytterligare stärka studieaktivitetskontrollen." För studiemedel utland uppger CSN att man har begränsade möjligheter att göra efterkontroller av riktad karaktär. I stället kan man utgå från indikatorer, t.ex. om studerande inte begär pengar för period 2, kan CSN kontrollera om den studerande faktiskt har studerat under period 1. CSN har således våren 2008 genomfört en första riktad efterkontroll rörande studiemedel för studier vid språkskolor utomlands.³³ Syftet med granskningen var att få kunskap om omfattningen av och orsakerna till felaktiga utbetalningar och samtidigt skapa ett underlag för att upptäcka felaktiga utbetalningar och misstänkta bedrägerier. Granskningen var begränsad till studiemedelsärenden för studier vid språkskolor utomlands.

Granskningen utfördes genom att CSN tog kontakt med skolor och språkförmedlare för att kontrollera de studerandes studieomfattning. Dessutom har en äkthetskontroll gjorts av de dokument som har legat till grund för beviljandet av studiemedel för de studerande. Resultatet av granskningen visar att 2,2–5,7 procent av totalt utbetalt studiemedel för studier vid språkskolor utomlands betalats ut felaktigt, på grund av ändrad studieomfattning och fel i handläggningen. Uppskattningsvis har cirka 3,5 mkr betalats ut felaktigt. Bland de granskade ärendena påträffades endast ett fall av förfalskade dokument.

³⁰ Kartläggning av felaktiga utbetalningar av studiemedel för studier vid språkskolor utomlands, 2008-08-29

³¹ Ibid

³² Granskning av delar av utlandsprocessen, Rapport 3/2008 från internrevisionen, 2008-10-07

³³ Kartläggning av felaktiga utbetalningar av studiemedel för studier vid språkskolor utomlands, 2008-08-29

Studiemedel för utlandsstudier har i CSN:s riskanalys klassificerats som ett högriskområde när det gäller felaktiga utbetalningar i allmänhet och bedrägerier i synnerhet. Resultatet pekar dock mot att omfattningen av felaktiga utbetalningar inom det granskade området är lägre än de uppskattningar som har gjorts inom ramen för FUT-delegationen. Detta visar enligt Statskontoret på nödvändigheten av att inte stanna vid en egen värdering av risker, utan att validera riskerna genom faktiska efterkontroller.

Sammanfattningsvis är det Statskontorets samlade bedömning av CSN:s arbete med riskanalyser att myndigheten har kommit långt med att identifiera och värdera riskerna enligt en gemensam modell samt pekat ut ansvariga för att arbeta vidare med identifierade risker. Därmed uppfyller CSN förordningens krav gällande riskanalyser. När det gäller att väga samman riskerna för att kunna göra en samlad bedömning på myndighetsnivå samt att validera de olika riskerna genom efterkontroller, har CSN inte kommit så långt och inom detta område finns därmed kvarstående utvecklingsbehov.

2.4.2 CSN:s arbete med åtgärder för att minska riskerna för felaktiga utbetalningar

CSN:s åtgärds paket

Det andra centrala kravet i förordningen om intern styrning och kontroll är att myndigheten med ledning av riskanalysen ska vidta nödvändiga åtgärder för att minska riskerna.

Statskontoret konstaterar att CSN har arbetat aktivt med ett åtgärds paket som redovisats i anslutning till arbetet³⁴ med riskanalyser, för att förhindra felaktiga utbetalningar. Dessa ligger, enligt CSN, till grund för förbättringsåtgärder i myndighetens verksamhetsplanering och är därmed integrerade i de ordinarie planerings- och beslutsprocesserna. Åtgärds paketet omfattar konkreta åtgärder inom följande områden:

- Efterkontroller
- Kvalitetsplan

³⁴ CSN:s åtgärds paket för att minska felaktiga utbetalningar, 2007-11-07

- Systemstöd för stickprovskontroller
- Säkrare behörighetshantering
- Informationsinsatser
- Kompetenshöjande åtgärder – skolor respektive handläggare
- Tydligare och kontrollerbara regler, inkl. förslag till ändrade regler som lämnats till regeringen men som hittills inte genomförts
- Effektivare informationsutbyten med skolor och andra myndigheter

Åtgärdspaketet består av en kontroll- och kvalitetsplan i fyra delar.³⁵

1. Efterkontroller för att hitta ärenden där felaktiga utbetalningar har gjorts i syfte att återkräva felaktigt beviljade studiemedel och eventuellt polisanmäla misstänkta brott samt för att få mer kunskap om omfattningen av felaktiga utbetalningar
2. Efterkontroll av att utbetalningar sker med fastställda belopp
3. Kvalitetsplan
4. Systemstöd för stickprovskontroller

CSN redovisar till regeringen att man har gjort en översyn av hur myndighetens riskhantering görs i dag i förhållande till de krav som ställs i Förordningen om intern styrning och kontroll. CSN:s slutsats är att myndigheten ”redan till stor del arbetar enligt intentionerna i förordningen men att det finns förbättringspotentialer i riskhanteringen”.³⁶

2.4.3 Statskontorets bedömning av CSN:s arbete med åtgärdsförslag

Statskontoret delar CSN:s uppfattning att myndigheten i allt väsentligt arbetar enligt förordningens intentioner. Samtidigt har det under granskningen visat sig, såväl i olika dokument som vid Statskontorets intervjuer, att det under åren tagits fram mängder av förslag till åtgär-

³⁵ CSN:s åtgärdspaket för att minska felaktiga utbetalningar, 2007-11-07

³⁶ Återrapportering 2008-08-18

der inom CSN för att minska felaktiga utbetalningar, varav många inte har implementerats. Flera av de risker och problembeskrivningar som ligger bakom åtgärdsförslagen återkommer år från år i olika utredningar och rapporter. Här redovisas några exempel på detta.

Närvarorapportering för studiehjälp

I en rapport om närvarorapportering som publicerades i december 2004³⁷ konstaterades att "frånvaron kan vara avsevärt större än vad CSN får rapporter om", "att rutinerna inte följdes" samt att CSN bör "koncentrera oss på att förbättra de befintliga rutinerna." Huvudförslaget i rapporten uttrycktes på följande sätt: "Det är dock nödvändigt, om verksamheten ska fortsätta inom dagens regelverk, att granska de enskilda skolornas rapportering för att säkerställa att elever behandlas lika och att statliga medel inte betalas ut felaktigt." Rapporten ställer ett antal viktiga frågor: "Hur säkrar CSN att det inte finns ett mörkertal av elever som inte rapporteras trots olovlig frånvaro? Är beslutet om indraget studiebidrag ett verksamt medel att motverka olovlig frånvaro med? Hur aktiv ska CSN vara i frågan om olovlig frånvaro?" Statskontorets bild är att de åtgärder som har genomförts – exempelvis det nya rapporteringssystemet från år 2007 – har inneburit vissa förbättringar men frågorna har trots detta inte besvarats. I slutet av år 2008 gjordes dock en viss begränsning i det underlag som skolorna skulle redovisa till CSN i fråga om olovlig frånvaro (skolk), vilket kan bidra till en ökad benägenhet från skolornas sida att rapportera skolk.

Kvalitetsgranskning av studeranderapportering

År 2007 publicerade CSN en rapport om studeranderapportering³⁸ som bl.a. bygger på ett antal enkäter till skolorna som rapporterar med CSN:s system Semafor. Som bakgrund till granskningen anges följande:

"CSN saknar idag kunskap om vilken kvalitet det är på de elektroniska uppgifter som skolorna skickar. Vi vet att informationen från framförallt kommuner och andra skolor är en risk, men vi behöver kunskap om hur stor risken egentligen är. På lång sikt ska en riskanalys (i annat

³⁷ Närvarorapportering för studiehjälp, Mats Fredrikson/Magnus Forss, december 2004

³⁸ Granskningsrapport, Kvalitetsgranskning av rapportering från rutinskolor, Anki Grundberg, 2007-07-06

uppdrag) genomföras för att belysa var de största riskerna finns för att CSN verkställer felaktiga utbetalningar.”

Granskningen sammanfattas med följande problembild och åtgärdsförslag:

”Det finns brister inom studeranderapporteringen som kan rättas till. Det handlar till stor del om en samsyn av regler, inte bara mellan rapportörerna utan även inom CSN. Det förekommer olika uppfattningar om vad som ska gälla vid rapportering av framförallt studieinaktivitet, men också när det gäller avbrott av kurs och sjukfrånvaro. Olikheter finns både för när uppgifter ska rapporteras, efter hur lång tid och i vilket sammanhang, samt hur uppgifterna ska rapporteras, dvs. vilken kod som ska användas.

Det stöd som rapportörerna har i form av rutinbeskrivningar och får löpande i form av träffar och nyhetsbrev från CSN, kan också förbättras. Rutinbeskrivningar som finns behöver skrivas om, träffarna kan ske i en större omfattning, stöd via webben och e-post kan fungera bättre.”

Krav på studieaktivitet och läroanstalternas uppgiftsskyldighet

Problemet med studieaktivitet som krav för rätten till studiestöd har behandlats i flera sammanhang under senare år. CSN:s styrelse gav myndigheten i uppdrag att överväga föreskrifter om läroanstalternas uppgiftsskyldighet. Uppdraget hade sin bakgrund i synpunkter framförda av Riksrevisionen och CSN:s internrevision. Riksrevisionen ansåg i sin rapport Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll (2005-11-10) att CSN bör överväga att ”definiera för utbildningsanordnarna när studierna ska anses ha avbrutits eller betraktas som om de inte bedrivs på ett tillfredsställande sätt. CSN bör i detta sammanhang överväga att utfärda föreskrifter för studeranderapporteringen. Även om uppdraget gäller all uppgiftsskyldighet är det centrala alltså uppgifter om studiestödstagarnas studieaktivitet.”³⁹

³⁹ Kraven på lärandeinsats för rätt till studiemedel. Studieaktivitet, uppgiftsskyldighet, utlandsstudiemedel mm, Jan Andréasson, 2007-10-02

Rapporten utmynnade i följande förslag:

”Efter en beviljningsperiod bör CSN kontrollera läranderesultatet för alla studiemedelstagare, alltså även dem som inte söker studiestöd på nytt. De som uppnått resultat antas ha studerat i tillräcklig omfattning. För dem som klarat mindre än ca en fjärdedel av studieåtagandet ifrågasätts rätten till studiemedel. Om det visar sig att de inte studerat i tillräcklig omfattning, kan studiemedlen återkrävas. För studerande vars rätt till studiemedel ifrågasätts ska högskolorna bistå CSN med uppgifter om de studerandes deltagande i undervisningen. Skolor i vuxenutbildningen ska dessutom kontinuerligt meddela CSN om en studerande inte deltar i obligatoriska utbildningsaktiviteter och kanske också om skolan ser indikationer på att en studerande inte ägnar tillräcklig tid åt sina studier i form av självstudier och deltagande i frivillig undervisning.”

Förslagen bereddes ytterligare,⁴⁰ men CSN kom fram till att studieaktivitet inte skulle regleras. CSN skrev att man ”har även övervägt att införa närmare föreskrifter om när en studerande ska kunna anses bedriva studier. CSN har efter utredning funnit att det finns två hinder mot sådana föreskrifter. Dels har det visat sig vara oerhört svårt att finna en minsta gemensam definition som kan fungera för alla undervisningsformer. Dels får CSN anses sakna bemyndigade att meddela föreskrifter om när en studerande ska anses bedriva studier.”⁴¹

I oktober 2008 meddelade CSN föreskrifter och allmänna råd om läroanstalternas rapporteringsansvar⁴² som innehåller följande bestämmelse:

”Till 5 § meddelar CSN följande allmänna råd

Enligt bestämmelserna i 3 kap. 5 § studiestödslagen (1999:1395) får studiemedel lämnas för varje vecka då en studerande bedriver studier på minst halvtid. Det bör vara varje utbildningsanordnares ansvar att utforma kriterier för vad som ska krävas för att en studerande ska kunna anses bedriva studier. Exempelvis kan det ställas krav på när-

⁴⁰ Läroanstalternas uppgiftsskyldighet och krav på studieaktivitet för rätt till studiemedel. 2008-08-06

⁴¹ Ibid

⁴² CSNFS 2008:3

varo vid obligatoriska moment och prov. **En studerande som inte längre anses bedriva studier bör anses ha avbrutit sina studier.**” (Statskontorets markering).

Statskontoret konstaterar att CSN därmed, varken i föreskrifter eller allmänna råd, har preciserat begreppet studieaktivitet, dvs. vem som ska kunna anses bedriva studier. Detta s.k. studievillkor är ett krav för rätten till studiestöd.

Internrevisionen

Internrevisionen har i en granskningsrapport påtalat problem med skolornas rapportering⁴³ och behovet av ett samlat åtgärds- och kontrollprogram för felaktiga utbetalningar år 2007.⁴⁴ I 2004 års rapport skriver internrevisionen:

”RRV konstaterade bland annat att CSN saknade en dokumenterad kontrollstrategi. RRV ifrågasatte vidare vissa delar av den kontrollverksamhet som bedrevs inom CSN: Regeringen gav CSN i uppdrag att ta fram en kontrollstrategi för verksamheten. Den kontrollstrategi som CSN utarbetade och kommunicerade med regeringen kan inte sägas fungera. Strategin är i praktiken okänd för många berörda inom myndigheten och tillämpas inte.” Internrevisionens slutsats är att kontrollstrategin bör ses över.

Hösten 2008 efterlyste Statskontoret CSN:s kontrollstrategi, men fick besked att något sådant inte kunde överlämnas. Förklaringen som gavs då var att arbetet med en kontrollstrategi pågick. CSN bekräftar nu i april 2009 att arbetet med en ny kontrollstrategi pågår fortfarande.

Sammanfattningsvis, ett flertal förslag som har tagits fram inom olika delar av CSN har blivit liggande under flera år utan åtgärd. Flera interna uppdrag⁴⁵ exempelvis har initierats för att ta fram åtgärder eller se över regelverk. Ansvar för genomförande av åtgärder åvilar dock inte enbart CSN utan i många fall krävs insatser från regeringens sida, exempelvis regeländringar. Även hos regeringen finns förslag som

⁴³ Kontroll av fel och fusk, rapport 2/2004 från internrevisionen, Håkan Stenström

⁴⁴ Granskning av beviljningsprocessen för studiemedel Sverige, 2007-10-10

⁴⁵ Översyn av CSN:s regler om studiemedel för studier utomlands, uppdrag juni 2005 respektive våren 2007

väntar på beredning. Statskontoret erfar att en workshop genomfördes hos CSN i november 2008 för att försöka samla ihop och få överblick över de många förslag som tagits fram inom CSN. En liknande insats gjordes också år 2007.⁴⁶

CSN har i flera olika sammanhang hävdat att myndigheten har en god uppfattning om orsakerna till felaktiga utbetalningar. Det är också den bild som framkommit vid Statskontorets intervjuer. Problemet är steget från kännedom om problem och risker till att skaffa sig de kunskaper som krävs för att utveckla och implementera åtgärder för att minska problemen. Som vi har sett i ovanstående exempel kan problemen visa sig vara redan utredda och färdiga åtgärdsförslag framtagna.

2.4.4 Statskontorets samlade bedömning av CSN:s interna styrning och kontroll

Till stora delar bedömer Statskontoret att CSN uppfyller de formella kraven enligt förordningen om intern styrning och kontroll, trots att förordningen endast har varit i kraft under ett år. Därmed delar Statskontoret CSN:s egen bedömning.

CSN har initierat en genomgång av verksamheten för att identifiera olika risker i verksamheten, med utgångspunkt i en gemensam riskanalysmodell. Ansvar har fördelats inom organisationen och övergripande rutiner och värderingsmodell finns på plats och har behandlats i ledningsgruppen. Detta bör utgöra en grund för CSN att gå vidare med att validera de olika riskerna och prioritera bland dessa. Det inledande arbetet med riskanalyser har hittills endast i liten omfattning omsatts i konkreta kontrollåtgärder. Detta beror enligt Statskontoret på att CSN inte i tillräcklig omfattning skaffat sig nödvändiga kunskaper om de faktiska riskerna, bl.a. genom riktade efterkontroller och uppföljningar.

Statskontoret menar att CSN bör se till att de rutiner och metoder som tagits fram för att identifiera, analysera och värdera risker för felaktiga utbetalningar omsätts i konkreta insatser, med utgångspunkt i ett kontrollprogram och tidplan som bygger på en samlad riskvärdering.

⁴⁶ Författningsförslag, Gruppering av befintliga förslag till regeländringar, 2007-12-19

Det krävs också ett helhetsgrepp över kontrollarbetet på myndighetsnivå, för att balansera den nuvarande delegeringen av ansvar för riskanalyser mellan olika avdelningar och funktioner. Detta behövs för att samordna kontrollinsatserna och för att driva på kontrollarbetet ute i organisationen.

En ökad prioritering av kontrollarbete innebär samtidigt att konflikter om begränsade resurser kan uppstå i förhållande till andra mål, exempelvis kortare handläggningstider och effektiva processer. Dessutom, om CSN genom ökade kontroller upptäcker flera felaktiga utbetalningar, leder detta till merarbete för återkravsverksamheten.

Samtidigt som Statskontoret konstaterar att kraven i förordningen om intern styrning och kontroll till stora delar uppfyllts av CSN, uppstår frågan om detta också innebär att risken för felaktiga utbetalningar minskat, dvs. har målet ”inga felaktiga utbetalningar ska förekomma” uppnåtts? CSN har i en aktuell redovisning skrivit att utvecklingen av felaktiga utbetalningar inte visat några nämnvärda förändringar mellan åren 2003–2007. Denna bedömning bygger på att antalet återkrav inte har ökat. På denna övergripande nivå anser Statskontoret att det är svårt att avgöra huruvida risken för felaktiga utbetalningar har minskat till följd av myndighetens insatser inom ramen för intern styrning och kontroll. För att bedöma detta krävs en djupare studie av riskbilden i den faktiska verksamheten.

Den andra huvudfrågan i vårt uppdrag är att bedöma om CSN arbetar med intern styrning och kontroll på ett sådant sätt att risken för felaktiga utbetalningar minskar eller elimineras. Statskontoret har därför, som underlag för denna bedömning, genomfört en studie på ett område där riskerna är stora och inte tillräckligt genomlysta. Det gäller skolornas inrapportering av uppgifter om studerande till CSN, ett område som CSN också under flera år utpekat som riskfyllt. Vår bild är att CSN har ägnat större uppmärksamhet åt interna risker med hantering av dessa uppgifter inom de egna handläggningssystemen, som ligger inom ramen för CSN:s egen interna kontroll. Däremot har CSN i liten utsträckning arbetat med de risker som är förknippade med kvaliteten i de uppgifter som rapporteras in till CSN. Det är bara CSN som kan stoppa felaktiga utbetalningar. Ansvaret för att det inte betalas ut understöd felaktigt åvilar tveklöst CSN, men där är CSN beroende av

insatser från externa parter som ligger utanför CSN:s direkta kontroll. Dessa omfattas inte heller direkt av CSN:s interna styrning och kontroll. Eftersom CSN inte har genomfört någon uppföljning av skolornas inrapportering, saknar myndigheten kunskaper om hur riskbilden ser ut i verkligheten. Syftet med Statskontorets granskning är att ta fram kunskaper om den faktiska riskbilden med skolornas rapportering. Resultaten av Statskontorets granskning av gymnasieskolornas, den kommunala vuxenutbildningens och högskolornas rapportering redovisas i kapitel 3.

3 Statskontorets granskning av riskerna med utbildningsanordnarnas rapportering

3.1 Inledning

I detta kapitel redovisas Statskontorets granskning av utbildningsanordnarnas rapportering till CSN. Det gäller gymnasieskolornas rapportering gällande studiehjälp samt rapporteringen om studiemedel från den kommunala vuxenutbildningen samt från högskolor och universitet i Sverige och utomlands. Syftet med granskningen är att analysera vilka risker för felaktiga utbetalningar som finns inom detta område, som grund för att kunna bedöma CSN:s kontrollarbete på området.

Granskningen görs mot bakgrund av CSN:s ansvar för studiestöds-systemet, vilket definieras tydligt i instruktionen:⁴⁷

1 § Centrala studiestödsnämnden (CSN) ansvarar för studiesociala frågor som inte ska hanteras av någon annan myndighet.

CSN fullgör uppgifter enligt

1. studiestödslagen (1999:1395),
2. studiestödsförordningen (2000:655).

Det innebär att ”studiestödet handhas av Centrala studiestödsnämnden.”⁴⁸

CSN:s möjlighet att ställa krav på inrapportering av uppgifter regleras också i studiestödslagen:

6 kap. 6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om en läroanstalts skyldighet att till Centrala studiestödsnämnden lämna de uppgifter som är av betydelse för

⁴⁷ Förordning 2007:1071 med instruktion för centrala studiestödsnämnden

⁴⁸ Studiestödslagen (1999:1395), 1 kap. 2§

tillämpningen av denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Föreskriftsrätten preciseras i förordningen dels generellt, dels för en rad olika detaljbestämmelser:

1 kap. 1§ I enlighet med vad regeringen bestämmer kan ytterligare bestämmelser om studiestöd meddelas av Centrala studiestödsnämnden eller någon annan myndighet.⁴⁹

Studiehjälp

2 kap. 4 § Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om vad som skall anses vara studier på heltid.

Utbetalning

2 kap. 31 § Studiehjälp får betalas ut bara om det är styrkt att den studerande bedriver de studier för vilka studiehjälpen har beviljats.

CSN får även meddela närmare föreskrifter för tillämpningen av bestämmelser om studiernas omfattning för rätt till studiemedel och om tid som studiemedel får lämnas för.⁵⁰

Även vad gäller studiemedel för studier utomlands har CSN rätt att meddela föreskrifter:

3 kap. 25 § Centrala studiestödsnämnden får meddela ytterligare föreskrifter om rätt till studiemedel för studier utomlands och om beräkning och utbetalning av sådana studiemedel.

Vidare:

39 § Utbetalning av studiemedel sker förskottsvis varje månad. Om det finns särskilda skäl, får utbetalning göras på något annat sätt. Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om utbetalning av studiemedel.

⁴⁹ Studiestödsförordningen (2000:655), 1 kap. 1§

⁵⁰ Studiestödsförordningen (2000:655), 3 kap. 4§ och 6§

Uppgiftsskyldighet för läroanstalter samt CSN:s rätt att meddela föreskrifter om detta regleras också i studiestödsförordningen, 6 kap. 9–10 §§.

CSN:s ansvar för att det inte förekommer felaktiga utbetalningar av studiestöd framgår av regleringsbrevet för år 2008. Målet uttrycks på följande sätt:

”Felaktiga utbetalningar och brott som riktar sig mot studiestödssystemet ska inte förekomma.

Samverkan och informationsutbyte med andra myndigheter och utbildningsanordnarna ska fungera effektivt och rättsäkert.”

Sammanfattningsvis, här finns en rad bestämmelser och styrsignaler som klart och entydigt anger CSN:s ansvar för studiestödssystemet.

3.2 Studiehjälp i gymnasieskolan

3.2.1 Bakgrund

Elever som är under 20 år och studerar heltid på gymnasiet, komvux eller folkhögskola kan få studiehjälp. Detta studiestöd består av studiebidrag, extra tillägg och inackorderingstillägg.⁵¹ Studiehjälpen betalas ut i efterskott varje månad. Fram till och med att eleven fyller 18 år ställs utbetalningen av studiehjälp till föräldrarna. Gymnasieskolorna ska rapportera till CSN om bl.a. frånvaro och studieavbrott då detta har betydelse för rätten till studiehjälp.

Gymnasieskolornas uppgiftsskyldighet regleras i CSN:s föreskrifter⁵². Någon skyldighet för skolorna att rapportera in elevuppgifter till CSN anges inte i gymnasieförordningen (1992:394). Däremot omnämns frånvaro på två ställen:

⁵¹ Studiebidrag beviljas med 1 050 kronor per månad. Beroende på familjens ekonomi kan CSN även bevilja ett extra tillägg till studiebidraget som uppgår till 285, 570 eller 855 kronor per månad. Inackorderingstillägg beviljas utifrån avstånd mellan föräldrarnas bostad och skolan. Beloppen varierar mellan 1 190 och 2 350 kronor per månad.

⁵² CSN FS 2008:3

6 kap. Elever – frånvaro

20 a § Om en elev utan giltig anledning uteblir från skolarbetet skall rektorn, om eleven är under 18 år och inte heller ingått äktenskap, se till att en kontakt upprättas mellan skolan och elevens vårdnadshavare.

7 kap. Betyg m.m.

3§ (del) Om läraren på grund av en elevs frånvaro saknar underlag för bedömning av elevens kunskaper, skall betyg inte sättas.

Förordning (2001:56).

Skolverket har i sina allmänna råd⁵³ behandlat frågan om närvaro vid gymnasieskolan, framför allt i förhållande till betygssättning. Skolverket skriver bl.a. att närvaro, flit m.m. inte i sig ska vara grund för betygssättningen, såvida de inte är en direkt förutsättning för att målen ska kunna nås, till exempel i form av laborationsarbete. Vidare, betyg ska inte sättas om betygsunderlag saknas på grund av att eleven varit frånvarande. Skolverkets har också utfärdat föreskrifter ang. bl.a. skolans rutiner vid olovlig frånvaro. Däremot har Skolverket inte definierat vad som avses med olovlig frånvaro. Den norm för skolk som CSN tillämpar för rätten till studiehjälp tycks har slagit igenom hos skolorna även som grund för de insatser som anges i Skolverkets allmänna råd.

3.2.2 Risker med gymnasieskolornas rapportering

När det gäller studiehjälpen publicerade CSN år 2004 en studie av gymnasieskolornas närvarorapportering. Av rapporten framgick bland annat att det höstterminen 2003 var 350 skolor som inte rapporterade ett enda fall av skolk.⁵⁴ Kravet på att rapportera skolk är att det uppgår till cirka 20 procent av undervisningstiden under en månad. I rapporten framfördes även att problemet med inkorrekt rapportering från skolorna föreföll vara mycket utbrett.⁵⁵ Rapporten mynnade ut i att CSN tillsammans med Skolverket gick ut med information till skolor, elever och föräldrar.⁵⁶ I rapporten anfördes även:

⁵³ Allmänna råd och kommentarer, Likvärdig bedömning och betygssättning, Skolverkets allmänna råd 2004

⁵⁴ CSN (2004), Närvarorapportering av studiehjälp, s. 7.

⁵⁵ CSN (2004), Närvarorapportering av studiehjälp, s. 18.

⁵⁶ Skolverket (2005), Information kring elevers frånvaro i gymnasieskolan.

”Det är dock nödvändigt, om verksamheten ska fortsätta inom dagens regelverk, att granska de enskilda skolornas rapportering för att säkerställa att elever behandlas lika och att statliga medel inte betalas ut felaktigt.”⁵⁷

CSN har dock aldrig gjort någon sådan granskning. Ett viktigt skäl till detta kan vara att CSN i sin rapport även deklarerade att det inte finns något egentligt sanktionssystem mot skolor som inte rapporterar korrekt samt att det är tveksamt om myndigheten kan uppnå önskad effekt vad gäller säkerhet i utbetalningarna och god rättsäkerhet enbart genom revisioner. Därtill menade myndigheten att en omfattande tillsynsverksamhet skulle vara dyr och omständlig. I de rapporter som CSN sedan år 2007 lämnat till regeringen avseende felaktiga utbetalningar, framgår inte heller om CSN avser att försöka skaffa sig fördjupade kunskaper om de skolor där bristerna är mest påtagliga.⁵⁸

3.2.3 Statskontorets undersökning av gymnasieskolornas rapportering

Statskontoret har undersökt kvaliteten i gymnasieskolornas rapportering till CSN i syfte att ta fram kunskap om de faktiska riskerna med denna rapportering. Undersökningen bygger till största delen på en statistisk analys av elevrapporteringen vid de 817 gymnasieskolor som hade minst 30 elever läsåret 2007/08. Det totala elevantalet vid dessa skolor uppgick till drygt 400 000. De som ansvarar för elevrapporteringen vid dessa gymnasieskolor har även svarat på en enkät med frågor om rapporteringen till CSN.⁵⁹ Dessutom har vi genomfört intervjuer med representanter för några gymnasieskolor samt intervjuat företrädare för gymnasieskolor och studiehjälpshandläggare vid CSN.

När läsåret börjar meddelar utbildningsanordnaren CSN vilka elever som påbörjat studier. I samband med detta får CSN även kännedom om när läsåret avslutas, dvs. hur länge studiehjälp ska betalas ut. Därefter rapporterar skolan endast särskilda händelser till CSN. Det är framförallt tre sådana händelser som har betydelse för gymnasieelever-

⁵⁷ CSN (2004), Närvarorapportering av studiehjälp, s. 3.

⁵⁸ CSN, rapportering av regeringsuppdrag avseende felaktiga utbetalningar 2007-08-28, 2008-02-22, 2008-08-18. 2009-02-19.

⁵⁹ I bilaga 2 redovisas samtliga frågor och svar från enkätundersökningarna.

nas rätt till studiehjälp: *skolk*, *annan frånvaro* samt *studieavbrott*. CSN har utfärdat riktlinjer för skolornas rapportering av dessa händelser via CSN:s webbtjänst.⁶⁰

Skolorna kan rapportera händelser till CSN varje dag. Den statistik som vi haft tillgång till visar dock att skolorna rapporterar vid i genomsnitt 3,5 tillfällen per månad. Denna rapportering kan innehålla flera meddelanden om exempelvis skolk, frånvaro eller avbrott. Rapporteringen sker genom att gymnasieskolorna meddelar CSN ett datum för när respektive händelse påbörjas och avslutas. Det innebär att vi dels har haft möjlighet att undersöka i vilken omfattning händelserna rapporteras överhuvudtaget, dels hur lång tid det förflyter från att händelserna påbörjas tills att de rapporteras till CSN.

3.2.4 Skolk

Gymnasieskolorna ska meddela CSN när en elev skolkar, dvs. utan giltigt skäl läser mindre än heltid. Enligt CSN:s anvisningar för elevrapporteringen ska skolket rapporteras när det uppgått till cirka 20 procent av undervisningstiden under minst en månad, vilket motsvarar en dag i veckan. Under läsåret 2007/2008 inkom de 817 gymnasieskolorna med sammanlagt 17 629 meddelanden om skolk till CSN. Dessa omfattade drygt 14 000 unika personer, motsvarande 3,5 procent av det sammanlagda antalet elever.

Underrapportering av skolk

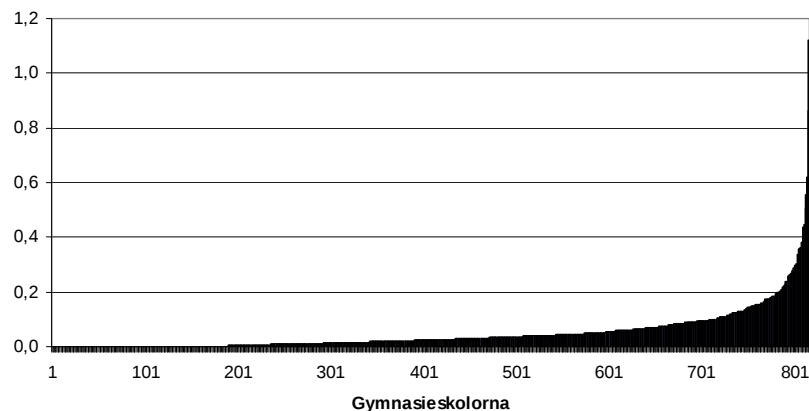
När man ställer antalet rapporter om skolk i förhållande till elevantalet, framgår att många skolor inkom med relativt få meddelanden om skolk till CSN. Endast vid 100 av de 817 skolorna uppgår antalet rapporter om skolk till minst tio procent av skolans elevantal. Det innebär att om man utgår från vad som rapporteras till CSN, förefaller problem med skolk vara koncentrerat till en mindre andel av landets gymnasieskolor.

Det finns dock anledning att fråga sig om allt skolk verkligen rapporteras till CSN. Undersökningen visar att 182 (22 procent) av de 817 gymnasieskolorna inte rapporterade ett enda fall av skolk under läsåret

⁶⁰ Rutiner för elevrapportering i CSN:s webbtjänst – gymnasieskolor. CSN nr 1400C/0808.

2007/2008. Eftersom skolket ska vara tämligen omfattande innan det rapporteras till CSN, är det fullt rimligt att många av dessa skolor har skött sin rapportering korrekt. Detta stöds inte minst av att många av dem har förhållandevis få elever. Vid några av de skolor som inte rapporterade ett enda fall av skolk, studerade dock fler än 500 elever. Ett annat sätt att mäta skolkraveringen vid en skola är att ställa antalet skolmeddelanden i förhållande till elevantalet. Om en skola inkommer med lika många meddelanden om skolk som det finns elever, skulle kvoten i en sådan mätning alltså vara lika med ett. I diagram 3.1 redovisas denna kvot för samtliga 817 gymnasieskolor.

Diagram 3.1. Antal meddelanden om skolk i förhållande till antalet elever vid de respektive gymnasieskolorna



Källa: Egna bearbetningar av statistik från CSN. I diagrammet visas antalet meddelanden om skolk i förhållande till antal elever vid 817 gymnasieskolor läsåret 2007/2008. Om en skola skulle inkomma med lika många meddelanden om skolk som det finns elever blir kvoten = 1. Det går dock inte att säga att en skola borde uppnå en viss kvot.

Diagrammet visar att det finns skillnader mellan frekvensen i skolornas rapportering samt att många utbildningsanordnare inkommer med förhållandevis få meddelanden om skolk. Den tredjedel av skolorna som återfinns längst till vänster i diagrammet har en kvot som är lägre än 0,01. Dessa 273 gymnasieskolor inkom med minst hundra gånger färre meddelanden om skolk än vad det fanns elever. Bland dessa utbildningsanordnare återfinns gymnasieskolor med fler än 1 000 elever.

Eftersom det faktiska skolket, inte bara rapporteringen av det, varierar mellan olika skolor kan vi med hjälp av ovanstående analys endast dra slutsatsen att sannolikt rapporteras inte allt skolk till CSN. Det är dock inte bara vår statistiska analys samt tidigare nämnda rapporter som pekar på att all skolk förmodligen inte rapporteras till CSN. Risken för underrapportering av skolk har påtalats såväl vid våra intervjuer som i den enkät som Statskontoret tillställt gymnasieskolorna. I enkätundersökningen menade mer än var tredje gymnasieskola att det finns en ganska eller mycket stor risk för att elever som skolkar mer än 20 procent av undervisningstiden under en månad, inte rapporteras till CSN.⁶¹

Ovanstående uppgifter indikerar sammantaget att det vid ett betydande antal gymnasieskolor inte rapporteras allt skolk till CSN som uppgår till cirka 20 procent av undervisningstiden under en månad. Det innebär att studiehjälp betalas ut till elever som inte uppfyller kraven för att erhålla stödet. Dessa felaktiga utbetalningar kommer aldrig att upptäckas av CSN, som därmed aldrig kommer att kunna återkräva studiehjälpen.

Dröjsmål i rapporteringen av skolk

Som framgick ovan ska gymnasieskolorna rapportera skolk när en elev varit frånvarande 20 procent av undervisningstiden under en månad. Eftersom studiehjälpen betalas ut tämligen snabbt efter den kalendermånad som bidraget avser, och rapporten om skolk vanligtvis kan skickas först en månad efter att skolket påbörjades, kommer CSN i många fall att bevilja minst en "felaktig" månadsutbetalning till de elever som skolkar. För att fler felaktiga utbetalningar än så inte ska göras, är det viktigt att skolorna inkommer med skolkrapporerna så fort som möjligt. Vi har därför undersökt hur lång tid det tar för gymnasieskolorna att rapportera att deras elever skolkat så pass mycket att det påverkar rätten till studiehjälp. För att enstaka rapporteringstider inte ska påverka resultaten i vår statistiska undersökning, har vi i denna del begränsat vårt urval till de drygt 400 skolor som rapporterade minst 10 fall av skolk under läsåret 2007/2008. Även om antalet undersökta skolor alltså halveras jämfört med när vi undersökte risken för under-

⁶¹ Frågan som ställdes lød "Finns det risk för att elever som skolkar till mer än 20 procent av undervisningstiden under en månad inte rapporteras till CSN?" För en närmare beskrivning av svaren se bilaga 2A, fråga 13.

rapportering, omfattar undersökningen ändå 95 procent av alla skolk-rapporter som inkom till CSN detta läsår.

Vår undersökning visar att vid den gymnasieskola som överlag tog längst tid på sig att rapportera, förflöt det *i genomsnitt* 132 dagar från det att ett fall av skolk påbörjades tills att detta meddelades CSN. Såväl medianvärdet som den genomsnittliga rapporteringstiden vid samtliga 400 skolor uppgår dock endast till ungefär 40 dagar. Eftersom det i de allra flesta fall går minst 30 dagar från det skolk påbörjas tills detta kan meddelas CSN, är rapporteringstiden alltså fullt acceptabel vid åtminstone hälften av skolorna. Det finns dock ett antal skolor som ofta tar mycket lång tid på sig att meddela att deras elever har skolkat. Av de sammanlagt 16 700 meddelanden om skolk inkom knappt 2 000 minst 60 dagar efter det att skolket påbörjades. Ungefär hälften av dessa meddelanden, dvs. cirka 1 000 stycken, kom från drygt 50 gymnasieskolor. I genomsnitt inkommer närmare 40 procent av skolkrasporterna från dessa skolor senare än 60 dagar från det att skolket påbörjades. För de övriga gymnasieskolorna uppgår motsvarande andel till mindre än tio procent. Det betyder att det går att identifiera de skolor som dröjer för länge med att rapportera skolk till CSN.

3.2.5 Annan frånvaro än skolk

I rapporteringen skiljer man på skolk och annan frånvaro som påverkar rätten till studiehjälp. När en gymnasieelev som uppbär studiehjälp varit helt frånvarande under mer än 14 kalenderdagar i följd, ska detta rapporteras till CSN via en särskild kod. Sjukdom, tillfällig vård av barn eller närstående räknas dock inte som frånvaro. Om frånvaron inte är mer än 15 kalenderdagar ska den inte rapporteras.⁶²

Underrapportering av annan frånvaro

Vår granskning av skolornas rapportering visar att hälften av alla meddelanden om frånvaro 2007/2008, 784 stycken, kom från 32 (fyra procent) av de 817 gymnasieskolorna. Närmare 60 procent av gymnasieskolorna (477st) inkom inte med *ett enda meddelanden* om frånvaro under läsåret 2007/2008. Det genomsnittliga elevantalet vid dessa sko-

⁶² Rutiner för elevrapportering i CSN:s webbtjänst – gymnasieskolor. CSN nr 1400C/0808.

lor uppgick till 372 men många skolor är större än så. Vid 39 av dem studerade fler än 1000 elever. Den största av de skolor som inte inkom med ett enda meddelande om frånvaro hade fler än 4 000 elever. Sammantaget indikerar detta att många skolor inte rapporterar all frånvaro till CSN, vilket i sin tur innebär att studiehjälp kan betalas ut felaktigt utan att CSN känner till detta.

Dröjsmål i rapporteringen av annan frånvaro

Den statistik som Statskontoret haft tillgång till visar att det ofta tar lång tid innan CSN får kännedom om frånvaron genom skolans rapportering. Urvalet är dock för litet för att det ska gå att göra någon närmare analys av varför det finns så stora skillnader i rapporteringstid i denna grupp av gymnasieskolor. Det kan dock nämnas att bland de skolor (47 st.) som lämnade minst sju meddelanden om frånvaro, varierade den genomsnittliga rapporteringstiden mellan 12 och 97 dagar.

3.2.6 Studieavbrott

När en elev avbryter sina studier ska skolan meddela detta till CSN. Under läsåret 2007/2008 inkom de 817 gymnasieskolorna med sammanlagt 18 099 meddelanden om studieavbrott till CSN. En elev kan naturligtvis återuppta sina studier och därför är det också möjligt att avbryta dem fler än en gång. I enlighet vad man kan förvänta sig är det senare dock ganska ovanligt, eftersom de 18 099 avbrottsrapporterna avsåg 17 612 unika elever.

Underrapportering av studieavbrott

Vid den gymnasieskola som rapporterade flest antal avbrott i förhållande till elevantalet, avbröt 44 procent unika elever sina studier. Det är dock svårt att dra några slutsatser om detta eftersom det är rimligt att det finns stora variationer i studieavbrott mellan olika skolor. Av samtliga skolor var det endast fem procent som inte inkom med ett enda meddelande om avbrott under läsåret 2007/2008.

Dröjsmål i rapporteringen av studieavbrott

Vår undersökning visar att skolorna är relativt snabba på att rapportera studieavbrott till CSN. Att det tar mindre tid för skolorna att rapportera studieavbrott än skolk och annan frånvaro kan bero på att vissa studie-

avbrott, till exempel de som följer av att en elev flyttar, är kända i förväg. I genomsnitt tog det skolorna 16 dagar att rapportera studieavbrott. Det finns dock enstaka skolor där förhållandevis många av avbrotten, upp mot 50 stycken, kommer till CSN:s kännedom senare än 60 dagar efter att de inträffade.

3.2.7 Varför brister rapporteringen?

Ovanstående redogörelse visar att det finns brister i gymnasieskolornas rapportering till CSN. Det är exempelvis inte sannolikt att det vid alla de skolor med hundratals elever som inte rapporterat ett enda fall av skolk har skött sin rapportering helt korrekt. Detta gäller även om CSN deklarerat att skolket inte ska rapporteras förrän det är så omfattande att det uppgår till 20 procent av undervisningstiden. Att denna risk föreligger stöds dessutom av vår enkätundersökning. Sannolikt rapporteras inte heller alla fall av annan frånvaro till CSN. Slutsatsen är att studiehjälp betalas ut felaktigt av CSN, då många händelser inte rapporteras. Det är dessutom en ansevärd mängd gymnasieskolor som tar omotiverat lång tid på sig att inkomma med uppgifter till CSN. Den fördröjda rapporteringen innebär att det sker felaktiga utbetalningar som visserligen så småningom upptäcks, men som måste återkrävas eller avräknas mot kommande utbetalningar. En viktig fråga är förstås varför dessa brister uppstår.

Lärarna brister i sin rapportering

Vår enkätundersökning visar att de allra flesta gymnasieskolor har tagit fram anvisningar för hur skolans personal ska uppmärksamma och rapportera händelser som kan ha betydelse för elevernas rätt till studiehjälp. Bland dessa menade var fjärde respondent att deras lärare respektive klassföreståndare följer anvisningarna i mycket hög grad. Svaren ska tolkas med viss försiktighet, men de pekar på att det finns möjligheter till förbättringar när det gäller kvaliteten i lärarnas och klassföreståndarnas rapportering. Dessutom visade undersökningen att vid drygt var tionde skola anser de svarande att lärarna följer anvis-

ningarna i ganska eller mycket låg utsträckning.⁶³ Detta kan förefalla som en liten andel, men det indikerar att det finns en grupp om cirka 90 gymnasieskolor där riskerna för felaktig eller sen rapportering är särskilt stora.

Det kan finnas många olika skäl till varför lärarna inte följer skolans anvisningar för rapportering. Våra intervjuer och respondenternas kommentarer i enkäten indikerar att det ofta beror på tidsbrist, bristande engagemang, avsaknad av incitament, omsorg om goda relationer med eleverna eller en föreställning om vad lärarens roll är. Samtidigt är det uppenbart att läraren har en nyckelroll om man ska förbättra rapporteringen till CSN och därmed minska riskerna för felaktiga utbetalningar.

CSN:s riktlinjer är inte tillräckligt tydliga

I vår enkät till gymnasieskolorna ansåg ungefär var femte respondent att CSN borde förtydliga eller ändra anvisningarna för när en elev ska rapporteras för skolk.⁶⁴ När det gäller händelsen som avser annan frånvaro, var motsvarande andel nästan var fjärde respondent.⁶⁵ Samtidigt som en betydande andel av skolorna efterlyser förändringar i CSN:s anvisningar, visar respondenternas egna kommentarer att man är nöjda med det webbaserade rapporteringssystemet för studiehjälp. Detta har även framkommit vid våra intervjuer med gymnasieskolorna. Flera gymnasieskolor efterlyser dock en återkoppling från CSN beträffande vilka beslut som fattas med anledning av rapporterna om skolk.

⁶³ Först ställdes frågan "Har din skola tagit fram anvisningar för hur skolans personal ska uppmärksamma och rapportera händelser som kan ha betydelse för elevernas studiehjälp? 95,2 procent svarade "ja" på detta. Dessa 95,2 procent fick därefter frågan "Om ja, hur bedömer du att skolans lärare följer dessa anvisningar?". 22,9 procent svarade då "I mycket hög utsträckning", 63,1 procent svarade "I ganska hög utsträckning", 10,3 procent angav "I ganska låg utsträckning" och 0,7 procent svarade "I mycket låg utsträckning". 3,0 procent av de svarande valde svarsalternativet "Vet ej". De svarande fick även svara på hur klassföreståndarna/mentorerna följde anvisningarna. Svaren överensstämde i stort med respondenternas svar avseende hur lärarna följde anvisningarna. För en närmare beskrivning av enkäten och svaren se bilaga 2A, fråga 6, 7 och 8.

⁶⁴ Frågan som ställdes lød "Anser du att CSN bör förtydliga eller ändra anvisningarna för när en elev ska rapporteras för skolk (meddelandeorsak 51)?" 19,7 procent svarade "Ja", 65,9 procent "Nej" och 14,5 procent angav "Vet ej".

⁶⁵ Frågan som ställdes lød "Anser du att CSN bör förtydliga eller ändra anvisningarna för när en elev ska rapporteras för frånvaro (meddelandeorsak 31)?" 23,7 procent svarade "Ja", 60,0 procent "Nej" och 16,3 procent angav "Vet ej".

3.3 Studiemedel inom den kommunala vuxenutbildningen

3.3.1 Bakgrund

Personer som fyllt 20 år och studerar inom den kommunala vuxenutbildningen, komvux, kan få studiemedel, bestående av studiebidrag och studielån. Storleken på studiemedlen avgörs i första hand av vilken total studieomfattning som uppnås genom de kurser som den studerande läser.⁶⁶

Den som beviljas studiemedel är skyldig att meddela CSN förändringar som har betydelse för rätten till studiemedel eller för studiemedlens storlek.⁶⁷ Om den studerande inte uppfyller denna skyldighet, finns således risk för att CSN kommer att betala ut studiemedel felaktigt. Felaktiga utbetalningar kan emellertid förhindras om utbildningsanordnarna meddelar CSN när studerande inte längre studerar, har ändrad studieomfattning eller inte är studieaktiv.

Förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning innehåller dock inga bestämmelser om läroanstalternas eller kommunernas ansvar för inrapportering av uppgifter om studerande till CSN. Däremot anges:

6 kap. 1§ Om en deltagare har påbörjat en kurs eller en delkurs och därefter uteblivit från den under mer än en månad i följd, utan att detta berott på sjukdom eller utgjort beviljad ledighet, skall deltagaren anses har avgått från kursen.

Inga bestämmelser finns heller rörande kravet på studieaktivitet i förordningen om vuxenutbildning.

Vi har därför undersökt hur väl studeranderapporteringen fungerar för studiemedel vid kommunala vuxenstudier (komvux). Undersökningen bygger till största delen på en analys av de uppgifter som de utbild-

⁶⁶ Vid heltidsstudier uppgår det generella bidraget till 643 kr/vecka samt möjlighet att låna 1230 kronor per vecka. Därtill finns möjlighet för vissa personer att erhålla högre bidrag, tilläggsbidrag samt tilläggs lån.

⁶⁷ 3 kap. 27 § studiestödslagen (1999:1395).

ningsanordnare som rapporterar via datafiler, s.k. rutinskolor, rapporterade till CSN under höstterminen 2007. Analysen omfattar de 207 anordnare av kommunal vuxenutbildning som hade minst 30 studerande. Vid dessa läroanstalter fanns totalt 55 000 studiemedelstagare. Företrädare för läroanstalterna har även svarat på en enkät med frågor om studeranderapporteringen.⁶⁸ Därutöver har vi intervjuat lärare, rektorer och studierapportörer samt studiemedelhandläggare vid CSN.

3.3.2 Risker med rapportering vid vuxenstudier

Våren 2004 uppmärksammade CSN:s internrevision att det fanns brister i vuxenutbildningsanordnarnas rapportering till CSN. Enligt internrevisionen kunde rapporteringen vara felaktig eller fördröjd, vilket i sin tur kan föranleda ett för stort utflöde av medel från statsbudgeten.⁶⁹ Enligt internrevisionen var det svårt att förstå varför CSN, förutom för studiehjälpen, inte utnyttjat föreskriftsrätten för att komma till rätta med bristerna i utbildningsanordnarnas rapportering. Internrevisionen föreslog därför att CSN skulle genomföra en översyn av hur föreskriftsrätten används för att förbättra kvaliteten i utbildningsanordnarnas rapportering.

I samband med en granskning av rekryteringsbidraget för vuxenstuderande år 2005, ansåg Riksrevisionen att det fanns risk för att bedömningen av de studerandes studieaktivitet skiljer sig åt mellan olika utbildningsanordnare.⁷⁰ Enligt Riksrevisionen borde CSN därför utveckla kvalitetssäkringen av de uppgifter som lämnas av studerande och utbildningsanordnare. Vidare ansåg Riksrevisionen att CSN borde överväga att definiera för utbildningsanordnarna när studierna ska ha anses avbrutits eller inte bedrivs på ett tillfredsställande sätt.

Risken för brister i vuxenutbildningsanordnarnas rapportering har alltså varit känd sedan länge. Det dröjde dock ända till år 2007 innan CSN genomförde en kvalitetsgranskning av studeranderapporteringen hos de skolor som rapporterar elektroniskt. Bakgrunden till granskningen var

⁶⁸ De som svarat på enkäten är antingen rektorer (38,5 procent), administrativ personal vid läroanstalten (45,5 procent), tjänstemän inom komvux (12,6 procent) eller har en annan funktion (8,4 procent).

⁶⁹ CSN (2004), Kontroll av fel och fusk, Rapport 2/2004 från internrevisionen, Dnr 2004-122-2426.

⁷⁰ Riksrevisionen (2005), Rekryteringsbidraget till vuxenstuderande. RiR 2005:25.

att CSN saknade kunskaper om kvaliteten på de elektroniska uppgifter som skolorna skickar. Myndigheten ansåg sig medveten om att risken fanns, men inte hur stor den var.⁷¹ Granskningen byggde emellertid endast på enkätundersökningar som riktades till studeranderapportörer och CSN:s egen personal.

I sin granskning konstaterade CSN att:

”Det finns brister inom studeranderapporteringen som kan rättas till. Det handlar till stor del om en samsyn av regler, inte bara mellan rapportörerna utan även inom CSN. Det förekommer olika uppfattningar om vad som ska gälla vid rapportering av framförallt studieinaktivitet, men också när det gäller avbrott av kurs och sjukfrånvaro. Olikheter finns både för när uppgifter ska rapporteras, efter hur lång tid och i vilket sammanhang, samt hur uppgifterna ska rapporteras, dvs. vilken kod som ska användas.”⁷²

Dessa slutsatser är i allt väsentlig desamma som internrevisionen och Riksrevisionen framfört flera år tidigare, vilket framgår av avsnitt 2.4.4. I en rapport från sommaren 2008 framgick dock att CSN ansåg det problematiskt att införa närmare föreskrifter om när en studerande ska kunna anses bedriva studier. Dels menade myndigheten att det visat sig svårt att finna en minsta gemensam definition som kan fungera för alla undervisningsformer, dels ansåg man sig sakna bemyndigande att meddela föreskrifter om när en studerande ska anses bedriva studier.⁷³ Myndigheten valde dock att hösten 2008 införa vissa föreskrifter om rapporteringen. När det gäller hur utbildningsanordnarna ska bedöma om en studerande bedriver studier, lämnades följande allmänna råd:

”En studerande som inte längre anses bedriva studier bör anses ha avbrutit sina studier.”⁷⁴

⁷¹ CSN, Granskningsrapport: Kvalitetsgranskning studeranderapportering från rutinskolor, Anki Grundberg, 2007-07-06, s. 4.

⁷² CSN, Granskningsrapport: Kvalitetsgranskning studeranderapportering från rutinskolor, Anki Grundberg, 2007-07-06, s. 7.

⁷³ CSN, Läroanstalternas uppgiftsskyldighet och krav på studieaktivitet för rätt till studiemedel, 2008-08-06

⁷⁴ 19 kap 5 § CSNFS 2001:1 (CSNFS 2008:3).

Det har gått tämligen kort tid sedan rådet infördes. Statskontoret menar dock att risken är påtaglig att detta råd inte kommer att avhjälpa de problem och olika tolkningar som finns när det gäller att bedöma om en studerande bedriver studier.

Myndigheten har aldrig följt upp utbildningsanordnarnas faktiska rapportering på motsvarande sätt till den undersökning som Statskontoret genomfört, trots att detta är förhållandevis enkelt och bygger på uppgifter som finns i CSN:s egna informationssystem. Det innebär att CSN hittills har saknat kunskaper om de utbildningsanordnare där riskerna, och därmed behovet av förändring, är som störst.

3.3.3 Statskontorets granskning av rapporteringen från kommunal vuxenutbildning

Studeranderapporteringen i den kommunala vuxenutbildningen utgår från olika kurser, inte den studerandes hela utbildning. Den databas som vi har haft tillgång till hos CSN avser i allt väsentligt de respektive läroanstalternas rapportering av händelser som kan påverka rätten till studiemedel. Av databasen framgår därför rapporteringen av till exempel studier som påbörjas, avbryts eller som inte bedrivs i enlighet med läroanstaltens krav. Rapporteringen sker för varje kurs de studerande läser, vilket i det följande kommer att benämnas som ett kurstillfälle eller kursplats. De läroanstalter som ingår i vår undersökning rapporterade händelser för sammanlagt 290 000 kursplatser för de sammanlagt 55 000 studerande.

Det är särskilt viktigt att läroanstalterna meddelar CSN om den studerande inte påbörjar eller avbryter en kurs. De studerande ska även vara studieaktiva för att ha rätt till studiemedel. Läroanstalterna ska därför rapportera när en studiemedelstagare inte följer studierna enligt skolans krav, dvs. inte är studieaktiv.

3.3.4 Ej påbörjade och avbrutna studier

Statskontorets undersökning av studeranderapporteringen för komvux visar att många läroanstalter av såväl tekniska som andra skäl, inte meddelar CSN att en studerande ej påbörjat en kurs som man tidigare

antagits till. De berörda läroanstalterna väljer istället att använda koden för avbrott när de vill redovisa att en studerande inte har påbörjat sina studier. Visserligen används alltså fel rapporteringskod i dessa fall, men CSN får trots allt veta att studierna inte bedrivs i enlighet med tidigare meddelande. Det innebär emellertid att i vissa av de följande beräkningarna och analyserna har vi varit tvungna att föra samman rapporteringen för avbrott och ej påbörjade studier till en händelse.

Ovanstående innebär att antalet rapporterade avbrott är fler än vad de borde vara, och den tillgängliga statistiken måste tolkas med viss försiktighet.

Underrapportering av ej påbörjade och avbrutna studier

De variationer som Statskontoret kunnat observera i statistiken kan ha helt naturliga förklaringar. Exempelvis kan det finnas större förutsättningar att byta, och därmed även avbryta, kurser i större kommuner med större kursutbud än i små kommuner. Vår undersökning visar också att det är betydligt vanligare med rapporterade avbrott vid stora läroanstalter och i storstäderna än vad det är vid mindre skolor och i glesbygdskommuner.

Det finns dock också skillnader som inte kan förklaras av detta. I Stockholm rapporterade till exempel en komvuxskola endast fyra fall av avbrott eller ej påbörjade studier vid 354 kurstillfällen (en procent) under höstterminen 2007. En annan läroanstalt i samma kommun rapporterade under samma period 318 avbrott eller ej påbörjade studier vid 558 kurstillfällen (57 procent). I två ungefär lika stora förortskommuner norr om Stockholm, rapporterades avbrott av de båda kommunala vuxenutbildningsanordnarna vid 8 respektive 28 procent av kurstillfällena. Vuxenutbildningen i en västsvensk residensstad rapporterade närmare 30 procents avbrott till CSN, medan motsvarande andel i en ungefär lika stor stad i ett grannlän endast rapporterade ungefär 10 procents avbrott. Detta indikerar enligt Statskontoret att alla fall av kursavbrott och ej påbörjade studier inte rapporteras till CSN, vilket i sin tur innebär att studiemedel betalas ut felaktigt till personer som inte uppfyller studievillkoren.

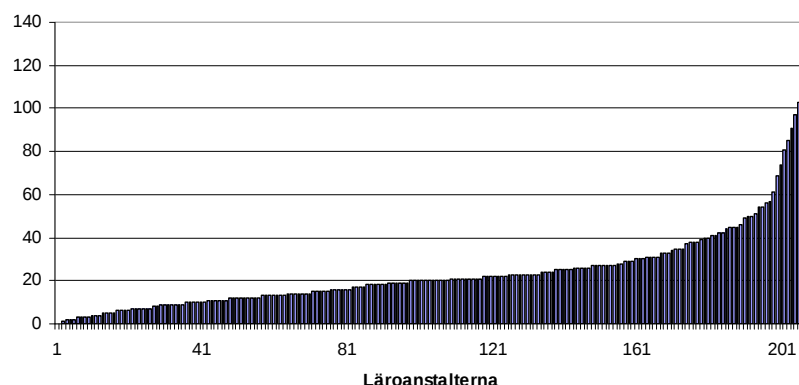
Dröjsmål i rapporteringen av ej påbörjade och avbrutna studier

Höstterminen 2007 skickade utbildningsanordnarna 2 000 meddelanden till CSN om att studerande inte påbörjat kurser som de tidigare antagits till. Vår uppföljning visar att hälften av dessa meddelanden inkommer till CSN mer än 59 dagar efter det att studierna skulle ha påbörjats. Att det ofta tar lång tid att meddela att en kurs aldrig påbörjats har även uppmärksammats av Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS). Enligt myndigheten är det vanligt att det är först i samband med att betygen ska rapporteras efter terminens slut, som det uppmärksammas att en studerande aldrig har påbörjat utbildningen. Detta får till följd att CSN inte kan avräkna de felaktiga utbetalningarna av studiemedel mot kommande utbetalningar, eftersom några sådana inte kommer att beviljas. De studerande får i dessa fall ett återkrav som kan uppgå till betydande belopp.⁷⁵

De 207 utbildningsanordnarna inom den kommunala vuxenutbildningen rapporterade sammanlagt 55 000 kursavbrott höstterminen 2007. Som framgår i diagram 3.2 behöver ungefär hälften av läroanstalterna i genomsnitt minst 20 dagar på sig att meddela CSN att en studerande har avbrutit en kurs. För en fjärdedel av läroanstalterna är den genomsnittliga rapporteringstiden minst 30 dagar.

⁷⁵ Telefonintervju med Cecilia Hedenström ÖKS, 2008-10-16.

Diagram 3.2. Antal dagar det tar för de respektive läroanstalterna att rapportera kursavbrott



Källa: Egna bearbetningar av statistik från CSN.

Vår uppföljning visar också att besked om 6 000 kursavbrott meddelades CSN mer än 59 dagar efter kursavbrottet.⁷⁶ Följden blir att studiemedel betalas ut felaktigt i flera månader. Den enkätundersökning som vi genomfört indikerar att rapporteringstiderna kunde vara kortare eftersom varannan läroanstalt menar att det är mycket eller ganska vanligt att det tar för lång tid för lärarna att uppmärksamma att en studerande har avbrutit en kurs.⁷⁷

3.3.5 Studieaktivitet

Ett krav för att behålla studiemedel är att den studerande följer studierna enligt skolans krav för respektive kurs, dvs. är studieaktiv.

Underrapportering av bristande studieaktivitet

Vår undersökning visar att 132 av de 207 läroanstalterna, dvs. närmare 64 procent, *inte rapporterade ett enda fall* av bristande studieaktivitet

⁷⁶ Bland dessa kursavbrott finns alltså sannolikt ett antal fall som egentligen borde rapporterats "som ej påbörjade studier".

⁷⁷ Frågan som ställdes lød "Hur vanligt är det att det tar FÖR lång tid för lärare att uppmärksamma att en studerande har avbrutit en kurs?" För en närmare beskrivning av svaren, se bilaga 2B fråga 10.

under höstterminen 2007. Bland dessa utbildningsanordnare återfinns många av de största läroanstalterna, ofta med hundratals studerande och tusentals kursplatser. De meddelanden som inkommit från övriga 75 läroanstalter visar att det är framför allt bristande studieaktivitet vid *samtliga* kurser som rapporteras. Det är mycket sällan som en studerande rapporteras till CSN för bristande studieaktivitet endast på någon eller några av sina kurser. I vår enkätundersökning svarade drygt 25 procent av respondenterna att de under de senaste två läsåren inte rapporterat någon studerande över huvud taget för bristande studieaktivitet.⁷⁸

Dröjsmål i rapporteringen av bristande studieaktivitet

När det gäller studieaktivitet rapporteras inget datum. Vi har därför inte haft möjlighet att genomföra någon statistisk undersökning huruvida det dröjer innan CSN får kännedom att en studerande inte längre är studieaktiv. I den enkätundersökning Statskontoret genomfört menade dock 40 procent av utbildningsanordnarna att det är mycket eller ganska vanligt att det för lång tid för lärarna att uppmärksamma att en studerande inte längre är studieaktiv.⁷⁹

3.3.5 Risk för felaktiga utbetalningar i två terminer

Om CSN inte får kännedom om att en studerande visar bristande studieaktivitet eller har avbrutit en kurs, finns risk att betydande belopp kan komma att betalas ut felaktigt. Detta gäller inte minst eftersom CSN vill att studerande inom den kommunala vuxenutbildningen ska söka och beviljas studiemedel för ett helt läsår i taget. Inför den andra terminen måste studiemedelstagaren intyga att hon eller han fortfarande studerar. CSN kontrollerar dock inte studieresultat mellan terminerna, något som heller inte är möjligt att göra för alla kurser. Den statistik CSN tillställt Statskontoret visar att ungefär var fjärde kursplats inte ställer några krav på studieresultat. Statistiken visar även att för 20 000 studiemedelstagare, motsvarande 35 procent av alla komvuxstuderan-

⁷⁸ Frågan som ställdes löd "När rapporterar ni att en studerande inte längre är studieaktiv (studieaktivitet = N)?" 26,8 procent valde svarsalternativet "Vi har inte rapporterat studieaktivitet = N för någon studerande (avser den tid Du kan överblicka, max två läsår)". För en närmare beskrivning, se bilaga 2B fråga 16.

⁷⁹ Frågan som ställdes löd "Hur vanligt är det att det tar FÖR lång tid för lärare att uppmärksamma att en studerande inte längre är studieaktiv?" För en närmare beskrivning av svaren, se bilaga 2B, fråga 18.

de, leder samtliga deras kurser inte till studieresultat. Om en studerande lämnar ett felaktigt intyg om att hon eller han fortfarande studerar när den andra studieperioden startar, finns således risk för att det kan ske felaktiga utbetalningar under en tämligen lång tid utan att detta upptäcks.

3.3.6 Varför brister rapporteringen?

Som framgått i detta avsnitt rapporteras sannolikt inte alla studieavbrott eller fall av bristande studieaktivitet till CSN. Vår undersökning visar även att det är vanligt att det tar för lång tid för läroanstalterna att rapportera dessa händelser till CSN. Konsekvensen av underreportering och dröjsmål med rapportering är dels felaktiga utbetalningar av studiestöd, dels omfattande återkravsverksamhet. Detta drabbar statens finanser och de studerande samt innebär merarbete för CSN. Dessutom är det ett rättssäkerhetsproblem att studerande vid olika läroanstalter bedöms olika. Avslutningsvis redogör vi för varför dessa brister uppstår.

CSN:s riktlinjer är inte tillräckligt tydliga

Den enkätundersökning som Statskontoret genomfört visar att 16 procent av läroanstalterna anser att CSN:s anvisningar för när en studerande ska rapporteras för att ha avbrutit en kurs inte är tillräckligt tydliga.⁸⁰ När det gäller studieaktivitet är motsvarande andel 26 procent.⁸¹ I enkäten fick även de läroanstalter som inte rapporterat ett enda fall av bristande studieaktivitet under de senaste två åren, uppge skälen till detta. Det visade sig då att två tredjedelar av läroanstalterna hade, i motsats till vad som framgår av CSN:s riktlinjer, bestämt sig för att endast rapportera studerande som avbryter en kurs helt och hållet.

⁸⁰ Frågan som ställdes löd ”Anser du att CSN:s anvisningar för när en studerande ska rapporteras för att ha avbrutit en kurs (meddelandeorsak 99) är tillräckligt tydliga?”. 68,6 procent svarade ”Ja”, 16,4 procent svarade ”Nej” och 15,0 procent angav ”Vet ej”.

⁸¹ Frågan som ställdes löd ”Anser du att CSN:s anvisningar för när en studerande ska rapporteras för att inte följa studierna enligt skolans krav, dvs. studieaktivitet = N, är tillräckligt tydliga?”. 48,6 procent svarade ”Ja”, 25,4 procent svarade ”Nej” och 26,1 procent angav ”Vet ej”. För en närmare beskrivning, se bilaga 2B, fråga 12.

Därtill menade var femte respondent att skälet var att CSN:s anvisningar är för otydliga.⁸²

Lärarna brister i sin rapportering

Statskontorets enkätundersökning visade även att 85 procent av läroanstalterna hade tagit fram interna riktlinjer för hur lärarna ska uppmärksamma och rapportera att en studerande inte är studieaktiv.⁸³ Bland dessa bedömde dock endast var femte svarande att samtliga deras lärare följer riktlinjerna.⁸⁴ När det gäller studieavbrott var det 94 procent av skolorna som hade tagit fram interna riktlinjer för lärarnas rapportering.⁸⁵ Vid ungefär var fjärde av dessa läroanstalter följde samtliga lärare riktlinjerna.⁸⁶ Det vanligaste svaret var dock att det endast är ett fåtal av lärarna som inte följer riktlinjerna för rapporteringen av studieinaktivitet och studieavbrott. Svaren bör tolkas med viss försiktighet eftersom de inte går att översätta till ett bestämt antal felrapporteringar.

Det huvudsakliga problemet förefaller alltså inte vara avsaknad av interna riktlinjer och anvisningar, utan att lärarna inte följer dessa. Som framgått tidigare menar läroanstalterna också att det ofta tar för lång tid för lärarna att rapportera studieinaktivitet och studieavbrott. Våra intervjuer pekar på tre huvudskäl till varför lärarna inte rapporterar alla händelser: att det saknas incitament, att lärarna inte anser att det ligger i deras ansvar att rapportera vuxna studerande samt att riktlinjerna och att regelverken anses otydliga.

⁸² Frågan som ställdes till dem som svarat i enlighet med föregående fotnot löd "Varför har Ni inte rapporterat studieaktivitet = N för någon studerande?". 68, 4 procent svarade "Vi har valt att endast rapportera studerande som avbryter en kurs helt och hållet" och 18,4 procent svarade "CSN:s anvisningar för när en studerande inte ska anses vara studieaktiv är otydliga". För en närmare beskrivning, se bilaga 2B fråga 17.

⁸³ Frågan som ställdes löd "Finns det interna riktlinjer för hur Era lärare ska uppmärksamma och rapportera att en studerande inte längre är studieaktiv?". För en närmare beskrivning, se bilaga 2B, fråga 14.

⁸⁴ Frågan som ställdes löd "Om ja, finns det lärare som inte följer dessa riktlinjer?". 9,2 procent svarade "Ja, ganska många", 66,7 procent svarade "Ja, men endast ett fåtal" och 20,8 procent svarade "Nej, alla följer riktlinjerna". För en närmare beskrivning, se bilaga 2B, fråga 15.

⁸⁵ Frågan som ställdes löd "Finns det interna riktlinjer för hur Era lärare ska uppmärksamma och rapportera att en studerande har avbrutit en kurs?". För en närmare beskrivning, se bilaga 2B, fråga 7.

⁸⁶ Frågan som ställdes löd "Om ja, finns det lärare som inte följer dessa riktlinjer?". 12,9 procent svarade "Ja, ganska många", 58,3 procent svarade "Ja, men endast ett fåtal" och 25,8 procent svarade "Nej, alla följer riktlinjerna". För en närmare beskrivning, se bilaga 2B, fråga 8.

Brister i kommunikationen

Vid våra intervjuer och i de öppna svaren i enkätundersökningen, har det framkommit att utbildningsanordnare efterlyser en bättre kommunikation med CSN. Bland annat anser flera läroanstalter att det ofta är för lång väntetid i telefonkön och man saknar den tidigare ordningen som innebar att skolan hade en egen kontaktperson hos CSN.

Organisatoriska problem

Statskontorets undersökning visar att det finns vissa tekniska och organisationsrelaterade problem kring studeranderapporteringen, vilket kan påverka rapporteringsbenägenheten. Ett av dessa är att upphandlade utbildningsanordnare vanligtvis inte rapporterar direkt till CSN utan till kommunens vuxenutbildningsförvaltning, som i sin tur meddelar CSN. De upphandlade utbildningsanordnarnas rapportering sker i dessa fall ofta via en manuell rutin eller på annat sätt som inte är kompatibelt med den kommunala förvaltningens system för överföring av uppgifter till CSN. Detta förlänger rapporteringstiden och risken för felaktiga utbetalningar ökar. I kommuner där det saknas en kommunal instans för vuxenutbildning, rapporterar skolorna ofta direkt till CSN via en manuell rutin. Sådana rutiner är generellt förenade med högre risker för fel och det är därför CSN under senare tid arbetat för att så stor del som möjligt av rapporteringen ska ske elektroniskt.

Ett annat problem är att kommunal vuxenutbildning är en mycket flexibel utbildningsform med varierande antal studieperioder under en normal termin. Intagningsmodellerna ser olika ut och tidpunkterna för när de studerande påbörjar och avslutar sina kurser varierar. I vissa kommuner har man till exempel kontinuerlig intagning, medan det i andra kanske finns fem intagningsfällen per termin. En återkommande kommentar i vår enkätundersökning är att CSN:s rapporteringssystem inte är tillräckligt flexibelt för att hantera variationerna i vuxenutbildningens kursutbud och studieindelning. Därtill anser vissa läroanstalter att de inte kan kommunicera all information, exempelvis kursbyten, på ett effektivt sätt via de elektroniska systemen.

3.4 Studiemedel vid högskolestudier i Sverige

För studier på svenska universitet och högskolor beviljas studiemedel, bestående av studiebidrag och studielån. Precis som vid vuxenutbildningen, avgörs storleken på studiemedlen i första hand av vilken total studieomfattning som uppnås genom de kurser som den studerande läser.⁸⁷

3.4.1 Högskolors och universitetens rapporteringsansvar

Högskoleförordningen⁸⁸ innehåller inga bestämmelser om högskolors eller universitetens ansvar att lämna uppgifter till CSN. Däremot har högskolorna och universiteten ett ansvar att dokumentera och redovisa uppgifter om studier. Detta regleras i en särskild förordning,⁸⁹ där det bl.a. framgår vilka uppgifter som ska registreras samt till vem och hur uppgifterna får utlämnas.

Av förordningens 2 kap 3§ framgår det att det i studieregistret ska för varje student dokumenteras uppgifter om behörighet, urvalsgrund, antagning, deltagande i utbildning och prov, studieresultat, betyg, tillgodoräknad utbildning eller annan tillgodoräknad verksamhet och examen. Vad gäller universitetens och högskolornas uppgiftsskyldighet samt utlämnande av uppgifter anges (2 kap 6§) att:

”Uppgifter på medium för automatiserad behandling får lämnas ut från en högskolas studieregister till

- - -

2. Centrala studiestödsnämnden, om uppgifterna behövs för beviljande och utbetalning av studiestöd”.

- - -

⁸⁷ Vid heltidsstudier uppgår det generella bidraget till 643 kr/vecka samt möjlighet att låna 1 230 kronor per vecka. Därtill finns möjlighet för vissa personer att erhålla högre bidrag, tilläggsbidrag samt tillägglån. För utlandsstudier gäller särskilda regler och det finns bland annat möjlighet att få ett så kallat merkostnadslån.

⁸⁸ Högskoleförordningen, 1993:100

⁸⁹ Förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor

Reglering innebär att uppgifter **får** lämnas ut, men däremot finns ingen **skyldighet** för högskolor att lämna ut uppgifter till CSN. Detta regleras däremot i studiestödslagen⁹⁰ och studiestödsförordningen⁹¹. I den senare stadgas:

6 kap 9§ En läroanstalt skall lämna uppgift till Centrala studiestödsnämnden, om en studerande som har studiehjälp har övergått till en annan läroanstalt eller avbrutit sina studier.

Om Centrala studiestödsnämnden begär det, skall en läroanstalt också i övrigt till nämnden lämna uppgifter om en studerande som har tagits in i utbildning som ger rätt till studiehjälp.

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om läroanstalters uppgiftsskyldighet enligt första och andra styckena.

10 § Om Centrala studiestödsnämnden begär det, skall en läroanstalt till nämnden lämna uppgift om tid och omfattning för utbildningar vid läroanstalten som ger rätt till studiemedel.

Om Centrala studiestödsnämnden begär det, skall läroanstalten för en studerande som har ansökt om eller beviljats studiemedel till nämnden lämna uppgift om

1. utbildning,
2. studietid,
3. studiernas omfattning,
4. studieaktivitet och
5. studieresultat.

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om läroanstalters uppgiftsskyldighet enligt första och andra styckena.

Till skillnad från gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen, har CSN inte tagit fram något system för högskolor och universitet för studeranderapporteringen. Myndigheten använder sig istället av de uppgifter lärosätena registrerar i det så kallade Ladok-systemet.

⁹⁰ Studiestödslagen, 1999:1395

⁹¹ Studiestödsförordningen, 2000:655, 6 kap 9§

Detta system ägs av högskolorna tillsammans genom ett konsortium i vilket även CSN ingår. Ladok används framförallt för dokumentation av uppgifter om studerande och deras studieresultat.

CSN behöver tillgång till tre typer av uppgifter ur Ladok vid prövning av rätten till studiemedel. Dessa är kataloguppgifter om studiemedelsberättigade kurser, termins- och kursregistreringar av antagna studerande samt godkända poäng. Därutöver använder CSN uppgifter från Ladok som gäller studieavbrott eller studieuppehåll. Sådana händelser kallas avvikelserapportering och påverkar rätten till studiemedel eller studiemedelsbeloppet.

Förutsättningar för CSN:s kontroll av om studerande uppfyller kraven för att beviljas och behålla studiemedel bestäms således till stor del av de uppgifter som registreras i Ladok-systemet. Innehållet styrs av högskoleförordningen⁹² och dokumentationsförordningen⁹³ för att tillgodose lärosätenas behov, inte för att tillgodose CSN:s kontrollbehov. I Ladok-systemet finns i dag ingen möjlighet att registrera för låg studieaktivitet, då universiteten och högskolorna inte har något eget behov av att registrera detta. Dessutom saknas en gemensam definition mellan olika lärosäten och kursplaner eller kriterier för vad som avses med att "bedriva studier".

3.4.2 Statskontorets granskning av studieavbrott

Om CSN inte får kännedom om när en studerande avbrutit sina studier, kommer myndigheten att betala ut studiemedel felaktigt. Vi har därför undersökt hur rapporteringen av studieavbrott går till, och vilka risker som är förknippade med detta.

Underrapportering av studieavbrott

I december 2008 ställde Statskontoret ett antal enkätfrågor om avvikelserapporteringen till Ladok-ansvariga vid de högskolor och uni-

⁹² Högskoleförordningen, 1993:100, 6 kap 6§

⁹³ Förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor

versitet som ingår i systemet.⁹⁴ I enlighet med det som kom fram vid våra intervjuer, visade enkätundersökningen att hälften av lärosätena **endast** registrerar studieavbrott i Ladok när den studerande själv anmäler detta till lärosätet.⁹⁵ Det visade sig också att två tredjedelar av lärosätena tror att det finns en mycket eller ganska stor risk för att studerande avbryter sina studier utan att detta registreras i systemet.⁹⁶ Ett viktigt skäl till detta torde vara att ansvaret att meddela CSN i allt väsentligt läggs på den studerande. I de fall den studerande inte meddelar lärosätet att studierna avbrutits, finns det således stor risk för felaktiga utbetalningar av studiemedel. Tidigare motverkades detta delvis av att de studerande mitt i terminen var tvungna att inkomma med en skriftlig försäkran till CSN att de fortfarande bedrev studier. Denna mittermingsförsäkran togs dock bort år 2001 när det nya studiestöds-systemet infördes. Samtidigt infördes krav på att den studerande vid studieperiodens början ska intyga att han eller hon har påbörjat de studier man beviljats studiemedel för, i syfte att rätt pengar skulle betalas ut från början.

Dröjsmål i rapporteringen av studieavbrott

I vår enkätundersökning bad vi lärosätenas Ladok-ansvariga bedöma om de anser att det finns risk för att det dröjer mer än en månad innan studerande anmäler till lärosätet att de avbryter sina studier. Det visade sig då att två tredjedelar av de svarande menade att denna risk var ganska eller mycket stor.⁹⁷ Vid lärosätens registrering av avbrott anges datum för avbrottet, då detta påverkar rätten och storleken på studiemedlet. Det är inte ovanligt att lärosäten anger samma datum för avbrottet som dagen detta registreras i Ladok. Detta gör det svårt att veta om det finns eventuella dröjsmål i hanteringen, eller om det faktiskt är

⁹⁴ Statskontoret har intervjuat företrädare för Ladok-systemet, handläggare vid CSN samt representanter för högskolor och universitet. Dessutom har personer som ansvarat för Ladok-systemet vid 33 av 35 lärosäten svarat på vår enkät. Se bilaga 2C.

⁹⁵ Frågan som ställdes lød "När rapporterar Ert lärosäte att studerande har avbrutit sina studier?". 18 av de 33 lärosätena valde då svarsalternativet "Endast när den studerande själv anmäler detta till lärosätet". För en närmare beskrivning av svaren, se bilaga 2C, fråga 12.

⁹⁶ Frågan som ställdes lød "Tror du att det finns risk att studerande avbryter sina studier utan att detta registreras i Ladok?". För en närmare beskrivning av svaren se bilaga 2C, fråga 13.

⁹⁷ Frågan som ställdes till de 33 lärosätena lød "Tror du att det finns risk för att det dröjer mer än EN MÅNAD innan studerande anmäler till lärosätet att de avbryter sina studier?". Fem svarade "Ja, mycket stor" och 16 svarade "Ja, ganska stor". För en närmare beskrivning av svaren se bilaga 2C, fråga 13.

så att avbrotten rapporteras i Ladok samma dag som de kommer till lärosätets kännedom.

Registrering av studieresultat

Vilka uppgifter om studieresultat som ska registreras finns tydligt reglerat och utgör underlag för CSN:s beslut om fortsatt studiemedel för nästkommande beviljningsperiod. Denna registrering uppges inte vara något problem, då såväl de studerande som lärosätena har egna incitament att se till att uppgifterna registreras och rapporteras till CSN. Studieresultatprövning används bl.a. för att fånga upp de studerande som fått studiemedel felaktigt, utan att bedriva studier och utan att anmäla detta. Samtidigt kan det dröja ett helt läsår innan någon studieresultatprövning görs, om beviljningsperioden omfattar flera studieperioder. Detta innebär att studiemedel kan betalas ut felaktigt under ett helt år utan kontroll av att den studerande faktiskt bedriver studier enligt skolans krav som denne registrerats för och uppnår de resultat som föreskrivits. För s.k. avslutare, dvs. de som inte tänker fortsätta sina studier efter innevarande termin, fungerar inte studieresultatprövning över huvud taget som kontrollinstrument.

3.5 Studiemedel för högskole- och universitetsstudier utomlands

3.5.1 Bakgrund

År 2007 utbetalades 1,9 miljarder kronor i studiemedel till ca 27 800 utlandsstuderande. Av dessa studerade 14 procent vid språkskolor, 22 procent var utbytesstuderande och resten ägnade sig åt reguljära högskolestudier. Utlandsstudier med svenska studiemedel bedrivs på ett stort antal lärosäten runt om i världen. Dessa skiljer sig åt bland annat beträffande utbildningssystem, terminsindelning, studietider och bedömningssystem. Utländska lärosäten har ingen uppgiftsskyldighet mot CSN, utan CSN:s prövning av rätten till studiemedel bygger på de uppgifter den studerande lämnar in, inklusive intyg från berörd högskola utomlands.

3.5.2 Risk med stora förskottsutbetalningar

Underlaget för CSN:s första beviljning av studiemedel är dels en ansökan från den studerande till vilken ett antagningsbevis ska bifogas, dels en försäkran från den studerande att denne har för avsikt att påbörja studierna. Studieförsäkran kan lämnas in upp till sex veckor före terminsstarten. Ansökan och studieförsäkran görs manuellt, dvs. på papper som skickas in till CSN. Studiemedel för hela terminen samt tillägglån för merkostnader för exempelvis terminsavgifter, betalas ut som en enda förskottsutbetalning upp till tre veckor före terminsstarten. Anledningen till denna ordning är att vissa kostnader uppstår före studiestarten, exempelvis resor, undervisningsavgifter och förskottsbetalning av hyra för en hel termin. Det rör sig om stora engångsbelopp, som i genomsnitt uppgår till 75 000 kronor per termin.

Problemen med förskottsutbetalning av studiemedel för en hel termin i taget vid studier utomlands har uppmärksammats i flera sammanhang under åren. Problemet berör inte lika många studerande som beviljas studiemedel för studier i Sverige, men de aktuella beloppen är betydligt större. Månadsutbetalning av studiemedel även vid studier utomlands skulle minska risken för felaktiga utbetalningar och samtidigt inte leda till bedrägeriförsök som lockas av de höga beloppen.

De regler som styr utbetalning av studiemedel framgår av studiestödsförordningen:

3 kap. 25 § Centrala studiestödsnämnden får meddela ytterligare föreskrifter om rätt till studiemedel för studier utomlands och om beräkning och utbetalning av sådana studiemedel.⁹⁸

Det innebär att CSN kan själv bestämma när studiemedel för studier utomlands betalas ut. Regelverket för studiemedel för utlandsstudier beskrivs av utredningen om e-ansökan⁹⁹ som en ramlagsstiftning där CSN har ett stort bemyndigande att utfärda egna regler. Det finns därför ganska många utlandsföreskrifter, som enligt utredningen tolkas lite olika från fall till fall. Reglerna för studiemedel vid utlands-

⁹⁸ Studiestödsförordningen, 2000:655

⁹⁹ E-ansökan för studier utomlands – Så når vi dit? CSN 2007-12-07

studier¹⁰⁰ infördes år 1989 och har inte setts över sedan dess. CSN har dock i flera budgetunderlag under 2000-talet hos regeringen efterlyst en sådan översyn, utan resultat.

Frågan om att införa månadsutbetalning har väckts såväl internt inom CSN som av utomstående granskare. Inom ramen för exempelvis CSN:s arbete med riskanalyser noterades regelverkets konstruktion med förskottsutbetalning av hela terminens studiemedel – dvs. för 26 veckor – på en gång tre veckor före terminsstart bland de väsentliga interna riskerna.¹⁰¹

Internrevisionen hos CSN har gjort en granskning av delar av utlandsprocessen.¹⁰² Enligt IR har riskerna vid beviljning av studiemedel utland ansetts som extra höga främst på grund av stora engångsutbetalningar i förskott endast baserad på studerandens studieförsäkran, godtrosregeln, förekomst av förfalskade intyg och betyg samt mindre maskinellt stöd i handläggningen. IR hänvisar också till en rapport från nätverket utland år 2006, där det framgår att det förekommer ärenden av studiemedel som betalats ut för flera terminer men där den studerande kort efter utbetalningsdagen bestämt sig för att inte påbörja några studier.

I en intern översyn av studieresultatprövningen¹⁰³ kan man läsa att risken för felaktiga utbetalningar är störst vid studier utomlands. Det innebär att behovet av regelförändringar för att minska riskerna för fel och fusk är störst där. I rapporten föreslås att CSN i huvudsak bör gå över till månadsutbetalning även för utlandsstuderande, men den första utbetalningen bör fortfarande kunna göras före studiestarten.

Riksrevisionen skriver i en rapport år 2008¹⁰⁴ att "CSN inte i tillräcklig utsträckning har säkerställt att utbetalningar och fordringshantering fungerar när personer bor utomlands." Vidare:

¹⁰⁰ Kraven på lärandeinsats för rätt till studiemedel, CSN, 2007-10-02

¹⁰¹ Beskrivning av risker som identifierats av CSN i sina riskanalyser maj-juni 2007 i ärendehantering för studiemedel

¹⁰² Granskning av delar av utlandsprocessen, rapport 3/2008 från internrevisionen, 2008-10-07

¹⁰³ Studieresultatprövning – en översyn, CSN.

¹⁰⁴ Svenska trygghetssystem utomlands. Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och fordringshantering, RiR 2008:31

”CSN:s rutin är att efter beslut om beviljande betala ut ett större belopp i förskott till den som ska studera utomlands, vilket betyder att stora felaktiga utbetalningar kan förekomma. Riksrevisionen anser att inriktningen bör vara att studiemedel, precis som i Sverige, betalas ut månadsvis. Undantag bör dock göras för exempelvis studieavgifter och resor.

Inom CSN har flera förslag tagits fram till rutinförändringar som kan leda till att risker för bedrägerier minskar och att myndigheten får ökad möjlighet till kontroll vid ansökningsförfarandet. Inget av förslagen har ännu genomförts, men myndighetens ledning har under granskningens gång beslutat att genomföra en inventering av förslagen. Riksrevisionen bedömer att CSN:s ledning hittills inte har säkerställt att det finns en fungerande intern styrning och kontroll inom området.”

Även den studiesociala kommittén har i sitt betänkande¹⁰⁵ pekat på behovet av att ytterligare effektivisera CSN:s hantering av studiemedel för utlandsstudier och skriver

”Kommittén bedömer att det är rimligt att så långt som möjligt ha samma regler för studier utomlands som för studier i Sverige. Vi föreslår därför, i kapitel 4 *Ett enklare studiemedelssystem*, att studiemedel för studier utomlands ska lämnas med samma bidrags- och låneandel, och därmed med samma lånebelopp, som gäller vid studier i Sverige. Studerande utomlands föreslås också få tillägglån enligt samma förutsättningar som gäller för studerande i Sverige.”

Förslaget innebär att studiemedel betalas ut månadsvis i efterskott både vid studier i Sverige och utomlands.

Slutligen, i en intern utredning år 2007¹⁰⁶ dras slutsatsen att ”det finns alltså mycket som talar för att CSN inte längre ska betala ut studiemedel före terminsstarten till utlandsstuderande”. Där refereras en tidigare rapport i frågan¹⁰⁷ där man ”undersökt om CSN:s regler om den första utbetalningen kan anses strida mot bestämmelserna i 3 kap.

¹⁰⁵ Stärkt stöd för studier - tryggt, enkelt och flexibelt, SOU 2009:28

¹⁰⁶ Kraven på lärandeinsats för rätt till studiemedel, Jan Andreasson, GD-staben/Rättsenheten, 2007-10-02

¹⁰⁷ Utland – utbetalning och återkrav (2006-10-27), framtagen av en arbetsgrupp på CSN:s rättsenhet

30 § SsL om att studiemedel bara får betalas ut om det är styrkt att den studerande bedriver de studier för vilka studiemedlen har beviljats. Slutsatsen är att det är tveksamt om CSN har rätt att föreskriva att utbetalning kan ske innan studierna påbörjats. Utan att ge mig in på en juridisk bedömning tycker jag också att det finns mycket som pekar på att bestämmelsen i studiestödslagen inte ger utrymme för en annan tolkning för utlandsstudier än för studier i Sverige.”

Sammanfattningsvis konstaterar Statskontoret att risker med förskottsutbetalning av studiemedel vid utlandsstudier genomlysts vid ett flertal tillfällen av olika interna och externa utredare, utan att CSN vidtagit några åtgärder för att minska riskerna med detta. Som framgått tidigare är det CSN som har rätt att besluta om reglerna för utbetalning av studiemedel utland.

3.5.3 Ingen rapportering från lärosätena

Lärosätena rapporterar ingenting direkt till CSN och myndigheten kan inte tvinga dem att lämna ut uppgifter om studiemedelstagarna. I vissa fall får högskolor inte alls lämna ut uppgifter om studerande till utomstående. Ansvar för att anmäla förändringar som påverkar rätten till studiemedel eller studiemedlens storlek ligger därför på den studerande. Vid prövning av studiemedel för en ny beviljningsperiod gör CSN en studieresultatprövning. Det innebär att den studerande får skicka in betyg från den utländska skolan. Den studerande måste även inkomma med ett intyg där det framgår att han eller hon är registrerad vid lärosätet och har påbörjat sina studier (studieförsäkran). Någon motsvarande studieresultatprövning görs naturligtvis inte för de som endast beviljats studiemedel för en studieperiod, utan där krävs endast studieförsäkran och intyg om kursregistrering från skolan.

Många som studerat utomlands fortsätter så småningom att studera i Sverige. Precis som för andra högstestuderande måste de ha uppnått studieresultat vid sina studier om de ska beviljas fortsatta studiemedel. Enligt en rapport från CSN var det endast 0,5 procent av alla ansökningar om studiemedel som avslås på grund av bristande studieresultat när dessa härrör från studier utomlands.¹⁰⁸ CSN betecknar detta som

¹⁰⁸ CSN, Studieresultatprövning – En översyn. Uppgifterna avser läsåret 2004

”anmärkningsvärt” lite. För de som endast studerar i Sverige är motsvarande siffra två procent.

3.5.4 Risk för att oäkta intyg accepteras

En risk som framkommit vid våra intervjuer och som framgått av internrevisionens granskningar är att förfälskade intyg och betyg accepteras som äkta. CSN skannar in inkommande intyg och betyg men dessa arkiveras ärendewis, dvs. efter sökande. De samlas inte i något register eller system som kan användas för att verifiera äktheten i andra intyg. Det gör att bedömningen av olika lärosätens existens respektive om de inkomna dokumenten är äkta, till stor del bygger på tidigare erfarenheter hos enskilda handläggare vid CSN.

3.6 Varför brister rapporteringen från högskolorna?

3.6.1 Svaga incitament att rapportera avvikelser

Incitamenten för den studerande att rapportera studieavbrott eller studieuppehåll är inte stora, varken för de som studerar i Sverige eller i utlandet. Om studierna inte bedrivs aktivt eller avbryts finns risk för att detta inte kommer till CSN:s kännedom. Inte heller finns något incitament för lärosäten att på eget initiativ rapportera studieavbrott. Detta hänger delvis samman med ersättningssystemet.¹⁰⁹ När de gäller utländska lärosätena är chansen att dessa meddelar studieavbrott till CSN i det närmaste obefintlig, eftersom de inte behöver rapportera några uppgifter överhuvudtaget till myndigheten.

3.6.2 Avsaknad av riktlinjer och kriterier

CSN:s föreskrifter och allmänna råd förutsätter att de svenska lärosätena fastställer egna kriterier för vad som krävs för att studerande ska anses bedriva studier.¹¹⁰ I vår enkätundersökning frågade vi därför lärosätena om de fastställt sådana kriterier. Det visade sig då att 12

¹⁰⁹ Högskolor och universitet får betalt i förhållande till det antal studerande som är registrerade tre veckor in på terminen

¹¹⁰ CSNFS 2008:3

lärosäten hade detta för vissa eller alla sina kurser, medan 19 lärosäten inte hade fastställt några kriterier överhuvudtaget.¹¹¹ Varken CSN eller Ladok har tagit fram centrala riktlinjer för hur rapporteringen i Ladok-systemet ska gå till, utan de flesta lärosäten har tagit fram egna rutinbeskrivningar.

3.6.3 Högskolornas syn på sitt ansvar för studiestöd

I Statskontorets intervjuer med företrädare för högskolorna och enkätundersökningen med Ladok-ansvariga framträder en syn på högskolans roll i sammanhanget som står i konflikt med målet att hindra felaktiga utbetalningar genom kontrollverksamhet. Högskolorna ser studiemedel som en fråga mellan CSN och den studerande, vilket bl.a. kommer till uttryck i enkätsvaret ”vi ska inte agera polis åt CSN”. Det framgår också av enkätundersökningen att högskolorna betraktar CSN:s föreskrifter om högskolornas uppgiftsskyldighet som av mycket lägre prioritet, jämfört med högskoleförordningen, dokumentationsförordningen och regleringsbrevet. Denna syn på studiemedel påverkar givetvis på högskolornas intresse för rapporteringen till CSN.

¹¹¹ Frågan som ställdes lød ”Har Ert lärosäte fastställt egna kriterier för vad som krävs för att studerande anses BEDRIVA STUDIER?” För en närmare beskrivning, se bilaga 2C, fråga 7.

4 Statskontorets övergripande analys

4.1 Intern kontroll hindrar inte felaktiga utbetalningar

Till stora delar bedömer Statskontoret att CSN uppfyller de formella övergripande kraven enligt förordningen om intern styrning och kontroll, trots att förordningen endast har varit i kraft under ett år. Innebär detta också att risken för felaktiga utbetalningar minskat, dvs. har målet ”inga felaktiga utbetalningar ska förekomma” uppnåtts? CSN har i en aktuell redovisning skrivit att utvecklingen av felaktiga utbetalningar inte visar några nämnvärda förändringar åren 2003–2007, mätt i nivån på återkrav.

Slutsatsen efter Statskontorets granskning är att CSN:s interna styrning och kontroll inte är tillräcklig för att hindra felaktiga utbetalningar. Det går alltså att uppfylla de formella kraven i förordningen om intern styrning och kontroll och erhålla en ren revisionsberättelse av Riksrevisionen, samtidigt som det förekommer omfattande underrapportering och fördröjning i skolornas rapportering, vilket i sin tur leder till betydande risker för felaktiga utbetalningar av studiestöd. Titeln på Statskontorets rapport, ”Rätt men ändå fel”, anspelar på att det är nödvändigt att CSN uppfyller kraven på intern styrning och kontroll, men att detta inte är tillräckligt för att förhindra felaktiga utbetalningar. För detta krävs ett systematiskt och långsiktigt granskningsarbete inriktat på att minska riskerna i den faktiska verksamheten.

Ansvaret för att det inte betalas ut studiestöd felaktigt åvilar tveklöst CSN och det är bara CSN som kan stoppa felaktiga utbetalningar av studiestöd. CSN är dock beroende av insatser från externa parter som ligger utanför CSN:s direkta kontroll. Dessa omfattas inte heller direkt av CSN:s interna styrning och kontroll, även om CSN har lagstadgad rätt att begära uppgifter från externa parter.

Statskontorets analys av inrapporteringen från utbildningsanordnarna till CSN visar således att det finns betydande risker för felaktiga utbetalningar av studiestöd. En del av riskerna beror på faktorer och förhållanden hos utbildningsanordnarna. I andra fall ligger orsakerna hos

CSN, och därför krävs konkreta åtgärder från CSN:s sida. Föregående kapitel väcker också frågor som varför dessa risker finns, vad CSN har gjort för att minska dem samt om det finns anledning att förändra myndighetens ansvar och befogenheter för att komma till rätta med problemen.

Problemen med elev- och studeranderapporteringen har varit kända länge, men CSN saknar kunskaper om **var** riskerna är som störst. Gällande regelverk anses av CSN hindra myndigheten från att vidta adekvata åtgärder. Därför finns det risk att problemen kommer att bestå. Det är också tydligt att CSN är beroende av flera aktörer och regelverk för att erhålla korrekta uppgifter för myndighetens beslut. I det följande analyseras dessa problem närmare med utgångspunkt i de nya kunskaperna som kommit fram i Statskontorets granskning.

4.2 Riskerna är kända men CSN saknar kunskaper om var riskerna är störst

CSN har ännu inte genomfört någon uppföljning av elev- och studeranderapporteringen för att identifiera brister i rapporteringen hos enskilda utbildningsanordnare. Avsaknaden av en sådan uppföljning innebär att CSN saknar de kunskaper som behövs för att kunna rikta informations- och kontrollinsatser till utbildningsanordnare där riskerna för utebliven eller försenad rapportering är som störst. Som framgått av Statskontorets analys i denna rapport finns dock den grundläggande informationen som behövs för en sådan uppföljning i CSN:s egna statistiksystem.

Utebliven uppföljning hänger samman med att CSN inte har tagit fram någon särskild kontrollstrategi för att komma till rätta med bristerna i utbildningsanordnarnas rapportering, något som även internrevisionen påpekat. I de rapporter om felaktiga utbetalningar, som CSN med jämna mellanrum lämnat till regeringen, får riskerna med utbildningsanordnarnas rapportering mycket begränsad uppmärksamhet. Fokus för att förhindra felaktiga utbetalningar handlar i högre grad om att se till att de studerande uppfyller sina uppgiftsskyldigheter och meddelar myndigheter händelser som påverkar rätten till studiestöd. CSN har inte utvecklat någon kontrollstrategi för skolornas rapportering, trots

den avgörande betydelse detta har som underlag för beslut om rätten till studiestöd och de höga riskerna förknippade med denna rapportering. En sådan kontrollstrategi bör utgå från en riskanalys, som i sin tur bygger på en återkommande uppföljning av skolornas rapportering. Den bör omfatta åtgärder som framför allt syftar till att minska risken för underrapportering och att förkorta rapporteringstiderna. Vidare bör strategin uppmärksamma den risk som hänger samman med den manuella hantering som fortfarande förekommer, men som inte omfattas av Statskontorets granskning.

4.3 Olika roller och regelverk bidrar till problemen

Ett grundläggande men naturligt problem i sammanhanget är att de olika parterna i rapporteringsprocessen har skilda roller och uppgifter och lyder under olika regelverk. Detta utgör enligt Statskontoret ett hinder för att komma till rätta med de risker som påtalats i denna rapport. Utbildningsanordnarens huvuduppgift är att bedriva utbildning, och många lärare har såväl svaga incitament som bristande vilja att ägna sig åt att kontrollera om de studerande uppfyller kraven för att beviljas studiestöd. Bland annat anser en del utbildningsanordnare att kontroll av studerande står i strid med utbildningens frivillighet, att det rör sig om vuxna som därmed inte ska kontrolleras, att lärare måste ta hänsyn till den studerandes ekonomiska och sociala situation eller att rapportering till CSN kan påverka samarbetet med den studerande negativt.

Denna rollkonflikt förstärks av att respektive utbildningsform lyder under ett eget regelverk som delvis kan stå i strid med CSN:s föreskrifter. Det finns också en uppfattning hos utbildningsanordnarna att det "egna" regelverket för utbildningsformen är viktigare än CSN:s föreskrifter. Detta gör det svårt för CSN att få gehör för prioritering av rapporteringsarbetet hos skolorna, och för föreskrifterna att slå igenom. Det faktum att CSN:s föreskrifter om utbildningsanordnares ansvar för rapportering var indragna mellan åren 2003 och 2008 bidrar till uppfattningen att dessa inte har så hög prioritet och innebär i princip att

utbildningsanordnare fått utveckla egna normer som det sedan kan vara svårt att ändra på.¹¹²

Om rapporteringen ska fungera behövs att såväl olika aktörer som regelverk samspelar med varandra. I praktiken finns dock ofta snarast en konkurrens. Detta är kanske mest påtagligt då det gäller högskolor och universitet, som i våra intervjuer hänvisar i första hand till andra regler än CSN:s föreskrifter då det gäller studeranderapportering. Högskolornas skyldighet att lämna uppgifter till CSN regleras i studiestödslagen¹¹³ och studiestödsförordningen¹¹⁴, men högskolorna hänvisar i första hand till dels högskolelagen och -förordningen, dels förordningen om redovisning av studier m.m.¹¹⁵ vid universitet och högskolor. Andra regler som uppfattas ha högre dignitet än CSN:s nya föreskrifter är regleringsbrevets registreringskrav, vilket styr tilldelning av resurser till högskolorna, samt interna Ladok-anvisningar. I Statskontorets enkät till Ladok-ansvariga frågade vi hur viktigt man anser olika regelverk är för registrering av uppgifter om studerande i Ladok, vid sidan om högskoleförordningen och dokumentationsförordningen (1993:1153). Det visade sig då att 70 procent ansåg att interna anvisningar respektive regleringsbrevet var mycket viktiga. När det gäller studiestödslagen, studiestödsförordningen respektive CSN:s föreskrifter var motsvarande andel ungefär 20 procent.¹¹⁶ Statskontorets slutsats är således att CSN saknar direkt inflytande över de regelverk som i första hand styr utbildningsanordnarnas agerande vad gäller studeranderapporteringen. Genom att dessa regelverk har ett annat fokus än att säkerställa att studerandeuppgifterna håller tillräckligt hög kvalitet, ökar risken för att CSN:s behov av uppgifter inte får tillräckligt genomslag.

¹¹² CSN, Läroanstalternas uppgiftsskyldighet och krav på studieaktivitet för rätt till studiemedel, CSN 2008-08-06

¹¹³ Studiestödslagen, 1999:1395

¹¹⁴ Studiestödsförordningen, 2000:655, 6 kap 9§

¹¹⁵ Förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor

¹¹⁶ Frågan som ställdes lød "Hur viktiga är följande regelverk för registrering av uppgifter om studerande i Ladok?" För en närmare beskrivning av svaren se bilaga 2C, fråga 5.

4.4 Svaga drivkrafter och incitament

En utgångspunkt för inriktningen av Statskontorets granskning har varit den bild av drivkrafter och incitament som bland annat kommit till uttryck i FUT-delegationens arbete med exempelvis attityder till att bryta mot bidragsregler. Drivkrafter och incitament kan analyseras på flera olika nivåer i rapporteringssystemet, mot bakgrund av respektive aktörs formella ansvar.

För den enskilda studerande med studiemedel finns en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden som kan påverka rätten till studiemedel. Drivkraften för studerande att anmäla t.ex. studieavbrott eller kursavbrott är dock svag. Det som kan hända om den studerande avbryter sina studier utan att anmäla detta är att denne kan gå miste om den kåravgift som redan betalats och rätten att studera samma kurs vid samma högskola i framtiden. Samtidigt finns ett starkt incitament att inte anmäla ändrade förhållanden – man kan gå miste om studiemedel och måste återbetala felaktigt utbetalt belopp omedelbart.

Incitamenten för utbildningsanordnare att rapportera ogiltig frånvaro, kursavbrott eller för låg studieaktivitet är också svaga, om inte direkt negativa. På gymnasiet är lärarna måna om att behålla en bra relation med eleverna, vilket gör att lärarna kan dra sig för att rapportera ogiltig frånvaro. Dessutom tar lärarna hänsyn till elevernas ekonomiska och sociala situation när man överväger att rapportera till CSN. Lärarna är medvetna om konsekvenserna av indragen studiehjälp (gymnasiet) eller studiemedel (komvux) för ekonomiskt svaga elever, vilket framgår av vår granskning. Rollen som ”polis åt CSN” är inget som man vid högskolorna vill ägna sig åt – studiestöd betraktas som en fråga mellan CSN och den studerande. Rapportering innebär dessutom i vissa fall merarbete och prioriteras därför inte.

För CSN innebär krav på en ökad kontrollverksamhet att interna konflikter kan uppstå. Målet att minska felaktiga utbetalningar genom exempelvis ökade kontroller kan komma i konflikt med effektivitetsmålet, som framför allt kommer till uttryck i korta handläggningstider. Ökade kontroller kan leda till att handläggningstider blir längre, om inte kontrollerna kan integreras i de automatiska handläggningssystemen. Den typ av risker som Statskontoret analyserat i denna rapport –

underrapportering och fördröjd rapportering – är dock inget man kommer till rätta med genom automatiska kontroller. Ökad kontrollverksamhet leder också i sin tur till merarbete för CSN att återkräva felaktigt utbetalt studiestöd. Detta innebär antingen att CSN får fördela om resurser till återkravsverksamheten eller får låta fordringsstocken växa, något som dock blivit kritiserat i Statskontorets rapport år 2008.¹¹⁷ Återkravsutredningen har lämnat förslag på en återkravslag som innebär ökad fokus på dessa frågor och merkostnader för CSN.¹¹⁸ Studiesociala kommittén har också nyligen påpekat behovet av att effektivisera just återkravsverksamheten vid CSN. Prioritering mellan dessa olika mål är en fråga för regeringen i sin styrning av CSN och dialog med CSN:s ledning.

Slutligen, incitamenten för CSN att ta på sig rollen som systemansvarig för skolrapporteringen är i dag svaga, då det saknas regelstöd och styrsignaler från regeringen för att ta på sig en sådan roll. En sådan ändring kan också komma att möta motstånd från andra berörda myndigheter och utbildningsanordnare.

4.5 Behov av övergripande insatser

Eftersom det saknas uppföljning av utbildningsanordnarnas rapportering kan CSN inte bedöma om studerande behandlas på ett enhetligt eller rättssäkert sätt av olika utbildningsanordnare. Att CSN inte anser sig ha rätt att utfärda föreskrifter, saknar sanktionsmöjligheter samt är beroende av andra aktörer och regelverket visar att myndigheten behöver ta ansvar för hela rapporteringssystemet, anser Statskontoret. Oavsett hur ansvaret fördelas i enskilda frågor, är det viktigt att understryka att det är CSN som har det övergripande ansvaret för att studiestöd inte betalas ut felaktigt. Det måste därför vara CSN:s uppgift att ta fram nödvändiga kunskaper och beslutsunderlag samt tar ansvar för att problemen rättas till.

Statskontorets slutsats är att det krävs att CSN får ett övergripande ansvar för att rapporteringssystemet ska fungera på sådant sätt att risken för felaktiga utbetalningar minskar. Statskontoret menar att gränserna

¹¹⁷ Återkrav vid felaktiga utbetalningar – Försäkringskassans och CSN:s hantering av återkravsfordringar, Statskontoret 2008:12

¹¹⁸ Återkrav inom välfärdssystemen – Förslag till lagstiftning, SOU 2009:6

mellan de olika delarna i systemet är i dag otydliga och detta påverkar hur systemet fungerar.

Mer konkret innebär detta att ansvaret för inrapporteringssystemet och uppgiftslämnandet behöver förtydligas för de berörda utbildningsanordnare/högskolor samt att CSN måste få i uppgift att ta ledningen i detta arbete. Ibland kan de nödvändiga åtgärderna vidtas av CSN på egen hand, i andra fall kan man behöva samverka med andra myndigheter eller vända sig till regeringen. Åtgärderna kan bestå av att nya verktyg tas fram eller befintliga verktyg ses över, inte minst vad gäller regelverket.

Ansvarsfördelningen är delvis definierad i respektive regelverk, men till viss del har CSN själv definierat gränsen för myndighetens ansvar. CSN vill exempelvis inte ta ansvar för kvaliteten i de uppgifter som rapporteras in från läroanstalterna och vill inte heller definiera vad som avses med att bedriva studier i olika utbildningsformer – ett centralt begrepp vid bedömning av rätten till studiestöd. CSN anser sig inte ha bemyndigande att göra detta. Samtidigt har CSN utfärdat föreskrifter för lärosätens inrapportering, tagit fram vissa tekniska system för inrapportering och utfärdat olika vägledningar.

CSN har genom rapporteringen fått ett visst ansvar som ligger utanför själva provningen av rätten till studiestöd. Frågor som egentligen är interna angelägenheter för läroanstalterna, såsom orsaker till ogiltig frånvaro eller vilka insatser skolor har vidtagit i enskilda skolkärenden, har varit basen i rapporteringssystemet. Det som CSN ska bedöma är rätten till studiestöd, dvs. om studievillkoret uppfyllts, inte orsakerna till detta. Inrapporteringen till CSN bör därför endast bygga på den information som myndigheten behöver för sin provning.

Statskontoret menar att ansvarsgränserna mellan CSN och läroanstalterna samt berörda myndigheter i dag är otydliga och motverkar därmed CSN:s systemansvar för inrapporteringen till grund för myndighetens provning av rätten till studiestöd.

En förutsättning för CSN att axla sitt systemansvar för studiestöd är enligt Statskontoret att ansvaret mellan de olika delarna av systemet definieras tydligare och på ett sätt som är konsistent.

Sammanfattningsvis, här finns en rad bestämmelser och styrsignaler som klart och entydigt anger CSN:s ansvar för studiestödsystemet. Även läroanstalternas ansvar för att bistå CSN med uppgifter regleras tydligt. Att döma av de brister som Statskontoret påtalat verkar det dock som om den reglering som riktas mot läroanstalterna inte är tillräcklig för att dessa ska sköta rapporteringsskyldigheten så att risken för felaktiga utbetalningar minskas.

Statskontoret menar att en viktig orsak till den underrapportering och fördröjning vid inrapportering av uppgifter till CSN som konstaterats i analysen är att regleringen av uppgiftsskyldigheten inte finns i de centrala regelverken för respektive utbildningsform, utan i studiestödsreglerna och CSN:s föreskrifter. Dessa regler och föreskrifter har fått begränsat genomslag då de inte anpassats för respektive utbildningsform, vilket bl.a. innebär att det centrala kravet för rätten till studiestöd, dvs. precisering av studievillkoren, inte reglerats alls i föreskrifterna. Följden är att uppgiften att rapportera till CSN ges låg prioritet. I vissa fall överlämnas detta ansvar helt till den studerande. Sammanfattningsvis menar Statskontoret att detta motverkar CSN:s systemansvar för studiestödsystemet, samtidigt som det ökar risken för felaktig utbetalning av studiestöd.

5 Statskontorets förslag till åtgärder

Statskontorets slutsats är att det finns ett behov av att utifrån ett systemperspektiv förtydliga läroanstalternas ansvar för uppgiftslämnande till CSN. Detta bör regleras i regelverket för respektive utbildningsform, dvs. gymnasieutbildningen, vuxenutbildningen och högskoleutbildningen. Vidare bör ansvarig sektormyndighet bemyndigas att utfärda föreskrifter om läroanstalternas uppgiftsskyldighet. Detta bör givetvis göras i samråd med CSN.

Statskontoret menar att de förslag som lämnas här bör bidra till att stärka drivkrafterna hos berörda myndigheter och utbildningsanordnare att i större utsträckning ägna kraft åt kontrollåtgärder i syfte att förhindra felaktiga utbetalningar.

5.1 Förslag på övergripande nivå

En första förutsättning för att rapporteringen ska fungera som ett sammanhängande system är således att de regelverk som olika utbildningsanordnare i första hand följer är utformade på ett sådant sätt att de är konsistenta och tydligt anger läroanstalternas ansvar för inrapportering av uppgifter till CSN. Genom att på detta sätt knyta samman de olika regelverken förstärks dessutom studiestödets funktion som studierekryterande, dvs. underlättar för den som vill studera.

Till regeringen

Statskontoret föreslår en samlad översyn av aktuella regelverk för att förtydliga utbildningsanordnarnas ansvar för att förse CSN med de uppgifter som krävs för CSN:s prövning av rätten till studiestöd. Det gäller i första hand:

- o Förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor
- o Högskoleförordningen (1993:100)
- o Förordning (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning
- o Gymnasieförordningen (1992:394)

Det som behöver regleras är dels uppgiftsskyldigheten, dels en precisering av vilka uppgifter som ska lämnas.

Vidare behöver Studiestödslagen (1999:1395) och Studiestödsförordningen (2000:655) ses över i syfte att förenkla prövning av rätten till studiestöd. Se vidare avsnitt 5.2.1.

En förutsättning för ett effektivare system för inrapportering av uppgifter, vid sidan av ett tydligare rapporteringsansvar för berörda parter, är att CSN aktivt axlar rollen som systemansvarig och börjar arbeta ur ett systemperspektiv. CSN:s systemansvar för studiestödssystemet ska preciseras i regleringsbrevet eller i myndighetens instruktion.

Till CSN

Statskontoret menar att här finns en mängd uppgifter som behöver utvecklas och problem som bör lösas framöver, vilket kräver ökad samverkan mellan CSN och andra delar av rapporteringssystemet. Det bör ligga i CSN:s systemansvar att få till stånd en sådan samverkan.

Det behövs riktade föreskrifter till olika utbildningsanordnare för respektive form av studiestöd. Vidare bör anvisningar för rapporteringen och rapporteringssystemet anpassas till den förenkling av regelverket som föreslås nedan (5.2.1).

5.2 Förslag rörande det befintliga rapporteringssystemet

Statskontorets granskning visar att kvaliteten i rapporteringen mellan olika utbildningsanordnare skiljer sig åt. Det är också vanligt att lärare inom samma skola inte rapporterar på samma sätt vid likartade händelser. Lite förenklat kan man säga att skillnaderna antingen beror på att tillgängliga riktlinjer och regler inte följs, eller att de inte upplevs kunna utgöra ett tillräckligt bra stöd i rapporteringen. Det finns därför anledning att se till dels att regler och riktlinjer är tydliga och enkla att tillämpa, dels att det finns en effektiv tillsyn över att dessa följs.

5.2.1 Förtydliga och förenkla reglerna för rapporteringen

Enligt Statskontoret finns det anledning att fråga sig om det går att förtydliga och förenkla utformningen av riktlinjer, anvisningar och allmänna råd. Exempelvis finns det behov av att förtydliga när en studiemedelstagare ska rapporteras för bristande studieaktivitet. Så länge det inte finns tydliga regler kring vad som avses med detta, är det inte troligt att denna rapporteringshändelse kommer att användas i ökad utsträckning eller på ett tillräckligt enhetligt sätt. Statskontoret delar CSN:s uppfattning att det inte går att hitta en enhetlig definition för alla utbildningar på vad som ska betraktas som bristande studieaktivitet, utan att detta måste bedömas av ansvarig utbildningsanordnare. Däremot bedömer Statskontoret att CSN kan förtydliga sina anvisningar beträffande hur utbildningsanordnarna ska gå tillväga för att göra sin bedömning. Exempelvis skulle man kunna tänka sig att i de fall den studerande inte kan uppvisa studieresultat, måste han eller hon ha deltagit i obligatoriska moment, en del av undervisningen eller närvarat vid provtillfällena för att betraktas som studieaktiv. Det finns också anledning för CSN att överväga om alla koder behövs för att myndigheten ska betala ut rätt studiestöd. Utifrån ett sådant perspektiv är det till exempel mindre intressant huruvida en studerande vid komvux "ej påbörjat studier som man tidigare antagits till" eller "avbrutit sina studier" då resultatet av rapporteringen blir detsamma ur studiestödssynpunkt.

När det gäller studiehjälpen är detta studiestöd förknippat med krav som innebär att en elev som inte studerar ska få avdrag på studiehjälpen. När det gäller skolket har CSN även etablerat en norm som innebär att gymnasieskolorna inte ska rapportera detta förrän det uppgår till 20 procent av undervisningstiden under en månad, dvs. motsvarande en hel dag i veckan. Denna norm gäller relativt omfattande skolk och rimligtvis uppstår problem med inläringen innan den olovliga frånvaron når denna gräns. De utbildningsanordnare som håller sig till normen kan till exempel inte rapportera elever som skolkar tre hela fredagar i månaden eller varje måndagsförmiddag. Många skolor menar också att det enda som kan räknas som skolk är sådan frånvaro som inte anmälts. Den som skolkar får även ett annat avdrag än den som avviker från studierna på grund av semester, även om den studie-

tid som de båda går miste om är lika lång. I extremfallet kan den som är frånvarande en dag i veckan i fyra veckor förlora en hel månads studiebidrag medan en elev som har 14 dagars sammanhängande frånvaro på grund av semester endast går miste om ett halvt månadsbidrag, trots att den senare varit frånvarande mer än dubbelt så mycket som den förstnämnde. Sammantaget innebär detta dels att skolorna kommer att göra olika bedömningar om när en elev ska rapporteras för skolk, dels att den totala frånvaron kan bli tämligen hög innan studiehjälpen dras in.

De ovanstående exemplen visar att det finns möjlighet, utrymme och behov av att förtydliga och förenkla regler och riktlinjer för elev- och studeranderapporteringen. Dessa måste uppfattas som tillämpbara, rättvisa samt stämma överens med uppfattningen om hur studierna bör och ska bedrivas ur ett lärandeperspektiv. Statskontoret föreslår därför att CSN ser över anvisningarna för de koder som används vid elev- och studeranderapporteringen i syfte att göra dessa så tydliga och enkla som möjligt. I detta förenklingsarbete är det även viktigt att betänka att CSN:s ansvar är att betala ut rätt studiestöd och säkerställa att myndigheten får in det underlag som behövs för detta.

5.2.2 Förbättra CSN:s kontroll och uppföljning

Statskontorets förslag att förenkla och förtydliga regelverket för rapporteringen bör göra det lättare för skolorna att rapportera, och därmed kan riskerna för underrapportering och dröjsmål med rapportering minska. Samtidigt menar Statskontoret att vissa skolor sannolikt även fortsättningsvis kommer att brista i sin rapportering. Därför bör CSN se till att de rutiner och metoder som tagits fram för att identifiera, analysera och åtgärda risker för felaktiga utbetalningar omsätts i konkreta insatser, med utgångspunkt i ett kontrollprogram och tidplan som bygger på en samlad riskvärdering. Då det gäller skolornas rapportering anser Statskontoret att CSN systematiskt bör följa upp denna rapportering med utgångspunkt i en riskbedömning baserad på den typ av underlag som Statskontoret tagit fram. Statskontorets granskning visar att det går att identifiera de skolor där riskerna för fel i rapporteringen är störst. CSN bör mer systematiskt ta kontakt med ”högrisk-skolorna” i utlandet för att kontrollera studieaktiviteten, med utgångspunkt i mitterminsförsäkringen. CSN bör också ta fram en kontrollstrategi

för studeranderapportering, som utgår från de utbildningsanordnare där man misstänker att riskerna för underrapportering och dröjsmål med rapportering är särskilt stora. Detta bör göras i samarbete med Skolverket, Skolinspektionen samt Högskoleverket.

Statskontoret föreslår således att CSN bör ta initiativ till en systematisk uppföljning av skolornas rapportering för att både minska risken för felaktiga utbetalningar och förbättra rättsäkerheten mellan elever och studerande vid olika skolor.

5.2.3 Mitterminsförsäkran bör återinföras

I samband med att det nya studiestödssystemet infördes år 2001 avskaffades mitterminsförsäkran. Det innebär att kontroll av studerande med studiemedel, både i Sverige och utomlands, sker dels vid registrering, dels vid resultatprövning. Däremellan sker ingen kontroll av att vederbörande bedriver studier. CSN bör återinföra krav på mitterminsförsäkran för studiemedel vid studier på universitet och högskolor i Sverige och utomlands. Ansvaret bör ligga på dels den studerande, dels läroanstalten och bör kunna göras smidigt genom en funktion i Ladok-systemet för studerande i Sverige. Konkret kan lösningen vara att den studerande genom webbregistreringstjänsten anmäler halvvägs genom terminen att denne fortfarande bedriver studier. Läroanstalten bekräftar detta elektroniskt innan rapporten skickas till CSN. Uteblir försäkran, stoppas utbetalning av studiemedel omedelbart på samma sätt som idag vid rapport om studieavbrott. På sikt bör CSN i samverkan med högskolorna, Högskoleverket och Ladok-konsortiet verka för att det i kursplanerna införs obligatoriska moment som kan användas för bedömning och rapportering av studieaktivitet.

En särskild riskgrupp ur studiestödssynpunkt är s.k. avslutare, de som inte söker studiemedel nästkommande beviljningsperiod/termin och därmed inte utsätts för någon studieresultatsprövning. Problemet med sådana avslutare som inte bedriver studier i nödvändig omfattning gäller både vid studier i Sverige och utomlands. Efterkontroll av alla avslutare bör kunna ingå i CSN:s kontrollåtgärder. Detta hindrar inte i och för sig felaktiga utbetalningar men bör leda till återkrav och om information sprids till studerande att en sådan kontroll görs, bör detta ha en preventiv effekt. Detta bör så småningom minska risken för fel-

aktiga utbetalningar hos avslutare genom att den förbättrar incitamenten att meddela ändrade förhållanden till CSN.

5.2.4 Se över reglerna för utbetalning av studiemedel utland

Studiemedel betalas ut i förskott månadsvis för studier i Sverige och per beviljningsperiod för studier utomlands. Riskerna med stora förskottsutbetalningar av studiemedel för studier utomlands är välkända.

Statskontoret menar att månadsutbetalning av studiemedel bör införas vid studier utomlands, på samma sätt som vid studier i Sverige. Eventuellt kunde detta kombineras med extra lån före terminsstarten för att täcka verifierade skolavgifter i utlandet. Detta skulle minska riskerna för felaktiga utbetalningar, i kombination med mitterminsförsäkringen, och det blir inte lika intressant för eventuella bedragare. Förslag om att införa månadsutbetalning av studiemedel vid studier utomlands har väckts vid många tillfällen under åren men problemen kvarstår år efter år. Statskontoret menar att detta är en enkel åtgärd för att minska riskerna för felaktiga utbetalningar, utan större kostnad för CSN eller krav på lagändring, och bör införas snarast. Studiesociala kommittén har förslagit att studiemedel betalas ut månadsvis i efterskott såväl i Sverige som utomlands.

5.2.5 Minska riskerna med manuell hantering av studiemedel utland

CSN:s handläggning av studiemedel utland sker till största delen manuellt, vilket innebär högre risker. Ett särskilt problem med detta är att all rapportering sker i pappersform via den studerande. Som framgått av bl.a. internrevisionens granskningar är risken för förfalskade intyg och betyg hög. I dag är det mest slumpen som avgör om förfalskningar upptäcks. Ett sätt att göra systematiska kontroller av inskickade dokument är att CSN inrättar en intygsdatabas med inskannade äkta intyg och betyg från berörda läroanstalter. Databasen bör vara sökbart på läroanstalt, vilket skulle göra det lättare att systematiskt kontrollera äktheten hos inskickade intyg och betyg. På sikt bör CSN kunna övergå till ett elektroniskt system för äkthetskontroll av utländska intyg och betyg. System som bygger på e-certifikat finns redan utvecklade.

Idag är det ett fåtal personer inom CSN som hanterar utlandsärenden och större delen av handläggningen sker manuellt. Dessa är i sig båda riskfaktorer. Statskontoret menar att det är angeläget att så mycket som möjligt av de manuella inslagen avvecklas t.ex. genom införandet av det förslag till e-ansökan som tagits fram inom CSN. Studiesociala kommittén har också förslagit en koncentration av utlandsärenden inom CSN, vilket bör leda till högre effektivitet och lägre risker för fel.

Uppdraget



STATSKONTORET Registrator	
Ink. 2008-06-23	
Dnr. 2008/152-5	

Regeringsbeslut 8

2008-06-18

Fi2008/4004 (delvis)

Finansdepartementet

Till avd. 2	Statskontoret
Kontakt med	Box 8110
Beslut Gd	104 20 Stockholm
Datum 090625 Sign. PT	

Uppdrag till Statskontoret att granska Centrala studiestödsnämndens kontrollarbete med att förhindra felaktiga utbetalningar

I bilaga

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att granska Centrala studiestödsnämndens kontrollarbete med att förhindra felaktiga utbetalningar.

Statskontoret ska följa den uppdragsbeskrivning som framgår av *bilagan*.

Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Försäkringskassan och Skatteverket ska bistå Statskontoret vid genomförandet av uppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2009.

På regeringens vägnar

Anders Borg

Kopia till

Socialdepartementet/SF
Finansdepartementet/BA/SF/SCA/RS
Utbildningsdepartementet/SV
Arbetsmarknadsdepartementet/A/AE
Försäkringskassan
Skatteverket
Centrala studiestödsnämnden
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
Arbetsförmedlingen

Thomas Küchen

2008-09-08

Överläggning med T. Küchen (Fi).
Överenskommitte om precisering
av uppdraget enl.

Statskontorets förslag.

Postadress 103 33 Stockholm	Telefonväxel 08-405 10 00	E-post: registrator@finance.ministry.se
Besöksadress Drottninggatan 21	Telefax 08-21 73 86	Telex 117 41 FINANS S

Finansdepartementet

Budgetavdelningen

Uppdrag till Statskontoret att granska Centrala studiestödsnämndens kontrollarbete med att förhindra felaktiga utbetalningar

Sammanfattning

Statskontoret ska inledningsvis beskriva hur den interna styrningen och kontrollen vid Centrala studiestödsnämnden är utformad med avseende på arbetet mot felaktiga utbetalningar, samt hur den samspelar med berörda myndigheter och organisationer.

Statskontoret ska bl.a. granska och bedöma den interna styrningen och kontrollen vid Centrala studiestödsnämnden, dvs. styrning, organisation, rutiner, incitament, riskhantering m.m. Därtill ska Statskontoret särskilt granska och bedöma hur Centrala studiestödsnämnden arbetar med kontrollen av studiehjälp och studiemedel utifrån förekomst av, eller risk för, felaktiga utbetalningar. I detta sammanhang ska Statskontoret även överväga om en motsvarande granskning och bedömning bör ske gällande tilldelnings- och återbetalningsverksamheten för hemutrustningslån.

Statskontoret ska lämna förslag till hur och i vilka avseenden den interna styrningen och kontrollen vid Centrala studiestödsnämnden bör stärkas med avseende på åtgärder mot felaktiga utbetalningar (vilket bl.a. innefattar utformning av incitament till kontrollåtgärder), men även till hur kontrollen gällande studiehjälp och studiemedel kan stärkas. Därtill ska Statskontoret överväga att lämna förslag till hur kontrollen gällande hemutrustningslån kan stärkas.

Bakgrund

Åtgärder mot felaktiga utbetalningar

I Sverige utbetalades under 2006 totalt 520 miljarder kronor från närmare 60 trygghetssystem. En grundläggande förutsättning för att systemens funktion ska kunna upprätthållas och för allmänhetens tilltro till dessa är att utbetalning bara sker till dem som är berättigade till ersättningar och bidrag. Regeringen är angelägen om att värna trygghetssystemens legitimitet.

I budgetpropositionen för 2008 aviserade regeringen ett antal åtgärder som syftar till att minska förekomsten av överutnyttjande och bidragsbrott. De avser bl.a.

- ☐ ökad kontroll vid uttag av tillfällig föräldrapenning,
- ☐ utökat elektroniskt informationsutbyte,
- ☐ översyn av nuvarande regelverk avseende,
 - o beräkningsgrund för inkomst,
 - o tydliga gränser för upphörande eller omprövning av ersättning,
 - o förbättrad folkbokföring, och
 - o tydligare bestämmelser om återkrav.

I budgetpropositionen för 2008 aviserade regeringen dessutom ytterligare uppdrag inom ramen för arbetet med att minska de felaktiga utbetalningarna från trygghetssystemen. De avser bl.a. en genomgång av vilka drivkrafter myndigheterna har att genomföra kontrollåtgärder och vilka omständigheter som verkar mot detta, en översyn av nystartsjobb utifrån förekomst av, eller risk för, felaktiga utbetalningar samt genomförandet av en internationell jämförelse beträffande utbetalning av bidrag och inkomstersättningar i andra länder och hur kontrollarbetet är organiserat.

Slutligen aviserades en granskning av den interna styrningen och kontrollen vid Försäkringskassan och att regeringen avser att göra liknande granskningar vid övriga utbetalande myndigheter.

Därtill har regeringen i december 2007 tillsatt utredningarna Bidragsspärr (dir. 2007:176) och Enhetligare regler om återkrav (dir. 2007:177). I enlighet med regeringens förslag har riksdagen i april 2008 antagit lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Regeringen har den 22 maj 2008 beslutat propositionen Utökat elektroniskt informationsutbyte (prop. 2007/08:160).

Granskning av intern styrning och kontroll vid Försäkringskassan

Regeringen har givit Statskontoret i uppdrag att stödja regeringen i arbetet med att följa Försäkringskassans fortsatta utvecklingsarbete under

2008 (regeringsbeslut 2007-11-15, S2007/9789/SF). Arbetet ska utgå från regeringens övergripande mål för administrationen av socialförsäkringen. Arbetet har ett särskilt fokus på Försäkringskassans interna styrning och kontroll samt arbetet mot brott mot socialförsäkringen och felaktigheter.

Statskontoret ska slutredovisa sitt arbete senast den 31 december 2008.

Granskning av intern styrning och kontroll vid Arbetsförmedlingen

Regeringen har givit Statskontoret i uppdrag att granska Arbetsförmedlingens kontrollarbete med att förhindra felaktiga utbetalningar (regeringsbeslut 2008-02-14, Fi2008/1294/BA/BuS).

Statskontoret ska redovisa sitt arbete senast den 1 augusti 2009.

Uppdrag att granska Centrala studiestödsnämndens kontrollarbete med att förhindra felaktiga utbetalningar

Uppdragets omfattning och inriktning

Inledning

Myndigheterna kan själva i stor utsträckning påverka omfattningen av felaktiga utbetalningar genom att utveckla strategier och rutiner för kvalitetsarbete, riskanalys och kontrollverksamhet.

Beskrivning

Statskontoret ska inledningsvis beskriva hur den interna styrningen och kontrollen vid Centrala studiestödsnämnden är utformad med avseende på felaktiga utbetalningar, samt hur den samspelar med berörda myndigheter och organisationer.

Analys och bedömning

Vidare ska Statskontoret:

- Granska och bedöma den interna styrningen och kontrollen vid Centrala studiestödsnämnden, dvs. styrning, organisation, rutiner, incitament, riskhantering m.m.
- Granska och bedöma hur Centrala studiestödsnämnden arbetar med kontrollen av studiehjälp och studiemedel.

Statskontoret ska även överväga att på motsvarande sätt granska och bedöma hur Centrala studiestödsnämnden arbetar med kontrollen av tilldelnings- och återbetalningsverksamheten för hemutrustningslån.

Granskningen och bedömningen enligt ovanstående ska även omfatta den samverkan som sker med övriga berörda myndigheter och organisationer.

Förslag

Statskontoret ska lämna förslag till:

- Hur och i vilka avseenden den interna styrningen och kontrollen vid Centrala studiestödsnämnden bör stärkas med avseende på felaktiga utbetalningar (vilket bl.a. innefattar utformning av incitament till kontrollåtgärder).
- Hur den interna styrningen och kontrollen beträffande studiehjälp och studiemedel bör stärkas.

Statskontoret ska även överväga att lämna förslag till hur den interna styrningen och kontrollen beträffande hemutrustningslån bör stärkas.

Eventuella behov av författningsändringar ska identifieras och därvid ska så långt som möjligt sådana förslag lämnas.

Genomförandet av uppdraget m.m.

Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Försäkringskassan och Skatteverket ska bistå med de uppgifter som behövs för att Statskontoret ska kunna fullfölja uppdraget.

Enkätundersökningar

Som komplement till databasanalyserna har vi genomfört flera enkätundersökningar som i första hand inriktats på orsakerna till de iakttagelser vi har gjort vid databasbearbetningarna. Det gäller rapportering om dels elever vid gymnasieskolor (studiehjälp), dels studerande med studiemedel inom den kommunala vuxenutbildningen. Dessutom har en enkätundersökning gjorts rörande rapportering från högskolor och universitet i Sverige. Samtliga enkätformulär testades.

Rapportering från gymnasieskolor

Tre enkätundersökningar genomfördes under januari 2009 till samtliga gymnasieskolor som ingår i de databaser som levererats av CSN. Totalt omfattade undersökningarna 812 gymnasieskolor med över 30 elever, indelade i tre grupper. Samma grundfrågor (enkät I) ställdes till samtliga 812 gymnasieskolor. Dessutom fick två grupper av skolor ett par extra frågor. Det gällde skolor med minst 100 elever och som dels inte rapporterade några fall alls av skolk till CSN under mätperioden (enkät II), dels skolor som dröjde mer än 60 dagar att rapportera in skolk till CSN (enkät III). Sammanlagd 105 skolor fick enkät II och 26 skolor enkät III.

Enkäterna skickades som webbenkät till de e-mail adresser som CSN försett oss med. Det visade sig att ca 17 procent av e-mail adresserna var inkorrekta. Enkäter som inte kunde levereras alls har räknats bort vid beräkning av respektive svarsfrekvens.

De gemensamma enkätfrågorna för de tre enkäterna framgår av bilaga 2 A, liksom svaren. Svarsfrekvensen för de tre enkäterna var 82 %.

Rapportering från den kommunala vuxenutbildningen

En enkätundersökning genomfördes under januari 2009 till samtliga kommunala vuxenutbildningsanordnare som ingår i de databaser som levererats av CSN. Totalt omfattade undersökningen 207 utbildningsanordnare. Eftersom 25 st. av CSN:s e-mail adresser var felaktiga, om-

fattade undersökningen 179 st utbildningsanordnare, varav 146 st. eller över 80 procent svarade.

Enkätfrågorna och svaren framgår av bilaga 2 B.

Rapportering från högskolor och universitet

CSN har inte tagit fram något rapporteringssystem för högskolor och universitet att lämna uppgifter om studenter, utan använder sig av uppgifter från det befintliga dokumentationssystemet Ladok.¹¹⁹ Detta system ägs av högskolorna tillsammans genom ett konsortium, där även CSN ingår, och används vid nästan alla (36 stycken) universitet och högskolor, främst för dokumentation av uppgifter om studerandes och deras studieresultat.

Enkätundersökningen gjordes dels för att samla in de uppgifter som rapporteras till CSN, dels undersöka högskolornas och universitetens syn på rapporteringen. Enkäten skickades till 35st Ladok-ansvariga, varav 33st besvarade enkäten.

Enkätfrågorna och svaren redovisas i bilaga 2 C.

¹¹⁹ Lokalt ADB-baserat studiedokumentationssystem

Studiehjälpen

4. Har Din skola tagit fram regler för elever som kan ha betydelse för elevens rätt till studiehjälp?

	Antal	Procent
Ja	382	86
Nej	44	10
Vet ej	16	4

5. Om Du svarat Ja, omfattar reglerna

	Antal	Procent
skolk?	377	99
annan frånvaro än skolk?	236	62
studieavbrott?	210	55

6. Har Din skola tagit fram anvisningar för hur skolans personal ska uppmärksamma och rapportera händelser som kan ha betydelse för elevernas studiehjälp?

	Antal	Procent
Ja	420	96
Nej	12	3
Vet ej	8	2

7. Om Ja, hur bedömer Du att skolans lärare följer dessa anvisningar?

	Antal	Procent
I mycket hög utsträckning	95	22
I ganska hög utsträckning	272	64
I ganska låg utsträckning	45	11
I mycket låg utsträckning	3	1
Vet ej	12	3

8. Om Ja, hur bedömer du att skolans klassförstandare/mentorer följer dessa anvisningar?

	Antal	Procent
I mycket hög utsträckning	107	25
I ganska hög utsträckning	257	61
I ganska låg utsträckning	51	12
I mycket låg utsträckning	3	1
Vet ej	7	2

10. Finns det någon oklarhet i när elever ska rapporteras för skolk (meddelandeorsak 51)?

	Antal	Procent
Ja	50	11
Nej	391	89

12. Anser du att CSN bör förtydliga eller ändra anvisningarna för när en elev ska rapporteras för skolk (meddelandeorsak 51)?

	Antal	Procent
Ja	87	20
Nej	293	66
Vet ej	63	14

13. Finns det risk att elever som skolkar till mer än 20 procent av undervisningstiden under en månad inte rapporteras till CSN?

	Antal	Procent
Ja, mycket stor risk	21	5
Ja, ganska stor risk	143	32
Nej, liten risk	243	55
Nej, ingen risk alls	23	5
Vet ej	14	3

14. Hur tror du att rapporteringen av skolk vid Din skola skulle påverkas om skolk inte fick överstiga 10 procent av undervisningstiden under en månad?

	Antal	Procent
Antalet skolkrapporter skulle inte påverkas nämnvärt	68	15
Antalet skolkrapporter skulle öka	362	82
Antalet skolkrapporter skulle minska	12	3

16. Finns det någon oklarhet i när elever ska rapporteras för frånvaro (meddelandeorsak 31)?

	Antal	Procent
Ja	62	14
Nej	323	73
Vet ej	60	14

18. Anser du att CSN bör förtydliga eller ändra anvisningarna för när en elev ska rapporteras för frånvaro (meddelandeorsak 31)?

	Antal	Procent
Ja	104	24
Nej	266	61
Vet ej	68	16

19. I vilken utsträckning bedömer du att risken för
indragen studiehjälp fungerar som ett incitament
för eleverna att delta i undervisningen?

	Antal	Procent
I mycket hög utsträckning	63	14
I ganska hög utsträckning	253	57
I ganska låg utsträckning	84	19
I mycket låg utsträckning	14	3
Vet ej	29	7

Bilaga 2 B

Komvux

4. Vad är Din roll i studenterapporteringen för den kommunala vuxenutbildningen?

	Antal	Procent
Rektor vid en eller flera skolor	55	39
Administrativ personal vid en eller flera skolor	65	46
Tjänsteman inom den kommunala vuxenutbildningen	18	13
Annat, vänligen specificera	12	8

5. Anser Du att CSN:s anvisningar för när en studerande ska rapporteras för att ha avbrutit en kurs (meddelandeorsak 99) är tillräckligt tydliga?

	Antal	Procent
Ja	96	69
Nej	23	16
Vet ej	21	15

7. Finns det interna riktlinjer för hur Era lärare ska uppmärksamma och rapportera att en studerande har avbrutit en kurs?

	Antal	Procent
Ja	134	94
Nej	6	4
Vet ej	2	1

8. Om Ja, finns det lärare som inte följer dessa riktlinjer?

	Antal	Procent
Ja, ganska många	17	13
Ja, men endast ett fåtal	77	58
Nej, alla följer riktlinjerna	34	26
Vet ej	4	3

9. När rapporterar Ni till CSN att en studerande har avbrutit en kurs?

	Antal	Procent
ENDAST när den studerande själv meddelar att han/hon inte tänker fortsätta kursen	3	2
När den studerande meddelar detta, ELLER när skolans personal bedömer att den studerande har avbrutit kursen	130	91
Annat	10	7

10. Hur vanligt är det att det tar FÖR lång tid för lärare att uppmärksamma att en studerande har avbrutit en kurs?

	Antal	Procent
Mycket vanligt	9	6
Ganska vanligt	64	45
Ganska ovanligt	50	35
Mycket ovanligt	17	12
Vet ej	3	2

12. Anser Du att CSN:s anvisningar för när en studerande ska rapporteras för att inte följa studierna enligt skolans krav, dvs. studieaktivitet = "N", är tillräckligt tydliga?

	Antal	Procent
Ja	69	49
Nej	36	25
Vet ej	37	26

14. Finns det interna riktlinjer för hur Era lärare ska uppmärksamma och rapportera att en studerande inte längre är studieaktiv?

	Antal	Procent
Ja	121	85
Nej	11	8
Vet ej	11	8

15. Om Ja, finns det lärare som inte följer dessa riktlinjer?

	Antal	Procent
Ja, ganska många	11	9
Ja, men endast ett fåtal	80	67
Nej, alla följer riktlinjerna	25	21
Vet ej	4	3

16. När rapporterar Ni att en studerande inte längre är studieaktiv (studieaktivitet = "N")?

	Antal	Procent
ENDAST när en studerande själv meddelar att han/hon inte tänker fortsätta kursen	5	4
När en studerande meddelar detta, ELLER när skolans personal bedömer att den studerande har avbrutit sina studier	82	58
Vi har inte rapporterat studieaktivitet = "N" för någon studerande (avser den tid Du kan överblicka, max två läsår)	38	27
Annat	17	12

17. Varför har Ni inte rapporterat studieaktivitet = "N" för någon studerande?

	Antal	Procent
Inga studerande uppfyller CSN:s krav för att rapporteras med denna kod	2	5
CSN:s anvisningar för när en studerande inte ska anses vara studieaktiv är otydliga	7	18
Vi har valt att endast rapportera studerande som avbryter en kurs helt och hållet	26	68
CSN:s handläggare har meddelat att vi inte ska rapportera studieaktivitet = "N"	1	3
Vet ej	5	13

18. Hur vanligt är det att det tar FÖR lång tid för lärare att
uppmärksamma att en studerande inte längre är
studieaktiv?

	Antal	Procent
Mycket vanligt	6	4
Ganska vanligt	47	34
Ganska ovanligt	56	40
Mycket ovanligt	15	11
Vet ej	15	11

5. Hur viktiga är följande regelverk för registrering av uppgifter om studerande i Ladok?	Studiestöds-lagen		Studiestöds-förordningen		Föreskrifter CSNFS 2008:3		Interna anvisningar		Reglerings-brevet	
	Antal (procent)	Antal (procent)	Antal (procent)	Antal (procent)	Antal (procent)	Antal (procent)	Antal (procent)	Antal (procent)	Antal (procent)	Antal (procent)
Mycket viktigt	6 (18)	6 (18)	6 (18)	6 (18)	8 (24)	8 (24)	23 (70)	23 (70)		
Ganska viktigt	6 (18)	7 (21)	7 (21)	7 (21)	6 (18)	6 (18)	4 (12)	4 (12)		
Av liten betydelse	7 (21)	8 (24)	8 (24)	8 (24)	9 (27)	9 (27)	0	0		
Ingen betydelse alls	6 (18)	4 (12)	4 (12)	4 (12)	3 (9)	3 (9)	0	0		
Vet ej	8 (24)	8 (24)	8 (24)	8 (24)	7 (21)	7 (21)	6 (18)	6 (18)		

6. Har antalet registrerade avbrott i Ladok ökat till följd av CSN:s nya föreskrifter (CSNFS 2008:3)?		Antal	Procent
Ja, stor ökning	0	0	
Ja, liten ökning	1	3	
Inte alls	14	42	
Känner inte till	2	6	
Vet ej	16	48	

7. Har Ert lärosäte fastställt egna kriterier för vad som krävs för att studerande anses BEDRIVA STUDIER?		Antal	Procent
Ja, för alla kurser	8	24	
Ja, för vissa kurser	4	12	
Nej	19	58	
Vet ej	2	6	

9. Har Ert lärosäte tagit fram EGNA ANVISNINGAR för registrering av uppgifter i Ladok?		Antal	Procent
Ja	28	85	
Nej	4	12	
Vet ej	1	3	

10. Finns det några oklarheter kring vad, hur eller när uppgifter ska registreras i Ladok?

	Antal	Procent
Ja	0	0
Nej	30	91
Vet ej	0	0

11. På vilken nivå inom Ert lärosäte registreras uppgifter om studerande i Ladok? Flersvarsfråga

	Antal	Procent
Webbregistrering	17	52
Institutionsnivå	26	79
Mellanivå	14	42
Centralt	16	48
Vet ej	0	0

12. När rapporterar Ert lärosäte att studerande har avbrutit sina studier?

	Antal	Procent
Endast när den studerande själv anmäler detta till lärosätet	18	55
När ansvarig lärare bedömer att den studerande inte längre bedriver studier	1	3
När institutionen bedömer att den studerande har avbrutit sina studier	2	6
Annat	12	36

15. Tror Du att det finns risk att studerande avbryter sina studier utan att detta registreras i Ladok?

	Antal	Procent
Ja, mycket stor risk	6	18
Ja, ganska stor risk	15	45
Nej, liten risk	7	21
Nej, ingen risk alls	1	3
Vet ej	4	12

16. Finns det omotiverade skillnader i registreringsfrekvens för avbrott av kurs eller program mellan olika institutioner inom Ert lärosäte?

	Antal	Procent
Ja, stora	1	3
Ja, små	4	12
Nej	13	39
Vet ej	15	45

18. Tror Du att det finns risk för att det dröjer mer än EN MÅNAD innan studerande anmäler till lärosätet att de avbryter sina studier?

	Antal	Procent
Ja, mycket stor	5	15
Ja, ganska stor	16	48
Nej, liten	7	21
Nej, ingen alls	0	0
Vet ej	5	15

