

# Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande

*– uppföljning och utbetalningskontroll*

ISBN 91 7086 058 0

RiR 2005:25

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2005

---

Till  
Regeringen  
Utbildnings- och kulturdepartementet

Datum 2005-11-10  
Dnr 31-2005-0210

## Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande uppföljning och utbetalningskontroll

Riksrevisionen har granskat rekryteringsbidraget till vuxenstuderande. Granskningen har fokuserat på om det finns risk för att det sker felaktiga utbetalningar av rekryteringsbidraget vid Centrala studiestödsnämnden (CSN), samt om den uppföljning som sker av bidraget ger svar på om de huvudsakliga syftena med bidragsgivningen uppfylls.

Företrädare för Utbildnings- och kulturdepartementet, CSN och Statens skolverk har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till denna promemoria.

Promemorian överlämnas till regeringen i enlighet med lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet mm. Promemorian överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Promemorian innehåller även slutsatser och rekommendationer som avser CSN och Statens skolverk. Promemorian överlämnas därför även till dessa berörda myndigheter.

Revisionschef *Annika Nordlander Finn* har beslutat i detta ärende efter föredragning av revisionsledare *Erik Nyberg*. Revisionsledare *Niklas Grönlund* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Annika Nordlander Finn

Erik Nyberg

*För kännedom*  
Centrala studiestödsnämnden  
Statens Skolverk



# Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	13
1.1 Granskningens syfte	14
1.2 Metoder	15
1.3 Granskningens innehåll	15
2 Risk för felaktiga utbetalningar – uppgifter från skolor och studerande	17
2.1 Studeranderapportering	17
2.2 Beräkningen av bidragsnivån	20
2.3 Sammanfattning	21
3 Risk för felaktiga utbetalningar – CSN:s beviljning, utbetalning och kontroll	23
3.1 CSN:s beviljningsprocess	23
3.2 CSN:s utbetalningsprocess	25
3.3 Stickprov av rekryteringsbidraget	26
3.4 Sammanfattning	29
4 Måluppfyllelse och uppföljning	31
4.1 Kommunernas rekryteringsarbete	31
4.2 Skolverkets uppföljning av rekryteringsbidraget	32
4.3 Sammanfattning	33
5 Riksrevisionens sammanfattade slutsatser och rekommendationer	35
5.1 Finns det risk för att det sker felaktiga utbetalningar av rekryteringsbidraget?	35
5.2 Följs de ursprungliga syftena upp?	37
5.3 Riksrevisionens rekommendationer	39
Bilaga 1 Avbrottsfrekvens	41
Bilaga 2 Maskinella kontroller	43
Bilaga 3 Granskningsprogram för stickprovet	47



# Sammanfattning

De studiestöd som når flest personer är *studiehjälp och studiemedel*.<sup>1</sup> Dessa stöd är generella och rättighetsstyrda. Därtill finns vissa stöd som riktar sig till speciella grupper i samhället. Det kostnadsräddande helt dominerande av dessa är *rekryteringsbidrag till vuxenstudier*.

Rekryteringsbidraget har funnits sedan den 1 januari 2003 och syftar till att rekrytera personer mellan 25 och 50 år till studier på grundläggande eller gymnasial nivå. Stödet riktar sig till personer som är utan arbete eller riskerar arbetslöshet och som själva inte skulle ta initiativ till att söka sig till studier. Rekryteringsbidraget kan även beviljas till funktionshindrade som behöver extra studietid. Enligt de ursprungliga intentionerna ska stödet vara ett utpräglat rekryteringsstöd som bör leda vidare till fortsatta studier.<sup>2</sup> För att kunna beviljas bidraget får den sökande inte ha uppburet studiestöd under de senaste fem åren.

Rekryteringsbidraget kan lämnas under högst 50 veckor till ett belopp som motsvarar 7 500 kronor per månad vid heltidsstudier. Studerande som de 12 närmaste månaderna före studierna har haft en inkomst som varit minst 163 095 kronor, erhåller ett högre bidrag.<sup>3</sup> Det högre bidraget uppgår till drygt 9 000 kronor per månad vid heltidsstudier. Varje år avsätts ungefär 1,5 miljarder kronor till finansieringen av rekryteringsbidraget och 2004 erhöll 26 000 studerande detta stöd.

Rekryteringsbidraget skiljer sig från andra studiestöd genom att det är kommunerna som rekryterar och väljer ut vilka individer som bör beviljas bidraget. Det är dock Centrala studiestödsnämnden (CSN) som beslutar om, och ansvarar för, utbetalningen av bidraget. Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att följa upp rekryteringsbidraget.

## Granskningens inriktning

Riksrevisionens granskning har avgränsats till att undersöka om det finns tydliga risker för att det sker felaktiga utbetalningar av rekryte-

---

<sup>1</sup> *Studiehjälp* består bland annat av ett studiebidrag till elever mellan 16 och 20 år i gymnasieskolan. *Studiemedel* kan fås av studerande på grundskole- gymnasie- och eftergymnasial nivå. *Studiemedel* består av dels studiebidrag, dels studielån

<sup>2</sup> Prop. 2001/02:161, bet. 2001/02 UbU15, rskr. 2001/02:312.

<sup>3</sup> Det högre beloppet beviljas sökande som under de föregående 12 månaderna haft en inkomst som är minst 415 procent av ett prisbasbelopp. Inkomstgränsen, 163 095 kronor avser 2004 då ett prisbasbelopp uppgick till 39 300 kronor. ( $39\,300 \times 4,15 = 163\,095$  kronor).

ringsbidraget. Riksrevisionen har även granskat om den uppföljning som sker ger svar på om de ursprungliga och huvudsakliga syftena med rekryteringsbidraget infrias.

## Riksrevisionens slutsatser

### *Det finns risk för att det sker felaktiga utbetalningar av rekryteringsbidraget*

Felaktiga utbetalningar av rekryteringsbidraget kan ha två olika orsaker. Antingen så har uppgifterna som inkommit till CSN varit felaktiga, eller så har det uppstått något fel vid CSN:s handläggning av ärendet. I granskningen behandlas dessa två typer av risker i varsitt kapitel.

### **Felaktiga uppgifter till CSN**

För att CSN ska kunna betala ut rätt belopp är det av avgörande betydelse att de uppgifter som inkommer till myndigheten om den sökande är korrekta. Uppgifterna lämnas av den sökande eller av utbildningsanordnarna och berör till exempel studietakt, tidigare inkomst och studieaktivitet. Riksrevisionens granskning visar dock att CSN inte kvalitetssäkrar de indata som ska användas i handläggningen. När det gäller studeranderapporteringen konstaterar Riksrevisionen att CSN inte har definierat för utbildningsanordnarna när de ska rapportera att studierna är avbrutna eller när studieaktiviteten inte ska betraktas som tillfredsställande. Detta riskerar medföra att bedömningen av de studerandes studieaktivitet skiljer sig åt mellan olika utbildningsanordnare samt att risken för felaktiga utbetalningar ökar.

CSN:s beslut huruvida den sökande ska erhålla det högre eller lägre bidraget ska grundas på vilken inkomst som den studerande haft innan studiernas början. CSN kontrollerar dock inte de inkomstuppgifter som lämnas av den sökande. Det viktigaste skälet till detta är att den inkomst som ligger till grund för bidragsbeloppet, inte avser föregående kalenderår utan de närmaste 12 månaderna före studiernas början. Bortsett från de studerande som börjar i januari, går det därför inte att genomföra maskinella inkomstkontroller då uppgifterna från Skatteverket alltid avser kalenderår. CSN genomför heller ingen annan form av systematisk efterhandskontroll av de sökandes inkomstuppgifter, och det finns därför risk för att de sökande beviljas fel bidragsbelopp.



### **Felaktigheter vid handläggningen**

Riksrevisionens granskning visar även att givet de uppgifter som inkommer till myndigheten, så finns det brister i CSN:s interna styrning, kontroll och handläggning av rekryteringsbidraget. Riksrevisionen konstaterar att CSN bryter mot § 17 förvaltningslagen (1986:23) när myndigheten i vissa fall stoppar en utbetalning enbart på grund av uppgifter som inkommit från utbildningsanordnaren.

Inom ramen för granskningen har Riksrevisionen genomfört ett stickprov av knappt 300 utbetalningar av rekryteringsbidraget. Vid genomförandet av stickprovet hittades två transaktioner som var felaktiga redan vid utbetalningstillfället. De båda felen bedöms inte vara systematiska, och de har inte heller givit Riksrevisionen anledning att gå vidare och söka efter ytterligare transaktioner som var felaktiga redan vid utbetalningstillfället. I samband med stickprovet fann Riksrevisionen emellertid ett antal andra brister i handläggningen. Bland annat visade det sig att för rekryteringsbidragstagare som omfattas av en manuell studeranderapportering, går det oftast inte att kontrollera om rätt bidrag har betalats ut. Riksrevisionen konstaterar även att CSN:s rutiner innebär att myndigheten i vissa fall missar att skapa och skicka återkrav till studerande som fått för mycket bidrag. Vidare anser Riksrevisionen att CSN:s riktlinjer som ger studerande rätt att byta från studiemedel till rekryteringsbidrag, inte är förenliga med syftet att bidraget ska verka rekryterande.

**Riksrevisionens bedömning** är därför att det finns ett antal brister och otydligheter i gällande regelverk, handläggning, styrning och kontroll. Dessa brister är av den omfattning och karaktär att det finns en tydlig risk för att det sker felaktiga utbetalningar av rekryteringsbidrag.

### *Uppföljningen av rekryteringsbidraget är otillräcklig*

Rekryteringsbidraget syftar till att rekrytera personer som annars inte skulle ha studerat. I det uppföljningsuppdrag som Skolverket fått från regeringen ingår det dock inte att mäta i vilken utsträckning som bidragstagarna skulle valt att studera även om de bara varit hänvisade till studiemedel. Således saknas det kunskap om i vilken utsträckning som ett av de grundläggande syftena med stödet, att det ska rekrytera personer till studier, verkligen uppnås. Riksrevisionen anser att det är en stor brist att det saknas kunskaper om hur vanligt det är att stödet beviljas till personer som skulle ha studerat även om de inte erhållit rekryteringsbidrag.

Skolverket följer upp i vilken omfattning som tidigare rekryteringsbidragstagare har fortsatt att studera på grundläggande eller gymnasial

nivå. Myndigheten undersöker dock inte i vilken utsträckning som stödet leder till eftergymnasiala studier.

**Riksrevisionens bedömning** är därför att *den uppföljning som sker inte ger ett tillräckligt klarläggande svar på i vilken omfattning som de ursprungliga och övergripande syftena med bidraget infrias.*

## Riksrevisionens rekommendationer

Varje år avsätter staten ungefär 1,5 miljarder kronor till finansieringen av rekryteringsbidraget. Riksrevisionen anser därför att det dels är viktigt att uppföljningen ger svar på om syftena med rekryteringsbidraget infrias, dels att kontrollen och rutinerna för utbetalningen av bidraget håller en hög kvalitet. Enligt Riksrevisionen bör därför **regeringen** överväga att:

- Skolverkets uppföljningsuppdrag i fortsättningen även ska innefatta att myndigheten ska *mäta* den rekryterande effekten. Resultatet, det vill säga hur stor andel av de studerande som påbörjat studier tack vare att de erhållit rekryteringsbidrag, bör redovisas för riksdagen.
- Skolverkets uppföljningsuppdrag i fortsättningen ska ge myndigheten i uppgift att redovisa i vilken omfattning som personer som erhållit rekryteringsbidrag har gått vidare till eftergymnasiala studier. Resultatet bör redovisas för riksdagen.
- Förändra förordning (2002:744) om rekryteringsbidrag till vuxenstudierande beträffande vilka som ska beviljas den högre bidragsnivån till att avse inkomsten föregående kalenderår i stället för som nu, den sammanlagda inkomsten under de närmaste 12 månaderna före studiernas början.

I syfte att minska riskerna för att det sker felaktiga utbetalningar av rekryteringsbidraget anser Riksrevisionen att **CSN** bör förbättra sin handläggning, interna styrning och kontroll. Myndigheten bör i samband med detta överväga att:

- Definiera för utbildningsanordnarna när studierna ska anses ha avbrutits eller betraktas som att de inte bedrivs på ett tillfredsställande sätt. CSN bör i detta sammanhang överväga att utfärda föreskrifter för studeranderapporteringen.
- I enlighet med § 17 förvaltningslagen (1986:223), kommunicera med den studerande innan utbetalningen av rekryteringsbidrag avbryts på grund av uppgifter från utbildningsanordnarna.

- Utveckla kvalitetssäkringen av den indata från studerande och utbildningsanordnare som ligger till grund för utbetalningen av rekryteringsbidraget.
- Vidta åtgärder så att myndigheten inte missar att skapa och skicka återkrav till studerande som fått ett större rekryteringsbidrag än vad den faktiska studieaktiviteten borde ha medgivit.
- Förändra riktlinjerna beträffande de studerandes rätt att byta från studiemedel till rekryteringsbidrag så att riktlinjerna inte motverkar bidragets syften.



# 1 Inledning

De studiestöd som når flest personer är *studiehjälp* och *studiemedel*.<sup>4</sup> Dessa stöd är generella och rättighetsstyrda. Därtill finns vissa stöd som riktar sig till speciella grupper i samhället. Det kostnadsmässigt helt dominerande av dessa är *rekryteringsbidrag till vuxenstuderande*.<sup>5</sup> Varje år avsätts ungefär 1,5 miljarder kronor till finansieringen och 2004 erhöll drygt 26 000 studerande detta studiestöd.

I propositionen *Rekryteringsbidrag vid vuxenstudier* framgår att avsikten med stödet är att kommunerna ska kunna använda rekryteringsbidraget som "ett verktyg i sin uppsökande verksamhet för att stimulera till studier på grundskole- och gymnasienivå."<sup>6</sup> Enligt propositionen ska stödet inriktas mot dem som har behov av kompetensutveckling på grundläggande eller gymnasial nivå men som själva inte skulle ta initiativ till att söka sig till studier. Syftet är att rekrytera personer mellan 25 och 50 år som har kort tidigare utbildning och som är utan arbete eller riskerar arbetslöshet. Stödet riktar sig också till funktionshindrade som behöver extra tid för att uppnå studiemålen.<sup>7</sup> Rekryteringsbidraget kan erhållas under maximalt 50 veckor och utgångspunkten ska vara ett vägledningssamtal mellan den sökande och den kommunala handläggaren. Genom att kommunen ska ha tillgång till viss elektronisk lagrad information från Centrala studiestödsnämnden (CSN), kan kommunen snabbt pröva den enskildes förutsättningar att få stödet. Det är dock CSN som ska besluta om, och ansvara för, utbetalning av rekryteringsbidrag. CSN kontrollerar bland annat att den sökande inte har uppburit något studiestöd de senaste fem åren, något som är en förutsättning för att erhålla bidraget. Skolverket har fått i uppdrag av regeringen att följa upp rekryteringsbidraget.

I propositionen framhävdes även att stödet "bör leda vidare till fortsatta studier, med vanligt studiemedel, inom det reguljära utbildningsväsendet". För att ytterligare göra stödet så attraktivt som möjligt föreslog regeringen även att det skulle införas två bidragsnivåer. Den lägre bidragsnivån motsvarar ungefär 7 500 kronor per månad vid heltidsstudier medan en studerande som beviljas den högre bidragsnivån erhåller drygt 9 000 kronor i månaden vid heltidsstudier. Bidragsnivån ska grundas på den sökandes inkomst under de senaste 12 månaderna närmast före studiernas början.

---

<sup>4</sup> *Studiehjälp* består bland annat av ett studiebidrag till elever mellan 16 och 20 år i gymnasieskolan. *Studiemedel* kan fås av studerande på grundskole- gymnasie- och eftergymnasial nivå. Studiemedel består av dels studiebidrag, dels studielån.

<sup>5</sup> I fortsättningen används förkortningen "rekryteringsbidrag".

<sup>6</sup> Prop. 2001/02:161

<sup>7</sup> Funktionshindrade personer behöver inte sakna arbete eller riskera arbetslöshet för att kunna erhålla rekryteringsbidrag.

När det gäller reglerna för tillämpningen, det vill säga bland annat detaljbestämmelser och prövningar, betonades att dessa i så stor utsträckning som möjligt skulle överensstämma med reglerna för studiemedel. För att underlätta administrationen ska förfaringsättet kring ansökan om rekryteringsbidrag vara enhetligt. Det är emellertid de enskilda kommunerna, i samråd med andra lokala intressenter, som enligt regeringen ska bedöma och tolka begrepp som "riskerar arbetslöshet" och "behov av mer studietid". I propositionen definieras inga krav på studieaktivitet eller resultat. Det framgår dock att studieaktivitetskontrollen "bör naturligtvis ordnas på lämpligt sätt så att utbetalning inte sker till någon som faktiskt inte studerar eller som avbrutit studierna i förtid". CSN förväntas stödja kommunerna i administrationen beträffande bland annat informationslämnande och ekonomisk kontroll och uppföljning.

Riksdagen biföll förslagen i propositionen, och den 1 januari 2003 infördes rekryteringsbidraget i landets samtliga kommuner.<sup>8</sup>

## 1.1 Granskningens syfte

Vi har genomfört en begränsad granskning av rekryteringsbidraget. Det huvudsakliga syftet har varit att granska om det finns tydliga och inte försumbara risker för att det sker felaktiga utbetalningar av bidraget. Granskningens första revisionsfråga är därför:

*Finns det risk för att det sker felaktiga utbetalningar av rekryteringsbidraget?*

I granskningen har vi även undersökt om de ursprungliga syftena och målen med rekryteringsbidraget följs upp. Granskningens andra fråga är därför:

*Ger den uppföljning som sker svar på om syftena med rekryteringsbidraget har infriats?*

De ursprungliga och övergripande syftena redovisades i ovanstående stycke. I granskningen har vi därför undersökt om det följs upp i vilken omfattning som bidraget har stimulerat och rekryterat personer till studier. Vi också undersökt om den uppföljning som sker ger svar på i vilken utsträckning som stödet har fungerat som en inkörsport till vidare studier.

---

<sup>8</sup> Prop. 2001/02:161, bet. 2001/02 UbU15, rskr. 2001/02:312.

## 1.2 Metoder

Inom ramen för denna granskning har vi genomfört intervjuer vid kommuner, CSN, Skolverket och Regeringskansliet. Sammanlagt besöktes fyra kommuner i vilka sammanlagt tre studievägledare, två vuxenutbildningschefer, en rektor samt en ansvarig tjänsteman vid ett vuxenutbildningscentrum intervjuades.<sup>9</sup> Vid CSN intervjuade vi handläggare samt chefen för utvecklingsavdelningen. På Utbildnings- och kulturdepartementet intervjuades företrädare för Enheten för studiefinansiering och vuxnas lärande. Vid vårt besök på Skolverket träffade vi den projektgrupp som på regeringens uppdrag följer upp effekterna av rekryteringsbidraget. Vi har även haft kontakt med CSN:s internrevision.

Förutom intervjuerna har vi genomfört en stickprovsundersökning av 298 slumpmässigt utvalda utbetalningar av rekryteringsbidrag. I stickprovet har vi granskat att varje utbetalningstransaktion har gjorts till rätt belopp. Det slumpmässiga urvalet gjordes ur samtliga utbetalningar under 2004 med hjälp av revisionsverktyget IDEA.

Vi har även kartlagt och granskat CSN:s interna kontroll- och stysystem. Det innebär bland annat att vi har studerat CSN:s interna direktiv, riktlinjer och processbeskrivning för rekryteringsbidraget. CSN har även försett oss med statistiska uppgifter beträffande studerande som avbryter sina studier. Uppgifterna har bearbetats och analyserats.

## 1.3 Granskningens innehåll

Risken för att det förekommer felaktiga utbetalningar av rekryteringsbidraget behandlas i de nästföljande två kapitlen. I kapitel 2 diskuteras de risker som kan härledas till att uppgifter som inkommit från den studerande eller från skolorna till CSN, inte är korrekta. I kapitel 3 behandlas risken för felaktiga utbetalningar, givet de uppgifter som inkommit till CSN. Kapitlet handlar således till stor del om den handläggning som sker vid CSN. Frågan om uppföljningen av de ursprungliga och övergripande syftena med rekryteringsbidraget diskuteras i kapitel 4. I kapitel 5 lämnar Riksrevisionen sina slutsatser och rekommendationer.

---

<sup>9</sup> De besökta kommunerna var Stockholms stad, Bollnäs, Enköpings och Söderhamns kommun.





## 2 Risk för felaktiga utbetalningar - uppgifter från skolor och studerande

Felaktiga utbetalningar av rekryteringsbidraget kan ha två olika orsaker. Antingen så har uppgifterna som inkommit till CSN varit felaktiga, eller så har det uppstått något fel vid CSN:s handläggning ärendet. I detta kapitel behandlas risken för att det inkommer felaktiga uppgifter till CSN. Framför allt beskrivs och diskuteras på vilket sätt CSN styr och kontrollerar de uppgifter som inkommer från utbildningsanordnare och studerande.

### 2.1 Studeranderapportering

CSN:s beslut att bevilja och utbetala rekryteringsbidrag grundas på de uppgifter som inkommer till myndigheten. Uppgifterna kan bland annat avse den sökandes antagning, studietakt, studieaktivitet och utbildning. Om CSN:s beslut ska bli korrekt är det därför av avgörande betydelse att dessa uppgifter håller en hög kvalitet.

I lagen (2002:624) om rekryteringsbidrag till vuxenstuderande framgår att den studerande är skyldig att meddela CSN eventuella förändringar som har betydelse för rätten till rekryteringsbidrag eller för rekryteringsbidragets storlek.<sup>10</sup> I förordningen (2002:744) om rekryteringsbidrag till vuxenstuderande har CSN getts rätt att begära in de uppgifter från skolorna som behövs för myndighetens handläggning. CSN har också fått rätt att utfärda föreskrifter om skolornas rapporteringsskyldighet.<sup>11</sup> Tidigare har CSN utnyttjat denna föreskriftsrätt beträffande elever som uppbär studiehjälp eller studiemedel. I samband med införandet av rekryteringsbidraget avstod dock myndigheten från att använda föreskriftsrätten.<sup>12</sup>

#### 2.1.1 Direktiv och riktlinjer

Av CSN:s rutinbeskrivningar som vänder sig till de utbildningsanordnare som är elektroniskt anslutna till myndigheten, framgår att skolorna ska meddela CSN när en studerande avbryter en kurs. Enligt CSN omfattas ca 70 procent av de studerande med rekryteringsbidrag eller studiemedel av

---

<sup>10</sup> Lag (2002:624) om rekryteringsbidrag till vuxenstuderande, 19 §.

<sup>11</sup> Förordning (2002:744) om rekryteringsbidrag till vuxenstuderande, 19 a §.

<sup>12</sup> I samband med att föreskriftsrätten inte utnyttjades beträffande rekryteringsbidrag avskaffades även dessa föreskrifter för studiemedel. CSN Internrevision. "Kontroll av fel och fusk". CSN Dnr 2004-122-2426.

den elektroniska rapporteringen. Dessa skolor ska enligt rutinbeskrivningen också rapportera om eleven inte följer studierna ”på ett tillfredställande sätt”.<sup>13</sup> Av rutinbeskrivningarna framgår även att om en elev inte är studieaktiv eller är frånvarande i minst sju kalenderdagar i följd, så ska detta rapporteras till CSN.

Således finns det direktiv som skulle kunna möjliggöra en kontroll av att de uppgifter som i första hand åligger den studerande att meddela, verkligen är korrekta. Rutinbeskrivningarna omfattar dock inte de manuellt rapporterade eleverna och definitionerna för avbrott och studieinaktivitet är otidliga. Det framgår visserligen att den studerande ska bedriva studier i den omfattning som ansökan avser.<sup>14</sup> Detta medför emellertid inte nödvändigtvis krav på närvaro vid samtliga undervisningstillfällen eftersom studier kan bedrivas på en mängd olika sätt. Dessutom innebär inte otillåten frånvaro med automatik att en kurs har avbrutits eller att studieaktiviteten inte är tillfredställande.

Det finns inte några jämförbara rutinbeskrivningar för de skolor som inte är elektroniskt anslutna. CSN har dock även utfärdat skriften ”Rekryteringsbidrag – regler och praxis” som vänder sig till de som kommer i kontakt med bidraget, exempelvis administratörer, studievägledare och arbetsförmedlare. I skriften utvecklas reglerna i lagen, förordningen, föreskrifterna och de allmänna råden i löpande text för att lättare kunna förstås och tillämpas.<sup>15</sup> Men inte heller denna skrift ger vägledning till hur begreppen tillfredsställande studieaktivitet och avbrott ska tolkas.

### 2.1.2 Studeranderapportering i praktiken

CSN:s egen internrevision har uppmärksammat att det finns risk för att utbildningsanordnarnas studeranderapportering inte håller önskvärd kvalitet. I en rapport om kontroll av fusk och fel, menade internrevisionen att det finns flera signaler som pekar på att skolorna brister i studeranderapporteringen. I rapporten konstaterades också att tidigare erfarenheter visar att när rapporteringsskyldigheten åligger eleven, så fungerar detta endast till en mindre del.<sup>16</sup>

För att kunna svara på om det finns risk för att det sker felaktiga utbetalningar av rekryteringsbidraget, är det intressant att undersöka hur kommunerna och skolorna arbetar med studeranderapporteringen. Detta

---

<sup>13</sup> CSN, ”Elektronisk överföring av studeranderapportering – Kommunal vuxenutbildning”. CSN 10003A/0406.

<sup>14</sup> CSN, ”Elektronisk överföring av studeranderapportering”. CSN 10003A/0406 (Kommunal vuxenutbildning), CSN 1402A/0406 (Folkhögskola).

<sup>15</sup> CSN, ”Rekryteringsbidrag – regler och praxis 2004/05”. CSN 3211A.

<sup>16</sup> CSN Internrevision. ”Kontroll av fel och fusk”. CSN Dnr 2004-122-2426.

gäller inte minst med tanke på att CSN inte har utfärdat föreskrifter för studeranderapporteringen, att det saknas rutinbeskrivningar för de manuellt rapporterade skolorna samt att rutinbeskrivningarna för de elektroniskt anslutna skolorna inte är helt tydliga.

Vid studier med studiemedel ställs det krav på studieresultat för att ett fortsatt studiestöd ska utgå. Studerande som erhåller rekryteringsbidrag behöver däremot inte uppvisa studieresultat. De måste dock vara *studieaktiva*. Som framgick i föregående avsnitt finns det inte angivet i förordning, föreskrift eller i CSN:s rutinbeskrivningar vad begreppet innebär. Studieaktiviteten för studerande som beviljats rekryteringsbidrag rapporteras på samma sätt som för de som erhåller studiemedel.

I granskningen undersökte vi även hur kommunerna rapporterade studieavbrott. I syfte att få indikationer på om rapporteringen sker på ett enhetligt sätt, intervjuades de ansvariga för studeranderapporteringen i fyra kommuner. Det framkom då att i de fall som den studerande själv inte meddelat att studierna avbrutits, gjorde samtliga fyra kommuner olika tolkningar av när de skulle rapportera avbrott till CSN:

**Kommun 1:** "Avbrott rapporteras när en studerande inte har varit närvarande på en månad och en dag. Avbrottet kan rapporteras retroaktivt".

**Kommun 2:** "När en studerande inte har varit närvarande på 15 dagar rapporteras avbrott samma dag."

**Kommun 3:** "Vi kan inte skicka uppgift till CSN om avbrott om den studerande inte själv meddelat det. Det har vi bara befogenhet till i mycket särskilda fall. Men vi meddelar CSN att eleven är frånvarande så det går inte ut några pengar".

**Kommun 4:** "Lärarna för ingen närvaro varje dag utan reagerar när man inte tycker studierna sköts korrekt. Vi har ingen speciell gräns utan avbrottsrapporteringen sker när läraren inte tycker det fungerar som det ska. Avbrottsdatumet kan sättas bakåt i tiden, det är varje studerande också medveten om".

Att tolkningarna skiljer sig åt är inte särskilt konstigt då CSN inte har preciserat för skolorna när de ska rapportera avbrott eller icke-tillfredsställande studieaktivitet. I rutinbeskrivningarna för de elektroniskt anslutna skolorna anges dock att skolan ska rapportera all frånvaro till CSN om frånvaron är minst sju dagar. Ingen av de vi intervjuade kände till detta. Men eftersom en kommun menade att de alltid rapporterar frånvaro, så uppfyller de kraven med råge. De övriga tre ställde sig snarast frågande till regeln och menade att många studerande inte ens träffar sin lärare en gång i veckan.

Enligt CSN:s internrevision skulle ansvarsutkrävandet gentemot utbildningsanordnarna bli betydligt tydligare om kraven på studerande-

rapporteringen återfanns i en föreskrift i stället för en rutinbeskrivning.<sup>17</sup> CSN har dock valt att inte utfärda föreskrifter på detta område då de inte tror att det skulle öka kvaliteten i uppgifterna från utbildningsanordnarna. Företrädare för CSN har även uppgett att i enlighet med mål- och resultatstyrningen av utbildningsväsendet, bör det vara utbildningsanordnarnas, och inte CSN:s ansvar att utfärda riktlinjer beträffande när en studerande ska anses vara studieaktiv eller ha avbrutit sina studier.

### 2.1.3 *Avbrott i studierna*

Riksrevisionen har inhämtat uppgifter från CSN om antalet studerande som beviljas respektive avbryter sina studier med rekryteringsbidrag.<sup>18</sup> Därefter har vi räknat ut avbrottsfrekvensen i varje kommun där det under 2004 beviljades minst 30 rekryteringsbidrag.<sup>19</sup> Det visade sig då att avbrottsfrekvensen i de 224 analyserade kommunerna, som omfattar 95 procent av alla som beviljades bidraget under 2004, uppgick till 7,9 procent. Vid hälften av kommunerna var avbrottsfrekvensen mindre än 7,5 procent.<sup>20</sup> Men om kommunerna rapporterar avbrott på olika sätt enligt ovan, är risken stor att uppgifterna inte är rättvisande.

## 2.2 **Beräkningen av bidragsnivån**

Det finns två olika bidragsnivåer som kan beviljas den som studerar med rekryteringsbidrag. Den lägre bidragsnivån motsvarar ca 7 500 kronor per månad vid heltidsstudier medan en studerande som beviljas den högre bidragsnivån erhåller drygt 9 000 kronor i månaden vid heltidsstudier. Bidragsnivån ska grundas på den sökandes inkomst under de senaste 12 månaderna närmast före studiernas början. 2004 beviljades det högre bidraget till de som uppgivit att de under avsedd period haft en sammanlagd inkomst på 163 095 kronor.<sup>21</sup> I regeringens proposition om rekryteringsbidrag framgick att inkomststoppgiften ska uppges av den sökande själv. Regeringen menade även att "uppgiften kan naturligtvis kontrolleras i efterhand".<sup>22</sup> CSN utför emellertid ingen efterhandskontroll av om de

<sup>17</sup> CSN internrevision, "Kontroll av fel och fusk". CSN Dnr 2004-122-2426.

<sup>18</sup> Med avbrott avses i detta sammanhang studerande som avbrutit samtliga de kurser för vilka han eller hon har beviljats rekryteringsbidrag.

<sup>19</sup> I bilaga 1 finns en utförligare redovisning av avbrottsfrekvensen.

<sup>20</sup> 7,9 procent avser medelvärdet för avbrottsfrekvensen i kommunerna. Totalt sett är dock andelen studerande som avbryter 9,5 procent.

<sup>21</sup> Det högre beloppet beviljas sökande som under de föregående 12 månaderna haft en inkomst som är minst 415 procent av ett prisbasbelopp. Ett prisbasbelopp uppgick 2004 till 39 300 kronor ( $39\,300 \times 4,15 = 163\,095$  kronor).

<sup>22</sup> Prop. 2001/02:161.

inkomstuppgifter som den sökande själv lämnat verkligen är korrekta. Det viktigaste skälet till detta är att den inkomstuppgift som den sökande lämnar, och som alltså ligger till grund för bidragsbeloppet, inte avser föregående kalenderår utan de närmaste 12 månaderna före studiernas början. Bortsett från de studerande som börjar i januari, är det därför mycket svårt att genomföra en inkomstkontroll då uppgifterna från Skatteverket alltid avser kalenderår. Av denna anledning förutsätter CSN alltid att de sökandes uppgifter är korrekta och prövning görs endast mot de uppgifter som lämnats i ansökan. Det sker således ingen systematisk efterhandskontroll av de inkomstuppgifter som den sökande lämnat i sin ansökan.

### 2.3 Sammanfattning

Riksrevisionen har i detta kapitel pekat på ett antal risker för att de uppgifter som inkommer till CSN, och som sedan ligger till grund för utbetalning av rekryteringsbidrag, inte är korrekta. Som framgår av redovisningen har CSN valt att förlita sig på rutinbeskrivningar i stället för föreskrifter beträffande hur skolorna ska rapportera. Rutinbeskrivningarna omfattar dock bara de elektroniskt anslutna skolorna och de är dessutom otydliga på ett antal viktiga punkter. I granskningen har Riksrevisionen diskuterat gällande direktiv med fyra kommuner. Det går naturligtvis inte att dra några långtgående slutsatser på ett så litet urval. Men att samtliga fyra kommuner gjorde olika bedömningar om hur avbrott ska rapporteras, ger en klar varningssignal om att reglerna tillämpas mycket olika av utbildningsanordnarna. CSN anser att det inte är myndighetens, utan i stället varje utbildningsanordnares, ansvar att ange kriterier och riktlinjer för vad som ska anses vara tillfredsställande studieaktivitet samt när en studerande ska anses ha avbrutit sina studier. Riksrevisionen delar inte CSN:s mening utan anser att när varje utbildningsanordnare själva ska definiera dessa begrepp ökar risken för att bedömningsgrunderna för bidraget blir olikformiga. Bristen på riktlinjer innebär dessutom att risken för felaktiga utbetalningar ökar.

Vid Riksrevisionens intervjuer med CSN har det även framkommit att myndigheten inte gör några analyser eller översiktliga bedömningar av om de inkomna uppgifterna från kommunerna är korrekta. Det genomförs därför inte någon uppföljning eller kontroll av kommunernas inrapportering avseende avbrott och studieaktivitet. Sammantaget innebär detta att det finns tydliga risker för att det utbetalas rekryteringsbidrag till personer som inte studerar eller som har avbrutit studierna i förtid.

Den studerandes bidragsnivå avgörs av en inkomstuppgift som ska uppges av den sökande själv. Den efterfrågade inkomstuppgiften avser de närmaste 12 månaderna före studiernas början och inte föregående

kalenderår. Det är därför inte möjligt att genomföra maskinella kontroller gentemot de inkomstuppgifter som finns hos Skatteverket. CSN genomför heller ingen annan form av systematisk efterhandskontroll av de sökandes inkomstuppgifter.

*Sammanfattningsvis konstaterar därför Riksrevisionen att det finns ett antal otydligheter i gällande direktiv och regler som riskerar medföra att rekryteringsbidrag betalas ut på felaktig grund.*

## 3 Risk för felaktiga utbetalningar – CSN:s beviljning, utbetalning och kontroll

I detta kapitel diskuteras när risken för felaktiga utbetalningar kan bero på CSN:s handläggning av rekryteringsbidraget, givet de uppgifter som inkommit till myndigheten. Underlaget är en genomgång av CSN:s interna styrning och kontroll avseende beviljningen och utbetalningen av rekryteringsbidraget. Genomgången avser CSN:s analyser av risker och hot, beslut om rutiner och riktlinjer samt om myndigheten har inrättat ändamålsenliga uppföljnings- och kontrollsystem.

### 3.1 CSN:s beviljningsprocess

CSN har konstruerat ett beviljningssystem som syftar till att pröva om inkomna ansökningar uppfyller de krav som regelverken för rekryteringsbidraget föreskriver. Med beviljning avses beslutet att betala ut pengar, något som vanligen sker en gång i månaden. Beviljningen av rekryteringsbidrag sker i samma rutin som hanteringen av studiemedel. Även vissa kontroller är i stort desamma som görs för ansökningar för studiemedel. Kontroller görs således såväl i samband med ansökan som under terminens gång.

#### 3.1.1 *Processbeskrivningen*

CSN har tagit fram en processbeskrivning där handläggningen av ett ärende beskrivs stegvis. För varje steg i processen beskrivs bland annat vad som ska ske, vilka förutsättningar som ska uppfyllas, hanterbar volym per dag, tekniska krav, påverkan på system samt eventuella krav på uppföljning av respektive steg. Processbeskrivningen utgår från beviljningen av studiemedel där de steg och åtgärder som bara berör rekryteringsbidraget har lagts till. En väl dokumenterad processbeskrivning är en viktig grund för upprättandet av maskinella kontroller.

Granskningen visar att denna beskrivning är ofullständig i olika hänseenden. Dels finns ett antal åtgärder beskrivna som inte avser rekryteringsbidraget utan endast studiemedel, dels saknas det beskrivning av några väsentliga händelser vid handläggningen. Bland annat saknas en beskrivning av funktionen för hantering av ändringsuppgifter från studenter. Det åligger studenten att till CSN anmäla uppgifter som kan komma att påverka rätten eller omfattningen av bidrag. Hur hantering av elevens inrapportering av

ändringsuppgifter ska ske finns inte redovisad i processbeskrivningen. Vidare saknas beskrivning över rutinerna avseende CSN:s kommunikation med eleven vid skolornas inrapportering av ändringsuppgifter.

### 3.1.2 *Kontrollsystemet*

Majoriteten av alla förstahandsbeslut hanteras endast maskinellt och målet är att all handläggning ska ske enligt denna rutin. I beviljningsprocessen utförs ett antal definierade och maskinella kontroller. Bland annat ska det kontrolleras att:<sup>23</sup>

- Den sökande inte har erhållit studiestöd under de senaste fem åren.
- Utbildningen bedrivs i Sverige vid en av i studiestödsförordningen (2000:655) godkänd läroanstalt.
- Den sökande är mellan 25 och 50 år.
- Sökande med utländskt medborgarskap har så kallad principiell rätt till studiestöd.
- Bidraget inte beviljas för längre tid än 50 veckor.
- Den beviljade bidragsnivån bygger på den inkomstuppgift som den sökande angivit i ansökan.
- Rekryteringsbidraget reduceras om inkomsten under ett kalenderhalvår är högre än fribeloppet.
- Inrapporteringen om sjukfrånvaro från utbildningsanordnarna eller den sökande stämmer med Försäkringskassans uppgifter.
- Den sökande inte uppbär andra förmåner eller studiestöd.
- Den sökande har undertecknat sin ansökan på heder och samvete.
- Det inkommit studieintyg från läroanstalt att den studerande bedriver studier.
- Studierna omfattar minst 20 procent av heltid och bedrivs under minst tre veckor.
- Bidraget inte utbetalas om det finns uppgifter om att den studerande har avbrutit studierna.
- Bidraget inte utbetalas om det finns uppgift om att den studerande varit olovligen frånvarande i mer än sju dagar.

Om ett ärende inte uppfyller uppsatta kriterier styrs ärendet över till manuell handläggning. Detta innebär bland annat att samtliga avslags- och ändringsbeslut kräver manuell handläggning.

Inrapporteringen från kommunerna till CSN sker maskinellt från de skolor som är elektroniskt anslutna och manuellt, det vill säga i

---

<sup>23</sup> I bilaga 2 återfinns en utförligare beskrivning av de maskinella kontrollerna.



”pappersform”, från de som inte använder sig av den elektroniska rutinen. Beviljningssystemet är konstruerat så att om uppgifter om avbrott eller om ej påbörjade studier inkommer till CSN, stoppas vidare utbetalningar omedelbart, utan att detta kommuniceras med eleven. Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) får dock inte ett ärende avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Vår bedömning är därför att CSN:s förfaringssätt inte är förenligt med förvaltningslagen.<sup>24</sup> I de fall det inrapporteras att studietakten har förändrats, men fortfarande är mer än 20 procent, skapas en bevakning utan att ordinarie utbetalning stoppas. Samma rutin gäller om avbrott rapporteras för en kurs men den studerande är antagen på flera. I dessa fall sker kommunikation med den studerande innan det fattas ett ändringsbeslut. Om utbetalningen hinner gå i väg innan kommunikation gjorts, korrigeras detta belopp vid nästa utbetalning.

Rekryteringsbidrag ska inte beviljas för tid då en studerande erhåller ett antal andra förmåner. I ansökan ska därför den sökande uppge om hon eller han uppbär studiemedel, korttidsstudiebidrag, aktivitetsstöd, rehabiliteringsersättning eller ersättning enligt lagen om totalförsvarsplikt.<sup>25</sup> Av de uppgifter som lämnats härvidlag kontrollerar CSN endast att den studerande inte erhåller andra studiestöd eller aktivitetsstöd via arbetsförmedlingen. Däremot visar granskningen att CSN inte kontrollerar om den studerande erhåller bidrag för korttidsstudier eller uppbär ersättning från sin totalförsvarsplikt. När det gäller kontrollen av att en studerande inte erhåller rehabiliteringsersättning från Försäkringskassan förlitar sig CSN på att Försäkringskassan ska inhämta uppgifter från CSN om huruvida den studerande erhåller rekryteringsbidrag. Försäkringskassan förväntas då ta kontakt med CSN för att utreda vilket bidrag den studerande ska ha. CSN kontrollerar alltså inte själv om rehabiliteringsersättning utbetalats från Försäkringskassan.

### 3.2 CSN:s utbetalningsprocess

När en ansökan beviljats går ärendet över till utbetalningsprocessen. Utbetalningsprocessen är den process som hanterar utbetalningar av

---

<sup>24</sup> Riksrevisionen har även påpekat detta för CSN beträffande stoppade utbetalningar av studiemedel. CSN delade då Riksrevisionens mening och meddelade att rutinerna skulle ses över i syfte att myndigheten skulle uppfylla förvaltningslagens krav. *Riksrevisionen "Revisionsrapport 2004-04-16 – Löpande granskning 2003", Dnr 32-2003-0188. CSN "Revisionsrapport över löpande granskning 2003 2004-06-14", Dnr 2004-522-2511.*

<sup>25</sup> "Ansökan om rekryteringsbidrag", CSN blankett 3200M/3/0502.

studiestöd och bidrag hos CSN. Den är i allt väsentligt maskinell. Men det förekommer även manuella utbetalningar.

Betalning kan genereras från flera olika system men kommer i huvudsak från beviljningen. Det skapas inga nya data inne i utbetalningssystemet utan befintliga data struktureras bara om och överförs till mottagande system. Minst en gång per dag genereras batchfiler i beviljningen som därefter läses över till utbetalningssystemet. I denna process finns det dels en programkörningskontroll som verifierar att överföringen lyckats rent tekniskt, dels en manuell kontroll av att rätt filstorlek och rätt antal transaktioner lästs över. Genom att systemet innehåller så kallade generationsdataset anser man att det är omöjligt att samma batch läses över från beviljningen mer än en gång. Slutligen finns en maskinell kontroll som ska stoppa alla transaktioner över 150 000 kronor från att gå vidare i systemet.

CSN har rutinbeskrivningar för avstämningar av filöverföringar mellan utbetalningssystemet, skuldsystemet och uppdateringar i handläggarssystemet. Kontrollerna utförs manuellt av personal vid ekonomifunktionen. Därutöver gör systemsamordnarna en teknisk kontroll av att det faktiskt är rätt fil som gått över. Varje dag görs det avstämningar av det totalbelopp som ska utbetalas till kunderna. För rekryteringsbidraget görs avstämningar av att belastningen av anslag stämmer med den fil som innehåller uppgifter om beviljade bidrag från beviljningssystemet. Avstämningarna görs dagligen och är väl dokumenterade.

### 3.3 **Stickprov av rekryteringsbidraget**

I syfte att få en uppfattning om CSN:s utbetalningssystem är tillförlitligt har vi genomfört ett stickprov av gjorda utbetalningar av rekryteringsbidraget. I samband med detta har vi även studerat om CSN:s kontroller för beviljning har skett utifrån gällande regelverk. För varje granskad transaktion har vi framför allt kontrollerat att det funnits underlag som styrker den gjorda utbetalningen. Det innebär att vi i första hand har undersökt om utbetalningarna utifrån tillgänglig information varit korrekta vid utbetalningstillfället. I de fall som det har varit svårt att bedöma om det föreligger några felaktigheter, har vi diskuterat detta med CSN:s experthandläggare av rekryteringsbidragen.

#### 3.3.1 *Urval och genomförandet av stickprovet*

För genomförandet av stickprovet tog vi fram ett granskningsprogram. Granskningsprogrammet innehåller en rad uppgifter som kontrollerats för

varje utvald transaktion.<sup>26</sup> Populationen i vår undersökning utgjordes av samtliga transaktioner för utbetalningar som gjordes under 2004. Detta omfattar 150 417 transaktioner vilka sammanlagt uppgår till 1 110 824 047 kronor. För urvalet i stickprovet användes revisionsverktyget IDEA. Revisionsverktyget valde slumpmässigt ut 298 gjorda utbetalningar.<sup>27</sup>

Vid genomförandet av stickprovet hittade vi två transaktioner som redan vid utbetalningstillfället var felaktiga. I det ena fallet rörde det sig om att CSN hade betalat ut det lägre bidragsbeloppet, trots att den sökande i ansökan lämnat inkomstuppgifter som borde medgivit det högre bidraget. Utbetalningen avsåg en period om sex veckors heltidsstudier och felet i utbetalningen uppgick till 2 334 kronor.

Det andra fallet berörde den regel som innebär att den som beviljas rekryteringsbidrag inte får ha uppburit studiestöd under de senaste fem åren. Den studerande hade under vårterminen 2004 fått rekryteringsbidrag trots att hon erhållit utbildningsstöd under 2002.<sup>28</sup> Det felaktigt utbetalade beloppet uppgick till 4 228 kronor. De båda felen bedöms av oss inte vara systematiska utan i stället beror de på enskilda handläggares misstag. De två felaktiga transaktionerna innebär att det totalt felaktigt utbetalade beloppet i stickprovet uppgår till 6 562 kronor. Urvalets ringa storlek, i kombination med att endast två transaktioner var felaktiga, gör att vi inte kan genomföra tillförlitliga beräkningar av den totala omfattningen av transaktioner som är felaktiga redan vid utbetalningstillfället. Stickprovets resultat i denna del har dock inte givit oss anledning att granska fler transaktioner.

### 3.3.2 *Andra brister och felaktigheter som upptäcktes i samband med stickprovet*

Ett viktigt syfte med vårt stickprov var att kontrollera om utbetalningarna var korrekta vid utbetalningstillfället. I samband med stickprovsgranskningen har vi emellertid även kunnat kontrollera om det finns andra brister i CSN:s utbetalningssystem.

#### **Kontroll av elever som omfattas av manuell studeranderapportering**

Som framgått tidigare använder sig en del utbildningsanordnare av en manuell studeranderapportering. Vid vårt stickprov visade det sig att det endast i undantagsfall går att verifiera att studerande vid manuellt

---

<sup>26</sup> I bilaga 3 återfinns granskningsprogrammet i sin helhet.

<sup>27</sup> I IDEA gjordes ett s.k. MUS-urval (Monetary Unit Sample) ur samtliga transaktioner. De utvalda transaktionerna inföll i intervall om drygt 3,7 miljoner kronor. Det totala värdet på de granskade utbetalningarna uppgick till 2 546 616 kronor.

<sup>28</sup> Rekryteringsbidrag hade även utbetalats till den studerande under 2003. Utbetalningarna under 2003 var dock korrekta enligt då gällande övergångsregler men inte utbetalningarna under 2004.

rapporterande skolor har studerat enligt den takt som bidraget beviljats för. I de flesta fallen saknas studeranderapportering helt och i andra fall är den mycket bristfällig. För de manuellt rapporterade eleverna går det således oftast inte att kontrollera om rätt bidrag har betalats ut.

#### **Återkrav på grund av avbrott eller ändrad studieomfattning**

Studeranderapportering enligt den elektroniska rutinen tycks fungera betydligt bättre än vad som är fallet vid den manuella rapporteringen. Vi har dock noterat att inte heller denna rutin fungerar helt tillfredsställande. Ett problem är eftersläpningen i inrapporteringen. Vid flera tillfällen upptäcktes ärenden där det framgick av inrapporteringen att bidragstagarna inte hade uppvisat tillräcklig studieaktivitet under slutet av sin studieperiod. Trots detta hade de studerande erhållit bidrag enligt tidigare beslut. Anledningen till att de studerandes utbetalningar inte hade reducerats i dessa fall, berodde på att när inrapporteringen kom från skolan, hade sista utbetalningen redan gjorts. Detta är egentligen inget problem så länge som CSN upptäcker felet och skickar ett återkrav till den studerande. Men vid granskningen fann vi ärenden där den förändrade studietakten inte hade fångats in av CSN:s kontroller, och således hade inget återkrav skapats. Orsaken till detta visade sig vara att efter en avslutad studieperiod gör CSN en kontroll efter cirka tre veckor. Saknas det inrapportering vid detta tillfälle, antar CSN att studenten har haft en tillfredsställande studieaktivitet. Efter detta tillfälle görs inga fler kontroller, trots att skolan ibland inrapporterar uppgifter om avvikelser senare än tre veckor efter avslutade studier. Sammanfattningsvis fann vi alltså ett antal ärenden där CSN gjort korrekta utbetalningar utifrån vid tidpunkten för utbetalning given information, men där det i efterhand borde ha skickats återkrav då studietakten hade minskat. Efter påpekande av våra iakttagelser har CSN skickat återkrav till berörda bidragstagare.

Vid stickprovsundersökningen upptäcktes även andra fall med inrapporterade avbrott men där återkrav inte skickades till den studerande. I de avsedda fallen kommer studenterna att få behålla hela beloppet trots att de inte bedrivit studier för den period som bidraget avser. Skälet till detta är att CSN anser att studenten inte avsåg att avbryta studier om bidraget togs emot innan avbrottet anmäldes. Vid CSN talar man om generösa godtrosregler och denna bedömning görs även i de fall när det bara är enstaka dagar mellan utbetalning och inrapporterat avbrott. Eftersom rekryteringsbidraget utbetalas i förskott rör det sig i vissa fall om relativt stora belopp som studenten får behålla trots att hon eller han inte längre bedriver studier.

#### **Byte från studiemedel till rekryteringsbidrag**

I vårt urval har vi iakttagit ett flertal fall där den sökande först har ansökt om studiemedel och därefter inkommit med ansökan om rekryteringsbidrag. I

dessa fall har CSN behandlat ansökan om rekryteringsbidrag och avslutat ärendet om studiemedel. I ett fall har CSN beviljat och utbetalat studiemedel under en termin, varefter en ansökan om rekryteringsbidrag har inkommit. CSN valde då att låta den sökande återbetala hela studiemedlet och i stället bevilja rekryteringsbidrag för hela perioden. Enligt handläggare vid myndigheten ger CSN:s riktlinjer från rättsavdelningen stöd till detta förfarande.<sup>29</sup>

#### **Tolkningen av femårsregeln**

Som framgått tidigare får en sökande inte beviljas rekryteringsbidrag om han eller hon har uppburit något annat studiestöd under de senaste fem åren. I ett par ärenden observerade vi dock att den studerande erhållit studiemedel mellan två perioder av utbetalade rekryteringsbidrag. CSN tillämpar, enligt egen uppgift, endast prövningen av femårsregeln vid första ansökningstillfället. Riksrevisionen finner det inte självklart att CSN:s tolkning och prövning står i överensstämmelse med intentionerna bakom rekryteringsbidraget.

### **3.4 Sammanfattning**

Granskningen har visat att det finns vissa brister i myndighetens handläggning av rekryteringsbidraget. Bland annat följer inte CSN förvaltningslagen när myndigheten stoppar en utbetalning enbart på grund av uppgifter som inkommit från tredje part. Granskningen visar också att CSN inte kontrollerar om den studerande erhåller bidrag för korttidsstudier eller uppbär rehabiliteringsersättning eller ersättning från sin försvarsplikt.

I granskningen genomfördes ett stickprov av knappt 300 utbetalningar av rekryteringsbidraget. I stickprovet hittades två transaktioner som var felaktiga redan vid utbetalningstillfället. De båda felen bedöms inte vara systematiska, och de har inte heller givit anledning till att gå vidare och söka efter ytterligare transaktioner som var felaktiga redan vid utbetalningstillfället. I samband med stickprovet upptäcktes emellertid ett antal andra brister i CSN:s styrning, kontroll och handläggning av rekryteringsbidraget. Bland annat visade det sig att för rekryteringsbidragstagare som omfattas av en manuell studeranderapportering, går det oftast inte att kontrollera om rätt bidrag har betalats ut. Vidare noterades att CSN:s rutiner innebär att i vissa fall så missar myndigheten att skapa och skicka återkrav till studerande som fått för mycket bidrag.

CSN:s generösa godtrosregler riskerar medföra att det betalats ut rekryteringsbidrag för studier som inte har bedrivits. Granskningen visar även att

---

<sup>29</sup> CSN, rättsavdelningens meddelande 2003:03 och 2003:11.

CSN:s riktlinjer som ger studerande rätt att byta från studiemedel till rekryteringsbidrag, innebär att personer kan erhålla bidraget även om stödet uppenbart inte har någon effekt på beslutet att börja studera.

I granskningen har även noterats att under vissa omständigheter så beviljar CSN rekryteringsbidrag i efterhand, trots att den studerande erhållit studiemedel för den avsedda perioden. Skälet till detta är att CSN:s riktlinjer i dessa fall tillåter ett sådant förfarande om den sökande väljer att återbetala det redan utbetalade studiemedlet. Dessa iakttagelser är viktiga med tanke på att syftet med rekryteringsbidraget är att rekrytera personer som annars inte skulle ha studerat.

*Sammanfattningsvis konstaterar Riksrevisionen att det finns ett antal brister i CSN:s interna styrning, kontroll och handläggning. Dessa brister är av den omfattning och karaktär att åtgärder bör vidtas.*

## 4 Måluppfyllelse och uppföljning

Rekryteringsbidraget riktas till vuxna personer med kort tidigare utbildning som saknar arbete eller riskerar arbetslöshet. Stödet ska verka rekryterande, det vill säga det ska beviljas personer som annars inte skulle ta initiativ till studier. Enligt den proposition om rekryteringsbidrag som riksdagen antagit, bör stödet även ”leda vidare till fortsatta studier, med vanligt studiemedel, inom det reguljära utbildningsväsendet”.<sup>30</sup> I detta kapitel redovisas hur de ursprungliga och övergripande syftena med rekryteringsbidraget följs upp. För att denna uppföljning ska förstås och sättas in i rätt sammanhang, inleds kapitlet med en översiktlig redovisning av hur kommunerna arbetar med rekryteringen av de studerande.

### 4.1 Kommunernas rekryteringsarbete

Inom ramen för denna granskning har Riksrevisionen intervjuat studievägleddare och vuxenutbildningsansvariga i fyra kommuner. Urvalet är naturligtvis för litet för att kunna betraktas som representativt för samliga kommuner. Men i kombination med bland annat intervjuer vid CSN och Skolverket möjliggör urvalet en inventering av olika typer av problem som kan förekomma. Dessa bör kunna utgöra en grund för fortsatt arbete med uppföljningar av bidraget.

Eftersom de tilldelade anslagen är begränsade prioriterar kommunerna de sökande som har lägst utbildningsnivå. Vanligtvis har kommunerna beslutat om en övre utbildningsnivå till vilken den sökande maximalt kan erhålla rekryteringsbidrag. Denna nivå skiljer sig något åt mellan de fyra kommuner vi besökte, men sträcker sig ofta till ett slutbetyg på treårigt gymnasium. En av de besökta kommunerna kunde dock tänka sig att bevilja rekryteringsbidrag även för sökande som redan hade ett slutbetyg från treårigt gymnasium. I en annan kommun gjorde tillgången på medel att gränsen i praktiken gick vid slutbetyg för tvåårigt gymnasium.

Även tillämpningen av begreppen ”arbetslöshet” och ”risk för arbetslöshet” skiljer sig åt i de fyra kommunerna enligt de intervjuade personerna. Vid en kommun uppgav de intervjuade att det räckte att den sökande ”antyder att det finns risk för arbetslöshet” medan det i en annan kommun minst krävs att man är formellt varslad om uppsägning.

Samtliga intervjuade i de fyra kommunerna menade att stödet har en rekryterande effekt. Vid en kommun menade den intervjuade att ingen av de

---

<sup>30</sup> Prop. 2001/02:161, bet. 2001/02:UbU15, rskr. 2001/02:312.

dryga femtiotal som nyligen beviljats bidraget skulle ha studerat om de hade varit hänvisade till studiemedel. De fyra kommunerna använde sig av vägledningssamtal med den sökande för att avgöra om den sökande var berättigad till stödet. Utöver detta samtal hade kommunerna dock ingen annan metod för att säkerställa att stödet inte beviljas till personer som annars inte skulle ha studerat. Eftersom de fyra kommunerna inte följde upp vad som hänt tidigare rekryteringsbidragstagare var det heller inte möjligt att få en indikation på om bidraget fungerat som en inkörspport till fortsatta studier.

## 4.2 Skolverkets uppföljning av rekryteringsbidraget

De intervjuade kommunerna genomför alltså inga egna uppföljningar av rekryteringsbidragets effekter. Men på central nivå har regeringen gett Skolverket i uppdrag att följa upp rekryteringsbidraget. I maj 2004 kom den första uppföljningen som baserade sig på utfallet av bidragsåret 2003. I rapporten redovisas bland annat uppgifter om de studerandes utbildningsbakgrund, kön, ålder och utbildningsnivå. Rapporten visar att kommunerna når dem med kortast utbildning men att de inte har lyckats med att rekrytera delmålgruppen funktionshindrade.<sup>31</sup> Däremot ges inga svar på i vilken omfattning som bidraget verkligen har haft effekt på de sökandes beslut att studera.

Skolverket kommer att publicera sin kommande uppföljning under innevarande år (uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 30 november 2005). I uppdraget ingår bland annat att redovisa vilka försörjningskällor som de studerande haft före respektive efter den period för vilken rekryteringsbidrag beviljades.<sup>32</sup> Det bör därför finnas förutsättningar att uppföljningen kan ge svar på frågor om exempelvis hur stor del andel av de studerande som gått från att erhålla arbetslöshetsersättning till att få en anställning. Av regeringens uppdragstext framgår också att Skolverket ska "följa upp om kommunernas arbetsformer säkerställer att rekryteringsbidraget når avsedd målgrupp, dvs. personer som annars inte skulle ha påbörjat studier".<sup>33</sup> Men uppdraget ger inte Skolverket någon egentlig uppgift att mäta i vilken omfattning som stödet verkligen har bidragit till att rekrytera personer som annars inte skulle ha studerat.

Skolverket har också fått i uppgift att redovisa i vilken mån studiemedel lämnas för fortsatta studier. Skolverkets avsikt är också att följa upp i vilken mån som rekryteringsbidragstagare har fortsatt att studera på grundlägg-

---

<sup>31</sup> Skolverket, "Utvärdering av rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – Det första bidragsåret 2003".

<sup>32</sup> Utbildningsdepartementet. Regeringsbeslut 2004-12-16 Dnr U2004/5126/SV.

<sup>33</sup> Utbildningsdepartementet. Regeringsbeslut 2004-12-16 Dnr U2004/5126/SV.



ande eller gymnasial nivå. Däremot uppger Skolverket i intervjuer att man inte kommer att följa upp i vilken utsträckning som bidraget fungerat som en inkörsport till högskolestudier. I den proposition som riksdagen antagit definieras inte vilken studienivå som avses beträffande att ”stödet bör leda till fortsatta studier”.<sup>34</sup> Men som beskrivits tidigare kan en studerande läsa in motsvarande ett treårigt gymnasium med hjälp av rekryteringsbidrag. För dessa personer torde ”fortsatta studier” kunna avse högskolestudier.

### 4.3 Sammanfattning

Riksrevisionens intervjuer i fyra olika kommuner indikerar att kommunerna inte har en samlad bild över i vilken mån stödet har verkat rekryterande eller lett vidare till fortsatta studier. Skolverket har fått i uppdrag av regeringen att följa upp rekryteringsbidraget. Men eftersom uppdraget inte ger Skolverket i uppgift att mäta om stödet har verkat rekryterande, finns det ingen kunskap om i vilken omfattning som stödet beviljas till personer som annars inte skulle ha studerat. Uppföljningen ger svar på om de som erhållit bidraget går vidare med studier på grundläggande eller gymnasial nivå. Däremot följs det inte upp i vilken utsträckning som de som erhållit rekryteringsbidrag går vidare till högskolestudier.

*Sammanfattningsvis konstaterar därför Riksrevisionen att den uppföljning som sker inte ger ett heltäckande svar på om de ursprungliga och övergripande syftena med bidraget infrias.*

---

<sup>34</sup> Prop. 2001/02:161, bet. 2001/02:UbU15, rskr. 2001/02:312.



## 5 Riksrevisionens sammanfattade slutsatser och rekommendationer

I denna granskning har Riksrevisionen undersökt om det finns tydliga risker för att det sker felaktiga utbetalningar av rekryteringsbidraget. Därutöver har Riksrevisionen granskat måluppfyllelsen och uppföljningen av de huvudsakliga syftena och intentionerna med rekryteringsbidraget. I detta avslutande kapitel redovisar Riksrevisionen sina sammanfattande slutsatser och rekommendationer.

### 5.1 Finns det risk för att det sker felaktiga utbetalningar av rekryteringsbidraget?

Risken för att det sker felaktigheter i utbetalningen av rekryteringsstödet kan delas upp i två delar. Den första rör kvaliteten på de uppgifter som kommer in till CSN. Den andra handlar om kvaliteten och effektiviteten i CSN:s arbete, givet de inkomna uppgifterna.

#### 5.1.1 När risken beror på uppgifterna som inkommer till CSN

För att CSN ska kunna betala ut rätt belopp är det av avgörande betydelse att de uppgifter som kommer in till myndigheten om en sökande är korrekta. Uppgifterna lämnas av den studerande eller av utbildningsanordnarna och berör till exempel studietakt, tidigare inkomst och studieaktivitet. CSN:s direktiv för hur utbildningsanordnarna ska rapportera består av rutinbeskrivningar och inte av föreskrifter. Rutinbeskrivningarna omfattar dock bara de elektroniskt anslutna skolorna, och de har visat sig vara otydliga på ett antal viktiga punkter. Framför allt är det otydligt när utbildningsanordnarna ska rapportera att studierna är avbrutna eller när studieaktiviteten inte ska betraktas som tillfredsställande.

Riksrevisionen anser att när varje utbildningsanordnare själva ska definiera dessa begrepp, ökar risken för att bedömningsgrunderna för bidraget blir olikformiga. Bristen på riktlinjer från CSN innebär dessutom att risken för felaktiga utbetalningar ökar.

Vid Riksrevisionens intervjuer med CSN har det också framkommit att myndigheten inte gör några analyser eller översiktliga bedömningar av om de inkomna uppgifterna från kommunerna är korrekta. Det genomförs alltså inte någon uppföljning eller kontroll av kommunernas inrapportering avseende avbrott och studieaktivitet.

I propositionen om rekryteringsbidrag stod att studieaktivitetskontroll "bör naturligtvis ordnas på lämpligt sätt så att utbetalning inte sker till någon som faktiskt inte studerar eller som avbrutit studierna i förtid". Riksrevisionen bedömer att denna uppmaning inte har infriats på ett tillfredsställande sätt.

Den studerandes bidragsnivå avgörs av vilken inkomst han eller hon haft de närmaste 12 månaderna före studiernas början. Inkomststoppgiften ska lämnas av den sökande själv och avser alltså inte föregående kalenderår. Det är därför inte möjligt att genomföra maskinella kontroller gentemot de inkomststoppgifter som finns hos Skatteverket, och CSN genomför heller ingen annan form av systematisk efterhandskontroll av de sökandes inkomststoppgifter. Det finns därför risk för att sökande av rekryteringsbidrag beviljas fel bidragsnivå.

#### 5.1.2 När risken beror på felaktigheter och brister i handläggningen

Riksrevisionen har även undersökt vilka risker för felaktiga utbetalningar som föreligger givet de uppgifter som inkommer till myndigheten. I granskningen framkommer ett antal brister i CSN:s handläggning, styrning och kontroll. Riksrevisionen konstaterar att CSN bryter mot § 17 förvaltningslagen (1986:23) när myndigheten i vissa fall stoppar en utbetalning enbart på grund av uppgifter som inkommit från utbildningsanordnaren. Granskningen visar också att CSN inte kontrollerar om den studerande erhåller bidrag för korttidsstudier eller uppbär rehabiliteringsersättning eller ersättning från sin försvarspålit.

Riksrevisionen har inom ramen för granskningen genomfört ett stickprov av knappt 300 utbetalningar av rekryteringsbidraget. Vid genomförandet av stickprovet hittades två transaktioner som var felaktiga redan vid utbetalningstillfället. De båda felen bedöms inte vara systematiska, och de har inte heller givit Riksrevisionen anledning att gå vidare och söka efter ytterligare transaktioner som var felaktiga redan vid utbetalningstillfället.

I samband med stickprovet fann Riksrevisionen emellertid ett antal andra brister i CSN:s styrning, kontroll och handläggning av rekryteringsbidraget:

- Det finns brister i CSN:s uppföljning och efterhandskontroller beträffande inrapportering av avbrott och ändrad studietakt. Rutinerna innebär att CSN missar att skapa och skicka återkrav till den studerande när inrapporteringen från skolan inkommer efter CSN:s sista efterhandskontroll.

- CSN:s riktlinjer ger studerande rätt att byta från studiemedel till rekryteringsbidrag. Det innebär att personer kan erhålla bidraget även om stödet uppenbart inte har någon effekt på deras beslut att börja studera. Riksrevisionens bedömning är att riktlinjerna inte är förenliga med syftet att bidraget ska verka rekryterande.
- Enligt uppgift från CSN omfattas cirka 30 procent av de som beviljats rekryteringsbidrag av manuell studeranderapportering. Riksrevisionen anser att den manuella rutinen för studeranderapportering innebär att CSN har tillräcklig kontroll avseende avbrott eller studieaktivitet för dessa bidragstagare.
- CSN:s generösa godtrosregler riskerar medföra att det betalas ut rekryteringsbidrag för studier som inte har bedrivits.

**Riksrevisionens bedömning** är därför att det finns ett antal brister och otydligheter i gällande regelverk, handläggning, styrning och kontroll. Dessa brister är av den omfattning och karaktär att det finns en tydlig risk för att det sker felaktiga utbetalningar av rekryteringsbidrag.

## 5.2 Följs de ursprungliga syftena upp?

Vid två tredjedelar av landets kommuner rapporteras att mindre än 7,5 procent av de studerande med rekryteringsbidrag avbryter sina studier. Med tanke på att de studerande enligt reglerna ska sakna fast förankring på arbetsmarknaden, är lågutbildade och inte har studerat med studiestöd under de senaste fem åren, framstår satsningen på rekryteringsbidraget som framgångsrik.

Inom ramen för granskningen har dock Riksrevisionen observerat att kommunerna tycks göra olika tolkningar av när de ska rapportera avbrott, och det kan därför finnas en risk att ovanstående statistik inte är rättvisande. Riksrevisionen har också påträffat kommuner som tillämpar begreppet "risk för arbetslöshet" på olika sätt. Vidare har det visat sig finnas skillnader mellan kommunerna beträffande till vilken övre utbildningsnivå som den sökande maximalt kan erhålla rekryteringsbidrag.

Riksrevisionens observationer av olikheter i kommunernas bedömningar bygger dock på endast fyra kommunbesök. Det går därför inte att dra några långtgående slutsatser kring hur mycket bedömningarna skiljer sig åt runtom i landet.

Riksrevisionens granskning av uppföljningen har framför allt inriktats mot att undersöka om den ger svar på om de ursprungliga syftena med rekryteringsbidraget infrias. I detta sammanhang har fokus givits till om bidraget har gått till personer som annars inte skulle ha studerat. Därutöver

har Riksrevisionen undersökt om den uppföljning som sker ger svar på frågan om stödet bidrar till fortsatta studier. Hur dessa båda intentioner och syften följs upp beskrivs nedan.

#### 5.2.1 *I vilken omfattning har bidraget en rekryterande effekt?*

När bidragets rekryterande effekt ska bedömas gäller det att få svar på hur stor andel av de som erhållit bidraget som inte skulle ha valt att studera om de hade varit hänvisade till något annat studiestöd. För att kunna svara på frågan om bidraget haft en rekryterande effekt räcker det därför inte med att konstatera att de som erhåller stödet är lågutbildade, riskerar arbetslöshet eller inte har studerat de senaste fem åren. Om rekryteringsbidraget inte hade införts, hade sökande med dessa förutsättningar även återfunnits i gruppen studerande med studiemedel.

I granskningen har Riksrevisionen funnit att rekryteringsbidrag har beviljats till sökande som med största sannolikhet skulle ha studerat även om de hade varit hänvisade till studiemedel. Det är inte förvånande om stödet inte har en rekryterande effekt för varje enskild individ. Frågan är dock naturligtvis hur vanligt detta är.

Skolverket ska på uppdrag av regeringen följa upp om kommunernas arbetsformer säkerställer att rekryteringsbidraget når avsedd målgrupp, det vill säga personer som annars inte skulle ha påbörjat studier. Men uppdraget ger inte myndigheten någon uppgift att *mäta* den rekryterande effekten av bidraget. Det kan vara svårt att få ett exakt svar på hur stor andel av rekryteringsbidragstagarna som inte skulle ha studerat om de inte erhållit stödet då det är en kontrafaktisk fråga. Riksrevisionens bedömning är dock att det genom exempelvis statistiska analyser och via enkätundersökningar till tidigare bidragstagare, är möjligt att få en bra uppfattning om i vilken utsträckning som detta studiestöd verkar rekryterande.

#### 5.2.2 *I vilken omfattning leder rekryteringsbidraget till vidare studier?*

Riksrevisionen finner det naturligt att inte heller det andra huvudsakliga syftet med stödet, att det ska fungera som en inkörsport till vidare studier, uppfylls för alla studerande. I många fall, exempelvis när den studerande erhåller ett arbete, torde det till och med vara ett bra resultat att den som erhållit rekryteringsbidrag inte fortsätter att studera.

Skolverket har i uppgift att redovisa i vilken mån studiemedel lämnas för fortsatta studier. Skolverkets avsikt är att följa upp i vilken mån som rekryteringsbidragstagare har fortsatt att studera på grundläggande eller gymnasial nivå. Däremot kommer myndigheten inte att följa upp i vilken mån bidraget fungerat som en inkörsport till högskolestudier. I den proposition som

riksdagen antagit definieras inte vilken studienivå som avses beträffande att "stödet bör leda till fortsatta studier". Men för de personer som läser in en treårig gymnasieutbildning med hjälp av rekryteringsbidrag torde "fortsatta studier" kunna avse högskolestudier.

För många studerande har rekryteringsbidraget rimligtvis både verkat rekryterande och fungerat som en inkörsport till vidare studier. Det är dock en stor brist att det saknas kunskap om hur stor den rekryterande effekten är. Det är också rimligt att det tas fram uppgifter om i vilken utsträckning som tidigare rekryteringsbidragstagare gått vidare till högskolestudier. I den uppföljning som nu sker ges inte svar på dessa frågor.

**Riksrevisionens bedömning** är därför att den uppföljning som sker inte ger tillräckligt klarläggande svar på i vilken omfattning som de ursprungliga och övergripande syftena med bidraget infrias.

### 5.3 Riksrevisionens rekommendationer

Varje år avsätter staten ungefär 1,5 miljarder kronor till finansieringen av rekryteringsbidraget. Riksrevisionen anser därför att det dels är viktigt att uppföljningen ger svar på om syftena med rekryteringsbidraget infrias, dels att kontrollen och rutinerna för utbetalningen av bidraget håller en hög kvalitet. Enligt Riksrevisionen bör därför **regeringen** överväga att:

- Skolverkets uppföljningsuppdrag i fortsättningen även ska innefatta att myndigheten ska *mäta* den rekryterande effekten. Resultatet, det vill säga hur stor andel av de studerande som påbörjat studier tack vare att de erhållit rekryteringsbidrag, bör redovisas för riksdagen.
- Skolverkets uppföljningsuppdrag i fortsättningen ska ge myndigheten i uppgift att redovisa i vilken omfattning som personer som erhållit rekryteringsbidrag har gått vidare till eftergymnasiala studier. Resultatet bör redovisas för riksdagen.
- Förändra förordning (2002:744) om rekryteringsbidrag till vuxenstuderande beträffande vilka som ska beviljas den högre bidragsnivån till att avse inkomsten föregående kalenderår i stället för som nu, den sammanlagda inkomsten under de närmaste 12 månaderna före studiernas början.

I syfte att minska riskerna för att det sker felaktiga utbetalningar av rekryteringsbidraget anser Riksrevisionen att **CSN** bör förbättra sin handläggning, interna styrning och kontroll. Myndigheten bör i samband med detta överväga att:

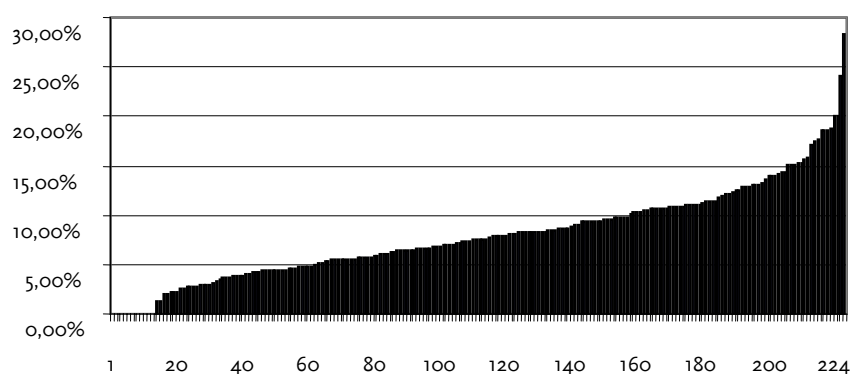
- Definiera för utbildningsanordnarna när studierna ska anses ha avbrutits eller betraktas som att de inte bedrivs på ett tillfredsställande sätt. CSN bör i detta sammanhang överväga att utfärda föreskrifter för studeranderapporteringen.
- I enlighet med § 17 förvaltningslagen (1986:223), kommunicera med den studerande innan utbetalningen av rekryteringsbidrag avbryts på grund av uppgifter från utbildningsanordnarna.
- Utveckla kvalitetssäkringen av den indata från studerande och utbildningsanordnare som ligger till grund för utbetalningen av rekryteringsbidraget.
- Vidta åtgärder så att myndigheten inte missar att skapa och skicka återkrav till studerande som fått ett större rekryteringsbidrag än vad den faktiska studieaktiviteten borde ha medgivit.
- Förändra riktlinjerna beträffande de studerandes rätt att byta från studiemedel till rekryteringsbidrag så att riktlinjerna inte motverkar bidragets syften.



## Bilaga 1 Avbrottsfrekvens

I diagram 1 redovisas avbrottsfrekvensen i de 224 kommuner som under 2004 beviljade minst 30 sökande rekryteringsbidrag. Med avbrott avses i detta sammanhang en studerande som avbrutit samtliga de kurser för vilka han eller hon har beviljats rekryteringsbidrag.

**Diagram 1.** Avbrottsfrekvens i kommuner med minst 30 rekryteringsbidrag



Källa: Egna bearbetningar av uppgifter från CSN:s statistikavdelning.

Som framgår av diagrammet skiljer den rapporterade avbrottsfrekvensen sig mellan kommunerna. I knappt en tredjedel av kommunerna har mer än 10 procent av de studerande avbrutit sina studier.

I tabell 1 har de 224 kommunerna delats upp efter antalet beviljade rekryteringsbidrag. Tabellen återger den minsta respektive största avbrottsfrekvensen i respektive kommungrupp. Utöver detta anges medelvärdet för de olika grupperna.

**Tabell 1.** Avbrottsfrekvens utifrån kommunstorlek

Antal beviljade rekryteringsbidrag		Min	Max	Medel
30-49	(77)	0,00 %	18,60 %	6,75 %
50-99	(77)	0,00 %	20,00 %	7,62 %
100-199	(45)	2,91 %	24,12 %	8,79 %
200-1811	(25)	3,76 %	28,40 %	11,05 %

Källa: Egna bearbetningar av uppgifter från CSN:s statistikavdelning. Siffran inom parentes anger antal kommuner i respektive grupp.

Tabellen visar att det finns en tendens som innebär att ju större kommunen är, desto högre är avbrottsfrekvensen. Tendensen är dock ganska marginell, och kommuner med såväl stor som liten avbrottsfrekvens återfinns i samtliga kommungrupper. Medelvärdet för avbrottsfrekvensen vid de 224 kommunerna, som omfattar 95 procent av alla som beviljades bidraget under 2004, uppgår till 7,9 procent. I hälften av kommunerna uppgår avbrottsfrekvensen till mindre än 7,5 procent. Dessa siffror framstår som ganska låga med tanke på att målgruppen är väldigt studieovan.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> 7,9 procent avser medelvärdet för avbrottsfrekvensen i kommunerna. Totalt sett är dock andelen studerande som avbryter studierna 9,5 procent.

## Bilaga 2 Maskinella kontroller

Det utförs ett antal definierade och maskinella kontroller i beviljningsprocessen. De huvudsakliga av dessa är följande:

### **Tidigare studiestöd**

När riksdagen antagit propositionen *Rekryteringsbidrag vid vuxenstudier* (prop. 2001/02:161, inklusive lag (2002:624) om rekryteringsbidrag till vuxenstuderande, utfärdade regeringen förordning (2002:744) om rekryteringsbidrag till vuxenstuderande. I förordningen preciseras bland annat att sökande som studerat med studiemedel under de senaste fem åren inte ska kunna beviljas rekryteringsbidrag.

### **Utbildning och utbildningsanordnare**

Bidrag får utbetalas till studerande vid vissa läroanstalter och utbildningar som anges under rubriken A1 i studiestödsförordning (2000:655) och endast för studier i Sverige.

### **Ålder**

Rekryteringsbidraget ges endast till studerande från det kalenderår då den sökande fyller 25 år till och med det år hon fyller 50 år.

### **Medborgarskap**

Utländska medborgare som tidigare inte har haft svenskt studiestöd får sitt stöd prövat för att se om de har så kallad principiell rätt till studiestöd. Detta uppfylls om den sökande har rätt till sociala förmåner i Sverige eller är bosatt i Sverige med annat syfte än att studera.

### **Längsta tid som bidrag får lämnas**

Bidrag får lämnas under sammanlagt högst 50 veckor.

### **Bidragets storlek**

Ett belopp som motsvarar antingen 100 eller 122,5 procent av studiemedelsbeloppen beviljas. Bidragsnivån beräknas utifrån den studerandes inkomst de närmaste 12 månaderna före studiestarten. Vid prövningen förlitar sig CSN enbart på de uppgifter som den sökande lämnar.

### **Inkomstprövning**

Rekryteringsbidrag lämnas endast om inkomsten under ett kalenderhalvår inte är högre än fribeloppet. I annat fall reduceras bidraget enligt samma

principer som gäller för studiemedel. Detta gäller dock inte för studerande vars studietakt är 20 procent.

#### **Bidrag under sjukdom och vid vård av barn**

Sjukdom och vård av barn ska inte påverka det utbetalade beloppet om den studerande inrapporterat sin sjukfrånvaro till Försäkringskassan. CSN kontrollerar därför uppgifterna från skolan mot inrapporteringen från Försäkringskassan. Har den studerande inte anmält sjukfrånvaro till Försäkringskassan ska detta hanteras som frånvaro.

#### **Samordning med andra förmåner**

Bidrag får ej beviljas för tid då studerande också erhåller studiemedel, aktivitetsstöd, rehabiliteringsersättning eller bidrag vid korttidsstudier. Bidrag får ej heller lämnas för tid då studerande fullgör försvarspunkt eller utbildning till reserv- eller yrkesofficer. Detta är i princip samma regler som för studiemedel. Aktivitetsstöd kontrolleras i en daglig kontroll mot uppgifter som hämtas från Försäkringskassans handläggningssystem. För rehabiliteringsersättning förlitar sig CSN på rutinen att Försäkringskassan ska inhämta uppgifter från CSN om huruvida den studerande erhåller rekryteringsbidrag. Försäkringskassan förväntas då ta kontakt med CSN för att utreda vilket bidrag den studerande ska ha. Uppgifter om försvarspunkt kontrolleras inte. Kontroll om studerande erhåller bidrag för korttidsstudier sker inte heller.

#### **Ansökan**

Den sökande måste underteckna sin ansökan på heder och samvete för att CSN ska bevilja bidrag.

#### **Studieintyg**

Utbetalning sker efter intyg från läroanstalt att den studerande bedriver studier.

#### **Studiernas omfattning**

Bidraget ska beviljas för varje vecka som den studerande bedriver studier minst 20 procent av heltid. Studierna ska pågå under en sammanhängande tid om minst tre veckor.

#### **Avbrott**

Den studerande är själv ansvarig för inrapportering av avbrott i studier. Denna rutin ska fullgöras via inrapportering från utbildningsanordnarna. Enligt CSN är det inte så vanligt att den studerande själv kontaktar myndigheten och rapporterar avbrott.

### **Inrapportering av ändringsuppgifter från kommunerna**

Det finns inget formellt krav på skolorna att inrapportera frånvaro. Enligt en rutinbeskrivning för elektronisk studeranderapportering ska de dock inrapportera frånvaro som uppgår till minst sju dagar i följd. Som nämnts tidigare åligger det den studerande att rapportera alla ändringar som kan påverka rätten till bidrag eller bidragets storlek till CSN.



## Bilaga 3 Granskningsprogram för stickprovet

Följande punkter granskades för de 298 transaktioner och ärenden som ingick i urvalet.

1. CSN nummer.
2. Belopp.
3. Rätt utbildning enligt studiestödsförordning (2000:655) bilaga A1.
4. Ålder 25–50 år, upp till 55 år för kommun/landsting.
5. Utländsk bakgrund.
6. Maximal studietid som RekB kan beviljas är 50 veckor.
7. Studietakt. Minst 20 procent av heltid, minst 3 veckors studier. Jämför beviljning mot kursplan.
8. Inkomstprövning mot fribelopp. Fribeloppet = 415 procent på prisbasbeloppet (pbb) 163 095 kr. Övre/undre belopp i fråga 9.
9. Pbb = 39 300 kr för 2004.
  - i. Beviljat belopp. 20, 50, 75 eller 100 procent av max-belopp.
  - ii. heltid => 4,3 9% eller 5,38 % av pbb.
  - iii. >75% => 3,29 % eller 4,03 % av pbb.
  - iv. >50% => 2,19 % eller 2,69 % av pbb.
  - v. >20% => 0,88 % eller 1,08 % av pbb.
10. Inkomst under studietiden kan ge reducering för studier på 50 eller 75 procent.
  - i. Reducering: (fri-belopp-faktisk inkomst) 50 % = reducering på beviljat belopp.
11. Erhåller studenten under studieperioden:
  - a. studiemedel
  - b. aktivitetsstöd
  - c. rehabiliteringsersättning
  - d. LO/TCO-bidrag
  - e. försvarsplikt/reservofficersutbildning.
12. Har kommun/landsting godkänt ansökan (endast för kombinationsutbildning).
13. Har studenten under de senaste 5 åren
  - a. erhållit studiemedel
  - b. särskild vuxenutbildning
  - c. särskilt utbildningsbidrag
  - d. särskilt vuxenstudiestöd.
14. Styrkt antagningsbesked samt att det inom en månad meddelats att kursen påbörjats.
15. Finns frånvaro rapporterad under perioden med intyg från Fk om VAB,
  - i. närstående vård, tillfällig föräldrapenning => inget avdrag.
16. Finns frånvaro rapporterad under perioden >7 dagar.
17. Undertecknad ansökan från studenten.

18. Finns rapport om avbrutna studier för granskad period? Är beloppet reducerat?
19. Finns rapport om avbrutna studier senare? => Granska att utbetalningar är avbrutna.
20. Bedöm: har rätt belopp utbetalats?
21. Uppskatta storlek/belopp på eventuellt fel.