



Centrala studiestödsnämnden

– finansiering och fortsatta effektiviseringar





Regeringen
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att analysera Centrala studiestödsnämndens ekonomiska situation och finansiering

Regeringen gav den 14 april 2011 Statskontoret i uppdrag att göra en analys av Centrala studiestödsnämndens (CSN) ekonomiska situation och finansiering. I uppdraget har ingått att göra en översyn av CSN:s nuvarande finansieringsmodell och analysera för- och nackdelar med denna samt med alternativa modeller. I uppdraget har även ingått att belysa möjligheter att effektivisera myndighetens operativa och administrativa verksamhet. Därutöver har det ingått i uppdraget att kartlägga och analysera CSN:s arbetsuppgifter utifrån de frågeställningar som anges i uppdraget.

Statskontoret överlämnar härmed sin redovisning av uppdraget i rapporten *Centrala studiestödsnämnden – finansiering och fortsatta effektiviseringar* (2012:8).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Bob Pernodd och utredare Helena Asp, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Helena Asp

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdrag och genomförande	11
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Uppdragets genomförande	11
1.3	Disposition av rapporten	13
2	CSN:s uppgifter, mål och resurser	15
2.1	Historik	15
2.2	Uppgifter enligt instruktionen	16
2.3	Regleringsbrev och särskilda uppdrag	17
2.4	Ekonomiska resurser	18
2.5	CSN:s ekonomiska situation	19
3	CSN:s organisation, verksamhet och resursanvändning	23
3.1	CSN:s nuvarande organisation	23
3.2	Avdelningarnas och stabernas verksamhet	24
3.3	Den operativa verksamheten och resursanvändningen för denna	29
4	Finansiering av CSN:s verksamhet	35
4.1	Inledning	35
4.2	Statens budget och finansiering av statlig verksamhet	35
4.3	CSN:s nuvarande finansieringsmodell	40
4.4	Intäkter och kostnader för CSN:s avgiftsbelagda verksamhet	46
4.5	Avgiftsprognoser	50
4.6	CSN:s administrativa avgifter – frivilliga eller belastande?	52
4.7	Uppfyller avgifterna riktlinjerna för specialdestination av belastande avgifter?	57
4.8	För- och nackdelar med nuvarande modell	60
4.9	Alternativa finansieringsmodeller	63
5	Möjligheter till effektiviseringar	71
5.1	Inledning	71
5.2	Tidigare effektiviseringar av CSN	72
5.3	Effektivitet enligt CSN	73
5.4	CSN:s nya organisation	75
5.5	Statskontorets iakttagelser – tre utvecklingsområden	76
5.6	Overheadkostnader	87

6	Statskontorets slutsatser och förslag	91
6.1	Finansiering av CSN:s verksamhet	91
6.2	Effektiviseringar av CSN:s verksamhet	93
6.3	CSN:s ekonomiska situation	96

	Referenser	97
--	-------------------	-----------

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	101
2	Rapport från Feldtmann Consulting Group	105

Sammanfattning

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att analysera Centrala studie-stödsnämndens (CSN) ekonomiska situation och finansiering. Syftet med uppdraget är att ge CSN långsiktiga ekonomiska planeringsförutsättningar. I uppdraget har bland annat ingått att göra en översyn av den nuvarande modellen för finansiering av CSN:s verksamhet och att redovisa alternativa modeller. I uppdraget har också ingått att belysa möjligheter att effektivisera myndighetens operativa och administrativa verksamhet.

Finansiering av CSN:s verksamhet

Verksamheten finansieras till 60 procent med avgifter

CSN finansieras främst via anslag och administrativa avgifter. Efter en avgiftshöjning 2010 utgör avgifter cirka 60 procent av myndighetens totala intäkter. För att riksdagen ska ha ett så bra underlag som möjligt för beslut om statens utgifter och den ekonomiska politiken, ska statens inkomster och utgifter i normalfallet redovisas med sina bruttobelopp på statens budget. Det innebär att inkomster tas upp på budgetens inkomstitlar, medan utgifter tas upp på anslag. CSN har beviljats undantag från huvudregeln om brutto-redovisning av avgifterna genom att regeringen har beslutat att avgiftsintäkterna ska specialdestineras till en viss verksamhet. Det ekonomiska målet för CSN:s avgiftsbelagda verksamhet är att avgiftsintäkterna ska bidra till verksamhetens finansiering. Det innebär att intäkterna redovisas mot anslag och får disponeras av myndigheten (netto-redovisning). CSN har begärt att få bli helt anslagsfinansierade, bland annat eftersom myndigheten anser att den nuvarande finansieringsmodellen försvårar den långsiktiga styrningen och planeringen av verksamheten.

Trots de problem som myndigheten påtalat med den nuvarande finansieringsmodellen har dessa hittills varit möjliga att hantera, med god marginal, inom de givna ekonomiska ramarna. Så länge volymerna, och därmed avgiftsintäkterna, ökar förefaller det som om CSN kan hantera de konsekvenser som följer av den nuvarande finansieringsmodellen. När volymerna, och därmed avgiftsintäkterna, minskar blir konsekvenserna däremot inte lika hanterbara, eftersom CSN inte har samma möjligheter att snabbt anpassa kostnaderna nedåt. Kostnader för personal, IT och lokaler, som tillsammans utgör en stor andel av kostnaderna, är alla svåra att reducera på kort sikt.

CSN bör bli helt anslagsfinansierat

Statskontoret föreslår att den nuvarande finansieringsmodellen ersätts med en modell med hel anslagsfinansiering. Med den nuvarande modellen uppfylls de krav som regeringen och riksdagen formulerat för att belastande avgifter ska kunna specialdestineras endast till viss del. Med hel anslagsfinansiering ökar möjligheterna för regeringen och riksdagen att styra och kontrollera CSN:s verksamhet, samtidigt som möjligheterna för myndigheten att styra och planera sin verksamhet ökar. Modellen medför dock

större krav på regeringen att aktivt styra myndigheten än med den nuvarande modellen. En övergång från netto- till bruttoredovisning av avgiftsintäkterna kräver därutöver finansiering, eftersom någon justering av utgiftstaket inte gjordes när den nuvarande finansieringsmodellen infördes.

CSN bör inte få disponera intäkterna från påminnelseavgifter

Oavsett om regeringen väljer att följa Statskontorets förslag eller inte anser Statskontoret att intäkterna från påminnelseavgifter inte längre bör få disponeras av myndigheten. Anledningen är att de, enligt vår bedömning, inte är några avgifter i regeringsformens mening. Att CSN får disponera intäkterna från påminnelseavgifter ger därutöver myndigheten incitament att inte effektivisera återbetalningsverksamheten. Vidare uppfyller påminnelseavgifterna enligt Statskontorets bedömning inte någon av de riktlinjer för specialdestination av belastande avgifter som statsmakterna beslutat om. Påminnelseavgifterna utgör den största andelen av CSN:s avgiftsintäkter och är dessutom den avgift som främst försvårar för myndigheten att planera verksamheten långsiktigt.

Effektiviseringar av CSN:s verksamhet

CSN har arbetat med effektiviseringar under en längre tid

Statskontorets kartläggning av arbetsuppgifter inom den operativa verksamheten visar på att CSN i hög grad är styrd av lagar och förordningar och att utrymmet för egeninitierad verksamhet är mycket litet. CSN:s verksamhet utgörs till allra största del av varaktiga, regelstyrda arbetsuppgifter.

CSN har arbetat med effektiviseringar under en längre tid och arbetet förefaller vara väl inarbetat på myndigheten. Frågan om hur verksamheten kan effektiviseras är ständigt närvarande på myndigheten. Det framgår tydligt av intervjuer och av de interna styrdokument och liknande som Statskontoret har tagit del av. Vår bedömning är att detta gäller såväl för den operativa som för den administrativa verksamheten.

Statskontorets analys av CSN:s kostnader för vissa typer av stödfunktioner och lokaler visar att dessa är i nivå med eller betydligt lägre än för 20 jämförbara myndigheter. Även om det är svårt att jämföra OH-kostnader mellan myndigheter ger analysen en indikation på att verksamheterna bedrivs på ett förhållandevis effektivt sätt. Detta resultat stöds också av de intervjuer som Statskontoret har genomfört.

Effektiv verksamhet kan bli ännu effektivare

Statskontoret bedömer dock att det finns potential att ytterligare effektivisera verksamheten inom några områden, främst inom IT-verksamheten, men även inom den manuella handläggningen inom studiemedelsverksamheten och på längre sikt även inom kontorsorganisationen.

IT-verksamheten behöver styras och organiseras tydligare

När det gäller IT-verksamheten föreslår Statskontoret bland annat att myndighetsledningens styrning av verksamheten behöver stärkas och att organiseringen av verksamheten behöver göras mer effektiv. Kärnverksamheten bör också få större inflytande över utvecklingen av IT-verksamheten. De förslag till effektiviseringar som lyfts fram i rapporten kommer enligt Statskontorets bedömning till viss del att åtgärdas i den organisation som kommer att införas successivt fram till 2014.

Den manuella handläggningen av studiemedel kan bli mer effektiv

Avseende den manuella handläggningen inom studiemedelsverksamheten konstaterar Statskontoret att CSN påbörjat ett angeläget utvecklingsarbete. Enligt Statskontorets bedömning är det viktigt att CSN fortsätter detta arbete för att regeringens mål för verksamheten ska kunna uppnås. Även i detta sammanhang bedömer Statskontoret att den planerade organisationsförändringen kommer att förbättra CSN:s möjligheter att effektivisera verksamheten.

Kontoren kan koncentreras till färre orter

I dag hanterar kontoren olika typer av ärenden. I den nya organisationen kommer ärenden att koncentreras till vissa kontor utifrån kundmöte, utrespektive inbetalningar. Att verksamheten koncentreras på detta sätt torde förbättra förutsättningarna för högre effektivitet, rättssäkerhet och enhetlighet. Statskontoret bedömer att förutsättningarna skulle öka ytterligare om verksamheten koncentrerades till färre orter. Översynen av kontorsorganisationen bör dock genomföras först efter det att den nya organisationen är på plats. Valet av orter bör göras utifrån verksamhetens behov.

CSN:s ekonomiska situation

Mindre ungdomskullar ger minskade avgiftsintäkter

CSN bedömde i sitt budgetunderlag för perioden 2012–2014 att myndighetens ekonomiska situation kommer att försämras de kommande åren, bland annat i till följd av mindre ungdomskullar och färre återbetalare med flera lån. Detta beräknas leda till minskade avgiftsvolymer och därmed färre avgiftsintäkter.

Mindre volymer innebär dock att kostnaderna måste anpassas till de ändrade förutsättningarna. Resultatet för 2011 visar också, till skillnad från tidigare prognos, på ett positivt verksamhetsutfall och i prognosen för 2012 är myndigheten nu mer positiv än tidigare.

Nytt handläggningssystem kräver resurser

CSN planerar att på sikt byta ut sitt handläggningssystem, vilket kommer att kräva resurser i form av såväl personal som avskrivningskostnader för själva IT-investeringen. Omfattningen av dessa kostnader och hur verksamheten kommer att påverkas av systembytet är svårt att överblicka i dagsläget.

Föreslagna åtgärder kan bidra till en effektivare verksamhet

För att anpassa kostnaderna till de minskade volymerna och kunna finansiera systemförnyelsen måste CSN effektivisera verksamheten. Statskontorets samlade bedömning är att de effektiviseringsåtgärderna som föreslås ovan kan bidra till en effektivare verksamhet och en minskad resursförbrukning framöver. Denna utveckling kommer enligt vår bedömning även att förstärkas av en ny mer flexibel finansieringsmodell och de förändringsarbeten som inletts på myndigheten.

1 Uppdrag och genomförande

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Genom ett regeringsbeslut den 14 april 2011 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att göra en analys av Centrala studiestödsnämndens (CSN) ekonomiska situation och finansiering. Syftet med uppdraget är att ge CSN långsiktiga ekonomiska planeringsförutsättningar. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 1 mars 2012.

CSN finansieras huvudsakligen via anslag och administrativa avgifter. I regeringens uppdrag till Statskontoret ingår att göra en översyn av CSN:s nuvarande finansieringsmodell samt analysera för- och nackdelar med denna och med alternativa finansieringsmodeller, inklusive statsbudgetära konsekvenser. Vidare ska de faktiska kostnaderna för den avgiftsfinansierade verksamheten redovisas och analyseras.

I uppdraget ingår även att kartlägga och analysera vilka av CSN:s arbetsuppgifter som är regelstyrda respektive på annat sätt givna av regeringen och hur omfattande den egeninitierade verksamheten är. Därutöver ska Statskontoret analysera vilka arbetsuppgifter som är av tillfällig respektive varaktig karaktär. Statskontoret ska också redovisa hur resurserna förbrukas fördelat på ovanstående.

Vidare ingår i uppdraget att belysa möjligheter till effektiviseringar av såväl den operativa som den administrativa verksamheten. Statskontoret ska i sin analys identifiera och föreslå förbättringar som ytterligare förstärker och utvecklar CSN:s förmåga att planera och styra verksamheten. I detta arbete ska Statskontoret enligt uppdraget ta hänsyn till eventuella förändringsarbeten som är initierade av myndigheten.

En sammanvägd analys och bedömning ska därefter göras av myndighetens ekonomiska situation med utgångspunkt i CSN:s nuvarande uppdrag och gällande regelverk. Statskontoret ska mot bakgrund av gjorda analyser och bedömningar lämna de förslag till åtgärder som bedöms som nödvändiga. Statskontoret ska samråda med Ekonomistyrningsverket när det gäller frågeställningar inom verkets ansvarsområde. Uppdraget i sin helhet framgår av bilaga 1.

1.2 Uppdragets genomförande

Rapporten grundar sig på en genomgång av styrdokument och andra formella dokument, både interna och externa, som berör CSN:s verksamhet och finansiering samt regelverk för och dokumentation av statlig finansiering. Statskontoret har även inhämtat synpunkter och bedömningar genom intervjuer med CSN:s personal, framför allt med generaldirektören samt avdelnings- och enhetschefer men även med fackliga representanter.

När det gäller finansiering av statlig verksamhet i allmänhet och CSN:s verksamhet i synnerhet har vi även intervjuat representanter för ESV och Finansdepartementet. Samråd har skett med ESV om de finansieringsfrågor som behandlas i rapporten. Däremot har det inte ingått i uppdraget att analysera redovisningstekniska konsekvenser av de alternativa finansieringsmodellerna. Några sådana konsekvenser redovisas därför inte.

För att besvara frågan om möjligheter till effektiviseringar krävs en detaljerad översyn av hela CSN:s organisation och arbetssätt. I våra kontakter med departementet har det emellertid framkommit att någon grundlig genomgång av CSN:s effektivitet inte ingår i uppdraget. Önskemålet har varit att Statskontoret ska försöka identifiera eventuella problemområden, studera dessa mer i detalj och föreslå åtgärder. Departementet uttryckte dock särskilda önskemål om att Statskontoret skulle granska CSN:s IT-verksamhet.

I enlighet med departementets önskemål har IT-verksamheten granskats särskilt. Granskningen har utförts av Mats Feldtmann Consulting Group på uppdrag av Statskontoret. Rapporten i sin helhet återfinns i bilaga 2. Granskningen har i huvudsak genomförts genom intervjuer med verksamhetsansvariga och nyckelpersoner inom IT-verksamheten och ledningen samt genom granskning av relevanta styr- och projektdokument.

Statskontoret har också analyserat CSN:s overheadkostnader¹ (OH-kostnader) för att få en uppfattning om den administrativa verksamheten har en rimlig omfattning. I arbetet har dessa jämförts med OH-kostnaderna för ett urval av 20 jämförbara myndigheter. OH-kostnaderna har tagits fram inom ramen för ESV:s arbete med att utveckla nyckeltal för myndigheters OH-kostnader.

Vi har genomfört merparten av intervjuerna under hösten 2011, samtidigt som CSN har gjort en omfattande organisationsöversyn. Statskontoret har i sina slutsatser och förslag beaktat de förändringar i organisationen som har skett eller som kommer att ske framöver.

Vi har koncentrerat framställningen i rapporten till de delar som är särskilt utpekade i uppdraget, nämligen:

- kartläggningen och analysen av CSN:s arbetsuppgifter,
- finansieringen av CSN:s verksamhet,
- möjligheter till effektiviseringar inom såväl CSN:s operativa som administrativa verksamhet.

¹ Med overheadkostnader avses i detta sammanhang kostnader för gemensam styrning, samordning, administration och lokaler.

Projektgrupp

Uppdraget har genomförts av en projektgrupp bestående av Helena Asp (projektledare) och Lisa Widén. Jonas Hammarlund och Statskontorets chefsjurist Jonas Widell har också deltagit i arbetet. Till projektet har knutits en intern referensgrupp bestående av Svante Eriksson, Viveka Karlestrand och Lina Westin.

Kvalitetssäkring

CSN har fått möjlighet att kontrollera faktauppgifter och lämna synpunkter på ett utkast till delar av denna rapport. Samråd har skett med ESV i de delar av uppdraget som avser finansiering av CSN:s verksamhet.

1.3 Disposition av rapporten

I *kapitel 2* beskrivs CSN:s uppdrag, regeringens mål för verksamheten samt myndighetens ekonomiska resurser och ekonomiska situation.

I *kapitel 3* behandlas CSN:s organisation och verksamhet. Kapitlet avslutas med en kartläggning och analys av myndighetens arbetsuppgifter utifrån de frågeställningar som anges i uppdraget.

I *kapitel 4* beskriver och bedömer vi CSN:s nuvarande finansieringsmodell. Därutöver beskrivs och bedöms några alternativa modeller för finansiering av CSN:s verksamhet.

I *kapitel 5* redovisas Statskontorets bedömning av möjligheterna till effektiviseringar av CSN:s operativa och administrativa verksamhet.

2 CSN:s uppgifter, mål och resurser

2.1 Historik

CSN:s nuvarande organisation bildades i början av 1990-talet genom en sammanslagning av dåvarande CSN och de 6 studiemedelsnämnder och 24 vuxenutbildningsnämnder som tidigare fanns.² Sedan dess har studiestöds-systemet förändrats på olika sätt och vid ett flertal tillfällen. Under 1990-talet genomfördes en omfattande utbyggnad av den högre utbildningen. Även vuxenutbildningen fick fler platser. Det ledde till att antalet studiemedelstagare ökade kraftigt och att flera nya stödformer infördes.

År 2001 genomfördes den senaste studiestödsreformen, som bland annat syftade till att göra studiemedelssystemet mer lättöverskådligt. Reformen syftade även till att strama upp det inkomstbaserade återbetalningssystemet, eftersom detta hade lett till obalanser med stora kommande låneavskrivningar som följde.³ I samband med reformen höjdes studiemedlens bidragsdel och lånen övergick till annuitetslån. Efter denna reform har ytterligare justeringar av studiestödet genomförts.

CSN har varit föremål för externa översyner vid ett par tillfällen sedan myndigheten fick sin nuvarande form. Den första gången var i slutet av 1990-talet, i samband med att antalet studiestödstagare fördubblades och CSN:s handläggningstider och telefonköer var långa. En särskild utredare fick i uppdrag att se över myndighetens organisation och resursbehov. Utredningen identifierade tre problemområden: CSN uppfyllde inte verksamhetsmålen, myndigheten hade problem med ekonomin och det fanns problem inom organisationen. I sitt betänkande CSN – en myndighet i ständig förändring (SOU 1998:131) presenterade utredningen en rad förslag på hur myndigheten och dess uppgifter kunde förändras.

Den senaste större översynen av CSN genomfördes av Studiesociala kommittén. Dess uppdrag var att bland annat att undersöka om hela eller delar av verksamheten skulle kunna hanteras och organiseras på ett mer ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt, så att statens utgifter för studiestödsadministrationen därigenom skulle kunna minskas (dir. 2007:153).

Kommittén överlämnade sitt betänkande Stärkt stöd för studier – tryggt enkelt och flexibelt (SOU 2009:28) till regeringen i mars 2009. I detta gjordes bedömningen att CSN:s administration av studiemedel hade effektiviserats betydligt och att handläggningstiderna var tillfredsställande. Effektiviseringen ansågs till stor del bero på att handläggning och kundservice

² SOU 2009:28, Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt flexibelt, bilaga 6, s. 78.

³ SOU 2009:28 s. 134.

automatiserats och digitaliserats i stor utsträckning under 2000-talet. Kommittén bedömde även att myndighetens utrymme för effektivisering i hög grad påverkas av hur studiestödssystemet utformas. Vidare drog kommittén slutsatsen att en överföring av hela studiestödsadministrationen till annan regi (alternativet utgjordes av Försäkringskassan) skulle medföra försämrad service till studiestödstagarna och initialt ökade kostnader för staten. Kommittén kom vidare fram till att servicen till studiemedelstagarna visserligen skulle kunna förbättras i ett antal avseenden om fler aktörer tog över delar av administrationen, men att det vid en samlad bedömning ändå saknades avgörande, sakliga skäl för detta. Kommittén pekade på negativa aspekter såsom ökat behov av samordning och försämrad effektivitet i ärendehantering, åtminstone under en övergångsperiod.

Kommittén föreslog att CSN:s administration skulle finansieras till en större del med avgifter. Tidigare hade den finansierats med förvaltningsanslag och administrativa avgifter till ungefär hälften av vardera. Kommittén bedömde samtidigt att CSN på sikt borde finansieras helt via förvaltningsanslaget. Detta förväntades leda till en förstärkning av CSN:s ekonomiska bas samtidigt som regeringens möjligheter att styra myndigheten skulle öka. Vidare föreslog kommittén att en ingående ekonomisk granskning av CSN skulle initieras.

2.2 Uppgifter enligt instruktionen

Enligt CSN:s instruktion⁴ ska myndigheten ansvara för studiesociala frågor. I detta ingår att administrera studiestödet. I enlighet med förordningen om den officiella statistiken (2001:100) har CSN också ansvar för att ta fram officiell statistik på området.

Studiestödet är en del av utbildningspolitiken. Målet för stödet är bland annat att det ska verka rekryterande och bidra till ett högt deltagande i utbildning. Det ska också utjämna skillnader mellan såväl individer som grupper i befolkningen. Administrationen av studiestödet innefattar en rad olika verksamheter: hantering av studiehjälp, studiemedel, ersättning enligt förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan, så kallade Rg-bidrag, och ersättning till föräldrar som ska lära sig teckenspråk, den så kallade TUFF-ersättningen. CSN ansvarar också för administrationen av återbetalning av studielån.

Vidare ansvarar CSN för verksamheten med lån till hemutrustning till flyktingar med uppehållstillstånd i Sverige.⁵ Detta uppdrag hör till det integrationspolitiska området. Hemutrustningslån administreras i samverkan med kommunala flyktingmottagningar, Migrationsverkets förläggningar och även Arbetsförmedlingen, sedan etableringsreformens ikraftträdande den 1

⁴ Förordning med instruktion för Centrala studiestödsnämnden (2007:1071).

⁵ Nyanlända som omfattas av flyktingmottagandet kan ansöka om att få låna pengar av CSN för att köpa utrustning till sitt hem, såsom möbler och porslin. Lånet är belagt med ränta.

december 2010. Lånen är avsedda för inköp av hemutrustning för flyktingar som flyttar in en bostad.

Utöver instruktionen styrs CSN av en rad externa styrdokument, däribland studiestödslagen (1999:1395), studiestödsförordningen (2000:655) och förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan.

2.3 Regleringsbrev och särskilda uppdrag

I CSN:s regleringsbrev för 2011 anges de fem områden som ingår i uppdraget och regeringens mål för dessa (se tabell 2.1 nedan).

Tabell 2.1 Regeringens mål för CSN per verksamhetsområde

Verksamhetsområde	Regeringens mål
Administration av studiehjälp och bidrag till kostnader vid viss gymnasieutbildning (RG-bidrag)	Verksamheten ska säkerställa att de studerande på ett snabbt och rättssäkert sätt får de stöd som de har rätt till.
Administration av studiemedel	1. Verksamheten ska säkerställa att de studerande på ett snabbt och rättssäkert sätt får de stöd som de har rätt till. 2. Alla kompletta ansökningar ska handläggas inom tre veckor. 3. Handläggningstiden för ärenden som avser studier utomlands ska förkortas.
Återbetalnings- och återkravsverksamhet	Verksamheten ska bidra till att lån betalas tillbaka och att återkrav betalas.
Expertfunktion	CSN ska genom bevakning och analys av studerandes situation säkerställa myndighetens kunskap inom området.
Tilldelnings- och återbetalningsverksamhet för hemutrustningslån	Handläggningen ska inte överstiga tre veckor.

För de två första områdena, administration av studiehjälp och studiemedel, är regeringens mål att CSN ska säkerställa att de studerande på ett snabbt och rättssäkert sätt får de stöd de har rätt till. Kompletta ansökningar⁶ i studiemedelsverksamheten ska handläggas inom tre veckor och handläggningstiden för ärenden som avser studier utomlands ska förkortas. Återrapporteringen ska bland annat innefatta en redovisning av vilka interna mål som har satts upp för verksamheten och en bedömning av i vilken mån dessa har uppfyllts.

För återbetalnings- och återkravsverksamheten är målet att CSN ska säkerställa att lån återbetalas och att betalning sker efter återkrav. I återrapporteringen ska myndigheten redovisa vilka mål som har satts upp och vilka insatser som har genomförts för att lånen ska betalas tillbaka i större omfattning. Resultatet av arbetet ska redovisas. En särskild redovisning ska lämnas för låntagare som är bosatta i utlandet.

⁶ Med en komplett ansökan menas en ansökan som inte har kompletterats före det första beslutet. Om det exempelvis saknas uppgifter om studieresultat vid prövningen är ansökan inte komplett. (CSN:s årsredovisning för 2010, s. 34)

Vad gäller expertfunktionen ska CSN, genom bevakning och analys av de studerandes sociala och ekonomiska situation, säkerställa myndighetens kunskap på området. Resultatet av myndighetens kunskapsinhämtning ska redovisas.

För uppgiften inom det integrationspolitiska området, det vill säga tilldelning och återbetalning av hemutrustningslån, kräver regeringen en detaljerad redovisning, bland annat i form av antal inkomna och beviljade ansökningar, genomsnittligt lån med mera. Målet för verksamheten är att handläggningstiden inte ska överstiga tre veckor.

I regleringsbrevet ingår uppdrag att ta fram statistik och redovisa eller följa utvecklingen inom skilda områden. Det rör sig dels om återkommande uppdrag, såsom att redovisa studiestödsstatistik av olika slag och redogöra för utvecklingen inom studiehjälp, studiemedel och återbetalning, dels om nya uppdrag, såsom att lämna studiestödsstatistik till Statens skolverk med start 2011 och fram till 2013. I 2011 års regleringsbrev fick CSN i uppdrag att, i samarbete med Höskoleverket, utveckla statistiken över utresande studenter. Under 2011 har CSN också haft i uppdrag att följa upp hur studiestödet påverkar den tillfälliga satsningen på studier på yrkesinriktad gymnasial utbildning. Myndigheten har också följt upp den tillfälliga satsningen på att göra det högre bidraget inom studiemedel tillgängligt för vissa arbetslösa ungdomar mellan 20 och 24 år som saknar fullständig grundskole- och gymnasieutbildning.

År 2010 fattade regeringen två särskilda beslut om uppdrag till CSN. Det ena avsåg ett pågående uppdrag från 2010 om att utreda ändrade principer för hur förluster i fråga om studielån ska hanteras. Det andra gällde att utreda konsekvenser och förutsättningar för anslagsfinansiering av hemutrustningslån. År 2011 har regeringen fattat ett särskilt beslut om ett uppdrag, som handlar om att CSN ska se över bestämmelserna om studiemedel under sjukdom.

2.4 Ekonomiska resurser

CSN finansieras huvudsakligen via anslag och avgiftsintäkter. De totala intäkterna uppgick 2010 till 886 miljoner kronor, varav 315 miljoner kronor (35,5 procent) var intäkter från anslag och 569 miljoner kronor (64,2 procent) var intäkter från avgifter och andra ersättningar. Den 1 januari 2010 höjdes avgiftsnivån för expeditions- och påminnelseavgifterna (se avsnitt 4.3.2 för en beskrivning av CSN:s administrativa avgifter), vilket beräknades leda till en ökning av avgiftsintäkterna med 100 miljoner kronor. Anslaget minskades därmed med motsvarande belopp.

De ramanslag som CSN disponerade under 2011 redovisas i tabell 2.2. CSN har fem ramanslag under utgiftsområde 15 Studiestöd för att finansiera sin verksamhet: ett anslag för driften av verksamheten (förvaltningsanslag) och fyra anslag för övriga utgifter (sakanslag).

CSN disponerar även ett ramanslag under utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet som avser hemutrustningslån.⁷ Lån till hemutrustning har hittills varit finansierade genom upplåning av kapital för lånen hos Riksgäldskontoret. I enlighet med regeringens förslag i budgetpropositionen för 2012⁸ beslutade riksdagen att låneverksamheten ska anslagsfinansieras från och med 2012.⁹

Tabell 2.2 Ramanslag som disponerades av CSN 2011

Utgiftsområde	Ramanslag	Anslagsbelopp (mnkr)
15	1:1 Studiehjälp m.m.	3 889
15	1:2 Studiemedel m.m.	14 017
15	1:3 Studiemedelsräntor m.m.	5 137
15	1:4 Bidrag till kostnader vid viss gymnasieutbildning och vid viss föräldrautbildning i teckenspråk	47
15	1:6 Centrala studiestödsnämnden m.m.	324
13	1:5 Hemutrustningslån	9

2.5 CSN:s ekonomiska situation

I tabell 2.3 visas intäkter och kostnader för CSN:s verksamhet samt anslagssparande och utnyttjad anslagskredit under perioden 2001–2010. Med undantag för några år i början på 2000-talet har CSN haft ett positivt verksamhetsutfall under de senaste tio åren.

Sedan 2005 har CSN haft ett anslagssparande. Åren 2008 och 2009 var anslagssparandet högre än de tre procent som normalt får föras vidare till nästa år. CSN har därför inte behövt utnyttja den beviljade anslagskrediten.¹⁰ Anslagssparande och anslagskredit beräknas dock endast på anslaget, inte de totala intäkterna.

⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende anslag 1:5 Hemutrustningslån. Anslaget får belastats med utgifter för ränta och avgifter för hemutrustningslån upptagna i Riksgäldskontoret. Anslaget får även belastas med utgifter för amortering på grund av eftergift av lån.

⁸ Enligt den nya budgetlagen (2011:203), som trädde i kraft den 1 april 2011, anges i 7 kap. 3 § att utlåning där den förväntade förlusten är låg får finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Hemutrustningslånen följer inte principen om låg förväntad förlust och regeringen föreslog därför att den fortsatta finansieringsformen ska vara anslagsfinansiering. Övergången till anslagsfinansiering innebär samtidigt att räntor som inbetalas av låntagare ska redovisas mot inkomsttitel i stället för som nu mot anslag, vilket innebär att bruttoprincipen enligt budgetlagen tillämpas för inbetalda räntor. (Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 13)

⁹ Bet. 2011/12:AU1, rskr. 2011/12:66, rskr. 2011/12:67.

¹⁰ Den utnyttjade anslagskrediten 2003 avser ett av CSN:s internrevisor uppmärksammat anslagsöverskridande till följd av en felaktig redovisning i samband med byte av finansieringsmodell 2001. För att hantera anslagsöverskridandet fick CSN 2004 ett anslagstillskott på 41 miljoner kronor. (Prop. 2003/04:100).

Tabell 2.3 Intäkter och kostnader för CSN:s verksamhet 2001–2010, miljoner kronor

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Intäkter	706	747	725	778	734	775	772	762	817	886
Kostnader	710	740	796	567	717	755	731	754	802	828
Verksamhetsutfall	-4	8	-71	211	17	21	40	9	15	58
Anslagssparande (%)	6	0	0	0	2	3	3	8	5	2
Utnyttjad anslagskredit	0	1	51	15	0	0	0	0	0	0

Källa: CSN:s årsredovisningar 2001–2010.

Då avgiftsintäkterna enligt resultaträkningen avser debiterade avgifter, inte inbetalda avgifter, skiljer sig utfallet mellan resultaträkningen och den interna budgeten. Det likvida utrymme som CSN har för utgifter och investeringar under ett år utgörs av anslag, inbetalda avgifter, lån i Riksgälden för investeringar samt eventuella över- eller underskott från föregående års anslag (se tabell 2.4).

Tabell 2.4 Utfall, budget och prognos för CSN:s interna budget 2008–2013, miljoner kronor

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	Utfall	Utfall	Utfall	Budget	Prognos	Prognos	Prognos
Anslag	398	408	310	324	323	326	336
Anslagskorrigering	-	10	-	-	-	-	-
Inbetalda avgifter	359	358	441	449	452	455	455
Lånefinansiering	9	13	11	10	10	10	10
Summa intäkter	767	789	762	783	785	791	801
Löner	-417	-443	-473	-493	-497	-511	-525
Övriga kostnader	-309	-337	-293	-293	-297	-300	-305
Summa kostnader	-727	-780	-766	-786	-794	-811	-830
Periodiseringar som inte belastar anslaget	3	-	-	-	-	-	-
Resultat	43	10	-4	-3	-9	-20	-29
Ingående anslagssparande/-underskott	12	12	12	8	5	-4	-24
Totalt budgetöverskott/-underskott	55	22	8	5	-4	-24	-53

Källa: CSN:s verksamhetsplaner 2009–2011.

Till följd av avgiftshöjningarna ökade intäkterna från inbetalda avgifter mellan 2009 och 2010 från 358 till 441 miljoner kronor, vilket motsvarar 45 respektive 58 procent av de totala intäkterna. Trots ett överskott på 58 miljoner kronor i resultaträkningen 2010 hade CSN ett underskott på 4 miljoner kronor i den interna budgeten. Underskottet beror bland annat på att en större andel av de inbetalda påminnelseavgifterna än beräknat avsåg påminnelseavgifter som debiterats 2009, det vill säga avgifter som avsåg den

tidigare lägre avgiftsnivån.¹¹ Avgiftshöjningen ledde därmed till att avgiftsintäkterna blev 25 miljoner kronor lägre än prognostiserat för 2010.¹²

Enligt myndighetens budgetunderlag för perioden 2012–2014 kommer de oförutsedda effekterna av avgiftshöjningen att påverka budgeten påtagligt fram till och med 2013. Till följd av mindre ungdomskullar och färre återbetalare med flera lån beräknas avgiftsvolymer dessutom att minska de kommande åren, och därmed även avgiftsintäkterna.

Under de senaste åren har CSN utökat antalet anställda, bland annat för att öka rättsäkerheten och höja kvaliteten i den manuella handläggningen. Antalet anställda har även utökats för att förhindra felaktiga utbetalningar och effektivisera indrivningen av obetalda studielån. Pris- och löneomräkningen på anslaget täcker enligt myndigheten inte de beräknade ökningarna av löne- och övriga kostnader. CSN anger att man är beredd att hantera detta, men påpekar samtidigt att myndigheten inte får någon kompensation för pris- och löneökningar på den avgiftsfinansierade delen av verksamheten.

Myndigheten bedömer att den ekonomiska situationen kan hanteras fram till och med 2012, främst genom besparingar i avtal och minskade avskrivningskostnader, men även genom personalminskningar till följd av att vissa tillfälliga satsningar upphör. Från och med 2013 bedömer CSN att man inte kommer att kunna klara ekonomin inom ramen för den angivna anslagskrediten. För att klara situationen måste uppdrag från regeringen, som innebär administrativ och finansiell påverkan, åtföljas av en finansieringslösning.¹³ Förutsättningarna kan dock komma att ändras dels genom interna beslut, dels genom beslut som fattas av regeringen och riksdagen.

Under 2011 har dock CSN:s ekonomiska situation förbättrats. Av myndighetens verksamhetsplan för 2012 framgår att resultatet för 2011 blev ett överskott på 10 miljoner kronor, enligt internbudgeten. Myndigheten behövde inte utnyttja den beviljade anslagskrediten på fem procent utan fick i stället ett anslagssparande på tre procent. Myndigheten är nu också mer positiv i sin prognos för 2012 än tidigare och resultatet beräknas bli ett överskott på 6,5 miljoner kronor.

¹¹ Normalt kommer cirka hälften av de påminnelseavgifter som debiteras under ett år in samma år, cirka 30 procent avser avgifter som debiterats föregående år och cirka 20 procent avser avgifter som debiterats två år tidigare eller mer.

¹² Utöver de oförutsedda effekterna av avgiftshöjningen drog regeringen in 9,3 miljoner kronor av anslaget. Konsultkostnaderna blev dock lägre än beräknat, eftersom beslutet om en ny återkravslag försenades.

¹³ CSN (2011a), Budgetunderlag 2012–2014, Utgiftsområde 15 Studiestöd, s. 26.

3 CSN:s organisation, verksamhet och resursanvändning

Kapitel tre inleds med en redovisning av hur CSN är organiserad i avsnitt 3.1. Detta följs av en kortfattad beskrivning av avdelningarnas, stabernas och kontorens verksamhet i avsnitt 3.2. Avsnitt 3.3 innehåller en kartläggning och analys av CSN:s arbetsuppgifter av olika slag och med olika varaktighet samt resursförbrukningen för den operativa verksamheten.

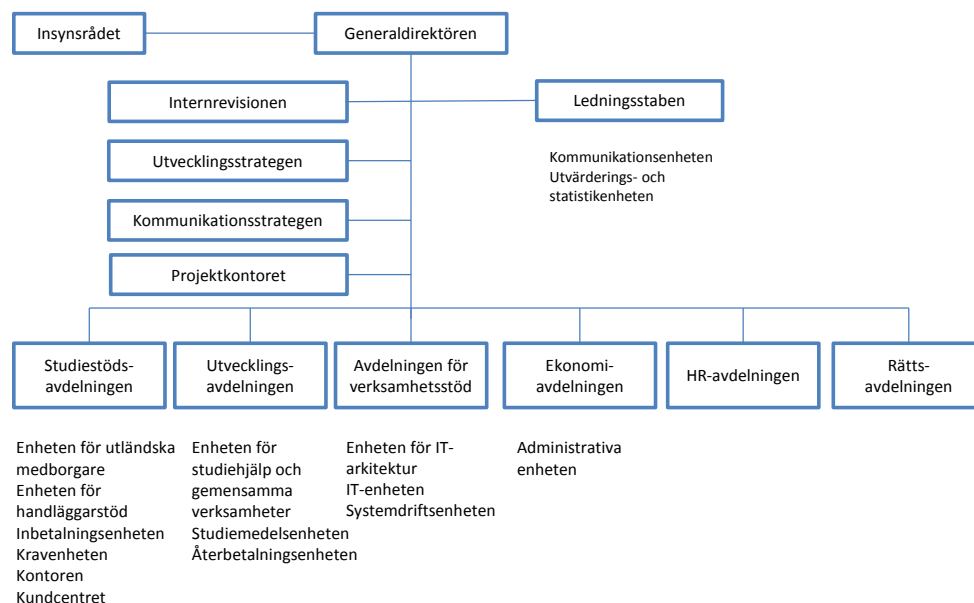
3.1 CSN:s nuvarande organisation

CSN är en enrådighetsmyndighet och leds av en generaldirektör. Till myndigheten är ett insynsråd knutet. Ledningsstaben innefattar temporärt kommunikationsenheten och utvärderings- och statistikenheten. Under generaldirektören sorterar också internrevisionen, utvecklingsstrategen, kommunikationsstrategen och det så kallade projektkontoret.

CSN:s verksamhet är organiserad i sex olika avdelningar, nämligen avdelningar för studiestöds-, utvecklings-, ekonomi-, HR¹⁴- och rättsfrågor samt avdelningen för verksamhetsstöd. Varje avdelning leds av en avdelningschef och är i de flesta fall indelad i flera enheter. Studiestödsavdelningen innefattar fyra enheter på huvudkontoret, ett kundcenter och tolv kontor som är placerade runt om i landet. Kontoren utgör vart och ett en enhet som leds av en kontorschef. En översiktlig bild av CSN:s nuvarande organisation visas i figur 3.1

¹⁴ HR-avdelningen är CSN:s personalavdelning. HR är en förkortning av human resources.

Figur 3.1 CSN:s organisation den 1 januari 2012



Källa: CSN.

Under 2011 har myndigheten fått en ny generaldirektör. Organisationen har också genomgått vissa förändringar, såsom att enheterna för administration och kommunikation samt utvärderings- och statistikenheten har flyttats från avdelningen för verksamhetsstöd till ekonomiavdelningen respektive ledningsstaben. Till myndighetens ledning har knutits en kommunikationsstrateg och en utvecklingsstrateg. En mer genomgripande förändring av organisationen är planerad till den 1 april 2012, se avsnitt 5.4.

3.2 Avdelningarnas och stabernas verksamhet

3.2.1 Avdelningarnas verksamhet

Studiestödsavdelningen

Studiestödsavdelningen bildades 2004 efter en omorganisation. Modellen som valdes för den nya organisationen skulle ge flexibilitet i styrningen av verksamheten.

Studiestödsavdelningen hade 714 medarbetare, inklusive avdelningsledningen, den 30 september 2011¹⁵ och är därmed myndighetens största avdelning. Avdelningen är organiserad i en avdelningsledning, fyra enheter och tolv kontor samt ett kundcenter. Kontorsorganisationen bildades i sam-

¹⁵ Samtliga uppgifter om antal anställda i kapitlet avser antalet anställda den 30 september 2011.

band med de besparingsåtgärder som resulterade i att elva kontor lades ned i början av 2000-talet.¹⁶ De tolv kontoren är placerade i Eskilstuna, Falun/Gävle, Göteborg, Kalmar, Linköping, Lund, Stockholm, Sundsvall, Umeå, Uppsala, Visby och Örebro. Kundcentret är placerat i Kiruna.

Till avdelningsledningen finns knutet två kontrollrar, en som arbetar med planering, uppföljning och budgetfrågor samt en som arbetar med kvalitet.

De fyra enheterna är placerade vid huvudkontoret i Sundsvall och har tillsammans 98 anställda. Enheterna utgörs av enheten för utländska medborgare (vilken bland annat handlägger ansökningar om hemutrustningslån), enheten för handläggarsöd, inbetalningsenheten och kravenheten. Verksamheten vid lokalkontoren, som har 523 anställda, beskrivs närmare nedan. Kundcentret har 87 anställda vars främsta uppgift är att ge service till kunderna per telefon eller via e-post.

Utvecklingsprojekt bedrivs av utvecklingsavdelningen, främst inom IT (se vidare avsnitt 5.5.1). Studiestödsavdelningen utvecklar det vardagliga arbetet, bland annat inom ramen för det som kallas för "bästa arbetssätt", i vilket man studerar handläggningen och försöker hitta förbättringsmöjligheter (se vidare avsnitt 5.5.2).

På kontoren sker all manuell handläggning av studiemedel och studiehjälp (inklusive ansökningar om Rg-bidrag och TUFF-ersättning). Sedan slutet av 1990-talet skannas all post in centralt och alla handlingar lagras digitalt. Ärenden fördelas på kontoren utan någon geografisk anknytning, utifrån procentsatser fastställda i så kallade kontorsuppdrag. Kontorsuppdragens utformning baseras på nyckeltal i form av tidrapporter, prognoser och utvecklingstrender och ses över varje år.

Samtliga kontorsuppdrag innehåller uppgiften att handlägga ansökningar om och återbetalning av studiemedel i Sverige. I övrigt skiljer sig kontorsuppdragen åt. Under hösten 2011 hade fem kontor i uppdrag att handlägga ansökningar för studier utomlands. Utlandskontoren ansvarar för olika länder och olika områden i världen. Fyra kontor ansvarar för handläggningen av ärenden som avser ansökningar om studiehjälp.

Utvecklingsavdelningen

Utvecklingsavdelningen har 33 anställda fördelade på tre enheter: enheten för studiehjälp och gemensamma verksamheter, studiemedelsenheten och återbetalningsenheten. Utvecklingsavdelningens uppdrag består i att förvalta och styra processen för studiestödet och att driva förändrings- och förbättringsarbeten för att se till att processen är effektiv.

¹⁶ SOU 2009:28, bilaga 6, s. 92.

I uppdraget ingår bland annat att se till att IT-systemen, däribland handläggarssystemet, och verksamheten anpassas till nya lagar och förordningar. Utvecklingsavdelningen ansvarar också för den del av handläggningen inom studiestödsprocessen som sker maskinellt. En uttalad strategi för utvecklingsarbetet är att allt informationsutbyte ska ske elektroniskt.

Verksamheten styrs till stor del av förändringar i regelverket. Initiativ till utveckling kommer också ofta från uppföljningen av kärnverksamheten, vilken sker inom avdelningen. I mån av tid och resurser arbetar utvecklingsavdelningen med egna utvecklingsprojekt.

För att genomföra utvecklingsarbetet lånar avdelningen in arbetskraft per timme från andra avdelningar. Uppdragen planeras in för ett år i taget och hur många timmar som behövs beräknas. I samband med att uppdrag och eller regelförändringar tillkommer under året, reviderar man den ursprungliga planen.

Avdelningen för verksamhetsstöd

Avdelningen för verksamhetsstöd är indelad i tre enheter – enheten för IT-arkitektur, IT-enheten och systemdriftsenheten – och har 165 anställda. Avdelningens ledning består av sex personer. Till avdelningen hör en stab (se vidare avsnitt 3.2.2).

Avdelningen ansvarar för tre stödprocesser och modellerna för bland annat styrning av systemutveckling, informationssäkerhet och för leverans av tjänster för drift av IT-system. Avdelningen svarar också för bemanning och kompetens på IT-området. De aktiviteter som ska genomföras under ett verksamhetsår framgår av verksamhetsplanen.

Ekonomiavdelningen

Ekonomiavdelningen består sedan juni 2011 dels av ekonomifunktionen, dels av administrativa enheten. Ekonomifunktionen har 13 anställda och administrativa enheten består av 12 personer.

Ekonomiavdelningen har det övergripande ansvaret för ekonomifrågor såsom ekonomisk styrning och redovisning, finansieringsfrågor, lokalförsörjning, ekonomisk uppföljning och analyser. Vidare ansvarar ekonomiavdelningen för CSN:s arbete med riskanalys och myndighetens årsredovisning och budgetunderlag med mera. Ekonomiavdelningen ansvarar också för myndighetens arbete med intern styrning och kontroll (ISK) och underhåller modellen för riskanalys.

Från och med den 1 januari 2012 ansvarar ekonomiavdelningen även för säkerhetsfrågor.

Den administrativa enhetens uppdrag är bland annat att ge service till hela CSN vad gäller post, arkiv, registratur med mera och att sköta myndighetens enda kvarvarande reception för besök från allmänheten.

HR-avdelningen

CSN:s personalavdelning har 16 anställda och ansvarar för CSN:s stödprocesser inom HR-området. Avdelningen arbetar bland annat med löneadministration, kompetensutvecklings- och ledarskapsfrågor och rekrytering. På avdelningen finns en ansvarig person för respektive område. Alla medarbetare tillhör ett ansvarsområde men hjälper till på andra områden vid behov.

HR-avdelningen ansvarar för det elektroniska tidredovisningssystemet (Clarity), som infördes på myndigheten 2008.

Rättsavdelningen

Rättsavdelningen har 20 anställda och ansvarar för CSN:s arbete med att utforma och förmedla regler och är verksam inom vissa stödprocesser. Arbetet innefattar bland annat ansvaret för att följa upp tillämpningen av och utveckla förslag till lagar och förordningar, att ge ut CSN:s föreskrifter och allmänna råd samt hantera de remisser myndigheten har att svara på. Vidare ingår i uppdraget att ge stöd åt enheten för handläggargrupp i rättsliga frågor och att företräda CSN i domstol.

Arbetet med remisser genomförs sedan ett par år tillbaka enligt en särskild process (se vidare avsnitt 5.2). Man planerar också att ta fram en process för arbetet med att utveckla förslag till lagar och förordningar, så kallade lagförslagspaket.

Enligt beslutet om CSN:s nya organisation kommer ledningen och styrningen av rättsfrågor att utredas och en översyn av rättsavdelningen att genomföras.

3.2.2 CSN:s staber

Det finns tre staber vid CSN: ledningsstaben, staben vid utvecklingsavdelningen och staben vid avdelningen för verksamhetsstöd. Till CSN:s största avdelning, studiestödsavdelningen, finns en ledningsgrupp med stabsfunktion knuten.

Ledningsstaben

Från och med januari 2012 ersattes generaldirektörens stab med den så kallade ledningsstaben. Staben leds av en stabschef och ansvarar för planering och uppföljning av verksamheten på strategisk nivå inklusive modellen och processen för verksamhetsstyrning. I staben ingår också generaldirektören, avdelningscheferna och utvecklings- och kommunikationsstrategen. Vidare ansvarar ledningsstaben för myndighetsgemensamma frågor och

arbets- och delegationsordning samt utgör administrativt stöd till generaldirektören, ledningsgruppen och insynsrådet.¹⁷

Utvärderings- och statistikenheten

Enheten för utvärdering och statistik ska följa och analysera de studerandes sociala och ekonomiska situation, för att därigenom säkerställa att myndigheten har kunskap inom området. Avdelningen ansvarar för kärnprocessen för officiell statistik och för stödprocesserna för uppföljning, utvärdering och statistik. Antal anställda uppgår till 17 personer.

CSN:s statistik kan delas in i tre olika kategorier: officiell studiesocial statistik, som publiceras i enlighet med lagen och förordningen om officiell statistik, övrig studiesocial statistik och annan verksamhetsstatistik.

Kommunikationsenheten

Enheten ansvarar för medarbetar-, verks- och kundinformation och ger stöd till organisationen i kommunikationsfrågor. Det gäller både intern och extern kommunikation. Enheten ansvarar bland annat för CSN:s webbplats i den del den utgör gemensam kanal för tjänster och texter som ingår i någon av myndighetens processer. I uppgiften ingår också att säkerställa god kommunikation i och av olika utvecklingsprojekt. Antalet anställda uppgår till 15 personer.

Staben vid utvecklingsavdelningen

Staben för utvecklingsavdelningen har bland annat i uppdrag att föreslå utformningen av de årliga kontorsuppdrag som de olika kontoren på studiestödsavdelningen får (se avsnitt 3.2.1). Staben ansvarar också för modellen för processutveckling av kärnprocesser och för utvecklingen mot e-förvaltning.

Staben vid avdelningen för verksamhetsstöd

Verksamhetsstödsavdelningens stab ger främst stöd till linjechefer och verkar inom ledningsprocessen. Staben ansvarar bland annat för utveckling av avdelningens planerings- och uppföljningsarbete.

3.2.3 En processororienterad organisation

Sedan början av 2000-talet är CSN:s verksamhet organiserad utifrån tre typer av processer: lednings-, kärn- och stödprocesser. Kärnprocesserna utgörs av processerna för studiestöd, hemutrustningslån och officiell statistik. Processen för studiestöd innefattar i sin tur processer för studiehjälp (inklusive Rg-bidrag och TUFF-ersättning), studiemedel och återbetalning. Ledningsprocessen hanterar strategisk, taktisk och operativ styrning och uppföljning.¹⁸

¹⁷ CSN (2011d), Bättre ledning och styrning av CSN, s. 13.

¹⁸ CSN (2010a), Arbetsordning för CSN, s. 7.

Ansvaret för processerna är inordnat i en linjeorganisation där varje process har en eller flera ägare som äger hela eller delar av processen. Exempelvis svarar studiestödsavdelningen för den del av kärnprocessen för studiestöd som avser kontakt med kunder och ansvaret för kvaliteten i arbetet. Utvecklingsavdelningen är ansvarig för den maskinella handläggningen och effektiviteten i samma process.

3.3 Den operativa verksamheten och resursanvändningen för denna

3.3.1 Egeninitierad respektive regelstyrd verksamhet

CSN:s verksamhet är till största del styrd av lagar och förordningar. I myndighetens instruktion står det bland annat att CSN ansvarar för studiesociala frågor som inte ska hanteras av någon annan myndighet. Av instruktionen framgår också att CSN fullgör uppgifter enligt en rad andra författningar. Statskontoret bedömer att utrymmet för att bedriva egeninitierad verksamhet är litet och har endast identifierat tre verksamheter som inte specifikt regleras i en författning eller anges i regleringsbrevet eller i något annat regeringsbeslut och som därför skulle kunna betraktas som egeninitierade. Dessa verksamheter bör dock betraktas som sådana som ingår i myndighetens övergripande uppgift att ansvara för studiesociala frågor. Det rör sig om vissa rapporter som tas fram av utvärderings- och statistikenheten, de så kallade "lagförslag" som rättsavdelningen tar fram och upphandlingen av det så kallade CSN-kortet.

Vissa rapporter inom expertfunktionen

Enligt CSN:s regleringsbrev ska myndigheten genom bevakning och analys av studerandes sociala och ekonomiska situation säkerställa myndighetens kunskap inom området. Resultatet av myndighetens kunskapsinhämtning ska redovisas. Ibland ger regeringen specifika uppdrag i regleringsbrevet där analyser av olika slag efterfrågas.

Det är svårt att särskilja de rapporter som ingår i uppgiften enligt regleringsbrevet från de analyser som myndigheten genomför på eget initiativ. Vad gäller resursförbrukning går enligt myndighetens egen uppskattning mellan 2 000 till 4 000 timmar per år till egeninitierade analyser. Det utgör mellan 20 och 40 procent av expertfunktionens verksamhet, vilken uppgick till totalt cirka 9 000 timmar under 2010. I förhållande till det totala antalet förbrukade timmar inom CSN 2010 motsvarar de eventuellt egeninitierade analyserna enligt CSN:s uppskattningar mellan cirka 0,1 och 0,3 procent.

Rättsavdelningens lagförslag

Sedan andra halvåret 2008 arbetar CSN med att ta fram författningsförslag inom områden där myndigheten har uppmärksammat behov av förändringar. Förslagen samlas i så kallade lagförslagspaket, som lämnas till Regeringskansliet.

Att ta fram förslag på författningsändringar inom ansvarsområdet är enligt CSN en uppgift som normalt ingår i uppdraget för en myndighet. Syftet med författningsförslagen är att utveckla myndighetens arbete till förmån för kunderna. En målsättning är att författningsförslagen ska hålla en sådan kvalitet, såväl innehållsmässigt som språkligt, att de ska kunna hanteras av Regeringskansliet utan ytterligare bearbetning. I budgetunderlaget för 2012–2014 redogör CSN för de författningsförslag som lämnats in under perioden 2008–2010 och hur dessa har tagits emot av Regeringskansliet.

I rättsavdelningens prognoser för resursförbrukningen 2011 ingår arbetet med lagförslagspaketen i posten ”skapa regler”. I posten ingår arbetet med myndighetens föreskrifter och det arbete som bedrivs i samband med delningar av propositioner och ändringar av lagar eller förordningar. De sistnämnda uppgifterna ges mer direkt av riksdagen och regeringen och kan därmed inte betraktas som egeninitierade.

CSN har inte kunnat redogöra för hur många timmar myndigheten beräknas lägga ner enbart på att ta fram lagförslagspaketen. Posten ”skapa regler” bedömdes dock sammantaget ta 4 900 timmar i anspråk 2011. Utfallet för de första åtta månaderna 2011 visade att cirka 2 000 timmar hade bokförts på posten ”skapa regler”. Av rättsavdelningens hela verksamhet utgjorde detta drygt 13 procent. Även för 2010 beräknades uppgiften ta 4 900 timmar i anspråk och vid årets slut hade endast cirka 2 900 timmar förbrukats på posten, som då kallades för ”utformning av framtidens regelverk”.

Skillnaden mellan prognoser och utfall visar att det är svårt att beräkna tidsåtgång för arbetet. Av intervjuer framgår att arbetet med lagförslagspaketen vanligtvis har fått stå tillbaka för andra, mer prioriterade arbetsuppgifter, såsom arbete med remisser som kommer till myndigheten och med efterkontroller av rätten till studiemedel.

Det kan konstateras att CSN varken i instruktion eller i regleringsbrev uttryckligen har fått till uppgift att utarbeta författningsförslag. Det kan dock anses rimligt att det ingår i CSN:s uppdrag att följa upp regelverket och lämna författningsförslag när myndigheten finner fog det.

CSN-kortet

Inom ramen för den studiesociala verksamheten medverkar CSN till att studerande med studiestöd får olika rabatt- och förmånskort.¹⁹ Syftet med CSN-kortet är att underlätta för de studerande genom att till exempel minska resekostnader. Kortet finansierades fram till budgetåret 1995/96 med anslagsmedel. Då beslutade regeringen att statliga bidrag inte längre skulle anvisas för CSN-kortet, eftersom myndigheterna behövde spara under krisen på 90-talet. Dåvarande regering anförde: ”CSN bör emellertid vara oför-

¹⁹ SOU 2007:64, s. 130.

hindrad att pröva möjligheterna att genom avgiftsbeläggning av CSN-kortet uppnå likartade förmåner för de studerande”.²⁰

För närvarande finns det två företag, Studentkortet och Mecenat, som administrerar och ger ut rabattkort till studerande. CSN:s medverkan i verksamheten består i att upphandla administrationen av kortet och att lämna ut personuppgifter till det eller de kortföretag som vinner upphandlingen om att få använda namnet CSN-kortet. Företaget eller företagen som vinner upphandlingen förhandlar sedan fram de olika rabatterna.

Verksamheten kan inte anses vara direkt reglerad som ett av regeringens uppdrag till CSN. Den bör dock kunna ses som en uppgift som ingår i det övergripande uppdraget. Verksamheten innefattar i princip inte något extra arbete för myndigheten utöver själva upphandlingsprocessen. Ett undantag är ett överklagande av upphandlingen under hösten 2011, vilket medförde att CSN fick lägga ned mycket tid och resurser på verksamheten under samma år.

3.3.2 Varaktiga och tillfälliga arbetsuppgifter

Som har beskrivits tidigare är CSN:s verksamhet i hög grad styrd av lagar och förordningar. Den i särklass största delen av CSN:s verksamhet utgörs följaktligen av varaktiga, regelstyrda arbetsuppgifter. I den mån CSN har tillfälliga arbetsuppgifter rör det sig om uppdrag från regeringen i regleringsbrevet eller i särskilda beslut. Inför analysen av vilka uppdrag som är av tillfällig respektive varaktig karaktär har Statskontoret definierat tillfälliga arbetsuppgifter som tydligt avgränsade och som har en tydlig början och ett tydligt slut. Varaktiga arbetsuppgifter definieras som sådana som handlar om att införa rutiner i verksamheten eller utveckla denna.

Regeringen har beslutat om fem uppdrag till CSN under perioden 2008–2010. Internt har uppdragen fördelats på utvecklingsavdelningen, som har tilldelats fyra, och på ekonomiavdelningen, som fått ansvara för ett av uppdragen. Tre av uppdragen har kommit via regleringsbreven, två har rört sig om särskilda regeringsbeslut.

Av de uppdrag CSN har fått under perioden 2008–2010 kan bara ett betraktas som tillfälligt enligt definitionen ovan. Uppdraget handlade om hur verksamheten för hemutrustningslån ska finansieras och CSN fick i uppdrag att utreda och redovisa förutsättningar för och konsekvenser av att verksamheten finansieras via anslag i stället för genom lån i Riksgäldskontoret (se avsnitt 2.4). De övriga uppdragen handlar om utveckling av verksamheten, till exempel förstärkt samverkan med andra myndigheter, bättre information till de studerande och bättre informationsutbyte mellan myndigheter. Även

²⁰ Prop. 1994/95:100, bilaga 9, s. 317.

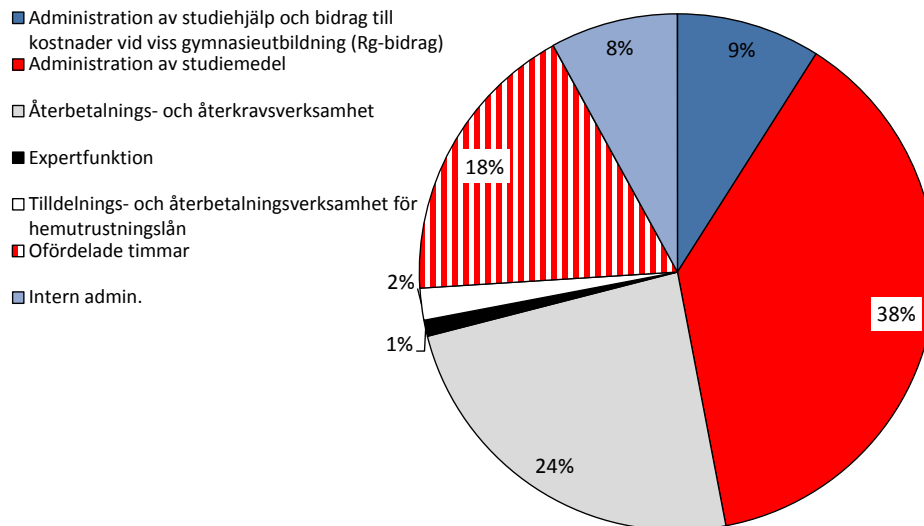
om dessa uppdrag initialt kräver en större insats kan de inte betraktas som tillfälliga när syftet är att införa nya rutiner och förändra verksamheten över tid.

3.3.3 Resursförbrukning för respektive verksamhet

Sedan 2008 redovisar CSN nedlagd arbetstid i sitt tidredovisningssystem. Förbrukningen av antal timmar redovisas separat för vart och ett av de fem områden som anges i regleringsbrevet. Timmar som inte kan härledas direkt till någon av de olika verksamheterna anges som ofördelade och adderas till totalsumman för den operativa verksamheten. Det totala antalet arbetade timmar i den operativa verksamheten innefattar myndighetens uppgifter enligt instruktionen och de uppdrag som ges i regleringsbrevet eller genom särskilda regeringsbeslut. Även de ovan beskrivna arbetsuppgifterna som skulle kunna betraktas som egeninitierade ingår i summan.

År 2010 förbrukade CSN:s operativa verksamhet, exklusive ofördelade timmar och tid för intern administration, drygt 1,1 miljoner timmar. Antalet arbetade timmar för myndigheten totalt uppgick till drygt 1,5 miljoner timmar, vilket var en ökning med 110 000 timmar jämfört med 2008. Av diagram 3.1 framgår hur fördelningen av förbrukade timmar såg ut mellan de olika delarna av verksamheten under 2010. Fördelningen anges i procent.

Diagram 3.1 Fördelning av förbrukade timmar per verksamhet 2010, andel i procent



Av diagrammet framgår att den största posten, administration av studiemedel, utgör 38 procent av myndighetens totala antal förbrukade timmar. Vid en jämförelse mellan 2008 och 2010 har posten ökat både i antal timmar, från cirka 502 000 till 588 000 och som andel av totalt antal timmar, från 35 procent år 2008 till 38 procent år 2010.

Den näst största posten avser återbetalnings- och återkravsverksamheten som utgör 24 procent av det totala antalet timmar. Denna post har ökat från cirka 341 000 till 364 000 mellan 2008 och 2010. Verksamhetens andel i förhållande till totala antalet timmar är dock oförändrad.

Administration av studiehjälp och bidrag till kostnader vid viss gymnasieutbildning (Rg-bidrag) står för 9 procent och har minskat från 157 000 till 133 000 timmar under åren 2008 och 2010. Minskningen får effekt på andelen av det totala antalet timmar och verksamheten utgjorde 11 procent 2008.

Hantering av hemutrustningslån utgör 2 procent. Verksamheten har ökat i omfattning 2010 jämfört med 2008, från 20 000 till 28 000 timmar. Expertfunktionens verksamhet som utgör 1 procent, har minskat i omfattning under samma period, från cirka 11 000 till 9 000 timmar.

4 Finansiering av CSN:s verksamhet

4.1 Inledning

I regeringens uppdrag till Statskontoret ingår att göra en översyn av CSN:s nuvarande finansieringsmodell samt analysera för- och nackdelar med denna. De faktiska kostnaderna för den avgiftsfinansierade verksamheten ska redovisas och analyseras. För- och nackdelar med alternativa finansieringsmodeller ska också redovisas och analyseras, inklusive eventuella statsbudgetära konsekvenser av de olika modellerna. I analysen ska vi beakta de riktlinjer vad gäller specialdestination av belastande avgifter, som regeringen föreslagit²¹ och som riksdagen har beslutat om.²²

Kapitlet inleds med en beskrivning av statens budget och finansiering av statlig verksamhet i avsnitt 4.2. I avsnitt 4.3 beskrivs CSN:s nuvarande finansieringsmodell och de avgifter som myndigheten tar ut. Intäkter och kostnader för CSN:s avgiftsbelagda verksamhet redovisas i avsnitt 4.4 och i avsnitt 4.5 beskrivs CSN:s prognosarbete. I avsnitt 4.6 görs en analys och bedömning av vilken typ av avgifter som CSN:s avgifter är och i avsnitt 4.7 görs en analys och bedömning av om CSN:s avgifter uppfyller riktlinjerna för specialdestination av belastande avgifter. Därefter redovisas för- och nackdelar med nuvarande finansieringsmodell i avsnitt 4.8 och för några alternativa modeller i avsnitt 4.9. Statskontorets slutsatser och förslag när det gäller finansiering av CSN:s verksamhet presenteras i kapitel 6.

4.2 Statens budget och finansiering av statlig verksamhet

Det finns ett omfattande regelverk för statens budget och finansieringen av statlig verksamhet. Grundläggande bestämmelser om statens budget finns i regeringsformen (9 kap. 1–10 §§) och ytterligare bestämmelser finns i budgetlagen (2011:203). Budgetlagen infördes 1996 med huvudsyftena att ge en sammanhållen och tydlig reglering på finansmaktens område och att stärka budgetdisciplinen.²³ Budgetlagen reglerar i första hand regeringens skyldigheter och befogenheter på finansmaktens område. Regeringen säkerställer att myndigheterna bedriver verksamheten i enlighet med budgetlagen genom olika förordningar, till exempel anslagsförordningen (2011:223) och avgiftsförordningen (1992:191).

I budgetlagen anges budgetpolitiska mål, nämligen mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmål) och tak för statens utgifter (utgiftstak). De utgifter som omfattas av utgiftstaket, de så kallade takbe-

²¹ Prop. 2010/11:40, En reformerad budgetlag, s. 44–45.

²² Bet. 2010/11:Ku14, rskr. 2010/11:177 och rskr. 2010/11:178.

²³ SOU 2010:18, En reformerad budgetlag, s. 37.

gränsade utgifterna, omfattar utgiftsområde 1–25 och 27 samt ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.²⁴

För att riksdagen ska ha ett så bra underlag som möjligt för beslut om statens utgifter och om den ekonomiska politiken, behöver den få en pålitlig bild av statens finanser. Det har därför utvecklats vissa principer för hur en god budget bör vara utformad. Ett exempel är bruttoprincipen, som innebär att alla statens utgifter och inkomster bör redovisas med sina bruttobelopp på statens budget.

Statlig verksamhet kan huvudsakligen finansieras på tre sätt: via anslag, avgifter eller bidrag. Den vanligaste finansieringsformen för statliga myndigheter är *anslag på statens budget*. Anslag finns numera endast i form av ramanslag och dessa kan delas in i två kategorier: anslag som huvudsakligen används för förvaltningsändamål och övriga anslag. Den första kategorin finansierar kostnader för drift av verksamheten, det vill säga administration, operativa kostnader, avskrivningar och ränta på lån. Den andra kategorin finansierar övriga utgifter hos myndigheten, till exempel transfereringar eller investeringar i infrastruktur.

En *avgift* kan i princip definieras som en ersättning som helt eller delvis ska täcka kostnaderna för en motprestation från samhällets sida. Finns en motprestation i statsrättslig betydelse är det alltså fråga om en avgift och inte en skatt eller ett bidrag. Principer för avgiftsfinansiering beskrivs närmare i avsnitt 4.2.1.

Med *bidragsfinansiering* menas att en givare lämnar finansiella medel eller andra tillgångar till en myndighet utan att begära någon motprestation eller annan förmån motsvarande bidraget i gengäld.

4.2.1 Principer för avgiftsfinansiering

Avgifter kan vara frivilliga eller belastande

Avgiftsinkomster delas in i inkomster av belastande avgifter (även kallade offentligrättsliga, betungande eller tvingande avgifter) och inkomster av avgifter för frivilligt efterfrågade varor och tjänster (även kallade avgifter i uppdragsverksamhet eller frivilliga avgifter). Belastande avgifter beslutas av riksdagen och avser varor och tjänster som en myndighet erbjuder med ensamrätt och som den som vill utnyttja dem därför är tvingad att betala. Riksdagen kan dock delegera till regeringen att fatta beslut om en sådan avgift, vilket sker i de flesta fall. Riksdagen kan också bemyndiga regeringen att överlämna åt en förvaltningsmyndighet att bestämma om belastande avgifter. Regeringen fattar ett sådant beslut antingen genom förordning eller i regleringsbrev. Skillnaden mellan belastande och frivilliga avgifter beskrivs närmare i avsnitt 4.6.2.

²⁴ Prop. 2011/12:1, Förslag till statens budget för 2012, finansplan och skattefrågor, s. 573.

Huvudregeln är bruttoredovisning

Som nämndes ovan ska statens inkomster och utgifter i normalfallet budgeteras och redovisas brutto på statens budget. Det innebär att inkomster tas upp på budgetens inkomsttitlar, medan utgifter tas upp på anslag, och att inkomsterna inte får minskas med utgifter och att utgifterna inte får minskas med inkomster.²⁵

Huvudregeln är därmed att belastande avgifter ska bruttoredovisas, det vill säga avgiftsinkomsterna ska redovisas mot inkomsttitel i statens budget och får inte disponeras av myndigheten. Undantag från huvudregeln får dock göras om regeringen, med bemyndigande av riksdagen, har beslutat att avgiftsinkomsterna ska specialdestineras till en viss verksamhet. Det innebär att den myndighet som svarar för verksamheten disponerar inkomsterna för att täcka utgifterna i den verksamheten. Inkomsterna ska då budgeteras och redovisas under anslag, som då nettoredovisas, eller tillsammans med verksamhetens utgifter, som då budgeteras och redovisas vid sidan av statens budget.

Full kostnadstäckning gäller i normalfallet

Specialdestination av avgiftsinkomster används för det mesta i syfte att främja möjligheterna till hög effektivitet och service i verksamheten.²⁶ För att uppnå detta bestäms vanligtvis ett ekonomiskt mål för i vilken grad inkomsterna ska täcka utgifterna. Av avgiftsförordningen (1992:191) framgår att full kostnadstäckning ska gälla som ekonomiskt mål för avgiftsbelagd verksamhet, om regeringen inte beslutat något annat. Det innebär att myndigheten ska beräkna avgifterna så att intäkterna på sikt täcker samtliga kostnader. Samtliga kostnader innefattar både direkta kostnader som verksamheten orsakar och en rättvisande andel av de gemensamma kostnader som verksamheten indirekt för med sig.

Om det finns ett bestämt ekonomiskt mål för verksamheten, det vill säga att inkomsterna helt eller till en bestämd del ska täcka utgifterna, ska inkomsterna inte budgeteras och redovisas mot anslag.²⁷ Det innebär att budgetering och redovisning av verksamheten ska ske vid sidan av statens budget. Det gäller oavsett om det handlar om frivilliga eller belastande avgifter. Därmed kommer såväl över- som underskott i verksamheten att föras över till följande år och myndigheten tvingas ta ansvar för det uppnådda resultatet.

Om något bestämt ekonomiskt mål inte finns, det vill säga om inkomsterna till en obestämd del ska täcka utgifterna, ska inkomsterna i stället redovisas mot det anslag som i övrigt finansierar verksamheten (nettoredovisning).²⁸ Nettoredovisning medför alltså att hela omfattningen av en verksamhet inte

²⁵ SOU 2010:18, s. 57.

²⁶ SOU 2010:18, s. 63.

²⁷ Budgetlagen (2011:203), 3 kap. 6 §.

²⁸ SOU 2010:18, s 63.

framgår av anslaget, eftersom anslaget endast tar sikte på de utgifter som kvarstår sedan den del som finansieras med avgiftsintäkter räknats bort.²⁹

Allt vanligare med specialdestination av belastande avgifter

Sedan huvudprinciperna för styrningen av avgiftsfinansierad verksamhet presenterades av regeringen 1992³⁰, har en hel del undantag från principen om bruttoredovisning gjorts och andelen av de belastande avgiftsinkomster som bruttoredovisas mot statens budget har minskat påtagligt. Riksdagen har betonat vikten av att bruttoprincipen upprätthålls när det gäller inkomster från belastande avgifter, eftersom avsteg från bruttoprincipen minskar riksdagens möjligheter att utöva sin finansmakt. Trots detta har det kommit att bli vanligare att belastande avgifter specialdestineras till en viss verksamhet och därmed nettoredovisas mot statens budget.³¹ Exempelvis beslutade riksdagen efter förslag i 2000 års ekonomiska vårproposition att bland annat CSN, Polismyndigheten, Tullverket och Vägverket skulle få disponera avgiftsmedel som tidigare redovisats mot inkomstitel. Syftet med åtgärden angavs i flera fall vara att öka myndigheternas resurser. Kritiker menade att åtgärden var en metod för att kringgå utgiftstaket.³²

Fördelar med specialdestination av belastande avgifter

I propositionen En reformerad budgetlag (prop. 2010/11:40) anger regeringen att en avvägning måste göras mellan de delvis motstående intressen som statsmakterna kan ha, till exempel å ena sidan att utgifterna i en verksamhet bör underkastas riksdagens prövning, å andra sidan att den statliga verksamheten bör styras effektivt. Om avgifterna specialdestineras till en myndighets verksamhet anses förutsättningarna för myndigheten att anpassa verksamheten till bland annat efterfrågan förbättras. Möjligheterna att möta variationer i efterfrågan med god servicenivå förväntas också förbättras om verksamheten relativt snabbt kan anpassas till förändringar i intäkter, kostnader och efterfrågan. Om myndigheten får disponera avgifterna, kan den genom olika avgiftsnivåer möta efterfrågan från enskilda eller styra efterfrågan så att myndighetens resurser kan användas så effektivt som möjligt.

Nackdelar med specialdestination av belastande avgifter

Den största nackdelen med specialdestination av avgiftsinkomster är att det försvårar för riksdagen att få en fullständig bild av statens verksamhet och att pröva hur inkomster och utgifter ska prioriteras mellan olika ändamål. En annan nackdel med att myndigheten får disponera avgiftsintäkterna kan vara att det leder till svagare incitament att genomföra effektiviseringar och kostnadsminskande åtgärder, särskilt om myndigheten själv får besluta om avgiftsnivån.

²⁹ SOU 2010:18, s. 57.

³⁰ Prop. 1991/92:100, bilaga 1.

³¹ Prop. 2010/11:40, s. 40.

³² Ibid.

Riktlinjer för specialdestination av belastande avgifter

Sammanfattningsvis menade regeringen att fördelarna med specialdestination av avgiftsinkomster i många fall överväger nackdelarna. I stället ansåg regeringen, i syfte att minska de nackdelar som finns med avvikelser från bruttoredovisning, att riksdagen borde besluta om riktlinjer för när specialdestination bör kunna ske.

Regeringen föreslog därför i propositionen En reformerad budgetlag ett antal riktlinjer för specialdestination av belastande avgifter. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.³³ Riktlinjerna är inte rättsligt bindande men förväntas ändå ha stor betydelse för riksdagens framtida handlingsfrihet.

Specialdestination av belastande avgifter ska enligt riktlinjerna kunna ske om:

- det är avgifter i en verksamhet vars omfattning styrs av efterfrågan även om denna föranleds av ett rättsligt tvång,
- verksamhetens intäkter, kostnader och resultat särredovisas och framgår av myndighetens årsredovisning,
- detta främjar möjligheterna till hög effektivitet och service i verksamheten,
- en god styrning och kontroll av verksamheten kan säkerställas, samt
- utgiftstaket justeras så att det behåller den avsedda finansiella stramheten.

Det övergripande syftet med att använda specialdestination av avgiftsinkomster bör, enligt propositionen, vara att den berörda verksamheten ska kunna bedrivas och utvecklas på ett effektivare och mer ändamålsenligt sätt. Vid en bedömning av om avgifter ska specialdestineras eller inte ska man beakta såväl möjligheterna att tillgodose syftet med verksamheten som att möta användarnas önskemål om god service. Avgiften ska stå i rimlig relation till den prestation som den som betalar avgiften får. Avgiftsnivåerna bör sättas på en sådan nivå att full kostnadstäckning uppnås, eller att avgiften täcker alla kostnader utöver en i förväg angiven anslagsfinansiering.

CSN:s remissvar på budgetlagsutredningen

CSN avstyrkte i sitt remissvar på betänkandet En reformerad budgetlag (SOU 2010:18) förslaget att avgiftsinkomster som till en obestämdd del ska bidra till att täcka verksamhetens utgifter ska redovisas mot anslag. CSN menade att dessa inkomster i stället ska redovisas mot inkomsttitel och att

³³ Bet. 2010/11:Ku14, rskr. 2010/11:177 och rskr. 2010/11:178.

förvaltningsanslaget ska finansiera hela myndighetens verksamhet i de fall avgifter tas ut som inte motsvarar kostnaden för en specificerad tjänst.

Regeringen betonade dock i propositionen En reformerad budgetlag att prövningen av om avgiftsinkomster ska specialdestineras eller inte bör grundas på en rad faktorer. Den samlade bedömningen av effektivitet och service i verksamheten är enligt regeringen slutligen avgörande. Att endast kunna specialdestinera avgifter med ett bestämt ekonomiskt mål skulle enligt regeringen vara en alltför omfattande inskränkning.

4.3 CSN:s nuvarande finansieringsmodell

4.3.1 Historik

CSN finansieras främst via anslag och avgifter. CSN har delfinansierats via avgifter sedan 1983.³⁴ Fram till och med år 2000 bedrevs CSN:s verksamhet för återbetalning av studielån som en uppdragsverksamhet med det ekonomiska målet att verksamheten huvudsakligen skulle finansieras med vissa avgifter.³⁵ Kostnader och intäkter bokfördes i resultaträkningen utan att statens budget påverkades. Avgiftsintäkterna disponerades av CSN och skulle täcka hela kostnaden för återbetalningsverksamheten. Verksamheten för hemutrustningslån och beviljning av studiemedel finansierades däremot med anslag och avgiftsintäkterna redovisades mot inkomstitel.

Sedan 2002 disponerar CSN samtliga avgiftsintäkter och redovisar dessa mot anslag i stället för mot inkomstitel på statens budget.³⁶ Riksdagen godkände regeringens förslag i 2000 års ekonomiska vårproposition att låta CSN få disponera avgiftsintäkterna från uppläggning av lån. Regeringen motiverade övergången från brutto- till nettoredovisning av uppläggningsavgifterna med att CSN behövde ett resurstillskott motsvarande 100 miljoner kronor per år. Rätten att disponera intäkterna från uppläggningsavgifterna beräknades täcka 80 miljoner kronor av behovet. Resterande 20 miljoner kronor finansierades med en utökning av anslaget.

Av budgetpropositionen för 2000 framgår att Utbildningsdepartementet avsåg att tillsätta en arbetsgrupp med uppdraget att se över och lämna förslag till principer för tilldelning av resurser till CSN. Detta med anledning av det betänkande³⁷ som en utredning med uppdrag att göra en översyn av CSN lämnat i november 1998. Utredningen föreslog bland annat att CSN:s finansiering genom påminnelseavgifter med mera skulle ersättas med anslagsfinansiering, eftersom avgiftsfinansieringen gav felaktiga incitament och skapade osäkerhet i planeringen. Enligt CSN avslutade dock arbetsgrup-

³⁴ CSN (2006), CSN:s finansieringsmodell ur ett långsiktigt perspektiv, s. 7.

³⁵ CSN (2006), s. 5.

³⁶ Avgiftsintäkter för uppläggning av lån disponeras sedan 2001 av CSN, medan intäkter från expedition-, påminnelse- och tilläggsavgifter vid återbetalning av studielån disponerades sedan tidigare. Sedan 1 januari 2002 disponerar CSN även samtliga avgiftsintäkter för hemutrustningslån.

³⁷ SOU 1998:131, CSN – en myndighet i förändring.

pen inte sitt uppdrag, utan regeringen beslutade inför budgetåret 2001 att ändra finansieringsmodellen så att samtliga avgifter inom studiemedels-hantering skulle disponeras av CSN och redovisas mot anslag.³⁸

4.3.2 CSN:s avgifter

CSN har beviljats undantag från huvudregeln om bruttoredovisning av belastande avgifter, eftersom regeringen, med bemyndigande av riksdagen, har beslutat att avgiftsintäkterna ska specialdestineras till en viss verksamhet. Det ekonomiska målet för CSN:s avgiftsbelagda verksamhet är att avgifts-intäkterna ska bidra till verksamhetens finansiering.³⁹ Avgiftsnivåerna är inte beräknade utifrån kostnaderna för verksamheten utan ska till en obestämd del bidra till hela myndighetens finansiering.

Anledningen till att CSN har detta ekonomiska mål är oklart. Något motiv till varför detta mål valdes framgår inte av någon av propositionerna ovan. Enligt uppgift från såväl Utbildningsdepartementet som CSN var motivet troligen svårigheterna att avgränsa de avgiftsbelagda verksamheterna. Exempelvis ingår handläggning av avskrivningsärenden i återbetalnings-verksamheten, trots att den är en verksamhet som inte är avgiftsbelagd.

Vidare undantas CSN från bestämmelserna i 15 § i anslagsförordningen (2011:223) om att inkomster som en myndighet får disponera, och som till en obestämd del ska täcka utgifterna i en viss verksamhet, ska redovisas mot anslag på samma grund som utgifterna. CSN ska i stället redovisa inbetalda avgifter mot anslaget.⁴⁰ Det innebär att avgiftsintäkterna redovisas när betalning sker, i stället för att som i normalfallet redovisas det budgetår som intäkterna hänför sig till. Skälet till att CSN har detta undantag är oklart, men en tänkbar förklaring till detta är att det för vissa avgifter är en fördröjning i tid, ibland flera år, från det att avgifter debiteras till dess att de kommer in till myndigheten (se avsnitt 4.5).

CSN tar ut avgifter dels för administrationen av studiestöd, dels för administrationen av hemutrustningslån. Avgifternas storlek bestäms av regeringen.⁴¹ Aviseringsavgifter inom verksamheten för hemutrustningslån får dock beslutas av CSN.⁴² Avgifterna ska betalas inom den tid och på det sätt som CSN bestämmer.⁴³

De administrativa avgifter som CSN tar ut sammanfattas i tabell 4.1 och beskrivs närmare nedan.

³⁸ CSN (2006), s. 6.

³⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Centrala studiestödsnämnden.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ 6 kap. 4 § studiestödslagen (1999:1395).

⁴² Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Centrala studiestödsnämnden.

⁴³ 6 kap. 7 § studiestödsförordningen (2000:655).

Tabell 4.1 Administrativa avgifter inom CSN:s verksamhet 2010

	Beslutsfattare	Beloppet regleras i	Frekvens	Belopp (kr) ¹
STUDIESTÖD				
Beviljning				
Uppläggningsavgift	Regeringen	Studiestödsförordningen	Per kalenderhalvår	150
Återbetalning				
Expeditionsavgift	Regeringen	Studiestödsförordningen	Per år	120
-vid debitering av årsbelopp	Regeringen	Studiestödsförordningen	Per år	50 (SM)/
-vid debitering av kvarstående avgift	Regeringen	Studiestödsförordningen	Per år	120 (SL, AL)
-vid återkrav	Regeringen	Studiestödsförordningen	Per år	100
Tilläggsavgift	Regeringen	Studiestödsförordningen	Per kvarstående avgift	12% (SM)/ 6% (SL, AL) av kvarstående avg.
Påminnelseavgift	Regeringen	Studiestödsförordningen	Per påminnelse	200
Avgift för betalningsföreläggande	Regeringen	Förordningen om avgifter vid Kronofogdemyndigheten	Per föreläggande	300
		Förordningen om ersättning för kostnader i mål om betalningsföreläggande eller handräckning hos Kronofogdemyndigheten	Per föreläggande	340
HEMUTRUSTNINGSLÅN				
Beviljning				
Uppläggningsavgift	Regeringen	Förordningen om hemutrustningslån	Per lån	300
-vid nytt lån	Regeringen	Förordningen om hemutrustningslån	Per lån	100
-vid kompletterande lån				
Återbetalning				
Aviseringsavgift	CSN	-	Per tremånadersperiod	30
Påminnelseavgift	Regeringen	Förordningen om ersättning för inkassokostnader m.m.	Per påminnelse	50
Avgift för betalningsföreläggande	Regeringen	Förordningen om avgifter vid Kronofogdemyndigheten	Per föreläggande	300
		Förordningen om ersättning för kostnader i mål om betalningsföreläggande eller handräckning hos Kronofogdemyndigheten	Per föreläggande	340

1. SM=Studiemedel, SL=Studielån, AL=Annuitetslån.

Administration av studiestöd

Inom studiestödsadministrationen tar CSN ut administrativa avgifter i samband med att studielån beviljas och återbetalas. Avgifterna regleras i studiestödsförordningen (2000:655).

Uppläggningsavgift

När CSN beviljar studielån tar man ut en avgift för de administrativa kostnaderna, en så kallad uppläggningsavgift. Avgiften, som uppgår till 150 kronor, dras automatiskt från den första låneutbetalningen varje termin. De debiterade uppläggningsavgifterna uppgår därför till samma belopp som de

intäktsförda uppläggningsavgifterna, minus eventuella avskrivna uppläggningsavgifter.⁴⁴

Expeditionsavgifter

Även i samband med *debitering av årsbelopp* tar CSN ut en avgift för administrativa kostnader, en så kallad expeditionsavgift. Denna tas ut vid det första betalningstillfället varje år och är lika stor oavsett antalet betalningstillfällen. Låntagaren ska alltså betala hela avgiften senast vid den första avins förfallodag, vilket innebär att den ska vara betald till den sista bankdagen i februari. Expeditionsavgiften uppgår till 120 kronor per år och lån.

En låntagare kan få årsavgiften på studielånet nedsatt på grund av låg inkomst. Om en låntagare beviljats nedsättning betalar han eller hon en preliminär årsavgift. När taxeringen är klar fastställs en slutlig avgift. Om det vid sluttaxeringen visar sig att den slutliga avgiften är högre än den preliminära, ska låntagaren betala mellanskillnaden i efterhand, vilket sker i form av en kvarstående avgift. *Vid debitering av kvarstående avgift* tar CSN ut en expeditionsavgift på 50 kronor per år, oavsett antal betalningstillfällen. Om en låntagare beviljas hel nedsättning av årsbeloppet tas ingen expeditionsavgift ut.⁴⁵

CSN tar också ut en expeditionsavgift *vid återkrav av studiestöd*. Avgiften är 100 kronor per år och återkrav.

Tilläggsavgift

Utöver den kvarstående avgiften ska låntagaren även betala en tilläggsavgift som uppgår till 12 procent av den kvarstående avgiften för studiemedel beviljade före 1989 och till 6 procent för lån beviljade från och med 1989.

Påminnelseavgifter

Vid utebliven eller försenad betalning av debiterade årsbelopp skickar CSN ut en påminnelse till låntagaren om beloppet överstiger 120 kronor. Om låntagaren ändå inte betalar, skickas ytterligare en påminnelse ut.

För att en påminnelseavgift ska kunna debiteras måste fem bankdagar efter förfallodatumet ha passerat. Påminnelser skickas efter varje betalningstillfälle, vilket innebär att CSN maximalt kan ta ut 12 påminnelseavgifter per år och lån. Påminnelseavgiften uppgår till 200 kronor per påminnelse.

Administration av hemutrustningslån

Även inom administrationen av hemutrustningslån tar CSN ut avgifter vid beviljning och återbetalning av lån. Uppläggnings- och aviseringsavgifterna regleras i förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar

⁴⁴ Uppläggningsavgifter kan exempelvis bli avskrivna om kunden ångrar sin utbetalning och återsänder den inom 30 dagar.

⁴⁵ Om låntagaren hunnit betala in expeditionsavgiften innan beslutet om nedsättning fattats, betalas den dock inte tillbaka.

och vissa andra utlänningar. Påminnelseavgiften tas ut med stöd av inkassolagen (1974:182) och med belopp som anges i förordningen (1981:1057) om ersättning för inkassokostnader m.m.

Uppläggningsavgift

När CSN beviljar ett nytt hemutrustningslån tar myndigheten ut en administrativ avgift för uppläggning av lånet. Uppläggningsavgiften är 300 kronor för ett nytt lån och 100 kronor för ett kompletterande lån. Avgiften räknas av från lånesumman när lånet betalas ut.

Aviseringsavgift

Vid återbetalning av hemutrustningslån tar CSN ut en aviseringsavgift. Avgiften uppgår till 30 kronor för varje tremånadersperiod, det vill säga 120 kronor per år. Aviseringsavgiften för hemutrustningslån är den enda avgift för vilken CSN har rätt att bestämma beloppet.

Påminnelseavgift

Vid utebliven eller försenad betalning av hemutrustningslån tar CSN ut en påminnelseavgift. Avgiften uppgår till 50 kronor och tas ut vid varje påminnelse.

Övriga avgifter

Om en låntagare med studielån eller hemutrustningslån inte betalar sina låneskulder eller återkrav efter påminnelser, kan CSN ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten. I dessa fall tas en administrativ avgift ut av Kronofogdemyndigheten som läggs på fordran. Avgiften uppgår till totalt 640 kronor, varav 300 kronor avser avgiften till Kronofogdemyndigheten. De återstående 340 kronorna avser kostnader för CSN:s eget arbete i samband med betalningsföreläggandet.

Den avgift som Kronofogdemyndigheten tar ut för betalningsföreläggandet regleras i förordningen (1992:1094) om avgifter vid Kronofogdemyndigheten. Avgiften för CSN:s kostnader vid betalningsföreläggandet regleras i förordningen (1991:1340) om ersättning för kostnader i mål om betalningsföreläggande eller handräckning hos Kronofogdemyndigheten.

4.3.3 Avgiftsnivåernas utveckling

Hur avgiftsnivåerna för uppläggnings-, expeditions- och påminnelseavgifterna har utvecklats visas i tabell 4.2 Av tabellen framgår att uppläggningsavgifterna inom såväl studiestödsverksamheten som verksamheten för hemutrustningslån varit oförändrade sedan 1993.

Av tabellen framgår vidare att expeditions- och påminnelseavgifterna inom studiestödsverksamheten var oförändrade från 1999 fram till avgiftshöjningen den 1 januari 2010. Avgiftshöjningen innebar att expeditionsavgiften höjdes från 100 till 120 kronor och att påminnelseavgiften höjdes från 120 till 200 kronor. Aviserings- och påminnelseavgifterna inom verksamheten

för hemutrustningslån har höjts vid ett fåtal tillfällen under de senaste tio åren.

Tabell 4.2 Avgiftsbelopp för respektive avgift 1968–2011, kronor

År	STUDIESTÖD				HEMUTRUSTNINGSLÅN			
	Aviser- ingsavg. per avis.	Upplägg- ningsavg. per termin	Expedi- tionsavg. per år	Påmin- nelseavg. per påmin.	Upplägg- ningsavg. 1 per lån	Upplägg- ningsavg. 2 per lån	Aviser- ingsavg. per avis.	Påmin- nelseavg. per påmin.
1968-1980				5				
1981				15				
1982				25				
1983	10			25				
1984	13			25				
1985	13			25				
1986	13			25				
1987	13			50				
1988	13			50				
1989	13			50				
1990	15			50				
1991	18			120			18	30
1992	18			120			18	30
1993	18	150		120	300	100	18	30
1994		150	72	120	300	100	18	30
1995		150	72	120	300	100	18	45
1996		150	72	120	300	100	18	45
1997		150	72	120	300	100	23	45
1998		150	72	120	300	100	23	45
1999		150	100	120	300	100	23	45
2000		150	100	120	300	100	23	45
2001		150	100	120	300	100	23	45
2002		150	100	120	300	100	23	45
2003		150	100	120	300	100	23	45
2004		150	100	120	300	100	23	45
2005		150	100	120	300	100	25	50
2006		150	100	120	300	100	25	50
2007		150	100	120	300	100	25	50
2008		150	100	120	300	100	25	50
2009		150	100	120	300	100	25	50
2010		150	120	200	300	100	25	50
2011		150	120	200	300	100	30	50

Källa: CSN.

4.3.4 CSN har begärt att få bli helt anslagsfinansierade

CSN har i budgetunderlaget för perioden 2012–2014 hemställt om att myndigheten i första hand ska övergå till en modell med hel anslagsfinansiering, där kundernas avgifter levereras via inkomsttitel på statens budget. De problem med den nuvarande finansieringsmodellen som myndigheten redovisat är bland annat att anslagssparande och anslagskredit endast beräknas på delar av intäkterna. Detta gör att CSN har sämre möjligheter än myndigheter som finansieras helt via anslag att parera för svängningar i verksamhetens

omfattning. Därutöver har CSN angett som ett problem att avgiftsintäkterna inte justeras för pris- och löneökningar. De upplevda problemen har accelererat efter det att expeditions- och påminnelseavgifterna höjdes den 1 januari 2010 (se avsnitt 4.3.3), vilket medfört att CSN till en större andel än tidigare finansieras via avgifter.

I andra hand hemställde CSN om att myndigheten årligen ska tillföras en ytterligare anslagsökning motsvarande två procent av omfattningen av de inbetalda avgifterna, vilket skulle motsvara en anslagsökning med nio miljoner kronor per år. Därutöver har CSN även begärt att anslagssparande och anslagskredit ska beräknas på summan av myndighetens totala verksamhetsintäkter, det vill säga både avgiftsintäkter och anslagsintäkter (för- och nackdelar med en sådan modell beskrivs i avsnitt 4.9.1). Enligt CSN skulle ett ökat anslagssparande och ökad anslagskredit ge myndigheten större ekonomiskt handlingsutrymme att möta svängningarna i CSN:s kostnader.

4.4 Intäkter och kostnader för CSN:s avgiftsbelagda verksamhet

4.4.1 Kostnader

Uppläggningsavgifter

I handläggningen av en ansökan om studielån ingår bland annat att pröva om tillräckliga studieresultat uppnåtts och att pröva den studerandes inkomst. Ibland ingår även att granska om utbildningen är berättigad till studiestöd. Ansökningar om studiemedel i Sverige hanteras i vissa fall helt maskinellt, medan ansökningar om studiemedel i utlandet alltid hanteras manuellt. Enligt CSN:s årsredovisning uppgick styckkostnaden⁴⁶ för att handlägga studiemedel i Sverige till 322 kronor per ärende 2010. Motsvarande styckkostnad för handläggning av studiemedel för studier utomlands uppgick till 1 373 kronor per ärende. Med studiemedel avses både studielån och studiebidrag, vilket innebär att även handläggning av studiebidrag ingår i kostnaderna.

Ansökningar om hemutrustningslån handläggs helt manuellt. Hanteringen är dock enligt uppgift från CSN relativt enkel. Styckkostnaden för att hantera ett hemutrustningslån uppgick till 72 kronor 2010.⁴⁷

Expeditionsavgifter

Expeditionsavgifterna för debitering av årsbelopp för studielån hanteras helt maskinellt och motsvaras inte av någon större kostnad för CSN, utöver drift och underhåll av IT-systemen. De som betalar tillbaka sina studielån betalar

⁴⁶ CSN beräknar styckkostnader utifrån respektive verksamhets kostnad enligt resultaträkningen dividerat med antalet ärenden som hanterats i den aktuella verksamheten under året.

⁴⁷ CSN:s årsredovisning 2010. I styckkostnaden ingår, enligt uppgift från CSN, både kostnader för tilldelning och för återbetalning av hemutrustningslån.

även in expeditiönsavgiften, eftersom denna tas ut vid det första betalnings-tillfället varje år.

Handläggning av ansökningar om nedsättning⁴⁸ eller avskrivning⁴⁹ av års-belopp generar däremot en kostnad, i och med att vissa av dessa ärenden hanteras manuellt. Denna del av verksamheten är dock inte avgiftsbelagd. Andelen maskinella beslut varierar beroende på lånetyp. Av alla beslut om nedsättning under 2010 var i genomsnitt 75 procent maskinella, medan 60 procent av alla beslut om avskrivning var maskinella. Styckkostnaden för nedsättning uppgick till 112 kronor per ärende 2010. Motsvarande styck-kostnad för ett avskrivningsärende var 1 015 kronor. Antalet personer som begär nedsättning eller avskrivning utgör dock en relativt liten andel av det totala antalet återbetalningsskyldiga låntagare.⁵⁰

Aviseringsavgiften för hemutrustningslån tas ut i samband med att avierna för återbetalning av lån skickas ut. Hanteringen sker, liksom för studielån, helt automatiskt och medför inga större kostnader för CSN utöver drift och underhåll av systemstödet.

Påminnelseavgifter

Hanteringen av påminnelseavgifterna är helt maskinell, såväl för studielån som för hemutrustningslån. För CSN medför denna hantering därför endast kostnader för drift och underhåll av IT-systemen. För staten innebär det dock en kostnad i form av ökade räntekostnader om lånen inte betalas till-baka i tid eller inte alls betalas tillbaka.

4.4.2 Intäkter

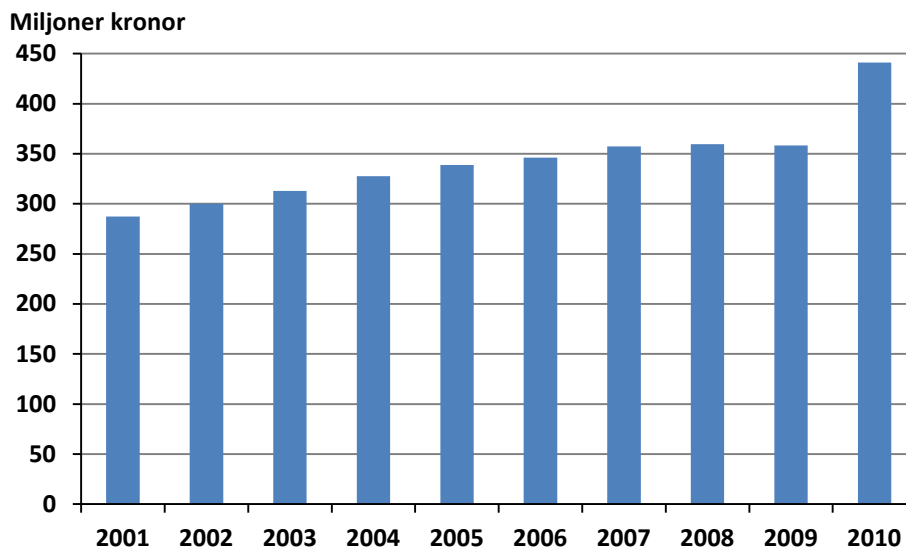
I diagram 4.1 redovisas CSN:s intäkter från inbetalda avgifter inom studie-stödsverksamheten och administrationen av hemutrustningslån under perio-den 2001–2010. Av diagrammet framgår att avgiftsintäkterna ökat konti-nuerligt under hela perioden, med undantag för en mindre minskning 2009. Mellan 2009 och 2010 ökade intäkterna från inbetalda avgifter relativt mycket, vilket beror på den avgiftshöjning som nämndes i avsnitt 4.3.3.

⁴⁸ Nedsättning av årsbelopp beviljas främst på grund av låg inkomst eller studier.

⁴⁹ Avskrivningar av lån kan antingen initieras av låntagaren själv genom en ansökan (t.ex. på grund av sjukdom) eller av CSN (t.ex. på grund av dödsfall eller ålder).

⁵⁰ År 2010 fick 12 procent av totala antalet återbetalningsskyldiga låntagare beslut om nedsättning av årsbelopp. Motsvarande andel för beslut om avskrivning var 5 procent.

Diagram 4.1 Intäkter från inbetalda avgifter (studiestöd och hemutrustningslån) 2001–2010, miljoner kronor

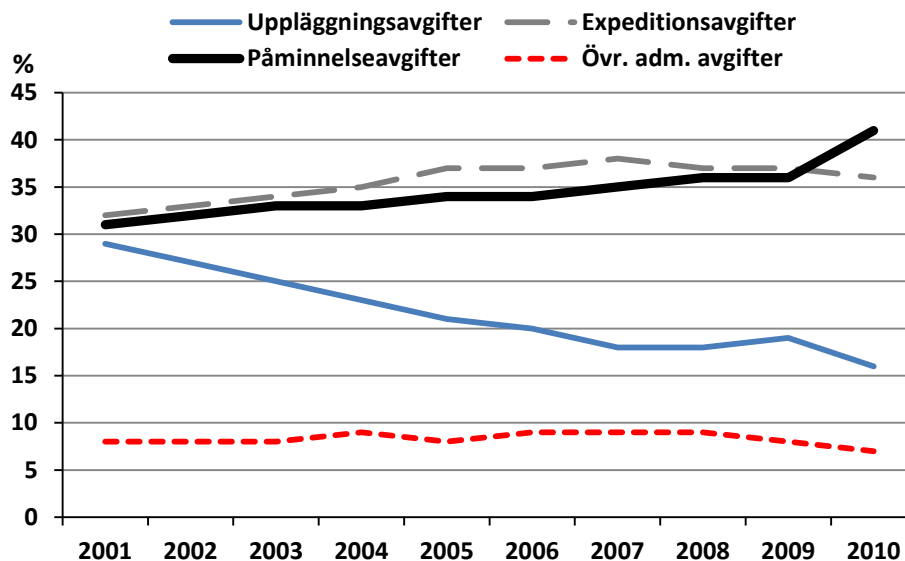


Källa: CSN.

Av diagram 4.2 framgår att intäkterna från inbetalda avgifter främst utgörs av intäkter från uppläggnings-, expeditions- och påminnelseavgifter. Övriga administrativa avgifter, exempelvis tilläggsavgifter, utgör endast en mindre andel av avgiftsintäkterna. Uppläggnings-, expeditions- och påminnelseavgifterna utgjorde ungefär 30 procent vardera av de inbetalda avgifterna 2001, medan övriga administrativa avgifter uppgick till cirka 10 procent. Påminnelseavgifternas andel har därefter ökat kontinuerligt, från 31 procent 2001 till 41 procent 2010. Uppläggningsavgifterna har däremot minskat i andel under samma period, från 29 till 16 procent. Påminnelseavgifterna ökade relativt mycket både i absoluta tal och som andel av de totala avgiftsintäkterna mellan 2009 och 2010. Detta beror både på avgiftshöjningen den 1 januari 2010 och på en volymökning⁵¹. Expeditionsavgifternas andel har också ökat över tid, men under de senaste åren har andelen minskat något. Andelen intäkter från övriga administrativa avgifter har inte varierat så mycket över tid, men även här har andelen minskat något de senaste åren.

⁵¹ Enligt CSN:s årsredovisning för 2010 förklaras volymökningen främst av att höjningen av påminnelseavgiften från 120 till 200 kronor medförde att återbetalare från och med 2010 debiteras påminnelseavgifter även för tidigare obetalda påminnelseavgifter (CSN ut skickar en påminnelse till låntagaren om det obetalda beloppet överstiger 120 kronor).

Diagram 4.2 Respektive avgifts andel (%) av de totala intäkterna från inbetalda avgifter (studiestöd och hemutrustningslån) 2001–2010



Källa: CSN och egna beräkningar.

4.4.3 Avgiftsintäkter kopplade till kostnader för den avgiftsbelagda verksamheten

CSN behöver inte särredovisa avgiftsintäkter kopplade till respektive avgiftsbelagd verksamhet i årsredovisningen, eftersom avgiftsintäkterna enligt regleringsbrevet ska bidra till att finansiera hela verksamheten, det vill säga intäkterna ska till en obestämd del täcka hela verksamhetens kostnader. För att få en indikation på hur stor andel av de totala kostnaderna för respektive avgiftsbelagd verksamhet som täcks av avgifter har Statskontoret ändå valt att redovisa dessa uppgifter.

I tabell 4.3, som avser perioden 2008–2010, redovisas intäkterna från respektive avgift (avser inbetalda avgifter) och de totala kostnaderna för respektive avgiftsbelagd verksamhet.⁵² Intäkterna och kostnaderna redovisas här separat för studiestöd respektive hemutrustningslån. I tabellen redovisas även hur stor andel av de totala kostnaderna som avgiftsintäkterna står för.

Beviljning av studiemedel har under perioden 2008–2010 finansierats med avgifter till mellan 17 och 18 procent, medan återbetalning av studiemedel till största delen finansierats med avgifter. I kostnaden för beviljning av studiemedel ingår dock även kostnaden för beviljning av studiebidrag. I

⁵² Vid beräkning av kostnader för respektive verksamhet fördelar CSN kostnaderna så långt som möjligt utifrån tidrapportering och ett antal fördelningsnycklar för kostnader som inte direkt kan hänföras till tidrapportering, exempelvis avtalskostnader. Detta framgår av årsredovisningen för 2010. Gemensamma kostnader som inte kan fördelas på detta sätt har myndigheten valt att fördela andelsmässigt.

kostnaden för återbetalning av studiemedel ingår även kostnaden för ned-sättnings- och avskrivningsärenden. Detta är verksamheter som inte är avgiftsbelagda.

År 2010 ökade avgiftsintäkterna för återbetalning av studiemedel kraftigt till följd av avgiftshöjningarna, vilket ledde till att avgiftsintäkterna översteg kostnaderna detta år. Avgiftsfinansieringen inom hemutrustningslån har varierat under den studerade perioden och har uppgått till mellan en tredjedel och hälften av kostnaderna.

Tabell 4.3 Avgiftsintäkter och kostnader (totalt) för respektive avgiftsbelagd verksamhet 2008–2010, miljoner kronor

	2008			2009			2010		
	Avgifts- intäkter	Kost- nader	Int. andel av kostn.	Avgifts- intäkter	Kost- nader	Int. andel av kostn.	Avgifts- intäkter	Kost- nader	Int. andel av kostn.
<u>Beviljning studiemedel</u>	63	356	18%	67	387	17%	69	416	17%
Uppläggningsavgifter	63			67			69		
<u>Återbetalning studiemedel</u>	260	279	93%	259	298	87%	336	300	112%
Expeditionsavgifter	131			131			157		
Påminnelseavgifter	129			128			180		
Övriga avgifter	32			29			31		
<u>Hemutrustningslån</u>	5	10	50%	4	13	34%	5	12	39%
Uppläggningsavgifter	2			2			1		
Aviseringsavgifter	2			2			2		
Påminnelseavgifter	1			1			1		
Övriga avgifter	0			0			0		

Källa: CSN och egna beräkningar.

Anm. Avser inbetalda avgifter.

4.5 Avgiftsprognoser

CSN tar fram prognoser för avgiftsinkomster till regeringen dels i enlighet med återrapporteringskraven i regleringsbrevet, dels i samband med budget-underlaget. CSN följer även upp avgiftsprognoserna internt i samband med mål- och resultatdialogerna. Prognoserna baseras på olika variabler för de olika avgiftstyperna.

Inkomster från uppläggningsavgifter för studielån är relativt enkla för CSN att beräkna. Prognoserna baseras på dels antalet studerande, dels lånebenägenhet. Antalet studerande beräknas både utifrån antal utbildningsplatser (känt) och utifrån hur stor andel av ungdomskullarna som brukar gå vidare till högre studier (historiska data). Lånebenägenheten beräknas utifrån hur stor andel av studenterna som brukar ta lån (historiska data).

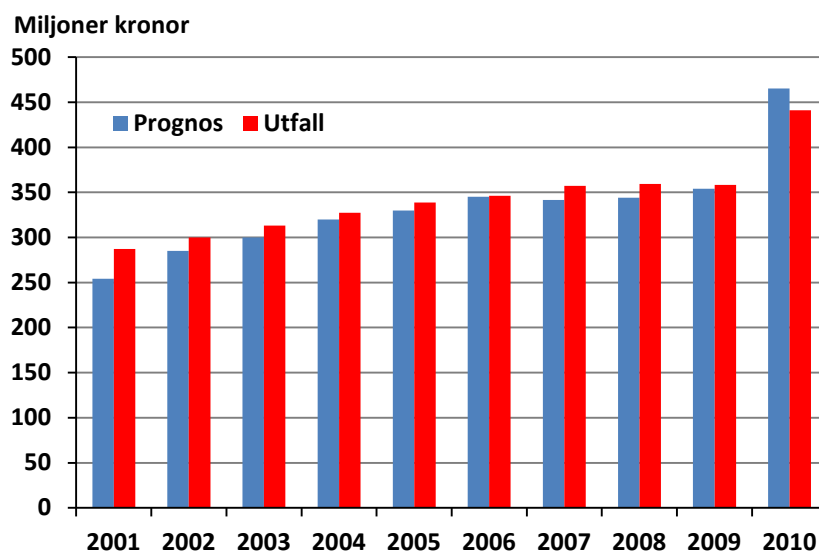
Prognoser för inkomster från expeditions- och påminnelseavgifter baseras på hur många återbetalare som finns i systemet (känt), hur stor andel som

brukar betala i tid respektive som får påminnelser (historiska data) och hur stor andel som brukar betala in efter påminnelser (historiska data).

För påminnelseavgifter finns en osäkerhetsfaktor i form av en fördröjningseffekt mellan debiterade och inbetalda avgifter. Endast hälften av de påminnelseavgifter som debiteras under ett år kommer in samma år. Cirka 30 procent av påminnelseavgifterna som kommer in under ett år avser avgifter som debiterats föregående år och cirka 20 procent avser avgifter som debiterats två år tidigare eller mer. Någon motsvarande fördröjningseffekt finns inte när det gäller uppläggningsavgifter, eftersom uppläggningsavgiften tas ut i samband med att studielånet betalas ut varje termin.

I diagram 4.3 visas prognoser och utfall för respektive avgift under perioden 2001–2010. Av diagrammet framgår att prognoserna slår relativt väl in, med undantag för några år. Differensen i början av perioden kan troligen förklaras av att finansieringsmodellen var ny och att prognosarbetet ännu inte funnit sin form. Differensen 2010 förklaras främst av att påminnelseavgiften höjdes från 120 till 200 kronor, en höjning som medförde att en större andel av avgiftsintäkterna än beräknat avsåg påminnelseavgifter som debiterats 2009 eller tidigare, det vill säga avgifter som avsåg den tidigare lägre avgiftsnivån.⁵³ Eftersom avgifterna inte hade höjts sedan nuvarande finansieringsmodell infördes, saknade CSN erfarenhet av att bedöma effekter av avgiftshöjningar.

Diagram 4.3 Prognos och utfall för inbetalda avgifter 2001–2010, miljoner kronor



Källa: CSN.

⁵³ CSN (2011a), s. 25.

Värt att notera i diagram 4.3 är att utfallet under hela perioden legat över prognosen, med undantag för 2010. Om man studerar prognos och utfall för respektive avgift (se tabell 4.4) framgår att utfallet har legat under prognosen endast för uppläggningsavgifter och, i några fall, för övriga administrativa avgifter. Eftersom intäkterna från främst påminnelseavgifterna, men även expeditionsavgifterna, är svårare att prognostisera är CSN troligen mer försiktig i sina prognoser för dessa avgifter.

Tabell 4.4 Prognos och utfall för inbetalda avgifter 2001–2010, miljoner kronor

	Uppläggningsavgifter			Expeditionsavgifter			Påminnelseavgifter			Övr. adm. avgifter		
	Prognos	Utfall	Prognos	Prognos	Utfall	Prognos	Prognos	Utfall	Prognos	Prognos	Utfall	Prognos
2001	73	83	10	73	92	19	88	89	1	20	23	3
2002	81	81	0	93	99	6	92	96	4	19	24	5
2003	75	78	3	99	106	7	99	103	4	27	25	-2
2004	76	75	-1	111	115	4	107	108	1	26	29	3
2005	77	71	-6	116	125	9	112	115	3	25	27	2
2006	74	69	-5	126	128	2	114	118	4	31	31	0
2007	66	64	-2	129	136	7	115	125	10	31	32	1
2008	66	65	-1	132	133	1	117	129	12	29	32	3
2009	65	68	3	131	133	2	128	129	1	30	29	-1
2010	74	71	-3	159	159	0	203	181	-22	29	31	2

Källa: CSN och egna beräkningar.

4.6 CSN:s administrativa avgifter – frivilliga eller belastande?

4.6.1 Tidigare uttalanden

Riksrevisionen (RiR) har i en granskning av statens uttag av tvingande avgifter ifrågasatt om CSN:s påminnelseavgifter vid föresenad återbetalning av lån är att betrakta som en avgift i regeringsformens mening.⁵⁴ Inga kostnader har beräknats för att hantera påminnelserna utan avgiftsnivån är snarare satt i förebyggande syfte för att förhindra att årsbeloppen inte betalas i tid. Förseningsavgifter är enligt RiR att betrakta som en sanktion. RiR rekommenderade regeringen att pröva om påminnelseavgifterna är att betrakta som en avgift och återkomma till riksdagen med ett förtydligande.

Finansutskottet avstyrkte RiR:s förslag av två skäl. Dels hade några frågor om oklara bemyndiganden redan behandlats av riksdagen, dels hade regeringen tagit initiativ till en mer långtgående översyn av statens avgifter.⁵⁵ Regeringen tillsatte därefter en utredning med uppdrag att klargöra vissa frågor om gränsdragningen mellan offentligrättsliga avgifter och andra avgifter av liknande karaktär som staten tar ut. Utredningen, som antog

⁵⁴ Riksrevisionen (2004), Rätt avgifter? Statens uttag av tvingande avgifter (RiR 2004:17).

⁵⁵ Finansutskottets betänkande 2004/05:FiU30.

namnet Avgiftsutredningen, överlämnade sitt betänkande till regeringen i december 2007.⁵⁶

Avgiftsutredningen menade att CSN:s påminnelseavgifter bara är en sida av ett i grunden gynnande regelkomplex, som den enskilde tar i anspråk helt frivilligt. Med ett sådant synsätt blir påminnelseavgifter i stället att betrakta som frivilliga avgifter. Detta gäller även CSN:s övriga avgifter. Avgiftsutredningen hänvisade till vissa uttalanden i den juridiska doktrinen.⁵⁷

4.6.2 Gränsen mellan belastande och frivillig avgift

För att kunna avgöra om CSN:s avgifter är att betrakta som belastande eller frivilliga är det nödvändigt att belysa gränsen mellan dessa båda avgiftstyper.

Det finns inte någon närmare definition av vad som anses vara en belastande avgift. Av lagtexten framgår dock att det ska vara fråga om ett förhållande mellan enskilda och det allmänna, som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.⁵⁸ Några exempel på belastande avgifter är avgifter för körkort, pass, inspektion av fartyg, byte av namn och kontroll av läkemedel.

Enligt uttalanden i förarbetena avses med ”ingrepp” sådana åtgärder från normgivarens sida som allmänt innebär inskränkningar i den enskildes ditillsvarande handlingsfrihet, möjligheter att förfoga över egendom etcetera. Innebörden av uttrycket ingrepp kan enligt uttalanden i litteraturen skifta över tiden.

När det gäller gränsdragningen mellan belastande och frivilliga avgifter sägs i förarbetena att avgörande vikt ska fästas vid om de enskilda befinner sig i en sådan situation att de rättsligt eller faktiskt kan anses tvingade att betala avgiften. Graden av tvång får avgöras från fall till fall efter en helhetsbedömning.⁵⁹ I praktiken är det dock inte alltid lätt att skilja mellan en belastande avgift och en avgift för en frivilligt efterfrågad vara eller tjänst.

Även om det inte klart framgår av lagtexten, får enligt den juridiska doktrinen (Håkan Strömberg) uttrycket ”skyldigheter för enskilda” tolkas så att det avser ensidigt dikterade förpliktelser, däremot inte förpliktelser som den enskilde kan anses ha frivilligt underkastat sig. Principen att belastande avgifter inte tas ut vid förpliktelser som den enskilde frivilligt har underkastat sig bör dock enligt Strömberg inte drivas för långt. Ofta kan den enskilde sägas frivilligt ha gett sig in i en situation som träffas av en föreskrift (exempelvis av en avgift), utan att han för den skull kan sägas ha frivilligt underkastat sig föreskriften. Strömberg anser till exempel att det inte har

⁵⁶ SOU 2007:96, Avgifter.

⁵⁷ Strömberg (1999), Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 3:e u., s. 162, Holmberg, Stjernquist (2003), Vår författning, s. 335 f. samt Brommé, Eklundh (1976), StvT, s. 39 f.

⁵⁸ 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen.

⁵⁹ Prop. 1973:90 s. 218.

varit lagstiftarens mening att den som frivilligt ger sig ut för att köra bil och därmed måste följa trafikreglerna ska anses frivilligt ha underkastat sig dessa regler.⁶⁰

Författningar som reglerar förmåner till enskilda innehåller ibland föreskrifter om avgiftsskyldighet. Om dessa föreskrifter inte har karaktären av villkor för att någon ska få en förmån utan slår fast ovillkorliga skyldigheter, bedöms de som betungande föreskrifter.⁶¹ Det innebär att den föreskrivna avgiften ska betraktas som en belastande avgift.

En avgift är frivillig om den utgör en rimlig ersättning för en frivilligt använd vara eller tjänst. När en avgift betalas frivilligt som ersättning för en vara eller tjänst och avser att bidra till eller helt täcka statens kostnader inom det aktuella verksamhetsområdet, bör avgiftssättningen falla inom regeringens kompetensområde. När avgiftssättningen däremot syftar till intäkter som klart överstiger statens kostnader, bör avgiftssättningen enligt förarbetena anses falla inom riksdagens kompetensområde även om den avser en avgift för en vara eller tjänst som är frivilligt efterfrågad.⁶²

Avgiftssättningen inom ett verksamhetsområde bör vidare betraktas som en helhet. Det kan inte uteslutas att en avgift inom ett verksamhetsområde får innebära ett överuttag och ändå tillhöra regeringens kompetensområde, om andra avgifter inom samma verksamhetsområde lämnar motsvarande underuttag.⁶³

Som exempel på avgifter som ska anses belastande därför att motprestationen har ett värde enbart i förhållande till en tvingande reglering brukar anses avgifter för obligatoriska registreringar, för pass eller körkort och för tullförrättningar. Som exempel på avgifter som mycket väl har ett självständigt värde men som ändå ska anses belastande därför att de är obligatoriska kan nämnas avgifter för lotsning och besiktning.⁶⁴

4.6.3 Sanktionsavgifter

Från de belastande avgifterna måste man skilja ut sanktionsavgifterna. Dessa tas visserligen ut med stöd av regeringsformens bestämmelser om betungande offentligrättsliga föreskrifter⁶⁵ och kallas för avgifter, men de kan ändå inte anses vara avgifter i regeringsformens mening.

Sanktionsavgifterna intar en mellanställning mellan egentliga avgifter och brottspåföljder. Det som utmärker sanktionsavgifter är att de betalas till det allmänna och utgör en form av ekonomisk påföljd för överträdelse av särskilda författningsbestämmelser. Det utgår inte någon motprestation och

⁶⁰ Strömberg (1999), s. 76.

⁶¹ Det innebär att de faller de in under 8 kap 2 § första stycket 2 regeringsformen.

⁶² Prop. 1973:90, s. 218, och prop. 1975:8, s. 46.

⁶³ Prop. 1973:90, s. 218.

⁶⁴ SOU 2007:96, s. 54.

⁶⁵ 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen.

sanktionsavgifter påminner på så vis om böter. Sanktionsavgifter kan dock till skillnad från straffrättsliga påföljder påföras både fysiska och juridiska personer.

Sanktionsavgifterna berördes inte särskilt i förarbetena till regeringsformen. Det kan förklaras med att de utgör ett relativt nytt inslag i den svenska rättsordningen. Sanktionsavgifter har kommit att användas i större omfattning och har tilldragit sig större uppmärksamhet först när regeringsformen trätt i kraft 1974. Som exempel på sanktionsavgifter kan nämnas miljöskänkionsavgifter och skattetillägg enligt skatteförfattningar. Miljöskänkionsavgiften ska betalas av en näringsidkare som i sin näringsverksamhet bland annat åsidosätter föreskrifter som har meddelats enligt miljöbalken, påbörjar en tillståndspliktig verksamhet utan tillstånd eller åsidosätter tillstånd eller villkor enligt miljöbalken.

Även vissa försenings-, dröjsmåls- och påminnelseavgifter torde vara att betrakta som sanktionsavgifter. Förseningsavgifter som betalas av aktiebolag som inte har lämnat in sin årsredovisning i tid till Bolagsverket enligt årsredovisningslagen (1995:1554) torde vara att anse som en sanktionsavgift. Detsamma gäller förseningsavgift enligt ellagen (1997:857), som är konstruerad på motsvarande sätt. Den betalas av företag som bedriver nätverksamhet och som inte har lämnat in årsrapport och revisorsintyg. Enligt lagen (2003:113) om elcertifikat ska den som tidigare var kvotpliktig enligt lagen lämna in en slutlig deklaration till tillsynsmyndigheten när kvotplikten upphör. Om deklarationen inte lämnas i rätt tid ska den deklarationsskyldige betala en förseningsavgift. Dessa förseningsavgifter är samtliga reglerade i lag.

Riksdagen kan delegera rätten att besluta om sanktionsavgifter till regeringen.⁶⁶ Det förutsätter dock att sanktionsavgiften inte kan betecknas som ”rättsverkan av brott”, det vill säga att överträdelsen som ligger till grund för sanktionsavgiften inte är belagd med straff. Flertalet sanktionsavgifter förutsätter emellertid inte att något brott är begånget.

4.6.4 Statskontorets bedömning

Vid gränsdragningen mellan belastande avgift och frivillig avgift ska enligt förarbetena avgörande vikt läggas vid om de enskilda befinner sig i en sådan situation att de rättsligt eller faktiskt kan anses tvingade att betala avgiften. Frågan får avgöras för varje särskilt fall efter en helhetsbedömning.⁶⁷

Som nämndes i avsnitt 4.6.2 bör man, enligt doktrinen, inte driva principen att belastande avgifter inte tas ut vid skyldigheter som den enskilde har underkastat sig frivilligt för långt. Det förekommer att den enskilde frivilligt ger sig in i en situation och då blir skyldig att följa en föreskrift (exempelvis

⁶⁶ Detta sker i så fall med stöd av 8 kap. 3 § regeringsformen.

⁶⁷ Prop. 1973:90, s.218.

betala en avgift), utan att han för den skull kan sägas ha frivilligt underkastat sig föreskriften. Som exempel gavs att den som frivilligt ger sig ut för att köra bil, och därmed blir skyldig att följa trafikreglerna, inte kan anses frivilligt ha underkastat sig dessa regler.⁶⁸

Ett liknande resonemang kan föras när det gäller studiestödet och lån till hemutrustning. Det är visserligen frivilligt för den enskilde att till exempel studera vid en högskola och även att uppbära studiemedel. De administrativa avgifterna kan dock i realiteten inte betraktas som frivilliga för de enskilda. Lån för att finansiera studier kan man visserligen få från andra än CSN, till exempel privata banker. CSN:s verksamhet kan ändå inte anses vara konkurrensutsatt i den meningen att de enskilda har faktiska möjligheter att välja mellan CSN:s tjänster och andra tjänster som erbjuds av aktörer på den privata marknaden. Att ta emot studiestöd, i form av bidrag och lån, är den möjlighet att finansiera sina studier som samhället erbjuder och ett av målen för politiken är att studiestödet ska vara rekryterande och därmed bidra till ett högt deltagande i utbildning. Ett annat mål är att studiestödet ska utjämna skillnader mellan individer och grupper i befolkningen. CSN:s verksamhet bedrivs med författningsstöd och i praktiken har myndigheten ensamrätt i landet.

Det förekommer relativt ofta att författningar som reglerar förmåner till enskilda innehåller föreskrifter om avgifts-, ersättnings- eller återbetalningsskyldighet. Om dessa föreskrifter inte har karaktären av villkor för åtnjutande av en förmån utan avser att ge upphov till ovillkorliga förpliktelser, till exempel en skyldighet att betala en avgift, så handlar det om betungande föreskrifter. Denna uppfattning har framförts i doktrinen av Håkan Strömberg⁶⁹ och även den talar för att CSN:s administrativa avgifter ska betraktas som belastande avgifter.

Samtidigt har Avgiftsutredningen⁷⁰ menat att CSN:s påminnelseavgifter bara är en sida av ett i grunden gynnande regelkomplex, som den enskilde tar i anspråk helt frivilligt. Med ett sådant synsätt blir påminnelseavgifter, och även CSN:s övriga avgifter, i stället att betrakta som frivilliga avgifter.

Gränsdragningen mellan frivilliga och belastande avgifter är inte helt tydlig. Redogörelsen ovan visar att det är möjligt att komma fram till olika slutsatser när det gäller CSN:s administrativa avgifter. Enligt ESV:s bedömning är lån från CSN en förmån och innebär därmed inget ingrepp i den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden. ESV betraktar alltså CSN:s avgifter som frivilliga. Vid en sammantagen bedömning finner Statskontoret dock att CSN:s administrativa avgifter är att betrakta som belastande avgifter.

⁶⁸ Strömberg (1999), s. 76.

⁶⁹ Strömberg (1999), s. 161.

⁷⁰ SOU 2007:96, s. 102.

Det kan tilläggas att regeringen för närvarande betraktar CSN:s administrativa avgifter som belastande avgifter, vilket påverkar regeringens styrning av myndigheten. Exempelvis är det regeringen som bestämmer avgiftsnivåerna. Statskontoret kan inte se något skäl att ändra på detta förhållande.

Nästa fråga är om CSN:s påminnelseavgifter (som tas ut vid administration av studiestöd och lån av hemutrustning) är avgifter i regeringsformens mening eller om de kan betraktas som sanktionsavgifter.

Det som talar för att det rör sig om en sanktionsavgift är att det inte utgår någon motprestation. Påminnelseavgifterna är tänkta att vara en ekonomisk påföljd som drabbar den enskilde vid utebliven eller försenad betalning. Det finns på så vis likheter med en straffrättslig sanktion, exempelvis böter. Dessutom utgår inte regeringen från CSN:s faktiska kostnader när den beslutar om avgiftsnivån. Avgiftsnivån bestäms i förebyggande syfte och för att förhindra sena inbetalningar. Även detta faktum tyder på att CSN:s påminnelseavgifter inte är avgifter i regeringsformens mening.

Sammantaget finner Statskontoret att CSN:s påminnelseavgifter inte är en avgift. Avgifterna torde i stället vara att betrakta som sanktionsavgifter.

Eftersom sanktionsavgifter inte är att betrakta som en avgift i regeringsformens mening, ska intäkterna bruttoredovisas och intäkterna från påminnelseavgifter kan heller inte disponeras av CSN.

4.7 Uppfyller avgifterna riktlinjerna för specialdestination av belastande avgifter?

Som nämndes i avsnitt 4.2.1 har riksdagen beslutat om ett antal riktlinjer för specialdestination av belastande avgifter. Riktlinjerna är inte tvingande men anses ändå ha stor betydelse för riksdagens handlingsfrihet. Nedan redovisas Statskontorets bedömning av i vilken mån de belastande avgifterna inom CSN uppfyller riktlinjerna.

1. Det är avgifter i en verksamhet vars omfattning styrs av efterfrågan även om denna föranleds av ett rättsligt tvång

Enligt regeringen ska de varor och tjänster som berörs av belastande avgifter efterfrågas av enskilda, även om det ligger i sakens natur att det inte är en helt frivillig och spontan efterfrågan, utan att det i bakgrunden finns ett rättsligt tvång.⁷¹

Omfattningen av CSN:s verksamhet när det gäller beviljning av lån, både studielån och hemutrustningslån, styrs av efterfrågan. Studerande efterfrågar lån för att finansiera sina studier och omfattningen varierar bland annat med antalet utbildningsplatser. Hur många hemutrustningslån som beviljas styrs

⁷¹ Prop. 2010/11:40, s. 43.

av efterfrågan och varierar bland annat med omfattningen av flyktinginvandringen.

Omfattningen av återbetalningsverksamheten kan till viss del sägas styras av efterfrågan. För att slippa betala en alltför hög ränta vill de flesta låntagare kunna betala av på sina lån. Omfattningen av återbetalningsverksamheten styrs av hur många låntagare som kan och vill betala tillbaka sina lån. I grunden finns dock ett rättsligt tvång. Antalet återbetalningsskyldiga låntagare varierar över tid men stocken låntagare är relativt stabil mellan åren.

När det gäller låntagare som väljer att inte betala in sin årsavgift eller väljer att inte betala den i tid kan det dock inte sägas att omfattningen av verksamheten styrs av efterfrågan. Påminnelseavgifterna handlar snarare om att styra ett beteende än om en motprestation från statens sida (se avsnitt 4.6.4).

2. Verksamhetens intäkter, kostnader och resultat särredovisas och framgår av myndighetens årsredovisning

Eftersom det ekonomiska målet för CSN:s avgiftsbelagda verksamhet är att intäkterna från avgifter till en obestämd del ska bidra till finansieringen av hela verksamheten, finns inget krav på att myndigheten ska särredovisa avgiftsintäkter, kostnader och resultat för respektive avgiftsbelagd verksamhet. I årsredovisningen redogör CSN däremot för de totala intäkterna och kostnaderna för respektive verksamhet, bland annat studiemedel, återbetalning och hemutrustningslån.

3. Detta främjar möjligheterna till hög effektivitet och service i verksamheten

När beslut om specialdestination av inkomster från belastande avgifter fattas ska det enligt regeringen alltid vara av omsorg om verksamheten, i första hand effektiviteten i förhållande till syftet men också service i förhållande till användarna.⁷²

Om avgifter specialdestineras till en viss verksamhet förbättras enligt regeringen förutsättningarna för myndigheten att anpassa verksamheten till bland annat efterfrågan. När volymerna ökar får detta, till skillnad från vid anslagsfinansiering, direkt genomslag på myndighetens intäkter, vilket gör att myndigheten direkt kan använda intäkterna i verksamheten. CSN har dock svårt att möta variationer i efterfrågan genom att snabbt anpassa kostnaderna nedåt, eftersom dessa till stor del är volymoberoende eller trögrörliga. Kostnader för IT-investeringar och hyresavtal löper ofta över flera år och de arbetsrättsliga reglerna gör det svårt att snabbt säga upp personal. På längre sikt finns det däremot större möjligheter att anpassa kostnaderna nedåt.

⁷² Prop. 2010/11:40, s. 44.

Möjligheterna att möta variationer i efterfrågan med god servicenivå förbättras enligt regeringen också om verksamheten tämligen snabbt kan anpassas till förändringar i intäkter, kostnader och efterfrågan. Om myndigheten får disponera avgiftsintäkterna kan den genom olika avgiftsnivåer möta efterfrågan från enskilda eller styra efterfrågan så att myndighetens resurser kan användas så effektivt som möjligt. Exempelvis låter Tullverket sina förrättningsavgifter variera beroende på tid och plats för klarering.⁷³ Eftersom regeringen beslutar om avgiftsnivåerna (förutom aviseringsavgiften vid återbetalning av hemutrustningslån) har CSN dock små möjligheter att anpassa dessa efter efterfrågan.

Påminnelseavgifterna har en särställning i detta sammanhang. CSN har, åtminstone i teorin, inga incitament att effektivisera återbetalningsverksamheten. Ju fler låntagare som inte betalar in sina lån i tid, desto högre intäkter för CSN.

4. En god styrning och kontroll av verksamheten kan säkerställas

Som nämndes i avsnitt 4.2.1 är den största nackdelen med specialdestination av belastande avgifter att det försvårar för riksdagen att få en fullständig bild av statens verksamhet och att kunna pröva hur inkomster och utgifter ska prioriteras mellan olika ändamål.

För att få en lämplig styrande effekt på det sätt på vilket myndigheten utför verksamheten, bör avgifterna enligt regeringen sättas på sådan nivå att de når full kostnadstäckning eller att avgiften täcker alla kostnader utöver en i förväg angiven och kvantitativt bestämd anslagsfinansiering.⁷⁴ Om det finns ett bestämt ekonomiskt mål för verksamheten, det vill säga att inkomsterna helt eller till en bestämd del ska täcka utgifterna, ska avgiftsinkomsterna redovisas vid sidan av statens budget. Om det inte finns något bestämt ekonomiskt mål, ska avgiftsinkomsterna i stället redovisas mot anslag.

Det ekonomiska målet för CSN:s avgiftsbelagda verksamhet är att avgiftsintäkterna till en obestämd del ska bidra till hela verksamheten. CSN särredovisar därmed inte heller i vilken mån avgifterna täcker kostnaderna i den avgiftsbelagda verksamheten. Regeringen och riksdagen har därmed små möjligheter att styra och kontrollera på vilket sätt CSN utför verksamheten.

5. Utgiftstaket justeras så att det behåller den avsedda finansiella stramheten

Riktlinjerna för specialdestination av belastande avgifter är i första hand tänkta att användas vid beslut om en ny belastande avgift ska specialdestineras eller inte. I uppdraget till Statskontoret framgår dock att riktlinjerna ska beaktas. CSN har undantagits från kravet om bruttoredovisning av belastande avgifter. I samband med övergången till nettoredovisning gjordes

⁷³ SOU 2007:96, s. 68.

⁷⁴ Prop. 2010/11:40, s. 43.

dock ingen teknisk justering av utgiftstaket, vilket innebär att den finansiella stramheten inte behövs.

4.7.1 Sammanfattning

I tabell 4.5 sammanfattas Statskontorets bedömningar av i vilken mån CSN:s avgifter uppfyller riktlinjerna för specialdestination av belastande avgifter. Tabellen visar att påminnelseavgifterna inte uppfyller någon av riktlinjerna, medan uppläggnings- och expeditonsavgifterna endast uppfyller en av de fyra riktlinjer som är aktuella i detta fall. Ytterligare en riktlinje uppfylls delvis.

Tabell 4.5 Statskontorets bedömningar av i vilken mån CSN:s avgifter uppfyller riktlinjerna för specialdestination av belastande avgifter

	Uppläggnings- avgifter	Expeditions- avgifter	Påminnelse- avgifter
1. Verksamhetens omfattning styrs av efterfrågan	Ja	Ja	Nej
2. Intäkter, kostnader och resultat särredovisas i årsredovisningen	Nej	Nej	Nej
3. Främjar möjligheter till hög effektivitet och service	Delvis	Delvis	Nej
4. Säkerställer en god styrning och kontroll av verksamheten	Nej	Nej	Nej
5. Utgiftstaket justeras så att det behåller den avsedda finansiella stramheten	–	–	–

4.8 För- och nackdelar med nuvarande modell

Den nuvarande finansieringsmodellen har för- och nackdelar jämfört med alternativet hel anslagsfinansiering. De påverkar förutsättningarna både för CSN att kunna styra, planera och effektivisera verksamheten och för riksdagen och regeringen att kunna styra och kontrollera verksamheten.

4.8.1 Fördelar

Volymförändringar får direkt genomslag på intäkterna

En fördel med den nuvarande finansieringsmodellen är att volymförändringar under året påverkar intäkterna direkt. Vid hel anslagsfinansiering tilldelas myndigheten i stället ett visst belopp i början av året, oavsett hur volymerna förändras under året.

När volymerna ökar under året leder det till ökade intäkter som kan användas i verksamheten direkt. Sedan nuvarande finansieringsmodell infördes 2001 har CSN:s avgiftsintäkter ökat i stort sett varje år. CSN har också klarat ekonomin inom givna ramar sedan modellen infördes (se avsnitt 2.5).

När volymerna minskar får detta också direkt genomslag på intäkterna. Jämfört med hel anslagsfinansiering har myndigheten större incitament att effektivisera verksamheten, eftersom minskade avgiftsintäkter tvingar fram effektiviseringar. Anslagsfinansiering kräver att regeringen har god kunskap om verksamheten och dess kostnader och justerar anslaget, så att stramheten i den ekonomiska styrningen kan behållas.

Större utrymme på statens budget

Jämfört med hel anslagsfinansiering medför den nuvarande finansieringsmodellen en fördel för staten. Eftersom avgiftsintäkterna nettoredovisas, ger det ett ekonomiskt utrymme för staten i och med att utgiftstaket inte justerades i samband med övergången till nuvarande finansieringsmodell.

4.8.2 Nackdelar

Sämre planeringsförutsättningar än många andra myndigheter

En av de största nackdelarna för CSN med den nuvarande finansieringsmodellen är att myndighetens möjligheter att styra och planera verksamheten är sämre än för myndigheter med hel anslagsfinansiering.

Anslagsfinansiering innebär normalt både en sparande- och en kreditmöjlighet som är tänkt att användas när det är svårt att exakt beräkna vilka resurser som kommer att behövas under det kommande året. Den ger alltså en viss flexibilitet kring årsskiftena. Syftet med sparande- och kreditmöjligheterna är att myndigheterna ska använda sina anslagsmedel på ett effektivt sätt.⁷⁵

En myndighet får disponera ett anslagssparande på tre procent av det tilldelade beloppet enligt anslagsförordningen (2011:223). Ett anslagssparande får behållas under två år efter det att anslaget var uppfört på statens budget. Det finns inga begränsningar för hur stort anslagssparande som regeringen kan bevilja en myndighet att disponera, så länge det är uppfört på statens budget.

Med anslagsskredit menas att en myndighet får överskrida det tilldelade anslaget. Ett anslag får överskridas med högst tre procent av det tilldelade beloppet.⁷⁶ Anslaget får dock tillfälligt överskridas med upp till tio procent av det tilldelade beloppet enligt budgetlagen (2011:203). Följande år ska dock tillgängliga medel reduceras med motsvarande belopp.

Till skillnad från myndigheter som finansieras enbart med anslag har CSN ett anslagssparande och en anslagsskredit som endast beräknas på delar av omsättningen. Denna del minskade i samband med att anslaget reducerades 2010 till följd av avgiftshöjningar. Anslagsintäkterna utgjorde 36 procent och avgiftsintäkterna 64 procent av de totala intäkterna enligt resultaträkningen för budgetåret 2010. Beräknat på 2010 års intäkter från både anslag

⁷⁵ ESV (2011), En ny finansieringsmodell för Statens institutionsstyrelse, s. 16.

⁷⁶ Anslagsförordning (2011:223).

och avgiftsintäkter utgjorde den kredit som CSN beviljats⁷⁷ 2 procent och myndighetens anslagssparande under året utgjorde 1 procent. Möjligheterna att hantera oförutsedda resursbehov är därför sämre för CSN än för myndigheter med hel anslagsfinansiering.

Svårt att snabbt anpassa kostnaderna vid minskade volymer

En av fördelarna med specialdestinering av belastande avgifter är enligt regeringen att myndigheten får bättre förutsättningarna att anpassa verksamheten till bland annat efterfrågan (se avsnitt 4.2.1). I motsats till avgiftsintäkterna är dock en relativt stor andel av CSN:s kostnader volymoberoende eller trögrörliga. När volymerna minskar har CSN därför svårt att snabbt anpassa kostnaderna nedåt i motsvarande omfattning. Problemet är att de största kostnadsposterna, det vill säga personal-, lokal- och IT-kostnader, är svåra att reducera på kort sikt. Svårigheter att snabbt anpassa kostnader för personal och lokaler vid volymminskningar gäller för alla myndigheter, men CSN har även relativt stora kostnader för IT. IT utgör den näst största kostnadsposten efter personal i CSN:s interna ekonomi.⁷⁸

Vid anslagsfinansiering prövas i stället anslagsnivån varje år och kostnaderna kan på ett annat sätt fördelas mellan åren. Den nuvarande modellen är alltså mindre flexibel jämfört med hel anslagsfinansiering och en nackdel för CSN. På längre sikt har dock CSN större möjligheter att anpassa kostnaderna nedåt.

Risk att oförutsägbarheten påverkar verksamheten negativt

Även om avgiftsintäkterna förefaller vara relativt enkla att prognostisera, med undantag för påminnelseavgifterna, skapar modellen en osäkerhet hos myndigheten om vilka resurser man har att tillgå under året. Till skillnad från en modell med hel anslagsfinansiering är man i början av året inte säker på vilka intäkter som kommer att komma in under året. Det kan leda till att benägenheten att påbörja utvecklings- eller effektiviseringsprojekt minskar och att anslaget inte utnyttjas på ett effektivt sätt. Det finns därför en risk att den bristande förutsägbarheten påverkar innehållet i CSN:s verksamhet negativt.

Inga incitament att effektivisera återbetalningsverksamheten

En annan nackdel med nuvarande modell där CSN får disponera avgiftsintäkterna är att påminnelseavgifterna ger CSN incitament att inte effektivisera återbetalningsverksamheten. Om CSN skulle effektivisera återbetalningsverksamheten så att fler låntagare betalade in sina årsavgifter i tid, skulle det leda till att färre påminnelseavgifter skulle debiteras och därmed till mindre intäkter för CSN. Med andra ord: ju fler låntagare som inte betalar in sina årsavgifter i tid, desto större intäkter för CSN.

⁷⁷ CSN beviljades en anslagskredit på 5 procent budgetåret 2010.

⁷⁸ CSN (2011a), s. 11.

Svårt för statsmakterna att styra och kontrollera verksamheten

En finansieringsmodell som innebär att myndigheten får disponera avgiftsintäkter gör det svårare för riksdagen och regeringen att styra och kontrollera verksamheten än om den är anslagsfinansierad. Detta beror på att netto-redovisning gör det svårare för riksdagen att få en fullständig bild av statens verksamhet och prioritera mellan olika ändamål.

Det ekonomiska målet för CSN:s avgiftsbelagda verksamhet är att avgiftsintäkterna till en obestämd del ska bidra till hela verksamheten. CSN särredovisar därför inte heller några uppgifter i årsredovisningen om avgiftsintäkter, kostnader och resultat för respektive avgiftsbelagd verksamhet.

Oklart om CSN över- eller underkompenseras

En av de problem som CSN lyft fram med nuvarande modell är att myndigheten inte kompenseras för pris- och löneökningar på den del av intäkterna som kommer från avgifter. Anslag på statsbudgeten räknas normalt upp med en viss procentsats varje år för att kompensera för pris- och löneökningar. Den pris- och löneomräkning som görs kompenserar dock inte fullt ut för myndigheternas ökade kostnader i syfte att skapa förutsättningar för en produktivitet utveckling motsvarande den som uppnås i privat sektor.⁷⁹ Inom ramen för den nuvarande modellen har regeringen möjlighet att kompensera för pris- och löneökningar genom att anpassa avgiftsnivåerna.

Å andra sidan är det tänkbart att CSN till viss del kan ha överkompenserats med den nuvarande finansieringsmodellen, eftersom kostnaden för att handlägga ett visst ärende kan förväntas avta vid ökade volymer. Exempelvis är kostnaden för IT-systemen till stor del volymoberoende. Om vi antar att marginalkostnaderna minskar när volymerna ökar, är den nuvarande modellen i stället en fördel för CSN, eftersom en volymökning som medför ökade avgiftsintäkter inte motsvaras av en lika stor ökning av kostnaderna.

4.9 Alternativa finansieringsmodeller

När Statskontoret har studerat alternativa modeller för finansiering av CSN:s verksamhet har vi avgränsat valet till modeller som kan införas inom ramen för gällande regelverk och principer för statlig finansiering. En annan utgångspunkt för valet av alternativa modeller har varit att dessa ska förbättra CSN:s långsiktiga ekonomiska planeringsförutsättningar jämfört med den nuvarande finansieringsmodellen, eftersom detta är syftet med regeringens uppdrag till Statskontoret. Med bättre ekonomiska planeringsförutsättningar avses modeller som är mer flexibla än den nuvarande modellen och som ger större möjligheter att utjämna variationer i anslagsförbrukningen mellan

⁷⁹ Budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1), Förslag till statens budget för 2012, finansplan och skattefrågor, s. 603. Grunden för systemet med pris- och löneomräkning är att det är de beslutade anslagsnivåerna för myndigheternas verksamhet som ska pris- och löneomräknas. De kostnader som ska räknas om är löner, hyror och övriga förvaltningskostnader.

åren. En annan utgångspunkt är att modellerna inte ska leda till ökade kostnader eller påverka verksamheten negativt.

Det finns två tänkbara huvudalternativ till den nuvarande finansieringsmodellen. Antingen behålls den nuvarande modellen, men med vissa justeringar för att förbättra CSN:s långsiktiga ekonomiska planeringsförutsättningar, eller så införs en helt ny finansieringsmodell.

4.9.1 Justeringar inom nuvarande modell

Eftersom CSN:s ekonomiska situation har varit relativt stabil och varit möjlig att hantera inom de befintliga ramarna är det rimligt att anta att den nuvarande modellen också kan hantera de problem som kan uppstå. Det är dock tveksamt om den kan hantera en kontinuerlig volymminskning under en längre period.

Höjd anslagskredit och höjt anslagssparande

CSN har begärt att i första hand få bli helt anslagsfinansierad och i andra hand att få höjt anslag i kombination med att anslagssparande och anslagskredit ska beräknas på myndighetens totala intäkter (se avsnitt 4.3.4).

Som nämndes i avsnitt 4.8.2 finns det inga begränsningar för hur stort anslagssparande en myndighet kan beviljas. För anslagskredit finns dock en begränsning, eftersom ett anslag enligt budgetlagen tillfälligt får överskridas med högst tio procent av tilldelat belopp. Påföljande år ska dock tillgängliga medel reduceras med motsvarande belopp.

En anslagskredit eller ett anslagssparande på 3 procent beräknat på CSN:s totala intäkter, enligt resultaträkningen för budgetåret 2010, skulle motsvara 9 procent av det tilldelade anslaget samma budgetår. I sammanhanget kan nämnas att CSN för budgetåren 2010 och 2011 beviljats en anslagskredit motsvarande 5 procent av tilldelat anslagsbelopp. Den beviljade krediten utnyttjades dock inte av myndigheten. När det gäller anslagssparande har CSN sedan 2006 inte fått behålla mer än de 3 procent som normalt får föras vidare till nästa år.

Fördelar

En fördel med höjd anslagskredit och höjt anslagssparande är att det skulle ge CSN större ekonomiskt utrymme att hantera förändringar i verksamheten än med den nuvarande finansieringsmodellen. Möjligheterna att jämma ut variationerna i myndighetens verksamhet över tid ökar och anslagna medel kan användas mer effektivt. Det gör också att man undviker risken för att behöva vidta åtgärder i slutet av året för att inte överskrida anslaget, eller risken för att det blir medel över som annars kunde ha använts på ett mer effektivt sätt. Den interna styrningen blir därmed mer långsiktig.

Nackdelar

En nackdel med en finansieringsmodell som långsiktigt tillåter en höjd anslagskredit och ett höjt anslagssparande är att det kan försvåra för regeringen att hålla statens utgifter under utgiftstaket. Detta gäller särskilt om myndigheten går från ett stort anslagssparande till ett stort kreditutnyttjande. Problemet blir påtagligt om modellen används av stora eller av många myndigheter samtidigt. Om denna modell väljs, måste därför nivåerna på anslagskredit och anslagssparande avvägas noga.

En annan nackdel med denna modell är att den på kort sikt kan ge negativa effekter på statens budget. Sparade medel stannar kvar hos myndigheten i stället för att dras tillbaka till statskassan. Medlen kan därmed inte användas för andra ändamål. På längre sikt borde modellen däremot vara statsbudgetärt neutral, eftersom den jämnar ut variationerna i myndighetens verksamhet över tid.

Påminnelseavgifter bruttoredovisas och anslaget höjs med motsvarande belopp

Enligt Statskontorets analys uppfyller påminnelseavgifterna inte någon av de riktlinjer för specialdestination av belastande avgifter som statsmakterna har beslutat om. Enligt Statskontorets bedömning är påminnelseavgifterna dessutom inte någon avgift i regeringsformens bemärkelse och kan därmed inte heller disponeras av myndigheten. En tänkbar justering av den nuvarande finansieringsmodellen skulle därför kunna vara att endast påminnelseavgifterna redovisas mot inkomsttitel, medan övriga avgifter redovisas netto, liksom i den nuvarande modellen. Modellen innebär alltså att CSN inte längre skulle få disponera intäkterna för påminnelseavgifterna och att anslaget höjs med motsvarande belopp.

Fördelar

En fördel med denna modell är att den skulle ge CSN något mer långsiktiga planeringsförutsättningar än den nuvarande modellen, eftersom sparande- och kreditmöjligheterna ökar något.

En annan fördel är att oförutsägbarheten minskar. På grund av fördröjningen mellan debiterade och inbetalda avgifter är påminnelseavgifterna svårast för CSN att prognostisera. Påminnelseavgifterna utgör störst andel av CSN:s avgiftsintäkter. År 2010 uppgick intäkterna från inbetalda påminnelseavgifter till 180 miljoner kronor eller drygt 40 procent av de totala avgiftsintäkterna.

Ytterligare en fördel med denna modell är att den skulle följa de riktlinjer för specialdestination av belastande avgifter som ställts upp, det vill säga att avgifter som inte uppfyller riktlinjerna inte heller ska specialdestineras.

Med denna modell försvinner också incitamenten för CSN att inte effektivisera återbetalningsverksamheten, när myndigheten inte längre får disponera intäkterna från påminnelseavgifterna.

En fördel med denna modell är vidare att riksdagens och regeringens möjligheter att styra och kontrollera verksamheten ökar något, eftersom delar av avgiftsintäkterna kommer att redovisas mot inkomsttitel i statens budget.

Nackdelar

En nackdel med denna finansieringsmodell är att den innebär en ökad administrativ börda för CSN. Anledningen till detta är att påminnelseavgifterna ska redovisas mot inkomsttitel och övriga avgifter redovisas mot anslaget.

En konsekvens av modellen är att utgifterna under utgiftstaket ökar och en teknisk justering av utgiftstaket bör därmed göras.

4.9.2 Nya modeller

Hel anslagsfinansiering

Hel anslagsfinansiering innebär att CSN enbart skulle finansieras med anslag, som beräknas täcka myndighetens samtliga kostnader, och att intäkterna från de avgifter som myndigheten tar ut redovisas mot inkomsttitel i statens budget (så kallad bruttoredovisning). Det betyder alltså att CSN inte längre får disponera avgiftsintäkterna, i stället levereras dessa in till statskassan. Anslagssparande och anslagskredit beräknas på summan av myndighetens totala verksamhetsintäkter i stället för som med nuvarande finansieringsmodell på mindre än hälften av intäkterna. För att modellen ska kunna fungera på ett bra sätt underlättar det om kostnaderna är relativt konstanta över tid.

Fördelar

En fördel med hel anslagsfinansiering jämfört med den nuvarande finansieringsmodellen är att CSN skulle ha en säkrare bild av hur stora resurser man har till sitt förfogande vid årets början. Den interna styrningen på myndigheten skulle därmed bli mer långsiktig och anslagsmedlen skulle kunna utnyttjas mer effektivt, så att målen för verksamheten skulle kunna uppnås i högre grad.

En annan fördel med denna modell jämfört med den nuvarande modellen är att regeringens möjligheter att styra myndigheten ökar, eftersom förändringar i kostnadsvolymen inte längre kan finansieras med avgifter som kommer myndigheten till del. Ökade volymer innebär att anslaget måste utökas, och minskade volymer innebär att anslaget minskas.

Ytterligare en fördel med denna modell är att statsmakterna kan göra en samlad årlig prövning av verksamhetens behov och dimensionering inom ramen för den statliga budgetprocessen. Med nuvarande blandfinansiering av CSN:s verksamhet finns inte samma möjlighet att pröva behov och dimensionering, eftersom en del av verksamheten täcks av avgifter, som dessutom inte har full kostnadstäckning som ekonomiskt mål. Anslaget fungerar i den nuvarande modellen som en restpost, eftersom avgiftsintäkterna räknas av mot anslaget. Den förväntade anslagsnivån beräknas utifrån

prognoser över årets kostnader och avgiftsintäkter, medan det faktiska anslagsutnyttjandet fastställs utifrån faktiska kostnader och avgiftsintäkter.

Nackdelar

En övergång från netto- till bruttoredovisning av intäkterna från CSN:s samtliga avgifter och en motsvarande anslagsökning innebär att fokus på myndigheten ändras från både intäkter och kostnader till endast kostnader. Denna modell är därför inte optimal om det finns en ambition från statsmakternas sida att CSN även ska arbeta med intäkterna. Orsaken till detta är att avgiftsintäkterna inte längre kommer att påverka myndighetens handlingsutrymme. Det som påverkar handlingsutrymmet blir i stället om myndigheten har en god kostnadskontroll, vilket i sin tur kommer att påverka om anslaget räcker eller inte.

Det skulle kunna finnas en risk att incitamenten för CSN att driva in avgifterna minskar om myndigheten inte längre får disponera avgiftsintäkterna, vilket i så fall skulle leda till minskade intäkter för staten. Risken förefaller dock vara liten, bland annat eftersom en stor del av avgiftsuttaget är automatiserat.

En annan nackdel med hel anslagsfinansiering är att incitamenten för myndigheten att effektivisera verksamheten skulle kunna minska vid en övergång till hel anslagsfinansiering. För att behålla stramheten i den ekonomiska styrningen krävs att regeringen har kunskap om verksamheten och dess kostnader, så att myndighetens anslag kan anpassas vid ändrade volymer.

En konsekvens av en övergång från netto- till bruttoredovisning är att utgifterna under utgiftstaket kommer att öka. Som nämndes i avsnitt 4.3.1 motiverades övergången till den nuvarande finansieringsmodellen med att CSN behövde ett resurstillskott. CSN fick alltså disponera intäkterna från uppläggningsavgifterna inom studiemedelsverksamheten och från avgifterna inom verksamheten för hemutrustningslån, men någon motsvarande sänkning av anslaget gjordes inte och inte heller någon sänkning av utgiftstaket.

Eftersom utgiftstaket inte justerades i samband med att CSN:s nuvarande finansieringsmodell infördes bör ingen teknisk justering av utgiftstaket motsvarande intäkterna ovan göras. En justering av utgiftstaket måste därför reduceras med ett belopp som motsvarar omfattningen av de aktuella verksamheterna när nuvarande modell infördes. Ett byte av finansieringsmodell till hel anslagsfinansiering skulle alltså kräva finansiering på något sätt.

I sammanhanget kan nämnas att regeringen och riksdagen inför budgetåret 2011 beslutade att intäkterna från vissa av Transportstyrelsens belastande avgifter skulle övergå från netto- till bruttoredovisning.⁸⁰ Den justering av utgiftstaket som gjordes i samband med övergången reducerades med ett

⁸⁰ Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 22, s. 75.

belopp motsvarande omfattningen av den aktuella verksamheten vid övergången från brutto- till nettoredovisning 2001. Detta eftersom dåvarande regering inte gjorde någon justering av utgiftstaket för att behålla den finansiella stramheten vid detta tillfälle.

Avgifter med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål

En alternativ modell skulle kunna vara att återgå till den modell som gällde tidigare för återbetalningsverksamheten, det vill säga att expeditions- och påminnelseavgifter huvudsakligen skulle finansiera denna del av verksamheten. Statskontoret anser dock inte att denna modell är relevant, bland annat eftersom påminnelseavgifterna enligt tidigare resonemang inte bör få disponeras av CSN. Dessutom kan det vara svårt att avgränsa den avgiftsbelagda verksamheten, eftersom verksamheter som inte är avgiftsbelagda ingår i återbetalningshanteringen.

Andra modeller som bygger på full kostnadstäckning som ekonomiskt mål⁸¹ bedömer Statskontoret inte heller som relevanta för att finansiera CSN:s verksamhet. En anledning är att det i CSN:s verksamhet är svårt att avgränsa den avgiftsbelagda verksamheten. Regeringen har dessutom beslutat att full kostnadstäckning inte ska vara målet för CSN:s avgiftsbelagda verksamhet. Vissa modeller förefaller därutöver vara svåra att genomföra i praktiken.

4.9.3 Sammanfattning

Samtliga finansieringsmodeller som vi redovisat i avsnitt 4.9 ger CSN bättre långsiktiga ekonomiska planeringsförutsättningar än den nuvarande modellen, bland annat genom att möjligheterna till anslagssparande och kreditutnyttjande ökar, dock i olika grad. Möjligheterna att jämna ut variationer i myndighetens verksamhet över tid ökar därmed och den interna styrningen på myndigheten kan bli mer långsiktig.

Hel anslagsfinansiering kan innebära att incitamenten att effektivisera verksamheten minskar. Med den nuvarande modellen är det dock svårt för CSN att snabbt anpassa större delen av kostnaderna nedåt. Incitamenten att inte effektivisera återbetalningsverksamheten försvinner däremot både med hel anslagsfinansiering och med modellen där endast påminnelseavgifterna bruttoredovisas.

Hel anslagsfinansiering ökar möjligheterna för riksdagen och regeringen att styra och kontrollera verksamheten. Riksdagen får en fullständig bild av verksamheten när avgiftsintäkterna redovisas mot inkomsttitel på statens budget och regeringen får större möjlighet att styra verksamheten genom att justera anslagsnivån. Det kräver dock att regeringen har god kunskap om verksamheten och dess kostnader och justerar anslaget så att den ekonomiska stramheten behålls. Enbart en justering av nuvarande modell genom höjd

⁸¹ Se ESV:s rapport En ny finansieringsmodell för Statens institutionsstyrelse, s. 17 ff.

anslagskredit och höjt anslagssparande förbättrar däremot inte möjligheterna för statsmakterna att styra och kontrollera verksamheten.

En konsekvens av modellerna hel anslagsfinansiering och bruttoredovisning av påminnelseavgifterna är att utgifterna under utgiftstaket ökar och att en teknisk justering av utgiftstaket därmed behöver göras. Vid en övergång till hel anslagsfinansiering måste dock justeringen reduceras med ett belopp motsvarande omfattningen av verksamheten då nuvarande modell infördes, vilket innebär att ett byte till denna modell kräver finansiering på något sätt. Modellen med höjd anslagskredit och höjt anslagssparande kan försvåra för regeringen att hålla statens utgifter under utgiftstaket, särskilt om myndigheten går från ett stort anslagssparande till ett stort kreditutnyttjande.

5 Möjligheter till effektiviseringar

5.1 Inledning

I uppdraget till Statskontoret ingår att belysa möjligheter till effektiviseringar när det gäller såväl operativ som administrativ verksamhet vid CSN. Statskontoret ska i sin analys identifiera och föreslå förbättringar som ytterligare förstärker och utvecklar CSN:s förmåga att planera och styra verksamheten. I arbetet ska Statskontoret ta hänsyn till eventuella förändringsarbeten som initierats av myndigheten.

Begreppet effektivitet är mångtydigt och det saknas en tydlig, generell definition. I 2010 års förvaltningspolitiska proposition Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175) anger regeringen följande när det gäller en effektiv förvaltning:

”I statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas. Kravet innebär att statsförvaltningen utnyttjar skattemedel ändamålsenligt och att den inte använder mer resurser än vad som krävs för att uppnå avsedda resultat med tillräckligt god kvalitet. Varje myndighet har att sträva efter en hög effektivitet men bör samtidigt beakta statens samlade effektivitet.”

Statliga myndigheter använder sig av begreppet på olika sätt i sina årsredovisningar, vissa kopplar ihop begreppet med måluppfyllelse, andra med kostnader för produktion och vissa med båda delarna.⁸² En granskning av effektivitet i en verksamhet kräver en definition av vad som avses med effektivitet i det särskilda fallet.

I arbetet med att försöka identifiera eventuella problemområden har Statskontoret valt att utgå ifrån regeringens syn på effektivitet. Fokus i analysen av CSN:s effektivitet har varit på måluppfyllelse, resursanvändning och kvalitet.

Kapitlet inleds med en övergripande beskrivning av myndighetens arbete med effektiviseringar från 90-talets början och framåt i avsnitt 5.2. Detta följs av en beskrivning av hur CSN mäter effektivitet i verksamheten i avsnitt 5.3. I avsnitt 5.4 redovisas den organisationsförändring som CSN har påbörjat och i avsnitt 5.5 redogör Statskontoret för de utvecklingsområden som har identifierats i samband med analysen av myndigheten. Kapitlet avslutas med en analys av myndighetens OH-kostnader i avsnitt 5.6. Statskontorets slutsatser och förslag till förändringar inom vissa områden presenteras i kapitel 6.

⁸² Statskontoret (2011a), Förutsättningar för en samlad och systematisk uppföljning av kvalitet, produktivitet och effektivitet i offentlig sektor, s. 88–89.

5.2 Tidigare effektiviseringar av CSN

CSN:s historia kantas av såväl beröm som kritik. År 1991 fick myndigheten utmärkelsen ”Kronan på verken”, efter att ha utsetts som exempel på en väl skött och väl fungerande myndighet. I slutet av 1990-talet fick CSN hård kritik. Kritiken rörde bland annat de stora svårigheterna för kunderna med att komma i kontakt med myndighetens handläggare.

Som nämndes i kapitel 2 har CSN setts över vid ett par tillfällen sedan myndigheten fick sin nuvarande form. Den senaste översynen genomfördes 2009 av Studiesociala kommittén (U 2007:13). Denna konstaterade att CSN inte var förtjänt av sitt dåliga rykte och att de åtgärder myndigheten hade genomfört för att effektivisera verksamheten hade gett goda resultat. Bland annat konstaterade kommittén att handläggningstiderna för vissa ärendetyper hade halverats under perioden 2002 till 2007.⁸³

En stor del av förklaringen till den positiva utvecklingen tillskrevs den automatisering av verksamheten som hade kunnat genomföras tack vare stora satsningar på att utveckla informationstekniken. Kommittén konstaterade också att CSN:s väg mot en mer effektiv verksamhet hade gått via införandet av ett processororienterat arbetssätt, en åtgärd som föreslogs redan 1998 av den utredning⁸⁴ som då var satt att utvärdera CSN:s verksamhet. Även införandet av annuitetslånet 2001 och minskningen av kontorsorganisationen 2003 med mera ansågs ha skapat förutsättningar för en effektivare organisation.

Syftet med det processororienterade arbetssätt som CSN tillämpar sedan början av 2000-talet är att effektivisera arbetet genom att göra arbetsgången tydlig och anpassa verksamheten efter kundens behov. Den som har ansvaret för en process ansvarar också för att den fungerar effektivt och håller god kvalitet. Ansvaret innefattar att löpande arbeta med att se över processerna.

I verksamhetsplanen för 2011 beskriver var och en av de olika avdelningarna vilka åtgärder man planerar att vidta för att nå målen för verksamheten och förbättra processerna. Bland dessa kan nämnas att avdelningen för verksamhetsstöd planerar att stärka processen för uppföljning. HR-avdelningen planerar att driva och utveckla modellen för initial analys och utveckling av processer i syfte att öka effektiviteten hos berörda i processerna. Denna modell innebär att arbeta med ständiga förbättringar enligt den verksamhetsfilosofi som kallas Lean (se förklaring av begreppet nedan). Ytterligare ett exempel är rättsavdelningen som har som målsättning att förbättra processen som kallas för ”skapa-regler-processen”.

Av intervjuer med personal vid de olika avdelningarna och enheterna har det framkommit fler exempel på effektiviseringsåtgärder. Ett exempel är eko-

⁸³ SOU 2009:28, Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt, s. 394–395.

⁸⁴ SOU 1998:131, CSN – en myndighet i ständig förändring.

nomiavdelningen som under senare år har kartlagt och ensat de stödprocesser som avdelningen svarar för, ett arbete som har resulterat i effektiviseringar av verksamheten och en viss minskning av personalstyrkan.

Processöversyner enligt Lean

I syfte att effektivisera arbetssätt och processer har CSN inom ett par områden förbättrat processer, i pilotprojekt, enligt de principer som följer av Lean. Lean är en metod för verksamhetsutveckling som flera delar av offentlig sektor på senare år börjat arbeta utifrån. Lean bygger på ett antal principer om hur en verksamhet styrs, hur processer utvecklas ur ett helhetsperspektiv och hur värde skapas för verksamhetens brukare eller kunder.⁸⁵

Pilotprojekten har avsett stödprocesserna för remiss-, lagförslags-, löne-, och årsredovisningsarbetet och för den del av kärnprocessen för studiemedel som avser handläggning av studiemedel för utlandsstudier.

Testerna påbörjades 2009 på uppdrag av CSN:s dåvarande ställföreträdande generaldirektör. Enligt CSN:s nuvarande generaldirektör saknade delar av ledningen ett starkare engagemang för arbetet. Den drivande kraften uppges ha varit medarbetarna själva.

För närvarande pågår ingen liknande pilotverksamhet vid CSN. De dokument som Statskontoret har granskat innehåller dock i mångt och mycket det tankesätt som brukar förknippas med Lean. Det gäller till exempel rapporten om den omfattande organisationsförändringen som myndigheten kommer att påbörja under 2012. Det finns dock enligt dessa dokument ingen uttalad strategi för att införa Lean på myndigheten. Enligt den nytilträdde generaldirektören är avsikten att införa det synsätt med ständiga förbättringar i verksamhetsutvecklingen som Lean står för och som ger de effekter som eftersträvas. CSN har dock valt att inte använda begreppet Lean.

5.3 Effektivitet enligt CSN

I CSN:s årsredovisningar redovisar myndigheten kostnad per kund som ett sätt att belysa effektiviteten i verksamheten. I beräkningen utgår CSN från kostnaderna per verksamhetsgren, fördelat på de personer som tar del av något av myndighetens stöd eller som är återbetalningsskyldiga.

Tabell 5.1 Kostnad per CSN-kund

	2007	2008	2009	2010
Kostnad	298	306	319	324

Källa: CSN.

⁸⁵ Dir. 2011:42, Ett nationellt råd för innovation och kvalitet i offentlig sektor, sid. 4.

Av tabell 5.1 framgår att kostnaden per CSN-kund har ökat något för varje år under perioden 2007–2010. Att kostnaderna ökat de senaste åren förklaras bland annat av myndighetens ökade insatser för att förbättra kvaliteten i handläggningen, exempelvis adressefterforskning och efterkontroller.

I CSN:s strategiska plan för verksamheten 2011 till 2015 är ett av de uttalade målen en effektiv verksamhet. En effektiv verksamhet på CSN innefattar enligt planen följande:

- CSN har en tydlig processinriktad verksamhetsstyrning och en ändamålsenlig organisation
- CSN möter kunder och lämnar information utifrån kundens behov och verksamhetens förutsättningar
- CSN har kompetenta medarbetare som tar ansvar utifrån verksamhetens krav
- CSN är en attraktiv arbetsplats
- CSN har eliminerat icke värdeskapande aktiviteter.

Enligt planen kan CSN själv utforma, påverka och styra verksamheten, inklusive en hållbar infrastruktur, för att på bästa sätt stödja ett funktionellt studiestöd. Verksamheten mäts i myndighetens prestationer med fokus på kärnprocesserna – att den genomförs rätt, snabbt och billigt. Infrastrukturen mäts också utifrån hur den möjliggör för kärnverksamheten att vara effektiv. Samtliga tre perspektiv uppges vara centrala för den effektiva verksamheten.

I samband med arbetet med den strategiska planen 2015, har CSN under 2011 tagit fram mått för den effektiva verksamheten i kärnprocesserna.⁸⁶ Som framgår ovan ska denna bedömas utifrån aspekterna *rätt*, *snabb* och *billig*.

De framtagna måtten tar hänsyn till olika aspekter av effektivitet. Exempelvis kan nämnas måtten på att verksamheten är *snabb*: här finns mått inom fyra olika områden, såsom andel av besluten inom studiestödsprocessen och processen för hemutrustningslån som fattas inom fyra veckor, andel ändringsbeslut som handläggs inom tre veckor, andel telefonsamtal med en väntetid på mindre än fem minuter och andel brevärenden där svarstiden är färre än tre dagar.

Med mått på att verksamheten är *rätt* är avsikten att statistiskt säkert kunna uttala sig om andelen rätt beslut, på del- och processnivå. Visionen för andelen korrekta beslut är 100 procent 2015. Relevanta krav per sakområde kommer dock också att sättas, då utifrån resultat.

⁸⁶ CSN (2011e), Slutrapport Stabila mått 2015.

Om verksamheten är *billig* avser CSN mäta genom att beräkna ett antal kvoter mellan genomförda prestationer och kostnader, såsom kostnadskvot i kärnverksamheten, för ledning och styrning, stödverksamhet och utvecklingsverksamhet. Förändringen i kvoten ses som signal på om verksamheten blivit billigare eller inte, det är inte kvoten i sig som talar om resultatet.

5.4 CSN:s nya organisation

Vid tiden för Statskontorets granskning av CSN, fick myndighetens nya utvecklingsstrateg den 1 augusti 2011 i uppdrag att förbättra ledningen och styrningen av CSN.⁸⁷ CSN:s nya generaldirektör, som tillträdde sin tjänst den 1 mars 2011, hade identifierat tre större problemområden inom CSN:

- *Uppdraget*: CSN når inte målen, det vill säga levererar inte enligt uppdraget i regleringsbrevet.
- *Tekniken*: CSN:s tekniska plattform är föråldrad och CSN behöver stöd för nya och utvecklade arbetssätt.
- *Ekonomin*: Det håller inte långsiktigt. CSN kommer att göra av med mer än det årliga anslaget, om åtgärder inte vidtas.

Enligt generaldirektören är en viktig orsak till CSN:s problem att förutsättningarna för generaldirektörens ledning och styrning av myndigheten inte är tillräckligt goda. Som exempel anges bland annat att studiestödsavdelningen, som består av cirka 700 medarbetare, är för stor att styra och leda på ett effektivt sätt och att generaldirektören inte får tillräcklig information tillräckligt snabbt för att kunna styra och leda myndigheten.

I utvecklingsstrategens uppdrag ingick bland annat att lämna förslag till en ny organisation. Utgångspunkten var att avdelningarna inte skulle variera alltför mycket i storlek och omfatta maximalt 200–300 medarbetare. Det innebar att det i uppdraget ingick att föreslå en produktionsorganisation som omfattar två till tre produktionsområden. Rättsavdelningen, HR-avdelningen och ekonomiavdelningen ingick inte primärt i uppdraget.

Beslut om en ny organisation fattades av generaldirektören i slutet av oktober 2011.⁸⁸ Förändringarna av organisationen kommer att ske i fyra etapper med start i januari 2012. Den sista etappen träder i kraft i januari 2014. Den 1 januari 2012 genomfördes några mindre organisationsförändringar, främst av myndighetsledningen (se kapitel 3).

Den 1 april 2012 sker en större förändring i och med att en ny processororienterad organisation införs. Studiestöds- och utvecklingsavdelningen upphör och ersätts av tre så kallade produktionsavdelningar:

⁸⁷ CSN (2011b) Bättre ledning och styrning av CSN, Uppdragsbeskrivning.

⁸⁸ CSN (2011c), Beslut om CSN:s organisation med mera.

- *kundmötesavdelningen*, med ansvar för kundservice, kommunikation, extern samverkan och synpunktshantering,
- *studiestödsavdelning 1*, med ansvar för samtliga processer som rör utbetalningar av studiestöd,
- *studiestödsavdelning 2*, med ansvar för samtliga processer som rör inbetalningar av studiestöd och processen för hemutrustningslån.

Verksamheten vid studiestödsavdelning 1, som senare kommer att byta namn till utbetalningsavdelningen, koncentreras till sju kontor. Verksamheten vid studiestödsavdelning 2, som senare kommer att byta namn till inbetalningsavdelningen, koncentreras till sex kontor. För att klara bemaningen när generaldirektörens målbild genomförs kommer kompetensväxling att behöva ske på kontoren, det vill säga delar av personalen måste specialisera sig inom ett nytt område.

Till skillnad från den nuvarande organisationen kommer respektive avdelning att ansvara för hela processen, exempelvis såväl manuell som maskinell handläggning och utveckling av processen.

Avdelningen för verksamhetsstöd upphör och ersätts av en ny IT-avdelning. Hur avdelningen ska organiseras utreds i särskild ordning, men utgångspunkten är att den ska spegla produktionsavdelningarnas ansvar för de tre processerna kundmöte, ut- och inbetalningar.

Den nya organisationen förväntas ge bättre förutsättningar för verksamhetsutveckling, bland annat genom att produktionsavdelningarna kommer att ansvara för hela sin del av processen. Medarbetarna kommer också att lättare kunna möta de ökade kraven på verksamheten, bland annat genom att handläggarna kommer att specialisera sig inom ett område (i den mån de inte redan är specialiserade i dag). Koncentrationen av ärenden till tre produktionsavdelningar bedöms också leda till högre effektivitet och till bättre ledning och styrning.

5.5 Statskontorets iakttagelser – tre utvecklingsområden

Inom ramen för Statskontorets analys har framför allt tre områden identifierats där Statskontoret bedömer att det finns möjligheter för CSN att utnyttja myndighetens resurser på ett effektivare sätt och förbättra möjligheten att nå de mål som regeringen har satt upp för verksamheten. Dessa förbättringsmöjligheter bedömer vi främst finns inom IT-verksamheten, men även inom vissa delar av handläggningen och på längre sikt också inom kontorsorganisationen.

5.5.1 IT-verksamheten

Granskningen av CSN:s IT-verksamhet visar att denna verksamhet är relativt omfattande och att myndigheten har en hög grad av automatisering inom

de flesta ärendetyper som handläggs vid myndigheten. Enligt de personer som har intervjuats fungerar IT-stödet tillfredsställande och uppfyller väl myndighetens behov. Granskningen har genomförts av Mats Feldtmann från Feldtmann Consulting Group på uppdrag av Statskontoret.

Organisation och styrning

CSN:s IT-verksamhet är uppdelad på olika avdelningar och enheter. Merparten av resurserna för IT-verksamheten finns samlade hos avdelningen för verksamhetsstöd (AVS). Huvudansvaret för den operationella IT-verksamheten ligger på utvecklingsavdelningen, som även ansvarar för den maskinella handläggningen av ärenden och för handläggarstödet STIS.

Utvecklingsavdelningens roll innefattar att vara både verksamhetsrepresentant, kravställare och genomförandeansvarig i de utvecklingsprojekt som bedrivs inom verksamheten. Fördelningen av resurser sker genom att projektägare och projektledare på utvecklingsavdelningen varje år tilldelas en pott timmar att köpa resurser för hos avdelningen för verksamhetsstöd. Hur stor potten är, bestäms i utvecklingsplanen, som tas fram av utvecklingsavdelningen och därefter tas vidare upp till ledningsgruppen och generaldirektören för beslut. Arbetet med planen innebär en omfattande planering där resurser och behov förhandlas och jämkas mellan chefer, systemägare och projektledare. Arbetssättet mellan utvecklingsavdelningen och AVS fungerar i realiteten som en matrisorganisation.

Vid sidan av utvecklingsplanen anvisas cirka 30 000 timmar om året till olika underhållsprojekt. Timmarna fördelas inom organisationen utan någon tydlig påverkan från myndighetsledningen.

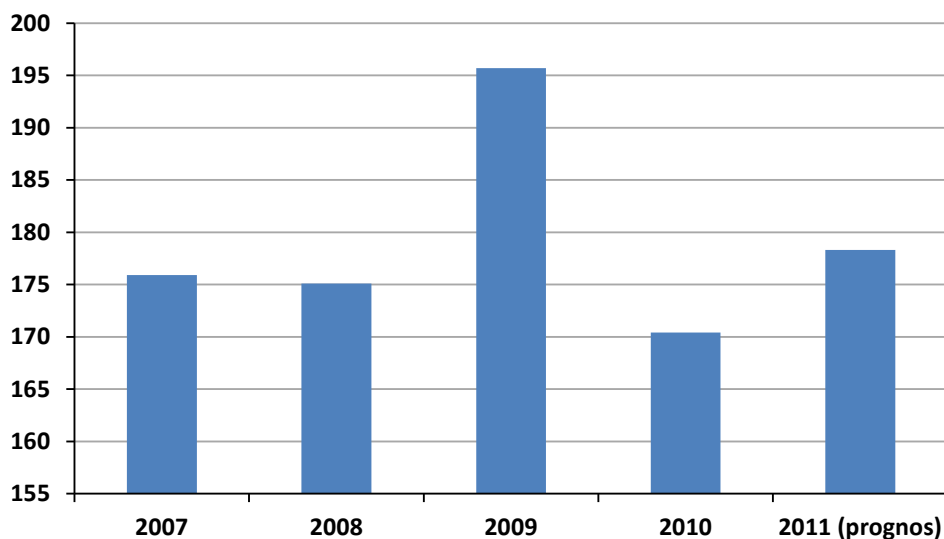
CSN:s arbete med att bryta ned målen för myndigheten är omfattande och det finns mål för hela organisationen. Målstyrningen i IT-verksamheten har tydligt följt respektive delansvar, där avdelningen för verksamhetsstöd följts upp på beläggningsgrad hos resurserna och projekten följts upp på resultatmål.

Utvecklingen av IT-verksamheten följer ingen separat IT-strategi utan strategin återfinns i den samlade verksamhetsstrategin.

Resursförbrukning

Kostnaderna för IT-verksamheten uppgick till drygt 170 miljoner kronor 2010, vilket motsvarar 22 procent av myndighetens totala verksamhetskostnader enligt internbudgeten samma år. Av diagram 5.1 framgår att kostnaderna har varit relativt konstanta under den senaste femårsperioden. Undantaget var 2009 när driften lades ut på externa leverantörer, vilket krävde omfattande konsultstöd och ledde till delvis dubblade driftkostnader under en period. År 2009 översteg kostnaderna för IT-verksamheten 2011 års nivå (enligt prognos) med cirka 10 procent. På sikt beräknas förändringen från intern till extern drift ge kostnadsbesparingar. Efter 2009 har kostnaderna sjunkit till ungefär samma nivå som 2007 (se diagram 5.1).

Diagram 5.1 CSN:s kostnader för IT-verksamheten, miljoner kronor (löpande priser)



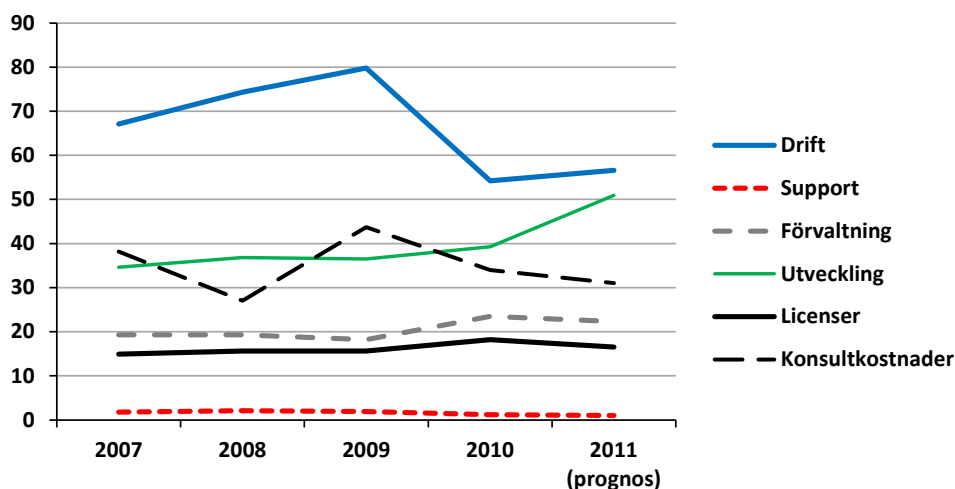
Källa: CSN.

Granskningen av IT-kostnaderna och resursförbrukningen under perioden visar att finansieringen är stabil och förutsägbar. Det både budgeteras och förbrukas ungefär för lika stora kostnader varje år.

Av diagram 5.2 framgår fördelningen av de olika poster som ingår i den totala kostnaden för IT-verksamheten.⁸⁹ Driften står fortfarande för en stor del av den totala kostnaden, även om kostnaden har börjat gå ned tack vare den nya driftlösningen. Samtidigt har utvecklingsverksamheten vuxit i nästan motsvarande takt och enligt de prognostiserade uppgifterna för 2011 utgör nu utveckling och drift en nästan lika stor kostnad.

⁸⁹ I posten konsultkostnader ingår olika typer av externt stöd, såsom drift, utveckling och arbetssätt med mera. Vanligast bland konsultkategorierna är projektledare, testledare och kravfångstkonsulter. I enlighet med myndighetens policy bemannas de allra flesta resursbehoven med CSN:s egen personal.

Diagram 5.2 Kostnader för IT-verksamheten fördelat per kostnadspost, miljoner kronor (löpande priser)



Källa: CSN.

Pågående utvecklingsprojekt

CSN har inlett och planerar att påbörja flera stora tekniknära och verksamhetskritiska utvecklingsprojekt inom IT-verksamheten. Ett exempel är projektet ”komponentifiering av STIS”. Projektet handlar om att dela upp handläggarssystemet STIS i mindre moduler. Syftet är att förenkla förvaltningen av systemet och göra det enklare att införa nya funktioner. I dag uppdateras systemet endast två gånger per år, vilket CSN vill förändra för att snabbare kunna anpassa systemet vid exempelvis regelförändringar. Komponentifieringen beräknas vara klar under 2014.

Ytterligare ett utvecklingsprojekt är införandet av förvaltningsmodellen pm³. Projektet syftar till att effektivisera arbetssättet inom IT-verksamheten. Modellen, som är framtagen av företaget På i Stockholm AB, innebär bland annat att utförliga beskrivningar av förvaltningsuppdragen, förvaltningsobjekten, organisationen och alla berörda processer ska tas fram och att alla objekt tilldelas en ansvarig ägare.

Utöver pågående projekt påbörjar CSN nu arbetet med att på några års sikt hitta en ersättning för STIS, det så kallade systemförnyelseprogrammet. Det rör sig om en stor investering med genomgripande påverkan på verksamheten. Under 2012 planerar man att ta fram en kalkyl och en nyttobedömning för investeringen och att genomföra en riskanalys där olika alternativ bedöms och vägs mot varandra. Projektet inleds nu eftersom CSN bedömer att det nuvarande IT-utvecklingsverktyget (CA Gen-systemet med tillhörande support) inte kommer att finnas så länge till och behöver ersättas. En annan orsak uppges vara att systemförvaltningen kostar allt mer. CSN avser att starta förstudier och nödvändig verksamhetsutveckling tidigt, eftersom

man annars ser en risk för kraftigt höjda kostnader för drift, support och förvaltning eller att systemet hastigt behöver bytas ut.

Hur projektet ska planeras och vilka resurser som ska avsättas är dock ännu inte helt avgjort.

Konsultens bedömning

Den konsult som Statskontoret har anlitat konstaterar efter sin granskning att myndighetsledningens styrning av IT-verksamheten är svag. I princip har denna bara bestått av att fastställa den så kallade utvecklingsplanen, en plan som består av förslag som tas fram och prioriteras underifrån av utvecklingsavdelningen. Utvecklingsavdelningen har haft stort inflytande både på planeringen av verksamheten och på resursförbrukningen. Enligt flera av dem som konsulten har intervjuat upplever man på CSN att bristen på styrning bland annat har lett till att avdelningschefer leder verksamheten var och en på sitt sätt.

Konsulten bedömer att en förklaring till ledningens bristande styrning kan vara att det finns en relativt liten förståelse för IT-verksamheten i myndighetsledningen. Konsulten anser att ett resultat av detta är tendensen till att IT-verksamheten både budgeterar för och förbrukar ungefär lika stora resurser varje år. En starkare myndighetsledning med bättre kunskap i frågorna skulle kunna ta ställning till om satsningar och prioriteringar inom IT-verksamheten är de rätta eller om resurserna kan göra större nytta i andra delar av verksamheten. Den skulle också kunna införa besparingsbeting om det behövs.

Vidare anser konsulten att arbetssättet inom IT-verksamheten har bidragit till att göra resursallokeringen tungrodd och ineffektiv. Verksamheten har för många chefer och enheter. Vid de intervjuer konsulten har genomfört med medarbetare vid CSN har det framkommit att det råder motsättningar mellan chefer och att det finns medarbetare som känner sig osäkra och eller tar parti för den ena eller andra organisationsgrenen.

Av granskningen framgår också att det råder en bristande samsyn kring målbilden för helheten och verksamhetens utveckling. Detta, menar konsulten, kan ha begränsat möjligheten för enskilda IT-medarbetare att överblicka helheten. Endast ett fåtal nyckelpersoner tycks ha en helhetsbild. Konsulten påpekar att en bidragande faktor till detta kan vara att det saknas en samlande IT-strategi. Vidare bedömer han att ordningen med målstyrning efter delansvar sannolikt har bidragit till vissa svårigheter med att se hur målen passar ihop.

Att utvecklingsavdelningen har så många olika roller innebär enligt konsulten en risk för att dessa inte kan hållas isär. Detta kan vara svårt för avdelningen att hantera och det försvårar ett professionellt och affärsmässigt arbetssätt. Kopplingen till verksamheten, främst till studiestödsavdelningen, är för otydlig i och med rollfördelningen. Det senare bedömer konsulten

bland annat har lett till att det varit svårt att uppnå tillräckliga effektiviseringar eller besparingar.

Vad gäller de pågående utvecklingsprojekten bedömer konsulten att dessa är väl motiverade såväl utifrån verksamhetens behov som ur statsförvaltningens perspektiv generellt. Med pågående komponentifiering av STIS kommer förvaltningen och vidareutvecklingen av de enskilda delarna sannolikt att bli mindre omfattande framöver. Det kommer bland annat innebära att systemet snabbare kan anpassas efter förändringar i regelverket.

Mot bakgrund av dagens organisation och arbetssätt bedömer konsulten att projektet pm³ är en väg mot mer ordning och tydligare uppdragsstyrning. Under förutsättning att CSN inför en mer logisk IT-organisation och ett förenklat arbetssätt i samband med organisationsförändringen, anser han dock att behovet av en pm³-implementering skulle kunna omprövas. Om myndigheten kommer fram till att den nya organisationen löser de problem som införandet av pm³ skulle syfta till, kan man spara in kostnader för konsulter, utbildningstid, administration och förändringsledning.

I fråga om systemförnyelseprogrammet bedömer konsulten att det är naturligt att systemet för IT-stödet på sikt behöver bytas ut. Han anser dock att CSN:s utbyggda systemstöd sannolikt kommer att fungera under många år framöver. Hur länge är svårt att avgöra och de bedömningar som personer på CSN och andra experter gör, skiljer sig åt. Konsulten konstaterar att framtiden för det system CSN använder sig av beror på hur marknaden i övrigt utvecklar sig. Han bedömer dock att utveckling och support inte kommer att upphöra inom överskådlig framtid, med tanke på det stora antalet organisationer i världen som använder samma system som CSN i dag, och förutsatt att leverantören fortsätter att göra god vinst på systemet. Därmed drar han slutsatsen att det finns tid att genomföra grundliga förstudier och utredningar innan ett systemförnyelseprojekt dras igång i stor omfattning. Ett sådant kan vänta något år till, i avvaktan på en mer utförlig analys över möjliga alternativ.

5.5.2 Manuell handläggning av studiemedel

Måluppfyllelse

Av regeringens mål för CSN:s verksamhet bedömer CSN att två mål inte nåddes 2010 (se presentation av regeringens mål i avsnitt 2.3). Dels rörde det sig om målet att alla kompletta ärenden som avser ansökningar om studiemedel ska ha beslutats inom tre veckor. Resultatet för 2010 visade att CSN nådde målet för 94 procent av ansökningarna.⁹⁰ Dels rörde det sig om ansökningar som avser studier utomlands där regeringens mål för 2010, att

⁹⁰ Antal ärenden som har beslutats inom tre veckor ligger kvar på samma nivå som 2009. Under 2010 var 535 000 av 684 000 ärenden kompletta.

handläggningstiden ska minska, inte uppnåddes. Resultatet visade att handläggningstiden tvärt om hade ökat under året.

Tabell 5.2 visar utvecklingen av handläggningstiden för ansökningar om studiemedel i Sverige och i utlandet. Observera att CSN:s handläggningstid kan mätas på två olika sätt, som CSN-aktiv tid eller som den tid det tar totalt innan en ansökan resulterar i ett beslut.⁹¹ Regeringens mål avser den totala handläggningstiden. Av tabellen nedan framgår total handläggningstid och CSN-aktiv tid för förstabeslut avseende studiemedel i Sverige (SM-S) och i utlandet (SM-U).

Tabell 5.2 Total handläggningstid och CSN-aktiv tid, antal dagar

Verksamhet	2006	2007	2008	2009	2010
Handläggningstid, förstabeslut (SM-S)	11	11	11	13	15
Handläggningstid, förstabeslut (SM-U)	28	29	27	28	37
CSN-aktiv tid, förstabeslut (SM-S)	5	4	4	5	6
CSN-aktiv tid, förstabeslut (SM-U)	14	14	12	14	21

Källa: CSN.

Tabellen visar att handläggningstiden för studiemedel i Sverige har ökat från 11 dagar 2008 till 15 dagar 2010. För ansökningar om studiemedel för studier utomlands ökade handläggningstiden från 27 till 37 dagar under samma period. Av tabellen framgår att den CSN-aktiva tiden följer samma utveckling som den för total handläggningstid, med en kraftig ökning mellan 2009 och 2010.

Förklaringen till att CSN inte uppfyller regeringens mål för ansökningar om studiemedel 2010 uppger CSN bland annat vara den ökade ärendevolymen, stora inflöden av telefonsamtal och e-brev samt den regel om studieresultatprövning som infördes 2010. Antalet ansökningar om studiemedel i Sverige och i utlandet ökade med 14 respektive 10 procent mellan 2008 och 2009.

CSN har också under ett antal år arbetat med att förbättra kvaliteten i ärendehandläggningen och intensifierat arbetet med att identifiera och förhindra felaktiga utbetalningar. I årsredovisningen för 2008 uppges detta vara förklaringen till att handläggningstiden för ansökningar om studiemedel i Sverige låg kvar på samma nivå under perioden 2006 till 2008. CSN har också utökat antalet efterkontroller, varpå fler ärenden utreds och fler

⁹¹ Med CSN-aktiv tid avses den tid det tar för CSN att hantera ett ärende, exklusive tid för att invänta uppgifter från andra. Med total handläggningstid avses den tid det tar totalt, från det att en ansökan inkommer till CSN till dess att CSN fattar beslut i ärendet.

beslut om återkrav fattas. Som nämndes tidigare i kapitlet uppges insatserna för förbättrad kvalitet vara ett av skälen till att kostnaden per CSN-kund har ökat.

Enligt CSN har satsningar på förbättrad kvalitet lett till att fler ärenden kompletteras, vilket innebär mer arbete per ärende. Andelen ärenden som avser studiemedel i Sverige och som kompletteras har gått från 14 procent 2006 till 25 procent 2010 (se tabell 5.3). För utlandsstudier var andelen ärenden som kompletteras 69 procent 2010 att jämföra med 52 procent 2006.

Tabell 5.3 Kompletteringsfrekvens, andel i procent

Verksamhet	2006	2007	2008	2009	2010
Andel (%) ansökningar om SM-S som kompletteras	14	16	18	20	25
Andel (%) ansökningar om SM-U som kompletteras	52	60	60	57	69

Källa: CSN.

Av ett par av de intervjuer Statskontoret har genomfört har det framgått att det utökade kontroll- och kvalitetsarbetet bidragit till en viss osäkerhet bland medarbetare, en rädsla för att göra fel och ”fastna i kvalitetskontrollen”. Rapporten från den översyn av ledning och styrning av verksamheten som har genomförts av CSN pekar på vissa brister i effektiviteten i den manuella handläggningen. Enligt rapporten finns det tendenser bland handläggarna att kontrollera tidigare led i handläggningen och att betrakta utredning som en granskning av vad systemet beräknar eller vad en kollega tidigare gjort i ett ärende.⁹²

Pågående utvecklingsarbete

För att förbättra förutsättningarna för att nå regeringens mål har den nya ledningen på CSN satsat på att förbättra den manuella handläggningen. Redan under den tidigare ledningen, hösten 2010, påbörjades dock ett projekt som syftade till att effektivisera den löpande handläggningen genom att uppnå ett mer standardiserat arbetssätt. Projektet kom att kallas för ”bästa arbetssätt” och har hittills varit inriktat på handläggningen av studiemedel för studier i Sverige och utomlands.

Inom projektet har tyngdpunkten legat på att föra ut tre viktiga förutsättningar för ett bra arbetssätt: lita på systemet och de kollegor som tidigare vidtagit åtgärder i ärendet, rikta fokus mot den aktuella arbetsuppgiften och att lära sig rätt fingersättning på tangentbordet och använda kortkommandon.

⁹² CSN (2011d), Bättre ledning och styrning av CSN, s. 9.

Vilka arbetssätt som ska tillämpas tas fram av en utredningsgrupp inom studiestödsavdelningen. Samråd sker med utvecklingsavdelningen och utgångspunkten är att arbetssätten hela tiden ska utvecklas.

Efter att ”bästa arbetssätt” har identifierats, har medarbetare på enheten för handläggarsöd spridit information om arbetssättet till de olika kontoren, via så kallade workshops och utbildningar. Arbetssätten dokumenteras i en rutinhandbok.

För att förbättra förutsättningarna för att uppnå målen för utlandsärenden har handläggningen av dessa setts över under 2011. Dels har handläggningen fördelats på ytterligare ett kontor, i syfte att göra organisationen mindre sårbar för stora volymer ansökningar, dels har en processgenomlysning genomförts för att se om det finns moment i handläggningen som kan effektiviseras och förbättras. Utöver detta har CSN sedan tidigare infört en elektronisk ansökan och under 2011 även möjliggjort att bilagor till ansökan kan skickas elektroniskt. Vid tiden för Statskontorets granskning är det ännu för tidigt att utläsa vilka effekter de olika åtgärderna haft på handläggningstiden. Resultatet för 2011 visar dock på en positiv utveckling och enligt uppgift från CSN sjönk handläggningstiden för utlandsärenden med 6 dagar jämfört med 2010.

För närvarande pågår inget arbete för att utveckla handläggningen av utlandsärenden. CSN väljer att avvakta resultatet av de förslag som lämnades av Utredningen om ett rättvisare och enklare studiemedelssystem för utlandsstudier i en globaliserad värld⁹³ innan man genomför ytterligare åtgärder. Utredningens förslag, som för närvarande bereds inom Regeringskansliet, innefattar bland annat ett enhetligt studiemedelsbelopp och ett nytt merkostnadslån för utlandsstudier, förslag som sannolikt skulle förändra handläggningen om de blev verklighet.

Statskontorets bedömning

Möjligt att effektivisera den manuella handläggningen

Som nämndes i början av rapporten har satsningarna på IT till stor del bedömts ligga bakom den halvering av handläggningstiden som skedde mellan början av 1990-talet och 2000-talet. Andelen beslut om studiemedel i Sverige som fattas helt maskinellt var 44 procent 2010 att jämföra med 22 procent 2002. Av IT-granskningen, Statskontorets intervjuer med personalen och CSN:s interna rapport om ledning och styrning, har framgått att CSN:s hittills starka fokus på utvecklingsarbetet inom IT-området inneburit att utveckling av andra delar av verksamheten ofta har fått stå tillbaka. Enligt medarbetare vid CSN är det i den manuella handläggningen och det vardagliga förbättringsarbetet som det kvarstår möjligheter att uppnå effek-

⁹³ SOU 2011:26, Studiemedel för gränslös kunskap.

tiviseringar. Statskontoret konstaterar att pågående och genomförda utvecklingssatsningar ligger helt i linje med detta.

Den nya organisationen kan ge effektivare verksamhet

För att komma till rätta med problemet med bristande effektivitet i handläggningen och osäkerhet i arbetet är en viktig åtgärd att se till att samtliga av CSN:s handläggare har det stöd de behöver i sitt arbete. Arbetet med att hitta ett gemensamt "bästa arbetssätt" och en mer enhetlig och rättssäker handläggning, är insatser som syftar till detta.

Statskontoret bedömer också att de åtgärder som kommer att vidtas i den nya organisationen kommer att bidra på ett positivt sätt. Bland annat upphör enheten för handläggarstöd från och med april 2012 för att i stället placeras närmare produktionen. Detta sker mot bakgrund av att man i den interna organisationsöversynen identifierat att handläggarna anser det vara svårt att komma i kontakt med handläggarstödet. Genom att placera stödet fysiskt närmare handläggarna förbättras förutsättningarna för handläggarna att få hjälp, vilket på sikt bör kunna bidra till ökad trygghet i handläggningen och positiva effekter, inte minst på handläggningstiderna. I den nya organisationen upphör studiestöds- och utvecklingsavdelningen och i stället bildas tre mindre produktionsavdelningar som vardera ansvarar för hela sin del av processen. Avdelningarna är indelade efter studiestödsprocessens tre delar, nämligen kundmöte, ut- respektive inbetalningar. Statskontoret bedömer att mindre avdelningar förenklar ledning och styrning av verksamheten. Även förutsättningarna för att utveckla både den manuella och maskinella handläggningen inom studiestödsprocessen förbättras sannolikt när utvecklingsarbetet sker med närmare koppling till produktionen.

Det är viktigt att CSN i analysen av hur effektiv verksamheten är tar hänsyn till kostnaden för olika satsningar, gör en bedömning av om dessa har stått i proportion till resultatet och om genomförda satsningar har gett tillräckligt bra resultat. Det mått som CSN använder sig av för att mäta effektivitet, måttet kostnad per kund, saknar en sådan dimension. Statskontoret bedömer att de mått på effektivitet som CSN kommer att tillämpa framöver, nämligen att effektiviteten i verksamheten ska mätas i de prestationer som genomförs och att dessa genomförs rätt, snabbt och billigt, belyser verksamhetens effektivitet på ett bättre sätt och bör kunna kompensera för de brister som finns i måttet kostnad per kund.

5.5.2 Kontorsorganisationen

Som nämndes i kapitel 3 består CSN:s nuvarande kontorsorganisation av tolv kontor som är placerade runt om i landet och ett kundcenter i Kiruna. Handläggningen inom studiestödsverksamheten sker elektroniskt och utan geografisk anknytning. Ärenden fördelas till kontoren elektroniskt utifrån de kontorsuppdrag som beslutas centralt varje år. Fördelningen av ärenden sker varje natt. Inkommen e-post fördelas också elektroniskt men i realtid.

Kundservice ges nästan uteslutande via telefon och e-post och hanteras främst av kundcentret i Kiruna. Kunderna kan även hantera enklare service-ärenden själva via Mina sidor på CSN:s webbplats. I takt med att efterfrågan minskar på personlig kundservice via receptioner har CSN avvecklat dessa successivt. Den sista receptionen stängdes våren 2011.

Av intervjuer med myndigheten framgår att informationen till skolor har blivit mindre omfattande på senare år. Tidigare fanns till exempel en särskild telefonlinje för skolor. Denna har tagits bort, eftersom de kortare telefonköerna på myndigheten generellt gjort att det inte finns samma behov av en sådan telefonlinje. CSN försöker i stället styra kunderna till att själva kontakta CSN.

Utvecklingen mot dagens geografiskt oberoende verksamhet har inte resulterat i att organisationen förändrats. Den senaste förändringen skedde i början av 2000-talet när flera kontorssammanslagningar ledde till att antalet kontor minskade.

Enligt uppgift från myndigheten finns det inga för verksamheten betydande skäl till att kontoren är lokaliserade till de orter där de är i dag. Det är snarare historiskt betingat, kontoren finns på de orter där de tidigare studiemedels- och vuxenutbildningsnämnderna var placerade. I vissa fall har dock regeringen i samband med försvarsnedläggningar beslutat att CSN ska omlokalisera arbetstillfällena till vissa orter. I samband med de senaste försvarsnedläggningarna beslutade regeringen att CSN under perioden 2006–2008 skulle omlokalisera 20 arbetstillfällena till Kalmar⁹⁴ och 25 till Visby.⁹⁵

I den nya organisationen finns ännu inga planer på någon förändring av antalet kontor. Däremot kommer den nya organisationen att innebära att verksamheten koncentreras till vissa kontor utifrån studiestödsprocessens tre delar. Att verksamheten koncentreras på detta sätt förväntas bland annat medföra bättre förutsättningar för verksamhetsutveckling och högre effektivitet.

Statskontorets bedömning

Geografisk koncentration ger flera fördelar

Eftersom placeringen av kontoren inte längre har någon större betydelse för verksamheten, bedömer Statskontoret att verksamheten, på längre sikt, kan koncentreras ytterligare. En koncentration av verksamheten till färre men större kontor, ger normalt sett stordriftsfördelar, bland annat i form av minskad administration.

En koncentration av verksamheten till färre orter ger ökade möjligheter att styra den på ett mer likartat sätt. Det leder sannolikt också till ett mer enhet-

⁹⁴ Dnr. U2005/4643/SV.

⁹⁵ Dnr. U2005/4644/SV.

ligt arbetssätt, vilket i sin tur ger förbättrad rättssäkerhet och mindre variationer i handläggningstider.

Färre och större kontor skulle även kunna ge större möjligheter till ett flexibelt utnyttjande av kompetens och resurser. Inte minst torde sårbarheten vid arbetstoppar kunna minska.

5.6 Overheadkostnader

Hur mycket resurser som avsätts för stödverksamhet varierar mellan myndigheter. Detta beror framför allt på att myndigheter har olika uppdrag men också på lagar, förordningar, bestämmelser och organisationskultur.⁹⁶

Det är svårt att avgöra vad som är lagom mycket stödverksamhet. För mycket stödverksamhet kan innebära att resurserna blir för stora på bekostnad av kärnverksamheten. Risk finns att man fokuserar för mycket på den interna administrationen i stället för på myndighetens uppdrag. För lite stödverksamhet kan innebära att kärnverksamheten inte får det stöd den behöver för att kunna utföra sitt uppdrag på mest effektiva sätt. För lite stödverksamhet kan också innebära risk för att för lite resurser läggs på att upprätthålla ordning och reda på myndigheten, vilket är en förutsättning för att kunna bedriva en effektiv verksamhet. Såväl för mycket som för lite stödverksamhet påverkar alltså myndighetens effektivitet negativt.

På Ekonomistyrningsverket (ESV) pågår för närvarande ett arbete med att utveckla nyckeltal för myndigheters overheadkostnader (OH-kostnader), det vill säga kostnader för gemensam styrning, samordning, administration och lokaler. Bland annat har ett pilotprojekt bedrivits med cirka 30 deltagande myndigheter. I pilotprojektet har myndigheterna gemensamt kommit fram till definitioner av nyckeltal för olika typer av stödfunktioner och lokaler. Stödfunktioner avser myndighetsledning,⁹⁷ ekonomi- och personaladministration samt övrig stödverksamhet.⁹⁸ När det gäller information och kommunikation samt IT har man i pilotprojektet inte lyckats komma fram till en gemensam definition. En orsak till detta är att dessa funktioner på vissa myndigheter utgör en stor del av kärnverksamheten.

⁹⁶ ESV (2005), Nyckeltal för OH-kostnader, s. 9.

⁹⁷ I myndighetsledning ingår kostnader för bland annat generaldirektörens (eventuellt också överdirektörens) verksamhet, eventuell styrelse/råd eller annan extern grupp som är ansluten till myndighetens ledning, funktioner vars huvuduppgift är att stödja myndighetens ledning i dess arbete med verksamhetsövergripande styrning av myndigheten verksamhet (t.ex. stabsfunktion, funktion för strategisk ledning, planeringsfunktion och motsvarande samt funktion för övergripande omvärldsanalys) samt övergripande IT-ansvarig (arkitektur och säkerhet) och övergripande verksamhetscontroller i den mån dessa har en självständig ställning fristående från IT-respektive ekonomifunktionen. Verks-/chefs-jurist och internrevision ingår också i kostnaderna.

⁹⁸ I övrig administration ingår kostnader för diarieföring/registratur i huvuddiariet och arkiv kopplat till detta, reception, telefonväxel, eventuell inköps-/upphandlingsfunktion, vaktmästeri, posthantering, porto m.m.

Att jämföra OH-kostnader mellan myndigheter är svårt, eftersom myndigheternas verksamhet och förutsättningar ser olika ut. Syftet med att ta fram nyckeltal för myndigheters OH-kostnader är i första hand att myndigheterna ska kunna jämföra sig med sig själva, i andra hand att kunna jämföra sig med andra myndigheter.

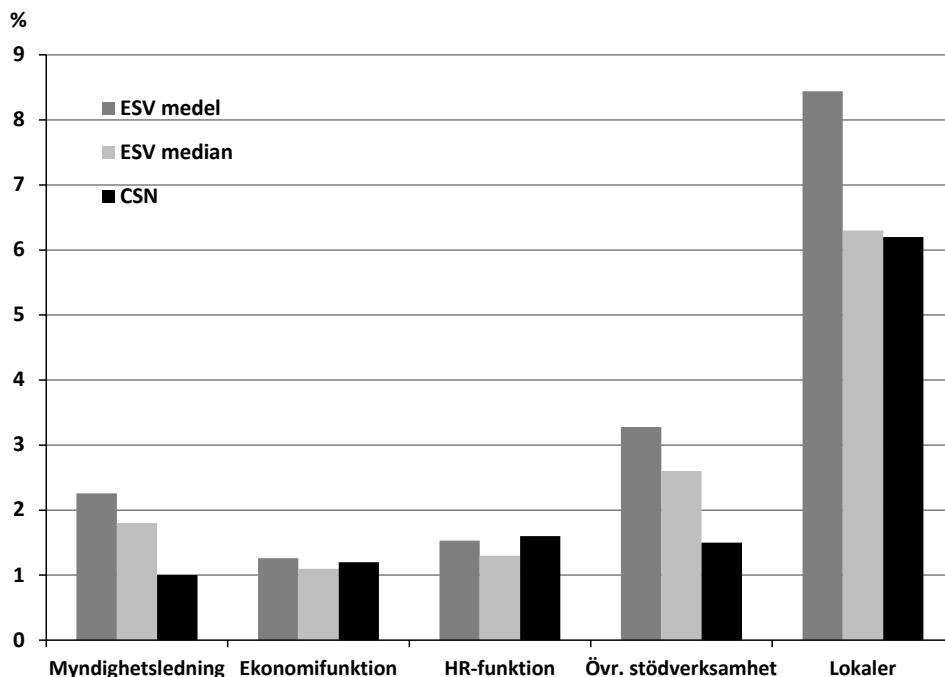
I ett försök att jämföra CSN:s OH-kostnader med andra myndigheter har Statskontoret beställt uppgifter om verksamhetskostnader för 20 jämförbara myndigheter från ESV.⁹⁹ Uppgifterna avser både 2007 och 2009 medan uppgifterna för CSN avser 2011. Att urvalet består av myndigheter som undersökts olika år bör enligt ESV inte ha någon avgörande betydelse vid jämförelsen med CSN 2011, eftersom det oftast inte sker några större förändringar över åren när det gäller OH-kostnader som andel av totalkostnaderna.

I sammanhanget bör nämnas att det är en stor spridning av kostnaderna för vissa av de nyckeltal som ingår i ESV:s urval, även om urvalet är gjort för att kunna få en så rättvis jämförelse som möjligt. Exempelvis varierar kostnaderna för myndighetsledning från 0,3 till 6,9 procent av verksamhetskostnaderna, medan lokalkostnaderna varierar mellan 3,1 och 25,6 procent. I diagram 5.3 jämförs därför CSN:s OH-kostnader både med medelvärdet och medianvärdet för ESV:s urval. Spridningen av kostnaderna för ekonomi- och HR-/personalfunktionerna är däremot inte lika stor.

Av diagram 5.3 framgår att CSN:s OH-kostnader inom de olika stödfunktionerna är lägre eller på samma nivå som både medel- och medianvärdet för de 20 myndigheter som ingår i urvalet från ESV.

⁹⁹ Med verksamhetskostnader avses de kostnader som myndigheten haft för att fullgöra myndighetens instruktionsenliga uppdrag. I de allra flesta fall sammanfaller dessa med myndighetens totala kostnader enligt resultaträkningen. De totala verksamhetskostnaderna i ESV:s urval varierar från 376 till 2 006 miljoner kronor. CSN:s totala verksamhetskostnader uppgick 2011 till 770 miljoner kronor, vilket avser kostnader enligt interbudgeten.

Diagram 5.3 OH-kostnader som andel av totala verksamhetskostnader fördelat på olika stödfunktioner samt lokaler



Källa: ESV och CSN.

Kostnaderna för myndighetsledning och övrig stödverksamhet¹⁰⁰ vid CSN är betydligt lägre än i ESV:s urval, medan kostnaderna för CSN:s ekonomi- och HR-funktion är marginellt högre än median- och/eller medelvärde för ESV:s urval. De relativt låga kostnaderna för myndighetsledning kan till viss del förklaras av att de strategiska funktionerna är små på CSN och att funktioner som ekonomi och personal står för en stor del av stödet till myndighetsledningen. I januari 2012 har dock vissa förändringar i myndighetsledningen skett, vilka kan komma att påverka kostnadsfördelningen. En ny ledningsstab har inrättats (se avsnitt 3.2.2), vilken bland annat har fått ta över ansvaret för processen för verksamhetsstyrning samt för beredning och uppföljning av CSN:s verksamhetsplan från ekonomiavdelningen.

Att CSN:s kostnader för ekonomifunktionen är marginellt högre än medelvärdet för ESV:s urval kan troligen också förklaras av att lånehantering normalt kräver mer resurser än exempelvis hantering av transfereringar. Lånehantering innebär bland annat att avstämningar av utestående fordran måste göras. Av de sju personer på CSN som arbetar med redovisning, arbetar två personer enbart med avstämning av utestående fordran.

¹⁰⁰ Till skillnad från i ESV:s urval ingår inga kostnader för ärendesystemet i kostnaderna för CSN:s övriga stödverksamheter.

När det gäller lokaler är CSN:s kostnader för dessa betydligt lägre än medelvärdet men i paritet med medianvärdet för urvalet från ESV.

Sammantaget uppgick CSN:s kostnader för stödfunktioner och lokaler enligt diagram 5.3 till 89 miljoner kronor eller 12 procent av de totala verksamhetskostnaderna 2011. Motsvarande andel för ESV:s urval var 16 procent.

6 Statskontorets slutsatser och förslag

I detta kapitel presenteras Statskontorets slutsatser och förslag dels om hur CSN:s verksamhet bör finansieras, dels om hur CSN kan effektivisera sin verksamhet ytterligare. Slutligen görs en samlad bedömning av CSN:s ekonomiska situation, med utgångspunkt i myndighetens nuvarande uppdrag och gällande regelverk.

6.1 Finansiering av CSN:s verksamhet

CSN kan hantera problemen med den nuvarande modellen

Trots de problem som myndigheten påtalat med den nuvarande finansieringsmodellen har dessa hittills varit möjliga att hantera, med god marginal, inom de givna ekonomiska ramarna. Med undantag för något år har avgiftsintäkterna också ökat för varje år sedan modellen infördes.

Så länge volymerna, och därmed avgiftsintäkterna, ökar förefaller det som om CSN kan hantera de konsekvenser som följer av den nuvarande finansieringsmodellen. När volymerna, och därmed avgiftsintäkterna, minskar blir konsekvenserna däremot inte lika hanterbara, eftersom CSN inte har samma möjligheter att snabbt anpassa kostnaderna nedåt. Kostnader för personal, IT och lokaler, som tillsammans utgör en stor andel av kostnaderna, är alla svåra att reducera på kort sikt.

Avgifterna uppfyller endast till viss del reglerna för specialdestinering

Enligt Statskontorets bedömning uppfyller CSN:s avgifter endast till viss del de krav som regeringen och riksdagen har formulerat för att belastande avgifter ska kunna specialdestineras. Påminnelseavgifterna uppfyller enligt Statskontorets bedömning inte någon av riktlinjerna och uppläggnings- och expeditiionsavgifterna uppfyller dem endast till viss del. Enligt Statskontoret kan påminnelseavgifterna inte heller betraktas som en avgift i regeringsformens mening, utan är i stället att betrakta som sanktionsavgifter.

Statskontoret har även noterat att det endast finns en svag koppling mellan CSN:s avgifter och de kostnader som avgifterna är tänkta att bidra till att täcka. Eftersom CSN inte har full kostnadstäckning som ekonomiskt mål för den avgiftsbelagda verksamheten, är avgiftsnivåerna inte heller beräknade utifrån kostnaderna för denna. Avgiftsnivåerna har legat fast under lång tid. Höjningarna av expeditiions- och påminnelseavgifterna den 1 januari 2010, var de första sedan den nuvarande finansieringsmodellen infördes 2001. Uppläggningsavgifterna har inte höjts sedan 1993, vare sig inom studie-stödshanteringen eller inom hanteringen av hemutrustningslån.

6.1.1 Förslag och rekommendationer

CSN bör finansieras helt via anslag

Statskontoret föreslår att finansieringen av CSN:s verksamhet övergår till att finansieras helt via anslag. Med den nuvarande finansieringsmodellen upp-

fylls endast till viss del de riktlinjer för specialdestination av belastande avgifter som statsmakterna har beslutat om. Verksamhetens omfattning varierar inte heller så mycket att det motiverar att myndigheten skulle få disponera avgiftsintäkterna. Med hel anslagsfinansiering ökar möjligheterna för regeringen och riksdagen att styra och kontrollera CSN:s verksamhet, samtidigt som möjligheterna för myndigheten att styra och planera sin verksamhet ökar. Modellen medför dock större krav på regeringen att aktivt styra myndigheten än med nuvarande modell.

CSN bör inte få disponera intäkterna från påminnelseavgifter

Oavsett om regeringen väljer att följa Statskontorets förslag eller inte anser Statskontoret att intäkterna från påminnelseavgifter inte längre bör få disponeras av myndigheten, eftersom de enligt vår bedömning inte är några avgifter i regeringsformens mening. Även om regeringen gör en annan tolkning än Statskontoret, bör avgifterna inte få disponeras av CSN. Påminnelseavgifter ger myndigheten incitament att inte effektivisera verksamheten och avgifterna uppfyller enligt Statskontorets bedömning inte heller någon av riktlinjerna för specialdestination av belastande avgifter. Påminnelseavgiften, som utgör den största delen av CSN:s avgiftsintäkter, är därutöver den avgift som främst försvårar för myndigheten att planera verksamheten långsiktigt.

Varaktigt höjd anslagskredit och höjt anslagssparande rekommenderas inte

En modell med varaktigt höjd anslagskredit och höjt anslagssparande motsvarande hela omsättningen riskerar att strida mot budgetlagen och rekommenderas därför inte av Statskontoret. Modellen är dessutom inte långsiktigt hållbar om volymerna minskar under en längre tid. Statskontoret rekommenderar därför inte denna modell.

Konsekvenser av förslagen

För CSN innebär det en ökad administrativ börda om den nuvarande modellen justeras så att endast påminnelseavgifterna bruttoredovisas (och anslaget höjs med motsvarande belopp) och övriga avgifter nettoredovisas som tidigare. Modellen medför att utgifterna under utgiftstaket ökar och en teknisk justering av utgiftstaket bör därmed göras.

En övergång till hel anslagsfinansiering, och därmed bruttoredovisning av samtliga avgiftsintäkter, medför också att en teknisk justering av utgiftstaket bör göras. Eftersom ingen justering gjordes när den nuvarande modellen infördes, måste justeringen reduceras med ett belopp som motsvarar omfattningen av verksamheten när den nuvarande modellen infördes. Det innebär att förändringen kräver finansiering.

Statskontoret har inte haft i uppdrag att analysera redovisningstekniska konsekvenser av de alternativa finansieringsmodellerna. Vid ett eventuellt byte av finansieringsmodell bör dock sådana konsekvenser utredas. Att byta

finansieringsform kan ställa till problem. Som exempel kan nämnas att övergången till CSN:s nuvarande finansieringsmodell 2001 medförde att förvaltningsanslaget överskreds kraftigt, vilket påverkade myndighetens ekonomi under flera år (se avsnitt 2.5).

6.2 Effektiviseringar av CSN:s verksamhet

Effektiv verksamhet kan bli ännu effektivare

CSN har arbetat med effektiviseringar under en längre tid och arbetet förefaller vara väl inarbetat på myndigheten. Av intervjuer och av de interna styrdokument och liknande som Statskontoret har tagit del av, framgår tydligt att frågan om hur verksamheten kan effektiviseras är ständigt närvarande på myndigheten. Vår bedömning är att detta gäller såväl för den operativa som för den administrativa verksamheten.

Statskontorets kartläggning av arbetsuppgifter inom den operativa verksamheten visar på att CSN i hög grad är styrd av lagar och förordningar och att utrymmet för egeninitierad verksamhet är mycket litet. CSN:s verksamhet utgörs till allra största del av varaktiga, regelstyrda arbetsuppgifter.

Statskontorets analys av CSN:s kostnader för vissa typer av stödfunktioner och lokaler visar att dessa är i nivå med eller betydligt lägre än för 20 jämförbara myndigheter, vilket ger en indikation på att verksamheten bedrivs på ett förhållandevis effektivt sätt. Detta stöds också av de intervjuer som Statskontoret genomfört.

Statskontoret gör dock bedömningen att det finns potential att ytterligare effektivisera verksamheten inom några områden, främst inom IT-verksamheten, men även inom den manuella handläggningen inom studiemedelsverksamheten och på längre sikt även inom kontorsorganisationen.

6.2.1 IT-verksamheten

Styrningen behöver stärkas

Granskningen av CSN:s IT-verksamhet visar att myndighetsledningens styrning av verksamheten behöver stärkas. Statskontoret konstaterar att CSN i fortsättningen bör säkerställa att ledningen har förutsättningar för att kunna prioritera både inom verksamheten och i valet mellan satsningar på IT och utveckling inom andra områden. Ledningen bör också ges förutsättningar för att kunna ha god kontroll över kostnaderna för verksamheten. Detta är särskilt viktigt i samband med att myndigheten behöver skapa ett ekonomiskt utrymme för systemförnyelseprogrammet.

Planerade åtgärder bör kunna åtgärda bristerna i organiseringen

Granskningen har även visat att organiseringen av IT-verksamheten kan göras mer effektiv. Konsulten konstaterar bland annat att verksamheten behöver organiseras så som den genomförs i praktiken, i stället för som i dag med en del som står för resurserna och en annan som står för produk-

tionen. Resursallokeringen mellan de olika delarna har visat sig vara ineffektiv och uppdelningen i olika roller har gjort verksamhetskopplingen otydlig. Olika mål för olika delar av verksamheten har också bland annat försvårat uppföljningen. Frånvaron av en fristående IT-strategi bedöms av konsulten ha lett till bristande samsyn om den gemensamma målbilden för verksamhetens utveckling.

Den organisationsförändring som pågår på CSN innefattar planer på att strukturera om IT-avdelningen utifrån verksamhetens processer. Mot bakgrund av att den nya IT-avdelningen också planeras få ansvaret för att leverera det IT-stöd som beställs av respektive processägare, blir verksamhetskopplingen också tydligare, med större möjligheter att påverka för de blivande produktionsavdelningarna. Sammantaget bedömer Statskontoret att de åtgärder som CSN planerar att införa för IT-verksamheten, till stor del bör kunna möta de brister som har framkommit i granskningen.

Införandet av nytt förvaltningsprogram bör skjutas upp

Eftersom IT-verksamheten kommer att omorganiseras, finns det enligt konsulten anledning att avvakta med införandet av förvaltningsprogrammet pm³. Genom att vänta och se om den nya IT-organisationen löser de problem som pm³ är tänkta att lösa, finns möjligheten för myndigheten att spara medel. Likaså bör CSN vänta något år till med att starta ett mer omfattande systemförnyelseprogram. Enligt konsulten som har genomfört granskningen av IT-verksamheten, finns det gott om tid att utförligt analysera olika alternativ innan ett kostsamt projekt i stor skala påbörjas.

Förslag på åtgärder för att effektivisera IT-verksamheten

Samttaget har granskningen av CSN:s IT-verksamhet resulterat i följande förslag på åtgärder som syftar till att effektivisera verksamheten. Som har nämnts ovan bedömer Statskontoret att vissa av förslagen kommer att åtgärdas i den tänkta, nya IT-avdelningen.

- De stora IT-initiativen behöver komma upp på ledningsgruppens dagordning. Eftersom verksamheten har en tendens att budgetera och använda alla medel som finns tillgängliga, behövs starkare styrning uppifrån med tydliga besparingsbeting om så krävs.
- Kärnverksamheten behöver få större inflytande över IT-verksamheten.
- IT bör organiseras så som verksamheten i praktiken genomförs, i stället för i en matris med en resursdimension och en produktionsdimension. På så sätt kan verksamheten genomföras på ett mer kostnadseffektivt sätt än i dag. IT-organisationen behöver även förenklas och antalet enheter minskas.
- CSN behöver ta fram en IT-strategi i form av ett fristående styrande dokument.

- Fördelningen av vem som ansvarar för resultatet behöver tydliggöras i samband med att nya funktioner tas fram.
- Systemförnyelseprojektet bör starta med att en mindre grupp, bestående av experter och verksamhetsrepresentanter, får i uppgift att ta fram ett beslutsunderlag under 2012.
- Myndigheten bör avvakta med att införa pm³ till dess att en ny IT-organisation finns på plats. Här finns eventuellt en potential att spara in på såväl konsultkostnader som utbildningstid, administration och förändringsledning.

Tillsammans med en ny finansieringsmodell bedömer Statskontoret att ovanstående förslag ytterligare förstärker och utvecklar CSN:s förmåga att planera och styra verksamheten.

6.2.2 Den manuella handläggningen inom studiemedelsverksamheten

Den manuella handläggningen kan förbättras

Statskontoret konstaterar att CSN har påbörjat ett viktigt arbete med att utveckla den manuella handläggningen av studiemedelsärenden. Tidigare satsningar på utveckling har främst avsett den maskinella hanteringen, vilket lett till att utveckling av det manuella arbetet har fått stå tillbaka. Satsningar på det senare tycks främst ha kommit från medarbetarna själva och inte från myndighetsledningen. För att ytterligare effektivisera handläggningen av de stora ärendevolymer är det främst i den manuella hanteringen förbättringar bör genomföras. Statskontoret anser att det är viktigt att CSN fortsätter arbetet med att utveckla arbetssätt och en mer enhetlig och rättssäker handläggning. Detta bör ge myndigheten bättre förutsättningar att nå regeringens mål framöver.

Även de planerade förändringarna av organisationen, såsom åtgärder för att stärka och förtydliga styrning och ledning, förbättra stödet till handläggarna och öka verksamhetskopplingen i utvecklingsarbetet, kommer sannolikt också bidra till detta på ett positivt sätt. De jämförelsevis låga kostnaderna för myndighetsledning, vilka presenterades i avsnitt 5.6, skulle kunna vara en indikation på att det tidigare satsades för lite resurser på styrning och ledning av myndigheten. Detta pekar även granskningen av CSN:s IT-verksamhet på.

6.2.3 Kontorsorganisationen

Verksamheten bör koncentreras till färre orter

Statskontoret bedömer att det finns anledning att se över CSN:s kontorsorganisation. Verksamheten bör på sikt kunna koncentreras till färre orter. Översynen av kontorsorganisationen bör genomföras först efter det att den nya organisationen införts och funnit sin form och bör ske successivt. Valet av orter bör göras utifrån verksamhetens behov.

Statskontoret bedömer att en ökad koncentration förbättrar förutsättningarna för att nå högre effektivitet, enhetlighet och rättsäkerhet. En annan positiv effekt av förslaget är att det kan leda till minskat resande med såväl minskade reskostnader som minskad påverkan på miljön som följd.

Handläggningen blir alltmer komplicerad och kräver allt högre kunskap och kompetens. Enligt uppgifter från myndigheten tar det mellan sex och tolv månader för en nyanställd att lära sig att handlägga mer komplicerade ärenden. En risk med Statskontorets förslag är att det kan vara svårt att rekrytera personal med rätt kompetens på vissa orter, där utbudet av kvalificerad arbetskraft kan vara mindre. Det är därför särskilt viktigt att CSN i så stor utsträckning som möjligt kan behålla den kompetens som myndigheten har byggt upp.

6.3 CSN:s ekonomiska situation

CSN anger i sitt budgetunderlag för perioden 2012–2014 att myndigheten inte får kompensation för pris- och löneökningar på den avgiftsfinansierade delen av verksamheten. Statskontoret menar dock att det finns en risk för att myndigheten i viss mån överkompenseras för denna del av verksamheten genom att volymökningar, och därmed ökade avgiftsintäkter som kommer myndigheten till del, inte motsvaras av en lika stor ökning av kostnaderna.

CSN bedömer att ekonomin kommer att försämras de kommande åren, bland annat i till följd av mindre ungdomskullar och färre återbetalare med flera lån, vilket beräknas leda till minskade avgiftsvolymer och därmed mindre avgiftsintäkter.

Mindre volymer innebär dock att kostnaderna måste anpassas till de ändrade förutsättningarna. Resultatet för 2011 visar också, till skillnad från tidigare prognos, på ett positivt verksamhetsutfall. Istället för att utnyttja den beviljade anslagskrediten på 5 procent fick myndigheten ett anslagssparande på 3 procent och i den nya prognosen för 2012 är myndigheten nu mer positiv än tidigare.¹⁰¹

Den planerade systemförnyelsen kommer att kräva resurser, både i form av personal och ökade avskrivningskostnader för investeringen i själva IT-systemet. I dagsläget är det svårt att överblicka hur stora dessa kostnader kommer att bli och hur verksamheten kommer att påverkas.

Statskontorets samlade bedömning är att de föreslagna effektiviseringsåtgärderna i avsnitt 6.2, tillsammans med en ny mer flexibel finansieringsmodell och de förändringsarbeten som inletts på myndigheten, kan bidra till en effektivare verksamhet och en minskad resursförbrukning framöver.

¹⁰¹ CSN:s verksamhetsplan för 2012, s. 11.

Referenser

Budgetlagen (2011:203).

Studiestödslagen (1999:1395).

Anslagsförordningen (2011:223).

Avgiftsförordningen (1992:191).

Förordningen (2007:1071) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden.

Förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

Myndighetsförordningen (2007:515).

Studiestödsförordningen (2000:655).

Brommé, B. och Eklund, C. (1976), *Den nya grundlagens igångsättning och erfarenheter inom kanslihuset*, StvT, s. 32–43.

CSN (2006), *CSN:s finansieringsmodell ur ett långsiktigt perspektiv*.

CSN (2010a), *Arbetsordning för CSN –reviderad, juni 2010*, dnr 2010-104-5153.

CSN (2010b), *Strategisk plan för verksamheten 2011–2015*, dnr 2010-102-9384.

CSN (2010c), *Handbok för lokalförsörjning vid CSN*, daterad 2010-12-31.

CSN (2011a), *Budgetunderlag 2012–2014, Utgiftsområde 15 Studiestöd*, dnr 2011-102-1919.

CSN (2011b), *Bättre ledning och styrning av CSN*, Uppdragsbeskrivning daterad 2011-08-29.

CSN (2011c), *Beslut om CSN:s organisation med mera*, dnr 2011-104-8759.

CSN (2011d), *Bättre ledning och styrning av CSN*, dnr 2011-104-8759.

CSN (2011e), *Slutrapport stabila mått 2015*, dnr 2011-102-1753.

CSN, *Processutvecklingsmodellen*.

CSN, *Remissyttrande, Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt (SOU 2009:28)*, dnr 2009-110-3246.

CSN, *Remissyttrande, En reformerad budgetlag (SOU 2010:18)*, dnr 2010-110-3623.

CSN, *Verksamhetsplaner 2006–2012*.

CSN, *Årsredovisningar 2001–2010*.

Direktiv 2011:42, *Ett nationellt råd för innovation och kvalitet i offentlig verksamhet*.

ESV (2005), *Nyckeltal för OH-kostnader, Vad är en rimlig kostnad för myndigheternas styrning, samordning och administration?*, 2005:3.

ESV (2011), *En ny finansieringsmodell för Statens institutionsstyrelse, Regeringsuppdrag.*

Finansutskottet, Betänkande 2004/05:FiU30, *Offentlighetsrättsliga avgifter (framst. 2004/05:RRS8).*

Holmberg, E. och Stjernquist, N (2003), *Vår författning*, 13:e uppl.

Proposition 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*

Proposition 1991/92:100, *Förslag till statsbudget för budgetåret 1992/93, bilaga 1.*

Proposition 1994/95:100, *Förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96.*

Proposition 1999/2000:1, *Budgetpropositionen för 2000, Utgiftsområde 16.*

Proposition 1999/2000:100, *2000 års ekonomiska vårproposition.*

Proposition 2000/01:1, *Budgetpropositionen för 2001, Utgiftsområde 16.*

Proposition 2003/04:100, *2004 års ekonomiska vårproposition.*

Proposition 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Proposition 2010/11:1, *Budgetpropositionen för 2011, Utgiftsområde 22.*

Proposition 2010/11:40, *En reformerad budgetlag.*

Regeringsformen.

Regleringsbrev avseende anslag 1:5 Hemutrustningslån.

Regleringsbrev avseende Centrala studiestödsnämnden.

Riksrevisionen (2004), *Rätt avgifter? Statens uttag av tvingande avgifter*, RiR 2004:17.

Strömberg, H. (1999), *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, 3:e uppl.

SOU 1998:131, *CSN – en myndighet i ständig förändring.*

SOU 2007:64, *Studiestödsdatalag.*

SOU 2007:96, *Avgifter.*

SOU 2009:28, *Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt.*

SOU 2010:18, *En reformerad budgetlag.*

SOU 2011:26, *Studiemedel för gränslös kunskap.*

Statskontoret (2009a), *Rätt men ändå fel – en granskning av Centrala studiestödsnämndens arbete för att förhindra felaktiga utbetalningar*, Rapport 2009:8.

Statskontoret (2009b), *Statens haverikommissions verksamhet – inriktning, omfattning, finansiering*, Rapport 2009:22.

Statskontoret (2010), *Statens institutionsstyrelses styrning och finansieringsmodell*, Rapport 2010:7.

Statskontoret (2011a), *Förutsättningar för en samlad och systematisk uppföljning av kvalitet, produktivitet och effektivitet i offentlig sektor, Delrapport i uppdrag om att utveckla redovisningen av den offentliga sektorn*, Rapport 2011:13.

Statskontoret (2011b), *Om offentlig sektor, Förvaltningen om förvaltningspolitiken – förväntningar, utmaningar och möjligheter*.

Internet

www.csn.se

www.esv.se/amnesomraden/Styrning/Finansiell-styrning

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut

II:2

2011-04-14

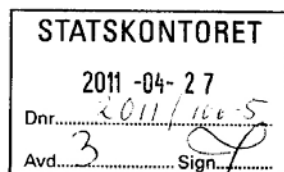
U2011/2585/SV

Utbildningsdepartementet

Statskontoret

Box 8110

104 20 Stockholm



Uppdrag till Statskontoret att göra en analys av Centrala
studiestödsnämndens ekonomiska situation och finansiering

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att göra en analys av Centrala studiestödsnämndens (CSN) ekonomiska situation och nuvarande finansieringsmodell. Syftet med översynen är att ge CSN långsiktiga ekonomiska planeringsförutsättningar.

I analysen ingår att göra en översyn av CSN:s nuvarande finansieringsmodell samt analysera för- och nackdelar med denna. Vidare ska de faktiska kostnaderna för den avgiftsfinansierade verksamheten redovisas och analyseras. Alternativa finansieringsmodeller ska också redovisas. För- och nackdelar med de olika modellerna inklusive eventuella statsbudgetära konsekvenser ska analyseras. De riktlinjer vad gäller specialdestinering av offentliga avgifter som regeringen har föreslagit i propositionen En reformerad budgetlag ska beaktas (prop. 2010/11:40). Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag (bet. 2010/11:Ku14, rskr. 2010/11:177 och rskr. 2010/11:178).

I uppdraget ingår också att kartlägga och analysera vilka arbetsuppgifter hos CSN som är regelstyrda respektive på annat sätt givna av regeringen samt omfattningen av egeninitierad verksamhet. Vidare ska Statskontoret analysera vilka arbetsuppgifter som är av tillfällig karaktär respektive av varaktig karaktär. I analysen ska resursförbrukningen fördelat på ovanstående arbetsuppgifter belysas.

Statskontoret ska i sin analys identifiera och föreslå förbättringar som ytterligare förstärker och utvecklar CSN:s förmåga att planera och styra verksamheten. I analysen ska möjligheter till effektiviseringar belysas när det gäller såväl operativ verksamhet som myndighetens administration. I detta ska Statskontoret ta hänsyn till eventuella förändringsarbeten som är initierade av myndigheten. En sammanvägd analys och bedömning ska

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Drottninggatan 16

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-21 68 13

E-post: registrator@education.ministry.se

därefter göras av myndighetens ekonomiska situation med utgångspunkt i CSN:s nuvarande uppdrag och gällande regelverk.

Statskontoret ska mot bakgrund av gjorda analyser och bedömningar lämna de förslag till åtgärder som bedöms nödvändiga. CSN ska bistå Statskontoret med det underlag som behövs för uppdragets genomförande. Statskontoret ska vidare, där så är påkallat för att säkerställa ett komplett underlag, samråda med Ekonomistyrningsverket när det gäller frågeställningar inom verkets ansvarsområde.

Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) informerat under uppdragets genomförande. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 1 mars 2012.

Skälen för regeringens beslut

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1) en översyn av CSN:s ekonomiska situation och finansieringsmodell i syfte att ge myndigheten långsiktiga ekonomiska planeringsförutsättningar.

CSN har varit föremål för granskning vid ett flertal tillfällen. Den senaste större granskningen utfördes av den Studiesociala kommittén (U2007:13). Enligt regeringens direktiv till kommittén (dir. 2007:153) hade kommittén till uppgift att bl.a. pröva och föreslå hur statens utgifter för studiestödsadministration kan minskas genom att hela eller delar av verksamheten hanteras och organiseras på ett mer ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt. Eftersom kommitténs uppdrag i huvudsak avsåg studiemedelssystemet, koncentrerades granskningen på denna del av myndighetens verksamhet. Dessutom fann kommittén att CSN:s administration av studiehjälp och hemutrustningslån var tillräckligt effektiv. I den studiesociala kommitténs betänkande (SOU 2009:28) Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt gjorde kommittén bl.a. följande bedömningar. CSN:s administration av studiemedel har under de senaste åren effektiviserats betydligt och denna effektivisering har till stor del berott på att handläggning och kundservice har automatiserats under 2000-talet. Kommittén bedömde vidare att studiestödsadministrationen är tätt sammanknippad med hur studiestödssystemet är utformat. Det innebär att myndighetens effektiviseringsutrymme i hög grad påverkas av hur studiestödssystemet är utformat.

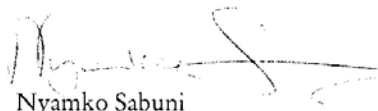
Den studiesociala kommittén föreslog en ökad avgiftsfinansiering för CSN och en motsvarande minskning av myndighetens förvaltningsanslag. Sammantaget föreslog kommittén en minskning av CSN:s förvaltningsanslag med 60 miljoner per år. Kommittén bedömde samtidigt att CSN på sikt bör finansieras helt via förvaltningsanslaget och att detta skulle innebära en förstärkning av CSN:s ekonomiska bas

samtidigt som regeringens möjligheter till styrning av myndigheten skulle öka. Slutligen förordade kommittén att en ingående ekonomisk granskning av CSN initieras.

CSN har vid ett flertal tillfällen redovisat de problem som dagens finansieringsmodell enligt myndigheten medför. I myndighetens budgetunderlag för perioden 2011–2014 (U2010/1344/SV) begär CSN att myndigheten fullt ut ska finansieras via anslag, där kundernas avgifter i stället levereras via inkomstitel till statsbudgeten.

Regeringen anser mot denna bakgrund att det finns anledning att närmare analysera CSN:s ekonomiska situation, dimensionering och resurser samt den nuvarande finansieringsmodellen i syfte att ge myndigheten långsiktiga ekonomiska planeringsförutsättningar.

På regeringens vägnar


Nyamko Sabuni


Peter Edman

Kopia till

Arbetsmarknadsdepartementet/IU
Finansdepartementet/BA, SMS
Socialdepartementet/SFÖ
Centrala studiestödsnämnden
Ekonomistyrningsverket

Rapport från Feldtmann Consulting Group

Granskning av CSN:s IT-verksamhet

inom ramen för Statskontorets analys av Centrala studiestödsnämndens
ekonomiska situation och finansiering

Feldtmann Consulting Group

Stockholm 2011-11-18

Granskning av CSN:s IT-verksamhet

INNEHÅLL

Sammanfattning	3
Bakgrund.....	4
Metod och genomförande	4
Status och planerade åtgärder.....	5
Dagens IT-stöd	5
Framtida behov av IT-stöd.....	5
Pågående och planerade åtgärder	5
Systemförnyelseprogrammet.....	6
Bedömningar	6
Dagens IT-stöd.....	6
Framtida behov av IT-stöd.....	7
Pågående och planerade åtgärder	7
Systemförnyelseprogrammet.....	7
Styrning och Ledning	9
Observationer	9
Bedömningar	10
Ekonomi.....	11
Observationer	11
Bedömningar	12
SWOT	14
Rekommendationer	15
Bilaga 1 - Genomförda intervjuer.....	16
Bilaga 2 - Tidplan för granskningen	17

SAMMANFATTNING

En granskning av CSN:s IT-verksamhet har genomförts under hösten 2011 på uppdrag av Statskontoret. Granskningen har huvudsakligen genomförts genom intervjuer och granskning av styr- och projektdokument.

CSN har ett väl utbyggt och fungerande IT-stöd med hög grad av automatisering. Huvuddelen av IT-applikationerna finns i det så kallade STIS-systemet och är framtagna med hjälp av utvecklingsverktyget CA Gen. Driften av systemet har nyligen lagts ut på externa leverantörer.

Flera stora teknisknära och verksamhetskritiska utvecklingsprojekt pågår och är planerade. Av dessa är den så kallade komponentifieringen av STIS, gallringen av sparad data och det samordnade förvaltningsutvecklingsprogrammet Puhma (Projekt Underhåll Många Aktiviteter) de mest verksamhetskritiska.

Respondenterna uppger att de framtida IT-behoven sannolikt inte skiljer sig markant från dagens – förutsatt att inte verksamhetsomfattning eller styrande regler ändras kraftigt.

I tillägg till de stora pågående IT-projekten startar nu även systemförnyelseprogrammet, som syftar till att på några års sikt hitta en ersättning för STIS. Då det rör sig om en stor investering med genomgripande verksamhetspåverkan, kommer en kalkyl och nyttobedömning för investeringen att tas fram under 2012. Även en riskanalys kommer att genomföras, där olika alternativ bedöms och vägs mot varandra. Styrning och ledning av IT-verksamheten har varit svag utifrån ett myndighetsledningsperspektiv. Verksamhetskopplingen har varit otydlig och matrisorganisationen varit ineffektiv. IT på CSN är uppdelad på flera olika avdelningar och enheter. Utvecklingsavdelningen har en mycket central roll i IT-verksamheten, och har ibland agerat såväl verksamhetsrepresentant och kravställare, som genomförandansvarig i de projekt som drivits. IT-organisationen behöver förenklas och antalet enheter minskas.

Kostnaderna för den samlade IT-verksamheten skiljer sig mycket lite år från år. Det finns en tydlig tendens att använda upp de resurser som finns tillgängliga, såväl monetärt som personellt. För att skapa utrymme för ett systemförnyelseprogram behövs ett involverat ledarskap med en fast hand kring IT-kostnaderna. Verksamheten bör också på ett tydligare sätt än idag delta i prioriteringar av utveckling och förvaltning.

Nyligen påbörjades införande av förvaltningsmodellen pm³ med syfte att effektivisera och systematisera arbetssättet inom IT. Med nuvarande organisation och arbetssätt är pm³ en väg mot mer ordning och tydligare uppdragsstyrning. Givet en mer logisk organisation och ett förenklat arbetssätt skulle dock behovet av en pm³-implementering mycket väl kunna omprövas.

En samlande IT-strategi behöver tas fram för att uppnå samsyn kring målbilden för helheten och verksamhetens utveckling.

BAKGRUND

Regeringen gav den 14 april 2011 Statskontoret i uppdrag att granska och analysera Centrala studiestödsnämndens (CSN) ekonomiska situation och finansiering. Syftet med granskningen är att ge CSN långsiktiga ekonomiska planeringsförutsättningar.

I enlighet med önskemål från Utbildningsdepartementet, och då IT utgör en relativt stor andel av CSN:s totala kostnader, valde Statskontoret att särskilt granska CSN:s IT-verksamhet.

Statskontoret gav Feldtmann Consulting Group i uppdrag att genomföra granskningen. I uppdraget ingick att genomföra en översiktlig kartläggning av IT-verksamhetens aktuella status och planerade åtgärder, samt en analys och bedömning av möjligheter till effektiviseringar av IT-verksamheten. I uppdraget har ingått att utifrån genomförda analyser och bedömningar lämna förslag till åtgärder som bedöms vara lämpliga.

METOD OCH GENOMFÖRANDE

Granskningen har huvudsakligen genomförts genom intervjuer med verksamhetsansvariga och nyckelpersoner inom IT och ledningen, samt genom granskning av relevanta styr- och projektdokument.

Granskningen har genomförts i nära samverkan och samråd med Statskontorets projektgrupp. Analyser, bedömningar och rekommendationer redovisas denna rapport.

STATUS OCH PLANERADE ÅTGÄRDER

DAGENS IT-STÖD

CSN har ett väl utbyggt och fungerande IT-stöd med hög grad av automatisering inom de flesta verksamhetsområdena, och även ett relativt omfattande handläggarstöd. Sammantaget uppger respondenterna att IT-stödet i dagsläget väl uppfyller CSN:s behov.

Huvuddelen av IT-applikationerna finns i det så kallade STIS-systemet, som började införas 1993, och de är framtagna med hjälp av utvecklingsverktyget CA Gen.

Driften har nyligen lagts ut på externa leverantörer, vilket på sikt beräknas ge kostnadsbesparingar. Inga väsentliga skillnader i driften har noterats efter övergång från egen drift till extern sådan.

FRAMTIDA BEHOV AV IT-STÖD

Respondenterna uppger att de framtida IT-behoven sannolikt inte skiljer sig markant från dagens – förutsatt att inte verksamhetsomfattning eller styrande regler ändras kraftigt. Det finns dock ett antal utvecklingar och trender som respondenterna anser troliga gällande det framtida behovet av IT-stöd, såsom:

- Större utbud av e-tjänster och självbetjäning, till exempel via webb eller så kallad smartphone.
- Mer realtidsbearbetning av uppgifter vid automatiserad handläggning.
- Nya interaktiva webbgränssnitt för informationsutbyte mellan myndigheter och skolor.
- Förbättrat handläggarstöd med mer samlad beslutsgrundande information, automatisk presentation av gällande regler och lagstiftning, samt färre nödvändiga inmatningar per ärendehandläggning.
- Kortare implementeringstider för ny funktionalitet med fler systemutgåvor per år.
- Ökade önskemål om IT-stödd verksamhetsuppföljning från chefsnivå.
- Möjlighet för kunder att se var ärenden befinner sig i handläggningsprocesserna.
- Ökade inslag av information och interaktion via sociala medier.

PÅGÅENDE OCH PLANERADE ÅTGÄRDER

Flera stora teknisknära och verksamhetskritiska utvecklingsprojekt pågår och är planerade. Av dessa är den så kallade komponentifieringen av STIS, gallringen av sparad data och det samordnade förvaltningsutvecklingsprogrammet Puhma (Projekt Underhåll Många Aktiviteter) de mest verksamhetskritiska.

Komponentifieringen (K-programmet) är benämningen på det program som handlar om att dela upp funktionaliteten i STIS-systemet för att uppnå större oberoende mellan de olika processområdena. Uppdelningen i komponenter sker med hjälp av externa leverantörer, i enlighet med CSN:s arkitekturkrav. På så vis blir förvaltning och införande av ny funktionalitet enklare, och stegvis utbyte av systemet blir möjligt när så behövs. Dessutom kan tester i samband med nya utgåvor (releaser) troligen bli mindre omfattande. Idag uppdateras systemet endast två gånger per år, vilket CSN önskar skulle ske oftare för att snabbare kunna föra in ny

funktionalitet, bland annat vid regelförändringar. Komponentifieringen beräknas vara klar under 2014.

Gallringsprojektet, även kallat Gallret, har till syfte att se till att Riksarkivets föreskrifter för arkivering av data och handlingar följs. Inom programmet analyseras vilka datamängder som behövs för automatisk respektive manuell handläggning. Överflödiga information gallras ut, liksom information som CSN inte ska lagra, baserat på gällande föreskrifter.

SYSTEMFÖRNYELSEPROGRAMMET

I tillägg till de stora pågående utvecklingsprojekten startar nu även systemförnyelseprogrammet, som syftar till att på några års sikt hitta en ersättning för STIS. Behovet av programmet grundar sig på uppfattningen att CA Gen-systemet (med tillhörande support) inte kommer att finnas så länge till. En annan viktig orsak som anges är att systemförvaltningen kostar allt mer, då beroenden mellan olika funktioner i systemet ökar omfattningen av enskilda utvecklingsaktiviteter.

För att inte hamna i ett läge där kostnaderna för nuvarande systems drift, support och förvaltning blir kraftigt högre, eller där systemet hastigt måste bytas ut så avser CSN att initiera förstudier och därtill kopplad verksamhetsutveckling tidigt. Hur projektet ska planeras och resurssättas är ännu inte helt avgjort. Projektets ledning består av nuvarande chefen för arkitektenheten Örjan Carlsson (som nu går över till programledarrollen på heltid) och IT-strategen Hans Söderlund.

Det första året har systemförnyelseprojektet som huvudmål att bedriva förstudiearbete parallellt med att påbörja en verksamhetsanalys. I samband med att systemen i framtiden byts ut, finns ambitionen att samtidigt ändra den logiska arkitekturen i systemmiljön. Då ser CSN att det skulle kunna vara möjligt att med hjälp av en så kallad regelmotor samla alla väsentliga beräkningar och regelkontroller i en central funktion. På så sätt kan all logik i systemet utgå från ärendehantering. Detta ser CSN att man skulle kunna lösa med tillgängliga standardprodukter på marknaden. Den tänkta nya systemarkitekturen innebär att flertalet arbetsprocesser som är automatiserade eller beroende av IT-stöd för handläggningen kommer att behöva ses över och omarbetas under programmets gång.

Då det rör sig om en stor investering med genomgripande verksamhetspåverkan, kommer en kalkyl och nyttobedömning för investeringen att tas fram under 2012. Även en riskanalys kommer att genomföras, där olika alternativ bedöms och vägs mot varandra.

BEDÖMNINGAR

DAGENS IT-STÖD

CSN har idag en teknisk miljö och ett IT-stöd till verksamheten som förefaller vara mycket välfungerande. Systemet har korta svarstider och driftsäkerheten är hög. CSN hanterar till största del förvaltning och utveckling av systemen med egna resurser.

Med pågående uppdelning av STIS i mindre moduler kommer förvaltning och vidareutveckling av de enskilda delarna sannolikt bli mindre omfattande framöver.

FRAMTIDA BEHOV AV IT-STÖD

Det framtida behovet av IT-stöd kommer troligen förändras på samma sätt som i övriga statsförvaltningen.

Eftersom automatiseringsgraden redan är hög kan man anta att ytterligare förbättringar av stödet till handläggare kommer att ge en lägre nytta per investerad krona än mer grundläggande IT-stöd erbjuder. Det kan därför förväntas att andra satsningar kommer att prioriteras högre den närmaste tiden.

Det är inte särskilt troligt att CSN har skäl att kommunicera med målgrupper eller individer via sociala medier inom överskådlig tid. Detta antagande grundar sig på att CSN:s kunder framför allt eftersöker praktisk information och möjligheter till självbetjäning, snarare än en daglig dialog med myndigheten.

Störst tryck på ny funktionalitet kan således förväntas inom de områden som utpekats av e-delegationen som mål för all statlig förvaltning, vilket för CSN skulle kunna innebära:

1. Enklare vardag för privatpersoner:
 - enkel och säker tillgång till information och en samlad översikt över individuella ärenden, samt
 - högre grad av automatisering och möjlighet till självservice.
2. Mer effektivt digitalt informationsutbyte mellan myndigheter och skolor.
3. Smartare och öppnare förvaltning, med ökad möjlighet till insyn, dialog och delaktighet och där offentlig information tillhandahålls elektroniskt på ett enkelt sätt.
4. Högre kvalitet och effektivitet för att åstadkomma rätt service till lägre kostnad, med utnyttjande, delning och återanvändning av information. Smartare verksamhetsutveckling genom samverkande processer, regelverk och IT-lösningar. Lägre kostnader genom resursoptimering och effektiv fördelning mellan interna resurser och externa leverantörer.

Utöver ovanstående generella områden kan naturligtvis regeländringar och andra politiska beslut komma att innebära andra och tillkommande krav.

PÅGÅENDE OCH PLANERADE ÅTGÄRDER

De pågående utvecklingsprojekten förefaller välmotiverade från såväl verksamhetens behov som generellt ur statsförvaltningens perspektiv. Komplexiteten i att genomföra en uppdelning av STIS i mindre samverkande komponenter samtidigt som gallringsarbetet pågår ska dock inte underskattas; det innebär risker och det krävs beredskap för att hantera oväntade problem. I dagsläget bör dessa två projekt därför följas noga av ledningen.

SYSTEMFÖRNYELSEPROGRAMMET

Att ett nytt system för IT-stödet så småningom kommer att behövas är helt naturligt. Samtidigt har CSN ett utbyggt systemstöd som sannolikt kommer att fungera under många år framöver. Exakt hur länge är svårt att säga, och bedömningarna mellan respondenterna skiljer sig åt.

Framtiden för verktyget CA Gen beror på hur marknaden i övrigt utvecklar sig och hur länge stordatorlösningar¹ är aktuella. Med det stora antalet organisationer som använder CA Gen idag och givet att CA tjänar mycket pengar på systemet, så är det inte troligt att utveckling och support upphör inom överskådlig framtid. Systemverktyget kommer säkerligen användas flitigt av många organisationer även om 15 år. Bedömningen baseras på intervjuer med CSN, CA Technologies och egna efterforskningar. Alecta har t ex alldeles nyligen byggt upp en helt ny systemmiljö baserad på CA Gen.

En baksida med CA Gen är att det finns en stark inlåsningseffekt, d v s kompetens som tar tid att både bygga upp och avveckla måste finnas inom organisationen.

Baserat på ovanstående observationer finns det gott om tid att genomföra grundliga förstudier och utredningar innan ett projekt dras igång i stor omfattning. CSN bör därför starta med att sätta samman en mindre grupp IT-expert och verksamhetsrepresentanter. Gruppen bör tilldelas tid och resurser för att noga kartlägga de olika handlingsalternativen, där kostnad/nytta-aspekter tillsammans med risk- och finansieringsanalyser ger beslutsunderlag för att gå vidare.

Ett större verksamhetsprojekt kan så småningom komma att krävas, såväl inför införandet av ett nytt system, som för att kunna genomföra en upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Uppstart av ett mer omfattande systemförnyelseprogram kan dock vänta något år till, i avvaktan på en mer utförlig analys över möjliga alternativ. En sådan planering skulle även minska inslag av stress och osäkerhet inom IT-organisationen.

¹ Med stordatorlösning avses en datormiljö som domineras av centrala datorer med hög kapacitet att utföra många olika uppgifter, snarare än alternativet med datornätverk och serverlösningar där flera mindre datorer kopplas samman i kluster.

STYRNING OCH LEDNING

OBSERVATIONER

IT-verksamheten på CSN är uppdelad på olika avdelningar och enheter. Huvudansvaret för den operationella verksamheten ligger på utvecklingsavdelningen, medan de flesta resurserna finns samlade i enheter på avdelningen för verksamhetsstöd (AVS).

Utvecklingsavdelningen har en mycket central roll på myndigheten, med ansvar för all automatiserad handläggning och även för IT-stödet till Studiestödsavdelningen (S-avdelningen). Utvecklingsavdelningen agerar både verksamhetsrepresentant och kravställare, samt genomförandeansvarig i de projekt som drivs. Den omfattande verksamheten som bedrivs inom S-avdelningen har liten direkt påverkan på IT-utvecklingen.

Arbetssättet mellan utvecklingsavdelningen och AVS fungerar i realiteten som en matrisorganisation. Projektägare och projektledare på utvecklingsavdelningen tilldelas årligen en pott timmar (baserat på utvecklingsplanen) att köpa resurser för hos AVS. Ett mycket omfattande planeringsarbete genomförs därför varje år, där resurser och behov förhandlas och jämkas mellan chefer, systemägare och projektledare.

Målnedbrytningsarbetet på myndigheten har varit omfattande och det finns mål framtagna för hela organisationen. Samtidigt har målstyrningen inom organisationen tydligt följt respektive delansvar, där AVS således följts upp på framförallt beläggningsgrad hos resurserna och projekten följts upp på resultatmål. Det har därför inte alltid varit lätt för respondenterna att se hur målen passar ihop med varandra.

När utvecklingsplanen tas fram samlas utvecklingsförslagen upp och prioriteras underifrån inom utvecklingsavdelningen, ibland med bidrag och förslag från övriga organisationen. Efter genomarbetning inom avdelningen går den vidare upp till ledningsgruppen och GD för beslut. Utvecklingsplanen innehåller också bland annat arkitekturplanen för verksamheten.

Vid sidan om den stora utvecklingsplanen har även ca 30 000 timmar om året allokerats till underhållsprojekt. Dessa har fördelats inom organisationen utan tydlig påverkan från ledningen.

CSN har nyligen påbörjat införande av förvaltningsmodellen pm³ för att försöka effektivisera och systematisera arbetssättet inom IT. pm³ är framtagna av företaget På i Stockholm AB och bygger i princip på att utförliga beskrivningar görs av förvaltningsuppdragen, förvaltningsobjekten, organisationen och alla berörda processer.

Myndigheten har valt att inte ha en separat IT-strategi. En sådan fanns tidigare, men den har tagits bort och återfinns nu till delar i den samlade verksamhetsstrategin.

Att detaljgranska riskhanteringen på myndigheten har inte ingått i uppdraget, men samtliga respondenter känner stort förtroende för det systematiska riskarbete som bedrivs inom alla delar av IT-verksamheten.

BEDÖMNINGAR

Styrning och ledning av IT-verksamheten har hittills varit svag utifrån ett myndighetsledningsperspektiv. Utvecklingsplanens årliga fastställande har i huvudsak varit enda styrningen uppifrån, och flera respondenter upplever att avdelningscheferna lett verksamheten var och en på sitt sätt.

Utvecklingsavdelningen fungerar som samtidig kravställare, systemägare och genomförare av IT-projekten. Sammanblandningen av rollerna är utmanande för utvecklingsavdelningen och det försvårar ett professionellt och affärsmässigt arbetssätt. Verksamhetskopplingen har också blivit för otydlig med denna rollfördelning, vilket bland annat lett till att det varit svårt att uppnå tillräckliga effektiviseringar och besparingar.

Matrisorganisationen innebär en tungrodd och ineffektiv resursallokering och kännetecknas även av onödigt många enheter och chefer. Det finns motsättningar mellan chefer, där medarbetare känner sig vilsna eller tar parti för den ena eller andra organisationsgrenen.

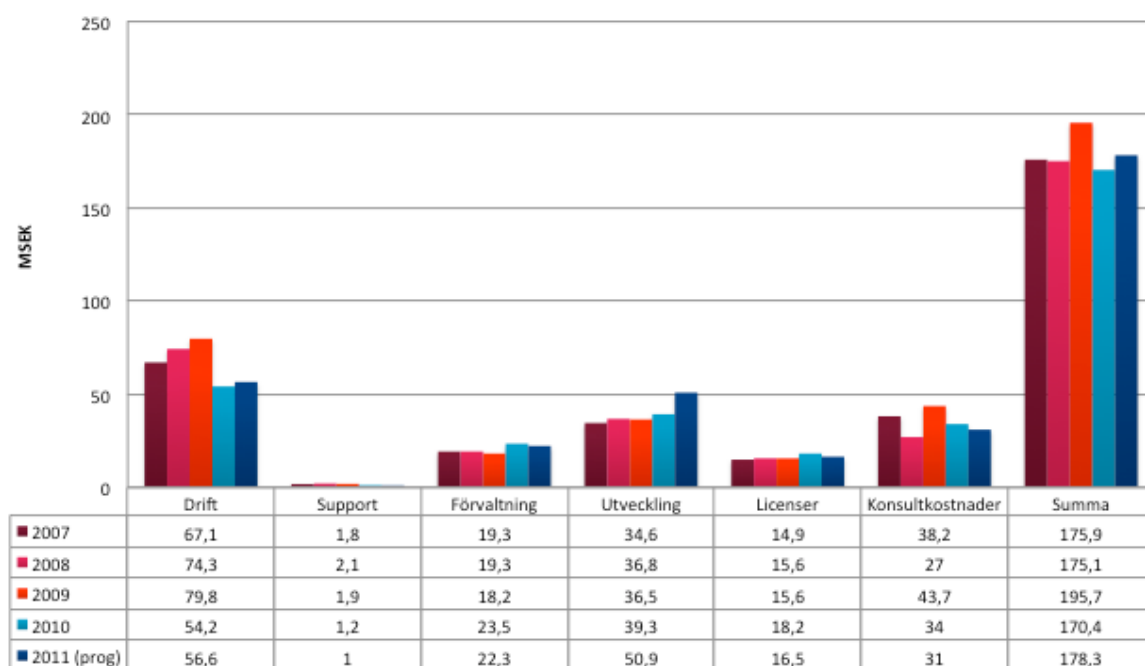
Beslutsprocesser i matrisorganisationer tenderar generellt att bli tröga även vid gott samarbetsklimat. Att mäta och följa upp verksamheten är dessutom alltid en utmaning för matriser. En organisation med tydligare verksamhetskoppling kan antagligen göras betydligt mer effektiv än dagens.

Avsaknaden av en samlande IT-strategi har sannolikt bidragit till bristande samsyn kring målbilden för helheten och verksamhetens utveckling. Det kan i sin tur ha begränsat enskilda IT-medarbetares blickfång och endast några få nyckelpersoner tycks ha en uppfattning om helhetsbilden. Det förekommer en hel del metaforiskt historieberättande kring till exempel systemförnyelseprojektet, som kan ha sina orsaker i bristande strategi- och målformulering.

EKONOMI

OBSERVATIONER

IT-verksamhetens samlade ekonomi har för denna rapport grupperats i IT-typiska kostnadsposter, snarare än efter konto och organisation enligt redovisningen. Prognosen för 2011 har jämförts med utfallet för de fyra närmast föregående åren. Diagrammet nedan visar en sammanställning över de fem åren.

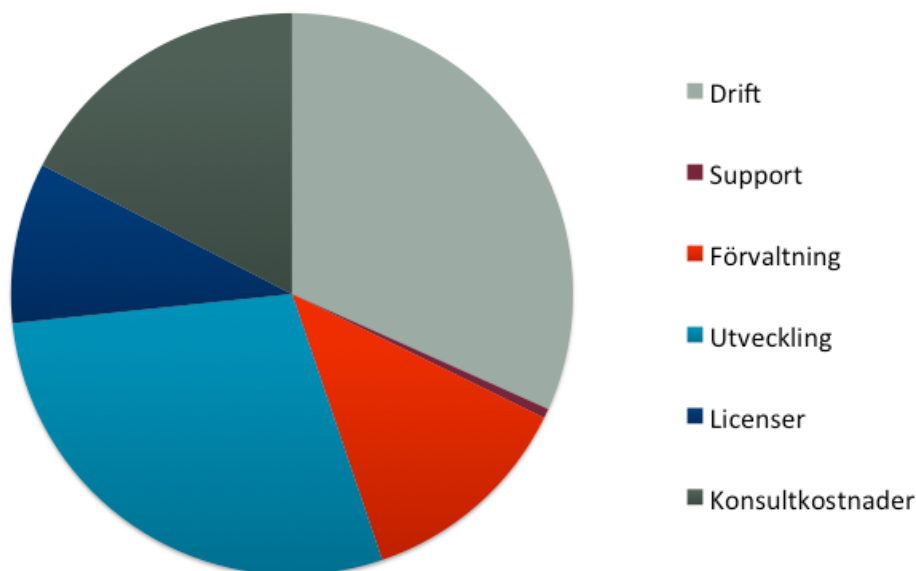


Kostnaderna för den samlade IT-verksamheten skiljer sig mycket lite år från år. År 2009 kan en topp noteras i kostnader på ungefär 10 procent över 2011 års nivå, då driftöverlämningen krävde såväl omfattande konsultstöd under 2009 och 2010, som delvis dubblade driftkostnader under en period. De totala IT-kostnaderna har nu normaliserats och ligger 2011 på ungefär samma nivå som 2007.

Kostnaderna för drift av STIS-systemet har börjat gå ner tack vare den nya driftlösningen, medan utvecklingskostnaderna ökat i nästan motsvarande takt, beroende på de stora projekten som pågår.

Kostnader för ineffektiv organisation och omständlig bemanningsprocess ingår i posterna för drift, förvaltning och utveckling. Dessa är svåra att värdera utan att göra en djupare tidsstudie kopplat till organisation, planering, bemanning och resursallokering under löpande verksamhet.

Fördelningen av de prognostiserade kostnaderna under 2011 framgår även av bilden nedan. Som synes står driften fortfarande för en stor del av den totala kostnadsmassan, men utvecklingsverksamheten har vuxit och ligger inte långt efter.



Under posten för konsultkostnader döljer sig olika typer av externt stöd, såsom drift, utveckling, arbetssätt och pm³. De konsultkategorier som är vanligast är projektledare, testledare och kravfångstkonsulter. När det gäller fördelning mellan egen personal och konsulter så finns en policy för när externa resurser kan vara aktuella. I enlighet med den policyn bemannas de allra flesta resursbehoven med CSN:s egen personal.

BEDÖMNINGAR

Det finns en tydlig tendens att använda upp de resurser som finns tillgängliga, såväl monetärt som personellt. Det gör ju förvisso att finansieringen av verksamheten blir stabil och förutsägbar från år till år, men det kan vara svårt att bedöma om verksamhetsrelevansen och prioriteringarna alltid är de rätta. Att det fungerar så kan bero på att utvecklingsavdelningen sitter på alla stolar och därmed fördelar de resurser som man tilldelas. Det i sin tur kan fortsätta så länge myndighetsledningen har en relativt liten förståelse för, och styrning av IT-verksamheten. Det kan ju mycket väl vara så att resurser som läggs på IT ett år, gör större nytta någon annanstans i organisationen året därpå. Det är även svårt att se de direkta kopplingar som rimligen finns mellan investeringar i IT-utveckling och effektiviseringar i övriga verksamheten.

För att skapa utrymme för ett systemförnyelseprogram behövs ett involverat ledarskap med en fast hand kring IT-kostnaderna. Verksamheten bör på ett tydligare sätt än idag delta i prioriteringar av utveckling och förvaltning. IT-organisationen behöver förenklas och antalet enheter minskas.

Med dagens organisation och arbetssätt är pm³ en väg mot mer ordning och tydligare uppdragsstyrning. Givet en mer logisk organisation och ett förenklat arbetssätt skulle dock behovet av en pm³-implementering mycket väl kunna omprövas. Här finns eventuellt en potential att spara in på såväl konsultkostnader som utbildningstid, administration och förändringsledning. Det förefaller vara en logisk ordning att först införa ny IT-organisation och därefter utvärdera om behovet av pm³ kvarstår.

Sannolikt finns även andra aktiviteter som kan vänta tills dess en systemförnyelseutredning finns framme, och helst även tills dess att ett beslut gällande vägen framåt för CSN:s IT-stöd de kommande 10 till 20 åren är taget.

SWOT

För att skapa en tydlig strategisk översikt över CSN:s IT-verksamhet har ett SWOT-diagram sammanställts. Här återfinns de viktigaste styrkorna, svagheter, möjligheter och hoten såsom de har framkommit vid granskningen.

Styrkor • Velfungerande IT-system med hög grad av automatisering, få driftstopp, och med korta svarstider • Kompetent personal • Välfinansierad verksamhet • Aktivt och fungerande riskarbete	Svagheter • Olämplig matrisorganisation med inre friktion och brister i arbetssätt • För litet verksamhetsinflytande i utvecklingsarbetet • Strategi och målbild saknas för verksamheten, vilket skapar mytbildning och osäkerheter • Få årliga utgåvor av funktionalitet p g a systemkomplexitet
Möjligheter • Tid finns att genomföra ordentligt förarbete inför systemförnyelsen, då CA Gen (inklusive support) sannolikt kommer att finnas länge till • Myndigheten är redan utvecklingsmässigt långt framme inom IT, vilket även det ger visst andrum	Hot • På sikt behövs en systemförnyelse vilket kommer att leda till ett stort verksamhets- och IT-projekt • Större regelförändringar kan ta tid att genomföra i nuvarande IT-miljö, vilket kan vara politiskt problematiskt

REKOMMENDATIONER

De viktigaste rekommendationerna från granskningen är:

- Kärnverksamheten behöver få större inflytande över IT-verksamheten.
- CSN behöver en IT-strategi i form av ett fristående styrande dokument.
- De stora IT-initiativen behöver komma upp på ledningsgruppens operativa agenda.
- Fördelning av effekthemtagningsansvar i mottagande organisation behöver tydliggöras i samband med att ny funktionalitet tas fram.
- IT bör organiseras så som verksamheten i praktiken genomförs, istället för i en matris med en resursdimension och en produktionsdimension. På så sätt kan projekt, förvaltning och genomföras resurseffektivare än idag.
- Avvakta med pm³-implementation till dess att ny IT-organisation finns på plats.
- Systemförnyelseprojektet bör starta med ett litet team experter och verksamhetsrepresentanter med uppgift att fram ett beslutsunderlag under 2012.
- Då verksamheten har en tendens att budgetera och använda alla medel som finns tillgängliga, finns ett behov av starkare styrning uppifrån med tydliga besparingsbeting om så krävs.

BILAGA 1 - GENOMFÖRDA INTERVJUER

Respondent	Roll	Organisation
Christina Gellerbrant-Haglund	Generaldirektör	Generaldirektör
Ulf Svahn	Utvecklingsstrateg	Generaldirektörens stab
Hans Söderlund	IT-strateg	Generaldirektörens stab
Håkan Simonsson	Avdelningschef AVS	Avdelningen för verksamhetsstöd (AVS)
Örjan Carlsson	Enhetschef IT-arkitektur	AVS/IT-arkiturenheten
Gabriella Norberg	Enhetschef Systemdrift	AVS/Systemdriftsenheten
Ola Einarsson	Enhetschef IT	AVS/IT-enheten
Per-Anders Borgström	Chef Informationssäkerhets	AVS Stab
Britt-Marie Näslund	EK-controller (IT)	AVS Stab
Margaretha Holmlund	Avdelningschef	Utvecklingsavdelningen
Gunnel Modin	Enhetschef Studiehjälp och gemensamma aktiviteter	Utvecklingsavdelningen/Studiehjälp och gemensamma aktiviteter
Anders Lundqvist	Systemansvarig	Utvecklingsavdelningen/Återbetalning
Ewa Eklund	Systemansvarig	Utvecklingsavdelningen/Studiehjälp och gemensamma aktiviteter
Ulrika Nilsson	Processutvecklare Studiemedel	Utvecklingsavdelningen
Anders Grudén	Senior Consultant, Mainframe	CA Technologies

BILAGA 2 - TIDPLAN FÖR GRANSKNINGEN

