

# Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå

*– en översyn för ökad individanpassning och effektivitet*

*Betänkande av GRUV-utredningen*

*Stockholm 2013*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2013:20

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23912-4  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Maria Arnholm

Regeringen beslutade den 6 oktober 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå (dir. 2011:92). Statsrådet Nyamko Sabuni förordnade den 10 oktober 2011 departementsrådet Geoff Erici att vara särskild utredare. Utredningen har antagit namnet GRUV-utredningen (U 2011:07). Den 22 november 2012 utvidgades utredningens uppdrag (dir. 2012:117).

Som experter i utredningen förordnades den 10 januari 2012 departementssekreteraren Katarina Arvidson, departementssekreteraren Anders Borgström, enhetschefen Peter Ekborg, utredaren Margaretha Holmlund, departementssekreteraren Anders Jutell, utredaren Roy Melchert, undervisningsrådet Eva Nordlund och departementssekreteraren Christine Wälikangas. Katarina Arvidsson entledigades den 22 oktober 2012 och ersattes av departementssekreteraren Anna Envall.

Som sekreterare i utredningen anställdes den 1 november 2011 undervisningsrådet Eva Andersson och den 16 december 2011 undervisningsrådet Helena Wintgren. Den 21 maj 2012 anställdes utredaren Carl-Johan Stolt och den 2 januari 2013 juristen Lisa Wikner. Eva Andersson entledigades den 9 januari 2013.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet* (SOU 2013:20).

Stockholm i april 2013

Geoff Erici

/Carl-Johan Stolt  
Lisa Wikner  
Helena Wintgren

# Innehåll

<b>Ord och begrepp .....</b>	<b>13</b>
<b>Sammanfattning .....</b>	<b>17</b>
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>27</b>
<b>1 Utredningens uppdrag och arbete .....</b>	<b>47</b>
1.1 Utredningens uppdrag.....	47
1.2 Utredningens arbete .....	48
1.2.1 Insamling av data och andra uppgifter .....	48
1.2.2 Byte av styrdokument har påverkat utredningens arbete .....	50
1.3 Disposition .....	51
<b>2 Generella utgångspunkter.....</b>	<b>53</b>
2.1 Vuxenutbildning på grundläggande nivå i ett historiskt perspektiv .....	53
2.2 Utbildningens mål.....	55
2.3 Styrdokument och regelverk.....	55
2.3.1 Skollagen (2010:800) .....	56
2.3.2 Förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning .....	58
2.3.3 Läroplan Lvux12 .....	60
2.3.4 Det nya betygssystemet .....	61

2.4	Skolverket och Skolinspektionen.....	61
2.4.1	Skolverket.....	61
2.4.2	Skolinspektionen.....	62
2.5	Statistik om komvux på grundläggande nivå.....	62
2.5.1	Inledning och definitioner.....	62
2.5.2	Antal elever på grundläggande nivå.....	64
2.5.3	Bakgrundsuppgifter om elever på grundläggande nivå.....	65
2.5.4	Organisering av verksamheten.....	70
2.5.5	Innehåll i studierna.....	71
2.5.6	Studieresultat.....	75
2.5.7	Studietider och avbrott.....	77
2.5.8	Övergångar mellan utbildningar.....	80
<b>3</b>	<b>Utredningens övergripande bedömning .....</b>	<b>83</b>
3.1	En förbisedd men viktig del av vuxenutbildningen.....	83
3.2	Regelverket är i huvudsak tillräckligt.....	86
<b>4</b>	<b>Organisation, styrning och uppföljning .....</b>	<b>89</b>
4.1	Nationell styrning och uppföljning.....	89
4.1.1	Nationell statistik och uppföljning.....	89
4.1.2	Stödmaterial för en likvärdig bedömning och betygssättning.....	93
4.1.3	Tillsyn och granskning.....	95
4.1.4	Effektstudier på nationell nivå.....	98
4.2	Kommunal organisation, styrning och uppföljning, m.m.....	100
4.2.1	Studie av kommunernas organisering och arbete.....	100
4.2.2	Problem och behov på den kommunala nivån.....	110
4.2.3	Utredningens bedömningar om kommunernas organisering, styrning och uppföljning.....	119
<b>5</b>	<b>Anpassning efter individers behov och förutsättningar ..</b>	<b>133</b>
5.1	Utredningens uppdrag.....	133

5.2	En flexibel och individanpassad utbildning .....	133
5.2.1	Flexibilitet i undervisningen .....	133
5.2.2	En flexibel och individanpassad utbildning.....	134
5.2.3	Utbildningens utformning skiljer sig åt .....	135
5.3	Verktyg för ökad flexibilitet och individanpassning.....	136
5.3.1	Kontinuerlig antagning.....	136
5.3.2	Förkunskapskrav .....	137
5.3.3	Inledande bedömning av elevernas kunskapsnivå.....	139
5.3.4	Nivågruppering efter bedömda förkunskaper .....	140
5.3.5	Kursutbud, kurspaket och kombinationsmöjligheter .....	141
5.3.6	Öppna studiemiljöer.....	146
5.3.7	Orienteringskurser .....	147
5.3.8	Delkurser.....	149
5.3.9	Verktyg för elever med brister i svenska språket.....	152
5.3.10	Elevers rätt till stöd .....	154
5.4	Studerandegrupper med särskilda behov av individanpassning.....	157
5.4.1	Individanpassning säkerställer att stödbehov tillgodoses .....	157
5.4.2	Romernas utbildningssituation.....	159
5.4.3	Studerande med funktionsnedsättning.....	162
5.4.4	Stöd från Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) .....	166
5.5	Studerande med hög tidigare utbildning .....	167
5.5.1	Utredningens uppdrag.....	167
5.5.2	Varför andelen med hög tidigare utbildning kan vara problematisk.....	167
5.5.3	Högutbildade utlandsföddas etablering i samhället.....	169
5.5.4	Högutbildades studier på grundläggande nivå.....	172
5.5.5	Utredningens bedömning avseende högutbildade som studerar på grundläggande nivå.....	179
<b>6</b>	<b>Vägledning, individuella studieplaner och validering ....</b>	<b>185</b>
6.1	Studie- och yrkesvägledning.....	185
6.1.1	Bakgrund och utveckling .....	186
6.1.2	Problem med vägledningen.....	193

6.1.3	Utredningens bedömning och förslag om vägledning.....	201
6.2	Den individuella studieplanen .....	211
6.2.1	Individuella studieplaner inom vuxenutbildningen .....	211
6.2.2	Brister i användningen av den individuella studieplanen.....	219
6.2.3	Åtgärder för att utveckla användningen av den individuella studieplanen .....	226
6.3	Validering.....	232
6.3.1	Bakgrund och reglering av validering.....	233
6.3.2	Tillgång till valideringsinsatser för vuxenstuderande .....	239
6.3.3	Svårigheter med att använda validering inom vuxenutbildningen .....	242
6.3.4	Utredningens bedömning om validering.....	245
<b>7</b>	<b>Den ekonomiska situationen för studerande i komvux ...</b>	<b>253</b>
7.1	Undersökningen.....	253
7.2	Inkomsternas storlek .....	256
7.2.1	Inkomst från förvärvsarbete och näringsverksamhet .....	256
7.2.2	Nettoinkomst.....	258
7.2.3	Disponibel inkomst per konsumtionsenhet.....	260
7.2.4	Inkomster i förhållande till utgifter .....	262
7.3	Inkomstkällor.....	263
7.3.1	Typer av inkomstkällor.....	263
7.3.2	Huvudsaklig inkomstkälla.....	271
7.4	Sammanfattning.....	274
7.4.1	Studerande på grundläggande nivå.....	274
7.4.2	Studerande på gymnasial nivå.....	275
7.4.3	Skillnader mellan kvinnor och män.....	275
<b>8</b>	<b>Studiemedelssystemet .....</b>	<b>277</b>
8.1	Bakgrund och utveckling .....	277
8.1.1	Studiestöd – kort historik.....	277

8.1.2	Nuvarande studiemedelssystem.....	280
8.1.3	Statistik om studiemedel till studerande på grundläggande nivå inom komvux.....	288
8.1.4	Studiestöd för studier på grundläggande nivå – satsningar och utvärderingar.....	298
8.2	Ekonomiska drivkrafter inom ramen för studiemedelssystemet .....	307
8.2.1	Drivkrafter för snabba och effektiva studier i dagens studiemedelssystem.....	307
8.2.2	Betydelsen av ekonomiska incitament i teorin .....	308
8.2.3	Undersökningar om utfallet av ekonomiska drivkrafter .....	310
8.2.4	Mått på framgångsrika och fullföljda studier på grundläggande nivå.....	312
8.3	Problem inom dagens studiemedelssystem.....	314
8.3.1	Problem som påverkar fullföljande och genomströmning.....	314
8.3.2	Problem med återbetalningen av lån och återkrav....	319
8.4	Utredningens bedömningar och förslag inom studiemedelsområdet .....	339
8.4.1	Mål och syfte med utredningens förslag inom studiemedelsområdet.....	339
8.4.2	Räckvidd för utredningens förslag .....	340
8.4.3	Utredningens allmänna bedömning av studiemedlen för studier på grundläggande nivå .....	341
8.4.4	Studiemedelsbelopp.....	342
8.4.5	Antal veckor med studiemedel .....	350
8.4.6	Heltid och deltid.....	360
8.4.7	Grundläggande rätt till svenskt studiestöd .....	364
8.4.8	Återbetalning av studielån och återkrav.....	369
8.4.9	Ekonomiska drivkrafter för ökat fullföljande.....	374
8.4.10	Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och utvecklingskostnader.....	383
<b>9</b>	<b>Krav på studieaktivitet eller närvaro .....</b>	<b>387</b>
9.1	Utredningens uppdrag.....	387



9.2	Nuvarande bestämmelser, rutiner och rapportering .....	388
9.2.1	Reglering av aktivitet och närvaro i komvux.....	388
9.2.2	Krav på närvaro i andra utbildningsformer .....	389
9.2.3	Förekomsten av aktivitets- eller närvarokrav i vuxenutbildningen .....	390
9.2.4	Utbildningsanordnarnas åtgärder vid inaktivitet .....	391
9.2.5	Studiemedelsregler .....	391
9.2.6	Rutiner för studiemedel.....	393
9.2.7	Rapportering till CSN .....	393
9.3	Kommunernas syn på behovet av ett aktivitets- eller närvarokrav .....	394
9.3.1	Ett aktivitetskrav i skolförfattningarna .....	394
9.3.2	En tydligare koppling mellan studieaktivitet och studiemedel.....	397
9.4	Principiella för- och nackdelar med ett nytt krav.....	398
9.4.1	Fördelar – aktiva studier är en förutsättning för måluppfyllelse.....	398
9.4.2	Nackdelar – särskilda aktivitets- eller närvarokrav passar dåligt i en flexibel och målinriktad vuxenutbildning .....	400
9.5	Ett krav på aktivt deltagande som kopplas till studiemedlen.....	403
9.5.1	En förklaring av utredningens förslag och bedömning.....	403
9.5.2	Ett aktivitetskrav är möjligt – inte ett närvarokrav...	404
9.5.3	Ett krav på aktivt deltagande kan införas i skollagen .....	405
9.5.4	Studiemedlens koppling till aktivitetskravet .....	408
9.5.5	En samlad beskrivning av hanteringen av inaktivitet och rapportering .....	412
9.5.6	Nackdelarna med det lämnade förslaget överväger fördelarna .....	414
9.6	Åtgärder för en skärpt inrapportering till CSN .....	416
9.6.1	Ingen underrapportering av antalet studieavbrott ....	417
9.6.2	Det finns möjligheter till skärpt inrapportering .....	417

<b>10</b>	<b>Konsekvenser av tidsbegränsad sfi .....</b>	<b>421</b>
10.1	Utredningen om tidsbegränsad sfi.....	421
10.2	Förslagets betydelse för komvux på grundläggande nivå ...	422
10.2.1	Ökad efterfrågan på svenska som andraspråk.....	422
10.2.2	Konsekvenser för komvux av en ökad efterfrågan ...	430
10.3	Förslagets betydelse för studiemedelssystemet .....	431
10.3.1	Två års hinder mot studiemedel för svenska som andraspråk .....	431
10.3.2	Utredningens allmänna bedömning av förslaget om hinder mot studiemedel för svenska som andraspråk .....	432
10.3.3	Kostnadskonsekvenser för studiemedelssystemet ...	434
<b>11</b>	<b>Förändringar för en utvecklad vuxenutbildning .....</b>	<b>439</b>
11.1	Inledning.....	439
11.2	Utvecklingsområden.....	439
11.3	En vuxenutbildning med kurser på olika nivå .....	440
11.4	Betygsskala inom komvux på grundläggande nivå och sfi...	442
11.5	Vuxdatabas .....	444
11.6	En sammanhållen studiefinansiering .....	445
<b>12</b>	<b>Kostnads- och konsekvensanalys.....</b>	<b>449</b>
12.1	Kostnads- och konsekvensanalys av utredningens förslag inom utbildningsområdet.....	449
12.1.1	Inledning .....	450
12.1.2	Kostnader .....	451
12.1.3	Andra konsekvenser av utredningens förslag .....	454
12.2	Kostnads- och konsekvensanalys av utredningens förslag inom studiemedelsområdet .....	456
12.2.1	Inledning .....	457
12.2.2	Studiemedelsbelopp.....	457
12.2.3	Antal veckor med studiemedel .....	462
12.2.4	Heltid och deltid.....	465

12.2.5 Återbetalning av studielån .....	467
12.2.6 Sammanfattning av utgiftsökningar och utgiftsminskningar inom studiemedelsområdet .....	470
12.2.7 Kostnadsutveckling med alternativa ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....	472
12.3 Kostnads- och konsekvensanalys av utredningens förslag om aktivitetskrav.....	474
<b>Författningskommentarer .....</b>	<b>477</b>
<b>Referenser .....</b>	<b>485</b>
<b>Bilagor</b>	
Bilaga 1 Kommittédirektiv .....	495
Bilaga 2 Tilläggsdirektiv .....	505
Bilaga 3 Enkät om grundläggande vuxenutbildning i Sveriges kommuner våren 2012 .....	507
Bilaga 4 Enkät om aktivitetskrav i komvux m.m. i Sveriges kommuner hösten 2012 .....	527
Bilaga 5 Tabeller om den studieekonomiska situationen .....	533

# Ord och begrepp

*Annuitetslån:* Den nuvarande formen av studielån, vilken lämnats sedan den 1 juli 2001. Se även Studielån och Studiemedel.

*Betygsrätt:* Enskild utbildningsanordnare eller folkhögskola som har fått tillstånd från Skolinspektionen att anordna provning, sätta betyg samt utfärda betyg har betygsrätt.

*Bostadsbidrag:* Bidrag för boende riktat till barnfamiljer eller personer under 29 år.

*Delkurser:* Nationella kurser kan delas upp i delkurser. Beslut om detta fattas av rektorn.

*Eftergymnasial utbildning:* Utbildning med krav på genomgången treårig gymnasieutbildning eller motsvarande. I studiestöds-sammanhang menas alla de utbildningar som finns upptagna i avdelning B i bilagan till studiestödsförordningen (2000:655).

*Ekonomiskt bistånd:* Ekonomiskt bistånd, tidigare benämnt socialbidrag, ges för försörjning (försörjningsstöd) och livsföring i övrigt. Se även Försörjningsstöd.

*Elev:* Den som deltar i utbildning enligt skollagen. Utredningen använder omväxlande beteckningen studerande och elev. Den term som används i utbildningslagstiftningen är dock elev.

*Enhet:* Se Skolenhet.

*Fribelopp:* Gränsen för hur mycket en studerande kan tjäna utan att studiemedlen reduceras.

*Försörjningsstöd:* Avser den del av det ekonomiska biståndet som ges till försörjning, dvs. de regelbundet återkommande levnadsomkostnaderna. Se även Ekonomiskt bistånd.

*Hemkommun:* Den kommun där en person är folkbokförd.

*Individuell studieplan:* För varje elev inom vuxenutbildningen ska det finnas en individuell studieplan. Av studieplanen ska bl.a. framgå vilka utbildningsmål eleven har och vilka kurser han eller hon ska läsa.

*Intyg:* Efter en orienteringskurs, individuell kurs eller validering ska intyg utfärdas. Den som har genomgått en kurs i komvux och vill få sina kunskaper dokumenterade på annat sätt än genom betyg ska få ett intyg. Inom särvox utfärdas intyg istället för betyg om en elev inte uppnår kunskapskraven för kursen.

*Kommunal vuxenutbildning (komvux):* Utbildning för vuxna där kommunen, eller i vissa fall landstinget, är huvudman. Komvux har två nivåer, grundläggande och gymnasial nivå, som har sin motsvarighet i grundskolan respektive gymnasieskolan.

*Komvux:* Se Kommunal vuxenutbildning.

*Kurser:* Komvux bedrivs i form av kurser. Inom komvux på grundläggande nivå finns det nationella kurser och orienteringskurser. Se även Nationella kurser och Orienteringskurser.

*Lvux12:* Se Läroplan för vuxenutbildningen.

*Läroplan för vuxenutbildningen (Lvux12):* En läroplan är en förordning som utfärdas av regeringen och som ska följas av de verksamheter som omfattas av förordningen. I läroplanen beskrivs verksamheternas värdegrund och uppdrag samt mål och riktlinjer för arbetet. Den nu gällande läroplanen för vuxenutbildningen är förordning (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.

*Nationella kurser:* Nationella kurser inom komvux på grundläggande nivå är svenska, svenska som andraspråk, engelska, matematik, samhällskunskap, religionskunskap, historia, geografi, fysik, kemi, biologi samt hem- och konsumentkunskap.

*Orienteringskurser:* En orienteringskurs ska svara mot sådana behov som inte tillgodoses genom en nationell kurs.

*Prövning:* Med prövning i en kurs avses en bedömning av kunskaper i förhållande till uppställda kunskapskrav i kursplaner eller ämnesplaner. Efter genomförd prövning sätts betyg.

*Sfi:* Se Utbildning i svenska för invandrare.

*Skolenhet:* Av huvudman för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad.

*Skolformer:* Inom vuxenutbildningen finns skolformerna komvux, sårvux och sfi.

*Studerande:* Samlingsbegrepp för alla studerande samt benämning på elever inom vuxenutbildningen. Utredningen använder omväxlande begreppen studerande och elever.

*Studiebidrag:* Studiebidrag finns som en del av studiestöden studiehjälp och studiemedel.

*Studiehjälp:* Studiehjälp är samlingsnamnet för studiestöden studiebidrag, extra tillägg och inackorderingstillägg. Studiehjälp ges främst till studerande i gymnasieskolan.

*Studielån:* Den del av studiemedlen som utgörs av lån. Se även Annuitetslån och Studiemedel.

*Studiemedel:* Studiemedel är ett studiestöd som består av ett bidrag och en frivillig lånedel. Studiemedel är riktat till vuxna studerande som studerar t.ex. i högskolan, inom vuxenutbildningen eller utomlands.

*Studiestöd:* Studiestöd är en sammanfattande benämning på olika ekonomiska ersättningar som lämnas vid studier. Studiestöd finns bl.a. i form av studiemedel och studiehjälp.

*Svenska som andraspråk:* Kurs i svenska för elever med annat modersmål än svenska.

*Särskild utbildning för vuxna (särvox):* Utbildning på grundläggande och gymnasial nivå som syftar att ge kunskaper motsvarande grundsärskolan respektive gymnasiesärskolan. Målgruppen är vuxna med utvecklingsstörning eller bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning p.g.a. förvärvad hjärnskada.

*Särvox:* Se Särskild utbildning för vuxna.

*Utbildning i svenska för invandrare (sfi):* En språkutbildning som syftar till att ge vuxna personer med annat modersmål än svenska grundläggande kunskaper i svenska språket.

*Validering:* En process som innebär en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats. En elev i komvux, särvox och sfi kan få sina kunskaper och sin kompetens validerade.

*Verksamhetspoäng:* Ett mått på studieomfattningen inom komvux. 20 verksamhetspoäng motsvarar en veckas heltidsstudier.

*Vuxenutbildning:* I betänkandet avses skolformerna komvux, särvox och sfi.

*Yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning (yrkesvox):* En statlig satsning på huvudsakligen yrkesinriktade kurser inom komvux.

# Sammanfattning

## Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag (dir. 2011:92 och 2012:117) är främst att se över den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå, i syfte att öka anpassningen av utbildningen efter individers behov och förutsättningar. Utredningen ska bl.a. underlätta för de studerande att kombinera sina studier med annan utbildning eller arbete. Utredningen ska också undersöka hur väl utbildningen anpassas till olika målgrupper, framför allt studerande med funktionsnedsättning och romer. Därutöver ska vi analysera den höga andelen högutbildade som studerar på grundläggande nivå och studera kommunernas organisation och styrning av utbildningen.

En annan del av uppdraget avser studie- och yrkesvägledning, individuella studieplaner och validering. Utredningen ska analysera och vid behov föreslå åtgärder för att förbättra dessa insatser inom hela vuxenutbildningen, men främst inom komvux.

Utredningen ska också kartlägga den ekonomiska situationen för studerande i hela komvux och se över studiemedelssystemet när det gäller studerande på grundläggande nivå. De förändringar som föreslås på studiestödsområdet ska förbättra förutsättningarna för studerande att fullfölja studierna, samt förbättra möjligheterna för låntagare att betala tillbaka sina studieskulder. Därutöver ska vi lämna förslag på hur ett aktivitetskrav inom komvux kan utformas.

## Komvux på grundläggande nivå

Komvux på grundläggande nivå är en liten men betydelsefull del av vuxenutbildningen. Totalt studerade 33 000 elever inom komvux på grundläggande nivå under 2011. Utbildningen är en rättighet för vuxna som saknar kunskaper motsvarande grundskolan och som har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Utbildningen



syftar till att ge sådana kunskaper som behövs för att delta i samhälls- och arbetslivet samt att möjliggöra fortsatta studier. Utgångspunkten ska vara den enskildes behov och förutsättningar.

De studerande inom komvux på grundläggande nivå är en heterogen grupp. Nio av tio studerande är födda utomlands. En tredjedel har tidigare studerat på eftergymnasial nivå medan andra är analfabeter eller har en mycket kort tidigare utbildning. Majoriteten av de studerande är kvinnor och hälften är äldre än 32 år. De studerande läser framför allt kurser i svenska som andraspråk, engelska och matematik. De flesta som studerar på grundläggande nivå fortsätter sina studier på gymnasial nivå.

Ett problem med komvuxstudier på grundläggande nivå är att 24 procent av kursdeltagarna avbryter sin kurs och att 42 procent av de studerande under ett år avbryter någon kurs.

## **Brister i dagens system**

### **Bristande individanpassning och flexibilitet**

Trots att styrdokumentet ställer höga krav på individanpassning visar utredningens kartläggning att det finns stora skillnader mellan kommuner i hur väl komvux på grundläggande nivå utgår ifrån individers behov. Möjligheterna att studera på flexibla tider och under flexibla former är i många fall begränsade. T.ex. är det endast en tredjedel av kommunerna som erbjuder kvällskurser och i fyra av tio kommuner är det inte möjligt att läsa svenska som andraspråk på heltid. Utredningen kan även konstatera att individuella studieplaner visserligen upprättas för de allra flesta studerande men att planerna många gånger inte används aktivt. Även möjligheten att kombinera studier mellan olika skolformer är ofta begränsad. Andra områden där vi ser brister är uppföljning och utvärdering av verksamheten. Många kommuner arbetar inte heller aktivt med att söka upp personer som har rätt till utbildning. Validering av de studerandes tidigare kunskaper kan också många gånger användas mer systematiskt än vad som sker i dag.

## En kärv ekonomisk situation

Utredningens kartläggning visar att studerande på grundläggande nivå i komvux har låga inkomster, både jämfört med studerande på gymnasial nivå och jämfört med genomsnittet i riket. För heltidsstuderande på grundläggande nivå var den disponibla inkomsten i genomsnitt 102 000 kronor under 2010. På den gymnasiala nivån var motsvarande belopp 128 500 kronor. För många, framför allt på den grundläggande nivån, utgjorde olika former av bidrag en väsentlig del av försörjningen då mer än hälften saknade inkomst från arbete under året. Studerande på grundläggande nivå lever dessutom ofta i familjer med svag ekonomi, vilket gör det svårare att få ekonomiskt stöd från familjen under studietiden.

## Många får problem med att betala tillbaka sina studielån

Hälften av de som studerar på grundläggande nivå inom komvux tar studiemedel från CSN och drygt en tredjedel av dem med studiemedel tar studielån. Även om andelen som lånar är begränsad får många problem med att betala tillbaka sina lån. Återbetalningsproblemen är störst för dem som inte fortsätter studierna efter den grundläggande nivån. Bland dem som enbart studerar på grundläggande nivå är det mer än hälften som någon gång får ett krav på betalning överlämnat till Kronofogdemyndigheten. Nya siffror som utredningen har tagit fram visar dessutom att betalningsproblemen ofta är långvariga, trots att studieskulderna är relativt små. Den främsta förklaringen är mycket låga inkomster efter avslutad utbildning. Många låntagare ansöker inte heller om nedsättning av det belopp som ska betalas, trots att sådan nedsättning kan medges för den som har låg inkomst.

Ett annat problem som utredningen har uppmärksammat är att antalet veckor med studiemedel inte räcker till för vissa studerande på grundläggande nivå inom komvux. Bedömningen av hur många studiemedelsveckor en person har rätt till utgår i dag enbart från längden på den tidigare utbildningen, även om utbildningsbehovet påverkas av fler faktorer. Ett otillräckligt antal veckor kan ibland få till följd att studerande inte kan fullfölja sina studier.

## Utredningens förslag och bedömningar

Utredningens förslag syftar till att öka individanpassningen och effektiviteten inom komvux på grundläggande nivå. Då vi bedömer att det nuvarande regelverket i huvudsak är tillräckligt och att det möjliggör en flexibel utbildning, är det framför allt andra åtgärder än förändringar i styrdokumentet som vi ser behov av. För detta krävs ett höjt politiskt intresse för utbildningen både nationellt och lokalt.

### Många grupper gynnas av ökad individanpassning

En övergripande slutsats är att många målgrupper gynnas av en ökad individanpassning inom komvux på grundläggande nivå. Det gäller inte minst för studerande med funktionsnedsättning och för romer som inte har fullföljt grundskolan. Utredningen föreslår därför inga särlösningar riktade till vissa studerandegrupper utan lämnar förslag för att öka individanpassningen generellt.

Även utlandsfödda studerande med högskoleutbildning från sitt tidigare hemland gynnas enligt utredningens bedömning av en ökad individanpassning. Utredningens analys visar att problemet med att högutbildade studerar på grundläggande nivå delvis överdrivs och att det många gånger finns rimliga skäl för denna målgrupp att studera på grundläggande nivå, framför allt i ämnet svenska som andraspråk. De senaste åren har det skett en renodling av de högutbildades studier på grundläggande nivå, där det i något högre grad än tidigare är fokus på det svenska språket. Detta anser utredningen är positivt.

### Kommunerna behöver vidta åtgärder

Enligt utredningen är det framför allt kommunerna som behöver vidta åtgärder för att utbildningen på grundläggande nivå inom komvux ska förbättras. Vi ser att de skillnader som finns i kvalitet och flexibilitet till största delen beror på kommunernas prioriteringar, arbetssätt och tillämpning.

Utredningen bedömer att kommunerna i de flesta fall kan utveckla verksamheten inom ramen för dagens regelverk. Kommunerna kan i högre grad använda sig av de verktyg som finns, bl.a. individuella studieplaner, validering, öppna studiemiljöer och inledande nivå-

bedömningar. Utredningen ser också behov av ett intensifierat arbete med systematisk uppföljning och en ökad samverkan med andra kommuner och även andra aktörer, däribland Arbetsförmedlingen. Kommunerna bör även i högre grad anpassa utformningen av kurser efter de studerandes behov, t.ex. genom att erbjuda svenska som andraspråk som heltidsstudier.

Utredningen lämnar vissa förslag i syfte att förtydliga kommunens ansvar. Vi föreslår att hemkommunen blir skyldig att se till att den som avser att påbörja studier inom komvux och särsvux på grundläggande nivå samt inom sfi, erbjuds studie- och yrkesvägledning. Vår bedömning är att vägledning är en nyckelfråga för en individanpassad och effektiv utbildning. Utredningen föreslår också att ansvaret för att upprätta en individuell studieplan för varje elev åläggs hemkommunen, och inte som enligt dagens regelverk rektorn. Det understryker att studieplanen bör ge en sammanhållen bild av den enskildes studier.

Studiehandledning på modersmålet används sällan och för att lyfta fram den möjligheten föreslår utredningen att en bestämmelse införs i skollagen om att en elev får ges sådan handledning.

### Ökat stöd till kommunerna

Även om komvux är ett kommunalt ansvar behöver kommunerna stöd för att öka kvaliteten i verksamheten. Utredningen föreslår därför ett flertal åtgärder som på olika sätt kan bidra till ökad individanpassning och bättre måluppfyllelse.

Utredningen föreslår att det införs nationella delkurser i de mer omfattande kurserna på grundläggande nivå, i syfte att underlätta en effektiv utbildning där de studerande bara läser de delkurser som de har behov av. Skolverket ges i uppdrag att ta fram sådana delkurser.

Skolverket ges även i uppdrag att ta fram:

- Ett stödmaterial för att stödja en likvärdig bedömning och betygsättning inom komvux på grundläggande nivå.
- Ett informationsmaterial om hur orienteringskurser kan användas för att individanpassa utbildningen.
- Ett kommentarmaterial om stöd inom vuxenutbildningen, för att klargöra elevernas rättigheter och kommunernas skyldigheter.

- Goda exempel på hur den individuella studieplanen kan användas för att effektivisera utbildningen.

Skolinspektionen ges i uppdrag att genomföra systematisk tillsyn på både huvudmannanivå och enhetsnivå inom vuxenutbildningen, istället för enbart på huvudmannanivå.

Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) ges i uppdrag att åiterrapportera vilka åtgärder man har vidtagit för att öka kännedomen om det stöd som myndigheten kan erbjuda utbildningsanordnare när det gäller studerande med funktionsnedsättning.

### **Ökad kunskap på nationell nivå**

Nationellt behövs ökad kunskap om komvux på grundläggande nivå. Uppföljning är viktig bl.a. för att se hur väl målen för utbildningen uppfylls. Utredningen föreslår att Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) ges i uppdrag att utvärdera effekterna av komvux på grundläggande nivå. Vi föreslår även att Skolverket ska vidta åtgärder för att förbättra statistiken om komvux. Framför allt anser vi det prioriterat att Skolverket publicerar statistik om betyg på grundläggande nivå inom komvux, något som i dag saknas helt.

### **Förbättrade studieekonomiska förutsättningar**

Utredningen föreslår flera förändringar i syfte att förbättra den studieekonomiska situationen för studerande på grundläggande nivå inom komvux, för att därigenom öka fullföljandet och minska problemen med återbetalning av studielån. Förslagen avser även studerande som läser på grundskolenivå vid folkhögskolor.

En övergripande ambition är att göra studiemedelssystemet mer flexibelt för att bättre tillmötesgå behovet av individuella lösningar. Utredningen har övervägt olika möjligheter att införa nya ekonomiska drivkrafter för att öka genomströmningen men avstår från att lämna sådana förslag, bl.a. med anledning av att de bedöms få begränsad betydelse.

*Höjd bidragsandel för studier på grundskolenivå*

Utredningen föreslår en enhetlig bidragsdel för alla studerande på grundskolenivå, där bidragsandelen utgör 73,0 procent av det totala studiemedelsbeloppet. Det innebär att ungefär hälften av de som studerar på grundskolenivå får en högre bidragsandel än i dag. Det är enligt utredningen önskvärt att ha en så stor andel bidragsfinansiering och en så liten andel lånefinansiering som möjligt vid studier på grundskolenivå. Förslaget innebär att dagens system med ett högre och ett generellt bidrag avskaffas.

Förslaget finansieras genom en enhetlig bidragsnivå även för studerande på gymnasial nivå. Där ska bidraget utgöra 50,3 procent av totalbeloppet fr.o.m. det kalenderår de studerande fyller 25 år. Studerande som i dag har det högre bidraget på gymnasial nivå får därmed en lägre bidragsandel, även om det totala studiemedelsbeloppet är oförändrat. Studerande på gymnasial nivå äldre än 24 år som har generellt bidrag får dock högre bidrag än i dag.

*Fler veckor med studiemedel och en mer flexibel bedömning*

Antalet veckor med studiemedel på grundskolenivå bör utökas för att svara mot de behov som finns. Utredningen föreslår att studerande på grundskolenivå ska kunna tilldelas 50, 80 eller 120 veckor, beroende på utbildningsbehovet. Det är en ökning jämfört med dagens nivåer på 40, 80 respektive 100 veckor.

Utredningen föreslår också att antalet studiemedelsveckor som en person har rätt till ska fastställas utifrån en bedömning av hans eller hennes utbildningsmål, förkunskaper och stödbehov. Enligt utredningens förslag ska alla studerande ges rätt till studiemedel i minst 50 veckor för studier på grundskolenivå. Studerande som har ett större utbildningsbehov än vad som ryms inom 50 veckor ges studiemedel i 80 veckor. Därutöver ska ytterligare 40 veckor kunna lämnas till den som är i behov av färdighetsträning eller har särskilda stödbehov.

Den sökandes hemkommun eller den folkhögskola som den sökande studerar vid ska bedöma behovet av utbildning på grundskolenivå och vid behov yttra sig över detta. Kommunernas och folkhögskolornas bedömning ska vara vägledande för CSN:s prövning av rätten till studiemedel. Bl.a. för att underlätta detta arbete föreslår utredningen att kommuner och folkhögskolor ges

direktåtkomst till uppgifter från CSN:s datasystem om antalet studiemedelsveckor.

#### *En ny deltidnivå införs*

Utredningen föreslår en ny deltidnivå motsvarande 25 procent av heltid vid studier på grundskolenivå. Det ökar möjligheten att studera i en lägre studietakt och samtidigt få studiemedel, vilket kan gynna flexibiliteten och underlätta för den som på grund av funktionsnedsättning bara kan studera i liten omfattning.

#### *Bättre studieekonomisk information*

Många studerande har bristande kunskaper om de ekonomiska förutsättningarna för sina studier och om vilka regler som gäller vid återbetalning av studielån. För att förbättra den studieekonomiska vägledningen i kommunerna föreslår utredningen att CSN ges i uppdrag att i samverkan med Skolverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen utveckla vägledningen vad avser olika typer av ersättningar. Samråd ska även ske med Sveriges kommuner och landsting (SKL). CSN ges också i uppdrag att i samråd med Kronofogdemyndigheten förbättra informationen till de studerande som tar lån för studier på grundskolenivå och att vidta åtgärder för att bättre informera låntagare om möjligheten att ansöka om nedsättning av sina årsavgifter.

#### **Ett nytt aktivitetskrav kan införas men är problematiskt**

Utifrån uppdraget i direktivet lämnar utredningen förslag på hur ett nytt aktivitetskrav inom komvux kan utformas. Förslaget innebär att en studerande som inte studerar aktivt kan anses vara inaktiv, vilket i sin tur kopplas till rätten att få studiemedel. Utredningen bedömer dock att nackdelarna med förslaget överväger fördelarna och förordar i stället informationsinsatser om de möjligheter som redan i dag finns att rapportera till CSN att studerande med studiemedel inte bedriver studier.

## Fortsatt utveckling av vuxenutbildningen

Utredningen pekar avslutningsvis på några områden som vi anser att regeringen bör uppmärksamma för att vuxenutbildningen ska utvecklas ytterligare. Utredningen förordar bl.a. en samlad vuxenutbildning med kurser på olika nivåer, i stället för dagens separata skolformer. Utredningen ser också behov av en nationell databas för vuxenutbildningen och föreslår därför att Skolverket ges i uppdrag att genomföra en förstudie av en sådan databas.

## Konsekvenser av utredningens förslag

### *Konsekvenser inom utbildningsområdet*

Utredningens förslag förväntas bidra till en ökad individanpassning och en bättre genomströmning inom komvux på grundläggande nivå. Ur integrationssynpunkt är effektiva utbildningsinsatser på denna nivå av största vikt för en snabb etablering.

Utredningen bedömer att kommuner som genomför åtgärder i enlighet med de bedömningar som redovisas kan effektivisera utbildningen och sänka sina kostnader. Exempelvis bedömer vi att inledande nivåtester, studiehjälper på modersmålet och kontinuerlig antagning kan användas i större utsträckning än vad som sker i dag. Även ökad samverkan mellan kommuner kan effektivisera utbildningen och sänka kommunernas kostnader.

Andra förslag som förväntas öka genomströmningen är bl.a. införandet av nationella delkurser på grundläggande nivå. Delkurser kommer enligt vår bedömning att underlätta individualiseringen av utbildningen och tydliggöra att de studerande bara ska läsa de delar som de har behov av. Förslaget att hemkommunen ska bli skyldig att erbjuda vägledning understryker vägledningens betydelse. Det finns mycket som talar för att inledande vägledningsinsatser kan effektivisera utbildningen, bl.a. genom färre avbrott, färre kursbyten och ett ökat fullföljande.

### *Konsekvenser inom studiemedelsområdet*

För studerande på grundskolenivå innebär förslagen en förbättrad ekonomisk situation under studietiden. Den ekonomiska situationen förbättras mer för kvinnor än för män. Studerande på



gymnasial nivå får en något försämrad ekonomisk situation. Även efter förändringen har dock studerande på gymnasienivå genomsnittligt en betydligt bättre ekonomisk situation än studerande på grundskolenivå.

Utredningens förslag om antalet studiemedelveckor innebär att fler studerande kommer att kunna finansiera hela sin studietid på grundskolenivå med studiemedel. Detta minskar enligt utredningens bedömning antalet studieavbrott.

När bidragsandelen ökar för studerande på grundskolenivå kommer lånebenägenheten att minska, vilket även minskar antalet låntagare som får krav på studielån överlämnade till Kronofogdemyndigheten. De förändrade bidrags- och låneandelarna innebär att studieskulderna minskar för de studiemedelstagare på grundskolenivå som väljer att ta lån. Även detta kommer att underlätta återbetalningen av lånen. Etableringen i samhället underlättas av minskade återbetalningsproblem.

# Författningsförslag

## Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

*dels* att 20 kap. 6, 8 och 30 §§, 21 kap. 8 §, 22 kap. 10 § och 28 kap. 16 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas fyra nya paragrafer 20 kap. 6 a och 10 a §§, 21 kap. 10 a § samt 22 kap. 12 a § av följande lydelse, samt närmast före 20 kap. 6 a och 10 a §§, 21 kap. 10 a § och 22 kap. 12 a § nya rubriker av följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

För varje kurs ska det finnas en kursplan när det gäller utbildning på grundläggande nivå. För varje ämne ska det finnas en ämnesplan när det gäller utbildning på gymnasial nivå.

### *Föreslagen lydelse*

#### **20 kap.**

##### **6 §<sup>1</sup>**

För varje kurs *och nationellt fastställd delkurs* ska det finnas en kursplan när det gäller utbildning på grundläggande nivå. För varje ämne ska det finnas en ämnesplan när det gäller utbildning på gymnasial nivå.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kursplaner, ämnesplaner och gymnasiepoäng. Sådana föreskrifter får innebära att kursplaner eller ämnesplaner inte ska finnas eller att gymnasiepoäng inte ska beräknas för vissa kurser.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2012:109.

*Studieaktivitet**6 a §*

*Eleven ska delta aktivt i undervisningen. En elev som inte deltar aktivt i undervisning är att anse som inaktiv. Rektor beslutar om en elev är att anse som inaktiv.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om studieaktivitet.*

*8 §*

*För varje elev ska det finnas en individuell studieplan. Planen ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna.*

*Hemkommunen ansvarar för att det upprättas en individuell studieplan för varje elev. Planen ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om den individuella studieplanen.

*Studie- och yrkesvägledning**10 a §*

*Hemkommunen är skyldig att se till att den som avser att påbörja utbildning på grundläggande nivå erbjuds studie- och yrkesvägledning*

*30 §<sup>2</sup>*

Den som är bosatt i landet och vill ha betyg från kommunal vuxenutbildning ska ha möjlighet att genomgå prövning i alla kurser som det sätts betyg på och i gymnasiearbete. Detta gäller även

Den som är bosatt i landet och vill ha betyg från kommunal vuxenutbildning ska ha möjlighet att genomgå prövning i alla kurser och nationellt fastställda delkurser som det sätts betyg på och i

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2012:109.

den som tidigare har fått betyg på kursen eller gymnasiearbetet. Den som är elev i gymnasieskolan får dock inte genomgå prövning i en kurs eller ett gymnasiearbete, om eleven har fått minst betyget E på kursen eller gymnasiearbetet.

gymnasiearbete. Detta gäller även den som tidigare har fått betyg på kursen eller gymnasiearbetet. Den som är elev i gymnasieskolan får dock inte genomgå prövning i en kurs eller ett gymnasiearbete, om eleven har fått minst betyget E på kursen eller gymnasiearbetet.

Prövning får göras bara hos en huvudman som anordnar den aktuella kursen eller, när det gäller gymnasiearbete, utbildning inom det kunskapsområde som gymnasiearbetet avser.

Med prövning i en kurs avses en bedömning av kunskaper i förhållande till uppställda kunskapskrav i kursplaner eller ämnesplaner.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om prövning.

## 21 kap.

### 8 §

*För varje elev ska det finnas en individuell studieplan. Planen ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna.*

*Hemkommunen ansvarar för att det upprättas en individuell studieplan för varje elev. Planen ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om den individuella studieplanen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om den individuella studieplanen.

## Studie- och yrkesvägledning

### 10 a §

*Hemkommunen är skyldig att se till att den som avser att påbörja utbildning på grundläggande nivå erbjuds studie- och yrkesvägledning*

## 22 kap.

### 10 §

*För varje elev ska det finnas en individuell studieplan. Planen ska*

*Hemkommunen ansvarar för att det upprättas en individuell*

innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om den individuella studieplanen.

*studieplan för varje elev.* Planen ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om den individuella studieplanen.

### *Studie- och yrkesvägledning*

#### *12 a §*

*Hemkommunen är skyldig att se till att den som avser att påbörja utbildning inom utbildning i svenska för invandrare erbjuds studie- och yrkesvägledning*

### **28 kap.**

#### **16 §**

Beslut av en rektor får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9 §,
2. särskilt stöd i en särskild undervisningsgrupp eller enskilt enligt 3 kap. 11 §, *eller*
3. anpassad studiegång enligt 3 kap. 12§.

Vid prövning av ett överklagande enligt första stycket 1 ska nämnden antingen fastställa eller upphäva det överklagade beslutet. Om det överklagade beslutet upphävs ska ärendet, om det behövs, visas åter till rektorn för ny prövning

Beslut av en rektor får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9 §,
2. särskilt stöd i en särskild undervisningsgrupp eller enskilt enligt 3 kap. 11 §,
3. anpassad studiegång enligt 3 kap. 12§, *eller*
4. *inaktivitet enligt 20 kap. 6 a §.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

## Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödslagen (1999:1395)

*dels* att 3 kap. 13 § ska upphöra att gälla,

*dels* att 3 kap. 5, 8, 11, 12 och 17 §§ och 4 kap. 22 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 3 kap. 12 a §, samt närmast före 3 kap. 12 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**3 kap.**

5 §<sup>3</sup>

Studiemedel får lämnas för varje vecka då den studerande bedriver studier på minst halvtid. Studierna måste dock pågå under en sammanhängande tid om minst tre veckor.

*För studier på grundskolenivå får studiemedel enligt första stycket även lämnas då den studerande bedriver studier på minst 25 procent av heltid.*

Studiemedel får lämnas bara för sådan del av studietid som omfattas av den kursplan eller motsvarande som gäller för utbildningen.

Bestämmelser om studiemedel under sjukdom och ledighet finns i 24 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer *meddelar föreskrifter* om att studiemedel får lämnas för annan tid än då den studerande bedriver studier.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer *får meddela närmare föreskrifter om första stycket och* om att studiemedel får lämnas för annan tid än då den studerande bedriver studier.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2011:859.

8 §<sup>4</sup>

För studier i sådan utbildning som avses i 2 § första stycket får studiemedel lämnas vid studier på heltid under sammanlagt högst 240 veckor.

För studier i sådan utbildning som avses i 2 § andra stycket och som inte är grundskoleutbildning får studiemedel lämnas vid studier på heltid under sammanlagt högst 120 veckor. Till en studerande som redan har en treårig gymnasieutbildning eller motsvarande svensk eller utländsk utbildning får dock studiemedel lämnas under högst 80 veckor.

För studier på grundskolenivå får studiemedel lämnas vid studier på heltid under sammanlagt högst 80 veckor *till studerande som helt saknar grundskoleutbildning eller motsvarande utbildning.* Till studerande som behöver färdighetsträning i läsning, skrivning och räkning får studiemedel lämnas under ytterligare högst 20 veckor. *Till studerande som redan har grundskoleutbildning eller motsvarande svensk eller utländsk utbildning får studiemedel lämnas för sådana studier under sammanlagt högst 40 veckor.*

För studier på grundskolenivå får studiemedel lämnas vid studier på heltid under sammanlagt högst 50 veckor. *Till studerande som har större utbildningsbehov på grundskolenivå får studiemedel lämnas i högst 80 veckor.* Till studerande som behöver färdighetsträning i läsning och skrivning och räkning *eller har särskilda stödbehov* får studiemedel lämnas under ytterligare högst 40 veckor.

*För studerande på grundskolenivå inom kommunal vuxenutbildning ska den sökandes hemkommun vid behov yttra sig över utbildningsbehovet enligt tredje stycket. För studerande på grundskolenivå vid en folkhögskola ska den folkhögskola vid vilken den sökande studerar eller avser att studera vid behov yttra sig över utbildningsbehovet.*

Från och med det år då den studerande fyller 40 år får studiemedel lämnas under längre tid än som anges i första–tredje

---

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2005:613.

stycket, om det finns särskilda skäl. Studiemedel får i dessa fall lämnas i ytterligare högst 40 veckor.

Studiemedel får lämnas under längre tid än som anges i första–fjärde stycket, om det finns synnerliga skäl.

Studiemedel får lämnas under längre tid än som anges i första–femte stycket, om det finns synnerliga skäl.  
*Regeringen eller den myndighet regeringen föreskriver får meddela föreskrifter om bedömningen av utbildningsbehovet enligt tredje stycket och om hanteringen av yttranden enligt fjärde stycket.*

#### 11 §<sup>5</sup>

Studiemedel får lämnas med ett belopp som för varje vecka då den studerande har rätt till studiemedel utgör

1. 5,07 procent av prisbasbeloppet vid studier på heltid,

2. 3,80 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 75 procent men mindre än 100 procent av heltid, och

3. 2,54 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 50 procent men mindre än 75 procent av heltid.

Första stycket gäller bara om något annat inte följer av 14, 15, 16, 17, 18 eller 20 §.

Studiemedel får lämnas med ett belopp som för varje vecka då den studerande har rätt till studiemedel utgör 5,07 procent av prisbasbeloppet vid studier på heltid.

*För studier på mindre än heltid gäller 12 a §.*

#### 12 §

*Om inte något annat följer av 13 § får studiebidrag* lämnas med ett belopp som för varje vecka som den studerande har rätt till studiemedel utgör

1. 1,59 procent av prisbasbeloppet vid studier på heltid,

*Studiebidrag vid heltidsstudier* får lämnas med ett belopp som för varje vecka som den studerande har rätt till studiemedel utgör

1. 1,59 procent av prisbasbeloppet till en studerande i en

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2010:2018.



2. 1,19 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 75 procent men mindre än 100 procent av heltid, och utbildning som avses i 2 § första stycket,

3. 0,79 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 50 procent men mindre än 75 procent av heltid

2. 1,59 procent av prisbasbeloppet till en studerande i en utbildning som avses i 2 § andra stycket som inte är grundskoleutbildning, till och med det kalenderår han eller hon fyller 24 år,

3. 2,55 procent av prisbasbeloppet till en studerande i en utbildning som avses i 2 § andra stycket som inte är grundskoleutbildning, från och med det kalenderår han eller hon fyller 25 år, och

4. 3,70 procent av prisbasbeloppet till en studerande i en utbildning som avses i 2 § andra stycket som är på grundskolenivå.

Regeringen får meddela föreskrifter om att bidrag får lämnas med de andelar av prisbasbeloppet som framgår av första stycket punkterna 3 och 4 även för annan utbildning och för andra studerande än som där avses, om det finns särskilda skäl.

För studier på mindre än heltid gäller 12 a §.

#### **Studiemedlens och studiebidragets storlek vid deltidstudier**

##### **12 a §**

För studier på minst 75 procent men mindre än 100 procent av heltid lämnas studiemedel med 75 procent av de belopp för heltid som anges i 11–12 §§.

För studier på minst 50

*procent men mindre än 75 procent av heltid lämnas studiemedel med 50 procent av de belopp för heltid som anges i 11-12 §§.*

*För studier på minst 25 procent men mindre än 50 procent av heltid lämnas studiemedel med 25 procent av de belopp för heltid som anges i 11-12 §§.*

#### 17 §<sup>6</sup>

Vid studier om 20 veckor under ett kalenderhalvår ska fribeloppet svara mot

1. 160 procent av prisbasbeloppet vid studier på heltid,
  2. 200 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 75 procent men mindre än 100 procent av heltid, och
  3. 240 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 50 procent men mindre än 75 procent av heltid.
- 4. 280 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 25 procent men mindre än 50 procent av heltid.*

I andra fall än som avses i första stycket, ska fribeloppets andel av prisbasbeloppet ökas eller minskas för varje vecka som studietiden är kortare eller längre än 20 veckor med

1. 8 procentenheter vid studier på heltid,
  2. 6 procentenheter vid studier på minst 75 procent men mindre än 100 procent av heltid, och
  3. 4 procentenheter vid studier på minst 50 procent men mindre än 75 procent av heltid.
- 4. 2 procentenheter vid studier på minst 25 procent men mindre än 50 procent av heltid.*

#### 4 kap.

#### 22 §<sup>7</sup>

Studielån som har lämnats för studier i sådan utbildning som Studielån som har lämnats för studier i sådan utbildning som

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2009:1535.

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2006:1457.

avses i 3 kap. 2 § andra stycket för att den studerande *skall* få grundläggande eller särskild behörighet för högskoleutbildning på annan nivå än forskarnivå kan skrivas av till viss del, om låntagaren senare har beviljats studielån för studier i sådan utbildning som avses i 3 kap. 2 § första stycket. I sådant fall får en sjättedel av det lånade beloppet jämte ränta som avser det första lånet skrivas av för varje 60 högskolepoäng som kan ingå i en högskoleexamen och som låntagaren har genomfört med godkänt resultat. Den sammanlagda avskrivningen får dock omfatta högst hälften av det först lånade beloppet jämte ränta.

Avskrivning enligt första stycket får inte ske av lån som har lämnats under tid då *det högre bidraget* enligt 3 kap. 13 § lämnats.

Regeringen får föreskriva att avskrivning enligt första stycket får ske även efter godkänt resultat i annan eftergymnasial utbildning än högskoleutbildning.

avses i 3 kap. 2 § andra stycket för att den studerande *ska* få grundläggande eller särskild behörighet för högskoleutbildning på annan nivå än forskarnivå kan skrivas av till viss del, om låntagaren senare har beviljats studielån för studier i sådan utbildning som avses i 3 kap. 2 § första stycket. I sådant fall får en sjättedel av det lånade beloppet jämte ränta som avser det första lånet skrivas av för varje 60 högskolepoäng som kan ingå i en högskoleexamen och som låntagaren har genomfört med godkänt resultat. Den sammanlagda avskrivningen får dock omfatta högst hälften av det först lånade beloppet jämte ränta.

Avskrivning enligt första stycket får inte ske av lån som har lämnats under tid då *bidrag* enligt 3 kap. 12 § *punkterna 3 eller 4* lämnats.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.
  2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för studiemedel som avser tid före ikraftträdandet.
  3. Till studerande som före den 1 juli 2014 har fått studiemedel med en högre bidragsnivå enligt den upphävda bestämmelsen i 3 kap. 13 § får studiebidrag lämnas i enlighet med den upphävda bestämmelsen till studerande som fortsätter sin utbildning, dock längst till och med den 31 december 2014.

4. Till studerande i åldern 20–24 år som har fått studiemedel enligt den upphävda bestämmelsen i 3 kap. 13 § tredje stycket och som har påbörjat sin utbildning senast under 2013, får studiemedel lämnas i enlighet med den upphävda bestämmelsen, dock längst till och med den 31 december 2015.
5. 4 kap. 22 § andra stycket i sin äldre lydelse ska gälla för lån som övergångsvis lämnas samtidigt med ett högre bidrag enligt den upphävda 3 kap. 13 §.

## Förslag till författning om ändring i förordningen om vuxenutbildning (2011:1108)

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen om vuxenutbildning (2011:1108)

*dels* att 2 kap. 3, 4, 10 och 16 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det i förordningen ska införas fyra nya paragrafer

2 kap. 10 a och 10 b §§, 5 kap. 7 a § och 6 kap. 8 a § av följande lydelse, samt närmast före 2 kap. 10 a och 10 b §§ nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**2 kap.**

3 §

Inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå finns det nationella kurser och orienteringskurser.

Inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå finns det nationella kurser, *nationellt fastställda delkurser* och orienteringskurser.

Inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå finns det nationella kurser, orienteringskurser, individuella kurser och gymnasiearbete. Med gymnasiearbete avses en uppgift om 100 gymnasiepoäng som eleverna genomför inom ramen för examensmålen för det program inom gymnasieskolan som utbildningen huvudsakligen motsvarar.

Inom särskild utbildning för vuxna finns det nationella kurser och orienteringskurser.

Inom utbildning i svenska för invandrare finns det nationella kurser.

4 §

Nationella kurser inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna får delas upp i delkurser.

Nationella kurser inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna får delas upp i delkurser. *I sådana fall det finns nationellt fastställda delkurser ska dessa användas.*

10 §<sup>8</sup>

Rektorn beslutar om

1. vilka orienteringskurser som ska ges och hur många verksamhetspoäng varje sådan kurs ska omfatta,
  2. vilka individuella kurser som ska ges och hur många verksamhetspoäng varje sådan kurs ska omfatta, och
  3. huruvida nationella kurser ska delas upp i delkurser och hur många verksamhetspoäng varje delkurs inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna ska omfatta.
3. huruvida nationella kurser, i sådana fall nationellt fastställda delkurser saknas, ska delas upp i delkurser och hur många verksamhetspoäng varje delkurs inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna ska omfatta.

### *Studieaktivitet*

#### *10 a §*

*Statens skolverk får meddela föreskrifter om krav på studieaktivitet för en kurs. Skolverket får även meddela de ytterligare föreskrifter som behövs om studieaktivitet.*

### *Studiehandledning*

#### *10 b §*

*Om en elev har bristfälliga kunskaper i svenska språket får studiehandledning tillhandahållas på elevens modersmål eller på annat språk som eleven behärskar.*

---

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2012:746.

16 §<sup>9</sup>

*Rektorn ansvarar för att en individuell studieplan upprättas för varje elev.*

I 20 kap. 8 §, 21 kap. 8 § och 22 kap. 10 § skollagen (2010:800) anges att den individuella studieplanen ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna. Omfattningen av studierna ska anges i verksamhetspoäng när det gäller kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. Om utbildningsmålet för en elev i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå är en gymnasieexamen, ska det i planen anges vilket program inom gymnasieskolan som utbildningen huvudsakligen motsvarar. Vidare ska i förekommande fall målen för individuella kurser framgå av planen.

Den individuella studieplanen ska utarbetas i samverkan med eleven. Eleven ska i samband med utarbetandet erbjudas studie- och yrkesvägledning. I vägledningen ska det ingå information om möjligheter till fortsatta studier, arbetslivets kompetens- och rekryteringsbehov samt studieekonomiska förutsättningar. Planen ska upprättas i nära anslutning till antagningen och ska vid behov revideras.

Den individuella studieplanen ska utarbetas i samverkan med eleven. Eleven ska i samband med utarbetandet erbjudas studie- och yrkesvägledning.

I vägledningen ska det ingå information om möjligheter till fortsatta studier, arbetslivets kompetens- och rekryteringsbehov samt studieekonomiska förutsättningar.

Planen ska upprättas i nära anslutning till antagningen och ska vid behov revideras. *Rektorn ansvarar för att planen revideras.*

## 5 kap.

## 7 a §

*Rektorn ansvarar för att en individuell studieplan upprättas enligt 2 kap. 16 § för varje elev som deltar i utbildning enligt detta kapitel.*

---

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2012:746.

**6 kap.***8 a §*

*Rektorn ansvarar för att en individuell studieplan upprättas enligt 2 kap. 16 § för varje elev som deltar i utbildning enligt detta kapitel.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2014.
  2. Bestämmelserna i 2 kap. 3 och 4 §§ ska tillämpas på delkurser som påbörjas efter utgången av juni 2014. Äldre bestämmelser gäller fortfarande på delkurser påbörjade före 1 juli 2014.



## Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödsförordningen (2000:655)

*dels* att 3 kap. 9 a–11 §§ ska upphöra att gälla,

*dels* att 3 kap. 4, 7 och 9 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 3 kap. 7 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**3 kap.**

4 §<sup>10</sup>

Vid studier på utbildning som bedrivs enligt högskolelagen (1992:1434), högskoleförordningen (1993:100) eller lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina motsvarar en och en halv högskolepoäng en veckas studier på heltid.

Vid studier i övrigt avses med vecka enligt 3 kap. 5 § studiestödslagen (1999:1395) en hel kalendervecka.

Om studietiden inte är uttryckt i ett antal veckor och utbildningen inte pågår hela den första och den sista kalenderveckan, *skall* studietiden anses omfatta ytterligare en hel kalendervecka om studietiden under den första och den sista veckan sammanlagt uppgår till minst sju dagar.

Om studietiden inte är uttryckt i ett antal veckor och utbildningen inte pågår hela den första och den sista kalenderveckan, *ska* studietiden anses omfatta ytterligare en hel kalendervecka om studietiden under den första och den sista veckan sammanlagt uppgår till minst sju dagar.

*En studerande som inte är att anse som aktivt deltagande enligt 20 kap. 6 a § skollagen (2010:800) ska inte anses bedriva studier enligt 3 kap. 5 § studiestödslagen.*

Studiemedel får inte lämnas för mer än heltidsstudier.

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter för tillämpningen av första–tredje

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter för tillämpningen av första–tredje

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2006:990.

styckena.

*styckena och om beräkningen av studiemedlen för den som inte deltar aktivt enligt fjärde stycket.*

### 7 §

Om en studerande samtidigt bedriver studier enligt 3 kap. 8 § första och andra styckena studiestödslagen (1999:1395) eller enligt andra och tredje styckena i den paragrafen, *skall* studietiden fördelas i förhållande till omfattningen av studierna enligt respektive stycke.

Om en studerande samtidigt bedriver studier enligt 3 kap. 8 § första och andra styckena studiestödslagen (1999:1395) eller enligt andra och tredje styckena i den paragrafen, *ska* studietiden fördelas i förhållande till omfattningen av studierna enligt respektive stycke. *Vid studier på minst 25 procent av heltid men på mindre än 50 procent av heltid ska studietiden dock i sin helhet vara på grundskolenivå.*

### 7 a §

*Utbildningsbehovet enligt 3 kap. 8 § tredje stycket studiestödslagen (1999:1395) ska bedömas mot bakgrund av den studerandes mål med utbildningen, förkunskaper och stödbehov.*

*Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om bedömningen av utbildningsbehovet enligt första stycket och om hanteringen av yttranden enligt 3 kap. 8 § fjärde stycket studiestödslagen.*

### 9 §<sup>11</sup>

*Om en studerande samtidigt bedriver studier på, och beviljas studiemedel för, utbildningar som ger rätt till studiemedel med olika*

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2012:293.

*bidragsandelar enligt 3 kap. 12 § studiestödslagen (1999:1395), ska studiebidrag lämnas i förhållande till omfattningen av studierna på respektive nivå.*

*Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om sådana parallella studier som avses i första stycket.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2014.
  2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för studiemedel som avser tid före ikraftträdandet.
  3. Till studerande som före den 1 juli 2014 har fått studiemedel med en högre bidragsnivå enligt de upphävda bestämmelserna i 3 kap. 9 och 11 §§ kan studiebidrag lämnas i enlighet med de upphävda bestämmelserna till studerande som fortsätter sin utbildning, dock längst till och med den 31 december 2014.
  4. Till studerande som har fått studiemedel enligt den upphävda bestämmelsen i 3 kap. 9 a § och som har påbörjat sin utbildning senast under 2013, får studiemedel lämnas i enlighet med de upphävda bestämmelserna, dock längst till och med den 31 december 2015.

## Förslag till förordning om ändring av studiestödsdataförordningen (2009:321)

Härigenom föreskrivs att det i studiestödsdataförordningen (2009:321) ska införas en ny paragraf, 13 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*13 a §*

*En kommun eller en folkhögskola får ha direktåtkomst till personuppgifter om studerande på grundskolenivå som behandlas i Centrala studiestödsnämndens studiestödsverksamhet i syfte att ge den registrerade vägledning om studier. Sådan direktåtkomst får endast avse uppgifter om namn, personnummer, samordningsnummer, antalet tilldelade veckor med studiestöd per utbildningsnivå, antalet förbrukade veckor med studiestöd per utbildningsnivå samt om de förbrukade veckorna avser studiestöd med bidrag eller med bidrag och lån.*

*Kommunen eller folkhögskolan får ha direktåtkomst enligt första stycket först sedan Centrala studiestödsnämnden har försäkrat sig om att handläggare hos kommunen eller folkhögskolan bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella för studievägledning hos kommunen eller folkhögskolan.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2014.

# 1 Utredningens uppdrag och arbete

## 1.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 6 oktober 2011 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå (dir 2011:92). Utredningens uppdrag är relativt omfattande och består av flera olika delar.

En central del i uppdraget är att öka individanpassningen av komvux på grundläggande nivå, i syfte att förbättra och effektivisera utbildningen. Utredningen ska kartlägga i vilken grad utbildningen lever upp till nationellt fastställda mål och syften när det gäller anpassning efter individers behov och förutsättningar. Vi ska även föreslå åtgärder bl.a. för att underlätta kombinationer med andra studier och för att tillgodose behovet av stödinsatser. I uppdraget ingår att särskilt analysera situationen för romer och personer med funktionsnedsättning. Utredningen ska också analysera varför många studerande med en hög tidigare utbildning studerar på grundläggande nivå inom komvux.

En annan del av utredningens uppdrag handlar om studie- och yrkesvägledning, individuella studieplaner och validering samt hur dessa insatser kan förbättras. I denna del ska utredningen lämna förslag för hela vuxenutbildningen men främst för komvux.

Utredningens uppdrag innefattar även den studieekonomiska situationen för de studerande. Vi ska se över studiemedelssystemet när det gäller studerande på grundläggande nivå och lämna förslag i syfte att förbättra förutsättningarna för studerande att fullfölja utbildningen. I uppdraget ingår att särskilt analysera återbetalningen av studielån och återkrav av studiemedel, samt att vid behov föreslå förändringar som kan förbättra möjligheten för de

studerande att betala tillbaka sina studieskulder. Därutöver ska utredningen kartlägga den ekonomiska situationen inklusive försörjningen för studerande inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå.

Utredningens uppdrag utvidgades i och med det tilläggsdirektiv som beslutades den 22 november 2012 (dir. 2012:117). Enligt tilläggsdirektivet ska utredningen föreslå hur ett aktivitets- och närvarokrav inom komvux bör utformas. Utredningen ska även se över kopplingen mellan studieaktivitet och studiemedelssystemet.

Utredningens direktiv och tilläggsdirektiv återfinns i sin helhet i bilaga 1 och 2.

## **1.2 Utredningens arbete**

### **1.2.1 Insamling av data och andra uppgifter**

I arbetet har flera olika metoder för datainsamling använts, vilket beskrivs nedan. Förutom data utredningen själv har samlat in har även tidigare rapporter, studier och utredningar med anknytning till uppdraget inkluderats.

#### **Studiebesök**

Utredningen har genomfört ett 15-tal studiebesök i kommuner av olika storlek och med olika förutsättningar för att bedriva komvux. Under besöken har vi intervjuat förvaltningschefer, rektorer, lärare, studie- och yrkesvägledare samt studerande. Avsikten har främst varit att bilda oss en uppfattning om hur komvux på grundläggande nivå organiseras och genomförs. Därutöver har vi även besökt flera regioner där kommuner samverkar kring vuxenutbildningen. Utredningen har också deltagit i flera konferenser om vuxenutbildningen, bl.a. anordnade av Skolverket.

#### **Registerdata**

En viktig källa till kunskap har varit nationell statistik från framför allt Skolverket, Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Statistiska centralbyrån (SCB). Skolverket har på förfrågan från utredningen tagit fram uppgifter om komvux på grundläggande

nivå, bl.a. om högutbildade studerande och om studerande som kombinerar studier i olika skolformer. CSN har genomfört bearbetningar av statistik för utredningens räkning gällande studiemedelsutnyttjande och återbetalningsproblematik för studerande inom komvux på grundläggande nivå.

I syfte att kartlägga den ekonomiska situationen för de studerande inom komvux har uppgifter inhämtats från SCB. Inkomstuppgifterna avser 2010 och är hämtade från SCB:s inkomstregister. Vidare har beräkningar från CSN och bearbetningar i SCB:s mikrosimuleringsmodell Fasit använts som underlag i utredningens kostnadsanalys på studiemedelssidan.

### **Enkätundersökningar**

I syfte att få en bredare kunskap om kommunernas arbete har utredningen genomfört två webbenkätundersökningar riktade till ansvariga för komvux på grundläggande nivå i landets kommuner. Den första enkäten omfattade ett större antal frågor om kommunens organisation och arbete med komvux på grundläggande nivå. Svarsfrekvensen var 92 procent. Efter att utredningens uppdrag utvidgades genomförde vi en mindre enkät med kompletterande frågor. Svarsfrekvensen var denna gång 81 procent. Enkäterna återfinns i bilaga 3 och 4.

### **Samråd med myndigheter, organisationer och utredningar**

Till utredningen har en expertgrupp knutits med representanter från utbildningsdepartementet, arbetsmarknadsdepartementet, Skolverket, Skolinspektionen, CSN och Sveriges kommuner och landsting (SKL). Två referensgrupper har också varit utredningen behjälpliga med synpunkter och förslag. En referensgrupp har bestått av representanter från kommuner, Arbetsförmedlingen, Folkbildningsrådet, Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund (LR), Nationellt centrum för svenska som andraspråk, Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS) och Sveriges skolledarförbund samt av Berndt Ericsson. Den andra referensgruppen har bestått av representanter från Delaktighet Handlingskraft Rörelsefrihet (DHR), Riksförbundet för social och mental hälsa (RSMH), Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Svenska

dyslexiföreningen, Sveriges dövas riksförbund (SDR) samt Synskadades riksförbund (SRF). Utredningen har under arbetets gång även haft kontakter med bland andra Myndigheten för yrkeshögskolan, SKL:s referensgrupp för vuxenutbildningen samt personer med romsk bakgrund och personer med särskilda kunskaper om romers situation.

Flera parallella utredningar har haft delvis överlappande uppdrag. I arbetet har utredningen haft återkommande kontakter med Sfi-pengsutredningen<sup>1</sup> och AKKA-utredningen<sup>2</sup> i syfte att utbyta kunskaper och undvika motstridiga förslag. Utredningen har även haft kontakter med den arbetsgrupp som ska lämna förslag för att förbättra utbildningen för nyanlända elever.<sup>3</sup> Utredningen har därutöver även inhämtat synpunkter från Regelrådet.

### 1.2.2 Byte av styrdokument har påverkat utredningens arbete

Under tiden som utredningen har arbetat med uppdraget har förutsättningarna för vuxenutbildningen delvis förändrats. Den 1 juli 2012 började skollagen (2010:800) tillämpas inom vuxenutbildningen. Vuxenutbildningen har fått en ny förordning, nya kursplaner och ett nytt betygssystem. Den 1 januari 2013 trädde också en ny läroplan i kraft. Till det tillkommer att Skolverket i början av 2013 publicerade ett stödmaterial för användning av individuella studieplaner inom vuxenutbildningen.

Till största del har utredningen utgått från data som härrör från tiden innan de nya styrdokumenten började tillämpas. Merparten av våra studiebesök i kommuner genomfördes under våren 2012 och likaså den mer omfattande av våra enkätundersökningar. Många av de rapporter och studier som har använts som underlag beskriver också situationen innan de nya styrdokumenten började tillämpas. Samtidigt har vi förstått av våra kontakter med kommunföreträdare att många kommuner fortfarande inte hunnit genomföra genomgripande förändringar av verksamheten till följd av de nya styrdokumenten.

Det är oundvikligt att det sker förändringar under tiden som en utredning pågår. I utformningen av våra bedömningar och förslag

<sup>1</sup> U 2011:05, dir. 2011:81, dir. 2012:82, dir. 2012:130, dir. 2013:10.

<sup>2</sup> Utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare. A 2011:06, SOU 2012:69.

<sup>3</sup> U 2012:B.



har vi i möjligaste mån tagit hänsyn till de nya styrdokumenterna och de eventuella förändringar som kan bli en följd av dessa. Det är dock viktigt att uppmärksamma att utredningens betänkande är framtaget under en brytningstid.

Det kan också noteras att utredningen utifrån uppdraget främst har fokuserat på brister inom komvux på grundläggande nivå samt på hur dessa brister kan avhjälpas. Betänkandet får därmed en viss slagsida mot det som fungerar mindre bra, samtidigt som det självklart också finns många väl fungerande verksamheter i landet.

### 1.3 Disposition

Utredningens betänkande är disponerat på följande sätt.

I kapitel 2 *Generella utgångspunkter* beskrivs innehållet i styrdokumenterna för komvux på grundläggande nivå. Utbildningen beskrivs också utifrån nationell statistik.

I kapitel 3 *Utredningens övergripande bedömning* redovisas kort vår övergripande bedömning om komvux på grundläggande nivå, vilken anger inriktningen för de förslag som vi lämnar i kapitel 4–6.

I kapitel 4 *Organisation, styrning och uppföljning* presenteras utredningens förslag på förändringar av den statliga styrningen av komvux. Huvuddelen av kapitlet ägnas åt en studie av kommunernas organisering och styrning av komvux på grundläggande nivå samt utredningens bedömningar om hur kommunerna kan utveckla utbildningen.

I kapitel 5 *Anpassning efter individers behov och förutsättningar* beskrivs hur väl komvux på grundläggande nivå lever upp till styrdokumentens krav på individanpassning. I kapitlet behandlas också särskilt situationen för romer och studerande med funktionsnedsättning. Vidare presenteras vår analys av varför många högutbildade studerar på grundläggande nivå i komvux.

I kapitel 6 *Vägledning, individuella studieplaner och validering* redovisar utredningen de bedömningar och förslag som vi lämnar gällande studie- och yrkesvägledning, individuella studieplaner och validering inom hela vuxenutbildningen.

I kapitel 7 *Den ekonomiska situationen för studerande i komvux* beskrivs den ekonomiska situationen för studerande på grundläggande och gymnasial nivå i komvux.

I kapitel 8 *Studiemedelssystemet* redovisas utredningens analys av hur det nuvarande studiemedelssystemet fungerar för studerande

på grundläggande nivå samt vilka åtgärder vi föreslår för att förbättra förutsättningarna för studerande att fullfölja utbildningen. Vidare analyseras situationen när det gäller återbetalning av studielån och återkrav.

I kapitel 9 *Krav på studieaktivitet eller närvaro* lämnar utredningen förslag på hur ett nytt aktivitetskrav inom komvux kan utformas och kopplas till studiemedelssystemet.

I kapitel 10 *Konsekvenser av tidsbegränsad sfi* diskuteras vilka effekter en tidsbegränsning av sfi kan förväntas få för komvux på grundläggande nivå.

I kapitel 11 *Förändringar för en utvecklad vuxenutbildning* pekar utredningen på några utvecklingsområden som vi ser som angelägna för den framtida utvecklingen av vuxenutbildningen.

I kapitel 12 *Kostnads- och konsekvensanalys* redovisas en analys av vilka konsekvenser utredningens förslag får.

## 2 Generella utgångspunkter

### 2.1 Vuxenutbildning på grundläggande nivå i ett historiskt perspektiv

Vuxenutbildningen har växt fram ur folkbildningen, korrespondensutbildningen, kvällsgymnasier och aftonskolor. År 1938 inrättades Statens aftonskola som gjorde det möjligt för studiebegåvade vuxna att avlägga studentexamen. Detta var den första statligt initierade vuxenutbildningen. 1946 års skolkommission föreslog ett införande av gymnasier för vuxna.<sup>1</sup> Förslaget genomfördes dock aldrig. På 1950-talet bildades flera studieförbund och 1958 blev stiftelsen Hermods det första och enda korrespondensinstitutet i Sverige som fick möjlighet att utfärda betyg och anordna prövning inom utbildning för vuxna på gymnasial nivå.

Den kommunala vuxenutbildningen inrättades 1968. I propositionen *Angående vissa åtgärder inom vuxenutbildningens område m.m.*<sup>2</sup> angavs tre huvudmotiv för inrättandet av den kommunala vuxenutbildningen: att överbrygga de växande utbildningsklyftorna i samhället, att öppna möjligheter för individen att i efterhand komplettera ungdomsutbildningen och att förse arbetsmarknaden med väl utbildad arbetskraft. Utbildningen var en vuxenanpassad skolform med samma läroplan, program mål och betyg som ungdomsgymnasiernas. Även grundskolans årskurser 7–9 ingick i vuxenutbildningen, men tyngdpunkten låg på gymnasial utbildning.

Grundutbildning för vuxna (grundvux) tillkom som skolform 1977. Syftet var att ge kortutbildade vuxna en möjlighet att skaffa

---

<sup>1</sup> SOU 1948:27.

<sup>2</sup> Prop. 1967:85.

sig grundläggande läs-, räkne- och skrivfärdigheter motsvarande årskurserna 1–6 inom den obligatoriska grundskolan.

År 1982 infördes en egen läroplan för vuxenutbildningen (Lvux 82) och ett eget kurssystem. Ämneskurssystemet indelades i etapper som byggde på varandra. Etapp 1 motsvarade huvudsakligen grundskolans årskurs 7–9 medan etapperna 2–4 motsvarade olika gymnasiekurser.

Lvux 82 upphävdes i samband med kommunaliseringen av skolväsendet. Ansvar för att uppnå de statligt uppsatta målen för utbildningen lades därmed över till kommunerna. Utbildningen har därefter reformerats i olika omgångar. När förordningen (1992:403) om kommunal vuxenutbildning antogs slogs grundvux ihop med etapp 1 i komvux. Den nya skolformen grundläggande vuxenutbildning (GRUV), infördes och inleddes i komvux. 1994 infördes läroplanen för de frivilliga skolformerna.<sup>3</sup>

1997 inleddes satsningen på Kunskapslyftet, en utbildnings-satsning som innebar en ökad tillgänglighet till utbildning för vuxna. Ett övergripande mål för satsningen var att halvera den öppna arbetslösheten. Satsningen var inriktad på att höja utbildningsnivån bland kortutbildade och att möjliggöra ett livslångt lärande. Satsningen pågick åren 1997–2002 och finansierades via statsbidrag.<sup>4</sup> Satsningen efterföljdes av ett infrastrukturbidrag under 2002. Bidraget kunde lämnas för insatser som främjade en ökad samverkan mellan lokala och regionala myndigheter, organisationer, företag och andra aktörer inom vuxenutbildningen. Under 2006 reducerades infrastrukturbidraget och stora delar av det riktade bidraget överfördes till det kommunala utjämningsbidraget.

De senaste åren har nya riktade bidrag införts, framför allt riktade till gymnasiala yrkesutbildningar, genom satsningarna på statsbidrag för yrkesinriktad vuxenutbildning (yrkesvux)<sup>5</sup> och statsbidrag för lärlingsutbildning för vuxna (vuxlärling)<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Förordning (SKOLFS 1994:2) om 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna.

<sup>4</sup> Förordningen (1996:1502) om statligt stöd till särskilda satsningar på utbildning av vuxna.

<sup>5</sup> Förordningen (2009:43) om statsbidrag för yrkesinriktad och viss teoretisk vuxenutbildning på gymnasial nivå.

<sup>6</sup> Förordningen (2010:2016) om statsbidrag för lärlingsutbildning för vuxna.

## 2.2 Utbildningens mål

Målet för vuxenutbildningen är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. De ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. Utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar. De som fått minst utbildning ska prioriteras.<sup>7</sup>

Utbildningen i komvux på grundläggande nivå syftar till att ge vuxna sådana kunskaper som de behöver för att delta i samhälls- och arbetslivet. Den syftar också till att möjliggöra fortsatta studier.<sup>8</sup>

Målformuleringarna för vuxenutbildningen innehåller ett individmål, ett demokratimål, ett tillväxtpolitiskt och ett fördelningspolitiskt mål. Vuxenutbildningen får därmed förutom betydelsen inom utbildningsområdet relevans för flera olika politikområden såsom arbetsmarknads-, integrations- och socialområdet. Denna sammansatta målbild ger en bild av vuxenutbildningens betydelse för olika delar av samhället. Att utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar innebär att individernas behov ska vara vägledande för hur utbildningen utformas och genomförs.

Även FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har i artikel 13 en skrivning som ger var och en rätt till utbildning. Syftet med utbildningen ska vara att utveckla människans personlighet och insikten om dess värde samt att stärka respekten för de mänskliga rättigheterna.<sup>9</sup>

## 2.3 Styrdokument och regelverk

Den 1 juli 2012 började skollagen (2010:800), en ny förordning och nya kursplaner tillämpas för vuxenutbildningen och den 1 januari 2013 fick vuxenutbildningen en ny läroplan. Läroplanen ska tillämpas på kurser, delkurser och gymnasiearbeten som har påbörjats efter den 30 juni 2012.

Huvudprinciperna för komvux enligt 1985 års lagstiftning gäller även i den nya skollagen. Utgångspunkten är de mål och strategier

---

<sup>7</sup> 20 kap. 2 §, 21 kap. 2 § och 22 kap. 2 § skollagen.

<sup>8</sup> 20 kap. 4 § skollagen.

<sup>9</sup> Internationell konvention om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, 1966.

som beslutades av riksdagen i propositionen 2000/01:72 *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen*.

### 2.3.1 Skollagen (2010:800)

I skollagen anges att kommunerna ska tillhandahålla kommunal vuxenutbildning. Denna skyldighet framhålls tydligare genom att kommunens ansvar betonas i en av de inledande paragraferna i kapitlet som reglerar kommunal vuxenutbildning.<sup>10</sup> Utbildning ska ges på grundläggande och på gymnasial nivå.

Utgångspunkten för komvux ska vara den enskildes behov och förutsättningar. Detta ska vara vägledande när utbildningen organiseras och genomförs.<sup>11</sup> Målsättningarna för utbildningen har förstärkt genom att bestämmelsen flyttades från förordning till lag.<sup>12</sup>

Vuxna har genom deltagande i samhälls- och arbetslivet förvärvat erfarenheter och kunskaper som medför att de delvis har andra behov än barn och ungdomar när det gäller utbildningens mål. Benämningarna grundläggande vuxenutbildning och gymnasial vuxenutbildning har tagits bort och istället anges de nivåer på vilka utbildningen ska tillhandahållas. Syftet är att tydliggöra att vuxenutbildningen inte ska spegla ungdomsskolan och att det inte alltid finns ett i förväg bestämt innehåll i utbildningen. Utformningen av och innehållet i utbildningarna behöver därför inte vara identiska med ungdomsskolans. Däremot är det viktigt att framhålla att utbildningarna inom komvux och ungdomsskolan ska motsvara varandra.<sup>13</sup>

Hemkommunen ansvarar för att de som har rätt att delta i komvux på grundläggande nivå och önskar det får delta i sådan utbildning. Varje kommun ska aktivt verka för att nå de vuxna i kommunen som har rätt att delta i komvux på grundläggande nivå och för att motivera dem att delta i sådan utbildning.<sup>14</sup> Utbildningen är en rättighet för den som saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan. Syftet med komvux på grundläggande nivå är i princip detsamma som i tidigare styr-dokument men annorlunda formulerad:

---

<sup>10</sup> 20 kap. 3 § skollagen.

<sup>11</sup> 20 kap. 2 § skollagen.

<sup>12</sup> Prop. 2009/10:165.

<sup>13</sup> Prop. 2009/10:165.

<sup>14</sup> 20 kap. 10 § skollagen.

Utbildning på grundläggande nivå syftar till att ge vuxna sådana kunskaper som de behöver för att delta i samhälls- och arbetslivet. Den syftar också till att möjliggöra fortsatta studier. Utbildning på gymnasial nivå syftar till att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen i gymnasieskolan ska ge.<sup>15</sup>

För varje elev ska det finnas en individuell studieplan.<sup>16</sup> Tidigare fanns denna bestämmelse i förordningen om kommunal vuxenutbildning.<sup>17</sup> Genom att flytta bestämmelsen från förordning till lag betonas betydelsen av en individuell studieplan för eleven.

Validering lyfts fram som en möjlighet för eleverna inom komvux. En elev ska kunna få sina kunskaper och sin kompetens validerade. Validering definieras som en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats.<sup>18</sup> Detta är första gången som en definition av begreppet validering presenteras i lagtext.

### Tillträde till utbildning på grundläggande nivå

I skollagen anges att en vuxen har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå från och med andra kalenderhalvåret det år då han eller hon fyller 20 år, om han eller hon är bosatt i landet, saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.<sup>19</sup> Även den som är yngre än 20 år kan vara behörig om det finns särskilda skäl.

Förarbetena till skollagen nämner som exempel situationen där en 19-årig elev precis ska påbörja studier på gymnasial nivå eller en elev som redan bildat familj eller på annat sätt tagit ett avgörande steg in i vuxen världen. I dessa fall ska elevens hela utbildningstid kunna genomföras inom vuxenutbildningen.<sup>20</sup>

Den som har rätt att delta i komvux på grundläggande nivå har rätt att delta i undervisningen även i en annan kommun än hemkommunen. Den som vill delta i utbildning anmäler detta till sin hemkommun.<sup>21</sup> Att kommunerna är skyldiga att ta emot den

---

<sup>15</sup> 20 kap. 4 § skollagen.

<sup>16</sup> 20 kap. 8 § skollagen.

<sup>17</sup> 2 kap. 13 § förordningen om kommunal vuxenutbildning.

<sup>18</sup> 20 kap. 32 § skollagen.

<sup>19</sup> 20 kap. 11 § skollagen.

<sup>20</sup> Prop. 2009/10:165.

<sup>21</sup> 20 kap. 11 § skollagen.

som uppfyller villkoren i skollagen innebär att det inte finns urvalsregler för sökande till komvux på grundläggande nivå.

En person kan sakna sådana kunskaper som uppnås i grundskolan trots att personen tidigare fullföljt en grundskoleutbildning, t.ex. om en längre tid förflutit sedan personen genomgick utbildningen. Om en elev tidigare genomgått en kurs utan att uppnå godkänt betyg kan eleven på nytt ges möjlighet att studera kursen om elevens personliga förhållanden har ändrats så att denne numera bedöms kunna tillgodogöra sig utbildningen. Kriteriet att den vuxne ska ha förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen fanns inte i 1985 års skollag. En kommun är alltså inte skyldig att ta emot en sökande som saknar kunskaper som uppnås i grundskolan om kommunen bedömer att han eller hon inte kommer att nå målen. Så kan till exempel vara fallet om den sökande vill gå om en kurs som han eller hon redan har läst.

Även vuxna med utvecklingsstörning kan antas till utbildning inom komvux på grundläggande nivå, om personen har förutsättningar att klara av utbildningen. I 1985 års skollag angavs att bestämmelserna om komvux inte gällde vuxna som behövde undervisning motsvarande den i obligatoriska eller frivilliga särskolan.<sup>22</sup>

### 2.3.2 Förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning

#### Studie- och yrkesvägledning

Förordningen om vuxenutbildning har till stora delar samma materiella innehåll som förordningen om kommunal vuxenutbildning men förtydligar och betonar vissa förhållanden, t.ex. tillgången till studie- och yrkesvägledning. En elev ska i samband med utarbetandet av en individuell studieplan erbjudas studie- och yrkesvägledning. I vägledningen ska det ingå information om möjligheter till fortsatta studier, arbetslivets kompetens- och rekryteringsbehov samt studieekonomiska förutsättningar.<sup>23</sup>

Förordningen om vuxenutbildning anger att utformningen av utbildningen ska göra det möjligt för den enskilde att kombinera studier inom vuxenutbildningens skolformer.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> 11 kap. 3 § skollagen.

<sup>23</sup> 2 kap. 16 § förordningen om vuxenutbildning.

<sup>24</sup> 1 kap. 3 § förordningen om vuxenutbildning.



## Validering

Validering får ske inom ramen för alla kurser och ska utgå från elevens förutsättningar och behov. En elev som har genomgått validering för en del av en kurs behöver inte delta i undervisningen i den delen av kursen.<sup>25</sup> Eleven ges dock ingen rätt till validering. I skollagen betonas elevernas möjligheter att få sina kunskaper validerade och förordningen om vuxenutbildning anger på vilket sätt detta kan genomföras. Elevernas möjligheter till validering av tidigare kunskaper och kompetenser har stärkts i förhållande till de äldre reglerna.

## Kurser och verksamhetspoäng

Inom komvux på grundläggande nivå finns det nationella kurser. För varje kurs ska det finnas en kursplan. I förordningen om vuxenutbildning anges att det i kursplanen ska framgå kursens syfte, centrala innehåll, kunskapskrav och omfattning i form av verksamhetspoäng.<sup>26</sup> Skolverket har till följd av detta tagit fram nya kursplaner för samtliga kurser inom komvux på grundläggande nivå.

Inom komvux finns förutom nationella kurser också orienteringskurser.<sup>27</sup> En orienteringskurs får inte överstiga 200 verksamhetspoäng<sup>28</sup> Orienteringskurser ska svara mot sådana behov som inte tillgodoses av en nationell kurs och ha ett eller flera av följande syften:

- medverka till väl underbyggda beslut om studie- eller yrkesval,
- ge ökade studietekniska färdigheter,
- utgöra en introduktion till kurser inom olika kunskapsområden, eller
- ge tillfälle till validering.

---

<sup>25</sup> 2 kap. 8 § förordningen om vuxenutbildning.

<sup>26</sup> 2 kap. 11 § förordningen om vuxenutbildning.

<sup>27</sup> 2 kap. 3 § förordningen om vuxenutbildning.

<sup>28</sup> 2 kap. 6 § förordningen om vuxenutbildning.

En veckas heltidsstudier motsvarar 20 verksamhetspoäng.<sup>29</sup> De mest omfattande kurserna är svenska respektive svenska som andraspråk, som omfattar 1 000 verksamhetspoäng vardera.

### Utbildning kontinuerligt under året

Att utbildningen ska bedrivas kontinuerligt under hela året betonas särskilt i förordningen.<sup>30</sup> Det bör därmed finnas möjlighet för elever som önskar det att ta del av vuxenutbildningen under hela året utan avbrott för t.ex. sommarlov.

#### 2.3.3 Läroplan Lvux12

Den nya läroplanen för vuxenutbildningen<sup>31</sup> (Lvux12) trädde i kraft den 1 januari 2013. Den ska tillämpas på kurser, delkurser och gymnasiearbeten som har påbörjats efter den 30 juni 2012.

I läroplanen anges att utbildningen måste anpassas utifrån individens behov och förutsättningar och kan variera till längd och till innehåll. Vidare lyfts strävan efter flexibla lösningar när det gäller organisation, arbetsätt och arbetsformer fram som viktiga delar i sättet att genomföra vuxenutbildningen.<sup>32</sup> Det är vuxenutbildningens ansvar att varje elev får stöd och undervisning utifrån sina individuella utbildningsmål, behov och förutsättningar.<sup>33</sup>

En elev i vuxenutbildningen kan ha behov av att kombinera studier i flera av de skolformer som ingår i vuxenutbildningen. Det förutsätter att det finns en nära samverkan mellan de olika skolformerna. Vuxenutbildningen ska även samverka med verksamheter som hör till arbetslivet, yrkeshögskolan, folkhögskola och universitet samt med samhället i övrigt.<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> 2 kap. 1 och 2 §§ förordningen om vuxenutbildning.

<sup>30</sup> 2 kap. 25 § förordningen om vuxenutbildning.

<sup>31</sup> Förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.

<sup>32</sup> Avsnitt 1 förordningen om läroplan för vuxenutbildningen.

<sup>33</sup> Avsnitt 2.1 förordningen om läroplan för vuxenutbildningen.

<sup>34</sup> Avsnitt 2.2 förordningen om läroplan för vuxenutbildningen.

### 2.3.4 Det nya betygssystemet

Den 1 juli 2012 infördes ett nytt betygssystem inom komvux. För studier inom komvux på grundläggande nivå ska betyg sättas på varje avslutad kurs.<sup>35</sup> Betygsskalan har fem godkända steg; E, D, C, B och A, och ett steg motsvarande icke godkänt, F. Om läraren saknar underlag för bedömning av elevens kunskaper på grund av elevens bristande deltagande ska betyg inte sättas.<sup>36</sup> Preciserade kunskapskrav finns för tre av betygen: E, C och A. Betygsskalan anger inga preciserade kunskapskrav för betygen D och B.

Eleverna ska bedömas utifrån sina kunskaper. Det är inte bara de kunskaper som eleverna tillägnat sig under lektioner i den berörda kursen som ska ligga till grund för bedömningen. Kunskaper kan också utvecklas i andra sammanhang. Enligt läroplanerna ska läraren vid betygssättningen utnyttja all tillgänglig information om elevens kunskaper i förhållande till de nationella kunskapskraven och göra en allsidig bedömning av de kunskaper eleven visar.<sup>37</sup>

## 2.4 Skolverket och Skolinspektionen

### 2.4.1 Skolverket

Skolverket är förvaltningsmyndighet för skolväsendet. Myndigheten ska genom sin verksamhet främja att alla barn, elever och vuxenstuderande får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barns utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för elever och vuxenstuderande.<sup>38</sup>

En av Skolverkets uppgifter är att ge stöd till skolhuvudmännen i deras utvecklingsarbete. Det kan handla om generella utvecklingsinsatser som är motiverade utifrån brister och problem, men det kan också handla om stöd i arbetet med värdegrund, jämställdhet, betyg och bedömning.

Skolverket ansvarar för att fördela och utvärdera statsbidrag för att stimulera måluppfyllelse och för att säkra kvaliteten i verksamheten.

---

<sup>35</sup> 20 kap. 25 § skollagen.

<sup>36</sup> 20 kap. 29 § skollagen.

<sup>37</sup> Avsnitt 2.3 förordningen om läroplan för vuxenutbildningen.

<sup>38</sup> Förordning (2011:555) med instruktion för Statens skolverk.

Skolverket utformar nationella prov för grundskolan, gymnasiala utbildningar och sfi. Myndigheten utfärdar också föreskrifter och allmänna råd. Verket ger även ut olika typer av stöddokument, t.ex. kommentarmaterial om läroplaner och liknande.

Kompetensutveckling är en annan viktig del i Skolverkets verksamhet. Skolverket ansvarar bl.a. för den statliga rektorsutbildningen och satsningar på förskolläraryrket och lärarfortbildning.

Skolverket har även ansvar för uppföljning och utvärdering. Uppföljningen och utvärderingen ska öka kunskapen om hur utbildningarna och verksamheterna har utvecklats i förhållande till de nationella målen. Skolverket ansvarar även för den officiella statistiken på skolområdet.

## 2.4.2 Skolinspektionen

Skolinspektionen granskar, bedömer ansökningar och utfärdar tillstånd om att driva fristående skolor. Skolinspektionen har tillsynsansvar för förskola, skola, fritidshem, vuxenutbildning och annan pedagogisk verksamhet. Målet är en likvärdig utbildning av god kvalitet i en trygg miljö.<sup>39</sup>

Skolinspektionens regelbundna tillsyn berör alla kommunala och fristående skolor från förskola till vuxenutbildning. Utbildningsverksamheten granskas på en rad punkter. I ett beslut anges inom vilka områden skolan inte uppfyller de nationella kraven.

Förutom den regelbundna tillsynen genomför Skolinspektionen riktad tillsyn, flygande inspektioner och kvalitetsgranskningar av särskilt utpekade områden.

## 2.5 Statistik om komvux på grundläggande nivå

### 2.5.1 Inledning och definitioner

I följande avsnitt beskrivs komvux på grundläggande nivå utifrån uppgifter i den nationella statistiken. Främst beskrivs vilka studerande som studerar på grundläggande nivå, förändringar i studerandegruppen över tid, studieresultat, hur lång tid studierna

---

<sup>39</sup> Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

pågår och kombinationer med andra studier. En beskrivning av de studerandes ekonomiska situation finns i kapitel 7 och studiemedelstagarna på grundläggande nivå beskrivs i kapitel 8.

Uppgifterna i detta avsnitt bygger till viss del på den officiella statistik som årligen publiceras av Skolverket. Som underlag används också statistik som Skolverket 2012 presenterade i rapporten *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. En studie av nationell statistik och kommunal praktik*. Skolverket har därutöver tagit fram statistikuppgifter på förfrågan från utredningen.

Eftersom vuxenutbildningen är flexibelt utformad behövs ofta flera mått för att ge en bra bild av verksamheten. En studerande kan studera inom flera skolformer och på flera nivåer samtidigt. Det finns inte heller någon given slutpunkt för när studierna kan anses vara avslutade, då det är fullt möjligt för en studerande att återuppta studierna efter en kortare eller längre tids uppehåll.

I den officiella statistiken över komvux skiljs mellan elever och kursdeltagare. En *elev* studerar en eller flera kurser under ett år. I de fall där en elev studerar kurser både på grundläggande och på gymnasial nivå räknas eleven till den nivå där han eller hon har studerat flest verksamhetspoäng under året. Det medför att antalet elever på varje enskild nivå underskattas. På varje kurs som en elev deltar räknas han eller hon som en *kursdeltagare*.

Ett alternativt sätt att presentera uppgifter är genom att utgå från s.k. *nybörjare*. En studerande räknas i statistiksammanhang som nybörjare det år då han eller hon för första gången påbörjar studier inom en skolform. Nybörjare kan sedan följas under flera års tid och på så sätt ges en bild av hela individens studiesituation. En nackdel är att uppgifterna inte blir lika aktuella. Vissa av de statistikuppgifter som Skolverket har tagit fram åt utredningen avser nybörjare 2006, som följs under perioden 2006–2010.

I detta avsnitt används fortsättningsvis begreppen elev, kursdeltagare och nybörjare för att beskriva olika aspekter av komvux på grundläggande nivå.

## 2.5.2 Antal elever på grundläggande nivå

### Elever på grundläggande nivå i minoritet i komvux

År 2011 studerade närmare 200 000 elever inom komvux. Av dessa studerade 33 000 huvudsakligen på grundläggande nivå, vilket motsvarar 17 procent av hela elevgruppen.

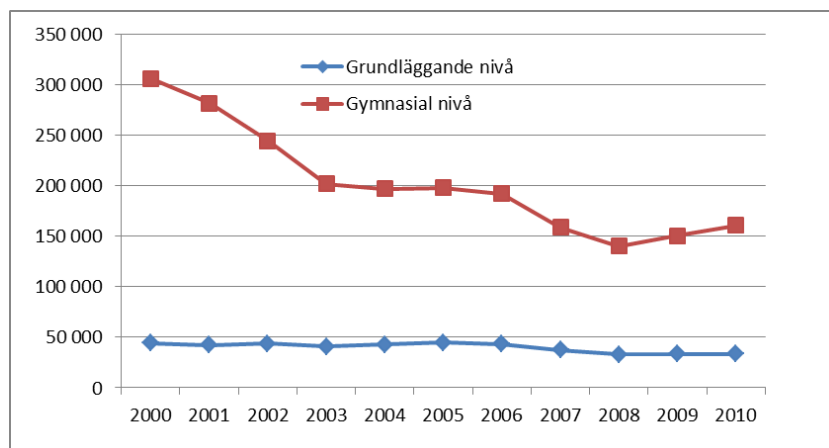
**Tabell 2.1** Elever och kursdeltagare inom komvux, fördelat på utbildningsnivå, 2011

	Elever		Kursdeltagare	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Grundläggande nivå	32 965	17	79 869	10
Gymnasial nivå	165 207	83	759 288	90
<b>Totalt</b>	<b>198 172</b>	<b>100</b>	<b>839 157</b>	<b>100</b>

*Källa:* Skolverkets officiella statistik.

Över tid har antalet elever som studerar på grundläggande nivå minskat. År 2000 studerade drygt 44 000 elever inom komvux på grundläggande nivå. Framför allt minskade antalet elever mellan åren 2005 och 2008. Eleverna på gymnasial nivå har nästan halverats under samma tidsperiod. Detta föregicks dock av en kraftig elevökning under andra halvan av 1990-talet, mycket som en följd av satsningen på Kunskapslyftet. Antalet elever på den grundläggande nivån ökade inte på motsvarande sätt under Kunskapslyftet.

Diagram 2.1 Antal elever inom komvux, fördelat på utbildningsnivå, 2000–2010



Källa: Skolverket (2011).

### Fler elever på grundläggande nivå än vad statistiken visar

Antalet elever som studerar kurser på grundläggande nivå i komvux varje år är fler än vad som framgår av Skolverkets officiella statistik. Det beror på att eleverna i statistiken räknas till den nivå där de studerade till övervägande del. Om även de som till övervägande del studerade på gymnasial nivå medräknas ökar antalet elever på grundläggande nivå markant. Enligt Skolverkets bearbetning av statistik åt utredningen var det totalt 43 326 elever som studerade minst en kurs på grundläggande nivå 2010, vilket är närmare 10 000 fler än de 33 561 elever som anges i den officiella statistiken det året. Vid tolkning av statistiken är det viktigt att ha vetskap om att elevantalet är underskattat. De uppgifter som redovisas i de följande avsnitten utgår dock, i enlighet med prioriteringen i den officiella statistiken, från elever som till övervägande del läser på grundläggande nivå.

#### 2.5.3 Bakgrundsuppgifter om elever på grundläggande nivå

I detta avsnitt beskrivs eleverna på grundläggande nivå och förändringar i elevgruppen över tid. Redovisningen bygger främst

på uppgifter som Skolverket har tagit fram åt utredningen. Uppgifterna överensstämmer till största del med uppgifterna i den officiella statistiken.<sup>40</sup>

### En majoritet är kvinnor

En majoritet av eleverna i komvux är kvinnor. År 2011 var 63 procent av eleverna både på grundläggande och på gymnasial nivå kvinnor enligt Skolverkets officiella statistik. Andelen kvinnor har varit relativt stabil under den senaste tioårsperioden.

### Nio av tio är födda utomlands

*Irak är det vanligaste födelselandet*

En stor majoritet av de som studerar inom komvux på grundläggande nivå är födda utomlands. År 2011 var 90 procent av eleverna födda utomlands. Irak var det vanligaste födelselandet bland elever på grundläggande nivå detta år. Totalt hade drygt 5 500 elever Irak som sitt födelseland, vilket motsvarar 16 procent av samtliga elever det året. Därefter var Sverige (10 procent), Somalia (åtta procent) och Iran (fem procent) de vanligaste födelseländerna.

På gymnasial nivå är andelen utlandsfödda betydligt lägre. Enligt Skolverkets officiella statistik var 30 procent av eleverna på gymnasial nivå 2011 födda utomlands.

---

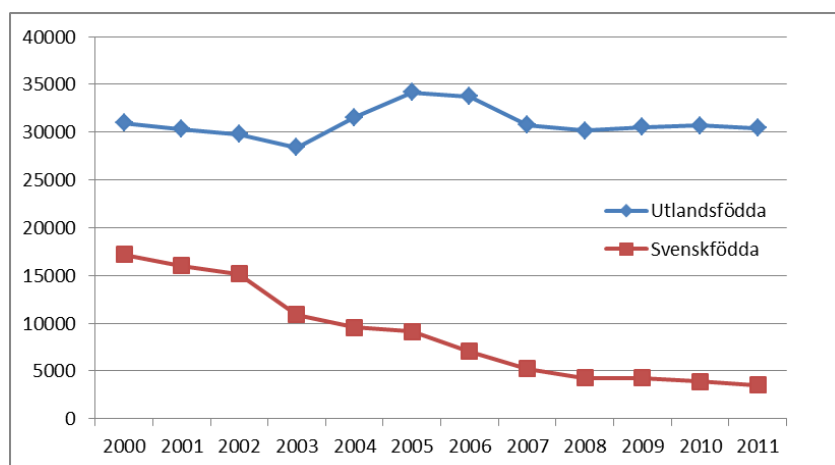
<sup>40</sup> De uppgifter som Skolverket har tagit fram åt utredningen inkluderar något fler elever än vad som anges i den officiella statistiken. Totalt omfattar materialet 33 975 elever, jämfört med 32 965 elever i den officiella statistiken samma år. Denna skillnad beror enligt Skolverket bl.a. på att eleverna har prioriterats på olika sätt i de fall där en elev har samma antal verksamhetspoäng på grundläggande som på gymnasial nivå.



### Antalet svenskfödda elever har minskat kraftigt

Andelen utlandsfödda elever inom komvux på grundläggande nivå har ökat kraftigt sedan 1990-talet, från 64 procent 2000 till 90 procent 2011. Framst beror ökningen på att de svenskfödda eleverna har minskat mycket kraftigt i antal, från cirka 17 200 till 3 500. Under samma tidsperiod har antalet utlandsfödda elever varit relativt oförändrat. En möjlig förklaring till att antalet svenskfödda elever har minskat är att satsningen på Kunskapslyftet 1997–2002 fångade upp många kortutbildade. En annan förklaring är att individuella program i gymnasieskolan (numera ersatta av introduktionsprogram) har varit ett alternativ för ungdomar som saknar grundskolekompetens.<sup>41</sup>

**Diagram 2.2** Antal utlandsfödda och svenskfödda elever inom komvux på grundläggande nivå, 2000–2011



Källa: Skolverkets bearbetning av statistik för utredningens räkning.

### Elever födda i Sverige är ofta unga

Elever som studerar på grundläggande nivå inom komvux är i genomsnitt något äldre än elever på gymnasial nivå. År 2011 var medianåldern för elever på grundläggande nivå 32 år. Hälften av eleverna var alltså 32 år eller äldre. Knappt två av tio var yngre än 25 år.

<sup>41</sup> Skolverket (2012b).

Åldersfördelningen skiljer sig markant åt mellan elever som är födda i Sverige och elever som är födda utomlands, då de svenskfödda eleverna i regel är betydligt yngre. År 2011 var 45 procent av de svenskfödda eleverna yngre än 25 år. Bland de utlandsfödda eleverna var motsvarande andel 15 procent. Jämfört med 2000 har andelen svenskfödda elever som är yngre än 25 år ökat kraftigt, från 19 till 45 procent.

**Tabell 2.2** Bakgrundsuppgifter om elever på grundläggande nivå i komvux, fördelat efter om eleven är svensk- eller utlandsfödd, procent, 2011

		Född utomlands	Född i Sverige
Kön	Kvinna	65	58
	Man	35	42
Ålder	–24 år	15	45
	25–34 år	44	27
	35–44 år	28	12
	45 år–	13	16
Utbildnings- bakgrund	Förgymnasial	27	60
	Gymnasial	28	31
	Eftergymnasial	41	4
	Okänd	4	4

*Källa:* Skolverkets bearbetning av statistik för utredningens räkning.

### Många utlandsfödda elever har hög tidigare utbildning

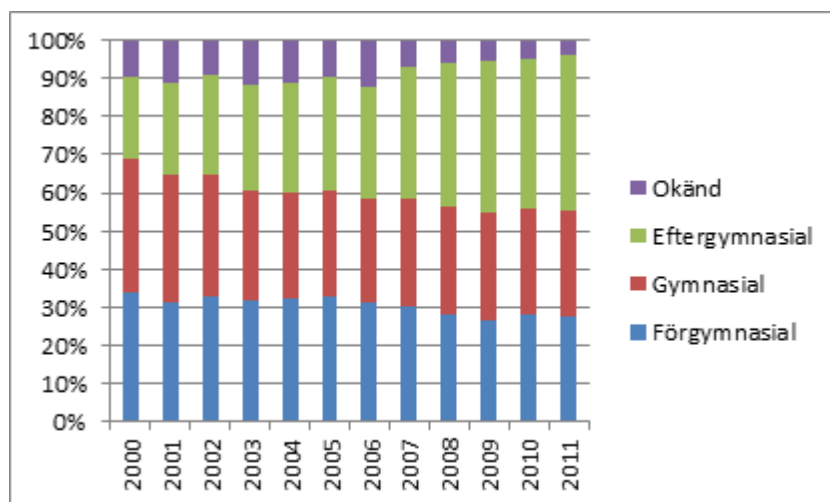
Det finns en stor spridning i utbildningsbakgrund hos de elever som läser inom komvux på grundläggande nivå. År 2011 hade drygt en tredjedel (37 procent) av eleverna högskoleutbildning enligt Skolverkets bearbetning av statistik till utredningen, vilket definieras som motsvarande en termin eller mer på en eftergymnasial utbildning. Därutöver hade 28 procent en gymnasieutbildning och 31 procent hade en förgymnasial utbildning. För fyra procent saknades uppgift om högsta utbildningsnivå.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Jämfört med de uppgifter som publiceras i den officiella statistiken är andelen som har okänd utbildningsbakgrund lägre i de uppgifter som Skolverket har tagit fram åt utredningen. Det beror enligt Skolverket på att uppgiften om utbildningsbakgrund är mer uppdaterad i bearbetningen jämfört med i den officiella statistiken.

Utbildningsbakgrunden skiljer sig mycket åt mellan svenskfödda och utlandsfödda elever. Av de svenskfödda eleverna hade 60 procent högst förgymnasial utbildning 2011 och 31 procent hade högst gymnasial utbildning. Bland de utlandsfödda eleverna hade hela 41 procent eftergymnasial utbildning och bara 27 procent förgymnasial utbildning. Det är därmed i de allra flesta fall utlandsfödda elever som har en hög tidigare utbildning. Den främsta orsaken till att många med en hög tidigare utbildning studerar på grundläggande nivå är att de behöver lära sig det svenska språket. Högutbildade som studerar på grundläggande nivå i komvux analyseras närmare i avsnitt 5.5.

Över tid har andelen högutbildade ökat bland de utlandsfödda elever som läser på grundläggande nivå. Under 2000 var 21 procent av de utlandsfödda eleverna högutbildade, jämfört med 41 procent 2011. Under samma tidsperiod har andelarna med förgymnasial eller gymnasial utbildning minskat. Det är också en lägre andel med okänd utbildningsbakgrund 2011.

**Diagram 2.3** Utbildningsbakgrund hos utlandsfödda elever på grundläggande nivå i komvux, procent, 2000–2011



Källa: Skolverkets bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Bland de svenskfödda eleverna har andelen högutbildade varit konstant låg under åren 2000–2011, mellan fyra och sju procent. Andelen svenskfödda elever med endast förgymnasial utbildning har däremot ökat från 39 procent 2000 till 60 procent 2011.

#### 2.5.4 Organisering av verksamheten

År 2011 bedrevs komvux på grundläggande nivå i 246 av Sveriges 290 kommuner. Antalet elever som varje år studerar inom komvux på grundläggande nivå varierar mellan olika kommuner, från enstaka elever i mindre kommuner till flera tusen elever i storstads-kommunerna.

De kurser på grundläggande nivå som anordnades i flest kommuner 2011 var svenska som andraspråk, engelska och matematik. Totalt anordnade 234 av de 246 kommunerna dessa kurser. Även svenska och samhällskunskap anordnades av en klar majoritet av kommunerna. Orienteringskurser anordnades i drygt hälften av kommunerna som bedrev utbildning på grundläggande nivå, medan det var mycket ovanligt att anordna kurser inom något av de övriga ämnena.

**Tabell 2.3** Antal kommuner som gav kurser på grundläggande nivå, 2011

Kurs	Antal kommuner
Svenska som andraspråk	234
Engelska	234
Matematik	234
Svenska	207
Samhällskunskap	189
Orienteringskurs	131
Historia	32
Religionskunskap	22
Hem- och konsumentkunskap	20
Biologi	15
Övriga kurser	33
<b>Totalt</b>	<b>246</b>

*Källa:* Skolverkets officiella statistik.

Majoriteten av kommunerna som bedrev komvux på grundläggande nivå anordnade utbildningen i egen regi. 81 procent av de kommuner som bedrev utbildning på grundläggande nivå 2010 hade all verksamhet i egen regi. Endast i fem procent av kommunerna anordnades en majoritet av verksamheten hos externa utbildningsanordnare.<sup>43</sup>

Över tid har andelen kursdeltagare som studerar hos en extern utbildningsanordnare ökat. År 2011 studerade 20 procent av kursdeltagarna inom komvux på grundläggande nivå hos en annan utbildningsanordnare än kommunen, jämfört med nio procent tio år tidigare. Det är dock en betydligt lägre andel än på gymnasial nivå, där 44 procent av kursdeltagarna studerade hos en extern utbildningsanordnare 2011.

### 2.5.5 Innehåll i studierna

#### Ett fåtal kurser dominerar

Även om kurser inom tolv kunskapsområden ges på grundläggande nivå domineras utbildningen i praktiken av kurser i svenska som andraspråk, engelska, matematik, samhällskunskap och svenska, samt av orienteringskurser. Totalt studerade nästan samtliga av de närmare 80 000 kursdeltagarna på grundläggande nivå någon av dessa kurser 2011.

**Tabell 2.4 Kursdeltagare på kurser i komvux på grundläggande nivå, antal och andel (procent), 2011**

Kurs	Antal	Andel
Svenska som andraspråk	27 885	35
Engelska	17 923	22
Matematik	13 143	16
Orienteringskurs	10 836	14
Samhällskunskap	5 682	7
Svenska	2 656	3
Hem- och konsumentkunskap	439	1
Historia	341	0
Religionskunskap	196	0

<sup>43</sup> Skolverket (2012b).

Biologi	175	0
Övriga kurser	593	1
<b>Totalt</b>	<b>79 869</b>	<b>100</b>

*Källa:* Skolverkets officiella statistik.

Enligt den officiella statistiken läste varje elev i genomsnitt 2,4 kurser 2011. Eftersom varje elev i genomsnitt läser fler än en kurs är det även intressant att veta hur stor andel av eleverna som läser respektive kurs. Skolverkets bearbetning av statistiken visar att majoriteten av eleverna på grundläggande nivå 2011 läste kursen svenska som andraspråk. Därefter var engelska, matematik och orienteringskurs de kurser som flest elever studerade under året.

Elever födda i Sverige och utomlands studerar delvis olika kurser. En majoritet av de utlandsfödda eleverna studerade svenska som andraspråk 2011. Bland elever födda i Sverige var matematik den vanligaste kursen – drygt hälften läste en kurs i matematik under året. Engelska var relativt vanligt både bland elever födda i Sverige och utomlands.

**Tabell 2.5** Andel (procent) av eleverna som läst en viss kurs, fördelat efter om eleven är född utomlands eller i Sverige, 2011

	Född utomlands	Född i Sverige	Totalt
Svenska som andraspråk	72	5	65
Engelska	37	45	38
Matematik	27	55	30
Orienteringskurs	22	27	22
Samhällskunskap	14	14	14
Svenska	3	38	7

*Källa:* Skolverkets bearbetning av statistik för utredningens räkning.

### Hälften studerade en enda kurs

Skolverket har tagit fram uppgifter åt utredningen om vilka kurser eleverna kombinerar. Uppgifterna avser elever som hade sin första kursstart på grundläggande nivå i komvux 2006, s.k. nybörjare. Eftersom nybörjare är samtliga som påbörjade studier på grundläggande nivå under ett år ingår även de elever som till övervägande del studerade kurser på gymnasial nivå.

Hälften av nybörjarna 2006 studerade bara en enda kurs<sup>44</sup> på grundläggande nivå under åren 2006–2010. Det finns vissa skillnader mellan olika elevgrupper när det gäller antal kurser, bl.a. beroende på födelse-land. Drygt hälften av de utlandsfödda eleverna studerade fler än en kurs, jämfört med en tredjedel av de svenskfödda eleverna. Personer äldre än 45 år studerade också ofta bara en kurs.

**Tabell 2.6 Andel (procent) av nybörjarna på grundläggande nivå 2006 som läst en respektive flera kurser, fördelat efter kön, ålder, utbildningsbakgrund och födelse-land**

		En kurs	Flera kurser
Kön	Kvinna	49	51
	Man	54	46
Åldersfördelning	–24 år	49	51
	25–34 år	45	55
	35–44 år	50	50
	45 år–	68	32
Utbildnings- bakgrund	Förgymnasial	47	53
	Gymnasial	59	41
	Eftergymnasial	45	55
	Okänd	50	50
Födelse-land	Född utomlands	46	54
	Född i Sverige	67	33
<b>Samtliga</b>		<b>51</b>	<b>49</b>

*Källa:* Skolverkets bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Av Skolverkets rapport om utbildning på grundläggande nivå framgår vilka kurser och kombinationer av kurser som är vanligast.<sup>45</sup> Enligt rapporten var det vanligast att elever 2006 studerade en kurs i svenska som andraspråk, engelska eller matematik, alternativt en orienteringskurs. Bland de nybörjare som läste fler än en kurs var det vanligast att kombinera svenska som andraspråk med någon av de ovan nämnda kurserna.

<sup>44</sup> Med en kurs avses i detta sammanhang studier i ett visst ämne. I de enstaka fall där en elev har läst samma kurs flera gånger räknas detta som att eleven bara har läst en kurs.

<sup>45</sup> Skolverket (2012b). Skolverket har utgått från en lite annan målgrupp än de uppgifter som beskrivits ovan, men skillnaderna i utfall torde vara relativt små.

**Tabell 2.7 Vanligaste kurser eller kombinationer av kurser på grundläggande nivå, andel av eleverna (procent), 2006–2010<sup>1</sup>**

Kurser och kombinationer	Andel
Svenska som andraspråk	22
Orienteringskurs	11
Engelska	9
Matematik	5
Svenska som andraspråk+ orienteringskurs	5
Svenska som andraspråk+ engelska	4
Svenska som andraspråk+ matematik	3
Svenska	2

<sup>1</sup> Avser samtliga elever 2006 och den eller de kurser dessa elever studerade under perioden 2006–2010.

*Källa:* Skolverket (2012b).

### Ovanligt med studier på kvällstid eller under flexibla former

Enligt den officiella statistiken är det relativt ovanligt att kurser inom komvux på grundläggande nivå ges på kvällstid eller utan schemalagd undervisning.<sup>46</sup> Under 2011 studerade sex procent av kursdeltagarna på grundläggande nivå en kurs som var förlagd till kvällstid. Skolverkets bearbetning av statistik till utredningen visar att studier på kvällstid framför allt förekom i kurserna svenska som andraspråk och engelska.

Det är mer ovanligt med kurser utan schemalagd undervisning, t.ex. distansundervisning. År 2011 rapporterades att tre procent av kursdeltagarna på grundläggande nivå studerade under sådana former. Denna andel har varit stabil under de senaste fyra åren. Andelen som läste utan schemalagd undervisning var högst i kurserna svenska (fem procent) och svenska som andraspråk (fyra procent).

<sup>46</sup> Kvällstid definieras i Skolverkets officiella statistik som att kursen startade kl. 18.00 eller senare. Ej schemalagd undervisning definieras som undervisning som ej schemalagts som dag- eller kvällskurs, t.ex. ej schemalagd distansundervisning eller undervisning som anordnas under andra flexibla former.



**Tabell 2.8** Andel (procent) av kursdeltagarna på grundläggande nivå som studerar på kvällstid eller utan schemalagd undervisning, fördelat efter kurs, 2011

Kurs	Kvällstid	Utan schemalagd undervisning
Svenska som andraspråk	9	4
Engelska	9	2
Orienteringskurser	1	2
Matematik	1	2
Samhällskunskap	0	1
Svenska	0	5
<b>Totalt</b>	<b>6</b>	<b>3</b>

*Källa:* Skolverkets bearbetning av statistik för utredningens räkning.

På gymnasial nivå var det en lägre andel av kursdeltagarna 2011 som hade läst en kurs på kvällstid (två procent). Däremot hade 15 procent läst en kurs utan schemalagd undervisning.

### 2.5.6 Studieresultat

Det resultatmått som publiceras i den officiella statistiken för studerande på grundläggande nivå är andelen kursdeltagare som har slutfört eller avbrutit kursen, samt andelen som fortsatt kursen under följande kalenderår.<sup>47</sup> Statistik om betyg samlas visserligen in men presenteras inte eftersom kvaliteten bedöms vara allt för dålig.<sup>48</sup>

År 2011 var det enligt den officiella statistiken 60 procent av kursdeltagarna som slutförde den kurs de läste, 24 procent som avbröt kursen och 16 procent som antogs fortsätta under nästa kalenderår. Kursdeltagare som läste en orienteringskurs, en kurs i samhällskunskap eller en övrig kurs slutförde i högst utsträckning sina kurser. Andelen avbrott var högst i kurserna engelska och svenska. I svenska som andraspråk avbröt 21 procent kursen jämfört med 30 procent som avbröt sin kurs i engelska.

<sup>47</sup> Att kursdeltagaren antas fortsätta kursen innebär att han eller hon inte har slutfört kursen men inte heller har avbrutit den. Kursdeltagaren antas då fortsätta kursen under nästa kalenderår, även om det i praktiken inte alltid blir så.

<sup>48</sup> Avsaknaden av betygsstatistik på grundläggande nivå diskuteras i avsnitt 4.1.

**Tabell 2.9** Andel (procent) av kursdeltagarna på grundläggande nivå som slutfört, avbrutit eller fortsätter sin kurs, fördelat efter kurs, 2011

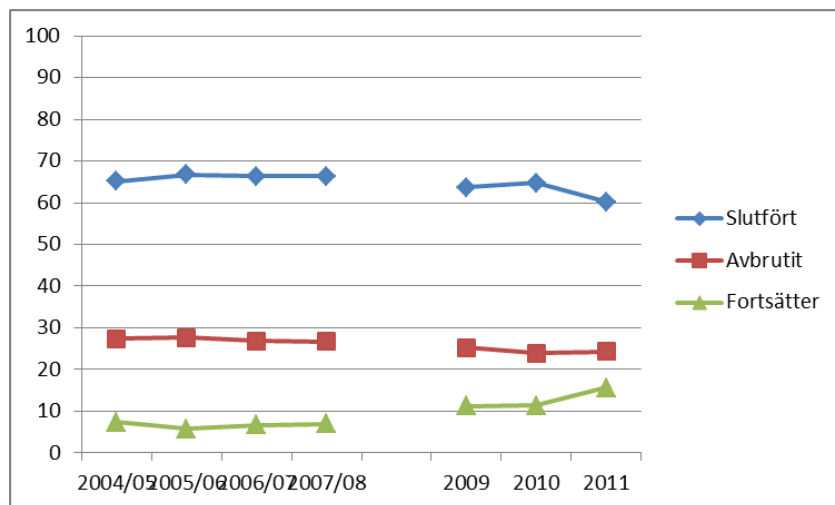
	Slutfört kurs	Avbrutit kurs	Fortsätter kursen nästa kalenderår
Svenska som andraspråk	60	21	19
Engelska	53	30	18
Matematik	58	26	15
Orienteringskurs	70	21	9
Samhällskunskap	68	22	10
Svenska	56	30	14
Övriga kurser	71	23	6
<b>Totalt</b>	<b>60</b>	<b>24</b>	<b>16</b>

*Källa:* Skolverkets officiella statistik.

Sett över tid har andelen kursdeltagare som slutför en kurs varit relativt stabil och likaså andelen som avbryter en kurs. År 2011 har det dock skett en förändring, där andelen som slutfört en kurs har minskat och andelen som antas fortsätta kursen nästa kalenderår har ökat. Det framgår inte av Skolverkets beskrivning av statistiken vad denna förändring kan bero på.<sup>49</sup>

<sup>49</sup> En förklaring kan vara hur kurserna förläggs i tid, t.ex. om fler kurser än tidigare fortsätter efter årsskiftet, eller hur uppgifterna rapporteras in till Skolverket.

Diagram 2.4 Andel (procent) av kursdeltagarna på grundläggande nivå som slutfört, avbrutit eller fortsätter sin kurs, läsåren 2004/05-2007/08 och kalenderåren 2009-2011



Källa: Skolverkets officiella statistik.

## 2.5.7 Studietider och avbrott

### Svårt att beräkna studietider

Det är inte helt enkelt att beräkna genomsnittliga studietider för studerande inom komvux. Beroende på hur studietiden beräknas kan det bli stora skillnader i utfall. Uppgifter om genomsnittlig studietid påverkas bl.a. av hur många kurser en studerande läser och i vilken studietakt. Kvaliteten i uppgifter om studietid på kurser är också osäker. Skolverket samlar in uppgifter om *planerad* studietid, vilket inte behöver överensstämma med den faktiska studietiden. Uppgifter om studietider bör därför tolkas med försiktighet.

I Skolverkets rapport om komvux på grundläggande nivå<sup>50</sup> beräknas den genomsnittliga studietiden för elever som påbörjade studier på grundläggande nivå 2006. Fram till och med 2010 studerade dessa elever i genomsnitt under *ett års tid* på grundläggande nivå. Ingen hänsyn tas till studietakt eller eventuella avbrott varför uppgifterna bör tolkas med försiktighet. Den genomsnittliga studietiden varierade avsevärt beroende på hur

<sup>50</sup> Skolverket (2012b).

många kurser eleven sammantaget studerade. För elever som läste en kurs var den genomsnittliga studietiden 41 veckor, jämfört med 86 veckor för studerande som läste två kurser. Därefter ökade det genomsnittliga antalet veckor i viss utsträckning ju fler kurser den studerande läste.

Skolverket har också beräknat genomsnittlig studietid för de vanligaste kurserna på grundläggande nivå. Svenska som andraspråk var den kurs som i genomsnitt tog längst tid – 60 veckor. Andra kurser med långa studietider var engelska (57 veckor) och matematik (50 veckor).

**Tabell 2.10** Genomsnittlig studietid för de vanligaste kurserna (antal veckor), 2006–2010

Kurs	Antal veckor
Svenska som andraspråk	60
Engelska	57
Matematik	50
Svenska	42
Orienteringskurs	39
Samhällskunskap	33

*Källa:* Skolverket (2012b).

För att få en bättre bild av hur lång tid elever studerar inom komvux på grundläggande nivå, och om detta skiljer sig åt mellan olika elevgrupper, har utredningen bett Skolverket att ta fram ytterligare uppgifter om studietider. Uppgifterna utgår från elever som hade sin första kursstart på grundläggande nivå 2006 och avser inskrivningstid, dvs. studietid där tid för eventuella uppehåll har räknats bort.<sup>51</sup>

Enligt de uppgifter som Skolverket har tagit fram åt utredningen var den genomsnittliga studietiden för nybörjare år 2006 43 veckor, sett över tidsperioden 2006–2010. Utlandsfödda elever hade en betydligt längre genomsnittlig studietid jämfört med svenskfödda elever. En bidragande orsak är sannolikt att

<sup>51</sup> Till viss del skiljer sig uppgifterna från uppgifterna i Skolverket (2012b). De uppgifter som utredningen har fått utgår från elever som hade sin första kursstart på grundläggande nivå 2006, medan Skolverkets rapport utgår från samtliga elever 2006. I utredningens uppgifter har tid för avbrott räknats bort medan det i Skolverkets rapport är tid mellan första kursstart och sista kurslut som har beräknats.

utlandsfödda elever oftare än svenskfödda studerar fler än en kurs på grundläggande nivå.

**Tabell 2.11** Genomsnittlig studietid (antal veckor), fördelat på svensk- respektive utlandsfödd, nybörjare 2006<sup>1</sup>

	Medel	P <sub>10</sub>	P <sub>25</sub>	Median	P <sub>75</sub>	P <sub>90</sub>
Född utomlands	48	9	20	39	68	100
Född i Sverige	29	4	12	20	35	65
<b>Totalt</b>	<b>43</b>	<b>8</b>	<b>18</b>	<b>33</b>	<b>60</b>	<b>95</b>

<sup>1</sup> Med P<sub>10</sub> avses 10:e percentilen etc. Den 10:e percentilen innebär att en tiondel av gruppen har detta värde eller lägre och att övriga 90 procent har detta värde eller högre.

*Källa:* Skolverkets bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Genomsnittlig studietid är ett grovt mått som döljer att det finns stora skillnader mellan olika elever. Den fjärdedel som studerade kortast tid på grundläggande nivå 2006–2010 studerade under ungefär fyra månader (18 veckor), medan den fjärdedel som studerade längst tid studerade över ett år (60 veckor). Hälften av de svenskfödda eleverna studerade fem månader eller mindre på grundläggande nivå.

### Vanligt med studieavbrott

Det är vanligt att elever avbryter kurser inom vuxenutbildningen. Som tidigare nämnts avbryter ungefär en fjärdedel av kursdeltagarna sin kurs. Skolverket har utifrån registeruppgifter analyserat avbrott i komvux och sfi, vilket presenteras i rapporten *Redovisning av uppdrag om avbrott i vuxenutbildningen* från 2012.<sup>52</sup> Bl.a. har Skolverket analyserat orsaker till studieavbrott samt hur många elever som någon gång under sin studietid avbryter en kurs.

Av Skolverkets rapport framgår att 39 procent av eleverna inom komvux avbröt någon kurs under 2008, varav 28 procent gjorde ett längre avbrott och sju procent ett kortare avbrott. Övriga avbröt aldrig utbildningen helt utan fortsatte på en annan kurs. Resultaten var i princip desamma för såväl elever på grundläggande som på gymnasial nivå inom komvux.

<sup>52</sup> Skolverket (2012e).

När elever följdes under en längre tidsperiod (2005–2010) visade det sig att hälften av eleverna hade gjort minst ett kursavbrott under sin studietid. Många hade avbrutit mer än en kurs eller gjort flera avbrott på samma kurs. Elever inom komvux som både hade avbrutit och slutfört kurser studerade i genomsnitt under längre tid än de som hade slutfört alla sina kurser.

Skolverket försökte även att identifiera avbrottsorsaker i sin registerstudie, men fann att bara 24 procent av avbrotten på grundläggande nivå kunde förklaras genom registeruppgifter. Av dem som avbröt gjorde 11 procent det för att de blivit etablerade på arbetsmarknaden, fem procent avbröt när de fick barn och tre procent påbörjade andra studier. Därutöver kunde två procent av avbrotten förklaras av att eleven blev sjukskriven. Emigration, pension och kombinationer av orsaker kunde vardera förklara en procent av avbrotten. Skolverket konstaterar att registerstudier har begränsade möjligheter att förklara studieavbrott inom vuxenutbildningen.

### 2.5.8 Övergångar mellan utbildningar

Studier inom komvux kan ske parallellt med studier inom sfi eller särsvux. Det är också vanligt med övergångar från en nivå eller skolform till en annan. Uppgifter om övergångar och kombinationer publiceras inte i den officiella statistiken, men kan tas fram genom att samköra uppgifter om studier i olika skolformer. Utredningen har bett Skolverket att ta fram sådana uppgifter i syfte att kunna belysa dessa aspekter. Framför allt uppgifterna om kombinationer bör dock tolkas med försiktighet.<sup>53</sup>

### Många utlandsfödda elever på grundläggande nivå har läst i sfi

Skolverkets bearbetning visar att många utlandsfödda elever inom komvux på grundläggande nivå har studerat i sfi. Sammanlagt hade två tredjedelar av de utlandsfödda eleverna som påbörjade studier på grundläggande nivå 2006 läst i sfi någon gång under åren 2000–2006. Bland utlandsfödda elever med eftergymnasial utbildning var andelen 75 procent.

---

<sup>53</sup> Kombinationer beräknas med utgångspunkt i överlappande kursperioder eller datum. Uppgifter om kursstart och kurslut avser dock planerad och inte faktisk studietid, varför det finns risk att statistiken om kombinationer blir missvisande.

**Tabell 2.12 Utlandsfödda elever som påbörjade studier på grundläggande nivå 2006, fördelat efter sfi-studier eller ej, antal och andel (procent)**

	Antal	Andel
<b>Studerat i sfi</b>		
Avslutat sfi innan studier på grundläggande nivå	5 685	31
Studier i sfi parallellt med studier på grundläggande nivå	6 706	36
<b>Ej studerat i sfi 2000-2006</b>	6 190	33
<b>Totalt</b>	<b>18 581</b>	<b>100</b>

*Källa:* Skolverkets bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Nästan en tredjedel av de utlandsfödda eleverna hade *avslutat* sina studier i sfi innan de påbörjade studier på grundläggande nivå. Enligt statistiken från Skolverket var det vanligast att antingen ha avslutat den högsta studievägs kursen i sfi (3D), alternativt att inte ha avslutat någon kurs alls i sfi. Det vanligaste ämnet att läsa på grundläggande nivå var svenska som andraspråk. 87 procent av eleverna läste svenska som andraspråk, som enstaka ämne eller i kombination med ytterligare ämnen.

En dryg tredjedel av de utlandsfödda eleverna läste enligt statistiken *parallellt*<sup>54</sup> i sfi och på grundläggande nivå inom komvux. Denna studerandegrupp skiljer sig på flera sätt från de elever som först hade avslutat (alternativt avbrutit) studier i sfi. Eleverna som läste parallellt hade i större utsträckning kort tidigare utbildning eller en okänd utbildningsbakgrund. Relativt sett var andelen män högre, även om kvinnorna fortfarande var i majoritet.

### Majoriteten studerar även på gymnasial nivå

En majoritet av eleverna på grundläggande nivå, både svensk- och utlandsfödda, studerar förr eller senare på gymnasial nivå inom

<sup>54</sup> Detta har beräknats utifrån överlappande kursdatum. Utredningens erfarenheter från kommunbesök m.m. indikerar dock att andelen som läser parallellt i sfi och på grundläggande nivå inom komvux i praktiken är betydligt lägre än vad statistiken visar (se avsnitt 5.3.5).

komvux. Enligt de uppgifter Skolverket tagit fram åt utredningen var det 66 procent som läste minst en kurs på gymnasial nivå t.o.m. 2010 av elever som påbörjade studier på grundläggande nivå 2006.<sup>55</sup> Det var vanligare att kvinnor och yngre personer studerade på gymnasial nivå, jämfört med män och personer över 45 år. Elever med gymnasial eller eftergymnasial utbildning studerade oftare på gymnasial nivå än personer med förgymnasial utbildning.

Enligt statistiken var studieperioderna överlappande för drygt hälften av de studerande, medan en av tio påbörjade studier på gymnasial nivå först *efter* att studierna på grundläggande nivå hade avslutats helt.<sup>56</sup>

**Tabell 2.13 Nybörjare på grundläggande nivå 2006, fördelat efter studier på gymnasial nivå eller inte och efter om eleven är svensk- eller utlandsfödd (procent)**

	Född utomlands	Född i Sverige	Totalt
<b>Studerat på gymnasial nivå</b>	<b>65</b>	<b>70</b>	<b>66</b>
Avslutat studier på grundläggande nivå innan studier på gymnasial nivå	10	11	10
Studier parallellt på grundläggande och på gymnasial nivå <sup>1</sup>	55	59	56
<b>Ej studerat på gymnasial nivå t.o.m. 2010</b>	<b>35</b>	<b>30</b>	<b>34</b>

<sup>1</sup> Studier parallellt inkluderar även studier på gymnasial nivå som skett före studierna på grundläggande nivå.

Totalt ingår 24 610 elever i underlaget.

*Källa:* Skolverkets bearbetning av statistik för utredningens räkning.

<sup>55</sup> I Skolverket (2012b) anges att 75 procent av eleverna 2006 gick vidare till studier på gymnasial nivå till och med 2010. Enligt Skolverket beror skillnaden bl.a. på att uppgiften i rapporten utgått från samliga elever 2006 och inte bara nybörjare, samt att även studier på gymnasial nivå under åren 2000–2005 medräknats.

<sup>56</sup> Som tidigare nämnts bör uppgifterna om kombinationer tolkas med försiktighet. Det ska också noteras att det i gruppen nybörjare ingår även studerande som i den officiella statistiken räknas till den gymnasiala nivån.



## 3 Utredningens övergripande bedömning

### 3.1 En förbisedd men viktig del av vuxenutbildningen

**Utredningens bedömning:** Den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå är en förbisedd del av vuxenutbildningen. Intresset – särskilt det politiska – måste höjas för utbildningen.

Utredningen har gjort en stor mängd studiebesök i kommuner, har genomfört en större kommunenkät och har haft många kontakter med personer som på olika nivåer och i olika roller är delaktiga i eller har inflytande över komvux på grundläggande nivå. Vi har även tagit del av statistik och utredningar som beskriver utbildningen. Ett bestående intryck är att komvux på grundläggande nivå är en förbisedd del av vuxenutbildningen. Det man i allmänhet förknippar med komvux är utbildningen på gymnasial nivå. Få personer utanför utbildningsväsendet intresserar sig för den grundläggande nivån eller känner ens till vad komvux på grundläggande nivå är.

Att komvux på grundläggande nivå kan sägas ha hamnat i skymundan yttrar sig på olika sätt. Tecken på att utbildningen inte uppmärksammas är att det enligt utredningens erfarenhet råder en stor okunskap om utbildningen, inte minst på politisk nivå, och att det under årens lopp varken på nationell eller på lokal nivå har funnits något större intresse av att följa upp effekterna av utbildningen på grundläggande nivå. Ett annat tecken på förbiseende är att statliga satsningar genom åren ofta har riktats gentemot komvux på gymnasial nivå och inte har omfattat den grundläggande nivån. Så har exempelvis varit fallet med den yrkesinriktade gymnasiala vuxenutbildningen (yrkesvux) och

lärlingsutbildningen för vuxna. Även sfi har på senare tid fått stor uppmärksamhet, bl.a. genom olika utredningar och genom den s.k. sfi-bonusen. I budgetpropositionen för 2013 föreslår regeringen också ett tillfälligt statsbidrag för kvalitetshöjande insatser inom sfi.

Ytterligare ett tecken på att komvux på grundläggande nivå inte har uppmärksamats tillräckligt under årens lopp är att de problemområden som tas upp i utredningens direktiv till stor del har lyfts fram i tidigare granskningar och uttalanden. Exempelvis anges i denna utrednings direktiv att vi ska föreslå åtgärder för att förbättra utbildningens anpassning efter individers behov och förutsättningar. Bristande anpassning till förutsättningar och behov har tidigare tagits upp återkommande, t.ex. i lägesbedömningar Skolverket gjorde i slutet av 1990-talet och i de tankar som föregick Kunskapslyftet.<sup>1</sup> Önskemål om förbättringar av studiemedelssystemet är ett annat återkommande inslag i flera tidigare bedömningar,<sup>2</sup> likväl som det är en uppgift för denna utredning att föreslå förändringar av studiemedelssystemet som bl.a. kan öka fullföljandet. Trots att samma områden har tagits upp och belysts vid flera tillfällen under lång tid kvarstår till stora delar samma frågeställningar och samma problembild som tidigare när det gäller komvux på grundläggande nivå.

Att komvux på grundläggande nivå förbises beror enligt utredningens bedömning till stor del på att det inte har funnits något större politiskt intresse för utbildningsformen. Det måttliga politiska intresset kan enligt utredningens bedömning framför allt hänföras till att komvux på grundläggande nivå berör ett förhållandevis litet antal studerande. Långt färre studerar på grundläggande nivå än inom t.ex. sfi eller komvux på gymnasial nivå. Kostnaderna för utbildningen på grundläggande nivå är därmed inte heller lika höga som för många andra utbildningar. Bristande politiskt intresse, både på nationell och på kommunal nivå, kan leda till att uppföljningsinsatserna blir halvhjärtade, vilket i sin tur kan leda till att intresset minskar ytterligare, osv.

Utredningen bedömer också att komvux på grundläggande nivå hamnar i skymundan mellan sfi och komvux på gymnasial nivå. Trots att utbildning på grundläggande nivå inom komvux i praktiken ofta fungerar som en integrationsåtgärd uppmärksammas sällan utbildningen i integrationsdebatten. Inte heller arbets-

---

<sup>1</sup> Se t.ex. Skolverket (1997), Skolverket (1998) och prop. 1996/97:1.

<sup>2</sup> Se t.ex. SOU 2000:28.

marknadspolitiskt röner utbildningen uppmärksamhet. Det senare kan bero på att det i praktiken ofta krävs fortsatta studier för att faktiskt få ett arbete. Arbetsmarknadspolitiskt ligger det därmed närmare till hands att satsa på yrkesutbildning på gymnasial nivå inom komvux när syftet är att snabbt få personer i arbete. Att den grundläggande nivån hamnar i skymundan har enligt utredningens bedömning förstärkts av att regeringen på nationell nivå med olika statsbidrag har valt att satsa på sfi och på komvux på gymnasial nivå, men inte gjort motsvarande satsningar på den grundläggande nivån. Det är naturligt att de kommunala prioriteringarna påverkas av sådan statlig styrning – de verksamheter som tillförs extra resurser ges bättre möjligheter att utvecklas.

Utredningen anser att intresset måste höjas för komvux på grundläggande nivå. Bara genom ett ökat intresse finns det möjligheter att förbättra och utveckla verksamheten. Även om utbildningen berör en förhållandevis liten studerandegrupp är den mycket viktig. För en vuxen som saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan är studierna på den grundläggande nivån ofta avgörande för att han eller hon ska kunna delta i samhällslivet och etablera sig på arbetsmarknaden. Därmed är utbildningen även viktig för samhället, bl.a. med anledning av att personer som inte har kunskaper som motsvarar grundskolan har mycket sämre möjligheter än andra att få ett arbete och därmed att försörja sig själva. En väl fungerande utbildning på grundläggande nivå är alltså av stor betydelse både för enskilda och för samhället. Som en del i integrationsprocessen för vissa nyanlända invandrare är det av största vikt att utbildningsinsatserna på grundläggande nivå är effektiva. Det är olyckligt om utbildningen inom sfi förbättras men sedan inte kan åtföljas av en effektiv utbildning inom komvux på grundläggande nivå för de personer som har behov av detta. Komvux på grundläggande nivå måste ses som betydelsefull inom såväl utbildningspolitikens område som inom arbetsmarknads- och integrationspolitiken.

### 3.2 Regelverket är i huvudsak tillräckligt

**Utredningens bedömning:** Skollagen (2010:800) och förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning är i huvudsak tillräckliga för att den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå ska kunna utformas utifrån elevens behov och förutsättningar. Behovet av författningsändringar är därför begränsat. Ett annat skäl att vara restriktiv med författningsändringar är att de nya styrdokumenterna började tillämpas först den 1 juli 2012. Det finns anledning att följa effekterna av den nya regleringen innan det genomförs ytterligare förändringar.

Individanpassning och flexibilitet är avgörande för en väl fungerande vuxenutbildning. Utredningens övergripande bedömning är att styrdokumenterna, framför allt skollagen och förordningen om vuxenutbildning, ger goda förutsättningar för kommunerna att kunna utforma en individanpassad och flexibel komvuxutbildning på grundläggande nivå. Styrdokumenterna ger exempelvis möjligheter till validering och möjligheter att kombinera studier i olika skolformer, samt ger stor frihet för huvudmännen att anordna utbildningen på olika sätt, i olika former och på allehanda tider. Det är viktigt att denna frihet kvarstår då den är en förutsättning för att utbildningen ska kunna anpassas efter var och ens behov.

Trots de goda författningsmässiga möjligheterna skiljer sig graden av flexibilitet och individanpassning stort mellan landets kommuner. Vissa kommuner erbjuder en utbildning av god kvalitet och med en hög nivå på både individanpassning och flexibilitet. Andra kommuner uppvisar enligt utredningens erfarenheter brister såväl när det gäller allmän utbildningskvalitet som när det handlar om individanpassning och flexibilitet. Skillnaderna beror enligt utredningens bedömning till största delen på kommunernas prioriteringar, arbetssätt och tillämpning. Det är således kommunerna som i första hand bör vidta åtgärder.

Det är kommunernas skyldighet att organisera vuxenutbildningen på ett sådant sätt att de studerandes behov av flexibilitet och individanpassning blir tillgodosedda. Detta ställer höga krav på kommunerna. Utbildningen ska organiseras så att det finns möjlighet att studera på tider och sätt som passar den enskildes behov. Det bör exempelvis finnas möjlighet att studera på heltid eller på olika deltidnivåer. Klassrumsundervisning, distans-

undervisning eller kombinationer av dessa är exempel på former för undervisningen som kommunerna bör erbjuda. Det ska även gå att kombinera studier inom olika skolformer utan hinder av lokalt uppsatta antagningsregler eller av schemakrockar.

Utredningens förslag är avsedda att bidra till en mer individualiserad och flexibel utbildning som därmed även blir mer effektiv. Utan att förringa de förslag utredningen presenterar är det dock hos kommunerna som den stora förbättringspotentialen finns. Som komplement till våra förslag gör vi därför även ett antal bedömningar om arbetssätt och liknande som, om de anammas, har stora möjligheter att förbättra komvux på grundläggande nivå.

Det regelverk som i dag styr vuxenutbildningen är delvis nytt och började tillämpas den 1 juli 2012. Utredningens arbete har pågått både före och efter den tidpunkten. Merparten av utredningens studiebesök och utredningens stora enkät till kommunerna genomfördes under våren 2012. Detta innebär, tillsammans med den korta tid som har förflutit sedan de nya bestämmelserna började tillämpas, att det inte har varit möjligt för utredningen att studera effekterna av det nya regelverket. Vi anser därför att det i nuläget finns anledning att vara restriktiv med att införa en ny reglering av vuxenutbildningen. Innan författningsändringar genomförs är det önskvärt att de nyligen genomförda ändringarna först följs upp och utvärderas.

## 4 Organisation, styrning och uppföljning

Utredningen har haft i uppdrag att studera den kommunala organisationen och styrningen av komvux på grundläggande nivå. Utredningens erfarenheter om kommunal organisation och styrning redovisas nedan i avsnitt 4.2. Den kommunala organisationen, styrningen och uppföljningen hänger ofta intimt samman med nationell styrning och uppföljning. I avsnitt 4.1 redovisas, trots att det inte ligger inom utredningens huvudsakliga uppdrag, några iakttagelser på detta område som utredningen ser som problem, samt utredningens förslag till åtgärder på den nationella nivån.

### 4.1 Nationell styrning och uppföljning

#### 4.1.1 Nationell statistik och uppföljning

**Utredningens förslag:** Skolverket ges i uppdrag att vidta åtgärder för att förbättra statistiken om kommunal vuxenutbildning.

**Utredningens bedömning:** Det är positivt att uppföljning av den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå har fått större uppmärksamhet under de senaste åren. Det är önskvärt att skolmyndigheterna även fortsättningsvis belyser vuxenutbildningen och ökar kunskapen om dess skolformer.

## Behov av bättre nationell statistik

Skolverket ansvarar för den officiella statistiken om vuxenutbildningen. Vid upprepade tillfällen har det framförts synpunkter på att statistiken om vuxenutbildningen är bristfällig. Exempelvis konstaterade Skolverket i sin lägesbedömning 2009 att det fanns brister i statistiken.<sup>1</sup> I en rapport från 2010 ansåg även Skolinspektionen att den nationella statistiken behöver utvecklas för att ge en god bild av vuxenutbildningens resultat och för att bättre främja kommunernas uppföljning.<sup>2</sup>

En brist är enligt utredningens uppfattning att det inte publiceras någon betygsstatistik för den grundläggande nivån. Utan kunskap om betygsresultat saknas en helhetsbild av måluppfyllelsen inom komvux på grundläggande nivå. Betygsuppgifter samlas in av Statistiska centralbyrån (SCB) på uppdrag av Skolverket, men publiceras inte i den officiella statistiken. Anledningen är att det för en relativt stor andel av kursdeltagarna inte rapporteras in uppgift om betyg, trots att betyg ska sättas på kursen. Uppgifterna bedöms därför inte vara av tillräckligt god kvalitet för att ingå i den officiella statistiken. Enligt uppgifter som Skolverket har tagit fram åt utredningen saknades betygsunderlag för 32 procent av de kursdeltagare som slutfört en kurs på grundläggande nivå 2011.<sup>3</sup>

Enligt Skolverket finns det flera skäl till att kommunerna ofta inte rapporterar in uppgifter om betyg för kursdeltagare på grundläggande nivå. Ett skäl är att den studerande kan ha blivit överflyttad till gymnasial nivå utan att kursen på grundläggande nivå formellt har avslutats. Ett annat skäl är att kommuner felaktigt kan rapportera att en kurs är slutförd trots att kursen fortsätter under nästkommande halvår. I utredningens samtal med kommunföreträdare har det även framkommit att det finns problem med inrapportering av resultat när kurser delas in i delkurser.

Enligt utredningens bedömning kan det faktum att uppgifterna inte publiceras i den officiella statistiken bidra till att kvaliteten inte förbättras. Om uppgifterna inte publiceras finns det risk för att kommunerna inte prioriterar dem i sin inrapportering och att de inte uppmärksammar brister.

---

<sup>1</sup> Skolverket (2009b).

<sup>2</sup> Skolinspektionen (2009).

<sup>3</sup> Kursdeltagare som har slutfört en orienteringskurs ingår inte i underlaget, då inget betyg sätts i orienteringskurser.

Det finns även andra statistikuppgifter om komvux som samlas in men som inte publiceras, bl.a. på grund av kvalitetsbrister. En sådan uppgift är om kursdeltagarnas kunskaper har validerats. Validering följs upp av Skolverket inom ramen för satsningen på yrkesvux men det görs ingen kontinuerlig uppföljning av all validering som sker inom vuxenutbildningen. Ytterligare en uppgift som samlas in men inte publiceras är uppgiften om att en kursdeltagare har deltagit i en prövning. Det publiceras inte heller några uppgifter om vilka kurser som ges på kvällstid eller på distans.<sup>4</sup>

Utredningen anser att det även i andra avseenden än de nämnda finns behov av att utveckla statistiken för att den bättre ska spegla de flexibla aspekterna av vuxenutbildningen. Ett utvecklingsområde är statistik över flöden mellan utbildningar. I nuläget publiceras exempelvis statistiken för komvux och sfi separat. Det publiceras inga uppgifter som anger i vilken utsträckning studerande går vidare från den ena skolformen till den andra eller i vilken utsträckning studerande kombinerar studier i olika skolformer eller på olika nivåer.<sup>5</sup>

Sammantaget ser utredningen behov av förbättringar av den nationella statistiken om komvux. Statistiken utgör ett viktigt underlag för att öka kunskapen om vuxenutbildningen. Utredningens bedömning är att den officiella statistiken behöver kompletteras med ett antal uppgifter, varav vissa redan samlas in. Den största bristen i nuläget är avsaknaden av betygsstatistik för kurser på grundläggande nivå. Betygsstatistik är ett centralt resultatmått som väsentligt skulle öka kunskaperna om utbildningsformen. Även uppgifter om validering och andra aspekter av flexibilitet och individualisering är önskvärt om de kan publiceras i den nationella statistiken, liksom uppgifter om flöden mellan skolformer.

Utredningen anser att det är angeläget att Skolverket analyserar orsakerna till kvalitetsbristerna och vidtar åtgärder för att förbättra statistiken om komvux i allmänhet och komvux på grundläggande nivå i synnerhet, i syfte att ge ökad kunskap om verksamheten. Utredningen föreslår därför att Skolverket ges i uppdrag att vidta åtgärder för att förbättra statistiken.

---

<sup>4</sup> Statistik om kurser utan schemalagd undervisning eller kvällskurser ingår i den officiella statistiken. Däremot framgår inte i vilka ämnen som detta erbjuds. Skolverket har tagit fram sådana uppgifter till utredningen, vilket beskrivs i avsnitt 2.5.

<sup>5</sup> I särskilda studier kan sådana uppgifter ingå. Uppgift om andelen av de studerande på grundläggande nivå som går vidare till studier på gymnasial nivå presenterades t.ex. i Skolverket (2012b).



## Uppföljningen har varit sporadisk – men utvecklingen är positiv

Nationell uppföljning och utvärdering är viktig för att öka kunskaperna om vuxenutbildningen och för att det ska vara möjligt att bedöma måluppfyllelsen. Tidigare har det i olika sammanhang förts fram kritik mot arbetet med uppföljning. Regeringen framhöll i budgetpropositionerna för 2009 och 2010 att tillsyn, uppföljning och utvärderingsarbete behövde förbättras, både på lokal och på nationell nivå.<sup>6</sup> Skolverket uppmärksammade i sin lägesbedömning 2009 ett behov av mer kunskap om komvux. Skolverket aviserade då att man avsåg att genomföra utvärderingsinsatser och analyser av statistiken för att öka kunskaperna om vuxenutbildningen.<sup>7</sup>

Under de senaste åren har utvecklingen varit positiv. Under 2012 presenterades flera rapporter som har gett ökad kunskap om komvux på grundläggande nivå. Både Skolinspektionen och Skolverket har publicerat rapporter som har behandlat den grundläggande nivån.<sup>8</sup> Skolverket har också publicerat en rapport specifikt om orsaker till avbrott i vuxenutbildningen.<sup>9</sup> Särskilda uppföljningsinsatser har även genomförts om satsningen på yrkesvux. Regeringen har därutöver gett Skolverket i uppdrag att genomföra en attitydundersökning riktad till studerande och lärare inom vuxenutbildningen, vilken ska redovisas i juni 2013.<sup>10</sup> I sammanhanget kan också nämnas att Skolverket sedan november 2010 har tillgång till en databas med uppgifter på individnivå för studerande inom komvux och sfi, inklusive uppgifter om de studerandes sysselsättning före, under och efter studierna.<sup>11</sup> Detta underlättar fördjupade analyser om vuxenutbildningen. Sammantaget bidrar dessa olika insatser till en ökad kunskap om vuxenutbildningen.

Utredningen anser att det är positivt att uppföljningen av vuxenutbildningen de senaste åren har fått större uppmärksamhet. Det är önskvärt att skolmyndigheterna även fortsättningsvis belyser vuxenutbildningen och ökar kunskapen om dess skolformer, både genom separata undersökningar och genom fördjupade analyser av befintlig statistik.

---

<sup>6</sup> Prop. 2009/10:01 och prop. 2010/11:01.

<sup>7</sup> Skolverket (2009b).

<sup>8</sup> Skolverket (2012b) och Skolinspektionen (2012a).

<sup>9</sup> Skolverket (2012e).

<sup>10</sup> Regeringen (2012a).

<sup>11</sup> Skolverket har tillgång till dessa uppgifter via SCB:s datalager Microdata Online Access (MONA). Eftersom uppgifterna är registeruppgifter finns en viss eftersläpning. Skolverket (2010a).

#### 4.1.2 Stödmaterial för en likvärdig bedömning och betygssättning

**Utredningens förslag:** Skolverket ges i uppdrag att ta fram ett material för att stödja en likvärdig bedömning och betygssättning inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå.

##### Det finns behov av ett stödmaterial

I förordningen om vuxenutbildning anges att lärarna inom komvux på gymnasial nivå bör använda sig av nationella prov.<sup>12</sup> Från och med hösten 2013 är regeringens avsikt att nationella prov ska bli obligatoriska att använda inom komvux på gymnasial nivå.<sup>13</sup> Det finns också avsatta pengar till Skolverket för att förbereda och ta fram nationella prov för detta ändamål.<sup>14</sup> Däremot rekommenderas inte längre att nationella prov används inom komvux på grundläggande nivå. Anledningen är att de nya kursplanerna för utbildning på grundläggande nivå innehållsmässigt inte längre motsvarar proven inom grundskolan.

Nationella prov har som syfte att stödja en likvärdig och rättvis bedömning och betygssättning och att ge underlag för en analys av i vilken utsträckning kunskapskraven uppfylls på skolnivå, på huvudmannanivå och på nationell nivå.

Utredningen anser att det finns ett stort behov av nationella bedömningsinstrument för kunskapsmätning. Utan sådana instrument finns det stora risker för att utbildningen inte kommer att vara likvärdig i hela landet.

Utredningen har genom sina studiebesök i kommuner kunnat konstatera att det finns ett stort behov av ett ersättningsmaterial för de nationella proven. Enheterna inom vuxenutbildningen på grundläggande nivå är ofta små och lärarna arbetar ofta ensamma i sitt ämne. För att bedömningen av kunskapsnivån ska göras lika på olika platser krävs att lärarna ges möjligheter att stämma av i förhållande till någon form av nationell norm. Annars kan lärare göra olika tolkningar av mål och betygskriterier. Även om betygen på grundläggande nivå inte används som urvalsinstrument för

---

<sup>12</sup> 4 kap. 10 § förordningen om vuxenutbildning.

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

<sup>14</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Statens skolverk.

högre utbildning är det betydelsefullt att nivån för godkänt kan säkerställas.<sup>15</sup>

I dag bedrivs en förhållandevis stor del av komvux på grundläggande nivå genom upphandlad verksamhet. Att verksamheten därmed också bedrivs på ett stort antal enheter ökar ytterligare behovet av att samordna betygsbedömningarna mellan olika utbildningsanordnare. För att säkerställa likvärdigheten i betygssättningen krävs enligt utredningens bedömning ett nationellt framtaget material som kan bidra till att bedömningen görs på likvärdiga grunder.

Utredningen föreslår att Skolverket ges i uppdrag att ta fram ett stödmaterial för bedömning och betygssättning inom komvux på grundläggande nivå. Materialet bör omfatta ämnena svenska, svenska som andraspråk, engelska och matematik och ska syfta till att ge en likvärdig betygssättning över landet. Detta uppdrag ligger inom ramen för Skolverkets ordinarie uppdrag.<sup>16</sup>

Det stödmaterial utredningen föreslår är inte ett prov. Stödmaterial medför därmed inte heller den omfattande administration som följer av att ta fram och genomföra nationella prov. Det finns inte heller något behov av att årligen uppdatera ett sådant stödmaterial. Ett alternativ hade varit att ge Skolverket i uppdrag att ta fram nationella prov även för komvux på grundläggande nivå. Ett viktigt skäl skulle vara att möjliggöra en uppföljning av kunskapsutvecklingen på nationell nivå. Mot bakgrund av att antalet studerande på grundläggande nivå är begränsat och att betygen inte används som urvalsinstrument för högre utbildning, anser dock utredningen att det inte är motiverat ur kostnadsynpunkt att ta fram nationella prov specifikt för denna studerandegrupp.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Behovet av betyg på grundläggande nivå diskuteras i kapitel 11.

<sup>16</sup> Enligt regleringsbrevet ska Skolverket "kontinuerligt bedöma behov av och utveckla prov och bedömningsmaterial inom provbankerna, diagnostiska material och nationella ämnes-, kurs- och slutprov samt anpassa dessa till olika elevgruppers behov." Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Statens skolverk.

<sup>17</sup> Som jämförelse kan nämnas att regeringen 2013 avsatt 10 miljoner kronor för att förbereda och ta fram nationella prov på gymnasial nivå inom komvux. Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Statens skolverk.

## Ett nytt stödmaterial bör anpassas till vuxenutbildningen

De nationella prov som hittills har använts inom komvux på grundläggande nivå har primärt varit utformade för verksamheten inom grundskolan.<sup>18</sup> Kunskapsnivån på proven har speglat kunskapsnivån i motsvarande ämne i grundskolan. Detta innebär att många av områdena i proven har vänt sig till en annan målgrupp än till vuxenstuderande. Det kan vara svårt att som vuxen relatera till uppsatsskrivning om ett ämnesområde som är valt för att passa elever i grundskolan. En vuxenstuderande med begränsad datorvana kan t.ex. ha svårt att känna sig motiverad av en skrivuppgift med titeln ”Vem är jag på nätet?”.<sup>19</sup> Att merparten av de studerande är utlandsfödda, med annan kulturell bakgrund och andra erfarenheter, kan försvåra situationen ytterligare.

Trots att lärarna i stor utsträckning tidigare använde de nationella proven upplevde många, enligt vad som framkommit vid utredningens studiebesök, att provens utformning försvårade för studerande med relativt goda kunskaper i svenska att prestera i enlighet med sin kunskapsnivå på provet i svenska som andraspråk. Lärare har även fört fram att det har funnits problem förknippade med utformningen av de nationella proven i matematik. I dessa prov har den svenska texten i uppgifterna ofta varit så komplicerad att en studerande med annat modersmål än svenska kan ha haft stora problem att lösa uppgifterna, trots goda ämneskunskaper i matematik.

Lärare som utredningen har mött har även framfört önskemål om nationella prov eller motsvarande stödmaterial som är anpassade till vuxna. Det är enligt utredningens bedömning viktigt att det stödmaterial utredningen förordar anpassas till vuxenstuderande.

### 4.1.3 Tillsyn och granskning

**Utredningens förslag:** Skolinspektionen ges i uppdrag att genomföra systematisk tillsyn av vuxenutbildningen på både huvudmannanivå och enhetsnivå.

<sup>18</sup> Nationella prov har använts i ämnena svenska, svenska som andraspråk, engelska och matematik.

<sup>19</sup> Exemplet är hämtat från ett tidigare nationellt prov i svenska som andraspråk för årskurs 9.

**Utredningens bedömning:** Skolinspektionen bör utveckla sitt arbete med att ge råd och vägledning i samband med tillsynen.

### Tillsyn på enhetsnivå nödvändig

Skolinspektionen har tillsynsansvar för vuxenutbildningen. Av Skolinspektionens regleringsbrev framgår att tillsyn inom ungdomsskolan ska genomföras dels på huvudmannanivå och dels på enhetsnivå. Inom vuxenutbildningen ska tillsynen i huvudsak göras på huvudmannanivå.<sup>20</sup> Enligt Skolinspektionens årsredovisning 2011 granskades 48 kommuner och 61 olika verksamheter i den regelbundna tillsynen av vuxenutbildningen under året.<sup>21</sup> I praktiken genomförs tillsyn av vuxenutbildningen på enhetsnivå därmed vid vissa kommuntillsyner. Det är dock inte systematiserat när tillsyn sker på enhetsnivå och när den enbart sker på huvudmannanivå. Nivån på tillsynen kan enligt Skolinspektionen bero på tidsmässiga resurser vid tillsynsbesöket eller på en risk- och väsentlighetsanalys.

Kommunerna har olika modeller för att erbjuda vuxenutbildning. En del kommuner bedriver enbart verksamhet i egen regi, andra kommuner erbjuder en kombination av utbildning i egen regi och upphandlad utbildning, medan ytterligare andra kommuner enbart handlar upp vuxenutbildning av externa utbildningsanordnare. Att verksamheten erbjuds på så olika sätt innebär svårigheter att få en total bild av vuxenutbildningen om tillsynsverksamheten i huvudsak genomförs på huvudmannanivå. Avsaknaden av en fullständig bild av vuxenutbildningen kan äventyra utbildningens kvalitet och likvärdighet.

Studerande inom vuxenutbildningen i allmänhet, och studerande på grundläggande nivå i synnerhet, är enligt utredningens erfarenheter ofta tacksamma över den möjlighet till studier som de erbjuds. Det kan då vara osäkert att grunda tillsynsbehovet på enhetsnivå på signaler från de studerande. Det är därför av vikt att tillsynen inom vuxenutbildningen, i likhet med den inom ungdomsskolan, med regelbundenhet genomförs även på enhetsnivå. Vuxenutbildning på grundläggande nivå är dessutom en rättighetsbaserad utbildning vilket medför att särskilt höga krav kan ställas på tillsynen. Även mot bakgrund av de kvalitetsproblem utredningen har identifierat finns det skäl lägga fokus på tillsynen.

<sup>20</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Statens skolinspektion.

<sup>21</sup> Skolinspektionen (2012c).

Utredningen föreslår att tillsynen inom vuxenutbildningen ska förstärkas genom att tillsynen systematiskt ska genomföras även på enhetsnivå. En sådan förändring av tillsynsverksamheten medför ökade kostnader. Mot bakgrund av att utredningen inte har ekonomiska möjligheter att avsätta nya medel för en utökad tillsyn föreslår utredningen att Skolinspektionens resurser i högre grad anpassas efter de olika verksamheternas volymer. En sådan anpassning inom ramen för Skolinspektionens budget skulle, enligt utredningens bedömning, medföra ökade möjligheter att skärpa tillsynen av vuxenutbildningen på det sätt som utredningen föreslår.

### Råd och vägledning inom ramen för tillsynen

Utbildningsverksamheten granskas på en rad punkter i Skolinspektionens regelbundna tillsyn. I ett tillsynsbeslut anges inom vilka områden anordnaren inte uppfyller de nationella kraven. Vid utredningens kontakter med Skolinspektionen framhåller myndigheten att en förutsättning för ett s.k. bristpåpekande är att påpekandet måste ha den tyngden att det kan leda till ett föreläggande enligt 26 kap. skollagen. Det sker därutöver inte någon systematisk granskning av kvaliteten i verksamheten i samband med tillsynen.

Den granskning som Skolinspektionen genomför kan bidra till en kvalitetsmässig utveckling av utbildningsverksamheten. Det övergripandet syftet med tillsynen är att höja kvaliteten i de verksamheter som granskas.<sup>22</sup> De begränsningar som finns i den nationella tillsynen kan enligt utredningens bedömning vara ett problem, bl.a. mot bakgrund av att många inslag i lagstiftningen inte är tvingande. Lagstiftningen ställer i dessa fall inte heller några exakta krav på utformningen av verksamheten. Det kan därför vara lätt att upprätthålla en nivå som är acceptabel som en lägstanivå, trots att det finns stor utvecklingspotential.

Många företrädare för vuxenutbildningen som utredningen har mött har efterfrågat ett ökat inslag av råd och vägledning i samband med Skolinspektionens tillsyn. Genom att öka inslagen av råd och vägledning<sup>23</sup> i samband med tillsynen skulle Skolinspektionen kunna bidra till en kvalitetsmässig utveckling av vuxenutbildningen. Det finns flera exempel på hur Skolinspektionens

---

<sup>22</sup> Prop. 2009/10:165.

<sup>23</sup> Enligt 26 kap. 9 § skollagen ska råd och vägledning ges inom ramen för tillsynen.

arbete med råd och vägledning skulle kunna ge viktig information till kommunerna. Skolinspektionen skulle t.ex. kunna diskutera i vilken utsträckning vägledningens funktionen uppfyller sitt uppdrag. Man skulle också kunna bedöma kvaliteten i lämnad vägledning istället för att stanna vid att avgöra om vägledning erbjuds eller inte. Nivån på individanpassning och flexibilitet inom vuxenutbildningen skulle också kunna tas upp.

Utredningen bedömer att huvudmännen skulle ha stor nytta av en systematiserad dialog med Skolinspektionen kring kvalitet och förbättringspotential i samband med den återkommande tillsynen. Dialogen bör då avse vad som skulle kunna utvecklas, inte hur en utveckling ska ske. Även om en muntlig återkoppling ofta sker till kommunerna i form av en bedömning av kvaliteten inom verksamheten, tycks Skolinspektionen ibland förlora sin roll som stöd för huvudmännen när det gäller utvecklingen av det kvalitativa arbetet. Det är därför utredningens uppfattning att Skolinspektionen kan utveckla arbetet med råd och vägledning inom ramen för tillsynen.

I dagsläget bedriver Skolinspektionen det systematiska kvalitetsstärkande arbete som utredningen eftersöker inom ramen för s.k. kvalitetsgranskningar. Denna verksamhet är dock inte kontinuerlig på samma sätt som tillsynsverksamheten. För att få en kontinuitet i stödet till huvudmän och utbildningsanordnare är det därför utredningens bedömning att Skolinspektionen alltid bör kunna ge råd och vägledning i samband med sin regelbundna tillsyn.

#### 4.1.4 Effektstudier på nationell nivå

**Utredningens förslag:** Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) ges i uppdrag att genomföra en utvärdering av effekterna på nationell nivå av kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå.

För att det ska vara möjligt att bedöma om vuxenutbildningens utbud och organisering svarar mot behov och efterfrågan krävs en uppföljning av effekterna av utbildningen. Effektstudier, med inriktning på samhällsliga effekter av vuxenutbildningen, behövs för att visa på nyttan av studier inom vuxenutbildningen för både individen, kommunen och för samhället i stort.

På nationell nivå finns i dag en okunskap om vad de ekonomiska resurser som avsätts för komvux på grundläggande nivå verkligen leder till. Det är därför intressant att följa upp vad som händer med de studerande efter avslutade studier på grundläggande nivå. Hur många fortsätter sina studier på en högre nivå? Hur många studerande får ett arbete efter avslutade studier på grundläggande nivå och hur många blir arbetslösa? Hur ser löneutvecklingen ut efter avslutade studier? Leder utbildningen till bättre löneutveckling jämfört med för dem som inte studerar vidare efter t.ex. sfi-studier? Får de studerande de kunskaper och färdigheter de behöver för att klara sig i samhället? Svaren på frågorna kan bidra till en analys av om utbildningen bidrar till att uppfylla de mål som finns eller inte.

Effektstudier är relevanta för den statliga styrningen, men även för kommuner och individer. På den nationella nivån är det viktigt att veta om inriktningen på verksamheten leder till att de mål som finns uppfylls, t.ex. om studierna leder till att individerna får ökade möjligheter att delta i samhällslivet och till att fler personer kommer in på arbetsmarknaden. Studier av vuxenutbildningens effekter kan också vara viktiga för att identifiera förbättringsområden. För kommunens del kan en utvärdering av effekterna av utbildningen utgöra ett underlag för kommunens fortsatta utveckling av verksamheten.<sup>24</sup> För den studerande är resultatet av en genomgången utbildning en indikation på vilken utbildning och kunskapsnivå som krävs för vidare studier eller inträde på arbetsmarknaden, dvs. ett beslutsunderlag vid studievalet.

De verksamheter inom vuxenutbildningen som varit föremål för riktade satsningar såsom exempelvis Kunskapslyftet<sup>25</sup> och yrkesvux<sup>26</sup> har följts upp och utvärderats. Dessa utvärderingar har uppmärksammats både nationellt och på kommunal nivå. Intresset för effekterna av den reguljära verksamheten inom vuxenutbildningen är dock, enligt utredningens bedömning, inte lika stort. En studie av vuxenutbildningens effekter på nationell nivå skulle enligt utredningens bedömning kunna öka det politiska intresset för verksamheten och leda till fler politiska mål i kommunerna. Det skulle i sin tur kunna medföra en utveckling av

---

<sup>24</sup> Utredningen återkommer nedan till effektstudier på kommunal nivå.

<sup>25</sup> Förordningen om statligt stöd för särskilda satsningar på utbildning av vuxna.

<sup>26</sup> Förordningen om statsbidrag för yrkesinriktad och viss teoretisk utbildning på gymnasial nivå.



verksamheten med avseende på kvalitet, tillgänglighet, effektivitet och genomströmning.

Som tidigare nämnts har Skolverket, med viss eftersläpning, tillgång till uppgifter om de studerandes sysselsättning före, under och efter studierna via datalagret MONA, vilket ger möjlighet till analyser av vad utbildningen resulterar i. Utredningen ser dock behov av en mer omfattande studie och föreslår därför att Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) ges i uppdrag att genomföra en utvärdering. Utredningens förslag avser de nationella effekterna av komvux på grundläggande nivå. Utredningen ser dock inget hinder mot att följa upp komvux i sin helhet, under förutsättning att man då skiljer på effekter av studier på grundläggande respektive gymnasial nivå. En studie är dock särskilt angelägen för den grundläggande nivån, eftersom det i stora delar saknas kunskap på området.

## **4.2 Kommunal organisation, styrning och uppföljning, m.m.**

### **4.2.1 Studie av kommunernas organisering och arbete**

#### **Inledning**

Utredningen har haft i uppdrag att studera kommunernas organisation och styrning av komvux på grundläggande nivå. I detta avsnitt redovisas de erfarenheter vi har gjort när det gäller kommunernas organisation och styrning. Vi har valt att även redovisa frågor om uppföljning, utvärdering, samverkan och personal i detta avsnitt eftersom de hänger nära samman med frågor om organisering och styrning av verksamheten.

Utredningens kunskaper på området är främst hämtade från den enkätundersökning som utredningen har genomfört och som redovisas i bilaga 3. Kunskap om kommunernas sätt att organisera, styra och följa upp verksamheten har även inhämtats vid de studiebesök utredningen har gjort, samt från den officiella statistiken.

Avsnittet inleds med en beskrivning av kommunernas organisering, styrning och uppföljning av komvux på grundläggande nivå. Därefter följer en genomgång av problem och utvecklingsområden som utredningen har identifierat. I den

avslutande delen av avsnittet presenterar utredningen ett antal bedömningar om olika åtgärder och insatser som vi anser kan utveckla komvux på grundläggande nivå. Dessa bedömningar ska ses som goda exempel på hur kommunerna kan bedriva sin utbildningsverksamhet.

### Kommunernas uppdrag

Kommunerna ska organisera sin vuxenutbildningsverksamhet på sådant sätt att utbildningen motsvarar de krav som ställs i lagstiftningen. Komvux på grundläggande nivå är en rättighet för studerande som uppfyller behörighetskraven i skollagen. Utbildningen ska därför erbjudas och ges på likvärdiga villkor oavsett kommunstorlek och övriga kommunala förutsättningar.<sup>27</sup> Utbildningen och tillgången till utbildning ska utgå från den enskildes behov och förutsättningar. Utbildningen ska utformas så att studierna kan kombineras med studier inom vuxenutbildningens andra skolformer.<sup>28</sup>

Kommunerna ska även informera om komvux på grundläggande nivå och aktivt verka för att nå vuxna i behov av utbildning och motivera dem att delta i sådan utbildning.<sup>29</sup> Varje huvudman inom skolväsendet ska också systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen.<sup>30</sup> Även på enhetsnivå ska utbildningen planeras, följas upp och utvecklas.<sup>31</sup>

### Den kommunala förvaltningsorganisationen

#### *Utbildning i egen regi eller på entreprenad*

Kommunerna får, med bibehållet huvudmannaskap, överlåta på andra att utföra komvux på grundläggande nivå.<sup>32</sup> Vanligast är dock att kommunerna bedriver utbildningen i egen regi. Ungefär 80 procent av kommunerna bedriver all komvuxutbildning på grundläggande nivå i egen regi.<sup>33</sup> Andelen studerande som studerar hos

---

<sup>27</sup> 1 kap. 9 § skollagen.

<sup>28</sup> 1 kap. 3 § förordningen om vuxenutbildning.

<sup>29</sup> 20 kap. 10 § skollagen.

<sup>30</sup> 4 kap. 3 § skollagen.

<sup>31</sup> 4 kap. 4 § skollagen.

<sup>32</sup> 23 kap. 1 § skollagen.

<sup>33</sup> Skolverket (2012b).

andra utbildningsanordnare än kommunen ökar dock. År 2011 studerade 20 procent av kursdeltagarna inom komvux på grundläggande nivå hos en annan utbildningsanordnare än kommunen. Detta är dock fortfarande en betydligt lägre andel än på gymnasial nivå, där 44 procent av kursdeltagarna studerade hos en extern anordnare.

Det är förhållandevis vanligt att kommuner både erbjuder utbildning i egen regi och på något annat sätt. Av dem som erbjuder utbildning på grundläggande nivå i flera former är det vanligast att man både bedriver utbildning i egen regi och köper utbildning av andra kommuner, vilket enligt utredningens kommunenkät förekommer i åtta procent av kommunerna.

Det är ovanligt att utbildning på grundläggande nivå enbart upphandlas av externa utbildningsanordnare – sex procent av kommunerna upphandlar enligt enkätundersökningen all utbildning.

#### *Nämndorganisationen ser olika ut*

Det politiska ansvaret för komvux på grundläggande nivå ligger oftast på nämndnivå. Hela 80 procent av kommunerna anger i utredningens kommunenkät att komvux på grundläggande nivå sorterar under en nämnd. I 18 procent av kommunerna ligger ansvaret hos kommunstyrelsen. Ett fåtal har angivit någon annan nivå, bl.a. ett kommunalförbunds direktion eller ett utskott under kommunstyrelsen. Det är betydligt vanligare i mycket små kommuner än i större kommuner att ansvaret är placerat i kommunstyrelsen.

De allra flesta kommuner har samlat ansvaret för samtliga skolformer inom vuxenutbildningen, oavsett om det är kommunstyrelsen eller en nämnd som är ansvarig. Det är vanligt att gymnasieskolan ligger inom samma organisatoriska enhet som komvux.

**Tabell 4.1 Svar på frågan: Vad av följande ligger under samma nivå/nämnd som grundläggande vuxenutbildning när det gäller politiskt ansvar?** Andel av kommunerna (procent), fördelat efter ansvar i nämnd resp. kommunstyrelse. Flera svarsalternativ kunde väljas.

	Nämnd	Kommunstyrelse
Sfi	99	100
Särvux	95	91
Gymnasieskola	82	64
Arbetsmarknadsfrågor	29	73
Integrationsfrågor	28	75
Näringslivsfrågor	5	66
Socialtjänst	11	45

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

I de kommuner där det politiska ansvaret för komvux på grundläggande nivå ligger hos kommunstyrelsen är det mycket vanligt att även andra frågor såsom arbetsmarknads-, integrations-, eller näringslivsfrågor tillhör kommunstyrelsens ansvar.

När det politiska ansvaret för utbildningen är placerat i en nämnd är det mer ovanligt att andra frågor än utbildningsfrågor ingår. I nästan två tredjedelar av kommunerna där en nämnd ansvarar för utbildningen har nämnden enbart uppdrag inom utbildningsområdet. Ofta är det en barn- och utbildningsnämnd eller motsvarande. I en mindre andel av kommunerna – 14 procent – är vuxenutbildningen istället sammankopplad med frågor om arbetsmarknad, integration, näringsliv eller socialtjänst, men inte med gymnasieskolan. I 22 procent av kommunerna med ett nämndansvar ingår ett ansvar för såväl vuxenutbildningen som gymnasieskolan och dessutom andra frågor, t.ex. arbetsmarknadsfrågor.

### Politiska mål och riktlinjer

Av utredningens kommunenkät framgår att drygt en tredjedel av kommunerna har politiskt beslutade mål eller riktlinjer<sup>34</sup> för komvux på grundläggande nivå. I två tredjedelar av de tillfrågade kommunerna saknades beslutade mål. I vissa av de kommuner som anger att de har politiska mål för komvux på grundläggande nivå

<sup>34</sup> Frågan avsåg övergripande dokument, t.ex. en skolplan, men där komvux på grundläggande nivå omnämns särskilt.

framgår dock av kommentarer att dessa mål är översiktligt hållna och avser vuxenutbildningen som helhet. I större kommuner är det vanligare med politiskt beslutade mål för verksamheten än i mindre kommuner.

**Tabell 4.2 Svar på frågan: Vilka områden omfattar de politiskt beslutade målen eller riktlinjerna för grundläggande vuxenutbildning?**

Andel av kommunerna (procent). Flera svarsalternativ kunde väljas.

Mål	Andel
Andel med godkänt betyg	53
Avbrottsfrekvens	34
Lärares behörighet	33
Egen försörjning	22
Lägsta nivå för kommuninvånarnas utbildningsnivå	22
Andel som börjat studera på gymnasial nivå	18
Annat	27

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

Drygt hälften av de kommuner som har angett att de har politiskt beslutade mål för utbildningen har angett att målen omfattar andelen studerande med godkänt betyg. Ungefär en tredjedel anger att de har ett mål som avser andelen avbrott på utbildningen.

### Kommunal uppföljning och utvärdering

Sex av tio kommuner anger i utredningens kommunenkät att de har följt upp och utvärderat utbildningen på grundläggande nivå under de senaste två åren. Det är vanligare att stora kommuner anger att de har följt upp sin verksamhet, jämfört med små kommuner. Drygt hälften av kommunerna med mindre än 10 000 invånare anger att de har följt upp verksamheten jämfört med närmare tre av fyra bland de kommuner som har fler än 50 000 invånare.

**Tabell 4.3** Svar på frågan: Vilka av följande områden har ingått i uppföljningen och utvärderingen av grundläggande vuxenutbildning under de senaste två åren? Andel av kommunerna (procent). Flera svarsalternativ kunde väljas.

Område	Andel
Betygsresultat	88
Avbrottsfrekvens	83
Tillgång till SYV	61
Personalens utbildning och erfarenhet	45
Användning av individuella studieplaner	42
Stöd till personer i behov av stöd	33
Annat	8

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

I princip samtliga kommuner som följer upp sin verksamhet anger att betygsresultat eller avbrottsfrekvens ingår som uppföljningsområden.

I kommunenkäten ställdes några separata frågor om uppföljningen av avbrott. Av svaren på dessa framkommer att 63 procent av samtliga kommuner följer upp och dokumenterar orsakerna till studieavbrott bland dem som studerar på grundläggande nivå. Svaren visar också att uppföljningen av avbrottsorsaker är systematisk i vissa kommuner men mer sporadisk i andra. Vissa kommuner kontaktar de studerande och andra använder någon form av blankett som den studerande fyller i. Studie- och yrkesvägledare tycks oftast vara ansvariga för uppföljningen. I vissa fall är det lärare som genomför uppföljningen. Ett antal kommuner – men långt ifrån alla – nämner i sin beskrivning att man sammanställer eller analyserar resultaten, alternativt att detta redovisas i kommunens kvalitetsredovisning. Det finns även en del kommuner som skriver att arbetet är påbörjat eller att det sker i viss utsträckning.

## Samverkan med olika aktörer

### *Samverkan inom kommuner*

Samverkan inom ramen för vuxenutbildningen kan förekomma i olika former och på olika nivåer. Den vanligaste formen av samverkan är den som sker mellan de olika skolformerna inom

vuxenutbildningen, dvs. mellan komvux, sÄrvux och sfi. Samverkan mellan komvux och sfi är vanligast och förekommer enligt utredningens enkätundersökning i 93 procent av kommunerna.

Samverkan förekommer också mellan olika politikområden. Samverkan mellan komvux och integrationsområdet förekommer i 61 procent av kommunerna, samverkan med socialtjänsten i 60 procent och samverkan med kommunens arbetsmarknadsenhet eller liknande i 59 procent av kommunerna.

**Tabell 4.4** Svar på frågan: Sker samverkan med följande aktörer när det gäller den grundläggande vuxenutbildningen? Andel av kommunerna (procent). Flera svarsalternativ kunde väljas.

	Andel
Sfi	93
Integrationsenhet i kommunen	61
Socialtjänsten i kommunen	60
Arbetsmarknadsenhet i kommunen	59
Arbetsförmedlingen	59
SÄrvux	44

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

#### *Särskilt om samverkan med sÄrvux*

Drygt fyra av tio kommuner anger att det finns en samverkan mellan komvux på grundläggande nivå och sÄrvux. Kommunerna har fått beskriva på vilket sätt samverkan sker. Vanligast är att sÄrvuxstuderande ges möjlighet att läsa kurser på grundläggande nivå inom komvux. Samverkan sker i vissa kommuner även genom att studerande på grundläggande nivå med särskilda behov har möjlighet att få stöd via sÄrvux. Flera kommuner poängterar vikten av att den aktuella studerandegruppen får en individanpassad utbildning och beskriver att studerande ibland befinner sig i en "gråzon" mellan sÄrvux och komvux på grundläggande nivå.

Det är vanligt att komvux på grundläggande nivå och sÄrvux är placerade i samma organisation. I vissa fall är det samma rektor för båda utbildningsformerna. I en del kommuner sker samverkan genom att lokaler och lärartjänster eller arbetslag är gemensamma. Flera kommuner beskriver att samverkan med sÄrvux underlättas av att båda utbildningarna finns under samma tak eller har samma anordnare. Några kommuner beskriver att samverkan sker genom

gemensam rekrytering av deltagare, studieplanering och gemensamma studiebesök.

### *Samverkan mellan kommuner*

För att öka tillgången till likvärdig utbildning krävs ofta samverkan mellan kommuner i en region. Många av landets mindre kommuner har svårt att på egen hand erbjuda flexibla studier i olika former och vid tidpunkter som passar de studerande. Genom regional samverkan ökar elevunderlaget, vilket ger större möjligheter att erbjuda ett komplett utbud av kurser på tider och i former som motsvarar de studerandes önskemål och behov.

Av kommunenkäten framkommer att 45 procent av kommunerna samverkar med andra kommuner kring erbjudande av komvux på grundläggande nivå. Utöver detta finns det på vissa håll en samverkan i form av kommunalförbund. En vanlig form av samverkan är att studerande kan välja att studera i en närliggande kommun. Detta är förhållandevis vanligt i ämnen som inte efterfrågas så ofta eller om en kommun inte kan erbjuda kursstart när en studerande önskar påbörja studierna. En del mindre kommuner erbjuder studerande som är i behov av specialpedagogiskt stöd att studera i närliggande kommuner där det finns specialpedagoger. Det finns även exempel där kommuner samverkar kring frågor om erfarenhetsutbyte mellan personal och ledning.

### *Samverkan mellan kommuner och myndigheter m.fl.*

Ofta kan det finnas ett behov av att samarbeta med Arbetsförmedlingen om de studerande och deras studier. Detta behov har ökat sedan lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare infördes. Det är 59 procent av kommunerna som anger att de samverkar med Arbetsförmedlingen.

Utredningen har vid sina studiebesök noterat att det relativt ofta även finns en samverkan mellan vuxenutbildningen och det lokala näringslivet. Som exempel kan nämnas samverkan i samband med genomförandet av satsningarna på yrkesvux och vuxlärling där näringslivet bidrar med bland annat praktikplatser. Samverkan i samband med dessa satsningar verkar även i övrigt ha lett till ett



ökat intresse för samverkan mellan kommunerna och arbetsmarknadens parter.

## Rektorer och lärare

### *Rektorernas ansvar varierar*

Rektorernas ansvar för utbildningen är omfattande och många uppgifter åligger rektorn. Rektorns arbete kan se väldigt olika ut beroende på organiseringen av komvux. I större kommuner finns ibland flera rektorer som tillsammans ansvarar för vuxenutbildningen i kommunen. Ansvaret kan vara uppdelat mellan rektorerna som var och en ansvarar för sin del av verksamheten. I andra kommuner är det en rektor som ensam ansvarar för flera skolformer. Detta förekommer främst i mindre kommuner. I vissa kommuner erbjuds delar av vuxenutbildningen genom kommunens gymnasieskola. Rektorn kan då ansvara både för gymnasieskolan och för komvux i kommunen. Förutsättningarna för rektorernas arbete skiljer sig alltså åt beroende på den kommunala organisationen. Det saknas emellertid nationell statistik om skolledare inom vuxenutbildningen.

### *Tre av fyra lärare har en pedagogisk högskoleexamen*

Inom hela komvux tjänstgjorde 5 300 lärare under läsåret 2011/12, vilket motsvarade 3 400 heltidstjänster. Drygt 60 procent av lärarna var kvinnor.

Av lärarna hade 76 procent en pedagogisk högskoleexamen. Andelen med examen var högre bland tillsvidareanställda än bland visstidsanställda. Lärarna i upphandlad verksamhet har betydligt mer sällan pedagogisk högskoleexamen än de lärare som arbetar i kommunernas egen regi. Av lärarna i den upphandlade verksamheten hade bara 51 procent en sådan examen. Andelen lärare med en pedagogisk högskoleexamen är lägre i komvux än i många andra skolformer, t.ex. grundskolan eller gymnasieskolan, men något högre än inom sfi.

Läsåret 2011/12 var lärartätheten 4,7 heltidstjänster per 100 heltidsstuderande. Lärartätheten har minskat den senaste tioårsperioden och är betydligt lägre än inom t.ex. gymnasieskolan (8,1 heltidstjänster per 100 heltidsstuderande). Tjänstgöringsgraden

bland lärare inom komvux uppgår till 65 procent, en siffra som varit i stort sett oförändrad under flera år.<sup>35</sup> Förhållandevis många lärare inom komvux tjänstgör även inom andra skolformer.

Behörighet i ämnen inom grund- respektive gymnasieskolan ger behörighet för motsvarande kurser inom vuxenutbildningen. Viss möjlighet att läsa kurser inriktade mot vuxenutbildning ges inom lärarutbildningen, men det finns ingen hel profilering mot vuxenpedagogik.

### *Läraryrfortbildning*

Fortbildning för lärare är en fråga för utbildningens huvudman. Enligt kommunernas svar på utredningens enkät är det vanligt att lärarna får fortbildning i frågor som rör betyg och bedömning, vilket tre av fyra kommuner anger att lärarna har fått de senaste två åren. Knappt hälften av kommunerna anger att lärare har fått fortbildning om studerande med inlärningssvårigheter och i andraspråkspedagogik. Något färre svarar att lärarna fått fortbildning i vuxenpedagogik, utbildning om studerande från olika kulturer och vidareutbildning i individualisering av undervisningen. Ett antal kommuner har angett att andra typer av fortbildning förekommer, t.ex. inom IT-området. Enstaka kommuner nämner också ämnesfortbildning, samt fortbildning i entreprenörskap, styrdokument, värdegrund och validering m.m.

### **Informations- och rekryteringsarbete**

Varje kommun ska aktivt verka för att nå de vuxna i kommunen som har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå och för att motivera dem att delta i sådan utbildning.<sup>36</sup>

Vid utredningens studiebesök har framkommit att många kommuner lämnar information om vuxenutbildningen på kommunens hemsida, i kataloger över utbildningsutbud eller i form av broschyrer.

I knappt hälften av landets kommuner finns enligt utredningens enkätundersökning en funktion med ett uttalat uppdrag att söka upp och motivera kommunmedborgare som har rätt till komvux på grundläggande nivå. Den funktion som vanligtvis ansvarar för den

---

<sup>35</sup> Skolverket (2012c).

<sup>36</sup> 20 kap. 10 § skollagen.

rekryterande verksamheten är studie- och yrkesvägledningen eller någon form av vägledningscentrum. I enstaka fall ligger ansvaret på en arbetsmarknadsenhet eller liknande, eller är delat mellan flera funktioner i kommunen.

I några kommuner som utredningen har besökt arbetar man aktivt med rekrytering till vuxenutbildningen. I andra kommuner förekommer ingen rekryteringsverksamhet alls. Aktiv rekrytering kan ofta vara föranledd av någon händelse, t.ex. att en industri hotas av nedläggning. I dessa fall finns det ofta en upparbetad kontakt med arbetsgivare och fackförbund för att fånga upp personer som friställs och som saknar kunskaper motsvarande de som normalt uppnås i grundskolan. De kommuner som inte bedriver en aktiv rekrytering motiverar ofta detta med att det inte finns något behov av aktiv rekrytering. Personer som är intresserade av vuxenutbildning kommer enligt företrädare för dessa kommuner till vägledningen och skaffar på egen hand den information de behöver.

#### 4.2.2 Problem och behov på den kommunala nivån

##### Mål saknas ofta

Enligt skollagen ska varje huvudman inom skolväsendet systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen på huvudmanna- och enhetsnivå.<sup>37</sup> Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att uppfylla de nationella mål som finns för utbildningen.<sup>38</sup>

Som vi har redogjort för tidigare saknas ofta mål i kommunerna för komvux på grundläggande nivå. En tredjedel av kommunerna har särskilda mål för komvux på grundläggande nivå. Enligt utredningens bedömning är det en brist att man i kommunerna så sällan bryter ned nationella mål till lokala mål som både politiker och personal kan relatera till. Vår bedömning är att avsaknaden av lokala mål, ofta beror på ett politiskt ointresse för komvux på grundläggande nivå. Detta politiska ointresse riskerar att leda till en

---

<sup>37</sup> 4 kap. 3 och 4 §§ skollagen.

<sup>38</sup> 4 kap. 5 § skollagen. I 1985 års skollag (28 kap. 8 § SFS 1985:1100) fanns en skyldighet för kommunerna att ha en skolplan, antagen av kommunfullmäktige. Skolplanen skulle visa hur kommunernas skolväsende skulle gestaltas och utvecklas. Av skolplanen skulle de åtgärder framgå som kommunen avsåg vidta för att uppnå de nationella mål som hade satts upp för skolan. Kommunen skulle kontinuerligt följa upp och utvärdera skolplanen. Kravet på upprättande av en skolplan har tagits bort i den nya skollagen.

ond cirkel där avsaknaden av mål leder till obefintlig uppföljning av verksamheten, oförmåga att analysera densamma och i sista hand utebliven utveckling.

### Bristande kvalitet på lämnad statistik

Kommunerna lämnar statistik till Skolverket som ligger till grund för den nationella statistik som verket sammanställer.<sup>39</sup> Som redovisats ovan i avsnittet om nationell uppföljning så har den insamlade statistiken vissa brister, t.ex. saknas betygsuppgifter för kurser på grundläggande nivå. Det är i första hand Skolverkets uppgift att säkerställa att den nationella statistiken är korrekt, innehåller relevanta uppgifter och kan publiceras. Detta kan dock inte genomföras utan aktiv medverkan av kommunerna.

Det förekommer att kommunerna själva samlar in och sammanställer statistik som komplement till den statistik som samlas in för nationella ändamål. Ett exempel på sådan statistik är uppgifter om orsaker till studieavbrott. Sådana uppgifter samlas enligt utredningens kommunenkät in av 63 procent av kommunerna. Med anledning av den höga andelen avbrott på den grundläggande nivån anser utredningen att orsakerna till studieavbrott är ett exempel på en uppgift som är mycket viktig att följa upp. Detta är något som görs bäst på kommunal nivå, vilket innebär att ännu fler kommuner bör ägna frågan intresse.

Som nämnts finns det på många håll politiskt ointresse för komvux på grundläggande nivå. En bidragande orsak till ointresset kan vara att den statistik som finns upplevs hålla för låg kvalitet eller att det saknas statistiska uppgifter som är viktiga för att kunna styra verksamheten. Mer statistik av bättre kvalitet skulle kunna öka intresset, med flera positiva effekter som följd. Att samla in statistik kan därmed vara en viktig del av den eftersträvarvärdade cykeln för verksamhetsutveckling: att sätta upp mål, samla in uppgifter, analysera och förbättra.

Utredningen har förstått att en bidragande orsak till att det saknas statistik kan vara att kommunerna använder sig av data-

---

<sup>39</sup> Uppgiftsskyldigheten regleras i lagen (2001:99) om den officiella statistiken och i förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för skolhuvudmännen inom skolväsendet m.m. Skolverket reglerar dessutom skolhuvudmännens skyldighet genom Skolverkets föreskrifter (SKOLF5 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m. Uppgiftsskyldighet gällande utbildning enligt 1985 års skollag regleras i Skolverkets föreskrifter (SKOLF5 2011:156) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m. enligt 1985 års skollag.

system som inte är anpassade för att hantera de statistikuppgifter som är lämpliga att samla in. Utredningen har vid sina besök i kommunerna stött på ansvariga som har berättat att det datasystem man har inte klarar av att hantera alla uppgifter som man önskar få tillgång till. Ibland tvingas man rapportera den typ av data, och på det sätt, som är möjlig att hantera i det befintliga it-systemet. Detta kan både leda till att den statistik som kommunen rapporterar in till SCB är bristfällig och till att man avstår från att samla in ytterligare statistik för egen räkning. Skillnaden mellan barn- och ungdomsskolans terminssystem och vuxenutbildningens flexibla skolformer kan vara en orsak till att det svårt att hantera statistisk information i ett gemensamt datasystem. Kommunernas intresse för att hitta ett system anpassat för vuxenutbildningens flexibla utformning verkar dock begränsat och är dessutom förenat med stora kostnader.

### **Brister i uppföljning och analys**

Uppföljning och utvärdering genomförs inte regelbundet i alla kommuner – 41 procent av kommunerna har enligt utredningens kommunenkät inte gjort någon uppföljning under de senaste två åren. I de kommuner som genomför uppföljning av verksamheten saknas dessutom ofta, enligt vad utredningen förstått vid sina studiebesök, en analys av resultaten som skulle kunna leda till en utveckling av verksamheten.

Utredningen ser en rad skäl för kommunerna att följa upp komvux på grundläggande nivå. Det mest uppenbara skälet är att en uppföljning av verksamheten är det bästa sättet att förbättra och utveckla den. Den som saknar kunskaper om studieavbrott och betyg kan inte heller utveckla utbildningen på dessa punkter. Även tiden de studerande i genomsnitt studerar är intressant att följa ur ett förbättringsperspektiv. De insatser som genomförs i kommunerna måste utformas med utgångspunkt i orsakerna till att målen eventuellt inte nås.

Ett annat skäl att följa upp utbildningsverksamheten är att uppföljningen kan ge viktig kunskap om vilken efterfrågan som finns på utbildning, vilket kan underlätta kommunens planering. En uppföljning av de individuella studieplanerna kan t.ex. ge information om efterfrågan på kurser de närmaste åren.

Det krävs också att det görs en analys av resultaten för att dessa ska kunna utgöra underlag för kommunens utvecklingsarbete. Skolinspektionen har i tillsynsbeslut uppmärksammat bristen på analys och slutsatser av genomförda uppföljningar.<sup>40</sup>

När vuxenutbildningen bedrivs på entreprenad av någon annan utbildningsanordnare än kommunen själv har huvudmannen inte alltid daglig insyn i verksamheten. Detta gör uppföljning ännu viktigare. Det måste i dessa fall t.ex. följas upp att de krav som ställdes i upphandlingen av utbildningen efterlevs och att måluppfyllelsen är god.

### Effektstudier saknas på kommunal nivå

Förutom att följa upp själva utbildningsverksamheten finns det behov av att följa upp utbildningens effekter för den studerande och för samhället. Sådana studier är viktiga på både nationell och lokal nivå. Frågan som framför allt bör ställas är: Vad händer med de studerande efter utbildningen? Effektstudier kan ge viktig information om vilken utbildning respektive vilken utbildnings- och kunskapsnivå som behövs för att de studerande ska ha möjligheter att få ett arbete eller för att klara av fortsatta studier. För kommunen bör det vara av intresse att följa upp vilka effekter utbildningen ger och vad man får ut av de medel som används för komvux på grundläggande nivå.

Skolinspektionen konstaterar i en kvalitetsgranskningsrapport att inte någon av de kommuner man granskat genomförde systematiska studier av vuxenutbildningens effekter för de studerande.<sup>41</sup> Utredningen har vid sina studiebesök bara sett ett fåtal exempel på uppföljning av effekterna av vuxenutbildningen.<sup>42</sup>

Skäl som har nämnts av kommunföreträdare till att det saknas kunskaper om effekterna av utbildningen är bl.a. att utbildningsverksamheten inte har en tillräcklig omfattning eller att tidigare studerande inte finns kvar i kommunen då uppföljningen ska göras. Avsaknaden av ett tydligt uppdrag från staten att följa upp verksamheten har också förts fram som ett skäl till att det inte har gjorts någon uppföljning.

---

<sup>40</sup> Se t.ex. Beslut från Skolinspektionen 2011-10-17.

<sup>41</sup> Skolinspektionen (2009).

<sup>42</sup> Som exempel kan nämnas en gemensam effektstudie genomförd i de tre storstadsregionerna 2009 (Splitvision research [2009]).

## Samverkan saknas i många fall

Av kommunenkäten framgår att ungefär hälften av landets kommuner samverkar med andra kommuner kring vuxenutbildningen. I ungefär 60 procent av kommunerna sker en intern samverkan mellan komvux och en arbetsmarknads- eller integrationsfunktion eller med socialtjänsten. Samverkan inom vuxenutbildningen är mycket vanlig, framför allt mellan komvux och sfi.

Samverkan mellan vuxenutbildningen och verksamheter inom andra politikområden är enligt utredningens bedömning en förutsättning för att möjliggöra en utbildning som utgår från den enskildes behov och samtidigt tillgodoser behov inom arbetsmarknads- och integrationspolitiken. Trots detta förekommer inte samverkan mellan olika politikområden i alla kommuner.

Ett exempel på ett problem som utredningen har stött på är att studerande ibland inte kan delta i alla delar av en kurs p.g.a. att moment i utbildningen ligger utanför schemalagd tid,<sup>43</sup> samtidigt som den studerandes tillgång till barnomsorg i kommunen grundar sig på den schemalagda tiden. Konsekvensen kan bli att den studerande tvingas utebli eller avstå från delar av utbildningen för att kunna hämta barn på förskolan.

Intern samverkan i kommunen är särskilt viktig när det gäller de individuella studieplanerna. De individuella studieplanerna behöver samordnas för att de studerande ska kunna få en samlad bild av vägen till sina slutliga utbildningsmål. Ofta har en studerande flera planer aktuella samtidigt, utfärdade av olika utbildningsanordnare, inom olika skolformer eller hänförliga till olika kurser. Det är önskvärt att samverkan organiseras så att studieplaneringen genomförs i form av *en* samlad individuell studieplan som omfattar samtliga kurser som den studerande har behov av, oavsett utbildningsform och nivå (se kapitel 6).

Även samverkan med andra kommuner har en viktig roll att fylla. Utredningen har vid sina kommunbesök sett många exempel på hur regional samverkan leder till bättre förutsättningar för ett optimalt resursutnyttjande. Möjligheten att erbjuda en flexibel utbildning såsom anges i lagstiftningen ökar väsentligt om verksamheten uppnår en viss storlek och omfattning. Trots detta är det bara ungefär hälften av kommunerna som samverkar med andra kommuner i erbjudandet av utbildning på grundläggande nivå.

---

<sup>43</sup> Exempelvis kan det handla om stödundervisning eller deltagande i andra aktiviteter i en s.k. studiehall.

Av kommunerna anger 59 procent att de har en etablerad lokal samverkan med Arbetsförmedlingen. Sedan lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare infördes är denna samverkan särskilt viktig. Vid våra kommunbesök har vi tagit del av berättelser om hur studerande hamnat i kläm mellan Arbetsförmedlingens åtgärder och vuxenutbildningen. En studerande inom vuxenutbildningen kan t.ex. tvingas till studieavbrott för att genomföra en arbetsmarknadspolitisk insats inom ramen för sin etableringsplan. Den studerande tvingas sedan på nytt söka till den aktuella utbildningen efter att ha avslutat arbetsmarknadsaktiviteten. Det kan innebära att kunskaper går förlorade eller reduceras under tiden eller att den studerande tvingas vänta på att kunna fortsätta sina studier.

Inom ramen för ett etableringsprogram har personen en etableringsplan som har upprättats i samverkan med Arbetsförmedlingen. Därutöver kan han eller hon även ha en individuell studieplan upprättad i samband med studier inom komvux och ytterligare en plan upprättad för studier i sfi. Det är inte ovanligt att dessa olika planer kolliderar. Det är nödvändigt med en samverkan i varje individuellt fall för att undvika sådana kollisioner.

## Det finns kompetensutvecklingsbehov

### *Rektorns förutsättningar kan vara bristfälliga*

Skolinspektionen har nyligen genomfört en kvalitetsgranskning av rektorers ledarskap. Enligt granskningen är ett problem att resursfördelningen till skolenheterna i allmänhet inte görs med utgångspunkt i en analys av skolans resultat och behov.<sup>44</sup> Resursfördelningen kan då bli sådan att rektorernas möjligheter att utveckla verksamheten begränsas. Enligt Skolinspektionen behöver huvudmännen säkerställa förutsättningarna för rektorernas ledning av den pedagogiska verksamheten. Utredningen bedömer att det är mycket viktigt att principerna för resurstilldelningen är väl grundade i en analys av de olika utbildningsenheternas behov.

Ett annat problem utredningen har stött på är att det ibland har framkommit en osäkerhet om vem som är rektor för en viss verksamhet. Denna osäkerhet uttrycks framför allt av studerande, men i en del fall även av kommunanställda och av utbildnings-

---

<sup>44</sup> Skolinspektionen (2012b).



entreprenörer. Det är, inte minst ur rättssäkerhetssynpunkt, viktigt att det är tydligt vem som är rektor för en verksamhet. Den studerande måste veta vem det är som är ansvarig för utbildningen och betygssättningen. Om den studerande har klagomål eller behöver diskutera betygssättningen måste det vara ställt utom tvivel vem som är ansvarig rektor för verksamheten. Otydligheten om vem som är ansvarig rektor tycks särskilt vanlig när vuxenutbildningen samverkar med den lokala gymnasieskolan samt vid upphandlad verksamhet där betygsrätten är delegerad.

#### *Det finns fortbildningsbehov bland lärarna*

Lärarna inom komvux på grundläggande nivå får enligt utredningens studiebesök i kommuner inte alltid den kompetensutveckling som de känner att de behöver.

Frågan om kompetensutveckling är olika högt prioriterad i kommunerna. Enligt utredningens enkätundersökning är det vanligare i större kommuner än i mindre att lärarna erbjuds fortbildning. De vanligaste kompetensutvecklingsinsatserna avser betygs- och bedömningsfrågor. Mindre än hälften av kommunerna anger att lärarna har fått fortbildning när det gäller studerande med inlärningsproblematik eller i andraspråkspedagogik under de senaste två åren.

De flesta lärare som utredningen haft kontakt med anser att det behövs mer vidareutbildning. En vanligt förekommande synpunkt från de lärare utredningen träffat är att det, till följd av den förändrade målgruppen, finns behov av fortbildning i andraspråksinläring. Knappt hälften av kommunerna har redan genomfört sådan fortbildning medan andra kommuner inte ser något behov av just denna typ av fortbildning.

Kunskapsnivå, utbildningsbakgrund och övriga utbildningsförutsättningar skiljer sig mycket mellan olika studerande på grundläggande nivå. Den heterogena studerandegruppen ställer stora krav på lärarna. Några studerande har stora behov av individuell lärartid medan andra studerande med större utbildningserfarenhet har förutsättningar att klara av sina studier på ett självständigt sätt och i ett högre studietempo. Ökad kompetensutveckling om individanpassning efterfrågas därför ofta, liksom kurser kring olika funktionsnedsättningar samt tips och råd om hur man kan underlätta studierna för olika studerandegrupper.

Kunskaper om olika pedagogiska metoder för arbete med studerande i behov av extra stöd är också något som har efterlysts av lärare utredningen har mött. Det är en utbredd uppfattning att den specialpedagogiska kompetensen behöver stärkas.

Huvudmannen för utbildningen ska se till att personalen ges möjlighet till kompetensutveckling.<sup>45</sup> Denna skrivning, som är ny i skollagen, tydliggör att huvudmannen ska ge förutsättningar – både ekonomiskt och tidsmässigt – för kompetensutveckling. Kompetensutvecklingen bör bygga på en analys av behoven inom verksamheten och hos den enskilde läraren.<sup>46</sup> Utredningen anser sammantaget att det ofta saknas ett systematiskt fortbildningsarbete och att det finns mer att göra när det gäller lärarnas kompetensutveckling.

## Rekryteringsinsatserna går ofta på sparlåga

### *Förhållandevis få kortutbildade studerar på grundläggande nivå*

Den höga andelen högutbildade som studerar på grundläggande nivå har uppmärksammats i flera sammanhang, t.ex. i Skolverkets lägesbedömning för 2010. Utredningen analyserar också orsakerna till att många med hög tidigare utbildning studerar kurser på denna nivå (se avsnitt 5.5).

Ett annat sätt att se på frågan är varför förhållandevis få kortutbildade studerar inom komvux på grundläggande nivå. År 2011 hade 29 procent av dem som studerar på grundläggande nivå högst en förgymnasial utbildning, vilket motsvarade drygt 9 500 personer. Det kan jämföras med att det i sfi samma år fanns drygt 40 000 personer med högst en förgymnasial utbildning.<sup>47</sup> Enligt statistik från SCB hade 443 000 personer, eller drygt sex procent av Sveriges befolkning i åldrarna 16–74 år, högst en förgymnasial utbildning kortare än nio år.<sup>48</sup>

I flera sammanhang har det uppmärksammats att nyanlända kortutbildade i högre utsträckning skulle kunna delta i komvux på grundläggande nivå. Utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare (AKKA-utredningen) bedömde i sitt slutbetänkande att studier

---

<sup>45</sup> 2 kap. 34 § skollagen.

<sup>46</sup> Prop. 2009/10:165.

<sup>47</sup> Skolverkets officiella statistik.

<sup>48</sup> <http://www.scb.se> (2013-01-15).

inom komvux i större utsträckning än i dag borde kunna ingå i etableringsplanerna för nyanlända invandrare. Enligt statistik från Arbetsförmedlingen som AKKA-utredningen tagit del av var det en mycket låg andel, särskilt bland kortutbildade nyanlända, som studerade på grundläggande nivå. Av de nyanlända som i augusti 2012 hade haft en etableringsplan under längre tid än ett år var det endast för sju procent som studier inom komvux eller på en folkhögskola ingick som en insats. Bland deltagare med en förgymnasial utbildning kortare än tre år var andelen tre procent.<sup>49</sup> Även Arbetsförmedlingen har identifierat ett större behov av kompletterande insatser på grundläggande nivå inom komvux för nyanlända med kort skolbakgrund.<sup>50</sup>

#### *Kommunernas rekryteringsinsatser går på sparlåga*

Inom komvux ska de som har fått minst utbildning prioriteras.<sup>51</sup> De informationsinsatser kommunerna genomför och de informationsmaterial som de använder för att upplysa kommunmedborgarna om verksamheten inom vuxenutbildningen präglas av kommunernas skiftande ambitionsnivåer.

Utredningen har, både genom den egna kommunenkäten och genom att ta del av Skolinspektionens tillsynsrapporter, konstaterat att det i många kommuner saknas en aktiv rekrytering till komvux på grundläggande nivå. Mindre än hälften av kommunerna angav i enkätundersökningen att det finns en funktion inom kommunen med uppdraget att söka upp och motivera personer som har rätt till komvux på grundläggande nivå.

Den förändrade studerandegruppen inom komvux på grundläggande nivå ställer delvis nya krav på information och uppsökande verksamhet. De som studerar och som kan vara potentiella studerande på grundläggande nivå är i dag mestadels utlandsfödda. Det innebär att informationen måste anpassas till denna målgrupp.

Personer med romskt ursprung har historiskt sett varit svåra att rekrytera till studier. Det finns en svag utbildningstradition i gruppen och enskilda personer har inte sällan en historia med avbrutna studier. Om inte kommunerna aktivt söker upp

---

<sup>49</sup> SOU 2012:69.

<sup>50</sup> Arbetsförmedlingen (2012).

<sup>51</sup> 20 kap. 2 § skollagen.

potentiella studerande riskerar man att inte fånga upp de personer inom den romska befolkningen som har behov av studier på grundläggande nivå.

Att enbart presentera information på kommunens hemsida kan vara ett problem när det gäller att nå personer som inte har någon större vana av att hantera datorer. För dessa kan det vara svårt att hitta den information som finns tillgänglig på kommunens hemsida. En särskilt utsatt grupp är äldre kvinnor med utländsk bakgrund som inte har kommit i kontakt med datorer i sina hemländer.

En annan grupp som kan kräva särskilda rekryterings- och informationsinsatser är studerande med någon form av funktionsnedsättning. Studerande med funktionsnedsättning eller sociala handikapp kan vara svåra att nå genom annonser, informationskvällar eller liknande aktiviteter och kan lätt bli förbisedda om det finns brister i kommunens rekryteringsverksamhet.

#### 4.2.3 Utredningens bedömningar om kommunernas organisering, styrning och uppföljning

##### Olika organisationsmodeller har olika för- och nackdelar

**Utredningens bedömning:** Det finns inget tydligt svar på vilken organisationsform som fungerar bäst för den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå. Detta måste alltid vara upp till kommunen att avgöra med utgångspunkt i de lokala förutsättningarna.

Det är viktigt att utbildningen inom komvux på grundläggande nivå organiseras på ett sätt som möjliggör individanpassning och flexibilitet i förhållande till de önskemål och behov som studerande eller blivande studerande har. Kommunens organisering får inte lägga hinder i vägen för en effektiv och ändamålsenlig verksamhet.

Som tidigare har redovisats finns det olika sätt att organisera vuxenutbildningen. De flesta kommuner har samlat ansvaret för vuxenutbildningen inom en barn- och utbildningsnämnd eller motsvarande. En av fördelarna med detta är enligt utredningens bedömning att det förbättrar möjligheterna att göra gemensamma överväganden när det gäller utbildningsfrågor, t.ex. frågor om betyg och bedömning. Gemensamma pedagogiska diskussioner

kring kursplaner och mål gynnas också av denna form av organisation. En gemensam organisation kan även vara naturlig med anledning av att lärare ofta tjänstgör inom både ungdomsskolan och vuxenutbildningen. Dessutom kan fortbildningsinsatser lättare samordnas för personal inom olika skolformer.

En nackdel med en renodlad utbildningsorganisation kan enligt vår bedömning vara att vuxenperspektivet riskerar att försvinna i samarbetet med ungdomsskolan. Bemötandet av vuxna och förståelsen för de behov av individualisering och flexibilitet som följer av den vuxnes livssituation riskerar att glömmas bort i en organisation där ungdomsskolan är den klart största verksamheten. Speglingen av ungdomsskolan kan komma att prägla verksamheten inom vuxenutbildningen i allt för hög grad.

I de kommuner där det politiska ansvaret för vuxenutbildningen sammanfaller med ansvar i arbetsmarknads- eller integrationsfrågor kan vuxenutbildningen ofta ses som ett verktyg inom dessa politikområden. Detta kan vara positivt eftersom utbildningen då kan ses i ett större sammanhang och lättare kan ges en tydlig arbetsmarknadsinriktning. I en sådan organisation kan dock ibland vissa utbildningsfrågor få låg prioritet, vilket kan vara negativt för den pedagogiska utvecklingen av verksamheten.

Kommunens storlek kan vara en faktor av betydelse för vilken organisation som är lämplig. Utredningen har framför allt sett exempel på små kommuner där det har fungerat mycket väl att samla vuxenutbildning, arbetsmarknadsfrågor och integrationsfrågor i samma förvaltning. Det finns dock även större kommuner som har denna typ av organisering och där den verkar fungera väl. Det finns dock ingen garanti för att en organisationsform som fungerar bra i en kommun fungerar lika bra i en annan. Det finns alltså, som utredningen ser det, inget tydligt svar på vilken organisationsform som fungerar bäst. Detta måste alltid vara upp till den enskilda kommunen att avgöra med utgångspunkt i lokala förutsättningar och behov.

### **Ett systematiskt uppföljnings- och utvecklingsarbete är nödvändigt**

<b>Utredningens bedömning:</b> Kommunerna bör arbeta mer systematiskt med uppföljning och utveckling av verksamheten. I
---

ett sådant arbete bör ingå att bryta ned nationella mål till lokala, att förbättra sin utbildningsstatistik, att genomföra uppföljningar av om verksamheten uppfyller utbildningsmålen, att genomföra effektstudier samt att analysera hur verksamheten kan utvecklas.

### *Kommunerna bör formulera lokala mål*

Det finns nationella mål för komvux på grundläggande nivå, t.ex. att utbildningen ska ge vuxna sådana kunskaper och färdigheter som de behöver för att delta i samhälls- och arbetslivet. Det kan enligt utredningens bedömning vara nödvändigt att bryta ned vissa av de nationella målen för att göra det lokala uppföljnings- och utvecklingsarbetet mer konkret.

En del kommuner arbetar redan i dag med lokala mål för verksamheten på grundläggande nivå och andra kan ha mål för vuxenutbildningen som helhet. Utredningen anser att lokala mål kan bidra till en utveckling av utbildningen. Kommunerna bör därför arbeta med att bryta ned vissa av de nationella målen till egna lokala mål. Det är dock viktigt att påpeka att dessa mål alltid måste ligga i linje med de nationella målen.

### *Statistik och annan uppföljning behövs*

Statistik av god kvalitet måste samlas in av kommunerna, både för att kunna tillgodose de krav som ställs på insamling av nationell statistik och för att kunna göra egna uppföljningar av verksamheten på lokal nivå.

Som utredningen har redogjort för finns det vissa luckor i den nationella statistiken. Det är dessutom långt ifrån alla kommuner som samlar in statistik utöver de uppgifter som lämnas till Skolverket. Utredningen föreslår ovan att Skolverket ska ges i uppdrag att utveckla och förbättra den nationella statistiken så att de uppgifter som samlas in håller sådan kvalitet att de kan publiceras. Detta kommer även att ställa krav på kommunerna.

Utredningen anser också att kommunerna själva bör inleda ett lokalt arbete med att utveckla statistiken om komvux på grundläggande nivå. Man bör utifrån de lokalt uppställda målen för verksamheten bestämma vilken statistik man ska ta fram och sedan

återkommande ta fram denna statistik. Ett exempel på uppgifter som relativt ofta saknas är orsakerna till studieavbrott, vilket är en väsentlig uppgift för den som vill utveckla verksamheten så att fler fullföljer sin utbildning.

Vid flera tillfällen har statistikbrister förklarats med avsaknaden av ett ändamålsenligt it-system. Utredningen anser att ett ändamålsenligt it-system för bl.a. statistikhantering är av mycket stor vikt för den framtida utvecklingen av vuxenutbildningen. Vi diskuterar denna fråga i kapitel 11.

Utredningens uppfattning är att det är viktigt att kommunerna initierar uppföljningar av vuxenutbildningen i allmänhet och av komvux på grundläggande nivå i synnerhet. Sådan uppföljning är i dag allt för sällan förekommande. För att förbättringar ska kunna initieras och kvaliteten höjas behöver utvecklingen dessutom följas över tid. Om en systematisk uppföljning av verksamheten inte inleds finns det stora risker för att varken samhällets eller de studerandes resurser används på ett effektivt sätt, med långa studietider och en stor andel studieavbrott som följd.

#### *Kunskaperna om effekter måste förbättras*

Inte bara själva utbildningen behöver följas upp. Det är också viktigt att följa upp utbildningens effekter. Det viktigaste på detta område är att följa vad som händer med de studerande när de lämnar vuxenutbildningen. Effektstudier kan identifiera vilka behov som finns, t.ex. behov av att utbildningen kopplas närmare till arbetsmarknaden eller ett behov av förstärkt eller förändrad språkutbildning. Utan effektstudier är det svårt att veta om vuxenutbildningen svarar mot de behov som finns.

På den nationella nivån föreslår utredningen att IFAU ska följa upp effekterna. Utredningen ser starka skäl att även kommunerna gör lokala uppföljningar av utbildningens effekter. I en del fall kan detta troligen göras möjligt genom att flera kommuner gör gemensamma uppföljningsinsatser på regional nivå.

*Det är nödvändigt att analysera resultaten*

Det är inte tillräckligt att sätta mål för verksamheten, att samla in nödvändig statistik och att effekterna av utbildningen undersöks. De resultat man får fram i sin uppföljning måste även omsättas i utvecklande åtgärder.

Utredningen har sett några goda exempel på hur en analys av brister i en verksamhet kan bidra till att verksamheten utvecklas. Vi har dock samtidigt sett exempel på att det antingen saknas både underlag för en analys och på att det saknas analys och åtgärder trots att det finns ett underlag. Om det exempelvis är okänt vad studieavbrotten beror på är det givetvis svårt att avgöra vilka åtgärder som ska vidtas för att öka fullföljandet. Om det däremot är känt att en stor del av avbrotten exempelvis beror på familjeförhållanden bör eventuella åtgärder riktas mot att försöka lösa de problem som finns med att förena studier och familj. Om avbrotten istället beror på bristande pedagogiskt stöd i lärandet är åtgärderna andra. Huvudmannen bör med utgångspunkt i den uppföljning som görs analysera vad som påverkar resultaten och måluppfyllelsen för verksamheten. Analysen bör sedan användas för att prioritera och för att utveckla verksamheten.

Utredningens bedömning är att ökade uppföljnings- och analysinsatser skulle kunna medföra en betydande effektivisering av verksamheten och därmed långsiktiga besparingar i kommunerna. En regelbunden behovsinventering av utbildnings- och arbetsmarknadsbehov, samt en analys av dessa, är dessutom en förutsättning för att kunna anpassa kommunens rekryteringsverksamhet, kursutbud, samt tider och former för utbildningen, efter kommuninvånarnas behov och förutsättningar.

**Det finns behov av ökad samverkan**

**Utredningens bedömning:** Samverkan mellan politikområdena utbildning, integration och arbetsmarknad underlättar för de studerande att etablera sig i samhället. Även en samverkan mellan vuxenutbildningen och socialtjänsten är ofta nödvändig.

Samverkan mellan kommuner kan många gånger vara nödvändig för att framför allt mindre kommuner ska kunna erbjuda den utbildning som de är skyldiga att erbjuda. Samverkan mellan kommuner kan även öka kvaliteten på och



tillgången till bl.a. studiehandledning på modersmålet, vägledning eller stödinsatser.

En ökad samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen är nödvändig för att varje enskild studerande ska kunna bedriva sin utbildning effektivt och inte hindras av motstridiga planer. Det bör övervägas att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att samverka med kommunerna i denna fråga.

#### *Samverkan inom kommunerna kan undanröja studiehinder*

För att underlätta för de studerande att på ett effektivt sätt ta sig igenom komvux på grundläggande nivå krävs en ökad samverkan inom kommunerna. Den kanske viktigaste samordningen är att förbättra möjligheterna till parallella studier mellan olika skolformer och nivåer. Det krävs ett aktivt samarbete mellan t.ex. sfi och komvux på grundläggande och gymnasial nivå för att undanröja uppfattningen att studier alltid bör genomföras på en nivå i taget. Först genom ett inarbetat samarbete är det möjligt att frångå den progressionstrappa som i många kommuner fortfarande utgör normen för verksamheten (se kapitel 5).

Samverkan med särvox kan också öka möjligheterna för att studerande inom särvox ska kunna studera kurser på grundläggande nivå inom komvux. Sådan samverkan kan öka individanpassningen och underlätta för de studerande att ta sig igenom de planerade studierna. Samverkan måste i dessa fall ske på såväl övergripande nivå som på individnivå.

Den individuella studieplanen är väsentlig för att vägen genom vuxenutbildningen ska bli så effektiv och individanpassad som möjligt. En förutsättning är dock att planen följer den studerande från början till slut inom vuxenutbildningen. Samverkan mellan olika delar i utbildningssystemet är en förutsättning för att detta ska fungera.

I kommunerna är förutsättningarna olika när det gäller praxis för att studera med bibehållet försörjningsstöd. Vissa kommuner kräver att den studerande tar ut både studiemedlens låne- och bidragsdel för att kompletterande försörjningsstöd vid behov ska kunna beviljas. Andra kommuner beviljar försörjningsstöd även om den studerande enbart använder studiemedlens bidragsdel. En fungerande dialog mellan vuxenutbildningen och socialtjänsten kan

i enskilda fall underlätta för de studerande att genomföra studierna utan ekonomiska hinder.

Även andra funktioner i en kommun behöver samverka med vuxenutbildningen för att underlätta studierna. En heltidsstuderande har kanske hälften av sin utbildningstid schemalagd. Resterande tid ska han eller hon ägna åt självstudier. En samverkan mellan olika kommunala instanser behövs för att detta ska kunna komma till stånd. Exempelvis kan det behövas en dialog mellan vuxenutbildningen och den kommunala barnomsorgen för att regler och praxis på de båda områdena inte ska krocka.

#### *Samverkan mellan kommuner kan öka utbildningskvaliteten*

Tillgängligheten till utbildning varierar över landet. Utbildningen kan i många fall inte fullt ut uppvisa den individanpassning och flexibilitet som motsvarar behoven. Detta beskrivs närmare i kapitel 5. Det finns enligt utredningens bedömning en risk för att studerande på framför allt små orter inte erbjuds de kombinationsmöjligheter och flexibla lösningar som lagstiftaren har avsett. På mindre orter finns det ofta inte heller ett komplett utbildningsutbud.

Ett effektivt sätt att öka utbudet och därmed individanpassningen är enligt utredningens mening att samverka mellan kommuner. Kurser som inte erbjuds i samtliga kommuner kan erbjudas genom kommunsamverkan. Utbudet kan därmed motsvara den efterfrågan på kurser som finns i regionen. Möjligheten att hitta olika former och tider för undervisningen ökar också genom samverkan mellan flera kommuner. Heltidsstudier under vardagar kan t.ex. erbjudas i en av kommunerna medan distansstudier kan erbjudas av en annan kommun. Att på detta sätt planera och samverka kring utbudet och olika former för utbildningen ökar de studerandes valmöjligheter och möjligheten att erbjuda flexibla former för studierna.

Samverkan med andra kommuner kan också ge ökade möjligheter till stöd för enskilda studerande. Tillgången till specialpedagoger kan många gånger förbättras genom kommunsamverkan. Inom ramen för en region kan det också finnas bättre möjligheter att skapa undervisningsgrupper bestående av studerande med liknande utbildningsbakgrund eller liknande studiemål. Även möjligheterna att erbjuda studiehandledning på de studerandes modersmål kan

förbättras, liksom vägledningen. Samverkan kan också bidra till ökade möjligheter till kontinuerlig antagning till utbildning, vilket ytterligare kan underlättas genom en inlussningsverksamhet i samarbete mellan flera kommuner.

*Samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen – helt nödvändig för studerande i ett etableringsprogram*

En studerande kan ha olika planer som sammantaget ska leda till hans eller hennes etablering i arbets- och samhällslivet. En person som är föremål för insatser till följd av lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska ha en etableringsplan som omfattar insatser som ska leda till personens integration i det svenska samhället. Vid upprättandet av etableringsplanen ska hänsyn tas till individens utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet och behov av utbildning. En studerande som deltar i komvux ska dessutom ha en individuell studieplan. Studieplanen ska också ta sin utgångspunkt i den studerandes utbildningsbakgrund, tidigare erfarenheter, utbildningsmål och behov av utbildning.

Det är viktigt att det finns en samverkan mellan kommunernas vuxenutbildning och framför allt Arbetsförmedlingen när det gäller genomförandet av de olika aktiviteterna i respektive plan. Samverkan är en förutsättning för att aktiviteterna inte ska motverka varandra eller hindra en person att delta i de planerade aktiviteterna. Planerna måste komplettera varandra. Det är oroande att det enligt utredningens kommunenkät saknas samverkan mellan vuxenutbildningen och Arbetsförmedlingen i fyra kommuner av tio.<sup>52</sup>

Det är inte enbart kommunernas ansvar att det kommer till stånd en aktiv samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen. Utredningen anser därför att det bör övervägas att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att samverka med kommunerna kring studerande inom komvux som är föremål för insatser till följd av lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

För den studerande är det också viktigt att det finns ett samarbete mellan kommunerna och statliga myndigheter för att

---

<sup>52</sup> I detta sammanhang ska det noteras att det även i läroplanen för vuxenutbildningen anges att "samarbete med arbetslivet, Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadens parter är av betydelse för yrkesutbildningens kvalitet och för elevernas fortsatta etablering på arbetsmarknaden".

underlätta den ekonomiska situationen i samband med studierna. En ökad samverkan mellan kommunerna och bl.a. CSN, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen krävs för att kunna ge de studerande en samlad bild av de ekonomiska förutsättningarna under studietiden. Utredningen föreslår av detta skäl att ett särskilt uppdrag ska ges till CSN (se kapitel 6).

*Andra former av samverkan är också önskvärd*

Förutom samverkan inom kommuner, mellan kommuner och mellan kommuner och myndigheter har utredningen sett andra lyckade exempel på lokal eller regional samverkan. Ett exempel på sådan samverkan är de regionala kompetensplattformar som finns på vissa håll. Behovet av kompetens på arbetsmarknaden skiljer sig mellan olika regioner. Det krävs samordning, struktur, dialog och tydlig styrning för att skapa en fungerande samverkan mellan arbetsmarknad, näringsliv och utbildning, såväl lokalt och regionalt som på nationell nivå. Utbildningsutbudet och arbetsmarknadens och näringslivets behov av kompetens överensstämmer exempelvis inte alltid. En fungerande samverkan mellan de olika intressenterna kan medverka till att avhjälpa detta problem genom att utbildningsutbudet bättre anpassas till behoven.

Ett annat exempel på hur samverkan kan fungera är det samarbete som är följden av satsningen på yrkesvux. Samråd med Arbetsförmedlingen och med företag, organisationer eller andra sammanslutningar som är verksamma inom de branscher som utbildningen är avsedd för har varit en av förutsättningarna för att få statsbidrag.<sup>53</sup> Kravet på samverkan har i många kommuner lett till att det har skapats fungerande samarbetsformer mellan t.ex. kommunen, Arbetsförmedlingen och det lokala näringslivet. Liknande samverkansformer bör kunna bidra till en utveckling även av den reguljära vuxenutbildningen.

---

<sup>53</sup> 4 § förordningen om statsbidrag för yrkesinriktad och viss teoretisk vuxenutbildning på gymnasial nivå.

## Bättre förutsättningar för rektorer och mer vidareutbildning för lärare

**Utredningens bedömning:** Det är viktigt att rektorsfunktionen ges de ekonomiska och organisatoriska förutsättningar som är nödvändiga för att rektorn ska kunna utföra de uppgifter som hör till rektorns ansvar. Det måste också göras tydligt vem som är rektor för en viss verksamhet och vad rektorsansvaret omfattar.

Huvudmännen bör i större utsträckning än i dag kartlägga det behov av kompetensförstärkning som finns i den egna verksamheten. Kartläggningen bör göras genom att inventera lärarnas kompetenser och ställa dessa i relation till den målgrupp som finns inom vuxenutbildningen i kommunen. Det är angeläget att lärarna inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå ges möjlighet till kompetensutveckling främst inom områdena andraspråksinlärning, särskilt stöd och individbaserat lärande. Även när det gäller den specialpedagogiska kompetensen krävs en förstärkning. Inom ramen för ”Läraryftet II” finns möjligheter för huvudmännen att tillgodose behovet av kompetensutveckling.

### *Rektorns situation och roll behöver uppmärksammas*

Rektorsfunktionen inom komvux har arbetsuppgifter som täcker många olika delar av verksamheten. Skolinspektionen har i en nylig granskning konstaterat att många rektorer ges bristande resursmässiga förutsättningar att utveckla de olika verksamhetsdelarna.<sup>54</sup> Bristen beror enligt Skolinspektionen på att resursfördelningen i allmänhet i för liten utsträckning beslutas efter en analys av skolans resultat. Enligt Skolinspektionen behöver huvudmännen säkerställa förutsättningarna för rektorernas ledning av den pedagogiska verksamheten. Huvuddelen av huvudmännen, skriver Skolinspektionen i sin rapport, måste lyfta frågor om hur arbetet kan utvecklas för att ge bättre utrymme och stöd för att rektorerna ska verka som pedagogiska ledare.

Utredningen delar Skolinspektionens bedömning att många rektorer måste ges bättre förutsättningar för sitt arbete. Om det saknas resurser är det svårt eller omöjligt att utveckla den pedagogiska verksamheten på det sätt och i den riktning som lagstiftningen anger. Det påverkar i så fall måluppfyllelsen negativt.

<sup>54</sup> Skolinspektionen (2012b).

Det är viktigt att varje kommun analyserar behoven och använder resultaten av analysen för att hitta lämpliga principer för resursfördelningen.

En speciell problematik kan uppstå i kommuner där en stor del av verksamheten upphandlas av externa anordnare av vuxenutbildning. Den rektor i kommunen som är ansvarig ska ha möjlighet att hålla sig förtrogen med verksamheten även i de upphandlade enheterna. Det är därför viktigt att den upphandlade verksamheten organiseras så att rektorn har möjlighet att ta ansvar för att exempelvis ett systematiskt kvalitetsarbete finns på varje enhet, oavsett om den är upphandlad eller bedrivs i egen regi.

Det måste också vara helt klart för de studerande vem som är rektor för verksamheten och vad rektorsansvaret omfattar.

### *Lärarna bör oftare än i dag erbjudas och delta i kompetensutveckling*

Lärarna måste ges goda förutsättningar att hantera utbildningssituationen. Kompetensutveckling och fortbildning är viktigt för att förbättra lärarnas situation. I skollagen anges att huvudmannen ska se till att personalen vid skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling.<sup>55</sup> Huvudmannen ansvarar för att ge ekonomiska och tidsmässiga förutsättningar för kompetensutveckling.<sup>56</sup> Med anledning av utformningen av skollagen är det utredningens bedömning att många kommuner behöver kartlägga behovet av kompetensförstärkning i den egna verksamheten. Kartläggningen bör göras genom att inventera lärarnas kompetenser och ställa dessa i relation till den målgrupp och de behov som finns inom vuxenutbildningen i kommunen.

En behovsinventering bör ligga till grund för en långsiktig kompetensutvecklingsplan. Planen bör innehålla ett varierat utbud av utbildningar inom olika områden, såsom andraspråksinlärning, individualisering av undervisningen, specialpedagogik samt betyg och bedömning. En långsiktig plan som sträcker sig över flera år bör omfatta alla de olika sorters kompetensförstärkning som behövs.

Den förändrade målgruppen på den grundläggande nivån ställer delvis andra krav på pedagogiskt förhållningssätt och pedagogiska metoder än motsvarande studerandegrupp gjorde för ett antal år

---

<sup>55</sup> 2 kap. 34 § skollagen.

<sup>56</sup> Prop. 2009/10:165.

sedan. Det finns därför, som utredningen ser det, ett behov av en satsning på utbildning för lärare inom vuxenutbildningen. Utredningen anser att det finns särskilda behov av kompetensutveckling vad gäller andraspråksinläring och arbete med studerande i behov av stödinsatser. Även fortbildning för modersmålslärare kan bidra till en utveckling av vuxenutbildningen.

Fortbildning i individanpassning är också efterfrågat. Ofta hamnar ansvaret för individualiseringen av undervisningen hos lärarna som efter eget huvud får lösa situationen med bl.a. heterogena studerandegrupper. Individualiseringen hänger då i stor utsträckning på att läraren klarar att fördela sin tid mellan dem som ingår i gruppen.<sup>57</sup>

Även av behörighetsreglerna för lärare följer att det finns ett stort behov av löpande fortbildningsinsatser. Enligt bestämmelserna i förordningen om lärarlegitimation är lärare behöriga att undervisa i komvux om de är behöriga att undervisa på motsvarande nivå och i motsvarande ämne i grundskolan eller gymnasieskolan.<sup>58</sup> Det behövs alltså inte någon särskild utbildning för att undervisa inom vuxenutbildningen. Utredningen anser dock att det är önskvärt att lärarna inom vuxenutbildningen har särskild kompetens om vuxnas lärande. De särskilda behov som finns inom vuxenutbildningen gör att det är viktigt att det finns kontinuerliga möjligheter till kompetensförstärkning med inriktning mot vuxenutbildning.

Satsningen "Läraryftet I" pågick 2007–2011<sup>59</sup> och var en satsning på fortbildning för lärare med fokus på ämne-teori och ämnesdidaktik. Enligt Skolverkets årsredovisning 2011 hade läraryftet utnyttjats av 18 800 lärare mellan år 2007 och 2011. Av dessa kom endast två procent från komvux och en procent från sfi. Söktrycket var också lågt till exempelvis de kurser i vuxenpedagogik som erbjöds.<sup>60</sup> Det förhållandevis låga antalet deltagare från vuxenutbildningen kan bero på bl.a. lärarnas eget intresse och efterfrågan, arbetsgivarnas vilja och utrymme att låta lärarna delta, samt på det kursutbud som erbjöds.

Under 2012 påbörjades satsningen "Läraryftet II", en satsning som ska pågå fram till och med 2015. Avsikten med satsningen är

<sup>57</sup> Möjligheten att individanpassa utbildningen hänger dock givetvis inte enbart på lärarens utbildning och kunskaper, utan även på resurser. Lärare utredningen har träffat efterlyser ofta bättre förutsättningar att kunna öka individanpassningen av undervisningen. Exempelvis kan önskemålen handla om att minska studerandegruppernas storlek eller att det vid vissa lektionstillfällen bör finnas mer än en lärare i klassrummet.

<sup>58</sup> 2 kap. 31 § förordningen (2011:326) om lärarlegitimation.

<sup>59</sup> Det var möjligt att avsluta kurser även under 2012.

<sup>60</sup> Statskontoret (2010b).

att öka ämnesbehörigheten hos lärare i grundskolan, gymnasieskolan, vuxenutbildningen och särskolan. För att öka vuxenlärarnas utnyttjande av "Läraryftet II" är det viktigt att huvudmännen tillåter lärarnas deltagande och uppmuntrar detsamma. Det är också viktigt att Skolverkets upphandling av kurser utgår från en bedömning av vilka kurser som är relevanta för lärarna inom vuxenutbildningen.

### Riktade informations- och rekryteringsinsatser behövs

**Utredningens bedömning:** Det krävs ytterligare ansträngningar från kommunerna för att kartlägga vilka som saknar grundläggande kompetens och för att rekrytera dessa till studier. I rekryteringsarbetet kan kommunerna behöva samarbeta med folkbildningen, studieförbunden, Arbetsförmedlingen och olika intresseorganisationer och föreningar knutna till särskilda målgrupper.

Genom ett effektivt informations- och rekryteringsarbete kan vissa gruppers integrering i samhället påskyndas och deras situation på arbetsmarknaden kan förbättras.

Utredningens förslag på studiemedelsområdet kommer att underlätta för kommunerna att rekrytera personer i behov av utbildning på grundläggande nivå inom den kommunala vuxenutbildningen.

För att kunna avgöra om en kommun uppfyller sina skyldigheter när det gäller information och rekrytering krävs att kommuninvånarnas utbildningsbehov är kartlagt på ett sådant sätt att det är känt vilka som är i behov av utbildning inom komvux på grundläggande nivå. Först därefter kan man avgöra om informationsarbetet och arbetet med att aktivt rekrytera studerande till vuxenutbildningen når upp till en nivå som motsvarar kravet i skollagen. För att kommunerna ska kunna kontrollera kvaliteten på sitt eget arbete krävs alltså att man återkommande gör sådana kartläggningar.

Som vi har sett tidigare är det förhållandevis få studerande med kort utbildning som studerar på grundläggande nivå. Enligt utredningens bedömning tyder detta på att det finns en stor grupp personer som skulle kunna ha stor nytta av att påbörja sådana studier.



Utredningen anser att kommunernas uppsökande verksamhet i större utsträckning än i dag måste samarbeta med folkbildningen, studieförbunden, Arbetsförmedlingen och olika intresseorganisationer knutna till särskilda målgrupper, för att kunna nå personer i behov av utbildning på grundläggande nivå. En satsning på aktiv rekrytering kan innebära nya möjligheter till rekrytering av personer som är svåra att nå. I vissa fall, t.ex. när det gäller den romska gruppen, kan det vara särskilt viktigt att samarbeta med föreningar och intresseorganisationer som tillvaratar en viss grupps intressen.

Det finns mycket som talar för att en uppsökande verksamhet, med möjlighet till direkta samtal, kan leda till att personer som saknar utbildning motsvarande grundskolan får en tydligare bild av de utbildningsvägar som finns. Genom en sådan aktivt uppsökande verksamhet finns det betydligt större möjligheter att nå andra grupper av potentiella deltagare än de som nås med enbart skriftlig information. Information på exempelvis en hemsida kan vara ett sätt att informera, men många personer behöver en personlig kontakt för att motiveras till att ta steget att påbörja studier.

Ett mer aktivt rekryteringsarbete kan enligt utredningens bedömning ge många positiva effekter. Det ger dels alla kommuninvånare lika möjligheter att ta ställning till studier, dels kan integrationen i samhället förbättras för grupper som annars kanske har få kontakter med andra än den närmaste familjen. En ökad integration kan på sikt förbättra dessa personers möjligheter på arbetsmarknaden och då även minska kommunernas kostnader för bl.a. försörjningsstöd.

Vår bedömning är att förslagen om ett högre studiebidrag och fler studiemedelsveckor (se kapitel 8) kommer att underlätta för kommunerna att rekrytera studerande i behov av utbildning inom komvux på grundläggande nivå.

## 5 Anpassning efter individers behov och förutsättningar

### 5.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har i uppdrag att kartlägga i vilken grad komvux på grundläggande nivå lever upp till nationellt fastställda mål och syften när det gäller anpassning både på individnivå och till vissa utpekade studerandegrupperns behov och förutsättningar, samt att vid behov föreslå åtgärder för att förbättra utbildningen så att målen och syftena uppfylls. I uppdraget ingår också att undersöka hur flexibel utbildningen är och att vid behov föreslå åtgärder för att förbättra utbildningen i detta avseende.

### 5.2 En flexibel och individanpassad utbildning

#### 5.2.1 Flexibilitet i undervisningen

Utredningens enkätundersökning visar att de flesta kommuner erbjuder möjligheter till studier på heltid och halvtid. Klassrumsundervisning och undervisning i små grupper förekommer i en majoritet av kommunerna. Kurser på kvällstid erbjuds av knappt en tredjedel av kommunerna. Intensivkurser och sommarkurser är mer ovanligt och helgkurser förekommer i princip inte alls.

**Tabell 5.1 Svar på frågan: Vad av följande erbjuder kommunen när det gäller den grundläggande vuxenutbildningen?** Andel av kommunerna (procent). Flera svarsalternativ kunde väljas.

	<b>Andel</b>
Studietakt på heltid	95
Studietakt på halvtid	94
Klassrumsundervisning	90
Undervisning i små grupper	78
Kurser med löpande/kontinuerlig antagning	77
Studietakt på mer än heltid	52
Distanskurser – enstaka möten med lärare	42
Kvällskurser	30
Distanskurser – många möten med lärare	28
Intensivkurser	13
Sommarkurser	12
Helgkurser	2

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

Av kommuner med fler än 50 000 invånare erbjuder 65 procent möjligheter till studier på kvällar jämfört med endast 11 procent av kommuner med färre än 10 000 invånare. Det är också vanligare att de större kommunerna erbjuder intensiv- och sommarkurser. Distanskurser förekommer i mindre än hälften av kommunerna. Enligt Skolverkets officiella statistik är det mindre vanligt med distanskurser på grundläggande nivå än på gymnasial nivå. Motivet till detta har vid utredningens besök i kommunerna uppgetts vara en osäkerhet kring om elever inom komvux på grundläggande nivå har förutsättningar att tillgodogöra sig innehållet i en kurs som genomförs på distans.

### 5.2.2 En flexibel och individanpassad utbildning

Individanpassningen av utbildningen varierar mellan kommunerna. I små kommuner med få deltagare i komvux på grundläggande nivå finns ibland stora möjligheter till individanpassning. Alla elever är kända av såväl rektorn som av studie- och yrkesvägledare och lärare. Det låga elevantalet gör att läraren kan arbeta med varje elev och anpassa undervisningen på individnivå. Däremot har en liten kommun sällan möjlighet att skapa samlade undervisningsgrupper

utifrån elevernas förkunskapsnivå. Det finns inte heller samma möjligheter för en liten kommun att erbjuda undervisning vid olika tidpunkter. Det är bl.a. av det skälet vanligare att kommuner med färre än 10 000 invånare erbjuder distanskurser med få lärarträffar än att de stora kommunerna gör det.

### 5.2.3 Utbildningens utformning skiljer sig åt

**Utredningens bedömning:** Flexibiliteten och individanpassningen av utbildningen inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå ser olika ut i kommunerna. Utredningens förslag och bedömningar syftar till att stödja kommunerna i deras arbete med att vidareutveckla verksamheterna, för att uppnå en flexibel och individanpassad utbildning utifrån kommunens förutsättningar och möjligheter.

Vid utredningens kommunbesök och av de enkätundersökningar utredningen genomfört, har det framkommit att graden av individanpassning och flexibilitet inom komvux på grundläggande nivå varierar mellan kommunerna. Utbildningen erbjuds inte alltid på olika tider och i olika omfattning. Utbildningen erbjuds inte heller alltid i tillräckligt flexibla former för att kunna motsvara de studerandes behov.

Kommunernas skilda prioriteringar leder även till att resursfördelningen till vuxenutbildningen skiljer sig åt över landet. Även om andra faktorer än ekonomiska har stor betydelse, t.ex. organisering och lärarnas intresse och vilja, hänger möjligheterna att individualisera undervisningen till stor del på resurser. Utan tillräckligt stöd och tillräckliga resurser hamnar de problem som finns med heterogena elevgrupper och individuella behov ofta på lärarna, som efter sina egna pedagogiska förutsättningar får lösa situationen.

## 5.3 Verktyg för ökad flexibilitet och individanpassning

Utredningen presenterar i följande avsnitt ett antal utvecklingsmöjligheter inom olika områden.

### 5.3.1 Kontinuerlig antagning

**Utredningens bedömning:** Vad som avses med kontinuerlig antagning varierar mellan olika kommuner. Det finns möjligheter att genom inslussningsverksamhet och samverkan förbättra möjligheterna att erbjuda kontinuerlig antagning.

I förordningen om vuxenutbildning anges att utbildningen ska bedrivas kontinuerligt under hela året.<sup>1</sup> Närmare åtta av tio kommuner uppger i utredningens enkät att man tillämpar kontinuerlig antagning. Vad som menas med kontinuerlig antagning tolkas dock olika i verksamheterna. Några av de svarande kommunerna uppger att de med kontinuerlig antagning menar antagning fyra till sex gånger per år medan andra avser löpande antagning där nya elever tas emot varje vecka. Trots att terminsbegreppet inte har funnits i styrdokumentet för vuxenutbildningen på många år präglar det ändå verksamheterna i många kommuner.

Om en kommun inte har ett antagningssystem som möjliggör kontinuerliga starter av kurser och delkurser tvingas studerande oftare till repetitionsstudier i väntan på nästa antagning. Detta minskar också incitamenten för att avsluta en kurs i förtid, när målen för kursen är uppnådda. I värsta fall kan få tillfällen för antagning innebära månader av väntan på att studierna kan fortsätta. En förutsättning för flexibilitet är att det finns möjlighet för studerande att byta mellan olika kurser eller nivåer under pågående kurs.

Några av de lärare som utredningen har träffat upplever att en tätare antagning än fyra till sex gånger per år är svår att hantera pedagogiskt. Utredningen gör dock bedömningen att problemet med kontinuerlig antagning till stor del är av organisatorisk karaktär. Vi har sett flera exempel på kommuner som har utvecklat olika former av inslussningsverksamhet dit nya elever blir

---

<sup>1</sup> 2 kap. 25 § förordningen om vuxenutbildning.

hänvisade för att påbörja sina studier. Därefter blir eleverna successivt inplacerade i grupper som motsvarar deras kunskapsbakgrund och studiemålsättning.

Utredningen har enbart sett detta i kommuner med ett relativt stort elevantal. En inklusionsverksamhet kan dock enligt utredningens bedömning vara ett sätt att organisera en mer kontinuerlig antagning även i mindre kommuner, kanske i samverkan med andra kommuner eller gemensamt i en region. Genom att samverka med andra kommuner kan möjligheten att erbjuda kontinuerlig antagning förbättras.

Vidare kan en orienteringskurs utgöra en form av introduktion till en kurs. Efter en tid av introduktion bör det finnas möjligheter att placera elever i grupper allt efter förkunskaper, mål och studietakt.

Som tidigare påpekats tolkas kravet på att utbildning ska bedrivas kontinuerligt under året olika i kommunerna. Skälen till detta är naturligtvis flera och hänger också samman med kommunens storlek, resurser och elevantal. Att föreslå en skärpning av bestämmelsen genom att kräva att inklusionsverksamhet ska förekomma för att möjliggöra kontinuerlig antagning, skulle innebära en begränsning av kommunernas möjligheter att själva organisera sin verksamhet. Utredningen ser ett större värde i att istället försöka förmedla goda exempel på hur olika kommuner har lyckats erbjuda en mer kontinuerlig antagning.

### 5.3.2 Förkunskapskrav

**Utredningens bedömning:** I många kommuner förekommer formella förkunskapskrav trots att rätten att antas till kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå beror på den sökandes förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Istället för särskilda kursfordringar måste kommunerna, i större utsträckning än i dag, genomföra bedömningar av elevernas kunskaper för att avgöra om de har förutsättningar att genomgå kursen.

Skollagens bestämmelse om behörighet att delta i utbildning inom komvux anger bl.a. att en elev ska ha förutsättningar att tillgodogöra sig innehållet i utbildningen. Det ställs inga krav på för-

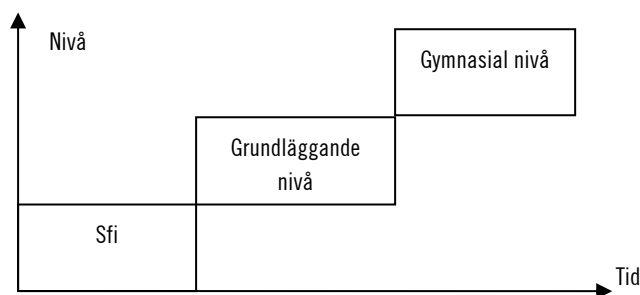
kunskaper i författningarna som reglerar vuxenutbildningen, till skillnad från författningar som styr antagningen till gymnasieskolan respektive högskolan. För att kunna avgöra om en elev har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen krävs därför någon form av bedömning av elevens kunskaper.

Resultaten av utredningens enkätundersökning visar att närmare sex av tio kommuner kräver en lägsta nivå på språkkunskaperna för studier inom komvux på grundläggande nivå. Framför allt förekommer detta när det gäller svenska som andraspråk. Över hälften av kommunerna anger att de ställer upp språkliga förkunskapskrav för att läsa svenska som andraspråk. Av dessa uppger en majoritet att en elev ska ha läst kurs D inom sfi för att få påbörja svenska som andraspråk på grundläggande nivå. Vissa kommuner gör undantag efter en individuell bedömning av vilken nivå inom sfi språkkunskaperna motsvarar. Andra kommuner uttrycker sig mer vagt och skriver att eleven behöver ha tillräckliga språkkunskaper för att tillgodogöra sig undervisningen. Ett mindre antal kommuner anger att eleverna bör ha läst "viss sfi", eller ha avslutat kurs B eller C inom sfi.

Skolinspektionen har i ett flertal tillsynsbeslut riktat kritik mot kommuner till följd av förkunskapskraven, eftersom det saknas författningsstöd för att ställa upp sådana krav. Efter Skolinspektionens kritik kan utredningen notera att många kommuner har tagit bort förkunskapskraven från sin skriftliga information till eleverna. Under utredningens kommunbesök har dock framkommit att kraven i praktiken fortfarande förekommer genom att elever avråds från att påbörja studier på grundläggande nivå innan man uppnått en viss nivå inom sfi. Kommunerna motiverar användningen av förkunskapskrav med att eleven annars saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Denna föreställning grundar sig i en syn på utbildningsgången som en s.k. progressionstrappa (fig. 5.1).

Utöver avsaknaden av lagstöd ser utredningen allvarligt på att det ställs krav på förkunskaper i form av genomgångna kurser, då detta medför en begränsning av möjligheterna att kombinera studier på olika nivåer och inom olika utbildningsformer. Många studerande kan ha en ojämn kunskapsprofil som innebär att de kan ha kunskaper motsvarande gymnasienivå i vissa kurser medan kunskapsnivån i andra kurser motsvarar grundläggande nivå. Detta gör att det är olämpligt att ställa upp formella kunskapskrav.

Figur 5.1 Progressionstrappa



Den spegling av ungdomsskolan som präglar vuxenutbildningen bidrar till att en del företrädare för vuxenutbildningen tänker sig utbildningen i form av en fastlåst progressionstrappa. Bakgrunden till föreställningen om att progressionstrappan är det korrekta sättet att bedriva utbildningen är att det ofta finns en oro för att eleverna ska misslyckas med sina studier på en högre nivå om de inte har uppnått en viss språklig nivå innan studierna påbörjas. Ett annat argument är att det är mer praktiskt att låta eleverna läsa kurser i en förutbestämd ordning. Administrativa svårigheter verkar lägga hinder i vägen för att elever samtidigt ska kunna läsa kurser på olika nivåer eller inom olika skolformer. Det är utredningens bedömning att kommunerna bör frångå progressionsstrappan. Många elever har förutsättningar att genomföra en kurs utan att ha genomgått den kurs som ställs upp som förkunskapskrav. Det finns därför anledning att istället för särskilda kursfordringar använda sig av en bedömning av elevens kunskaper, för att avgöra om han eller hon har förutsättningar att genomgå en viss kurs.

### 5.3.3 Inledande bedömning av elevernas kunskapsnivå

**Utredningens bedömning:** För att på ett effektivt sätt kunna erbjuda en individanpassning av utbildningen krävs valideringsinsatser och att en inledande kartläggning görs av elevens kunskaper. Utredningens förslag om nationella delkurser ökar möjligheterna till korrekta inledande nivåbedömningar och till validering.



För att på ett effektivt sätt kunna erbjuda en utbildning som utgår från elevens behov krävs att en inledande kartläggning genomförs. Förkunskaper bör bedömas och värderas för att avgöra individens förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen och därmed behörigheten, samt för att kunna anpassa studierna efter kunskapsnivån. Att inte genomföra sådana kartläggningar begränsar möjligheterna att individanpassa studierna. Möjligheterna att bedöma eventuella stödbehov minskar också.

Nästan två tredjedelar av kommunerna anger i utredningens enkätundersökning att kartläggning och validering av tidigare kunskaper sker i samband med ett vägledningssamtal. Hälften av de tillfrågade kommunerna genomför nivåtester i samband med vägledningen. Nivåtester i samband med vägledningen är vanligare i stora kommuner än i små. Det är vanligare att proven genomförs av lärare än i samband med vägledningen. Diagnostiska prov förekommer i någon form i de flesta kommuner. Endast en tredjedel av kommunerna genomför dock regelbundet nivåbedömningar av elevernas kunskaper i samband med undervisningen.

Utredningen bedömer att det finns möjligheter för kommunerna att organisera verksamheten så att man i större utsträckning än i dag bedömer elevernas förkunskaper. Ökade insatser för att genomföra validering och nivåtester kan förbättra förutsättningarna för studerande att tillgodogöra sig utbildningen. Studerande slipper då läsa kurser vars innehåll de redan har tillräckliga kunskaper i. I förlängningen kan detta också resultera i att studietiden kortas. Sådana ökade insatser kan genomföras utan författningsändringar. Utredningens bedömning är att det finns stor potential för en effektivisering om nivåtester genomförs konsekvent och regelbundet. Utredningens förslag om delkurser (se avsnitt 5.3.8) kan också bidra till större möjligheter att differentiera undervisningen och att anpassa den efter varje elevs behov efter en inledande bedömning av elevens förkunskaper.

#### **5.3.4 Nivågruppering efter bedömda förkunskaper**

Om det finns förutsättningar att skapa undervisningsgrupper utifrån förkunskaper är detta enligt utredningens bedömning ett bra sätt att organisera undervisningen. Elever som delas in i grupper efter sina förkunskaper kan arbeta enligt sin egen förmåga och planering men ändå ingå i en studiegrupp. I vissa kommuner

som utredningen har besökt placeras dock samtliga elever i samma grupp trots stora olikheter i kunskapsnivå och bakgrund. Om det inte sker någon nivågruppering och elevantalet är för stort finns det risk för att läraren inte ges möjlighet att ägna varje elev tillräcklig uppmärksamhet. Sådana situationer bör undvikas eftersom de inte skapar möjligheter till individualisering, även om det genomförs en bedömning av de studerandes förkunskaper. En liten kommun kan emellertid, p.g.a. ett litet antal studerande, sakna möjligheter att skapa flera undervisningsgrupper. I dessa kommuner kan det låga elevantalet istället skapa goda förutsättningar för läraren att individualisera undervisningen utifrån elevernas förkunskaper.

### 5.3.5 Kursutbud, kurspaket och kombinationsmöjligheter

**Utredningens bedömning:** Utformningen av kurser bör motsvara den efterfrågan och det behov som finns i kommunen. För en korrekt bedömning krävs att kommunen regelbundet genomför behovsinventeringar. Ökad samverkan mellan kommuner innebär bättre möjligheter att erbjuda kurser i flexibla former.

Färdiga s.k. kurspaket bör undvikas då utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar.

För att en kommun ska anses erbjuda möjligheter till kombinationsläsning krävs att det ges praktiska och inte enbart teoretiska möjligheter att kombinera studier på olika nivåer.

### Kursutformning

För att kunna erbjuda den utbildning som efterfrågas måste kommunerna regelmässigt göra en inventering av vilka behov kommuninvånarna har av utbildning och hur kurserna ska utformas för att möjliggöra studier. Resultatet av en sådan behovsinventering bör sedan ligga till grund för utformningen av utbudet. En behovsinventering bör inte enbart omfatta efterfrågan på olika kurser utan även t.ex. stödbehov och studieformer.

Utredningen har sett positiva exempel på kommuner som gör regelbundna behovsinventeringar, men även många exempel på att elever inte har kunnat läsa de kurser de har önskat p.g.a. att kursutbudet inte har varit anpassat efter efterfrågan. Om kommunen

inte genomför en behovsinventering inför utformningen av kursutbudet kan det i viss mån bli så att kommunen utformar sitt utbud av kurser efter tillgången på behöriga lärare istället för att utgå från kommuninvånarnas behov.

Ett väl utvecklat regionsamarbete kring utformningen av kursutbudet kan bidra till att en kommun bättre lyckas möta efterfrågan och behov. Om en elev efterfrågar en kurs som hemkommunen inte erbjuder p.g.a. liten efterfrågan, kan eleven vända sig till en annan kommun. För en liten kommun med få invånare är det ett sätt att kunna erbjuda samtliga kurser utan att för den skull behöva anordna alla kurser i egen regi. Ökad samverkan mellan kommuner kan därmed ge bättre möjligheter att erbjuda kurser i den utformning och vid de tidpunkter som efterfrågas av eleverna.

### Kurspaket

Skollagen är tydlig i att utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar. Det är inte kommunens tillgång till personal eller andra organisatoriska skäl som ska ligga till grund för hur utbildningen utformas i kommunen. Om en elev enbart har behov av att läsa svenska som andraspråk bör detta göras möjligt. Eleven kan annars tvingas läsa ett större antal kurser än nödvändigt, vilket leder till längre studietider, senare etablering på arbetsmarknaden och högre studieskulder. Även kommunernas kostnader för utbildningsverksamheten ökar.

Enligt utredningens kommunenkät går det *inte* att läsa svenska som andraspråk på heltid i 40 procent av kommunerna. I många kommuner där kursen enbart ges som deltidskurs erbjuds den ofta i kombination med andra kurser.

Ett skäl till sådana kurspaket är att de studerande ska kunna studera på heltid, vilket är avsett att underlätta för de studerande att få fullt studiemedel. Kurspaket kan också vara ett sätt för en kommun att ur ett organisatoriskt perspektiv driva sin verksamhet på ett effektivt sätt. Det kan t.ex. finnas behov av att få ihop tjänster av tillräcklig omfattning för personalen inom vuxenutbildningen. Utredningens bedömning är att kursen svenska som andraspråk, som är den vanligaste kursen på grundläggande nivå, måste göras tillgänglig som heltidskurs för de elever som har behov av detta. Fasta kurspaket bör undvikas.

## Kombinationsmöjligheter

I Lvux12 anges att flexibla lösningar ska eftersträvas i organisation, arbetssätt och arbetsformer, med utgångspunkt i individens behov och förutsättningar. Det ska vara möjligt dels att kombinera studier i flera skolformer inom vuxenutbildningen, dels att kombinera studier med arbete eller praktik.

Resultatet av den genomförda kommunenkäten visar att drygt fyra av tio kommuner möjliggör kombinationer mellan studier inom olika delar av vuxenutbildningen eller med arbete och praktik. Vanligast är att kommunen gör det möjligt att kombinera studier i komvux på grundläggande nivå med studier på gymnasial nivå. Det är inte lika vanligt att erbjuda studier inom sfi parallellt med komvux på grundläggande nivå. Sådana kombinationsmöjligheter möjliggörs i stor utsträckning i en fjärdedel av kommunerna.

Kommunernas enkätsvar tydliggör kommunernas varierande ambitionsnivå när det gäller möjligheten att kombinera olika utbildningar. Några kommuner anger att det går att kombinera efter behov och önskemål. Andra kommuner uppger att kombinationer inte efterfrågas i någon större utsträckning, men att man erbjuder studier på distans och kvällsundervisning och att det därför är fullt möjligt att kombinera studier med andra aktiviteter såsom arbete eller familjeliv.

Under utredningens studiebesök har det framkommit att kommunens organisation och styrning kan försämra möjligheten att kombinera studier på olika nivåer och i olika former. Särskilt i kommuner där vuxenutbildningen återfinns under utbildningsförvaltningen kan det uppstå svårigheter med att kombinera studier med arbete eller praktik. I kommuner med en nämndorganisation där vuxenutbildningen finns i samma nämnd som arbetsmarknadsfrågorna underlättas en kombination mellan arbete och studier, medan det istället finns risk för att det kan vara svårare att kombinera studier på olika utbildningsnivåer eller i olika skolformer.

Vissa kommuner har delar av vuxenutbildningen utlagd på entreprenad till externa utbildningsanordnare. Detta kan ibland försvåra möjligheterna till kombinationsläsning. Det kan vara administrativt och schematekniskt svårt att lösa en situation där den studerande vill kombinera studier på olika kurser eller på olika nivåer, om dessa studier dessutom bedrivs hos olika utbildningsanordnare. De externa utbildningsanordnarna bedriver dessutom

ofta sin verksamhet i lokaler skilda från kommunens och från andra utbildningsanordnares lokaler.

Även den geografiska placeringen av olika enheter inom kommunens egen regi kan vara ett logistiskt hinder för kombinationsläsning. Schematekniska problem påverkar också möjligheterna att kombinera olika typer av studier.

För att en kommun ska anses erbjuda möjligheter till kombinationsläsning krävs enligt utredningens uppfattning att eleverna ges en praktisk och inte enbart en teoretisk möjlighet att kombinera studier på olika nivåer. För att detta verkligen ska komma till stånd är det en fördel om verksamheterna är samlokaliserade och om personalen inom de olika verksamheterna samarbetar kring schema och andra praktiska frågor. Det är tyvärr vanligt att praktiska frågor hindrar parallella studier.

För att optimera möjligheterna till kombinationsläsning bör kommunerna i sin upphandling ställa krav på att externa anordnare ska göra sitt yttersta för att säkerställa möjligheterna till kombinationsläsning. Ett sådant krav skulle exempelvis vara att de olika utbildningsanordnarna och kommunen samverkar för att erbjuda eleverna ett heltäckande kursutbud som också går att läsa parallellt. Utan förbättrade möjligheter till kombinationsläsning kan inte studietiderna kortas och de studerandes inträde på arbetsmarknaden försenas i onödan.

Utredningen har sett över möjligheterna att skärpa de nu gällande bestämmelserna i förordningen om vuxenutbildning. Bestämmelserna innebär dock redan i dag att en kommun ska utforma verksamheten så att olika studier kan kombineras. Enligt utredningens bedömning finns det därför inte skäl att skärpa regelverket.

### Språkstudier av viss omfattning

**Utredningens bedömning:** Kvalitativ språkundervisning kräver ett minimiantal undervisningstimmar per vecka.

För de elever som enbart har behov av att studera svenska som andraspråk inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå bör kursen erbjudas som heltidsstudier.

Kvalitativ språkundervisning förutsätter i de flesta fall ett minimalt antal undervisningstimmar per vecka. Nationellt centrum för svenska som andraspråk har i kontakten med utredningen menat att det kan vara rimligt att 15–20 undervisningstimmar per vecka motsvarar heltidsstudier i svenska som andraspråk. Om en elev dessutom har behov av grundläggande alfabetisering kan ytterligare undervisningstimmar krävas. Det kan i sammanhanget konstateras att undervisningstiden inom sfi ska vara minst 15 timmar per vecka under en fyraveckorsperiod.

I utredningens kommunenkät angav 30 procent av kommunerna att hälften, eller mindre än hälften, av verksamhetspoängen i svenska som andraspråk läggs ut som undervisningstimmar. Nästan hälften av kommunerna angav att mer än hälften men inte samtliga verksamhetspoäng läggs ut som undervisningstimmar. I 20 procent av kommunerna läggs alla verksamhetspoäng ut som undervisningstimmar. Under utredningens kommunbesök har vi sett att antalet lektionstillfällen i kursen svenska som andraspråk kan variera mellan två tillfällen i veckan om vardera en och en halv timme, till fem tillfällen per vecka där varje tillfälle omfattar två och en halv till tre timmar.

I samband med utredningens kommunbesök har de intervjuade eleverna ibland efterlyst mer lärarledd undervisning. En orsak till att de studerande efterlyser detta är att dessa tillfällen kan vara den enda möjlighet de har till att tala svenska. Hemmiljön präglas i många fall av elevernas hemspråk.

Tre timmars undervisning i veckan kan möjligen vara befogat för en elev som läser flera olika kurser parallellt. Det kan också vara tillräckligt för en högutbildad elev med god studievana som känner behov av att ytterligare bygga på sina kunskaper i svenska. För en elev som efter avslutad sfi söker sig till komvux på grundläggande nivå för att ytterligare förstärka sina kunskaper i svenska är det dock inte troligt att tre undervisningstimmar i veckan kan ge den förstärkning av svensk kunskaperna som eleven behöver. Med fler undervisningstimmar per vecka kan utbildningstiden förkortas och utbildningen effektiviseras.

Ofta erbjuds svenska som andraspråk enbart i kombination med andra kurser med motiveringen att eleverna behöver läsa något annat än bara svenska. Enligt kursplanen i svenska som andraspråk ska momentet kommunikation innehålla ämnesområden med anknytning till elevens utbildning, samhälls- och arbetsliv, aktuella områden, händelser och händelseförlopp samt tankar, åsikter, idéer,

erfarenheter och känslor. Det finns alltså stora möjligheter att även inom kursen svenska som andraspråk låta eleverna läsa områden utanför själva ämnet svenska. För dem som enbart har behov av att studera svenska som andraspråk måste kursen kunna erbjudas med en sådan omfattning att den kan anses motsvara heltidsstudier.

Utredningen bedömer att kommunerna bör erbjuda kursen svenska som andraspråk i form av heltidsstudier när det finns elever som enbart har behov av att läsa svenska som andraspråk. Kommunerna bör i sina avtal med upphandlade utbildningsanordnare försäkra sig om att heltidsstudier kan erbjudas. Skolinspektionen bör i samband med tillsyn se över att elever ges möjlighet till heltidsstudier i kursen.

### 5.3.6 Öppna studiemiljöer

**Utredningens bedömning:** Öppna studiemiljöer, t.ex. studiehallar, är ett positivt inslag i vuxenutbildningen. Studiehallar ökar lärartiden för samtliga elever och kan vara särskilt betydelsefulla för elever i behov av stöd. Samverkan mellan utbildningsanordnare och mellan kommunala verksamheter kan öka tillgången till öppna studiemiljöer.

Det finns olika sorters öppna studiemiljöer. Utredningen har valt att fokusera på studiehallar. Detta utesluter inte att andra öppna studiemiljöer är väl fungerande miljöer för lärande.

En studiehall är en benämning på en lokal där det under en angiven tid finns tillgång till pedagoger. En elev kan komma till studiehallen utanför ordinarie lektionstid för att få stöd och handledning i de kurser som han eller hon studerar. Studiehallar eller liknande verksamheter erbjuds i många kommuner. Av utredningens enkät framgår att 43 procent av kommunerna erbjuder någon form av studiehall eller lärstudio med generell inriktning och att 37 procent erbjuder studiehallar med inriktning mot ett eller flera ämnen. Dessa förekommer ofta i form av ”mattestugor” eller ”språkstugor” med tillgång till kvalificerad personal.

Ofta är studiehallarna öppna för alla. Ibland kan dock tillgången vara utformad som en typ av stöd för elever i behov av extra lärarledd handledning. I viss mån har utredningen fått uppfattningen att

studiehallar används för att det i övrigt erbjuds begränsad tid med lärarledd undervisning.

Genomgående för studiehallarna är att eleverna är välkomna på tider utanför ordinarie schematider. De kan då arbeta enligt sin individuella studieplan och få tillgång till handledning av närvarande lärare. Under utredningens studiebesök har eleverna ofta uttryckt att de upplever studiehallarna som ett positivt inslag i studierna. Utredningen har dock i samband med sina besök i kommunerna noterat att det förekommer problem med tillgängligheten till studiehallarna. Särskilt elever som kombinerar studier på olika kurser och på olika nivåer kan ha svårigheter att besöka studiehallarna på de tider som erbjuds.

Andra problem med tillgängligheten kan bero på att andra kommunala verksamheter inte är anpassade till studiesituationen. T.ex. kan barnomsorgen vara organiserad så att elevens schema utgör ramen för den tid som kommunen erbjuder barnomsorg. Detta kan då göra det omöjligt för eleverna att delta i handledning eller stöd i studiehallarna utanför ordinarie schematider. Det är viktigt att det sker en samordning inom kommunen som så långt det är möjligt undanröjer sådana hinder.

### 5.3.7 Orienteringskurser

**Utredningens bedömning:** Orienteringskurser kan utgöra ett viktigt verktyg för att individanpassa studierna.

**Utredningens förslag:** Skolverket ges i uppdrag att ta fram ett informationsmaterial kring användningen av orienteringskurser i syfte att öka förekomsten av orienteringskurser som en möjlighet till individanpassning inom vuxenutbildningen.

Inom komvux på grundläggande nivå finns det nationella kurser och orienteringskurser.<sup>2</sup> En orienteringskurs ska svara mot sådana behov som inte tillgodoses genom en nationell kurs och ska ha ett eller flera av följande syften:

- medverka till väl underbyggda beslut om studie- eller yrkesval,
- ge ökade studietekniska färdigheter,

---

<sup>2</sup> 2 kap. 3 § förordningen om vuxenutbildning.



- utgöra en introduktion till kurser inom olika kunskapsområden, och
- ge tillfälle till validering.

En orienteringskurs får inte överstiga 200 verksamhetspoäng.<sup>3</sup> Antalet orienteringskurser är obegränsat och det är rektorn som beslutar vilka orienteringskurser som ska ges och hur många verksamhetspoäng dessa ska omfatta.<sup>4</sup> Betyg ska inte sättas på orienteringskurser.<sup>5</sup>

Av utredningens kommunenkät framgår att drygt hälften av kommunerna erbjuder orienteringskurser. Bland dem som inte anordnar orienteringskurser anger de flesta att det inte finns något sådant behov i kommunen. Skälen till detta är att efterfrågan saknas, att behoven kan tillgodoses inom ramen för den övriga verksamheten eller att det inte finns ekonomiska möjligheter att anordna orienteringskurser. Av enkäten framkommer att det är vanligare med orienteringskurser i kommuner med många invånare än i kommuner med förhållandevis få invånare.

Vid utredningens besök i kommunerna har det vid ett flertal tillfällen påpekats att en vanlig orsak till den låga måluppfyllelsen och de många avhoppen på grundläggande nivå är att studietiden i olika kurser inte är tillräcklig. Att förlänga studietiden för en eller flera elever genom att använda orienteringskurser som förberedande kurs eller som repetitionskurs kan enligt utredningen vara ett lämpligt sätt att individanpassa utbildningen. Om en elev exempelvis inte har studerat på många år, helt saknar utbildning eller har begränsad skolbakgrund kan studietekniska frågor och problem tendera att ta oproportionerligt mycket tid i anspråk. Det kan få till följd att den ordinarie kurstiden inte räcker till det centrala innehållet i kursen. Att erbjuda en orienteringskurs med inriktning på studieteknik som inledning till studierna kan innebära mer tid för eleven och kan på så sätt förbättra möjligheterna för honom eller henne att avsluta kursen med godkänt resultat.

Orienteringskurser kan även användas för att göra en inledande bedömning av elevernas kunskaper och förutsättningar. En kartläggning av en elevs tidigare kunskaper är en form av validering, vilket är ett användningsområde för en orienteringskurs. Skolverket har uttalat att en orienteringskurs kan användas för

---

<sup>3</sup> 2 kap. 6 § förordningen om vuxenutbildning.

<sup>4</sup> 2 kap.10 § förordningen om vuxenutbildning.

<sup>5</sup> 4 kap. 6 § förordningen om vuxenutbildning.

strukturerad bedömning, värdering, dokumentation och erkännande av kunskaper och kompetens som ett led i en pågående utbildning. Syftet är att klarlägga utbildningsnivån och i anslutning till vägledningen definiera utgångsnivån för de fortsatta studierna.<sup>6</sup>

Sammantaget kan orienteringskurser vara viktiga för att individanpassa utbildningen, något som alla kommuner inte har uppmärksammat. När en kommun anger att det saknas behov av orienteringskurser och samtidigt anger att eleverna har svårt att uppnå målen för studierna inom ramen för den planerade studietiden, är det utredningens bedömning att kommunen inte har utnyttjat orienteringskursen till fullo.

Utredningen föreslår att Skolverket ges i uppdrag att ta fram ett kommentarmaterial med information och råd om hur orienteringskurser kan användas för att stärka individanpassningen och flexibiliteten inom vuxenutbildningen.

### 5.3.8 Delkurser

**Utredningens förslag:** Skolverket ges i uppdrag att ta fram nationellt utformade delkurser med tillhörande mål och kunskapskrav. Nationella delkurser bör utformas för nationella kurser på grundläggande nivå inom den kommunala vuxenutbildningen som omfattar mer än 200 verksamhetspoäng. Delkurserna bör omfatta högst 100 verksamhetspoäng.

En elev ska kunna genomföra provning i nationellt fastställda delkurser.

Skolverket ges samtidigt i uppdrag att ta fram ett kompetensutvecklingsmaterial för att introducera en systematisk användning av delkurser i det pedagogiska arbetet.

---

<sup>6</sup> Skolverket (2004a).

## Delkurser har många fördelar

Nationella kurser inom komvux får delas upp i delkurser.<sup>7</sup> Det finns inget nationellt utformat och formaliserat sätt att bryta ner kurser i mindre delar. Rektorn beslutar om huruvida nationella kurser ska delas upp i delkurser och hur många verksamhetspoäng varje delkurs ska omfatta.<sup>8</sup> Det innebär att det blir upp till varje utbildningsanordnare att utforma delkurser eller att dela upp kursernas innehåll i mindre beståndsdelar.

En del kommuner använder sig i dag av delkurser. Sådana delkurssystem har dock inte någon stor utbredning. De kommuner som utredningen haft kontakt med som använder sig av delkurser använder sig i allmänhet av ganska omfattande delkurser. Delkurserna är ofta uppbyggda så att de enbart bygger på progression inom hela den nationella kursen. Ett antal kommuner har påbörjat ett arbete med att ta fram delkurser för framför allt de kurser som omfattar ett stort antal verksamhetspoäng. Kursen svenska som andraspråk, som enligt Skolverkets framtagna kursplaner omfattar 1 000 poäng, har delats upp i delkurser i flera kommuner.

## Nationellt fastställda delkurser

Delkurser som tar hänsyn till varje elevs kunskapsprofil skulle kunna bidra till en ökad individanpassning. Nackdelen med att utforma helt individuella delkurser är dock att delkurserna kommer att se olika ut. Detsamma gäller lokalt utformade delkurser. Eftersom elevgruppen inom vuxenutbildningen, och kanske särskilt i komvux på grundläggande nivå, tenderar att vara mobil beroende på tillgång till bostad och arbete, kan problem uppstå för den elev som påbörjar en individuellt eller lokalt utformad delkurs i en kommun och som byter kommun eller utbildningsanordnare under kursens gång.

Vid utredningens kommunbesök har företrädare för vuxenutbildningen ofta efterfrågat nationellt fastställda delkurser då de anser att det finns ett behov av likvärdiga och jämförbara delkurser. Utredningen delar denna uppfattning. Enligt utredningens bedömning bör man i ett arbete med att utforma nationella

---

<sup>7</sup> 2 kap. 4 § förordningen om vuxenutbildning.

<sup>8</sup> 2 kap. 10 § förordningen om vuxenutbildning.

delkurser utgå från det centrala innehållet i en kurs. Det centrala innehållet delas sedan upp i avgränsade områden och varje område ska utgöra en nationell delkurs till vilken det kopplas mål och kunskapskrav. En sådan delkursindelning skulle kunna öka möjligheten att anpassa kursinnehållet till elevernas individuella kunskapsprofiler. Väl avgränsade delkurser ger den studerande möjlighet att påverka sin väg genom kursen genom att i dialog med pedagogerna välja vilka delkurser som ska läsas och i vilken ordning. Vägarna till de olika delmålen blir korta, vilket innebär snabbare måluppfyllelse, något som i sin tur kan öka de studerandes självförtroende. Initiala prov gör att läraren vet vilka förkunskaper eleven besitter och vilka delar av kursens centrala innehåll eleven har behov av att läsa. Kännedom om elevernas förkunskaper är en förutsättning för att ett system med delkurser ska leda till en mer effektiv utbildning. Nationella delkurser underlättar även jämförbarheten över landet, vilket i sin tur underlättar för studerande att flytta och att byta utbildningsanordnare.

Utredningen anser att en elev som bedöms ha de förkunskaper som motsvarar en nationellt fastställd delkurs ska kunna göra en prövning på kursen för att få ett betyg. Utredningen föreslår därför att nationellt fastställda delkurser ska införas i den bestämmelse i skollagen som reglerar prövning.<sup>9</sup> Om det inte ges rätt till prövning kan eleven endast validera en nationellt fastställd delkurs och få ett intyg, vilket också skulle betyda att ett sammanfattande betyg på den nationella kursen i sin helhet inte skulle kunna sättas då eleven inte skulle ha fått betyg i varje delkurs.<sup>10</sup>

De föreslagna delkurserna bör omfatta högst 100 poäng. Allt för omfattande delkurser riskerar att täcka för stora delar av en nationell kurs.

**Figur 5.2 Exempel på delkurssystem i kursen Svenska som andraspråk**

Centralt innehåll	Grammatik	Läsa	Skriva	Tala	Hörförståelse
Moment	delkurs	delkurs	delkurs	delkurs	delkurs
Moment	delkurs	delkurs	delkurs	delkurs	delkurs
Moment	delkurs	delkurs	delkurs	delkurs	delkurs

Utredningen föreslår att Skolverket ges i uppdrag att dela upp nationella kurser på grundläggande nivå inom komvux som

<sup>9</sup> 20 kap. 30 § skollagen.

<sup>10</sup> 4 kap. 6 § förordningen om vuxenutbildning.

omfattar mer än 200 verksamhetspoäng i delkurser samt ta fram kursplaner för dessa delkurser. De kurser som blir aktuella för delkurser är, med de verksamhetspoäng som gäller i dag, svenska, svenska som andraspråk, matematik, engelska och samhällskunskap. Utredningen föreslår också att Skolverket samtidigt ges i uppdrag att utforma ett kompetensutvecklingsmaterial för att öka förståelsen för hur delkurser kan utformas och användas.

### 5.3.9 Verktyg för elever med brister i svenska språket

#### Utbildning på elevens modersmål

**Utredningens bedömning:** Utbildning på elevernas modersmål kan underlätta inläringen, öka individanpassningen och förkorta studietiderna.

Enligt skollagen har en elev inom komvux på grundläggande nivå som har bristfälliga kunskaper i svenska språket, möjlighet att få utbildning på sitt modersmål eller på ett annat språk som eleven behärskar.<sup>11</sup> Dagens bestämmelse anger att utbildningen *får* tillhandahållas på elevens modersmål. Bestämmelsen innebär alltså ingen rätt för eleven att få undervisning på modersmålet.

Av dem som studerar inom komvux på grundläggande nivå är 90 procent födda utomlands och har ett annat modersmål än svenska. Undervisning på modersmålet är ett sätt att öka individanpassningen av utbildningen. Fler elever med förutsättningar att tillgodogöra sig innehållet i en kurs, men som i dag nekas tillträde p.g.a. bristande svensk kunskaper, skulle kunna antas till kurser. Att i större utsträckning ge elever detta stöd skulle kunna effektivisera utbildningen och därmed öka genomströmningen och förkorta studietiderna. Utredningen har under sina kommunbesök kunnat konstatera att trots att stöd i form av undervisning på modersmålet skulle kunna underlätta utbildningen för elever med ett annat modersmål, förekommer i princip ingen undervisning på andra språk.

Att införa en bestämmelse som ger eleven *rätt till* undervisning på modersmålet eller på annat språk som eleven behärskar skulle naturligtvis innebära en förstärkning av elevens möjligheter till

---

<sup>11</sup> 20 kap. 12 § skollagen.

individanpassning. Utredningen gör dock bedömningen att en tvingande bestämmelse skulle medföra allt för långtgående konsekvenser för kommunerna. Den begränsade tillgången på behöriga ämneslärare som kan undervisa på de språk som eleverna har behov av skulle göra det omöjligt för framför allt mindre kommuner att efterfölja ett sådant krav. Med ökad samverkan mellan kommuner finns dock, enligt utredningens bedömning, ofta möjligheter att erbjuda denna typ av undervisning för elever med bristande språkkunskaper. I dag finns utarbetade tekniska lösningar som kan underlätta undervisning på olika språk. Vi har tagit del av exempel på undervisning via videolänk, vilket är ett exempel på hur undervisning på modersmålet kan genomföras.

### Studiehandledning på modersmålet

**Utredningens förslag:** För elever inom vuxenutbildningen som har bristfälliga kunskaper i svenska språket får studiehandledning ges på modersmålet eller på ett annat språk som eleven behärskar.

Ett stöd under utbildningen kan vara studiehandledning på modersmålet. Studiehandledning är en rättighet inom grundskolan.<sup>12</sup> Studiehandledaren har ansvar för att hjälpa eleven att få kunskaper i olika ämnen, lära sig ord och begrepp, studieteknik och att utveckla både sitt modersmål och svenskan.

Enligt utredningens enkätundersökning förekommer studiehandledning på modersmålet inom komvux på grundläggande nivå i endast 13 procent av kommunerna. Både studiehandledning och ämnesundervisning på modersmålet kan vara effektiva redskap som gynnar kunskapsutvecklingen. Studiehandledning på modersmålet är naturligtvis en organisations-, kompetens- och resursfråga för kommunerna. Det finns en risk för att svårigheter med att hitta rätt kompetens för att ge studiehandledning och de resurser detta kräver ses som ett stort hinder. Kostnaderna måste dock ställas i relation till kostnaden för en studieplats för en elev som avbryter studierna eller som inte uppnår godkänt i kursen till följd av bristande språkkunskaper. Alternativet till stöd och handledningsinsatser är ofta att den studerande går kvar längre i kursen innan

---

<sup>12</sup> 5 kap. 4 § skolförordningen (2011:185).

han eller hon bedöms ha förutsättningar att tillgodogöra sig innehållet i andra kurser. Utredningens uppfattning är att dessa överväganden sällan görs, vilket leder till att olika former av modersmålsalternativ saknas.

Utredningen bedömer att en ökad användning av studiehandledning på modersmålet skulle öka möjligheterna till måluppfyllelse för elever med ett annat modersmål än svenska, dvs. för majoriteten av de studerande inom komvux på grundläggande nivå. Utredningen föreslår därför att en bestämmelse om möjlighet till studiehandledning på modersmålet införs i förordningen om vuxenutbildning. Detta tydliggör att studiehandledning på modersmålet eller på ett annat språk som eleven behärskar är en viktig insats. Förslaget att studiehandledning *får ges* innebär inte någon rätt för eleven att få studiehandledning på modersmålet, men väl ett förtydligande av möjligheten för kommunen att ge studiehandledning på ett språk som eleven behärskar.

### 5.3.10 Elevers rätt till stöd

**Utredningens bedömning:** Trots att stödåtgärder inte nämns särskilt i författningarna innebär kravet på individanpassning av utbildningen *de facto* en mycket stark rätt till stöd inom vuxenutbildningen.

**Utredningens förslag:** Skolverket ges i uppdrag att i kommentarmaterial behandla frågan om stöd inom vuxenutbildningen för att klargöra elevernas rättigheter och kommunernas skyldigheter.

### Otydlighet om elevers rätt till stöd

I förarbetena till skollagen anges att vuxna har en stark rätt att fullfölja den utbildning man antagits till genom att utbildningen anpassas efter individens behov, önskemål och förutsättningar.<sup>13</sup> I Lvux12 anges att det är vuxenutbildningens ansvar att varje elev inom komvux ”får stöd och undervisning utifrån sina individuella utbildningsmål, behov och förutsättningar”<sup>14</sup>. Vidare anges att ”alla som arbetar inom vuxenutbildningen ska ge stöd och stimulans till

<sup>13</sup> Prop. 2009/10:165.

<sup>14</sup> Avsnitt 2.1.

alla elever så att de utvecklas så långt som möjligt, uppmärksamma elever som är i behov av stöd, och samverka för att göra utbildningen till en god miljö för utveckling och lärande”.

Det kan noteras är att bestämmelserna i skollagen om rätt till *särskilt* stöd inte gäller för elever inom vuxenutbildningen.<sup>15</sup> I förarbetena till skollagen anges att det i dagsläget inte heller är aktuellt att införa något lagstadgat krav på att tillhandahålla *särskilt* stöd inom vuxenutbildningen.

I samband med utredningens besök i olika kommuner har vissa företrädare för vuxenutbildningen uttryckt att de anser att de inte har någon skyldighet att erbjuda stöd och att det därför inte blir en prioriterad fråga hos politikerna. Det råder därmed skilda meningar om vilken rätt till stöd elever inom vuxenutbildningen har. I förarbetena exemplifieras rätten till stöd för elever inom vuxenutbildningen genom att gruppen med läs- och skrivrelaterade problem omnämns särskilt. En kommun, anges det, ska inte kunna neka vuxna med läs- och skrivsvårigheter tillträde till vuxenutbildning med hänvisning till att de inte har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Även dessa studerande kan sakna kunskaper som normalt uppnås i grundskolan, vilket gör dem till en prioriterad grupp.<sup>16</sup>

En lokalt genomförd studie av avbrottsorsaker som redovisades för utredningen vid ett av kommunbesöken angav bristande stöd som en av de vanligaste orsakerna till att elever avbryter sina studier inom vuxenutbildningen.

I skollagen anges att undervisningen för en elev inom komvux, sfi och sårsvux kan upphöra om eleven inte gör tillfredsställande framsteg.<sup>17</sup> Vid ett överklagande av ett sådant beslut görs en granskning av vilket stöd den studerande erbjudits under studierna. Även vägledningen inför studierna bedöms. En realistisk bedömning av elevens förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen måste ha föregått antagningen.<sup>18</sup> Att från kommunens sida hävda att stöd inte är en prioriterad fråga eftersom lagstiftningen inte är tvingande antyder att man missuppfattat innebörden av bestämmelsen i skollagen.

Utredningen bedömer att osäkerheten i kommunerna är stor när det gäller elevers rätt till stöd inom vuxenutbildningen. Osäkerheten leder

---

<sup>15</sup> 3 kap. 6 § skollagen.

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

<sup>17</sup> 20 kap. 9 § skollagen.

<sup>18</sup> Prop. 2009/10:165.



till att elevers möjligheter att få del av stödåtgärder varierar mellan olika kommuner. Med anledning av vad som anförts finns det skäl att tydliggöra elevens rätt till stöd inom vuxenutbildningen. Utredningen föreslår därför att Skolverket ges i uppdrag att i ett kommentarmaterial behandla frågan om stöd inom vuxenutbildningen.

### **Bara fyra av tio kommuner erbjuder specialpedagogiskt stöd**

Färre än en av fem kommuner angav i utredningens enkätundersökning att man har beslutade mål eller riktlinjer för arbetet med studerande i behov av stöd. Bland kommunerna är det mestadels större kommuner som anger att det finns sådana riktlinjer. Några kommuner anger att det finns pågående projekt i kommunen om arbetet med elever i behov av stöd.

Där stöd erbjuds till elever i behov av detta anger 97 procent av kommunerna att stödet sker i form av en anpassning inom ramen för den ordinarie undervisningen och 72 procent av kommunerna anger att man erbjuder hjälpmedel för studerande med inlärnings-svårigheter. 60 procent av kommunerna anger att man har hjälpmedel för elever med fysisk funktionsnedsättning.

Tillgången till specialpedagogiskt stöd skiljer sig åt mellan kommunerna. Endast 40 procent av de tillfrågade kommunerna uppger att man erbjuder denna typ av stöd. Även på denna punkt skiljer sig stora kommuner från små. De större kommunerna erbjuder mer differentierade former av stöd. Det är vanligare i dessa kommuner att man erbjuder hjälpmedel och specialpedagogiskt stöd.

### **Tidig bedömning av elevers behov av stöd**

Inom vuxenutbildningen finns ingen utredningsskyldighet vid misstanke om att en elev har behov av särskilt stöd. Elever inom komvux på grundläggande nivå kan många gånger kategoriseras som en utsatt grupp med hänsyn till utbildningsbakgrund, svenskkunskaper och kunskaper om det svenska utbildningssystemet. Enskilda elever kan också ha en komplex social situation. För dessa elever är det angeläget att studierna föregås av ett personligt vägledningssamtal med en studie- och yrkesvägledare för att möjliggöra den hjälp och det individuellt anpassade stöd som

krävs för att studierna ska kunna genomföras framgångsrikt. Om studierna inte föregås av ett möte finns det stor risk för att eleven inte anmäler sitt eventuella stödbehov. Vissa studerande kanske inte har någon uppfattning om att de har ett behov av stöd utan bara en medvetenhet om tidigare studiemisslyckanden. Det kan också vara så att eleven har svårt att prata om sina stödbehov.

Vid utredningens kommunbesök har studie- och yrkesvägledare gett uttryck för att det ofta är osäkert om elevens stödbehov kommer fram genom elevens egna uppgifter. Det är, enligt dessa studie- och yrkesvägledare, vanligare att svenska elever berättar öppet om läs- och skrivsvårigheter eller om dyslexidiagnoser, medan elever med en annan kulturell bakgrund inte alltid berättar om sina stödbehov. Detta kan bero på kulturella skillnader eller erfarenheter av hur de tidigare har bemötts. Eleverna har ofta lättare att berätta om fysiska funktionsnedsättningar såsom hörsel- eller synnedsättningar, medan neuropsykiatriska funktionsnedsättningar inte alltid framkommer.

Ju mer en sökande berättar om sina behov av stöd desto större möjlighet har studie- och yrkesvägledaren att bedöma elevens förutsättningar för att klara de planerade studierna. Kunskaper om stödbehovet underlättar också en planering för att kunna möta eventuella utmaningar. Sannolikheten att uppgifterna ska komma fram ökar om det finns en dialog mellan eleven och studie- och yrkesvägledaren. Det är därför utredningens uppfattning att det krävs ett personligt vägledningssamtal inför studier på grundläggande nivå inom komvux. Denna fråga diskuteras mer utförligt i kapitel 6.

## 5.4 Studerandegrupper med särskilda behov av individanpassning

### 5.4.1 Individanpassning säkerställer att stödbehov tillgodoses

**Utredningens bedömning:** Styrdokumenten ger goda förutsättningar för en individanpassning av undervisningen inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, även för studerande med särskilda stödbehov. Trots detta ser situationen för utsatta elevgrupper olika ut i olika kommuner. De krav som finns på individanpassning – och därmed rätten till stöd – måste på ett bättre sätt uppmärksammas i kommunerna. Flera av

utredningens förslag syftar till att öka individanpassningen i vuxenutbildningen, vilket gynnar studerandegruppen i allmänhet och dem med behov av stöd i synnerhet.

Även utredningens förslag avseende studiemedelssystemet kommer att gynna studerandegruppen i allmänhet och elever i behov av stöd i synnerhet.

Utredningen ser ingen anledning att lämna förslag till förändringar av regelverket som riktar sig till speciella grupper av elever.

Skollagen anger att utbildningen ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas.<sup>19</sup> I Lvx12 anges att en likvärdig utbildning inte innebär att:

... undervisningen ska utformas på samma sätt överallt eller att verksamhetens resurser ska fördelas lika mellan eleverna. Hänsyn ska tas till de enskilda elevernas olika förutsättningar, behov och kunskapsnivå. Det finns också olika vägar att nå målen. Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen.<sup>20</sup>

En återkommande synpunkt vid utredningens kommunbesök har varit att personalens kompetens behöver höjas för att kunna möta behoven hos olika elevgrupper. Utöver detta behövs personal i form av specialpedagoger och speciallärare för att säkerställa den pedagogiska kompetensen. En annan viktig faktor för tillgängligheten är anpassade läromedel. Svaren på utredningens enkät visar att de vanligaste formerna av stöd inom komvux är en anpassning inom den ordinarie undervisningen följt av olika former av hjälpmedel för elever med inlärningssvårigheter och med fysiska funktionsnedsättningar.

Utredningens övergripande bedömning är att de nyligen införda styrdokumenterna ger goda förutsättningar för en individanpassning av undervisningen inom komvux på grundläggande nivå (se avsnitt 3.2). Detta innebär att även studerandegrupper med särskilda stödbehov ska ges stöd i tillräcklig omfattning. En skyldighet i lag för kommunerna att erbjuda vägledning till eleven är dock något som utredningen ser som en nödvändig förstärkning av regelverket. Utredningen lämnar därför ett förslag om skyldighet att erbjuda

<sup>19</sup> 1 kap. 9 § skollagen.

<sup>20</sup> Avsnitt 1 Vuxenutbildningens uppdrag och värdegrund.

vägledning till elever inom komvux och särsvux på grundläggande nivå och inom sfi (se avsnitt 6.1.3).

Användningen av individuella studieplaner är en insats som utredningen lyfter fram för att öka individanpassningen (se avsnitt 6.2). Andra verktyg som utredningen lyfter fram är att i högre grad använda sig av orienteringskurser, ökad kunskap om elevens rätt till stöd och bättre möjligheter till kombinationsläsning mellan olika kurser inom olika skolformer och på olika nivåer. Genom att i högre grad än i dag använda sig av de befintliga verktygen kan kommunerna öka individanpassningen och flexibiliteten för samtliga elever inom vuxenutbildningen. Utredningen föreslår också ett system med delkurser.

Det är utredningens bedömning att en mer individanpassad utbildning kommer alla elevgrupper inom komvux på grundläggande nivå till gagn, men att en ökad användning av verktygen och införandet av nationella delkurser bör medföra särskilt positiva effekter för studerande med särskilda stödbehov.

#### 5.4.2 Romernas utbildningssituation

**Utredningens bedömning:** Genom att förbättra efterlevnaden av befintliga bestämmelser kan situationen för romer i utbildning förbättras. Genom högre krav på individanpassning uppnås även en större anpassning till behoven hos elever med romsk språk- och kulturbakgrund. Individanpassningen måste vara så flexibel och omfattande att den kan tillgodose samtliga elevers behov. Utredningen förespråkar inte några särlösningar för etniska grupper, varken när det gäller utbildningsfrågor eller studiestödsfrågor.

#### Behovet av komvux på grundläggande nivå

Romska delegationen har i sitt betänkande *Romers rätt – en strategi för romer i Sverige*<sup>21</sup> analyserat bl.a. romers förhållande till vuxenutbildningen. Utredningen redovisade att långt ifrån alla romska elever avslutar grundskolan med fullständiga betyg och att många romska elever lämnar grundskolan i förtid. Många vuxna romer söker sig därför till vuxenutbildningen för att fullfölja eller

<sup>21</sup> SOU 2010:55.

komplettera sin grundskoleutbildning. En svag studietradition hos den äldre generationen anses vara en orsak till romska ungdomars bristande närvaro och frekventa avhopp från utbildningsplatser. Bristen på romska förebilder i skolvärlden är en annan bidragande orsak till det svaga resultatet av romska ungdomars skolgång. Även diskriminering, trakasserier, dålig kunskap om romer och deras rättigheter samt skolans bristande uppföljning och stödåtgärder kan ses som orsaker till lägre skolnärvaro och sämre studieresultat.

### **Förslag från Romska delegationen**

Romska delegationen bedömer i sitt betänkande att komvux på grundläggande nivå är uppbyggd för majoritetssamhället och inte passar den romska gruppens behov. Betänkandet innehåller ett förslag på riktad utbildning för den romska studerandegruppen. Ett annat hinder som anförs är det nuvarande studiemedelssystemet som anses förhindra att studierna fullföljs. Betänkandet innehåller förslag om möjligheter till avskrivning av studieskulder för studier inom komvux på grundläggande nivå för personer med romsk språk- och kulturbakgrund, samt ett förslag om full bidragsfinansiering av studier inom komvux på grundläggande nivå för denna grupp.

Regeringen har valt att genomföra insatser för att förbättra förutsättningarna för romer att fullgöra grundskolan och fortsätta till gymnasieskolan genom att uppdra åt ett antal kommuner att genomföra en pilotverksamhet. En satsning genomförs under åren 2012–2015.

### **Individanpassning för att tillgodose behoven hos den romska elevgruppen**

Ett sätt att anpassa vuxenutbildningen kan vara att organisera studerandegrupper som vänder sig till elever med romsk bakgrund. En sådan organisering kan vara ett sätt att fånga romska elevers intresse för studier inom vuxenutbildningen. Det kan också finnas ett stort behov av coachning från personer som står den romska elevgruppen nära och som har erfarenhet av att arbeta med elever med romsk bakgrund.

Utredningen har tagit del av exempel på sådan verksamhet. Verksamheterna vid Agnesbergs och Sundbybergs folkhögskolor är exempel på särskilda satsningar på elever med romsk språk- och kulturbakgrund som har lett till positiva resultat. De romska eleverna har här successivt integrerats i heterogena elevgrupper. Den särskilda coachningen har en positiv effekt på många elevers studiemotivation. Detta sätt att organisera verksamheten kräver initialt förhållandevis stora resurser, men är sannolikt en satsning som på sikt ger vinster i form av ökad måluppfyllelse och genomströmning för elever med romsk bakgrund.

Utbildningssatsningar som riktas till särskilda studerande-grupper kan alltså ha positiva effekter. De innebär dock inga garantier för ett lyckat resultat. Utredningens bedömning är att en hög grad av individanpassning inom vuxenutbildningen är den bästa garanten för att tillgodose behoven för samtliga elevgrupper, även för studerande med romsk språk- och kulturbakgrund.

### **Förslagen till förändringar av studiemedelssystemet bedöms särskilt gynna studerande med romsk bakgrund**

Studerande inom komvux på grundläggande nivå är vanligtvis personer som har behov av att komplettera för att uppnå grundskolekompetens. Många vuxna romer kan dock ha betydligt större kunskapsluckor. Det kan ibland handla om att läsa in hela grundskolan, vilket medför ett behov av betydligt längre studietid. Många studerande med romsk bakgrund kan därför hindras av de gränser som finns för antalet studiemedelsveckor. Utredningen föreslår förändringar av antalet studiemedelsveckor för studerande på grundläggande nivå. Utredningen föreslår även en högre bidragsandel för dem som studerar inom komvux på grundläggande nivå, vilket håller nere skuldsättningen. Förslagen är generella men ökar möjligheterna att bedöma individuella behov, vilket då särskilt förbättrar situationen för romer som studerar på denna nivå. Särskilt möjligheterna att få fler studiemedelsveckor bör vara gynnsamma för många studerande med romsk bakgrund.

Utredningen föreslår inga anpassningar av studiestödet specifikt för studerande med romsk bakgrund. Det nuvarande studiemedelssystemet förhåller sig i princip neutralt till olika utbildningar och till olika studerandegrupper. Utöver de allmänna villkor som gäller för rätt till stöd är det den enskildes fria val som är

avgörande. Dessa grundläggande principer bör behållas. Ett system med så lika villkor som möjligt för studerande i samma situation på samma utbildningar har bäst förutsättningar att vinna gillande. Ett i förhållande till utbildning och studerandegrupper neutralt stöd är också att föredra eftersom gränsdragningsproblem kan undvikas. All erfarenhet talar vidare för att studiestödssystemet bör vara så enkelt och lättöverskådligt som möjligt, utan att för den skull göra avkall på måluppfyllelsen. Det är angeläget att behålla enkla och enhetliga regler.

### 5.4.3 Studerande med funktionsnedsättning

**Utredningens bedömning:** Kommunerna måste på ett bättre sätt än i dag ta ansvar för att erbjuda stöd till elever med funktionsnedsättning inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. En ökad användning av de verktyg som utredningen föreslår för att öka individualiseringen kommer att gynna samtliga elevgrupper. Utredningens förslag att ge Skolverket i uppdrag att utforma ett kommentarmaterial om elevers rätt till stöd och förslaget om stärkt tillsyn kommer att förbättra möjligheterna för studerande med funktionsnedsättning att fullfölja sina studier. Detsamma gäller bl.a. förslaget om att behövsanpassa antalet veckor med studiemedel.

Kommuner bör i sin verksamhet inrätta en samordnande funktion för pedagogiskt stöd till elever med funktionsnedsättning. Mindre kommuner kan behöva samverka kring en sådan funktion.

### Flera förslag gynnar studerande med funktionsnedsättning

Många elever med funktionsnedsättning lämnar grund- och gymnasieskolan med ofullständiga betyg. En del lämnar skolan p.g.a. att de inte fått tillräckligt stöd till följd av de behov som funktionsnedsättningen ger upphov till. Vuxenutbildningen är en andra chans för dessa elever.<sup>22</sup>

Linköpings universitet har, på uppdrag av Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), gjort en studie där de belyser möjlig-

---

<sup>22</sup> Se t.ex. Eriksson, L. (2011).

heter för vuxna med funktionsnedsättning att ta del av utbildning på lika villkor som andra. Av studien framgår att det är en förhållandevis liten andel av de studerande inom komvux som har någon form av funktionsnedsättning. De funktionsnedsättningar som enligt rapporten är vanligast är läs- och skrivsvårigheter, utvecklingsstörning samt neuropsykiatriska diagnoser. Det finns också elever som förvärvat funktionsnedsättningar som vuxna och som måste börja om med sina studier på nytt.<sup>23</sup> Studerande med funktionsnedsättning studerar i allmänhet under längre tid än andra deltagare i vuxenutbildning och de avbryter också sina studier oftare än andra elevgrupper.<sup>24</sup>

En väl fungerande vägledning är särskilt viktig för många studerande med funktionsnedsättning. Vägledningen ska bidra till att de utbildningsval som den vuxne gör bygger på en realistisk bedömning av de förutsättningar som hon eller han har för studierna. I vägledningen ska också möjligheterna till individanpassning och stöd vägas in. I vägledningen måste information lämnas om stöd som gör det möjligt att göra lämpliga studieval. Studie- och yrkesvägledningen är också beroende av en dialog mellan den enskilde eleven och studie- och yrkesvägledaren.

I många fall studerar personer med funktionsnedsättning tillsammans med elever utan funktionsnedsättning. Det förekommer också att elever med funktionsnedsättning utgör separata studiegrupper.

I utredningens enkätundersökning svarade nästan samtliga kommuner att det sker Anpassning av utbildningen för elever i behov av stöd inom den ordinarie undervisningen. Några kommuner har angett som en kommentar i utredningens enkät att man p.g.a. bristande ekonomiska resurser inte erbjuder något extra stöd. Av enkätsvaren framgår att det är vanligare att stora kommuner erbjuder hjälpmedel till personer med fysiska funktionsnedsättningar än att små kommuner gör det, vilket även gäller tillgången till specialpedagoger. I en del kommuner ges elever inom komvux stöd via sÄrvux.

Bland personal som arbetar med elever med funktionsnedsättning har det under utredningens kommunbesök uttrycks en frustration över tendensen att prioritera bort stöd för dessa elever. Vissa kommuner har gjort satsningar på grupper med definierade funktionsnedsättningar, medan andra kommuner inte alls priori-

---

<sup>23</sup> Eriksson, L. (2011).

<sup>24</sup> Eriksson, L. (2011).



terar de här elevgrupperna. Ekonomin utgör det största hindret för likvärdighet i utbildningen vilket i synnerhet drabbar elever med ett stort behov av stöd.<sup>25</sup>

Utredningens bedömning är att kommunerna måste ta ett större ansvar för studerande med funktionsnedsättning. Flera av de förslag som vi presenterar kommer enligt vår bedömning att bidra till en positiv utveckling. Detta gäller bl.a. förslaget att ge Skolverket i uppdrag att ta fram ett kommentarmaterial om möjligheterna till stöd för elever inom vuxenutbildningen och kommunernas skyldigheter i detta avseende. Skolinspektionen ges i uppdrag att genomföra tillsyn på enhetsnivå, vilket också bör kunna bidra till en positiv utveckling.

Studerande med ett stort behov av stöd kan ofta behöva genomföra sina studier med en lägre studietakt. Detta kan dels ge problem med att få studiemedel som motsvarar den nedlagda studietiden, dels ge problem med att studietiden kan överstiga antalet tillgängliga studiemedelsveckor. Utredningens förslag om antalet studiemedelsveckor innebär att det redan vid beslutet om studiemedel kan beaktas vilket stödbehov en studerande har, något som i dag kan göras först när studiemedelsveckorna är slut. Samtidigt kvarstår möjligheten att få ytterligare studiemedel om det finns synnerliga skäl. Utredningen föreslår också att det ska införas en ny deltidnivå för rätt till studiemedel. Denna deltidnivå kan vara lämplig bl.a. för studerande som p.g.a. funktionsnedsättning tillgodogör sig utbildningen bättre vid en lägre studietakt. De förändringar utredningen föreslår på studiemedelsområdet kommer därmed särskilt att gynna studerande med en funktionsnedsättning.

### **Samordnare av pedagogiskt stöd för studerande med funktionsnedsättning**

Stödet till studerande med funktionsnedsättning kan stärkas genom att det finns en funktion med särskild kunskap om, och särskilt ansvar för, stöd till studerande med funktionsnedsättning. Utredningen har vid sina kommunbesök sett ett behov av en samordnande funktion i kommunerna för att bättre tillgodose tillgången till pedagogiskt stöd för studerande med funktionsnedsättning inom vuxenutbildningen.

---

<sup>25</sup> Eriksson, L. (2011).

Vuxteamet i Stockholm är ett exempel på en samordningsfunktion för studerande med stödbehov. Teamet vänder sig till studerande med någon form av svårigheter i samband med studierna. Den studerande kan få stöd i form av studie- och yrkesvägledning, pedagogiskt stöd eller hjälpmedel. I teamet finns tillgång till specialpedagog, pedagogkonsult, arbetsterapeut, studie- och yrkesvägledare samt psykolog.

Ett annat exempel på samordning kring stöd till studerande med funktionsnedsättning finns vid universitet och högskolor. Här finns en funktion med samordningsansvar för studerande med funktionsnedsättning. Genom samordningsfunktionen kan den studerande få pedagogiskt stöd i form av anpassad studiegång, anpassad tidsplan, anpassad litteratur, anteckningsstöd, mentor eller extra handledning, teckenspråkstolkning och skrivtolkning. Tillgången till stödet är beroende av att den studerande själv tar kontakt med samordnaren. Sveriges universitet och högskolor ska avsätta 0,3 procent av anslaget för grundutbildning för stöd till studerande med funktionsnedsättning. Utöver detta kan högskolorna ansöka om extra medel för särskilt pedagogiskt stöd.

Även inom vuxenutbildningen skulle en samordnande funktion kunna ges ett övergripande ansvar för information om tillgängliga utbildningar med ökad anpassning och tillgänglighet för studerande med funktionsnedsättning. En samordningsfunktion behöver inte vara en speciellt inrättad tjänst utan ansvaret kan ligga på befintlig personal med kompetens inom området.

Detta skulle också innebära ett ansvar för information om tillgången till hjälpmedel och om tillgången till personal med kunskaper om pedagogiska metoder. En samordnande funktion skulle också förslagsvis ansvara för kartläggningen av de kompetensutvecklingsbehov för personalen som finns när det gäller olika funktionsnedsättningar och olika pedagogiska metoder.

Utredningen anser att Vuxteamet i Stockholm är ett gott exempel på hur en samordningsfunktion kan verka och hyser förhoppningen att fler kommuner, ensamma eller genom region-samverkan, inrättar liknande funktioner.

#### 5.4.4 Stöd från Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)

**Utredningens bedömning:** Det är inte tillräckligt känt i kommunerna vilket stöd Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) kan erbjuda när det gäller vuxenstudier. Det är därför positivt att myndigheten bl.a. intensifierar sin information till kommunerna om detta.

**Utredningens förslag:** Specialpedagogiska skolmyndigheten ges i uppdrag att återrapportera till regeringen vilka insatser man har vidtagit och vilka effekter dessa insatser har fått.

I en rapport framtagen på uppdrag av SPSM framkommer att man inom vuxenutbildningen inte i tillräckligt stor omfattning använder sig av SPSM:s möjligheter till stöd.<sup>26</sup> SPSM har möjlighet att stödja verksamheten inom vuxenutbildningen dels med specialpedagogiskt stöd, dels med läromedel. Vuxenutbildningen kan inte erhålla statsbidrag för sin verksamhet för studerande med funktionsnedsättning, något som är möjligt för folkhögskolorna. Detta gör det särskilt angeläget att kommunerna använder sig av det stöd SPSM kan erbjuda. Okunskapen om SPSM:s möjligheter att ge stöd kan leda till att vuxenutbildningen inte utnyttjar de resurser som finns när det gäller pedagogiskt stöd för studerande med funktionsnedsättning. Ökad information från myndighetens sida skulle kunna leda till att vuxenutbildningen oftare får tillgång till pedagogiskt stöd för studerande med funktionsnedsättning.

SPSM har tagit fram ett åtgärdsprogram för att utveckla verksamheten. Bland åtgärderna ingår att öka informationsinsatsen till ansvariga för vuxenutbildningen. Informationen ska både utökas och riktas tydligare mot skolhuvudmännen. SPSM avser också att öka kunskapsspridningen genom en nationell samordning av kurser riktade till vuxenutbildningen i landet. Andra åtgärder är att ta initiativ till utbildningar och att göra undersökningar om de studerandes upplevelser av stöd.

Utredningen anser att det är positivt att SPSM gör en ökad satsning på informationsspridning om den egna verksamheten. Ökad kunskap om vilken typ av stöd SPSM kan tillhandahålla kan innebära positiva effekter för anordnare av vuxenutbildningen både vad gäller ökad kunskap om pedagogiska möjligheter vid olika

---

<sup>26</sup> Specialpedagogiska skolmyndigheten (2010).

typer av funktionsnedsättningar och när det gäller ökad tillgång till specialpedagogiska resurser. Utredningen föreslår att SPSM ges i uppdrag att återrapportera till regeringen om vilka insatser man har vidtagit och om vilka effekter dessa insatser har fått.

## 5.5 Studerande med hög tidigare utbildning

### 5.5.1 Utredningens uppdrag

Enligt direktiven ska utredningen analysera orsaker till att många studerande med hög tidigare utbildning studerar på grundläggande nivå inom komvux. Utredningen ska vid behov föreslå åtgärder i syfte att effektivisera utbildningen för denna målgrupp. I direktiven framhålls att det kan finnas rimliga skäl till att studerande med hög tidigare utbildning studerar på grundläggande nivå, men att det även finns indikationer på att orsaken kan vara brister i systemet.

### 5.5.2 Varför andelen med hög tidigare utbildning kan vara problematisk

Enligt den officiella statistiken hade drygt en tredjedel av eleverna på grundläggande nivå i komvux 2011 en högskoleutbildning sedan tidigare. Högskoleutbildning definieras i statistiken som eftergymnasial utbildning motsvarande minst en termin. Därutöver hade tio procent en gymnasieutbildning längre än två år och 16 procent hade en gymnasieutbildning på högst två år.

Utredningen har i analysen utgått från de studerande som enligt statistiken har en högskoleutbildning. Den studerandegruppen har uppmärksamats tidigare, t.ex. i *Rapport integration 2003* och i flera av Skolverkets lägesbedömningar.<sup>27</sup> I samband med Skolverkets publicering av rapporten *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. En studie av nationell statistik och kommunal praktik* lyftes också den höga andelen med hög tidigare utbildning fram som problematisk.<sup>28</sup>

För att förstå varför högt utbildade studerar på en grundläggande nivå förutsätts viss bakgrundsinformation om studerandegruppen.

---

<sup>27</sup> Integrationsverket (2004), Skolverket (2010b).

<sup>28</sup> Skolverket 2012-08-29. *Var tredje i grundläggande vuxenutbildning är högskoleutbildad*. Pressmeddelande.

Statistiken visar att de högutbildade i princip uteslutande är födda utomlands och att många har invandrat under de senaste åren. Studier i svenska som andraspråk på grundläggande nivå i komvux är en av de insatser som samhället erbjuder för utlandsfödda som har behov av att lära sig mer svenska efter sfi, oavsett utbildningsnivå. Högutbildade från vissa länder kan också sakna kunskaper i engelska, vilket krävs för att få grundläggande behörighet till högskolestudier i Sverige. Till största del handlar det alltså om utbildning som en del i en integrationsprocess.

Samtidigt har det visats, inte minst i rapporten *Högutbildade utlandsfödda i grundläggande vuxenutbildning. Praktik och policy i två kommuner*, att de utbildningsinsatser som erbjuds på grundläggande nivå inom komvux ibland inte fungerar särskilt väl för högutbildade utlandsfödda och att vägen genom utbildningssystemet tenderar att bli lång för denna studerandegrupp.<sup>29</sup> I rapporten identifierades ett flertal faktorer som bidrog till utdragna utbildningsinsatser, bl.a. beskrevs ett tänkande hos både personal och studerande som kunde hindra alternativa arbetsformer och utbildningskombinationer. Andra faktorer som nämndes var begränsade resurser för studie- och yrkesvägledning, en organisation som i praktiken inte möjliggjorde flexibilitet samt bristande samverkan mellan olika aktörer. I rapporten beskrevs också att det ibland förekom en föreställning hos studerande och personal om att det var bäst att börja om från början, trots att den studerande hade ämneskunskaper. Även om rapporten sammantaget gav en negativ bild av situationen underströks samtidigt att de högutbildade inte är någon homogen grupp. En del studerande upplevde enligt rapporten en uppgivenhet över sin utbildningssituation medan andra snabbt tog sig genom systemet.

Utredningen ser flera möjliga problem med att många högutbildade studerar på grundläggande nivå inom komvux. Framför allt är det problematiskt om utbildningsinsatserna inte bedrivs på ett effektivt sätt. Om högutbildade studerar *fler kurser* än vad de behöver på grundläggande nivå, eller om de studerar under *längre tid* än nödvändigt, t.ex. på grund av bristande information eller att utbildningsinsatserna inte anpassas i tillräcklig utsträckning, utgör detta ett resursslöseri.

---

<sup>29</sup> Carlson, M. (2006). Med högutbildad avsågs i rapporten studerande med minst två års eftergymnasial utbildning. Rapporten bygger främst på intervjuer genomförda med studerande och personal i två kommuner.

Ur ett bredare samhällsperspektiv behöver effektiviteten i de insatser som erbjuds inom vuxenutbildningen också ställas i relation till övriga insatser som samhället erbjuder högutbildade utlandsfödda. Integrationspolitiken i Sverige genomsyras av en målsättning om en snabb och effektiv etablering för personer födda utomlands. Riksdagen har också uttalat att personer som kommer till Sverige med en examen på högskolenivå och kvalificerad yrkeserfarenhet är en stor tillgång för det svenska samhället. En snabb etablering på arbetsmarknaden, särskilt inom det område som personen har utbildning för, har lyfts fram som värdefullt både för individen och för samhället.<sup>30</sup> Utifrån en sådan ansats blir det relevant att ställa frågan i vilken utsträckning högutbildade borde studera på grundläggande nivå inom komvux. Detta diskuteras också, men fokus ligger med utgångspunkt i uppdraget på att analysera effektiviteten i de insatser som högutbildade erbjuds inom vuxenutbildningen.

En annan aspekt som utredningen har uppmärksammat är att den höga andelen högutbildade på grundläggande nivå indikerar en låg andel kortutbildade jämfört med vad man kan förvänta sig. Detta diskuteras i avsnitt 4.2.2.

### 5.5.3 Högutbildade utlandsföddas etablering i samhället

#### Utlandsfödda har en svagare ställning på arbetsmarknaden

I många sammanhang har det visats att personer födda utomlands generellt har en svagare ställning på arbetsmarknaden jämfört med personer födda i Sverige.<sup>31</sup> Även inom gruppen högutbildade finns skillnader mellan personer födda utomlands och i Sverige när det gäller ställningen på arbetsmarknaden. Under 2009 genomförde Statistiska centralbyrån (SCB) en enkätundersökning riktad till högutbildade födda utomlands respektive i Sverige.<sup>32</sup> Av undersökningen framgick att sju av tio högutbildade utlandsfödda hade arbete som huvudsaklig sysselsättning, jämfört med nio av tio bland de svenskfödda. Arbetslösheten var också högre bland de utlandsfödda. Undersökningen visade därutöver att en lägre andel

<sup>30</sup> Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2007/08:AU1, rskr. 2007/08:72.

<sup>31</sup> Se t.ex. SCB (2009b).

<sup>32</sup> SCB (2009a). Med högutbildad avsågs i undersökningen personer med minst treårig högskoleutbildning. Urvalet bestod av 6 500 personer födda utanför Sverige samt 1 500 personer födda i Sverige. Svarefrekvensen var 59 procent bland utlandsfödda och 71 procent bland svenskfödda.

av de utlandsfödda hade ett arbete som helt eller delvis överensstämde med deras utbildning. Detta har även visats i andra sammanhang. T.ex. visade en studie från 2004 att andelen som har ett kvalificerat arbete är lägre bland utlandsfödda akademiker jämfört med svenskfödda, även efter en lång tid i landet.<sup>33</sup>

Flera olika faktorer har lyfts fram som förklaringar till den sämre arbetsmarknadssituationen för utlandsfödda. I SCB:s enkätundersökning bedömde närmare hälften av de utlandsfödda att det var svårt för dem att få ett arbete som överensstämde med deras tidigare högskoleutbildning.<sup>34</sup> Den främsta orsaken angavs vara avsaknad av kontakter. Även språksvårigheter och ett icke svenskt namn angavs som bidragande orsaker. En majoritet av de som hade arbete bedömde att det skulle innebära fördelar om de hade haft bättre kunskaper i svenska, t.ex. när det gäller lön och karriärmöjligheter.

I en bilaga till Långtidsutredningen 2011<sup>35</sup>, som utgick från svensk och internationell forskning, identifierades ett antal faktorer som påverkar utlandsföddas svaga ställning på arbetsmarknaden, bl.a. bristande språkkunskaper, avsaknad av nätverk och förekomsten av etnisk diskriminering. Rapporten lyfte fram en rad förslag på förändringar som borde genomföras för att förbättra situationen. Bl.a. framhölls vikten av flexibilitet, individanpassning och en tydlig arbetsmarknadskoppling i de åtgärder som erbjuds.

### Samhällets insatser för högutbildade utlandsfödda

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Regeringens inriktning är att målet i första hand ska uppnås genom *generella insatser* som riktar sig till hela befolkningen. De *riktade insatser* som finns för utlandsfödda som grupp ska bara förekomma under den första tiden i Sverige.

Samhället erbjuder en rad olika insatser till utlandsfödda som invandrar till Sverige och som kan underlätta etableringen på arbetsmarknaden.<sup>36</sup>

Studier på grundläggande nivå i komvux är en av de generella insatser som samhället erbjuder högutbildade utlandsfödda. Det är

---

<sup>33</sup> Ekberg, J., Rooth, D-O. (2004).

<sup>34</sup> SCB (2009a).

<sup>35</sup> Eriksson, S. (2011).

<sup>36</sup> För en utförligare genomgång av insatser till nyanlända, se t.ex. SOU 2012:69.

ett sätt att tillägna sig kunskaper i svenska och ibland engelska, med möjlighet till studiefinansiering. Beroende på situation och möjlighet att ta del av andra insatser är studier på grundläggande nivå i komvux ett av de alternativ som finns för att lära sig det svenska språket. Däremot är dessa studier inget krav för att komma vidare i systemet.<sup>37</sup>

Vissa insatser som samhället erbjuder utlandsfödda riktas särskilt till högutbildade. På ett antal universitet och högskolor finns särskilda kompletterande högskoleutbildningar för högutbildade utlandsfödda.<sup>38</sup> Syftet är att underlätta för personer med avslutad utländsk högskoleutbildning att etablera sig på arbetsmarknaden. Utbildningar anordnas bl.a. för lärare, läkare och sjuksköterskor. En annan insats som finns är Korta vägen, ett samlingsnamn för arbetsmarknadsutbildningar som finansieras av Arbetsförmedlingen och genomförs i samverkan med lärosäten. I samverkan med Stockholms universitet genomförs bl.a. ett projekt som syftar till att genom kartläggning, kompletterande utbildning och praktik korta vägen till etablering på arbetsmarknaden för personer med avslutad akademisk examen.

Även inom kommunernas verksamhet förekommer ibland särskilda insatser riktade till högutbildade utlandsfödda. Ett exempel är några av de utbildningar som finns i svenska för yrkesutbildade (sfx), där sfi och kurser i svenska som andraspråk ingår. I Stockholms län finns i dagsläget åtta yrkeskategorier, bl.a. ingenjörer, samhällsvetare och medicinsk personal.

En insats av betydelse för högutbildade utlandsfödda är också möjligheten att få tidigare kunskaper och kompetens validerade. Om den tidigare utbildningen är dokumenterad finns det möjlighet att få den bedömd för studier eller arbete. Sedan den 1 januari 2013 görs bedömningar av utländsk utbildning av Universitets- och högskolerådet eller, när det gäller reglerade yrken, av behörig myndighet för det yrket. Andra möjligheter till validering ges bl.a. inom komvux (se avsnitt 6.3).

De insatser som riktas till högutbildade utlandsfödda har fått viss kritik. En övergripande slutsats i Riksrevisionens granskning 2011 av

<sup>37</sup> Inför studier på gymnasial nivå inom komvux uppställs inga förkunskapskrav. Den studerande ska istället ha förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. För att få grundläggande behörighet till studier på högskolenivå ställs krav på kunskaper i svenska, engelska och matematik. Däremot är det inte nödvändigt med formella betyg i dessa ämnen. Ett alternativt sätt för att påvisa svensk kunskaper är exempelvis genom ett godkänt resultat på Test i svenska för universitets- och högskolestudier (TISUS) eller godkänt resultat på avslutande test vid preparandutbildning vid någon högskola.

<sup>38</sup> Förordning (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning.



statliga insatser för denna målgrupp var att insatserna kunde effektiviseras och förbättras.<sup>39</sup> Informationen till målgruppen om vilka insatser som finns att tillgå var enligt Riksrevisionen bristfällig, bl.a. på grund av bristande samverkan mellan olika aktörer. Riksrevisionen rekommenderade att regeringen skulle ta ett större samordnande ansvar för etableringen av personer med utländsk utbildning. Man ansåg också att de myndigheter som berördes borde vidta åtgärder för att påskynda etableringen, bl.a. genom tidiga informationsinsatser om möjligheter till kompletterande utbildningar och genom kortare handläggningstider vid bedömning av utländsk utbildning.

#### 5.5.4 Högutbildades studier på grundläggande nivå

Utredningen har med hjälp av Skolverket tagit fram uppgifter om de högutbildade som studerar inom komvux på grundläggande nivå och om vilka kurser de studerar.<sup>40</sup> Vi har även ställt frågor om högutbildade studerande vid våra kommunbesök, bl.a. i syfte att ta reda på om studerande och personal upplever det som problematiskt att högutbildade studerar kurser på grundläggande nivå.

#### Hur stor är gruppen högutbildade på grundläggande nivå?

Den officiella statistiken visar att en tredjedel av de studerande på grundläggande nivå har en högskoleutbildning sedan tidigare. Den statistik som Skolverket har tagit fram åt utredningen visar dock att det finns en stor spridning i längd på utbildningen hos de studerande som klassificeras som högskoleutbildade. Drygt 12 500 elever som läste på grundläggande nivå 2011 hade utbildning motsvarande minst en termin på eftergymnasial nivå.<sup>41</sup> Av dessa hade 40 procent en eftergymnasial utbildning som var två år eller

---

<sup>39</sup> Riksrevisionen (2011). Granskningen omfattade bl.a. myndigheters arbete med att bedöma och pröva utländsk utbildning, kompletterande högskoleutbildningar samt länsstyrelsernas arbete med att samordna insatser för utbildning i svenska språket.

<sup>40</sup> Om inget annat anges är de uppgifter om statistik som utredningen hänvisar till i detta avsnitt hämtade från underlaget från Skolverket.

<sup>41</sup> Jämfört med de uppgifter som publiceras i den officiella statistiken är andelen som har okänd utbildningsbakgrund lägre, och andelen med känd utbildningsbakgrund högre, i de uppgifter som Skolverket har tagit fram åt utredningen. Skillnaden beror enligt Skolverket på att uppgiften om utbildningsbakgrund är mer uppdaterad i bearbetningen jämfört med i den officiella statistiken. Enligt den officiella statistiken var det 11 200 elever inom komvux på grundläggande nivå som 2011 hade en utbildning motsvarande minst en termin på eftergymnasial nivå.

kortare, 53 procent hade en eftergymnasial utbildning som var tre till fyra år lång och sex procent hade en eftergymnasial utbildning som var fem år eller längre. Det fanns inga stora könsmissiga skillnader.

**Tabell 5.2** Längd på eftergymnasial utbildning för elever inom komvux på grundläggande nivå, fördelat efter kön, procent, 2011

	Kvinnor	Män	Totalt
Eftergymnasial utbildning kortare än två år	12	14	12
Eftergymnasial utbildning två år	28	28	28
Eftergymnasial utbildning tre år	24	24	24
Eftergymnasial utbildning fyra år	31	26	29
Eftergymnasial utbildning minst fem år	4	5	4
Forskarutbildning	2	2	2
Totalt antal elever: 12 547			

Källa: Skolverkets bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Värt att notera är också att högutbildad definieras olika i olika sammanhang. T.ex. definierar SCB högskoleutbildad som någon med minst treårig eftergymnasial utbildning (inkl. forskarutbildning).<sup>42</sup> Med en sådan definition är andelen högskoleutbildade som läser på grundläggande nivå inom komvux lägre än enligt Skolverkets definition. Fyra av tio elever som har högskoleutbildning enligt Skolverkets statistik är inte högutbildade enligt SCB:s definition.

I detta kapitel används Skolverkets definition, dvs. eftergymnasial utbildning motsvarande minst en termin. För att nyansera bilden görs dock ibland åtskillnad mellan eftergymnasial utbildning som är kortare än tre år och eftergymnasial utbildning som är tre år eller längre.

#### *Andel av samtliga som invandrar*

Det är främst den höga *andelen* högutbildade inom komvux på grundläggande nivå som har uppmärksammats. Eftersom andelen även påverkas av hur många kortutbildade som studerar på denna nivå är informationen inte tillräcklig. För att ge perspektiv på hur

<sup>42</sup> <http://www.scb.se> (2012-04-18).

många högutbildade som studerar på grundläggande nivå inom komvux kan andelen jämföras med samtliga högutbildade utlandsfödda som invandrar till Sverige varje år. Det ger en uppfattning om hur stor andel av gruppen som helhet som studerar kurser på grundläggande nivå i komvux. En sådan jämförelse visar att det är en liten del av hela gruppen med högskoleutbildning som studerar på grundläggande nivå. Under 2006–2010 invandrade varje år mellan 24 100 och 27 700 utlandsfödda i åldersgruppen 16–74 år med eftergymnasial utbildning.<sup>43</sup> Det kan jämföras med Skolverkets statistik som visar att drygt 6 000 personer med högskoleutbildning påbörjade studier på grundläggande nivå 2006.

Det är också fler högutbildade som studerar inom sfi jämfört med andelen som studerar på grundläggande nivå inom komvux. Enligt Skolverkets statistik var det drygt 34 000 elever i sfi 2011 som hade 13 års utbildning eller mer.<sup>44</sup> Det är väsentligt fler än de dryga 12 500 med eftergymnasial utbildning som studerade på grundläggande nivå i komvux samma år.

### Bakgrundsuppgifter om de studerande

De högutbildade som studerar på grundläggande nivå inom komvux skiljer sig på flera sätt från studerande med kortare tidigare utbildning. Som tidigare nämnts är det i princip alltid studerande födda utomlands som är högutbildade. 2011 var en (1) procent av de högutbildade födda i Sverige. De högutbildade är också i genomsnitt äldre än övriga, vilket är logiskt mot bakgrund av att det tar tid att skaffa sig en eftergymnasial utbildning. Högutbildade påbörjar ofta sina studier på grundläggande nivå relativt tidigt efter att de har kommit till landet. 2011 hade över hälften (56 procent) av de högutbildade eleverna varit i landet i ett till tre år, jämfört med 40 procent av samtliga elever på grundläggande nivå. Andelen kvinnor som studerar på grundläggande nivå är dock i princip densamma oavsett utbildningsbakgrund. Totalt var 66 procent av de högutbildade eleverna kvinnor.

---

<sup>43</sup> <http://www.scb.se> (2013-01-15).

<sup>44</sup> Detta är rimligen jämförbart med motsvarande en termins studier på eftergymnasial nivå.

**Tabell 5.3 Bakgrundsuppgifter för högutbildade elever på grundläggande nivå jämfört med samtliga elever<sup>1</sup>, procent, 2011**

		Högutbildade	Samtliga
Kön	Kvinna	66	65
	Man	34	35
Född i Sverige eller utomlands	Född i Sverige	1	10
	Född utomlands	99	90
Åldersfördelning	–24 år	5	19
	25–34 år	49	42
	35–44 år	31	26
	45 år–	15	13
Tid sedan första folkbokföringsdatum i Sverige	1–3 år	56	40
	4–6 år	25	25
	7–10 år	7	8
	10 år–	7	14
	Övrigt <sup>2</sup>	4	12

<sup>1</sup> Antal högutbildade var 12 547 och det totala antalet elever var 33 975.

<sup>2</sup> Personer födda i Sverige samt personer där uppgift om första folkbokföringsdatum saknas.

Källa: Skolverkets bearbetning av statistik för utredningens räkning.

### Val av kurser på grundläggande nivå

Enligt statistik från Skolverket läser högutbildade elever på grundläggande nivå främst språk. En stor majoritet, 81 procent, studerade svenska som andraspråk under 2011. En knapp tredjedel studerade en kurs i engelska. Förutom dessa kurser förekom det även studier i bl.a. matematik (15 procent) och samhällskunskap (12 procent).

**Tabell 5.4 De åtta vanligaste kurserna på grundläggande nivå, andel av eleverna (procent), fördelat efter tidigare utbildning, 2011<sup>1</sup>**

	Elever med eftergymnasial utbildning			Samtliga elever
	mindre än 3 år	3 år eller mer	totalt	
Svenska som andraspråk	79	81	81	65
Engelska	33	30	31	38
Orienteringskurs	20	18	19	22
Matematik	20	11	15	30

Samhällskunskap	13	11	12	14
Svenska	2	2	2	6
Hem- och konsumentkunskap	1	1	1	1
Historia	1	1	1	1

<sup>1</sup> En elev kan ha läst en eller flera kurser under året. Totalt antal elever med eftergymnasial utbildning var 12 547 och det totala antalet elever var 33 975.

*Källa:* Skolverkets bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Jämfört med samtliga elever på grundläggande nivå studerade de högutbildade i högre utsträckning svenska som andraspråk och i lägre utsträckning andra kurser. Skillnaden är framför allt tydlig när det gäller kursen matematik. Totalt studerade 15 procent av eleverna med eftergymnasial utbildning en kurs i matematik på grundläggande nivå 2011 jämfört med 30 procent av samtliga. Det är dock ändå anmärkningsvärt att så många högutbildade studerade en kurs i matematik på denna nivå.

**Tabell 5.5** De åtta vanligaste kurserna bland högutbildade elever, andel av eleverna (procent)<sup>1</sup>, 2006–2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Svenska som andraspråk	71	73	75	77	78	81
Engelska	37	35	33	32	31	31
Orienteringskurs	22	23	22	23	22	19
Matematik	18	17	14	15	15	15
Samhällskunskap	18	16	13	12	13	12
Svenska	8	6	3	3	2	2
Hem- och konsumentkunskap	3	2	1	1	1	1
Historia	1	1	1	1	1	1

<sup>1</sup> En elev kan ha läst en eller flera kurser under året.

*Källa:* Skolverkets bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Över tid har andelen högutbildade elever som studerar svenska som andraspråk på grundläggande nivå ökat något och andelen som studerar andra kurser har minskat. År 2006 var det 71 procent av de högutbildade som studerade svenska som andraspråk jämfört med 81 procent 2011. Under 2006 studerade en högre andel av de högutbildade t.ex. engelska, samhällskunskap och matematik

jämfört med 2011. Sammantaget indikerar statistiken att utvecklingen gått mot en ökad renodling av de högutbildades studier på grundläggande nivå, där det i något högre grad än tidigare är fokus på det svenska språket.

#### *Många studerar även inom sfi och på gymnasial nivå*

Kurser inom komvux på grundläggande nivå utgör oftast bara en del av högutbildades utbildning inom vuxenutbildningen. Denna elevgrupp har i högre grad än samtliga elever på grundläggande nivå studerat inom sfi och studerar i högre utsträckning även på gymnasial nivå inom komvux. Av samtliga högutbildade som påbörjade studier på grundläggande nivå 2006 var det 75 procent som hade läst sfi någon gång 2000–2006, och 75 procent som studerade minst en kurs på gymnasial nivå någon gång 2006–2010.

#### *Relativt långa studietider på grundläggande nivå*

Statistiken visar att högutbildade elever som påbörjade sina studier 2006 i genomsnitt studerade något längre tid på grundläggande nivå jämfört med samtliga elever. En förklaring kan vara att högutbildade oftare än andra studerade mer än en kurs. Det fanns inga större skillnader beroende på om eleven hade en eftergymnasial utbildning längre än tre år eller inte. Den genomsnittliga studietiden var nästan ett år (48 veckor) för högutbildade med eftergymnasial utbildning kortare än tre år, sett över tidsperioden 2006–2010. Den fjärdedel som studerade kortast tid på grundläggande nivå studerade i fem månader (20 veckor), medan den fjärdedel som studerade längst studerade i ett år och fyra månader (68 veckor). Bland de som inte har eftergymnasial utbildning var den genomsnittliga studietiden 43 veckor.

**Tabell 5.6** Genomsnittlig studietid (antal veckor), fördelat efter tidigare utbildning, nybörjare 2006<sup>1</sup>

	Medel	P <sub>10</sub>	P <sub>25</sub>	Median	P <sub>75</sub>	P <sub>90</sub>
Eftergymnasial < 3 år	48	10	20	39	68	98
Eftergymnasial > 3 år	45	10	19	37	64	93
Samtliga	43	8	18	33	60	95

<sup>1</sup> Med P<sub>10</sub> avses 10:e percentilen etc. Den 10:e percentilen innebär att en tiondel av gruppen har detta värde eller lägre och att övriga 90 procent har detta värde eller högre.

*Källa:* Skolverkets bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Det är svårt att uttala sig om effektiviteten i de studier som högutbildade bedriver på grundläggande nivå. Genomsnittliga studietider påverkas bl.a. av hur många kurser de studerande läser på grundläggande nivå, med vilken studietakt studierna bedrivs och hur lätt eller svårt de studerande har för att lära sig ett nytt språk. Mot bakgrund av detta blir det mycket vanskligt att dra slutsatser om effektivitet i studierna utifrån det statistiska underlaget.

### Erfarenheter från utredningens kommunbesök m.m.

Under de studiebesök som utredningen har genomfört har det framkommit att situationen när det gäller högutbildade studerande varierar mycket mellan olika kommuner. Uppfattningarna går också isär mellan olika kommunföreträdare, där vissa anser att det är rimligt att högutbildade studerar inom komvux på grundläggande nivå medan andra anser att det är problematiskt. I några kommuner som utredningen besökt var det mycket ovanligt att högutbildade studerade på grundläggande nivå inom komvux över huvud taget.

Företrädare för vuxenutbildningen har vid flera tillfällen framhållit att det finns skillnader inom gruppen högutbildade. Det har betonats att alla högutbildade inte med automatik har enkelt att lära sig ett (eller i vissa fall två) nya språk. Inte minst kan det vara svårt att läsa två nybörjarspråk samtidigt. En annan synpunkt är att akademiska examina kan motsvara väldigt olika kunskaper. Behov av kompetens i det svenska språket har i flera fall beskrivits som avgörande för att förstå varför högutbildade läser på grundläggande nivå i komvux.

Utredningen har sett flera exempel på utbildningsinsatser särskilt riktade till högutbildade studerande. Vissa kommuner har infört snabbspår för högutbildade som kan omfatta sfi och kurser inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå. Det finns också exempel på intensivkurser. I en kommun erbjöd man inom ramen för ett projekt fördjupad kartläggning och studie- och yrkesvägledning till högutbildade i syfte att korta studietiden. Dessa riktade insatser har över lag beskrivits som framgångsrika.

Erfarenheterna från utredningens kommunbesök är att det ibland förekommer att högutbildade studerar fler kurser än de egentligen behöver. Enligt kommunföreträdare sker detta oftast för att den studerande vill få fullt studiemedel eller vill få chans till ytterligare språkträning. Denna bild bekräftas av de studerande. Många studerande som utredningen träffat har berättat att de saknar tillfällen att träna språket utanför utbildningssituationen. Skolverket beskriver liknande erfarenheter i sin rapport om utbildning på grundläggande nivå.<sup>45</sup> Av utredningens kompletterande enkät framgår att svenska som andraspråk på grundläggande nivå inte erbjuds på heltid i 40 procent av kommunerna. Den lärarledda tiden i ämnet varierar också stort mellan olika kommuner (se avsnitt 5.3.5).

Ett annat problem som utredningen har uppmärksammat är svårigheten att individualisera undervisningen för högutbildade som studerar svenska som andraspråk i samma grupper som kortutbildade. Flera kommunföreträdare har uttryckt att det är svårt att individualisera i tillräckligt hög grad i en sådan heterogen grupp. Vissa studerande har också uttryckt att blandade grupper påverkar studietempot negativt. Några av de högutbildade studerande som utredningen har träffat skulle vilja gå snabbare fram i sina studier, medan andra anser att studietakten är lagom.

### 5.5.5 Utredningens bedömning avseende högutbildade som studerar på grundläggande nivå

**Utredningens bedömning:** Problemet med att många högutbildade studerar på grundläggande nivå inom den kommunala vuxenutbildningen överdrivs till viss del, delvis p.g.a. att definitionen av högutbildad är vid. Utlandsfödda högutbildade

<sup>45</sup> Skolverket (2012b).



har ofta rimliga skäl att studera på grundläggande nivå då de har behov av att lära sig mer svenska. Utbildningsinsatserna skulle ändå kunna effektiviseras för en del i denna elevgrupp. Det är anmärkningsvärt att högutbildade ibland studerar matematik på grundläggande nivå.

Högutbildade elever gynnas, på samma sätt som andra målgrupper, av att utbildningen på grundläggande nivå blir mer flexibel och individanpassad. För vissa i denna målgrupp är det särskilt angeläget att svenska som andraspråk erbjuds som heltidsstudier och med tillräckligt många undervisningstimmar i veckan. Det är också angeläget att de studerande tidigt får relevant information om vilka övriga insatser som samhället erbjuder.

### Till viss del överdrivs problemet

Den officiella statistiken visar att drygt en tredjedel av de studerande på grundläggande nivå har hög tidigare utbildning. En analys av statistiken bekräftar att det till största delen handlar om utlandsfödda som har invandrat till Sverige under de senaste åren. Frågan om högutbildade på grundläggande nivå kan därmed kopplas till den mer övergripande frågeställningen om utlandsföddas etablering i det svenska samhället.

Utredningen bedömer att problemet med högutbildade som studerar på grundläggande nivå inom komvux delvis överdrivs. En anledning är att definitionen av högskoleutbildning i den officiella statistiken inte överensstämmer med den allmänna uppfattningen. Högskoleutbildning definieras i statistiken som minst en termins utbildning på eftergymnasial nivå. Det finns enligt utredningen en risk att högskoleutbildning felaktigt tolkas som att personen alltid har en avslutad akademisk examen.

Utredningen anser också att motsättningen mellan de studerandes tidigare utbildningsnivå och nivån på de nuvarande studierna är skenbar snarare än reell. Det framgår tydligt av styrdokumentet att även högutbildade utlandsfödda utgör en målgrupp för utbildning på grundläggande nivå i komvux, framför allt med anledning av att de oftast saknar kunskaper i svenska. För den som vill fortsätta studera svenska efter sfi är utbildning på grundläggande nivå inom komvux en av de generella insatser som

samhället erbjuder. Engelska som nybörjarspråk erbjuds också på den grundläggande nivån inom komvux.

Statistikuppgifter som utredningen tagit fram med hjälp av Skolverket indikerar att högutbildade i första hand studerar på grundläggande nivå för att lära sig språk; de studerar svenska och ibland engelska. Den i särklass vanligaste kursen som högutbildade studerade på grundläggande nivå 2011 var svenska som andraspråk. Därefter var engelska och orienteringskurser de vanligaste kurserna. Flera av de syften som finns med orienteringskurser, bl.a. att ge tillfälle till validering och att ge introduktion till ett ämnesområde, kan motivera att utlandsfödda med hög tidigare utbildning läser sådana kurser.

Statistiken indikerar inte att högutbildade i någon större omfattning läser onödigt många kurser. De senaste åren har det också skett en renodling av de högutbildades studier på grundläggande nivå, där det i något högre grad än tidigare är fokus på det svenska språket. Detta anser utredningen är positivt. Under utredningens kommunbesök har det dock framkommit att högutbildade kan studera mer än de behöver. Bidragande orsaker till detta är enligt utredningens bedömning att svenska som andraspråk ibland inte erbjuds som heltidsstudier samt att antalet undervisningstimmar per vecka kan upplevas som otillräckligt av de studerande.

Mest anmärkningsvärt är enligt utredningen att 15 procent av de högutbildade under 2011 studerade en kurs i matematik på grundläggande nivå. Högutbildade borde i regel inte ha behov av studier i matematik på denna nivå. En förklaring som vi har fått under våra kommunbesök är att högutbildade har behov av att lära sig den svenska terminologin. Ett alternativt sätt för studerande att lära sig terminologin är att undervisning i detta erbjuds inom ramen för kursen svenska som andraspråk eller inom ramen för en orienteringskurs.

## Åtgärder för att effektivisera studierna

### *Högutbildade gynnas av en flexibel vuxenutbildning*

Utredningens bedömning är att högutbildade studerande, på samma sätt som andra målgrupper, gynnas av att utbildningen på grundläggande nivå blir mer flexibel och individanpassad. Till stor

del är de resonemang, bedömningar och förslag som lämnas i avsnitt 5.3 om individanpassning, samt i kapitel 6 om vägledning m.m. tillämpliga även för denna grupp. Av största vikt är att svenska som andraspråk erbjuds i tillräcklig omfattning. Högutbildade studerar i mycket hög utsträckning på grundläggande nivå för att lära sig det svenska språket.

Enligt utredningen finns det inte något hinder i styrdokumenterna för att kunna erbjuda vuxna med hög tidigare utbildning en effektiv utbildning inom komvux på grundläggande nivå. Vuxenutbildningens kärnvärden med individanpassning och flexibilitet ligger väl i linje med de faktorer som har lyfts fram som viktiga för att förbättra utlandsföddas etablering på arbetsmarknaden.<sup>46</sup> Det finns också olika exempel på insatser som riktas särskilt till högutbildade inom vuxenutbildningen, t.ex. utbildningar i svenska för yrkesutbildade (sfx) eller olika former av snabbspår.

Utredningen bedömer att flera av de förslag som lämnas i betänkandet i stor utsträckning gynnar högutbildade studerande. Ett förslag som kan gynna högutbildade studerande är förslaget om kommentarmaterial för orienteringskurser (avsnitt 5.3.7), då det kan användas för att ge utökad vägledning och ge tillfälle till validering av tidigare kunskaper. Uppdraget om att ta fram goda exempel på hur den individuella studieplanen kan användas (avsnitt 6.2.3) kan också ge bättre förutsättningar för en effektiv utbildning. Det kan vara särskilt viktigt för högutbildade studerande som mycket ofta även studerar t.ex. på gymnasial nivå.

Vissa högutbildade kommer sannolikt också att gynnas av de förslag utredningen lämnar om studiestöd. Högutbildade är som tidigare nämnts ingen homogen grupp. Enligt flera kommunföreträdare kan en del, på pappret högutbildade, behöva studera på grundläggande nivå under relativt lång tid. Det gäller inte minst de som saknar kunskaper i engelska, då engelska bara kan läsas som nybörjarspråk på grundläggande nivå inom komvux. I nuläget har dessa personer rätt till studiestöd under maximalt 40 veckor på grundläggande nivå eftersom de har en avslutad grundskoleutbildning sedan tidigare. Med utredningens förslag ska antalet veckor fastställas med utgångspunkt i studerandes individuella utbildningsbehov.

Utredningens idéer om en gemensam vuxenutbildning, med kurser på olika nivåer snarare än en distinktion mellan utbildning på olika nivåer (se kapitel 11), skulle också vara fördelaktigt för

---

<sup>46</sup> Eriksson, S. (2011).

högutbildade studerande. Dessa idéer betonar att individen ska studera på den nivå han eller hon behöver i ett ämne, och bör kunna öka möjligheterna till parallella studier på olika nivåer. Det kan också tydliggöra att studier på grundläggande nivå kan vara motiverade för högutbildade studerande, t.ex. för högutbildade som har behov av att lära sig mer svenska men som inte är redo att studera kursen på gymnasial nivå.

#### *Högutbildade behöver få information om alternativa insatser*

En relevant fråga är vilka insatser som är mest effektiva för den enskilde, utifrån han eller hennes behov och förutsättningar. Möjligheten att ta del av olika insatser påverkas bl.a. av vilken tidigare utbildning den enskilde har och om denna finns dokumenterad, var någonstans i landet han eller hon är bosatt samt av hur livssituationen i övrigt ser ut. Flera av de insatser som särskilt riktas till högutbildade utlandsfödda förutsätter att dessa har en akademisk examen.

Att högutbildade utlandsfödda har behov av den kompetens som ges inom komvux innebär inte med automatik att de behöver tillägna sig kunskapen där. Utredningen bedömer att det är av stor vikt att de högutbildade får information om vilka alternativa insatser som samhället erbjuder. Bl.a. Riksrevisionen har pekat på att det finns behov av en större samordning och mer information i ett tidigt skede när det gäller insatser riktade till högutbildade utlandsfödda.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Riksrevisionen (2011).

## 6 Vägledning, individuella studieplaner och validering

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

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

### 6.1 Studie- och yrkesvägledning

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

---

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

utbildningen är studieekonomisk vägledning, vilket vi beskriver separat.

### 6.1.1 Bakgrund och utveckling

#### Utveckling av vägledning inom vuxenutbildningen

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

### *Nuvarande reglering av vägledning*

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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



## Utveckling av den studieekonomiska vägledningen

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

## Vägledning för vuxenstuderande i dag

### *Uppgifter i den officiella statistiken*

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

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

---

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

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

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

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

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

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

### *Olika organisering av vägledningsfunktionen*

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Innehåll i vägledningen*

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

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

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

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

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

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

### 6.1.2 Problem med vägledningen

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

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

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

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

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

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

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

#### *Olika tillgång till vägledningsinsatser*

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

### *Tolk används ofta inte*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

### Inget samlat ansvar för studieekonomisk vägledning

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

### 6.1.3 Utredningens bedömning och förslag om vägledning

#### Studie- och yrkesvägledning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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



*Viktigt att uppmärksamma behov av tolk*

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

*Fortbildning av studie- och yrkesvägledare*

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

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

---

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

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

### Studieekonomisk vägledning

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

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

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

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

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

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

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

*Olika ersättningar – olika myndigheter*

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

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

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

*Elektronisk tillgång till studiestödsuppgifter genom direktåtkomst*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

## 6.2 Den individuella studieplanen

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

### 6.2.1 Individuella studieplaner inom vuxenutbildningen

#### Utveckling av den individuella studieplanen inom vuxenutbildningen

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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



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

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

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

### Nuvarande reglering av individuella studieplaner

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

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

---

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

## Skolverkets stödmaterial ger vägledning om användning

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

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

## Flera syften med studieplanen

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

*Olika rutiner för studieplaner i samma kommun*

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

*Studieplanen upprättas ofta i samband med vägledning*

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

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

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

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

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

### *Innehållet i den individuella studieplanen*

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

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

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

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

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

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

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

### Individuella studieplaner i sfi

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

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

---

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

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

## Effekter av att använda individuella studieplaner

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

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

### 6.2.2 Brister i användningen av den individuella studieplanen

#### En studieplan upprättas inte för samtliga

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### Studieplanen används ofta inte enligt intentionerna

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

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



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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### Avsaknad av helhetsperspektiv

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

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

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

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

---

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

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

### Bristande samordning med andra planer

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

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

---

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

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

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

### Analys av varför studieplaner inte används

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

#### *Skäl som kommunerna anför*

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

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

---

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

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

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

### *Utredningens analys*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Regelverket är både tillräckligt och tydligt*

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

---

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

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

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

#### *Samordning är nödvändig*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 6.3 Validering

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

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

### 6.3.1 Bakgrund och reglering av validering

#### Kort historik om validering

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### *Definition av validering*

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

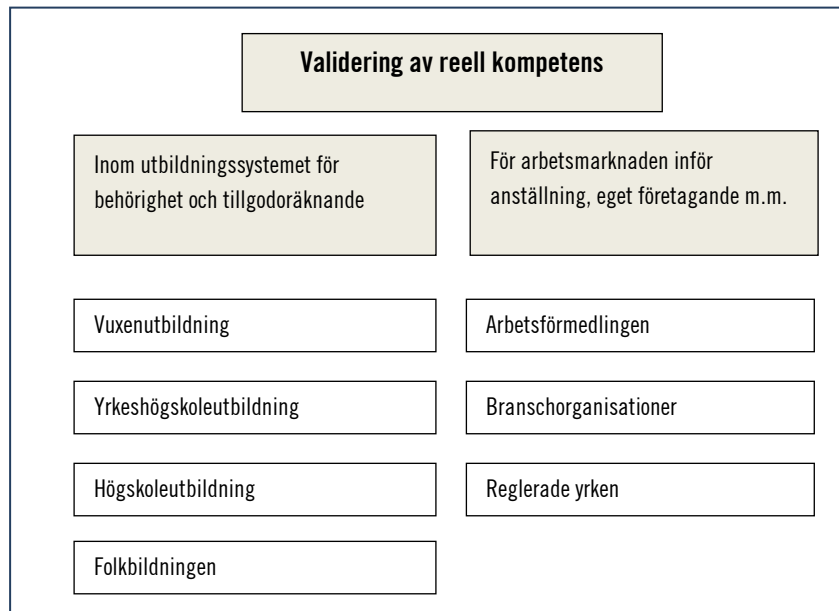
<sup>76</sup> Myndigheten för yrkeshögskolan (2012a).

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

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

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

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



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



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

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

### Reglering av validering inom vuxenutbildningen

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

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

---

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

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

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

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

### Bedömning av utländsk utbildning

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

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

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

---

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

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

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

### 6.3.2 Tillgång till valideringsinsatser för vuxenstuderande

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 6.3.3 Svårigheter med att använda validering inom vuxenutbildningen

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

#### Begreppet är diffust

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Validering kan vara kostsamt

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

### Sporadisk uppföljning av insatserna

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

---

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



## Bedömning av utländsk utbildning kan ta tid

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

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

### 6.3.4 Utredningens bedömning om validering

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

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

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

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

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

## Validering av reell kompetens för att effektivisera studierna

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

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

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

### *Ett skärpt krav är inte lämpligt*

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Uppföljning av valideringsinsatser ger ökad kunskap och motivation

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

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

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

---

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

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

### Bedömningen av utländsk utbildning bör förbättras

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

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

---

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

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



## 7 Den ekonomiska situationen för studerande i komvux

### 7.1 Undersökningen

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

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

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

Tabell 7.1 Indelning efter studieomfattning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 7.2 Inkomsternas storlek

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

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

### 7.2.1 Inkomst från förvärvsarbete och näringsverksamhet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 7.2.2 Nettoinkomst

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

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

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

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

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

arbete och näringsverksamhet bara utgör 37 procent av de gymnasiestuderandes.

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

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

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

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

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

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

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

### 7.2.3 Disponibel inkomst per konsumtionsenhet

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 7.2.4 Inkomster i förhållande till utgifter

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 7.3 Inkomstkällor

### 7.3.1 Typer av inkomstkällor

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

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

### Studiemedel

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

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

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

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

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

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

### Löneinkomster

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

## Försörjningsstöd

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

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

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

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

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

## Bidrag och ersättningar till barnhushåll

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

### Andra former av ersättningar

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

---

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

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



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

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

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

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

---

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

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

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

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

## Jämförelse med riket

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

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

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

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

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

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

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

### 7.3.2 Huvudsaklig inkomstkälla

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 7.4 Sammanfattning

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

### 7.4.1 Studerande på grundläggande nivå

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

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

### 7.4.2 Studerande på gymnasial nivå

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

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

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

### 7.4.3 Skillnader mellan kvinnor och män

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

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

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



## 8 Studiemedelssystemet

### 8.1 Bakgrund och utveckling

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Mål för studiemedelssystemet

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

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

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

#### Allmänt om studiemedel

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

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

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

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

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

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

### Generellt respektive högre bidrag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Studiernas omfattning**

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

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

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

### Tid med studiemedel

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

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

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

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

## Prövning av studieresultat

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

## Åldersgränser

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

## Inkomstprövning och fribelopp

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

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

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



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

### Studiestöd till utländska medborgare

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

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

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

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

---

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

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

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

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

### Återkrav av studiemedel

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

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

---

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

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

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

### Återbetalning av lån

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

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

Detta betänkande behandlar enbart det nuvarande annuitetslånet.

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Studiemedelsnyttjande

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Utbetalda belopp

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

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

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

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

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

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

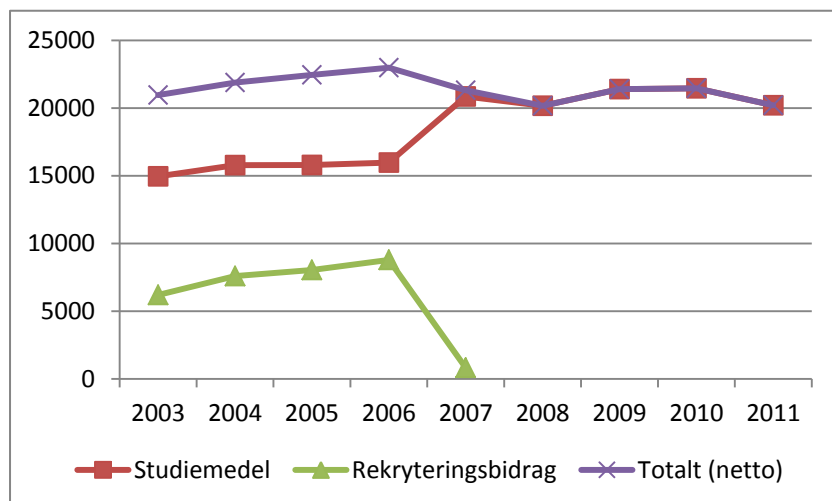
Fördelningen av utbetalningarna efter olika typer av studiemedelsbelopp visar att den klart största delen av utbetalningarna avser studiemedlens högre bidragsnivå.

### Studiemedelstagarna

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

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

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



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

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

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

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

## Studiernas omfattning

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

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

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

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

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

## Högre bidrag och generellt bidrag

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

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

## Tilläggsbidrag, tillägglån och merkostnadslån

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



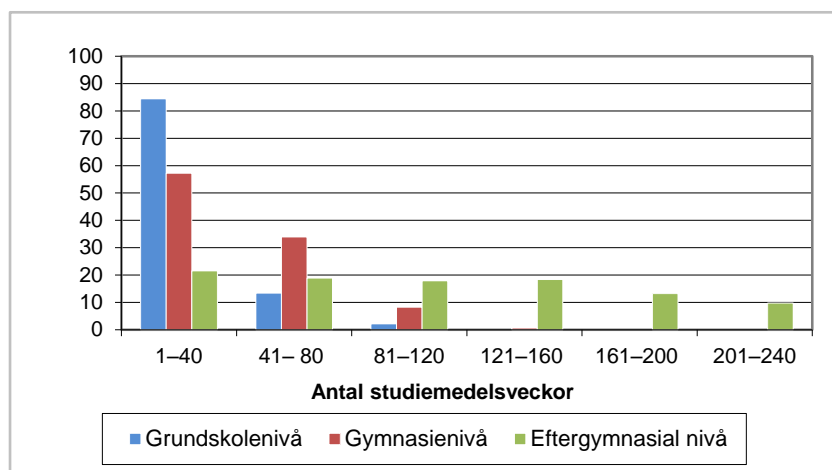
Det är bara ett fåtal studiemedelstagare på grundläggande nivå inom komvux som har tilläggs lån eller merkostnadslån. Andelen studerande med tilläggs lån motsvarar ungefär en procent av samtliga och andelen som har merkostnadslån understiger en procent.

## Tid med studiemedel

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

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

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



Källa: CSN (2012c).

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

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

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

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

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

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

Källa: CSN (2012c).

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

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

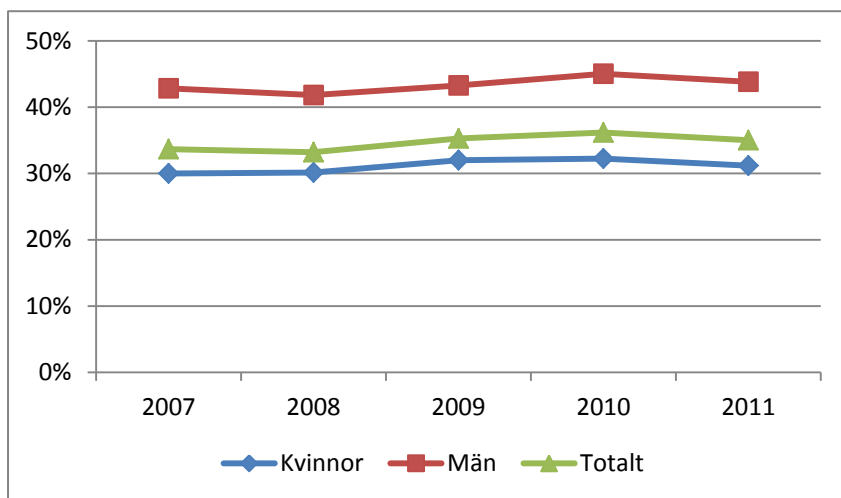
<sup>16</sup> Som jämförelse kan nämnas att det var 57 procent av dem som hade läst på gymnasial nivå som hade studiemedel i högst 40 veckor. På eftergymnasial nivå var det 22 procent som hade studiemedel i högst 40 veckor.

## Lånebenägenhet

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

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

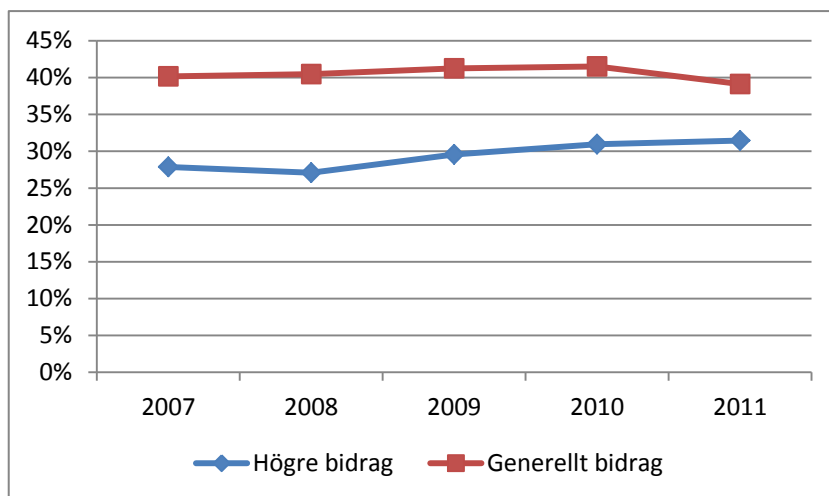
**Diagram 8.3** Andel (procent) av studiemedelstagarna på grundläggande nivå inom komvux som valt att ta lån, fördelat efter kön, 2007–2011



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

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

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



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

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

### Skuldsättning och återbetalning

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

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

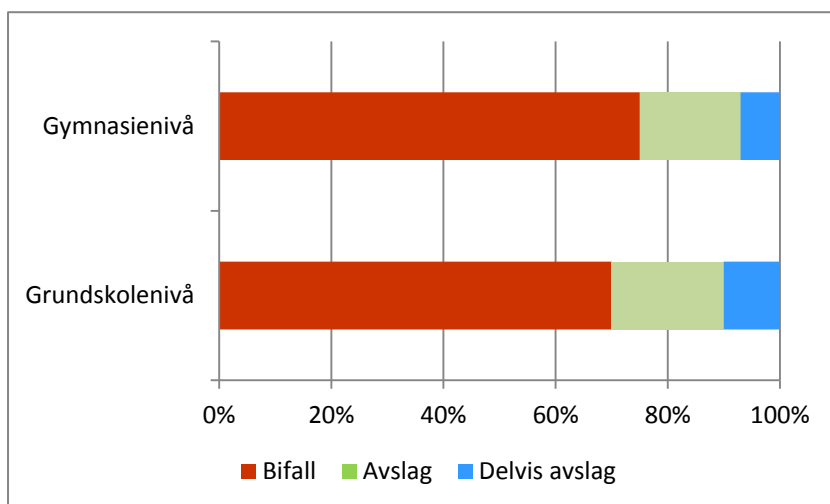
<sup>17</sup> Avser samtliga lån de studerande tagit, dvs. även lån tagna på t.ex. gymnasial nivå. Gäller låntagare som blev återbetalningsskyldiga på sina lån under 2012 (baserat på 2 417 låntagare). CSN (2012c).

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

### Avslag på ansökan om studiemedel

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

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



Källa: Utredningens bearbetning av CSN (2012c).

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

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

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

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

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

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

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

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

## Kunskapslyftet och rekryteringsbidraget

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

### Studiesociala kommittén

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

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

---

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

### Rapporter från CSN om studieekonomi och studieavbrott

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Källa: CSN (2010c).

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

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

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

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

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

Källa: CSN (2010c).

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

### Rapport från CSN om återbetalning av studielån

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 8.2.2 Betydelsen av ekonomiska incitament i teorin

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

---

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

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

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

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



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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

### 8.2.3 Undersökningar om utfallet av ekonomiska drivkrafter

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

- Godkända verksamhetspoäng per studievecka

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

- Studietid

Ett annat möjligt mått är de studerandes studietider. Kortare studietider kan uppmuntras i förhållande till längre. En möjlighet skulle kunna vara att använda den individuella studieplanen som ett mått för hur länge studierna bör pågå. Den som fullföljer studierna på den tid som den individuella studieplanen anger skulle i så fall premieras. Incitament knutna till ett liknande mått skulle kunna uppmuntra snabba studier och en hög genomströmning.

- Fullföljande av påbörjade kurser

Ytterligare ett möjligt mått för att bedöma studieprestationer är att utgå från studieavbrotten. Studieavbrotten ses som ett problem inom komvux och studerande som fullföljer kurser de påbörjat skulle kunna premieras i förhållande till dem som avbryter kurser.

- Fortsatta studier på gymnasial nivå eller på någon annan högre utbildning

Redan i dag premieras en övergång från studier på grundläggande och gymnasial nivå till högskolestudier. Avskrivning av lån görs för dem som klarar ett visst antal högskolepoäng. Ett liknande system kan tänkas för dem som övergår från studier på grundläggande nivå till studier på gymnasial nivå eller till andra typer av fortsätt-

---

<sup>55</sup> Frågan om särskilda aktivitets- eller närvarokrav diskuteras separat i kapitel 9.

ningsstudier. Kravet på fortsatta studier kan kombineras med att dessa måste fullföljas med godkända resultat.

### **8.3 Problem inom dagens studiemedelssystem**

I detta avsnitt diskuteras problem som utredningen har identifierat inom dagens studiemedelssystem. Problemen avser två områden, dels problem som hindrar fullföljande och hög genomströmning, dels problem med återbetalningen av lån och återkrav. I det senare avsnittet görs en särskild analys av betalningsproblemens karaktär och dessutom diskuteras principiella överväganden kring lånefinansiering av studier på grundläggande nivå. Utredningens överväganden och förslag finns i avsnitt 8.4, där de olika problemen även sätts in i ett större sammanhang.

#### **8.3.1 Problem som påverkar fullföljande och genomströmning**

##### **Studiemedlen stödjer inte alltid en flexibel vuxenutbildning**

En återkommande kritik mot studiemedelssystemet är att det på ett övergripande plan inte stödjer den strävan mot flexibilitet och individanpassning som finns inom vuxenutbildningen. Denna synpunkt har framförts av många under flera års tid, t.ex. av Kunskapslyftskommittén och Studiesociala kommittén.

I samband med utredningens besök i kommuner har liknande synpunkter framkommit. En övergripande bedömning som ganska många återkommer till är att studiemedelssystemet inte går hand i hand med den flexibilitet och de individuella lösningar som eftersträvas inom vuxenutbildningen. Det finns en viss förståelse för att så är fallet eftersom det måste finnas en likformighet i hanteringen av en ekonomisk ersättning till enskilda, men en ökad flexibilitet inom studiestödet förespråkas ändå av de flesta. Studiestödet styr enligt flera företrädare för vuxenutbildningen ofta deltagarnas utbildningsval, vilket inte anses önskvärt.

Dagens studiemedelssystem är i mångt och mycket utformat för att vara enkelt, lättbegripligt och rättvist. De olika studiestöd som fanns tidigare har avskaffats och olika möjligheter till skälsprövning har successivt inskränkts. Enligt utredningen har detta övervägande varit en positiv utveckling eftersom systemet har blivit mer över-

skådligt, enklare att begripa och mer likformigt. Systemet tycks också fungera väl framför allt när det gäller programbaserade utbildningar på högskolenivå, där utbildningarna ryms inom de tidsramar som ges.

Studiemedelssystemets utveckling har dock gått i motsatt riktning i förhållande till utvecklingen av vuxenutbildningen och i förhållande till studerandegruppen på den grundläggande nivån. Vuxenutbildningen har gått i riktning mot ökad individanpassning och flexibilitet och studerandegruppen på den grundläggande nivån har blivit allt mer heterogen bl.a. vad gäller utbildningsbakgrund och behov. Just för studerande på grundläggande nivå är det därför många gånger ett problem att studiemedelssystemet innehåller så få möjligheter till individanpassning. Detta tar sig uttryck i olika delar av studiemedelsregelverket, framför allt i bestämmelserna om maximal tid med studiemedel.

### **Kärv ekonomisk situation**

I kapitel 7 beskriver utredningen den ekonomiska situationen och försörjningen för studerande inom komvux. Av genomgången framgår bl.a. att nettointkomsten för heltidsstuderande på grundläggande nivå inom komvux i genomsnitt är cirka 100 000 kronor om året. Denna inkomst ligger långt under riksgenomsnittet och torde innebära att de studerande i allmänhet, och ensamstående studerande med barn i synnerhet, har en mycket kärv ekonomisk situation. Många som studerar på grundläggande nivå saknar dessutom en partner som kan bidra och stötta ekonomiskt.

Trots de låga inkomsterna avstår majoriteten av de studerande från att ta studielån. En förklaring till detta är sannolikt att de studerande är oroliga för återbetalningen av lånen, särskilt i ljuset av att många bedömer att arbetsmarknadssituationen är osäker. En annan förklaring till att många avstår från att låna är att en del kommuner erbjuder försörjningsstöd som komplement till studiebidraget utan att ställa krav på att de studerande ska ta studielån. Av de heltidsstuderande som får försörjningsstöd (35 procent av studerandegruppen) och har studiebidrag är det mindre än hälften som även tar lånet (se bilaga 5). Detta tyder på att många kommuner beviljar försörjningsstöd utan att ställa krav på låntagande. I andra kommuner ställs dock krav på att de studerande tar ut lånedelen om de ska kunna få kompletterande försörjningsstöd. Detta

innebär att de ekonomiska förutsättningarna varierar för studerande i olika kommuner.

Även om det är förhållandevis få studerande som anger att de avbryter studierna främst p.g.a. ekonomiska skäl, är det troligt att den kärva ekonomiska situationen ofta är en bidragande orsak till studieavbrott. Detta kan enligt utredningens bedömning särskilt antas gälla ensamstående studerande med barn och studerande som inte vill ta lån och som bor i kommuner som kräver låntagande för att försörjningsstöd ska kunna beviljas.

### **Antalet studiemedelsveckor kan inte anpassas till behoven**

Drygt 300 sökande får årligen avslag på sina studiemedelsansökningar p.g.a. att veckorna med studiemedel på den grundläggande nivån har tagit slut, och cirka 1 100 sökande får delvis bifall och delvis avslag. Andelen som får avslag p.g.a. att veckorna tar slut är betydligt högre bland dem som ansöker om studiemedel för studier på grundläggande nivå än för studier på gymnasial eller eftergymnasial nivå.

Statistiken över antalet avslag ger inte någon fullständig bild över hur många personer som skulle behöva studiemedel under längre tid. Det finns skäl att tro att fler studerande berörs av tidsgränserna eftersom det är troligt att en del avstår från att lämna in en ny ansökan om studiemedel när studiemedelsveckorna har tagit slut. Vägledare och lärare har också framfört till utredningen att det inte är helt ovanligt att studerande övergår till studier på gymnasial nivå när studiemedelsveckorna på den grundläggande nivån har tagit slut, trots att de inte är redo för studier på den nivån.

Utredningens erfarenheter från studiebesök och expert- och referensgruppsmöten är att de nuvarande reglerna om antal studiemedelsveckor upplevs som allt för stelbenta. Den kanske vanligaste synpunkten som över huvud taget har framförts till utredningen är att det är ett problem för många att studiemedelsveckorna inte räcker till. De som är berättigade till studiemedel i 100 veckor är överrepresenterade bland dem som får avslag och verkar därmed vara de som har störst problem att hinna med sina studier inom tidsramarna.

De studerandes utbildningsbakgrund anses allmänt vara en viktig faktor när behovet av utbildning ska bedömas. Andra



faktorer kan dock också ha stor betydelse, t.ex. vilket språk som är den studerandes modersmål, ursprungligt utbildningsland, hur länge det var sedan utbildningen bedrevs, kulturell bakgrund, familjesituation, hälsoläge och målet med utbildningen m.m. Många kommunföreträdare har mot denna bakgrund ifrågasatt att utbildningsbakgrunden är den enda faktor som beaktas när antalet studiemedelsveckor fastställs, samtidigt som möjligheterna att få dispens är små. Det har särskilt lyfts fram att regelverket utgör ett problem för studerande med romskt ursprung eftersom dessa ofta har en särskilt svag utbildningstradition och en lång väg till utbildningsmålen.

Samtidigt som det finns behov av mer flexibla veckogränser är det viktigt att minnas att de allra flesta studerande på grundläggande nivå klarar av att fullfölja sina studier inom ramen för de veckoantal som medges. Skolverket har angivit att den genomsnittligt planerade studietiden på den grundläggande nivån är ett år. De som studerar en kurs har en genomsnittlig planerad studietid på 41 veckor, de som läser två kurser har en genomsnittligt planerad studietid på 86 veckor och de som läser tre kurser planerar genomsnittligt att studera i 99 veckor. Ungefär hälften av de studerande läser en (1) kurs.<sup>56</sup> Av studiemedelstagarna har cirka 80 procent studiemedel för studier på grundläggande nivå i totalt högst 40 veckor (omräknat till heltidsstudiemedel).<sup>57</sup> I genomsnitt har studiemedelstagarna med lån på den grundläggande nivån studiemedel i 28 veckor på grundläggande nivå och i 83 veckor totalt.<sup>58</sup> För de allra flesta bör alltså antalet studiemedelsveckor inte vara något problem.

Utredningens sammantagna bedömning är ändå att de begränsningar som finns för antalet veckor med studiemedel är ett problem för många studerande, även om flertalet klarar sig väl med de veckoantal som redan erbjuds. Vi bedömer att problemet har sin grund i att de studerandes utbildningsbakgrund är den enda faktor som beaktas när antalet studiemedelsveckor fastställs, trots att många fler faktorer påverkar behovet. I kombination med små möjligheter att få förlängd tid med studiemedel kan detta leda till stora konsekvenser i enskilda fall, ofta med studieavbrott som följd.

---

<sup>56</sup> Skolverket (2012b).

<sup>57</sup> Det ska observeras att en del av dessa givetvis kan ha haft önskemål om att få studiemedel under längre tid.

<sup>58</sup> Avser låntagare som blev återbetalningsskyldiga på sina studielån 2012.

### En del studerande läser många kurser enbart i syfte att få heltidsstudiemedel

Vid utredningens kommunbesök och möten med vägledare, lärare och elever har reglerna för heltid och deltid framhållits som ett stort praktiskt problem med studiemedelssystemet. Problemet består i att studerande väljer heltidsstudier enbart av skälet att få heltidsstudiemedel. Även utbudet av kurser kan styras mot utbildningspaket på heltid. Strävan efter att få fulla studiemedel styr alltså, enligt både företrädare för kommunerna och studerande, mot heltidsstudier trots att sådana inte alltid är lämpliga eller nödvändiga. Ett flertal kommunföreträdare menar att problemet är särskilt stort när det gäller högutbildade studerande som egentligen bara skulle behöva studera svenska som andraspråk. Detta problem framhålls även av Skolinspektionen i rapporten *Grundläggande vuxenutbildning. En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen*.<sup>59</sup>

Att studerande läser fler ämnen än nödvändigt kan få olika negativa konsekvenser, t.ex. att studierna tar längre tid än nödvändigt, att studieskulden blir onödigt hög eller att den studerande inte klarar av sina studier. En informant uttryckte saken som att ”när man är på språng mellan fyra olika ämnen fixar man det ofta inte.” Dessutom kan taktiska avhopp förekomma från sådana kurser som de studerande egentligen inte har kunskapsmässiga behov av att läsa.

Problemet med att studerande eftersträvar heltidsstudier för att klara sin försörjning kan alltså vara en av flera orsaker som bidrar till det mycket höga antalet studieavbrott på grundläggande nivå. Det finns dock inte någon statistik som visar hur stor andel av avbrotten som har sådana orsaker. I de undersökningar om avbrott som har genomförts av CSN och Skolverket har inte problemets omfattning kunnat ringas in. Avbrott av detta skäl kan återfinnas i olika kategorier, t.ex. att ”studierna var för svåra”, ”tidsbrist” eller ”andra skäl för avbrott”. Inte heller statistiken över antalet studiemedelstagare som studerar på heltid (cirka 70 procent) respektive deltid (cirka 30 procent) säger något om hur många som studerar på heltid utan att egentligen vara i behov av att göra det.

Det nämnda problemet kan vara särskilt uttalat när det gäller studerande med funktionsnedsättning.<sup>60</sup> Den som har funktions-

<sup>59</sup> Skolinspektionen (2012a).

<sup>60</sup> Se t.ex. Specialpedagogiska skolmyndigheten (2010).

nedsättning kan ofta vara i behov av en anpassad studiegång i lägre takt. I dag finns det möjlighet att bevilja studiemedel med ett högre belopp för den som p.g.a. funktionsnedsättning behöver lägga ner mer tid på studierna än antalet verksamhetspoäng motsvarar. Studiemedel beviljas dock enbart för studietid och aldrig om studieåtagandet är lägre än 50 procent av heltid. Eftersom prövningen är förhållandevis restriktiv kan det finnas studerande med funktionsnedsättning som antingen inte kan beviljas studiemedel med ett belopp som motsvarar arbetsinsatsen eller som är registrerad på flera kurser bara för att komma upp i ett studiemedelsbelopp som motsvarar den tid som läggs ned på studierna.

### **Den som snabbt tar sig igenom sfi kan bli nekad grundläggande rätt till svenskt studiestöd**

Vid utredningens kommunbesök har det flera gånger förts fram att det finns studerande som tar sig igenom sfi mycket snabbt och därför ofta inte har hunnit få en grundläggande rätt till svenskt studiestöd när de påbörjar studierna på grundläggande nivå. Orsaken är att de har varit i Sverige under kort tid och inte bedöms ha tillräcklig anknytning till landet enligt de regler som finns för detta.

Under 2011 fick cirka 1 400 utländska medborgare som ansökte om studiemedel för studier på grundläggande nivå avslag på sina ansökningar p.g.a. att de inte hade grundläggande rätt till studiemedel.

Att personer som snabbt tar sig igenom sfi inte får studiemedel när de ska påbörja komvux på grundläggande nivå kan vara ett problem om de studerande saknar annan försörjning i form av t.ex. ett arbete, etableringsersättning, stöd från anhöriga eller försörjningsstöd. I vissa fall kan det leda till att studierna och inträdet på arbetsmarknaden därmed fördröjs.

### **8.3.2 Problem med återbetalningen av lån och återkrav**

#### **Indikationer på återbetalningsproblem**

Det har tidigare funnits tydliga indikationer på att låntagare som studerar på grundläggande nivå och tar lån i samband med dessa studier ofta får problem med återbetalningen av lånen. Många har

hamnat med krav hos Kronofogdemyndigheten och det tycks också vara många som inte tillvaratar sina rättigheter när det gäller att ansöka om nedsatt årsavgift.<sup>61</sup> Liknande problem har identifierats i andra länder. I exempelvis Norge har studerande som tagit lån i samband med studier på lägre utbildningsnivåer betydligt svårare att betala tillbaka sina lån än de som lånat för studier i högre utbildning.<sup>62</sup>

Utredningen har till uppgift att analysera situationen för de studerande när det gäller återbetalning av lån och återkrav och vid behov föreslå förändringar i syfte att förbättra möjligheten för låntagarna att betala tillbaka sina skulder. I detta avsnitt behandlar vi återbetalningssituationen när det gäller lån och återkrav, samt för en mer principiell diskussion om låntagande vid studier på grundläggande nivå. Utredningen återkommer till bedömningar och förslag längre fram i detta kapitel.

### Långvariga problem för låntagare med lägst utbildning

#### *Tidigare utredningar har visat på återbetalningsproblem*

CSN har tidigare visat att mer än hälften av dem som enbart tar lån för studier på grundläggande nivå någon gång under en knapp tioårsperiod får krav på återbetalning av lånet överlämnade till Kronofogdemyndigheten.

---

<sup>61</sup> CSN (2010c) och CSN (2011a). Enligt uppgift har CSN inlett ett arbete för att förbättra återbetalningssituationen. Se Dagens Nyheter 2013-01-21.

<sup>62</sup> <https://www.lanekassen.no> (2012-10-16).

**Tabell 8.9** Antal och andel (procent) låntagare med avgift som har överlämnats till Kronofogdemyndigheten (KFM), fördelat efter utbildningsnivå<sup>1</sup>

År för låntagande	Lägsta utb. nivå	Högsta utb. nivå	Antal till KFM	Totalt antal låntagare	Andel till KFM
2002	Grundläggande	Grundläggande	2 094	3 937	55
	Grundläggande	Gymnasial	2 145	3 548	38
	Gymnasial	Gymnasial	14 075	59 409	24
	Gymnasial	Eftergymnasial	980	10 395	9
	Eftergymnasial	Eftergymnasial	13 054	261 447	5

<sup>1</sup> Enbart återbetalningsskyldiga låntagare med *annuitetslån* ingår i redovisningen, dvs. låntagare som tagit lån fr.o.m. den 1 juli 2001. För låntagare som studerat på samma utbildningsnivå hela året anges samma nivå som både lägsta och högsta utbildningsnivå. I tabellen redovisas inte låntagare som under samma år studerat på mer udda kombinationer av utbildningsnivåer under samma år, t.ex. på grundläggande och eftergymnasial nivå. Avser studerande som tog lån 2002.

Källa: CSN (2010c).

Andelen låntagare med betalningsproblem minskar med stigande utbildningsnivå och för dem som enbart läst på eftergymnasial nivå är det cirka fem procent som får krav överlämnade till Kronofogdemyndigheten under samma tidsperiod.<sup>63</sup> Studerande på grundläggande nivå är alltså kraftigt överrepresenterade bland de låntagare som får betalningsproblem.

#### *Återbetalningsproblemen är ofta långvariga*

Utredningen har med hjälp av CSN tagit fram aktuella uppgifter för att få en bild av den nuvarande situationen och för att undersöka betalningsproblemens varaktighet och orsaker.

<sup>63</sup> CSN (2010c).

**Tabell 8.10** Antal låntagare med lån för studier på grundläggande nivå i komvux, 2006–2010 och antal och andel (procent) av låntagarna med krav på lån överlämnat till Kronofogdemyndigheten (KFM)

År för låntagande	Antal på grundläggande nivå med lån	Antal (andel) med krav på studielån överlämnade till KFM fr.o.m. året efter låneåret	Antal (andel) som hade krav hos KFM 2011-12-31 <sup>1</sup>
2006	5 796	2 128 (37)	1 425 (25)
2007	7 037	2 212 (31)	1 604 (23)
2008	6 713	1 780 (27)	1 409 (21)
2009	7 606	1 515 (20)	1 262 (17)
2010	7 804	679 (9)	585 (7)

<sup>1</sup> För ett mindre antal låntagare kan kravet avse lån tagna under tiden 2001–2006. Uppgifterna avser studerande på grundläggande nivå som har tagit lån under ett visst år, oavsett om de även läst på andra studienivåer samma år eller senare.

*Källa:* CSN:s bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Av dem som lånade för studier på grundläggande nivå under 2006 har 37 procent någon gång fått ett återbetalningskrav överlämnat till Kronofogdemyndigheten.<sup>64</sup> Hela 25 procent av låntagarna hade ett återbetalningskrav hos Kronofogdemyndigheten så sent som vid årsskiftet 2011/12, vilket motsvarar 67 procent av samtliga som någon gång under perioden fått ett återbetalningskrav. Även om det finns låntagare som fått krav överlämnade så sent som under 2011 så visar detta både att det är en mycket stor andel av låntagarna som har betalningsproblem *och* på att betalningsproblemen ofta är långvariga.

#### *Låntagare som fortsätter studierna på gymnasial eller eftergymnasial nivå klarar återbetalningen av lånen bättre*

Låntagare som har tagit lån i samband med studier på grundläggande nivå är alltså överrepresenterade bland de låntagare som har betalningsproblem. De låntagare som vid studiestarten bedömdes sakna en grundskoleutbildning eller motsvarande har oftare betalningsproblem än studerande som vid studiestarten bedömdes

<sup>64</sup> Andelen är lägre än i tabell 8.9 vilket beror på att i denna tabell ingår alla som läst på nivån under året, även om de också läst på högre utbildningsnivåer under samma år.

ha en grundskoleutbildning. Skillnaderna mellan dessa båda studerandegrupper är dock relativt små.

Däremot är skillnaderna stora mellan låntagare som har den grundläggande nivån som sin högsta och låntagare som har gått vidare till högre utbildningsnivåer. Studerande som efter studierna på grundläggande nivå fortsätter att studera på gymnasial respektive eftergymnasial nivå har betydligt bättre möjligheter att klara sin återbetalning. Återbetalningsproblemen är störst för de låntagare som inte fortsätter studierna efter den grundläggande nivån.

**Tabell 8.11** Antal återbetalningsskyldiga låntagare med lån för studier på grundläggande nivå i komvux och antal och andel (procent) med krav hos Kronofogdemyndigheten (KFM) 2010-12-31, fördelat efter högsta utbildningsnivå med studiemedel<sup>1</sup>

	Antal	Antal (andel) med krav hos KFM
Högst grundläggande nivå	4 922	2 305 (47)
Högst gymnasial nivå	19 018	5 136 (27)
Högst eftergymnasial nivå	6 668	354 (5)
<b>Samtliga</b>	<b>30 608</b>	<b>7 795 (25)</b>

<sup>1</sup> Enbart låntagare med annuitetslån ingår i redovisningen, dvs. låntagare som tagit lån fr.o.m. den 1 juli 2001. Låntagare med en studieskuld 2011-01-01. Låntagare som redan har återbetalat hela sin studieskuld ingår alltså inte.

*Källa:* CSN:s bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Hela 47 procent av de återbetalningsskyldiga låntagare som inte hade fortsatt att studera med studiemedel efter den grundläggande nivån hade betalningsproblem vid utgången av 2010. Motsvarande andel bland dem som hade fortsatt sina studier till den eftergymnasiala nivån var bara fem procent.<sup>65</sup> Störst risk att få problem att betala tillbaka sina studielån löper alltså de låntagare som inte fortsätter sina studier efter avslutade eller avbrutna studier på grundläggande nivå.

<sup>65</sup> En större andel av låntagarna som har studerat på högst grundläggande nivå har slutbetalat sina skulder än låntagarna som har studerat på högre nivåer. Detta hänger samman med att de förra har genomsnittligt lägre studieskulder. Andelen låntagare som bara läst på grundläggande nivå med krav hos Kronofogdemyndigheten är därför något överskattad jämfört med de andra utbildningsnivåerna eftersom en större andel av de kvarvarande låntagarna är "dåliga betalare" samtidigt som de "goda betalarna" redan har slutbetalat sina skulder.

*Låga inkomster en viktig orsak till betalningsproblemen*

Den främsta orsaken till de betalningsproblem låntagarna på grundläggande nivå har är sannolikt en dålig inkomstutveckling, inte sällan till följd av att låntagarna har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Följande tabell visar inkomstutvecklingen för studerande som tog lån för studier på grundläggande nivå under 2006.

**Tabell 8.12 Skattepliktiga inkomster<sup>1</sup> (kronor) för låntagare som tagit lån 2006 i samband med studier på grundläggande nivå, 2006–2010**

Inkomstår	Medel- inkomst	Medel- inkomst > 0 kronor	Median- inkomst	Median- inkomst > 0 kronor	Andel (procent) med inkomst = 0 kr
2006	40 155	68 377	14 701	52 768	41
2007	67 484	97 507	38 976	75 044	30
2008	91 003	114 995	60 398	102 633	25
2009	95 951	130 451	62 965	113 618	26
2010	106 071	140 420	78 885	125 207	24

<sup>1</sup> Medel- och medianinkomsterna redovisas för samtliga låntagare respektive för låntagare som har haft en skattepliktig inkomst under året. Inkomster före skatt.

*Källa:* CSN:s bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Inkomstuppgifterna visar att de genomsnittliga inkomsterna för dem som studerade på grundläggande nivå 2006 fortfarande var förhållandevis låga under 2010. En fjärdedel av låntagarna saknade helt inkomster. En del av dessa var dock fortfarande i studier.<sup>66</sup>

Att inkomstutvecklingen för dem som studerar på grundläggande nivå är svag framgår också tydligt vid en jämförelse med studerande som har studerat på högre nivåer. I tabellen nedan redovisas inkomstfördelningen för samtliga återbetalningsskyldiga låntagare, fördelat efter den högsta utbildningsnivå de har studerat på med studiemedel.

<sup>66</sup> Under 2007 studerade 31 procent av låntagarna med studiemedel. Under 2010 studerade två procent av låntagarna fortfarande med studiemedel.



**Tabell 8.13** Andel (procent) återbetalningsskyldiga låntagare, fördelat efter inkomst och efter högsta utbildningsnivå med studiemedel, inkomståret 2010<sup>1</sup>

	Högst grundskolenivå	Högst gymnasienivå	Högst eftergymnasial nivå
0	40	15	6
1–49 999	17	12	9
50 000–99 999	13	12	7
100 000–149 999	12	13	8
150 000–199 999	7	14	10
200 000–249 999	6	15	12
250 000–299 999	3	10	16
300 000–349 999	2	5	13
350 000–399 999	0	2	8
400 000–449 999	0	1	4
450 000–	0	1	6
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Enbart återbetalningsskyldiga låntagare med annuitetslån ingår i redovisningen, dvs. låntagare som tagit lån fr.o.m. den 1 juli 2001. Låntagare med en studieskuld 2011-01-01. Baseras på inkomstuppgifter för 688 000 låntagare.

*Källa:* CSN:s bearbetning av statistik för utredningens räkning.

En mycket större andel av de låntagare som högst har studerat på grundläggande nivå återfinns i de lägsta inkomstintervallen, jämfört med dem som har studerat på högre utbildningsnivåer. Exempelvis har 59 procent av dem som har studerat på eftergymnasial nivå en inkomst som överstiger 200 000 kronor, jämfört med 11 procent av dem som har studerat på grundläggande nivå.

Mönstret är detsamma även om urvalet begränsas till studerande som tagit lån i samband med studier på grundläggande nivå. Inkomsterna skiljer sig mellan studerande som har läst på grundläggande nivå som sin högsta utbildningsnivå och de som har fortsatt sina studier på gymnasial eller eftergymnasial nivå.

**Tabell 8.14** Andel (procent) återbetalningsskyldiga låntagare som tagit lån för studier på grundläggande nivå, fördelat efter inkomst och efter högsta utbildningsnivå med studiemedel, inkomståret 2010<sup>1</sup>

	Högst grundskolenivå	Högst gymnasienivå	Högst eftergymnasial nivå
0	40	22	15
1–49 999	17	16	16
50 000–99 999	13	13	13
100 000–149 999	11	13	11
150 000–199 999	7	12	11
200 000–249 999	6	12	11
250 000–299 999	3	7	12
300 000–349 999	2	3	7
350 000–399 999	1	1	3
400 000–449 999	0	0	1
450 000–	0	0	1
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Enbart återbetalningsskyldiga låntagare med annuitetslån ingår i redovisningen, dvs. låntagare som tagit lån fr.o.m. den 1 juli 2001. Låntagare med en studieskuld 2011-01-01. Baseras på inkomstuppgifter för 30 608 låntagare.

*Källa:* CSN:s bearbetning av statistik för utredningens räkning.

En betydligt större andel av de låntagare som har läst på grundläggande nivå som sin högsta utbildningsnivå återfinns i de lägsta inkomstintervallen, jämfört med dem som har gått vidare till högre utbildningsnivåer. Andelen låntagare i högre inkomstlägen ökar alltså med utbildningsnivån även när urvalet begränsas till studerande som samtliga har läst på grundläggande nivå. Det kan dock noteras att låntagare som har studerat på grundläggande nivå och som sedan har gått vidare till eftergymnasiala studier, har lägre inkomster än en genomsnittlig låntagare som har eftergymnasial nivå som sin högsta utbildningsnivå (jämför tabellerna 8.13 och 8.14).<sup>67</sup>

Det finns också ett tydligt samband mellan inkomst och betalningsproblem. Låntagare med lägre inkomster har i högre utsträck-

<sup>67</sup> Resultaten överensstämmer relativt väl med tidigare forskningsresultat om avkastningen på utbildning för utrikes födda. Dessa visar att avkastningen på utbildning för invandrare som kommit till Sverige i vuxen ålder är något lägre än för personer födda i Sverige, men att avkastningen på ett års extra utbildning i Sverige ändå är förhållandevis god även för den invandrade gruppen. IFAU (2007).

ning krav hos Kronofogdemyndigheten än låntagare med högre inkomster.

**Tabell 8.15** Antal återbetalningsskyldiga låntagare som tagit lån för studier på grundläggande nivå, samt antal och andel (procent) med krav hos Kronofogdemyndigheten (KFM) 2010-12-31, fördelat efter inkomst, inkomståret 2010<sup>1</sup>

Inkomst	Antal låntagare	Antal (andel) låntagare med krav hos KFM
0	7 132	2 715 (38)
1–49 999	4 781	1 186 (25)
50 000–99 999	4 065	1 143 (28)
100 000–149 999	3 742	1 115 (30)
150 000–199 999	3 481	789 (23)
200 000–249 999	3 229	471 (15)
250 000–299 999	2 279	245 (11)
300 000–349 999	1 093	78 (7)
350 000–399 999	465	36 (8)
400 000–449 999	175	11 (6)
450 000–	166	6 (4)
<b>Samtliga</b>	<b>30 608</b>	<b>7 795 (25)</b>

<sup>1</sup> Enbart låntagare med annuitetslån ingår i redovisningen, dvs. låntagare som tagit lån fr.o.m. den 1 juli 2001. Låntagare med en studieskuld 2011-01-01. Låntagare som redan har återbetalat hela sin studieskuld ingår alltså inte.

*Källa:* CSN:s bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Bland de låntagare som studerat på grundläggande nivå och som har årsinkomster som är lägre än 150 000 kronor är det cirka 30 procent som har betalningskrav överlämnade till Kronofogdemyndigheten. Det kan jämföras med att mindre än tio procent av de låntagare som har inkomster över 300 000 kronor har sådana betalningsproblem.

#### *Skuldens storlek har liten betydelse för betalningsproblemen*

Naturligt nog har de låntagare som efter den grundläggande nivån fortsätter sina studier på gymnasial eller eftergymnasial nivå högre studieskulder än de som har den grundläggande nivån som sin högsta utbildningsnivå med studiemedel. De som har fortsatt sina

studier har oftast studerat under längre tid och har därmed också tagit mer lån.

**Tabell 8.16** Antal och andel (procent) återbetalningsskyldiga låntagare som har studerat på grundläggande nivå, fördelat efter skuldstorlek och efter högsta utbildningsnivå med studiemedel, skuld 2012-01-01<sup>1</sup>

Studieskuld, kronor	Högst grundläggande	Högst gymnasial	Högst eftergymnasial	Samtliga
0 <sup>2</sup>	309 (6)	1 241 (6)	127 (2)	1 677 (5)
1–49 999	4 697 (85)	12 991 (62)	917 (13)	18 605 (55)
50 000–99 999	427 (8)	4 971 (24)	1 410 (20)	6 808 (20)
100 000–149 999	93 (2)	1 439 (7)	1 510 (21)	3 042 (9)
150 000–199 999	0 (0)	293 (1)	1 386 (19)	1 679 (5)
200 000–249 999	0 (0)	36 (0)	952 (13)	988 (3)
250 000–299 999	0 (0)	8 (0)	484 (7)	492 (1)
300 000–349 999	0 (0)	" (0)	218 (3)	219 (1)
350 000–399 999	0 (0)	0 (0)	111 (2)	111 (0)
400 000–	0 (0)	0 (0)	115 (2)	115 (0)
<b>Samtliga</b>	<b>5 526 (100)</b>	<b>20 979 (100)</b>	<b>7 230 (100)</b>	<b>33 736 (100)</b>

<sup>1</sup> Enbart låntagare med annuitetslån ingår i redovisningen, dvs. låntagare som tagit lån fr.o.m. den 1 juli 2001. Låntagare som redan har återbetalat hela sin studieskuld ingår alltså inte. Tabellen har sekretessgranskats, vilket innebär att enskilda celler med antal mindre än 3 har ersatts med " och att summeringar har justerats.

<sup>2</sup> Saknar kapitalskuld men har en kvarstående skuld bestående av bl.a. administrativa avgifter.

*Källa:* CSN:s bearbetning av statistik för utredningens räkning.

En mycket stor andel av de låntagare som enbart har tagit lån för studier på grundläggande nivå har små skulder – cirka 90 procent har en skuld som är lägre än 50 000 kronor. Trots det är alltså dessa låntagare överrepresenterade bland dem som har betalningsproblem. Detta indikerar att skuldstorleken inte har någon stor betydelse för betalningsproblemen. Det är i stället möjligheten att betala ett årsbelopp som är avgörande, dvs. inkomstens storlek i förhållande till årsbeloppets storlek.

*Trygghetsreglerna borde utnyttjas av fler*

Det kan finnas ett samband mellan låntagarnas utbildningsnivå och deras möjlighet att tillvarata sina intressen genom att använda de s.k. trygghetsregler som finns i lånesystemet. Trygghetsreglerna innebär att låntagaren behöver betala högst fem procent av sin sammanlagda inkomst t.o.m. det år denne fyller 49 år.<sup>68</sup> Förutsättningen för att få en minskning av årsbeloppet är att skillnaden jämfört med det årliga återbetalningsbeloppet är mer än tre procent av prisbasbeloppet. Om låntagarens inkomst är så låg att det nya årsbeloppet blir lägre än fem procent av prisbasbeloppet behövs ingen återbetalning det aktuella året, vilket innebär att låntagare med en inkomst som understiger 44 500 kronor inte behöver betala något årsbelopp.<sup>69</sup> Detta innebär att en stor andel av låntagarna som studerat på grundläggande nivå kan få nedsättning av sina årsbelopp och att många som saknar inkomst kan få nedsättning till noll kronor.

CSN har tidigare visat att hela 24 procent av de låntagare som högst har studerat på grundskolenivå och som har betalningsproblem skulle kunna få nedsättning av sin avgift. Bland dem som har studerat på högst gymnasienivå var det åtta procent av dem med betalningsproblem som hade kunnat få nedsättning av sin avgift.<sup>70</sup> Många av de låntagare som har betalningsproblem hade alltså kunnat undvika dessa om de hade ansökt om nedsättning av sina årliga avgifter.

Bilden förstärks av de nya uppgifter som utredningen har analyserat. De som oftast har betalningsproblem är studerande som har studerat på högst grundläggande nivå. Dessa har ofta så låga inkomster att de många gånger skulle kunna få nedsättning av sina årliga avgifter. Trots det är de överrepresenterade bland de ärenden som överlämnas till Kronofogdemyndigheten, vilket visar att många inte utnyttjar möjligheten att ansöka om nedsättning.

*Sammanfattning om återbetalningsproblem*

Sammanfattningsvis visar de nya uppgifterna att betalningsproblem är mycket vanliga bland dem som tagit lån för studier på grundläggande nivå. Uppgifterna visar också att dessa betalningsproblem

<sup>68</sup> Om låntagaren är 50 år eller äldre behöver högst sju procent av inkomsten återbetalas.

<sup>69</sup> Gäller låntagare yngre än 50 år.

<sup>70</sup> Avser inkomst- och betalningsåret 2008. CSN (2011a).

ofta är långvariga. Störst är problemen för dem som inte fortsätter sina studier efter den grundläggande nivån. Dessa har inte sällan mycket låga inkomster efter studietiden och de utnyttjar ofta inte heller de möjligheter som finns att få nedsättning av de årliga avgifterna. Återbetalningssituationen ser bättre ut för låntagare på grundläggande nivå som fortsätter studierna på gymnasial och eftergymnasial nivå – dessa har högre inkomster och mer sällan betalningsproblem.

Återbetalningsproblemen som har analyserats här är inte enbart allvarliga ur ett studiestödsperspektiv. De kan även negativt påverka utlandsfödda låntagares möjlighet att etablera sig i Sverige. De betalningsanmärkningar som blir följden av att krav på studielån överlämnas till Kronofogdemyndigheten kan äventyra möjligheterna att skaffa bostad eller att ta lån, dvs. viktiga förutsättningar för en lyckad integrering i det svenska samhället.

### **Många avbrott ger många återkrav**

Studiemedel kan återkrävas dels om den studerandes inkomst överstiger den inkomst som lagts till grund för beräkningen av studiemedlen, dels om den studerande avbryter studierna eller minskar sin studieomfattning.

Av dem som studerar med studiemedel på grundläggande nivå inom komvux får varje år drygt 3 000 studerande ett beslut om återkrav. Det motsvarar cirka 15 procent av studiemedelstagarna.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Ett återkrav kan verkställas antingen genom avräkning på kommande utbetalningar eller genom att betalningskrav. De återkrav som verkställs genom avräkning på kommande utbetalningar ingår inte i statistiken.

**Tabell 8.17** Antal studerande på grundläggande nivå inom komvux som fått återkrav av studiemedel, fördelat på orsak till återkravet, 2007–2011

	För hög inkomst	Studieavbrott	Minskad omfattning	Övrigt	Totalt <sup>1</sup>
2007	712	1 080	1 358	363	3 426
2008	769	972	1 226	417	3 330
2009	650	839	1 288	469	3 186
2010	644	874	1 376	406	3 231
2011	70 <sup>2</sup>	760	1 348	338	2 468

<sup>1</sup> Nettoräknad siffra. Summan av delposterna överstiger totaluppgiften eftersom vissa individer fått mer än ett återkrav under året.

<sup>2</sup> Någon efterkontroll av inkomster har ännu inte genomförts.

*Källa:* CSN:s bearbetning av statistik för utredningens räkning.

De vanligaste orsakerna till återkrav är att de studerande minskar sin studieomfattning (t.ex. avbryter kurser eller byter kurser) och att de helt avbryter sina studier.

Bland samtliga studerande, oavsett studienivå, som fått återkrav av studiemedel under 2011 var det 75 procent som hade slutbetalat sitt återkrav den 31 december samma år. Skillnaderna i benägenheten att betala återkrav är stora mellan de olika återkravsorsakerna. Av dem som fått återkrav på grund av anmäld inkomständring eller efterkontrollerad inkomst hade 88 procent slutbetalat sitt återkrav. Detta kan jämföras med 61 procent av dem som hade fått återkrav på grund av studieavbrott och 59 procent av dem som fått återkrav på grund av minskad studieomfattning.<sup>72</sup> Studerande som får återkrav p.g.a. avbrott eller minskad studieomfattning – de vanligaste skälen för återkrav bland studerande på grundläggande nivå – är alltså de som har svårast att betala tillbaka sina återkrav.

En orsak till att många studerande får återkrav är givetvis att det är vanligt att studerande på grundläggande nivå avbryter sina studier eller enskilda kurser. En annan orsak är att skolorna ofta rapporterar avbrott och ändringar sent till CSN. Av en granskning som Statskontoret gjorde 2009 framgår att många kursavbrott redovisas till CSN så sent som två månader efter att avbrottet inträffade. Orsaken till den sena rapporteringen var enligt Stats-

<sup>72</sup> CSN (2012c).

kontoret dels att CSN:s riktlinjer för rapportering var otydliga, dels att skolornas interna rutiner inte följdes av lärarna.<sup>73</sup>

### Allmänt om för- och nackdelar med studielån för studier på grundläggande nivå

Förutom den gjorda analysen av låntagarnas reella betalningssituation är det rimligt att diskutera frågan om studielån ur ett mer principiellt perspektiv. Överväganden om lån och återkrav bör göras både med utgångspunkt i det praktiska utfallet av lånesystemet och utifrån principiella aspekter.

I detta avsnitt diskuteras i mer principiella ordalag för- och nackdelar med ett studielån, med särskild inriktning på studier på grundläggande nivå. När bör kostnadsdelning i form av ett lånesystem finnas och finns det några särskilda överväganden att göra när det gäller studier på grundläggande nivå?

#### *Utgångspunkter för lånefinansiering av studier på grundläggande nivå<sup>74</sup>*

Utbildning är en investering i framtida intäkter främst i form av höjd inkomst. Kostnaderna för att utbilda sig – studieavgifter, levnadsomkostnader och utebliven inkomst – uppvägs av att den som utbildar sig får högre framtida inkomster.<sup>75</sup> På en perfekt marknad behövs därför ingen subventionerad utbildning. Trots det är det vanligt att subventionera studier, både genom fri eller subventionerad utbildning och genom studiestöd. Orsaken till dessa subventioner brukar förklaras med hjälp av s.k. externa effekter och marknadsmisslyckanden.

Externa effekter är positiva samhällseliga effekter av studier som den enskilde inte tar full hänsyn till i sitt val att studera. Dessa består bl.a. av att ett samhälle bestående av bättre utbildade medborgare får högre tillväxt, minskad arbetslöshet och högre skatteintäkter samt att den demokratiska processen fungerar bättre, att brottsligheten minskar m.m.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> Statskontoret (2009a).

<sup>74</sup> Avsnittets teoretiska resonemang bygger på Becker, G.S. (1964); Johnstone, B.D. (1986); IFAU (2010).

<sup>75</sup> Becker, G.S. (1964).

<sup>76</sup> Johnstone, B.D. (1986); IFAU (2010).



En annan grund för subventioner är att marknaden inte fungerar perfekt. Exempelvis är det svårt för varje enskild individ att veta vilken den framtida avkastningen av studier blir. Sådan brist på information kan få många att avstå från studier även om studierna genomsnittligt är lönsamma. Dessutom kan det vara svårt för många att finansiera sina studier. På en perfekt marknad skulle det erbjudas lån som kan hjälpa de studerande att omfördela inkomster över livscykel. Det är dock långt ifrån säkert att en sådan låne-marknad skulle uppstå eller att den skulle utformas på ett sätt som dels ger lika möjligheter, dels svarar mot samhällets önskemål.<sup>77</sup>

Ett annat argument att subventionera utbildning är att subventioner kan korrigera för ett progressivt skattesystem. Ett progressivt skattesystem innebär att den produktivitetsökning en utbildning innebär inte tillfaller individen i form av ökad lön. Subventionerad utbildning kan vara ett sätt att korrigera för detta genom att kostnaden för utbildningen minskar.<sup>78</sup>

Det finns även argument för att de studerande själva ska bekosta sin utbildning eller delar av den. Det grundläggande argumentet för egenfinansiering har redogjorts för ovan, nämligen att många studerande kan förvänta sig ökade framtida intäkter. En utbildning ger oftast återbäring antingen i form av högre lön eller i minskad risk för arbetslöshet.

Eftersom ett förmånligt studiestöd minskar kostnaden för studierna så kan det antas att fler väljer att studera, men också att de studerande väljer att läsa längre utbildningar och att de studerar under längre tid.<sup>79</sup> Detta är inte enbart positivt utan kan leda till överutbildning. Andra argument till nackdel för subventioner handlar om att studerande som själva bekostar sin utbildning lägger större vikt vid att välja rätt utbildning och en utbildning av god kvalitet. Det kan också vara så att studerande som studerar med egna ekonomiska medel anstränger sig hårdare för att snabbt bli klara med sina studier, för att på så sätt hålla nere kostnaderna, samt försöker få ut ett så stort värde av studierna som möjligt genom att t.ex. eftersträva goda betyg. Det kan också vara så att de ställer högre krav på utbildningsanordnaren.

Om en egen finansiering av studier verkligen leder till effektivare studier än om de bedrivs med ett bidrag kan sannolikt bero på hur den egna finansieringen ser ut, dvs. om den exempelvis

---

<sup>77</sup> Johnstone, B.D. (1986); IFAU (2010).

<sup>78</sup> Johnstone, B.D. (1986); IFAU (2010).

<sup>79</sup> SOU 2008:69.

utgörs av besparingar, inkomster från arbete parallellt med studierna eller lån. Mot bakgrund av den ansträngda ekonomiska situation som många studerande på grundläggande nivå befinner sig i (se kapitel 7) är det troligt att ett ökat inslag av egenfinansiering snarast skulle äventyra mångas möjligheter att fullfölja studierna. Vissa studier tyder också på att en växande studieskuld under vissa omständigheter kan vara en orsak till studieavbrott.<sup>80</sup>

En vanlig orsak till att behålla en stor del egenfinansiering av studierna genom studielån är att statens resurser är begränsade. Genom att erbjuda studielån, som kan höjas till låg kostnad, säkras en långsiktig studiefinansiering som kan täcka normala levnadsomkostnader. Ett studiestöd som enbart består av bidrag är dyrt att höja och riskerna är därför större för att det – av statsfinansiella skäl – på sikt urholkas.<sup>81</sup>

Det teoretiska resonemanget om kostnadsdelning har betydelse för utformningen av studiestödet för studerande på grundläggande nivå. Den andel av kostnaderna som finansieras av staten och den del som finansieras av den studerande måste bestämmas mot bakgrund av flera olika faktorer.

- Avkastningen på studierna. Är avkastningen på studierna god kan det hävdas att subventionerna kan vara låga och tvärtom.
- Rekryteringen till studier. Om det är troligt att många studerande i behov av utbildning (och där utbildning skulle vara privat- eller samhällsekonomiskt lönsam) skulle avstå från studier utan subventioner eller lånemöjlighet, finns det goda skäl för bidrag och lån.
- Andra externa effekter. Det kan finnas andra samhälleligt eller individuellt motiverade skäl att särskilt subventionera utbildning. Ekonomiska skäl kan då spela mindre roll.

De tre nämnda aspekterna av ett studielån diskuteras i följande tre avsnitt.

---

<sup>80</sup> Hossler, D. (2009).

<sup>81</sup> Se t.ex. Barr, N. (2009).

*Avkastning av studier på grundläggande nivå*

Det finns ingen studie som har undersökt avkastningen av komvuxstudier på grundläggande nivå. De studier som finns avser antingen komvux på gymnasial nivå eller komvux både på grundläggande och på gymnasial nivå. I det senare fallet dominerar de studerande på gymnasial nivå eftersom de utgör en klar majoritet av samtliga studerande inom komvux.

Utredningen har övervägt möjligheten att göra en egen undersökning av det ekonomiska utfallet av studier på grundläggande nivå. Möjligheten har dock förkastats eftersom värdet av en sådan undersökning är begränsat mot bakgrund av utredningens direktiv och i förhållande till att undersökningen skulle riskera att bli mycket omfattande. Utredningen vill dock framhålla att det är viktigt att utfallet av komvux på grundläggande nivå undersöks och analyseras bl.a. vad gäller inkomstutveckling och utfall på arbetsmarknaden.<sup>82</sup> Utredningen föreslår också av den anledningen att IFAU ges i uppdrag att utvärdera effekterna av komvux på grundläggande nivå (se kapitel 4).

I avsaknad av en undersökning om studerande på grundläggande nivå redovisas här några undersökningar om betydelsen av komvux i allmänhet och komvux på gymnasial nivå.

Det finns ett antal studier av den privata avkastningen av vuxenstudier. Dessa visar lite olika resultat både sinsemellan och mellan olika studerandegrupper. I en studie från 2003 varierar resultaten mellan negativ avkastning på drygt tre procent per studieår för svenskfödda män till en positiv avkastning på nio procent per studieår för invandrade kvinnor, jämfört med personer som inte studerat. I en studie från 2007 befanns ett års studier ge en avkastning på fem procent för individer som hade en tvåårig gymnasieutbildning. Skattningarna kan jämföras med att de högskoleutbildningar som uppvisar störst avkastning ligger på ett utfall kring sex procent per studieår.<sup>83</sup> Genomgående tyder undersökningarna på att vuxenstudier ger högre avkastning för kvinnor än för män och på att yrkesinriktade studier ger större avkastning än studier på teoretiska utbildningar.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Vikten av att utfall och avkastning på studier kommuniceras till studerande och möjliga studerande påtalas ofta som en mycket viktig del av rekryteringen till studier. Se bl.a. Vossensteyn, H. (2009).

<sup>83</sup> Avkastningen på svensk högskoleutbildning är låg i ett internationellt perspektiv, se t.ex. Vossensteyn, H. (2009).

<sup>84</sup> IFAU (2010).

De flesta som studerar på grundläggande nivå är födda utomlands. En studie av avkastningen på utbildning för utrikes födda visar att ett års extra studier i Sverige ger högre inkomst oavsett var man är född, men att avkastningen är något lägre för utrikes födda som kom till Sverige som vuxna.<sup>85</sup>

En mer generell iakttagelse är att både den privata och den samhällsekonomiska avkastningen av studier normalt avtar med stigande ålder. Det beror på att den återstående tiden i förvärvsarbete efter utbildningen är kortare än för den som utbildar sig i unga år.<sup>86</sup>

Som nämnts avser ingen av studierna specifikt den grundläggande nivån. Analyserna avser dessutom förhållanden som ligger flera år tillbaka i tiden. Detta gör att det inte går att dra några egentliga slutsatser om avkastningen av utbildningen på grundläggande nivå. En reflektion är dock att studerande på grundläggande nivå genomsnittligt är förhållandevis gamla och att det därför kan antas att avkastningen för de studerande är lägre än för studerande på andra utbildningsnivåer, vilka genomsnittligt är yngre. Likaså går det att spekulera i att avkastningen av grundläggande studier är låg eftersom utbildningen inte innehåller några yrkesinriktade kurser.<sup>87</sup>

Även de inkomstuppgifter utredningen redovisar tyder på att den ekonomiska avkastningen av utbildning på grundläggande nivå är låg. Studerande som har gått vidare från den grundläggande nivån till gymnasial respektive eftergymnasial nivå uppvisar högre inkomster än de som enbart studerat på den grundläggande nivån. De återbetalningsproblem som låntagarna uppvisar kan också vara ett tecken på att många före detta studerande inte har fått något större ekonomiskt utbyte av sina studier på grundläggande nivå. Dessutom har utrikes födda, som utgör en stor andel av studerandegruppen, svårare än inrikes födda att etablera sig på arbetsmarknaden även vid lika utbildningsnivå.<sup>88</sup> Samtliga dessa faktorer talar för att avkastningen är förhållandevis låg och därmed för ett större inslag av statlig finansiering och ett mindre individuellt åtagande.

---

<sup>85</sup> IFAU (2007).

<sup>86</sup> IFAU (2010).

<sup>87</sup> Samtidigt kan det vara så att det ekonomiska utbytet rent procentuellt kan vara högt för studerandegruppen eftersom många står utanför den svenska arbetsmarknaden när de kommer till Sverige och innan och under studietiden. Även om bara en mindre andel av studerandegruppen ökar sina inkomster, eller om många ökar inkomsterna lite, kan dessa ökningarna få ett procentuellt sett stort genomslag.

<sup>88</sup> Prop. 2011/12:1.

*Rekrytering till studier*

Storleken på studiestödet och fördelningen mellan lån och bidrag kan påverka rekryteringen till studier. Det är emellertid svårt att isolera studiestödet från andra faktorer som påverkar studieval, vilket gör rekryteringseffekter svåra att mäta. Studier av rekrytering till utbildning visar trots svårigheterna tämligen genomgående att ett studiestöd bidrar till ökat deltagande i utbildning, dvs. att stödet verkar rekryterande. En höjning av studiestödet ökar också efterfrågan på utbildning.<sup>89</sup>

Ungefär hälften av studiemedelstagarna anger att de inte eller troligen inte skulle ha påbörjat studierna utan studiestöd. Andelen är ungefär densamma för studerande på grundläggande nivå som för studerande på andra utbildningsnivåer.<sup>90</sup> De som studerar eller har studerat på grundläggande nivå med ett högre bidrag anger oftare än studerande med det generella bidraget att de inte skulle ha påbörjat studierna utan studiestödet. Detta tyder på att en högre bidragsnivå är mer rekryterande än en lägre.<sup>91</sup>

Det tycks vara så att studerande med föräldrar med kort utbildning är mindre villiga att ta lån än andra studerande.<sup>92</sup> Vissa studier tyder dock på att den ovilja som finns att låna bland dem som har kortutbildade föräldrar inte alltid i praktiken innebär att de avstår från att låna, ofta p.g.a. att de inte har några andra möjligheter till försörjning.<sup>93</sup>

Enkätundersökningar som CSN har genomfört tyder på att studerande som har invandrat till Sverige är förhållandevis ovilliga att ta lån. Denna ovilja tycks inte enbart hänga samman med att studerandegruppen ofta studerar på grundläggande nivå utan tycks vara giltig oavsett utbildningsnivå.<sup>94</sup> Även om hänsyn tas till det är dock lånebenägenheten lägre bland studerande på grundläggande nivå än bland studerande på gymnasial och eftergymnasial nivå.

Sammantaget finns det en svag tendens att studerande på grundläggande nivå är något mer rekryterade av studiemedlen än andra studerande. Utan statlig finansiering finns det därmed risk för att många skulle avstå från studier. Det är sannolikt att efterfrågan på

<sup>89</sup> IFAU (2010).

<sup>90</sup> CSN (2012b). Utredningen har haft möjlighet att göra egna bearbetningar av materialet avseende studerande på grundläggande nivå.

<sup>91</sup> Bearbetningar av enkätmaterial som var underlag till rapporten CSN (2012b).

<sup>92</sup> IFAU (2010); CSN (2012b). Utredningen har haft möjlighet att göra egna bearbetningar av materialet avseende studerande på grundläggande nivå.

<sup>93</sup> Vossensteyn, H. (2005a).

<sup>94</sup> CSN (2011d).

utbildning ökar om studiemedlen höjs, och tvärtom. En ökning av bidragsdelen kan i detta avseende få större effekter än en höjning av lånedelen eftersom studerande på grundläggande nivå och studerande med utländsk bakgrund ofta avstår från att låna.

#### *Andra effekter av komvux på grundläggande nivå*

Som nämndes inledningsvis finns det en rad effekter av utbildning som den studerande själv kanske inte alltid beaktar i en strikt personlig ekonomisk kalkyl. Det kan på det individuella planet röra sig om t.ex. ökat välmående och på det samhälleliga planet om minskad brottslighet eller bättre folkhälsa. När det gäller utbildning på grundläggande nivå kan det också handla om att göra det möjligt för människor att medverka i samhällslivet och att ta tillvara sina demokratiska rättigheter, samt att ta ansvar för sina skyldigheter.

Att de kunskaper som inhämtas på den grundläggande nivån är av betydelse för de studerandes möjligheter att över huvud taget kunna delta i samhällslivet är ett avgörande skäl till att komvux på grundläggande nivå är en rättighet för den som saknar de kunskaper som normalt uppnås i grundskolan. Rätten till utbildning utvidgades i början av 1990-talet till att omfatta all utbildning som motsvarar grundskolan. Dessförinnan hade studier i grundvux varit en rättighet vilket innebar utbildning upp till en nivå motsvarande årskurs 6. Motivet för att rätten utvidgades till att avse all utbildning motsvarande grundskolan var samhällets ökade krav på basfärdigheter och utvecklingen mot ett mera kunskapsintensivt arbetsliv.<sup>95</sup>

Att det på den grundläggande nivån handlar om kunskaper som är vitala för deltagandet i samhällslivet, t.ex. grundläggande samhällskunskap och kunskaper i svenska språket, och att alla som saknar dessa kunskaper har rätt att delta i utbildningen, särskiljer den från all annan utbildning som ger rätt till studiemedel. Utbildningens grundläggande karaktär och det faktum att den har bedömts så viktig att den är rättighetsstyrd, kan sägas vara ett särskilt argument för ett stort samhälleligt åtagande och förhållandevis små ekonomiska insatser för de studerande. Effekterna för samhället i form av att de studerande kan delta i samhällslivet och på arbetsmarknaden är centrala, vilket är ett argument för en högre

---

<sup>95</sup> Prop. 1990/91:85.

andel bidragsfinansiering och en lägre andel egenfinansiering genom studielån.

En ganska vanligt förekommande åsikt bland företrädare för vuxenutbildningen är också att studiestödet för studerande på grundläggande nivå enbart borde bestå av bidrag. Detta har framförts till utredningen i samband med studiebesök i kommuner. Åsikten motiveras ofta med att man anser att det bör vara en rättighet att skaffa sig dessa kunskaper utan att skuldsätta sig. Många anser också att en bidragsfinansiering bättre skulle överensstämja med att det finns en rätt att delta i utbildningen. En del företrädare för kommunerna har framhållit det tidigare rekryteringsbidraget eller det särskilda utbildningsbidraget (ubs) som exempel på studiestöd som enbart har bestått av bidrag. Det kan i sammanhanget konstateras att kommuner (eller enskilda stadsdelar) i en del fall beviljar försörjningsstöd till studerande som tar ut studiemedlens bidragsdel, utan att ställa krav på att de studerande först måste ta lånedelen.<sup>96</sup>

## **8.4 Utredningens bedömningar och förslag inom studiemedelsområdet**

### **8.4.1 Mål och syfte med utredningens förslag inom studiemedelsområdet**

Utredningen ska enligt direktiven:

- Föreslå förändringar av studiemedelssystemet för att förbättra förutsättningarna för de studerande att fullfölja utbildningen.
- Föreslå förändringar i syfte att förbättra möjligheten för de studerande att betala tillbaka sina studieskulder.

---

<sup>96</sup> Enligt svaren på utredningens kommunenkät beviljar nio procent av kommunerna mer generellt försörjningsstöd till studerande på grundläggande nivå och 65 procent anger att de beviljar försörjningsstöd efter en individuell bedömning. Av de heltidsstuderande som får försörjningsstöd (35 procent av studerandegruppen) och har studiebidrag är det mindre än hälften som även tar lånet (se bilaga 5). Detta tyder på att många kommuner beviljar försörjningsstöd utan att ställa krav på låntagande.

### 8.4.2 Räckvidd för utredningens förslag

**Utredningens bedömning:** Det är rimligt att samma studiemedelsregler gäller för studerande på både grundläggande nivå inom kommunal vuxenutbildning och på motsvarande nivå inom folkbildningen. Utredningens förslag avser av detta skäl studier på grundskolenivå.<sup>97</sup>

Utredningens uppdrag avser i huvudsak komvux på grundläggande nivå. Studiemedelssystemet är dock inte konstruerat med utgångspunkt i utbildnings- eller skolformer. Studiemedelssystemet tar i stället i de flesta fall sin utgångspunkt i den utbildningsnivå studierna bedrivs på. Det innebär att det i många fall råder olika förutsättningar vid studier på grundskolenivå, gymnasienivå och eftergymnasial nivå, men att förutsättningarna är desamma för studier inom olika skol- och utbildningsformer på samma utbildningsnivå.

Utredningen har kommit fram till att det vore både olyckligt och olämpligt om våra förslag utformas för att enbart gälla komvux på grundläggande nivå och inte motsvarande utbildning vid folkhögskolor. Det är rimligt att samma regler gäller för båda utbildningsformerna eftersom dessa till stor del har samma innehåll och vänder sig till samma målgrupp. Utredningens förslag avser av detta skäl – utom när det gäller frågan om aktivitetskrav – studier på grundskolenivå, med vilket avses studier inom både komvux och folkbildningen.

Att förslagen även avser studier på grundskolenivå på folkhögskolor innebär att kostnaderna för förslagen beräknas med utgångspunkt i samtliga studerande på grundskolenivå. Studerande med studiemedel inom komvux utgör 88 procent av samtliga studiemedelstagare på grundskolenivå.

---

<sup>97</sup> Detta avser dock inte det förslag till bestämmelser om studieaktivitet och den koppling till studiemedlen som behandlas i kapitel 9.



### 8.4.3 Utredningens allmänna bedömning av studiemedlen för studier på grundläggande nivå

**Utredningens bedömning:** Studiemedelssystemet bör göras mer flexibelt för att bättre tillmötesgå de behov av individuella lösningar som finns inom den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå.

De begrepp som används inom vuxenutbildningen, och de bedömningar som görs där, bör så långt det är möjligt även användas inom studiemedelssystemet.

Vuxenutbildningen ska vara flexibel och anpassas till de studerandes behov. Det innebär bl.a. att de studerande ska kunna bedriva studierna då de har möjlighet och att de ska kunna läsa de ämnen och moment som de har behov av.

Studerandegruppen på den grundläggande nivån har förändrats mycket det senaste årtiondet. Tidigare var de studerande ofta personer med en kort svensk utbildning eller med en avbruten grundskoleutbildning. Inte sällan hade studierna bedrivits för länge sedan och många påbörjade studier inom vuxenutbildningen i samband med arbetslöshet. Nu består studerandegruppen till 90 procent av personer med utländsk bakgrund. Studerandegruppen är mer heterogen än tidigare vad gäller utbildningsbakgrund, förutsättningar och behov.

Den flexibla vuxenutbildningen och den nya studerandegruppen ställer inte bara stora krav på utbildningsanordnarna utan också på att studiemedelssystemet går att använda på ett flexibelt sätt för att tillmötesgå de skiftande behoven.

Många har framfört till utredningen att dagens studiemedelssystem, och uttolkningen av det, ibland är allt för stelbent. Utredningen delar denna uppfattning. Som grundläggande princip ska studiemedelssystemet vara ett stöd i de val de studerande gör och stödjande för de behov de har. Studiemedlen ska som utgångspunkt inte vara styrande. Stelbentheten i dagens system tar sig uttryck i olika delar av studiemedelsregelverket, men framför allt i bestämmelserna om tid med studiemedel, dvs. i de maximala veckoantal som studiemedel kan beviljas.

För att bättre stödja de studerande och för att fylla de behov som finns förespråkar utredningen att studiemedelssystemet ska göras mer flexibelt och möjligt att anpassa till de individuella

förutsättningar som studerande på grundläggande nivå har. Detta innebär att utredningen anser det motiverat att göra vissa avsteg från de principer om enkelhet och enhetlighet som förespråkades i studiestödsreformen 2001. Avstegen bör dock göras med försiktighet och inom ramen för ett fortsatt sammanhållet studiemedelssystem. Ingen tjänar på att studiemedelssystemet som helhet bryts upp eller blir allt för komplicerat. De överväganden som görs måste också hela tiden vägas mot principerna om likformighet och rättvisa eftersom ökade inslag av individualisering per definition ökar olikheterna mellan individer. Sådana olikheter kan bli särskild påtagliga när det rör sig om ekonomisk ersättning till enskild.

Utredningen bedömer också att studiemedelssystemet bör vara följsamt i förhållande till utbildningssystemet när det gäller regler och begrepp. Det arbete som utförs hos utbildningsanordnare och de begrepp som används där bör så långt det är möjligt samordnas med reglerna och rutinerna för studiemedel. Som exempel kan nämnas att utredningen anser att de verksamhetspoäng som finns inom vuxenutbildningen även bör användas för beräkningen av studiemedel. Om det inte kan anses särskilt befogat bör parallella system, bedömningar och beräkningsgrunder undvikas.

#### 8.4.4 Studiemedelsbelopp

**Utredningens förslag:** Studiemedlens totalbelopp ska vara oförändrat men dagens generella och högre bidragsnivåer avskaffas. Istället ska bidragets andel av totalbeloppet kopplas till nivån på studierna.

Andelen studiebidrag ska vara enhetlig för alla studiemedeltagare på grundskolenivå och ska vid heltidsstudier vara 73,0 procent av det totala studiemedelsbeloppet, dvs. i paritet med dagens högre bidrag. Detta innebär att studiebidrag ska lämnas med 3,70 procent av prisbasbeloppet per vecka.

Studerande på gymnasienivå ska få studiemedel med 50,3 procent bidrag och 49,7 procent lån fr.o.m. det kalenderår de fyller 25 år. Det innebär att studiebidrag ska lämnas med 2,55 procent av prisbasbeloppet.

För studerande på gymnasienivå yngre än 25 år och för studerande på eftergymnasial nivå ska bidragsandelen vara densamma som i dag, dvs. 31,4 procent av totalbeloppet. Studerande i åldrarna 20–24 år som får studiemedel med en bidragsnivå som

motsvarar 73,0 procent av studiemedelsbeloppet ska behålla denna högre bidragsnivå så länge den tillfälliga satsningen pågår.

Vid deltidstudier ska beloppen beräknas i förhållande till studiernas omfattning.

Regeringen får, i likhet med vad som gäller i dag, föreskriva att de högre bidragsnivåerna får lämnas även för annan utbildning och till studerande som är yngre än 25 år, om det finns särskilda skäl.

De som studerar parallellt på olika utbildningsnivåer ska få studiebidrag i proportion till studieomfattningen på respektive utbildningsnivå. CSN ges möjlighet att meddela närmare föreskrifter för beräkningen av studiebidrag för den som studerar parallellt på olika utbildningsnivåer.

Avskrivning av lån tagna vid behörighetsgivande studier på grundläggande eller gymnasial nivå ska även fortsättningsvis kunna göras av lån som har lämnats samtidigt med ett bidrag som motsvarar 1,59 procent av prisbasbeloppet per vecka (31,4 procent av totalbeloppet). Avskrivning ska inte göras av lån som har lämnats under tid då bidrag lämnats med 2,55 procent av prisbasbeloppet per vecka (50,3 procent av totalbeloppet).

**Utredningens bedömning:** Det är önskvärt att ha en så stor andel bidragsfinansiering och en så liten andel lånefinansiering som möjligt vid studier på grundskolenivå. När avskrivningskostnaderna på några års sikt successivt minskar som en följd av utredningens förslag, bör de medel som frigörs användas till att ytterligare höja bidragsandelen för studerande på grundskolenivå.

### Flera skäl att införa ett enhetligt högt bidrag

Högre bidrag ges i dag till studerande på grundläggande nivå som bedöms sakna en grundskoleutbildning och i vissa fall till studerande som repeterar på grundskolenivån. Den som inte kan beviljas studiemedel med den högre bidragsnivån ges studiemedel med den generella bidragsnivån, dvs. samma bidragsnivå som bl.a. ges till högskolestuderande.<sup>98</sup>

<sup>98</sup> Det högre bidraget ges till studerande som saknar slutbetyg eller motsvarande från grundskoleutbildning eller motsvarande svensk eller utländsk utbildning eller som repeterar eller

Utredningen ser ett flertal goda skäl att frångå dagens regelverk med ett högre och ett generellt bidrag. Motiven för detta är både att förbättra låntagarnas möjligheter att betala tillbaka sina studielån och att förbättra möjligheterna att fullfölja studierna. Förutom dessa två huvudsakliga syften med utredningens förslag ser vi även andra starka motiv att ändra bidragets andel av studielånsbeloppet, vilka vi återkommer till nedan.

#### *Färre låntagare och lägre skulder minskar återbetalningsproblemet*

Mot bakgrund av utredningens uppdrag att förbättra förutsättningarna för låntagare att betala tillbaka sina lån finns det skäl att minska de studerandes skuldsättning. Ur detta perspektiv är det också bra om en större andel av de som studerar på grundläggande nivå ges bättre möjligheter att studera utan att ta studielån. Dessa effekter anser utredningen kan åstadkommas genom att öka studielånsbidragets andel och minska lånedelen. Betydelsen av minskat låntagande och lägre skuldsättning beskrivs närmare nedan i avsnittet om återbetalning av studielån.

#### *Högre bidrag kan eventuellt minska antalet studieavbrott*

Utredningen har tidigare gjort bedömningen att den exakta nivån på studielånsbidraget eller bidragets andel av studielånsbeloppet har begränsad betydelse för genomströmningen i studier. En höjd bidragsandel kan dock bidra till att studerande ges möjligheter att klara sig på studielånsbeloppet utan att välja till kurser bara av skälet att kunna beviljas studielån motsvarande heltid. Den bidragsökning utredningen föreslår är i kronor räknat större än en vad som ges av en ökning av studietakten med 50 procent. Om antalet studerande som ansöker till onödiga kurser minskar kan det dels leda till kortare studietider, dels minska antalet studieavbrott.

En höjning av bidragets andel av studielånsbeloppet innebär också en förbättrad ekonomi för många studerande. Studerande som väljer att låna får inte ut mer pengar per månad, men den stora andelen av de studerande på grundläggande nivå som inte lånar får med ett

---

kompletterar ämnen på grundskolenivå. Högre bidrag ges fr.o.m. det år den studerande fyller 25 år. Bidraget betalas ut så länge de avsatta medlen räcker. Se även avsnitt 8.1.2.

högre bidrag mer pengar att leva på. Även detta kan i någon mån öka fullföljandegraden.

#### *Även andra skäl talar för ett stort samhälleligt åtagande*

Förutom de redovisade skälen för att förbättra förutsättningarna för låntagarna att betala tillbaka sina lån och för att öka genomströmningen och fullföljandet, ser utredningen fem andra starka skäl att öka bidragets andel av studiemedlens totalbelopp.

För det första anser utredningen att det är rimligt att individens kostnader för utbildning på grundläggande nivå hålls nere eftersom det kan antas att avkastningen på studier på grundläggande nivå är förhållandevis låg, särskilt när det rör sig om äldre studerande. De uppgifter utredningen redovisar över inkomstutvecklingen för studerandegruppen visar på en dålig inkomstutveckling, vilket tyder på låg ekonomisk avkastning av studierna.

Ett andra skäl är att en högre bidragsnivå ökar rekryteringen till studier. Ett mål för studiemedelssystemet är att studiemedlen ska verka rekryterande till studier. Kommunerna ska också verka aktivt för att nå dem som har rätt att delta. En höjd bidragsandel underlättar detta arbete och bidrar till rekryteringsmålet.

För det tredje finns det en rad andra, icke-ekonomiska, effekter av utbildning på grundläggande nivå som talar för ett större inslag av statlig finansiering. Utbildning på grundläggande nivå handlar om att göra det möjligt för människor att medverka i samhällslivet och att ta tillvara sina demokratiska rättigheter, samt att ta ansvar för sina skyldigheter. Utbildningen syftar till att ge vuxna kunskaper som är nödvändiga för att kunna delta i samhälls- och arbetslivet t.ex. grundläggande samhällskunskap och kunskaper i svenska språket. Detta är ett avgörande skäl för att komvux på grundläggande nivå är en rättighet för den som saknar de kunskaper som normalt uppnås i grundskolan. Enligt utredningens bedömning är detta även argument för ett stort samhälleligt åtagande när det gäller studiemedlen, vilket alltså talar för en högre andel bidragsfinansiering och en lägre andel egenfinansiering genom studielån.

Ett fjärde skäl att öka bidragsandelen och att ha en enhetlig bidragsnivå är att detta ökar likformigheten och rättvisan. I dag kan studerande i vissa kommuner få försörjningsstöd utan att behöva ta studielån, vilket inte är möjligt i andra kommuner. På många håll

upphandlar också Arbetsförmedlingen utbildningar som till mycket stora delar liknar komvux på grundläggande nivå. För dessa utbildningar kan de studerande ofta beviljas aktivitetsstöd. De ekonomiska förutsättningarna beror alltså på var de studerande bor och på vilken myndighet de har kontakt med. Förslaget minskar behovet av försörjningsstöd och därmed också olikheterna mellan studerande i olika kommuner och mellan studerande som har studiemedel och aktivitetsstöd. Dessutom är de ekonomiska förutsättningarna olika för studerande med olika utbildningsbakgrund, trots att det kan skilja mycket lite i deras förutsättningar att bedriva studier i Sverige. Likaså är det i stort sett slumpartat vilka studerande som repeterar eller kompletterar som får det högre bidraget; detta beror på när de lämnar in sin ansökan om studiemedel. Osäkerheten försvårar studieplaneringen och gör de ekonomiska förutsättningarna för studierna osäkra.

Som femte och sista skäl minskar en enhetligt högre bidragsnivå behovet av försörjningsstöd och sänker administrationskostnaderna för studiemedlen. Administrationskostnaderna minskar som en följd av att CSN inte längre behöver bedöma de sökandes utbildningsbakgrund för att avgöra bidragsnivån.

### Utredningens förslag om ett enhetligt och högt bidrag till studerande på grundskolenivå

Utredningen föreslår att en enhetlig bidragsandel införs för samtliga studerande på grundläggande nivå. Bidragets andel bör vara 73,0 procent av studiemedlens totalbelopp, vilket innebär 1 646 kronor per vecka och 7 132 kronor per månad (2013).<sup>99</sup> Vid heltidsstudier innebär det att bidraget motsvarar 3,70 procent av prisbasbeloppet per vecka.

Ökningen av bidragsnivån innebär att studerande med dagens generella bidrag får 939 kronor mer i studiebidrag per vecka, vilket motsvarar 4 068 kronor i månaden. De som lånar minskar sitt låntagande med lika mycket.

Utredningens förslag till bidragsnivå följer av hur mycket utredningen har lyckats finansiera. Vår inställning är att det är önskvärt att ha en så stor andel bidragsfinansiering och en så liten andel lånefinansiering som möjligt. Det kan finnas positiva inslag i en lånedel och därmed en viss del egenfinansiering, t.ex. som ett incitament

---

<sup>99</sup> Månadsbeloppet är uträknat genom att veckobeloppet har multiplicerats med 4 1/3.

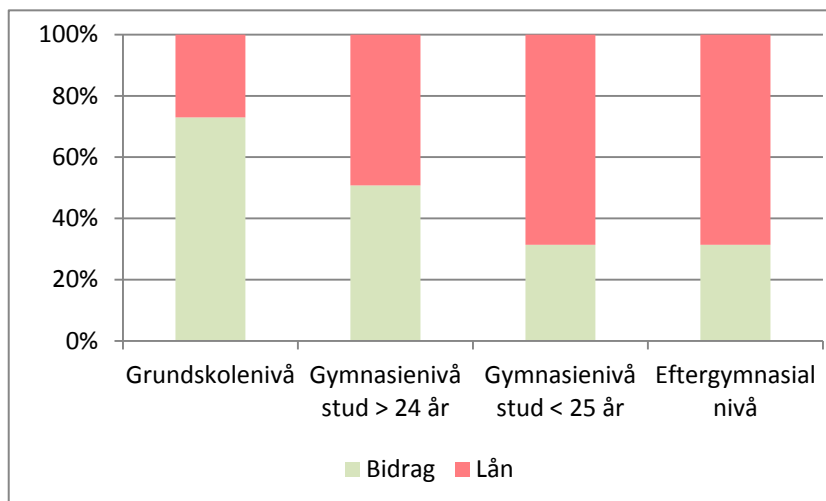
för snabba studier och aktiva och medvetna val. Utredningen anser dock att dessa positiva inslag har en mycket begränsad betydelse som incitament.

Som en följd av utredningens förslag om en enhetlig bidragsnivå för studerande på grundskolenivå föreslår utredningen att även bidragsnivån för studerande på gymnasial nivå ska göras enhetlig. Utredningen föreslår att studerande som är 25 år eller äldre ska ges ett studiebidrag som motsvarar 50,3 procent av studiemedlens totalbelopp, vilket vid heltidsstudier innebär 2,55 procent av prisbasbeloppet per vecka.

Yngre studerande på gymnasial nivå ska även fortsättningsvis ges studiemedel med dagens bidragsnivå t.o.m. det kalenderår de fyller 24 år. Motivet att bidragsandelen även fortsatt ska vara lägre för studerande yngre än 25 år är att systemet inte ska uppmuntra till avhopp i gymnasieskolan, vilket ett högt bidrag redan fr.o.m. 20 års ålder skulle kunna göra. Utredningen föreslår inte någon förändring när det gäller den pågående tillfälliga satsningen på ett högre bidrag till ungdomar i åldern 20–24 år.

De som studerar parallellt på olika utbildningsnivåer ska få studiebidrag i proportion till studieomfattningen på respektive utbildningsnivå. CSN ges möjlighet att meddela närmare föreskrifter för beräkningen av studiebidrag för den som studerar parallellt på olika utbildningsnivåer. Vid deltidstudier ska samtliga belopp beräknas i förhållande till studiernas omfattning.

Genom att införa bidragsnivåer som tar sin utgångspunkt i den nivå på vilka studierna bedrivs i stället för i de studerandes utbildningsbakgrund skapas ett enkelt och rättvist system. Högst bidrag ges till studerande på den lägsta studienivån och därefter minskar andelen bidrag successivt med stigande utbildningsnivå. Detta motiveras framför allt av att avkastningen på utbildning ofta ökar med utbildningsnivån och att betalningsproblemen för låntagarna minskar med stigande utbildningsnivå. Dessutom behövs ofta starkare ekonomiska incitament för att rekrytera studerande till studier på lägre nivåer.

Diagram 8.8 Utredningens förslag till fördelning mellan bidrag och lån<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Den tillfälliga satsningen på ett högre bidrag till studerande i åldern 20–24 år är inte medtagen i diagrammet. Fördelningen för satsningen är densamma som enligt utredningens förslag för studerande på grundskolenivå.

Utredningen ser ingen överhängande risk för att en med utbildningsnivån sjunkande bidragsandel skulle få kvarhållande effekter, med studerande som dröjer kvar i studier på lägre nivåer för att få ett högre bidrag. Utredningens bedömning efter bl.a. genomförda studiebesök är att de studerande strävar efter att snabbt bli klara med sina studier. Inte sällan vill de t.o.m. övergå till högre utbildningsnivåer snabbare än vad som är lämpligt. Det är alltså kunskaperna och viljan att komma vidare som främst styr de studerandes val, inte den exakta bidragsandelen. Redan i dag kan vissa studerande som repeterar på grundläggande nivå dessutom ha en högre bidragsnivå på den grundläggande än på den gymnasiala nivån. Utredningen har inte fått några signaler om att detta skulle verka kvarhållande i utbildning. Förslaget att de som studerar parallellt på olika utbildningsnivåer ska få studiebidrag i proportion till studieomfattningen på respektive utbildningsnivå innebär också att det inte blir några stora marginaleffekter för studerande som successivt övergår från studier på grundläggande till studier på gymnasial nivå.

I dag har regeringen möjlighet att föreskriva att dagens högre bidragsbelopp får lämnas även för annan utbildning om det finns särskilda skäl och till studerande som är yngre än 25 år som har sär-



skilt behov av ett sådant stöd. Vi föreslår att detta bemyndigande att föreskriva om beloppsnivåerna ska kvarstå med endast redaktionella ändringar.

Utredningen ser den föreslagna höjningen av bidragsandelen som ett steg på vägen mot en ännu högre bidragsandel för studerande på grundskolenivå. Det är, mot bakgrund av de argument för en höjning som redovisas ovan, önskvärt att ha en så stor andel bidragsfinansiering och en så liten andel lånefinansiering som möjligt vid studier på grundskolenivå. Vi anser att bidragsandelen kan höjas ytterligare i takt med att kostnaderna för avskrivning av lån minskar (se nedan).

### Följdändring avseende rätten till avskrivning

Studielån som tagits i samband med behörighetsgivande studier på grundläggande eller gymnasial nivå inom t.ex. komvux eller inom folkbildningen skrivs till vissa delar av om den studerande går vidare till högskolestudier.<sup>100</sup>

I och med att utredningen föreslår ändrade bidragsnivåer för studiemedel måste reglerna för avskrivning följdändras. I dag får inte studerande med den högre bidragsnivån avskrivning om de fortsätter studierna på högskolan, denna rätt är förbehållen dem som har studerat med det generella bidraget.

Vi föreslår att avskrivning av lån tagna vid behörighetsgivande studier även fortsättningsvis ska kunna göras av lån som har lämnats samtidigt med generellt bidrag, dvs. bidrag med 1,59 procent av prisbasbeloppet (31,4 procent av totalbeloppet). Avskrivning ska däremot inte göras av lån som har lämnats under tid då bidrag lämnats med 2,55 procent av prisbasbeloppet (50,3 procent av totalbeloppet) eller under tid då studerande får den högsta bidragsnivån.

Motivet för utredningens förslag är att avskrivningsmöjligheten bör förbehållas studerande med den lägsta bidragsnivån, som därmed behöver låna betydligt mer än övriga. Dessa riskerar att få höga studieskulder när de går vidare till högskolenivån. En möjlighet att få delar av skulden avskriven är därför väl motiverad.

---

<sup>100</sup> Avskrivning görs med en sjättedel för varje 60 högskolepoäng låntagaren klarar, dock med högst hälften av de tagna lånen, inklusive ränta. Högst 180 högskolepoäng, motsvarande tre års heltidsstudier, ger grund för avskrivning. Avskrivning görs dock inte för den som haft studiemedel med den högre bidragsnivån.

Motsvarande behov finns inte för dem som har högre bidragsnivåer och därmed lägre skulder.

Att införa en rätt till avskrivning av lån som lämnas samtidigt som någon av de högre bidragsnivåerna skulle också medföra kostnader som skulle kräva finansiering i form av lägre bidragsnivåer. Utredningens bedömning är att högre bidrag är att föredra framför framtida avskrivningar. Det har visat sig att avskrivningsmöjligheterna är okända för många och att det är mycket få studerande som påverkas av avskrivningsreglerna i sitt beslut att påbörja studier eller att gå vidare till högskolan.<sup>101</sup> Detta talar för att inte utöka avskrivningsmöjligheten utan att istället tillföra medel i tilldelningssituationen. De som studerar på eftergymnasial nivå har också en bättre inkomstutveckling än övriga och därmed bättre möjligheter att betala tillbaka sina lån. Detta gäller även dem som fortsätter från grundläggande eller gymnasial nivå till eftergymnasial nivå (se avsnitt 8.3.2). Även detta talar för att hellre satsa på högre bidrag på de lägre nivåerna än på avskrivning för dem som går vidare till högskolestudier. En högre bidragsnivå kommer både dem till del som går vidare till högskolan och dem som inte gör det.

När avskrivningskostnaderna på några års sikt minskar bör de medel som frigörs enligt utredningens bedömning användas till att ytterligare höja bidragsandelen för studerande på grundläggande nivå.

#### 8.4.5 Antal veckor med studiemedel

**Utredningens förslag:** För studier på grundskolenivå ska studiemedel vid studier på heltid ges under sammanlagt högst 50 veckor. Till studerande som bedöms ha större utbildningsbehov ska studiemedel kunna lämnas i högst 80 veckor. Till studerande som behöver färdighetsträning i läsning och skrivning eller har särskilda stödbehov, får studiemedel lämnas under ytterligare högst 40 veckor, dvs. i sammanlagt högst 120 veckor.

Bedömningen av utbildningsbehovet ska ta sin utgångspunkt i de mål den studerande har med utbildningen, samt hans eller hennes förkunskaper och stödbehov.

Den sökandes hemkommun eller den folkhögskola som den sökande studerar eller avser att studera vid, ska bedöma den

<sup>101</sup> CSN (2011a).

sökandes behov av utbildning på grundskolenivån och vid behov yttra sig över detta. Kommunernas och folkhögskolornas bedömning ska vara vägledande för CSN:s prövning av rätten till studiemedel.

CSN ges möjlighet att meddela närmare föreskrifter om bedömningen av utbildningsbehovet och kommunernas och folkhögskolornas yttranden.

**Utredningens bedömning:** Skolinspektionen bör ges i uppdrag att i samverkan med CSN följa upp de bedömningar och yttranden som kommuner lämnar till CSN. CSN bör ges i uppdrag att i samverkan med Folkbildningsrådet följa upp de bedömningar och yttranden som folkhögskolor lämnar till CSN.

### Skäl för fler veckor och en mer flexibel bedömning

För de flesta studerande på grundläggande nivå är tidsgränserna för antalet studiemedelsveckor inte något problem. Trots det finns det årligen minst 1 400 studerande som har behov av längre utbildningstider än tidsgränserna för närvarande medger.

Utredningens bedömning är att studiemedelssystemet måste bli mer flexibelt för att kunna tillmötesgå de behov de studerande har av försörjning under studietiden och att detta framför allt gäller antalet tillgängliga studiemedelsveckor.

I dag fastställs det maximala antalet veckor med studiemedel med utgångspunkt i den studerandes utbildningsbakgrund. Utredningen anser att det nuvarande sättet att fastställa antalet studiemedelsveckor är olämpligt. Ett skäl är att det ofta är mycket svårt att bedöma de sökandes tidigare utbildning. Eftersom merparten av de studerande har utländska utbildningar är det ofta svårt att avgöra om utbildningen motsvarar en svensk grundskoleutbildning eller inte. Lika långa utbildningar i olika länder kan t.ex. skilja sig mycket åt vad gäller innehåll och kvalitet. Det är inte heller ovanligt att studerande endast sporadiskt har studerat på en utbildning, t.ex. med anledning av oroligheter i landet.

Många studerande saknar dessutom handlingar och betyg som visar vilka utbildningar de har läst. Eftersom det ur studiemedelsynpunkt är en fördel att sakna tidigare utbildning kan det inte uteslutas att sökande undanhåller sin utbildningsbakgrund, vilket

gör prövningen rättsosäker. Den som undanhåller uppgifter om sin tidigare utbildning kan göra detta utan att det i praktiken går att kontrollera.

Ett annat skäl att bestämmelserna enligt vår uppfattning är olämpliga är att utbildningsbakgrunden bara är en faktor av flera som påverkar behovet av utbildning i Sverige. Personer med likartad utbildningsbakgrund kan ha mycket skiftande behov av utbildning. Behoven kan påverkas av hur länge sedan det var den studerande gick i skolan, vilket modersmål den studerande har, vilka ämnen som ingick i utbildningen i hemlandet, behovet av stöd i undervisningen, målet med utbildningen m.m. Även personer med hög formell utbildning kan behöva tid på sig för att lära sig svenska. Detta gör utbildningsbakgrunden till ett trubbigt instrument att bedöma utbildningsbehovet.

Utredningen anser också att antalet studiemedelsveckor är förhållandevis snålt tilltaget, framför allt för många av de studerande som i dag tilldelas en rätt till studiemedel i 100 veckor. Många av dessa har mycket stora utbildningsbehov, t.ex. personer som behöver grundläggande utbildning i att skriva och läsa. Ofta är 100 veckor inte tillräckligt för att läsa in svenska som andraspråk och övriga nödvändiga ämnen för att kunna ta sig vidare till gymnasiala kurser eller för att gå ut i arbetslivet. Språkkunskaperna kan fortfarande vara bristande efter 100 veckors studier, vilket minskar möjligheterna att få ett arbete. De snäva tidsgränserna kan också leda till att vissa studerande av ekonomiska skäl övergår till studier på gymnasial nivå innan de är redo för detta. Studerande som får rätt till studiemedel i 100 veckor är också kraftigt överrepresenterade bland dem som får avslag på sin ansökan om studiemedel p.g.a. att studiemedelsveckorna har tagit slut.

Även studerande som bedöms ha en utbildning motsvarande grundskola kan ofta ha ett behov av att studera på grundläggande nivå i mer än 40 veckor. En tilldelning på 40 veckor är nästan bara tillräcklig för den som bara behöver studera *ett* ämne, företrädesvis svenska som andraspråk. Så fort den studerande även, utifrån de yrkes- eller utbildningsmål han eller hon har, är i behov av att läsa engelska eller matematik, eller om förkunskaperna är bristande och behovet av stöd stort, blir tiden med studiemedel knapp. Skolverket har t.ex. redovisat att den genomsnittligt planerade studietiden inom komvux på grundläggande nivå är 41 veckor för dem som ska läsa en kurs, 86 veckor för dem som planerar att studera två kurser och 99 veckor för dem som ska studera tre kurser. Även

om dessa studietider inte säger något om studiernas omfattning och dessutom troligen kan kortas ned, är dagens studiemedelsgränser snäva. Mer än hälften av de studerande läser mer än en kurs.

För att komma till rätta med problemen med antalet studiemedelsveckor anser utredningen att antalet studiemedelsveckor måste fastställas på ett nytt sätt, som tar sin utgångspunkt i varje studerandes individuella utbildningsbehov. En sådan lösning innebär en tydlig individualisering av studiemedelssystemet i linje med utredningens intentioner. Antalet möjliga studiemedelsveckor måste också öka.

### Utredningens förslag om antalet studiemedelsveckor

Utredningen har övervägt två alternativa konstruktioner som båda bygger på ett ökat inslag av behovsbedömning i det enskilda fallet och som båda, enligt utredningens bedömning, bättre motsvarar de utbildningsbehov som finns. Det ena alternativet är en generell tilldelning av 80 studiemedelsveckor till samtliga studerande på grundskolenivå, samtidigt som studerande med särskilda behov kan ges rätt till studiemedel i 120 veckor. Det andra alternativet är en fortsatt uppdelning i tre veckonivåer med en tydlig koppling till utbildningsbehovet och med en tilldelning av fler veckor än i dagsläget – 50, 80 och 120 veckor. Båda alternativen innebär ett ökat antal studiemedelsveckor. Utredningens bedömning är att 80 veckor, knappt två års studier, täcker in det behov som finns för dem som ska läsa in stora delar av en utbildning som motsvarar årskurserna 7–9 i grundskolan. Många kommer dock att klara sig även på 50 veckor. Ett års studier bedöms vara tillräckligt för dem som bara behöver läsa en kurs eller t.ex. delar av ett par kurser.

Utredningens bedömning är att en uppdelning i tre veckonivåer har ett par fördelar jämfört med en uppdelning på två nivåer. En fördel är att antalet studiemedelsveckor bättre anpassas till varje individs utbildningsbehov. Antalet veckor med studiemedel kan på så sätt utgöra en bättre drivkraft för snabba studier. En annan fördel är att riskerna för ett ökat utflöde av studiemedel på ett tydligare sätt begränsas.

Utredningen har av nämnda skäl stannat vid att föreslå att antalet studiemedelsveckor ska begränsas till 50, 80 eller 120 veckor vid studier på heltid. Mer än 50 veckor ska ges till studerande som har större utbildningsbehov på grundskolenivån än vad som ryms

inom 50 veckor. Den som har ett större utbildningsbehov på nivån ska kunna ges studiemedel i 80 veckor. Därutöver ska ytterligare 40 veckor kunna lämnas till den som är i behov av färdighetsträning eller har särskilda stödbehov. Med färdighetsträning menas att den studerande har mycket bristfälliga kunskaper i läsning, skrivning och räkning, dvs. tillämpningen är avsedd att vara densamma som i dag. Med särskilda stödbehov avses studerande som har behov av särskilda pedagogiska insatser för att kunna fullfölja sina studier, och som trots sådana insatser behöver längre tid på sig än 80 veckor. Vid studier på deltid ska studiemedel, som i dag, lämnas med högst det antal veckor som svarar mot det högsta antalet veckor vid heltidsstudier.<sup>102</sup>

Bedömningen av utbildningsbehovet ska ta sin utgångspunkt i de mål med utbildningen som den enskilde har och som inom komvux finns dokumenterade i den individuella studieplanen. Att utifrån målet med utbildningen fastställa behovet av utbildningstid innebär även att hänsyn tas till den nivå den studerande befinner sig på och till de förkunskaper han eller hon har. I prövningen ska även bedömas den individuella studieförmåga personen har och det eventuellt bestående stödbehov som finns. CSN ges möjlighet att meddela närmare föreskrifter om tillämpningen.

Genom att ta hänsyn till de individuella utbildningsbehoven är utredningens bedömning att studiemedelssystemet på ett tydligt sätt anpassas till den individualisering och flexibilitet som ska gälla inom komvux på grundläggande nivå. Tidsgränserna anpassas till varje studerandes behov.

Studerande med funktionsnedsättning är en grupp som särskilt gynnas av förändringen. Studerande med funktionsnedsättning som har en grundskoleutbildning eller motsvarande kan i dag inte tilldelas fler veckor mot bakgrund av sin funktionsnedsättning. Dessa studerande tilldelas 40 veckor och är i övrigt hänvisade till att anföra synnerliga skäl. Med utredningens förslag kommer gruppen, genom en behovsbedömning, att kunna tilldelas fler studiemedelsveckor redan i samband med studiestarten. Detta kommer att ge de studerande en större ekonomisk trygghet under studietiden. Detsamma kan sägas gälla den romska studerandegruppen där de studerande ofta kan ha större utbildningsbehov.

Trots att bedömningen av antalet veckor bättre anpassas till varje studerandes faktiska behov i förhållande till var och ens mål

---

<sup>102</sup> Vilket alltså innebär att den som studerar på deltid 50 procent i 100 veckor anses ha använt 50 studiemedelsveckor.

med studierna, så kan det inte uteslutas att det inträffar händelser under studietiden som gör att den studerande kan behöva studiemedel under ytterligare någon tid. Det kan handla om tillfälligt dålig hälsa, oväntade händelser inom familjen eller andra mycket speciella omständigheter som den studerande inte har kunnat råda över. Även studerande med funktionsnedsättning kan i vissa fall behöva fler veckor än vad som normalt medges, trots att hänsyn redan initialt kan tas till funktionsnedsättningen. Möjligheterna att beviljas studiemedel under längre tid än vad veckogränserna medger ska därför finnas kvar. Det innebär att studiemedel kan lämnas under fler veckor om det finns synnerliga skäl. Fr.o.m. det år då den studerande fyller 40 år kan ytterligare studiemedel ges om det finns särskilda skäl.

I sammanhanget ska det observeras att det maximala antalet studiemedelsveckor ska bedömas med utgångspunkt i den studerandes utbildningsbehov och förutsättningar i förhållande till de uppsatta utbildningsmålen, inte med utgångspunkt i oförutsedda händelser av tillfällig karaktär som inträffar under studietiden eller andra omvärldsfaktorer som påverkar den studerande. Självvalda studieavbrott eller låg studieaktivitet ska inte heller beaktas. En ny bedömning av antalet veckor ska alltså inte göras t.ex. i det fall en studerande avbryter en kurs och efter viss tid återkommer i studier och då måste börja om på samma kurs eller om en studerande p.g.a. oförutsedda händelser blir försenad i studierna. I dessa fall ska det, om behov uppstår, göras en prövning av synnerliga eller särskilda skäl.

### **Kommuner och folkhögskolor ska yttra sig**

Bedömningen av utbildningsbehovet ska, utifrån varje studerandes förkunskaper och behov, göras av en kommun eller en folkhögskola. Den sökandes hemkommun gör bedömningen för studerande inom komvux och folkhögskolorna gör bedömningen för studerande inom folkbildningen. Bedömningen av utbildningsbehovet ska överensstämma med den individuella studieplan som tas fram i samband med att en studerande påbörjar studier inom komvux. Folkhögskolornas bedömning ska ta sin utgångspunkt i en studieplanering som motsvarar den individuella studieplanen.

Hemkommunens respektive folkhögskolans bedömning ska vid behov redovisas till CSN som bedömer övriga krav och fattar

beslut om studiemedel. Bedömningen ska redovisas i form av ett yttrande och är vägledande för CSN. Utredningens bedömning är att yttrandena i praktiken kommer att avgöra tilldelningen av studiemedelsveckor i de allra flesta fall eftersom det torde vara ovanligt att CSN eller Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) har ett bättre underlag än utbildningsanordnarna att göra dessa bedömningar. CSN eller ÖKS kan dock fatta ett annat beslut än vad som framgår av den bedömning som finns i yttrandet, t.ex. om yttrandet är uppenbart oriktigt eller om det har tillkommit nya uppgifter.

Genom att begära att kommuner och folkhögskolor vid behov ska yttra sig över utbildningsbehovet uppnås flera fördelar. Fler faktorer än i dag ska vägas in i bedömningen av den studerandes utbildningsbehov, vilket gör det nödvändigt att bedömningen görs av personer som står i nära kontakt med den studerande. Bara dessa har möjlighet att bedöma den studerandes faktiska förutsättningar och behov. Ansvarsfördelningen tar tillvara kommunernas och folkhögskolornas respektive CSN:s starka sidor. Utbildningsanordnarna är bra på att bedöma den studerande och hans eller hennes individuella behov och på att göra realistiska studieplaner. CSN är bra på att effektivt hantera mer generella och enkla regler såsom att pröva ålder och antal avklarade poäng, vilket ofta kan ske maskinellt.

Genom att ge kommuner och folkhögskolor ett större ansvar sammankopplas också arbetet med individuella studieplaner och nivåplacering med studiemedlen och de ekonomiska förutsättningarna för studierna. Studieekonomin integreras i studieplaneringen. Detta tydliggör också kommunernas och vägledningens ansvar även för studieekonomiska frågor och trycker på behovet av att göra noggranna nivåbestämningar i samband med studiestarten. Detta kan förväntas ge positiva effekter inte enbart genom att studiemedelsveckorna blir anpassade till studierna utan även genom att det ställer krav på individuell vägledning och nivåbestämning, vilket kan innebära att fler studerande hamnar på rätt kurser när de påbörjar sina studier. Elevernas kunskaper om studiemedelssystemet kommer också att öka. För att förbättra förutsättningarna för kommunernas studieekonomiska vägledning föreslår utredningen också att de genom direktåtkomst ska ges behörighet till vissa delar av CSN:s datasystem. Denna fråga behandlas i kapitel 6.

Normalt måste vägledning ske innan en ansökan om studiemedel lämnas in, av det enkla skälet att studieplanerna måste fast-



ställas för att den studerande ska kunna veta under vilken tid och i vilken omfattning han eller hon ska studera. Det är då naturligt att kommunens eller folkhögskolans yttrande lämnas in samtidigt som studiemedelsansökan.

Studerande kan dock välja att ansöka om studiemedel för en preliminär studietid redan innan vägledning eller antagning har skett. Det kan också vara så att vägledningen inleds med diagnostiska tester och validering för att nivåplacering och en fullständig studieplanering ska kunna göras. Detta kan t.ex. ske inom ramen för en orienteringskurs. Den studerande kan då behöva lämna in en ansökan om studiemedel med preliminära studietider för att kunna få försörjning under de inledande studierna. I dessa fall lämnas ansökan sannolikt in innan det är möjligt för kommunen eller folkhögskolan att bifoga ett yttrande med en bedömning av den studerandes utbildningsbehov. CSN kommer att kunna bevilja dessa ansökningar eftersom studietiden ryms inom det lägsta veckoantalet 50 veckor. CSN har i dessa fall inget behov av att utreda utbildningsbehovet. I det fall en kommun eller folkhögskola kommer fram till att 50 veckor är tillräckligt för en studerande finns det inte något behov av att lämna in ett yttrande. Ett yttrande ska alltså bara lämnas vid behov. I det fall en studerande ansöker om studiemedel för längre tid än 50 veckor och om ett yttrande inte har inkommit är det dock nödvändigt att CSN inhämtar ett yttrande från kommunen eller folkhögskolan. Detsamma gäller om en studerande begär ett beslut om antalet studiemedelsveckor redan innan frågan har aktualiserats. CSN bör ges möjlighet att meddela föreskrifter om yttrandehantering, t.ex. om yttrandenas utformning och om i vilka fall det finns ett behov av ett yttrande.

Ett yttrande ska kunna lämnas in till CSN närsomhelst. När yttrandet kommer in ska CSN fatta beslut om antalet maximala studiemedelsveckor i enlighet det antal som kommunen eller folkhögskolan har bedömt, om det inte finns starka skäl som talar emot detta. Det kan bli aktuellt för kommuner och folkhögskolor att komma in med ett nytt yttrande till CSN om exempelvis utbildningsmålen ändras eller om nya stödbehov identifieras. Det kan också bli aktuellt för en kommun att lämna ett yttrande för en individ som flyttar mellan kommuner, förutsatt att den nya hemkommunen gör en annan bedömning av utbildnings- eller stödbehovet. Att det lämnas in mer än ett yttrande för samma studerande bör dock bli ovanligt eftersom det förutsätts att kom-

munerna kommer att göra välgrundade individuella studieplaner innan de lämnar ett yttrande.

När CSN ska ta ställning till ett nytt yttrande av kommunen eller folkhögskolan ska inte CSN kunna minska antalet redan beslutade veckor, förutom i det fall en studerande lämnat vilseledande uppgifter eller på annat sätt orsakat ett felaktigt beslut.

Bedömningen att bevilja veckor utöver tidsgränserna med hänsyn till skäl ska, precis som i dag, göras av CSN. Kommuner och utbildningsanordnare kan dock givetvis, som i dag, välja att yttra sig över en eventuell dispens och grunderna för en sådan.

Utredningen förutsätter att kommunernas och folkhögskolornas yttranden kan hanteras genom att det ges elektroniska möjligheter att föra över formaliserade yttranden från kommuner och folkhögskolor till CSN. Det är viktigt att dessa rutiner stödjer en effektiv och en rättssäker hantering, såväl hos kommuner och folkhögskolor som hos CSN och ÖKS. Detta är ett skäl till att CSN bör få rätt att meddela närmare föreskrifter om hanteringen av yttrandena.

De äldre reglerna om antal veckor ska gälla tills de nya träder i kraft. I de fall antalet veckor enligt de nya reglerna blir mer fördelaktigt än ett tidigare beslutat veckoantal, ska de nya reglerna vinna företräde. I övriga fall kvarstår det tidigare beslutet i enlighet med normala förvaltningsrättsliga principer.

### Likformighet, risker och uppföljning

En anpassning av studiemedelsregelverket till varje studerandes individuella behov innebär av naturliga skäl ett avsteg från principerna om fullständig likformighet. En studerande som har mer omfattande utbildningsmål kommer med det förslag utredningen lämnar att kunna få studiemedel under längre tid än en person med utbildningsmål som kräver kortare utbildningstid. En sådan utformning av reglerna är enligt utredningens bedömning nödvändig om man menar allvar med att anpassa studiemedelsystemet till utbildningssystemet och studerandegruppen, för att i förlängningen effektivisera studierna. I ett internationellt perspektiv är inte detta heller något konstigt – det är vanligt att tiden med studiestöd är nära anpassad till utbildningslängden.<sup>103</sup> Med den behovsanpassning som vi föreslår är också vår bedömning att

---

<sup>103</sup> CSN (2011c).

studerande med liknande utbildningsmål och studieförutsättningar kommer att ges snarlika studiemedelsbeslut utifrån de professionella bedömningar som görs hos kommuner och utbildningsanordnare.

Att bedöma utbildningsbehovet är en viktig uppgift, särskilt när bedömningen kommer att påverka antalet veckor med studiemedel. Det är därför av stor vikt att kommunerna i sina yttranden över utbildningsbehovet bara beaktar relevanta faktorer. Irrelevanta hänsyn, som t.ex. vilken försörjningskälla en person har, får inte påverka bedömningen. Enligt den kommunala likställighetsprincipen är det inte heller tillåtet att behandla kommunens medlemmar olika om det inte finns sakliga skäl för detta.

Utredningens bedömning är att risken för att kommuner eller folkhögskolor kommer att ta irrelevanta hänsyn är små. Redan i dag finns i praktiken ett inslag av bedömning som utförs av utbildningsanordnarna, nämligen bedömningen av vilka studerande som behöver färdighetsträning och därigenom får rätt till studiemedel under 100 veckor. Det kan konstateras att utbildningsanordnarna bara bedömer att ett litet antal studerande är i behov av färdighetsträning. Under 2011 var det bara tre procent av de nya studiemedelstagarna på grundläggande nivå som fick rätt till studiemedel i 100 veckor efter att utbildningsanordnaren hade bedömt att de behövde färdighetsträning.<sup>104</sup> Det tycks alltså inte finnas några stora risker för att kommuner eller folkhögskolor kommer att överdriva de studerandes utbildningsbehov. Därmed bedömer utredningen att det inte heller finns någon överhängande risk för att förfarandet kommer att bli kostnadsdrivande. I sammanhanget kan det också framhållas att kommunerna inom rekryteringsbidraget hade en beslutsrätt som avsåg vem som kunde få bidraget. Erfarenheterna från rekryteringsbidraget tydde inte på någon felaktig användning av beslutsrätten.

De yttranden som lämnas av kommuner och folkhögskolor kommer inte att vara möjliga att överklaga eftersom det inte rör sig om beslut. CSN:s beslut om studiemedel, vilket kan inkludera ett beslut om ett visst antal veckor, kommer dock att vara möjligt att överklaga hos ÖKS.

För att säkerställa att kommunernas och folkhögskolornas bedömningar kommer att följa intentionerna med reformen bör Skolinspektionen ges i uppdrag att i samverkan med CSN att följa

---

<sup>104</sup> Enligt uppgifter utredningen har inhämtat från CSN.

upp de bedömningar och yttranden som kommunerna lämnar till CSN. En sådan uppföljning bör exempelvis omfatta en jämförelse mellan yttrandena och de individuella studieplanerna och en jämförelse av andelen studerande i olika kommuner som erhåller de olika veckoantalen. CSN bör ges motsvarande uppdrag att i samverkan med Folkbildningsrådet följa upp de yttranden som lämnas av folkhögskolor.

#### 8.4.6 Heltid och deltid

**Utredningens förslag:** En ny deltidsnivå införs för studier på grundskolenivå. Den nya deltidsnivån ska motsvara 25 procent av heltid. CSN ges möjlighet att meddela närmare föreskrifter om tillämpningen av den nya deltidsnivån. Som en följd av ändringen införs även en ny fribeloppsnivå för inkomst för studerande på 25 procent av heltid.

#### En ny deltidsnivå

Studiemedel kan i dag beviljas för studier på 50, 75 eller 100 procent av heltid. Studiemedel ges följaktligen inte för studier av mindre omfattning än halvtid. Detta anser utredningen är en brist som kan försvåra ett flexibelt upplägg för exempelvis den som läser svenska eller svenska som andraspråk parallellt med ett arbete eller någon annan sysselsättning. Utredningen föreslår därför att studiemedel ska kunna ges till studerande på grundläggande nivå som studerar på minst 25 procent av heltid men mindre än halvtid. Detta ger möjligheter att studera även i lägre takt vilket borde vara intressant framför allt för den som läser svenska som andraspråk på kvällstid eller under någon dag i veckan, t.ex. i samband med deltidsarbete eller partiell föräldraledighet.

En liknande möjlighet fanns inom rekryteringsbidraget till vuxenstuderande. Rekryteringsbidrag för deltidsstudier på minst 20 procent utnyttjades av förhållandevis få studerande, men var ändå ett viktigt ekonomiskt komplement som kunde vara avgörande för enskilda personers möjligheter att studera. Att ge studiemedel för studier motsvarande minst 25 procent av heltid kan även vara en viktig förbättring för vissa studerande med funktionsnedsättning, som bara klarar av att studera i liten omfattning. Även

dessa kommer med utredningens förslag att kunna få studiemedel för sina studier.

Även studerande på andra utbildningsnivåer skulle kunna dra nytta av en möjlighet att få studiemedel på kvartsfart. Det har dock inte legat i utredningens uppdrag att föreslå förändringar för andra nivåer än den grundläggande. Förslaget avser därför enbart studier på grundläggande nivå, vilket även innebär att studieomfattningen på grundläggande nivå måste uppgå till minst 25 procent för den som läser parallellt på exempelvis grundläggande och gymnasial nivå. Den som studerar med 15 procents omfattning på grundläggande nivå och med tio procent av heltid på gymnasial nivå kan alltså inte beviljas studiemedel. CSN ges möjlighet att meddela närmare föreskrifter om detta. Av förslaget följer också att en studerande som exempelvis studerar motsvarande 25 procent av heltid på grundskolenivån och motsvarande tio procent på gymnasienivån enbart kan beviljas studiemedel för studier på grundskolenivå.

Som en följd av att en ny deltidsnivå införs måste även bestämmelserna om fribelopp för inkomst ändras och anpassas till den nya deltidsnivån. Studerande som läser i mindre omfattning får ett högre fribelopp.

### **Andra sätt att undvika tillval av kurser av ekonomiska skäl**

Företrädare för vuxenutbildningen har, som redogjorts för tidigare, framfört till utredningen att studiemedelssystemets bestämmelser om studietakt är allt för rigida. Detta kan leda till att studerande ibland ansöker till fler kurser än nödvändigt bara för att nå upp till heltid och kunna få mer studiemedel.

Utredningen anser att det är ett problem att studerande läser kurser de inte behöver. Det förlänger studietiden, ökar skuldsättningen och ökar sannolikt antalet studieavbrott. Problemets storlek går dock inte att bedöma.

Det finns olika vägar för att försöka komma till rätta med att studerande av ekonomiska skäl väljer att läsa fler kurser än lämpligt. Ett alternativ, som har förespråkats av vissa, är att göra bedömningen av studietakten mer flexibel. Detta kan uppnås genom att t.ex. låta utbildningsanordnarna bedöma studiernas

omfattning. I praktiken var det på detta sätt bedömningen gick till under perioden 2003–den 1 juli 2012.<sup>105</sup>

Sedan den 1 juli 2012 finns det av Skolverket fastställda kursplaner med ett visst angivet poängantal även för kurser på grundläggande nivå. Utredningen anser att det vore fel väg att gå att inte använda de nya kursplanerna som grund för beräkningen av studiemedlen. Den likformighet som uppnås med de nya kursplanerna måste anses vara positiv. Det har inte varit en rimlig ordning att samma studier har kunnat ge rätt till olika studiemedelsbelopp. Att frångå kursplanerna vore också detsamma som att tillåta att mer studiemedel betalas ut än vad studieinsatsen faktiskt motsvarar. I praktiken vore det att medge att studiemedel kan beviljas för tid då den studerande inte bedriver några studier. Att studiemedel ges för studietid, och bara sådan studietid som omfattas av den kursplan som gäller för utbildningen,<sup>106</sup> är en grundsten i studiemedelssystemet. Utredningen anser inte att denna princip bör frångås. Därför förordar vi andra vägar för att komma bort från problemet med att studerande läser fler kurser än nödvändigt.

En åtgärd utredningen föreslår är att höja bidragsandelen till en enhetlig och hög nivå. Detta kommer att innebära att fler deltidsstuderande kan klara sig med bidragsdelen utan att välja till ytterligare kurser, vilket minskar behovet av att ansöka till kurser som är onödiga.

Utredningen trycker också på vikten av att utbildningen individualiseras och att studerande kan bedriva heltidsstudier även om de bara läser exempelvis svenska som andraspråk (se kapitel 5). Detta är viktigt både för att korta ner den kalendertid den studerande behöver studera och för att de studerande ska kunna få heltidsstudiemedel under studierna, vilket underlättar försörjningen.

En annan åtgärd utredningen föreslår är förbättrad studieekonomisk vägledning (se kapitel 6). Om studerande ges kunskaper om studiemedelsreglerna och om andra möjligheter till inkomster och försörjning bör antalet studerande minska som

---

<sup>105</sup> När det 2003 infördes verksamhetspoäng för all utbildning inom komvux saknades nationella bestämmelser om hur många verksamhetspoäng de olika kurserna på den grundläggande nivån skulle omfatta. CSN hade upphävt sina tidigare föreskrifter om beräkningen av studietakt, vilka innehöll en reglering av omfattningen på alla ämnen. Detta innebar att samma kurs kunde ge rätt till olika många verksamhetspoäng och att samma studier i en kommun kunde anses vara på heltid och i en annan kommun på deltid.

<sup>106</sup> 3 kap. 5 § studiestödslagen.

registrerar sig på onödiga kurser enbart för att få studiemedel. Den som har goda kunskaper om studiemedelssystemet inser exempelvis att fler kurser och högre studiemedelsbelopp samtidigt innebär att studiemedelsveckorna tar slut snabbare och att en eventuell studieskuld ökar. Ökade kunskaper kan också ge insikten att fri-beloppsgränsen ger goda möjligheter att arbeta parallellt med studierna. Bättre vägledning om studieekonomi bör även innebära att de studerande ges kunskaper om andra ersättningar som kan bidra till en bättre studieekonomi, t.ex. bostadsbidrag och försörjningsstöd.

När det gäller försörjningsstöd är det viktigt att framhålla att utredningen förutsätter att studie- och yrkesvägledningen inte uppmanar studerande att välja fler kurser enbart av skälet att trygga försörjningen genom heltidsstudiemedel. En rimligare ordning är att deltidsstuderande vid behov får försörjningsstöd för sådan tid då inga studier bedrivs, som ett komplement till studiemedel för deltidsstudier. Socialstyrelsen anger att socialtjänsten inte kan "kräva att någon ska påbörja studier och ta lån för att på det sättet själv tillgodose sina behov".<sup>107</sup> Detta bör enligt utredningens bedömning många gånger vara giltigt även för deltidsstuderande som inte vill eller behöver läsa mer än enstaka ämnen.

Utredningen vill också framhålla att det redan inom ramen för dagens regelverk finns möjligheter att få studiemedel med belopp som överstiger den studietakt per vecka som bestäms av att antalet verksamhetspoäng ställt i relation till antalet studieveckor. Studerande som p.g.a. funktionsnedsättning behöver lägga ner mer tid på studierna än som ges av poängantalet per vecka, kan beviljas studiemedel i förhållande till hur mycket tid han eller hon i praktiken lägger ner på sina studier. För att studiemedel ska kunna beviljas på detta sätt krävs att funktionsnedsättningen är kartlagd och dokumenterad och att alla möjligheter till stödåtgärder som kan kompensera funktionsnedsättningen har satts in.

Den praxis som finns avser enbart studerande som har ett poängantal som överstiger tio verksamhetspoäng per vecka, dvs. som studerar på minst halvtid. En studerande som studerar med lägre takt kan inte beviljas studiemedel, även om han eller hon lägger ner exempelvis 20 timmar i veckan på sina studier.<sup>108</sup> Utredningens förslag om en ny deltidsnivå som motsvarar 25 procent av heltid undanröjer till en del detta problem.

---

<sup>107</sup> Socialstyrelsen (2003).

<sup>108</sup> Beslut från Överklagandenämnden för studiestöd den 9 augusti 2010.

Enligt vår bedömning, vilken grundar sig på ett stort antal studiebesök i kommuner, har vissa utbildningsanordnare och studerande bristande kunskaper om de möjligheter som redan finns att ta speciella hänsyn. I många fall krävs att den studerande själv uppmärksammar möjligheten och kommer in med en begäran till CSN om att få mer studiemedel än antalet verksamhetspoäng per vecka motsvarar. Det finns därför potential att öka kunskaperna om detta bland vägledare, utbildningsanordnare och studerande. CSN bör arbeta med att sprida kunskapen om de möjligheter som finns.

#### 8.4.7 Grundläggande rätt till svenskt studiestöd

**Utredningens bedömning:** Det finns studerande som kan försenas i sina studier p.g.a. att de som utländska medborgare inte ges grundläggande rätt till svenskt studiestöd när de ska påbörja studier på grundläggande nivå. Utredningen har mot denna bakgrund övervägt en kortare tidsfrist för vissa grupper.

Utredningen avstår dock av olika skäl från att föreslå ändrade regler. Vi har dels funnit det svårt att definiera vilka som ska komma i fråga för en kortare tidsfrist och dels bedömt att det finns en betydande risk för att ändrade regler kan leda till att studiestöd ges till studerande som inte kommer att stanna i landet och till personer som är att betrakta som gäststuderande. Kostnaderna för studiestöd skulle då kunna öka på ett oförutsägbart sätt. En eventuell förändring av regelverket bör göras först efter en mer omfattande översyn, något som inte ligger i utredningens uppdrag.

#### Anknytningen till landet grund för prövningen

Ett problem utredningen har identifierat under sina studiebesök i kommuner är att det inträffar att studerande som är utländska medborgare och som tar sig igenom sfi mycket snabbt, inte hinner få en så kallad grundläggande rätt<sup>109</sup> till svenskt studiestöd innan de påbörjar studierna på grundläggande nivå inom komvux. Detta är olyckligt, särskilt mot bakgrund av de insatser som görs för att

<sup>109</sup> Dvs. de särskilda villkor som gäller för utländska medborgare och som finns definierade i 1 kap. 4-7 §§, 2 kap. 4 § och 3 kap. 4 § studiestödslagen.



snabba upp sfi-studierna. Orsaken är att de studerande i dessa fall har varit i Sverige under kort tid och därför inte bedöms ha tillräcklig anknytning till landet. Under 2011 fick cirka 1 400 utländska medborgare som ansökte om studiemedel för studier på grundläggande nivå avslag på sina ansökningar p.g.a. att de inte bedömdes ha grundläggande rätt till svenskt studiestöd.

De nationella reglerna om grundläggande rätt till svenskt studiestöd bygger på principen att bara de som har tillräcklig anknytning till Sverige ska kunna få studiestöd.<sup>110</sup> Av detta följer också att personer som kommer till Sverige enbart i syfte att studera inte kan få svenskt studiestöd. Avsikten med att kräva en tydlig anknytning till landet är att det inte har ansetts rimligt att lämna stöd i form av studielån till personer som inte kommer att få tillstånd att stanna permanent. En investering i studiestöd till personer som inte stannar i landet har inte bedömts som försvarbar varken för det allmänna eller för den enskilde.<sup>111</sup> För att uppnå detta följer reglerna för tilldelning av studiestöd samma principer som Migrationsverkets prövning av rätt till permanent uppehållstillstånd för de utländska medborgare som omfattas av sådan tillståndsgivning. De nationella bestämmelserna på detta område har varit i stort sett oförändrade sedan 1970-talet och motsvarande bestämmelser finns i de övriga nordiska länderna.

### Principer krockar

Ur utbildningssynvinkel är det önskvärt att personer med utländsk bakgrund snabbt lär sig svenska, så att de snabbt kan ta sig igenom utbildningar. Hinder mot ett snabbt och effektivt genomförande av utbildning bör undanröjas. Även ur ett integrationsperspektiv är det viktigt att de som kommer att stanna i landet snabbt kan integreras och komma ut på arbetsmarknaden, vilket kan påskyndas av snabba studier.

Samtidigt är det ur samhällsekonomisk synvinkel viktigt att personer som inte kommer att stanna i landet inte får tillgång till de generella välfärdssystemen, inklusive studiestödet. Det är också viktigt att de generella systemen inte görs tillgängliga för stu-

---

<sup>110</sup> Vissa undantag förekommer i enlighet med EU-rättsliga krav.

<sup>111</sup> Prop. 2005/06:134.

derande från andra länder på ett sätt som kraftigt ökar kostnaderna och därigenom äventyrar studiestödssystemets fortlevnad.<sup>112</sup>

Principen om en snabb integrering i landet kan alltså krocka med principen att inte öppna studiestödssystemet för studerande som inte fått, och som kanske aldrig kommer att få, tillstånd att stanna permanent i landet. Det senare gäller t.ex. gäststuderande eller andra personer som befinner sig i Sverige tillfälligt.

### Alternativ som utredningen har övervägt

Utredningen bedömer att de studerandegrupper som sannolikt är i störst behov av ekonomiskt stöd under studierna redan är väl tillgodosedda genom de undantag som redan görs. Detta gäller framför allt flyktingar och deras anhöriga som redan i dag kan få studiestöd för sina studier i ett tidigt skede efter att de har kommit till Sverige. Det gäller även personer som har barn tillsammans med en person som redan bor i Sverige.<sup>113</sup>

De som påbörjar studier på grundläggande nivå och som inte omedelbart kan beviljas studiemedel kan antas vara personer som tillhör någon av följande grupper.

- Tredjelandsmedborgare utan permanent uppehållstillstånd och utan EU-anknytning.<sup>114</sup>
- EU/EES-medborgare som ännu inte uppfyller villkoren om permanent uppehållstillstånd eller två års arbete, alternativt

---

<sup>112</sup> Prop. 2005/06:134. Principen om tillräcklig anknytning till landet handlar om att det inte bedöms rimligt att lämna studiemedel, bidrag och lån, till personer som inte har eller kommer att få tillstånd att stanna permanent i landet. Utöver principerna om anknytning till landet finns det i utlänningslagen i vissa fall ett försörjningskrav som innebär att uppehållstillstånd endast beviljas om den person som utläningen återoppar anknytning till kan försörja sig och har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utläningen. Försörjningskravet gäller dock inte bl.a. svenska medborgare eller personer som har uppehållstillstånd som flyktingar.

<sup>113</sup> En person som har uppehållsrätt eller uppehållstillstånd och som sammanbor och har barn tillsammans med en svensk medborgare kan få studiestöd direkt vid ankomsten till Sverige. En person som har uppehållsrätt och som sammanbor och har barn tillsammans med en annan utländsk medborgare, som själv uppfyller villkoren för att få grundläggande rätt till studiestöd, kan få studiestöd efter ett års sammanboende i Sverige (CSNFS 2009:4).

<sup>114</sup> Detta omfattar troligen framförallt s.k. anhöriginvandrare som levt en kortare tid med den person i Sverige som han eller hon återoppar anknytning till och där det inte finns gemensamma barn. Det inkluderar förmodligen även studerande som är anhöriga till tredjelandsmedborgare som är arbetskraftsinvandrare. Även gäststuderande och personer med tillfälliga uppehållstillstånd som inte är bosättningsgrundande, och som därmed många gånger inte heller kommer att beviljas permanent uppehållstillstånd, omfattas.

sammanboende och anhöriga till dessa som inte själva uppfyller samma villkor.

- EU/EES-medborgare som inte kan ses som migrerande arbetstagare i Sverige, exempelvis personer som kommit hit enbart för att studera eller som ännu inte har kunnat etablera sig på arbetsmarknaden, och deras anhöriga.
- EU/EES-medborgare som har varit arbetstagare men som inte längre uppfyller villkoren för detta, och deras anhöriga.
- EU/EES-medborgare som inte uppfyller ovanstående villkor och som inte har beviljats permanent uppehållsrätt.

De som får avslag på sina ansökningar är alltså personer med olika bakgrund och som är i Sverige av varierande orsaker.

Utvidgade undantag med avsikten att snabbare ge rätt till studiestöd bör begränsas till personer som sannolikt kommer att stanna i Sverige. Undantagen får inte bli så omfattande att de även gäller personer som kommer till Sverige för t.ex. studier. De får inte heller vara lätta att kringgå. För att införa ett undantag som uppfyller dessa krav måste målgruppen tydligt definieras och det får inte heller finnas några risker för att tolkningen vidgas som en följd av tillämpningen av framför allt EU-rätten.

Mot denna bakgrund är sannolikt det mest närliggande alternativet att införa en kortare tidsfrist i anknytningsärenden som avser familjeanknytning. Det är i dessa fall det troligen finns störst behov av att personerna snabbt kan påbörja studier för att kunna etablera sig i landet och på arbetsmarknaden. Motsvarande skäl att snabbt kunna ge studiestöd finns normalt inte för t.ex. de som arbetar och som genom sitt arbete redan är etablerade på arbetsmarknaden. Dock kan behovet finnas för deras anhöriga.

En anhörig till en person som är bosatt i Sverige måste normalt vistas i landet i två år innan han eller hon får permanent uppehållstillstånd beviljat av Migrationsverket och därmed grundläggande rätt till svenskt studiestöd. Detta gäller såväl anhöriga till svenska medborgare som till EU/EES-medborgare<sup>115</sup> eller tredjelandsmedborgare.

Undantag görs dock från de generella reglerna. Migrationsverket gör i sin bedömning flera undantag, t.ex. för personer som

---

<sup>115</sup> EU-medborgare, medborgare i EES-länder och medborgare i Schweiz faller under samma regelverk men benämns här EU/EES-medborgare.

har barn med den person de återoppar anknytning till eller personer som har bott tillsammans utomlands under viss tid. Dessa kan få permanent uppehållstillstånd efter en kortare tid i landet och därmed rätt till studiestöd. Staten tar även ett särskilt ansvar för flyktingar och deras anhöriga, dels för att dessa ofta har särskilda behov, dels för att det är en nationell angelägenhet och en internationell förpliktelse att ta emot flyktingar och skyddsbehövande. I vissa avseenden innebär detta en positiv särbehandling jämfört med andra invandrare. En följd av detta är att en anhörig till en flykting, liksom flyktingen själv, ges rätt till svenskt studiestöd.

Det kanske enklaste sättet att snabbare ge utländska medborgare rätt till svenskt studiestöd vore att t.ex. införa en generell ettårsgräns eller liknande för samtliga personer som har tillfälliga uppehållstillstånd med grund i familjeanknytning (så kallade B-klassningar enligt 5 kap. 3 § utlänningslagen [2005:716]).<sup>116</sup>

Utredningen ser dock flera risker med att införa ett nytt undantag i vissa anknytningsärenden. Detta skulle ge vissa personer som faller under reglerna för uppskjuten invandringstillstånd rätt till studiemedel. Därmed kan det inte anses säkerställt att personerna varaktigt kommer att få stanna i landet. Riskerna finns alltså att studiemedel, inklusive lån, kommer att ges till personer som kommer att lämna landet. Riskerna för att studielånet inte kommer att betalas tillbaka är i så fall mycket stora.

Dessutom finns det risk för att ett undantag skulle komma att vidgas successivt. För att undvika diskriminering skulle t.ex. bestämmelsen sannolikt behöva omfatta även nordiska medborgare och EU- och EES-medborgare som inte behöver permanent uppehållstillstånd. Om t.ex. en ettårsregel skulle införas i anknytningsärenden som avser familjeanknytning (B-klassningar) är det också troligt att krav skulle resas att även de som kvalificerar sig för permanent uppehållstillstånd genom arbete ska kunna få studiemedel efter kortare tid. Sannolikt skulle även regler och praxis behöva ses över för de som är EU/EES-medborgare (och anhöriga) och som är undantagna från kravet på permanent uppehållstillstånd på grund av att de har uppehållsrätt och därmed en möjlighet att uppfylla villkoren om varaktig anknytning via arbete eller familj.

Utredningen ser sammantaget en betydande risk för att ett förslag om särskilda undantag för vissa utländska medborgare som studerar kan lösa ett förhållandevis litet problem, men samtidigt

---

<sup>116</sup> De som är B-klassade är inte anhöriga till tillfälliga arbetskraftsinvandrare, s.k. C-klassade.

skapa ett större problem och dessutom öka kostnaderna för studiestödet på ett oförutsägbart sätt. En eventuell förändring bör göras först efter en mer omfattande översyn av bestämmelserna om rätten till studiestöd. Översynen måste noga beakta bestämmelserna för rätten att vistas i landet. En sådan översyn ligger inte i utredningens uppdrag.

#### 8.4.8 Återbetalning av studielån och återkrav

**Utredningens bedömning:** Förslaget om en ökad bidragsandel och en minskad låneandel för studerande på grundläggande nivå kommer att leda till färre låntagare, lägre studieskulder och färre låntagare med betalningsproblem, samt mindre långvariga betalningsproblem.

**Utredningens förslag:** CSN ges i uppdrag att förbättra informationen till studerande som tar lån för studier på grundskolenivå och att vidta åtgärder för att bättre informera låntagare om möjligheten att ansöka om nedsättning av sina årsavgifter för att på så sätt minska antalet krav som överlämnas till Kronofogdemyndigheten. Uppdraget ska genomföras i samråd med Kronofogdemyndigheten.

#### Studielån – åtgärder för minskade betalningsproblem

##### *Betalningsproblemen är påtagliga*

En ganska liten andel – cirka 35 procent – av de som studerar med studiemedel på grundläggande nivå väljer att ta studielån. Av dem som tar studielån får dock en mycket stor andel problem med att betala tillbaka sina lån. Bland dem som enbart studerar på grundläggande nivå är det mer än hälften som någon gång får ett krav på betalning överlämnat till Kronofogdemyndigheten. Nya siffror som utredningen tagit fram med hjälp av CSN visar dessutom att betalningsproblemen ofta är långvariga. Av dem som tog lån för studier på grundläggande nivå under 2006 hade 25 procent så sent som vid årsskiftet 2011/12 fortfarande aktuella kronofogdekrav. Störst är problemen för låntagare som inte studerar vidare på gymnasial eller eftergymnasial nivå.

Utredningen bedömer att den viktigaste orsaken till betalningsproblemen är att de återbetalningsskyldiga låntagarna har mycket låga inkomster och en ansträngd ekonomisk situation. Av de uppgifter utredningen har analyserat framgår det tydligt att det finns ett samband mellan låga inkomster och betalningsproblem. Därmed vore ökade inkomster den bästa lösningen på betalningsproblemen – om arbetsmarknadssituationen förbättras skulle det med all sannolikhet kraftigt förbättra låntagarnas möjligheter att betala tillbaka lånen.

De förslag utredningen presenterar för att effektivisera utbildningen och öka fullföljandet kan möjligen i någon mån bidra till att förbättra arbetsmarknadssituationen för dem som studerar eller har studerat på grundläggande nivå. Utredningens möjligheter att påverka arbetsmarknadsläget eller inkomstutvecklingen är dock högst begränsade.

#### *Höjd bidragsandel minskar skuldsättningen*

Det förslag till höjd bidragsandel och minskad låneandel för studerande på grundskolenivå som vi föreslår kommer dels att minska antalet låntagare, dels att minska låntagarnas skulder. Färre låntagare kommer att minska återbetalningsproblemen dels genom att färre personer kommer att få återbetalningsproblem och dels genom att de problem som uppstår, tack vare lägre skuldsättning, kommer att bli mer kortvariga och hanterbara. Av dem som i dag har högre bidrag väljer 31 procent att ta lån, jämfört med 39 procent av dem med generellt bidrag. En minskning av lånebenägenheten med åtta procentenheter innebär cirka 800 färre låntagare per år och utredningen beräknar att antalet låntagare med krav som kommer att överlämnas till Kronofogdemyndigheten minskar med minst 300 per år. Effekterna kan bli ännu större om genomsnittligt lägre studieskulder får fler studerande att betala sina årsavgifter. Det kan tänkas att större skulder känns mer "hopplösa" och att betalningsviljan förbättras om skuldstorleken minskar.

En följd av utredningens förslag om ett höjt bidrag är att möjligheten att få delar av lånet avskrivet inte blir aktuell för studerande på grundläggande nivå som fortsätter sina studier på högskolenivå. Den möjlighet som finns i dag gäller dock bara studerande som i dag har generellt bidrag. De som tidigare har kunnat få avskrivning kompenseras därför mer än väl av den höjda bidragsnivån.

Återbetalningsproblemen för studerande på grundläggande nivå kommer alltså inte att öka som en följd av att avskrivningsmöjligheten tas bort. Studerande som fortsätter studierna på högskolan – vilka är de som i dag kan få avskrivning – är också de som mest sällan har återbetalningsproblem.

#### *Bättre information om återbetalning och nedsättning*

De kunskaper studerande låntagare har om återbetalningen av studielån är ofta dåliga.<sup>117</sup> Den studieekonomiska vägledning som sker i kommunerna innehåller sällan information om lånet och återbetalningsvillkoren. CSN tycks inte heller nå ut med denna information till de studerande och låntagare som har störst behov av den.

De bristande kunskaperna är tydliga när vi analyserar inkomsterna hos de låntagare som har krav på studielån överlämnade till Kronofogdemyndigheten. Låntagare som inte fortsätter studierna efter den grundläggande nivån är de som oftast har återbetalningsproblem. Dessa har låga inkomster men använder sig ändå allt för sällan av de trygghetsregler som finns inom studiemedelssystemet. Sammanlagt rör det sig om flera tusen låntagare som eventuellt hade kunnat undvika indrivningsåtgärder om de i stället hade ansökt om nedsättning. Detta hade givetvis underlättat för låntagarna själva som hade undvikit betalningsanmärkningar och straffavgifter. Även samhället hade tjänat på detta genom att kreditriskerna hade minskat liksom den administrativa belastningen.

Utredningen anser att det är alarmerande att många studerande och låntagare är okunniga om återbetalningsvillkoren och om möjligheterna att ansöka om nedsättning. Ytterligare åtgärder måste vidtas för att nå studerande med information om lånen och återbetalningen och för att nå de låntagare som har problem att betala sina lån med information om möjligheterna att få nedsättning av årsavgiften. Detta gäller inte minst låntagare som bara studerat på grundläggande nivå och som har låga inkomster och små studieskulder.

Redan i dag lämnas skriftlig information. Utredningens bedömning är dock att det krävs aktiva insatser och uppsökande verksamhet för att nå målgruppen. Utredningen föreslår därför att CSN ges i uppdrag att analysera orsakerna till att framför allt

---

<sup>117</sup> CSN (2011a).

lågutbildade låntagare inte ansöker om nedsättning. I uppdraget ska ingå att förbättra informationen till studerande som tar lån för studier på grundskolenivå. Uppdraget bör särskilt riktas till studerande med betalningsproblem eller som tillhör de låntagare med störst risk att få sådana problem. Målet ska vara att minska antalet låntagare med betalningsproblem och antalet krav som överlämnas till Kronofogdemyndigheten. Uppdraget ska genomföras i samråd med Kronofogdemyndigheten.<sup>118</sup>

Utredningen har inte övervägt någon generell utvidgning av möjligheterna till avskrivning av lån eller ökade möjligheter till avskrivning för vissa studerandegrupper. Det finns två skäl till detta. För det första har utredningens uppdrag varit att förbättra möjligheterna för låntagarna att betala tillbaka sina studieskulder. Det kan därmed anses tveksamt om det har varit utredningens uppdrag att öka möjligheterna att skriva av skulder. För det andra anser utredningen att en bärande princip för ett lånesystem är att skulder ska betalas tillbaka. Det ska vara klart för alla som planerar att studera med studiebidrag och studielån vilken del som bekostas av staten – bidraget – och vad den studerande själv måste bekosta – lånet. Om denna princip naggas i kanten kan förtroendet och respekten för studielånet minska, vilket enligt utredningens bedömning vore en fara för betalningsmoralen och i förlängningen för hela studiemedelssystemet.

### Återkrav

När det gäller betalning av återkrav är frågan om betalningsproblem svår att lösa. Detta beror på att ett återkrav avser felaktigt utbetalda studiemedel. Att avstå från att återkräva felaktigt utbetalda studiemedel eller att införa lättnader i återbetalningen är enligt utredningens bedömning inget alternativ – felaktigt utbetalda studiemedel måste återkrävas. Motsatsen hade kunnat innebära en indirekt uppmuntran till fusk och till att hålla inne med uppgifter om ändrade förhållanden. Det förslag till ny återkravslagstiftning<sup>119</sup> som för närvarande bereds inom Regeringskansliet innebär också skärpta regler för när återkrav ska beslutas.

---

<sup>118</sup> Enligt uppgift har CSN inlett ett arbete med den inriktning utredningen föreslår. Se Dagens Nyheter 2013-01-21.

<sup>119</sup> SOU 2009:6.



I dag ska ett krav på återbetalning normalt betalas direkt, men betalningsplaner kan godkännas av CSN efter en bedömning av den studerandes ekonomiska situation. Betalningsplanerna är nästan alltid relativt korta. Utredningens bedömning är att mer utdragna betalningsplaner skulle leda till att återbetalningsbördan ökar och till att många kommer att behöva betala tillbaka på sina återkravsskulder under mycket lång tid. Det finns för närvarande över 36 000 återkravsskulder som är äldre än sex år, varav många avser mycket höga belopp.

En möjlig väg att minska antalet återkrav, utan att göra avkall på vikten av att omedelbart återkräva felaktiga utbetalningar, är att försöka få in rapporter från utbildningsanordnarna om avbrott och omfattningsändringar tidigare än i dag. Om rapporterna når CSN tidigare kan myndigheten snabbare fatta ett beslut. Då ökar möjligheterna att de studerande har pengar kvar att reglera återkravet eller att återkravet kan regleras genom avdrag på återstående utbetalningar av studiemedel. Utredningen anser att det är angeläget att skolorna alltid rapporterar studieavbrott och andra relevanta ändringar utan dröjsmål. Rapporteringen av ändrade förhållanden och frågan om närvaro- eller aktivitetskrav behandlas särskilt i kapitel 9.

En annan möjlighet att minska antalet återkrav och därmed återbetalningsproblemen vore att övergå från utbetalning av studiemedel i förskott till utbetalning i efterskott. Detta hade minskat antalet felaktiga utbetalningar och antalet återkrav. De återkrav som ändå skulle beslutas skulle också i större utsträckning kunna dras av från kommande utbetalningar. Av två anledningar väljer dock utredningen att inte föreslå en övergång till utbetalning i efterskott. För det första omfattar utredningens uppdrag på studiemedelsområdet endast studier på grundskolenivå. Ett förslag som avser reglerna för utbetalning av studiemedel måste dock av nödvändighet omfatta hela studiemedelssystemet; det är inte lämpligt att ha olika utbetalningsregler för olika utbildningar. För det andra skulle det vara nödvändigt att kombinera en utbetalning i efterhand med möjligheter att få ut studiemedel i förskott för att täcka initiala kostnader i samband med studiestarten, t.ex. kostnader för litteratur eller boende.<sup>120</sup> Mot bakgrund av de studerandes ekonomiska situation (se kapitel 7) är det troligt att studerande på grundläggande nivå skulle vara i särskilt behov av förskotts-

---

<sup>120</sup> Se t.ex. den bedömning som gjordes av Studiesociala kommittén (SOU 2009:28).

utbetalning i samband med studiernas början. Att just studerande på grundläggande nivå är de studiemedelstagare som troligen skulle få störst problem med att påbörja studier om det införs utbetalning i efterhand, talar emot ett sådant förslag.

#### 8.4.9 Ekonomiska drivkrafter för ökat fullföljande

**Utredningens bedömning:** Studiemedelssystemet är på flera sätt utformat för att göra det möjligt för studerande att fullfölja sina studier, t.ex. genom belopp som ska täcka levnadsomkostnaderna och med krav på uppnådda studieresultat.

Nya ekonomiska drivkrafter inom studiemedelssystemet kan bara förväntas få begränsad betydelse för genomströmningen. Ekonomiska drivkrafter inom studiemedelssystemet påverkar dessutom bara hälften av studerandegruppen – de som har studiemedel – och det är också svårt att hitta lämpliga mått för prestationer som bör belönas. Utredningen avstår därför från att lämna förslag på sådana nya ekonomiska drivkrafter. Utredningen bedömer dock att förslaget om en ökad bidragsandel kan leda till högre genomströmning. Även förslaget att tidsgränserna inom studiemedelssystemet bättre bör anpassas till de studerandes behov av studietid kan förhindra studieavbrott och – i enskilda fall – utgöra ett starkt incitament för snabba studier.

#### Ekonomiska drivkrafter kan förväntas ge ganska små effekter

Genomströmningen inom komvux på grundläggande nivå är förhållandevis dålig. Såsom har redovisats tidigare gjorde nästan en fjärdedel av kursdeltagarna ett kursavbrott under 2010. Hela 42 procent av de studerande avbryter någon kurs. Därtill tillkommer att många sannolikt avslutar kurserna utan godkända betyg.<sup>121</sup>

I avsnitt 8.2 diskuteras effekter av ekonomiska drivkrafter inom studiemedelssystemet för att öka fullföljandet och genomströmningen. Utredningens bedömning är att det, i avsaknad av helt relevanta studier, är mycket svårt att bedöma vilka effekter nya ekonomiska drivkrafter inom studiemedelssystemet skulle få. De

<sup>121</sup> Betygsstatistik saknas dock, varför det är omöjligt att veta omfattningen på problemet, se kapitel 2 och kapitel 4.

flesta studierna om ekonomiska incitament avser studier inom andra utbildningsformer i andra länder. Det finns inga studier om ekonomiska drivkrafterns betydelse för genomströmningen inom den svenska vuxenutbildningen. IFAU har dock utvärderat den befintliga bonusen som ges till studerande inom sfi.<sup>122</sup> Inte heller denna studie är direkt överförbar till studier på grundläggande nivå, även om den bör kunna ge bättre vägledning i frågan än flera av de utländska studierna.

Utvärderingen av sfi-bonusen visar att den fick en inte helt obetydlig effekt på studieresultaten i Stockholm, men ingen påvisbar effekt i övriga delar av landet. I Stockholm beräknade IFAU att det som en följd av bonusen var tre personer av hundra som fullföljde en sfi-kurs inom tidsgränsen för bonus, och inte hade gjort det annars. Den påvisbara effekten av bonusen var alltså ganska liten, vilket förvisso inte utesluter att även andra studerande kan ha påverkats i positiv riktning utan att för den skull uppnå kraven för att få en bonus.

Det går inte att med säkerhet säga hur införandet av olika ekonomiska incitament skulle påverka de studerandes beteende eller fullföljandegraden. Generellt sett, baserat på det underlag som finns tillgängligt, gör dock utredningen bedömningen att ekonomiska drivkrafter ger ganska små effekter. Många andra faktorer påverkar också de studerande, t.ex. förutsättningarna i form av bakgrund och förkunskaper, pedagogiska metoder, stöd i undervisningen, livssituation och familjeförhållanden.

En annan orsak som gör att utredningen är tveksam till att införa nya ekonomiska incitament är att dessa bara påverkar den hälften av elevgruppen som har studiemedel – övriga studerande finns inga förutsättningar att påverka genom förändringar inom ramen för studiemedelssystemet.

Dagens studiemedelssystem innehåller dessutom redan drivkrafter för snabba och effektiva studier. Den viktigaste av dessa torde vara att studiemedlen är möjliga att leva på och att de är indexerade i förhållande till kostnadsutvecklingen. Även inkomstgränsen kan bidra till högre genomströmning eftersom den i någon mån förhindrar att de studerande arbetar parallellt med studierna. Dessutom finns det krav på studieresultat, ett begränsat antal studiemedelsveckor och avskrivning för studerande som tar lån och

---

<sup>122</sup> IFAU (2012a).

fortsätter sina studier på högskolenivå. Samtliga dessa regler kan sägas uppmuntra effektiva studier.

### Utredningens bedömning av några möjliga åtgärder inom ramen för studiemedelssystemet

#### *Åtgärder för fler avklarade verksamhetspoäng*

Ett mått på fullföljande och genomströmning är antalet verksamhetspoäng som klaras av med godkända resultat. En tänkbar åtgärd för att öka antalet och andelen avklarade poäng och att korta studietiderna är att *höja studiemedlen*. Eftersom majoriteten av de som studerar på grundläggande nivå avstår från att låna kan en *höjning av bidragets andel av det totala studiemedelsbeloppet* få en liknande effekt som ett höjt totalbelopp – det ger merparten av de studerande en högre reell inkomst. Med högre inkomst skulle fler studerande kunna fokusera helt på sina studier. Detta är särskilt troligt mot bakgrund av de mycket låga inkomster som många studerande på grundläggande nivå har (se kapitel 7). Höjda studiemedel skulle därför kunna leda till fler avklarade verksamhetspoäng per vecka. Utredningen föreslår också ett höjt bidragsbelopp.

Utredningen har dock ingen övertro på att höjda bidragsbelopp kommer att leda till några stora effekter på prestationerna. Bakgrunden till detta är framför allt de uppgifter av vilka det framgår att det inte tycks finnas något samband mellan studiemedelsbelopp och andelen studerande som avbryter sina studier. Sammantaget bedömer utredningen att en höjd bidragsandel skulle kunna få positiva effekter för genomströmningen, men att detta inte är säkert.

En *sänkning av fribeloppsgränsen* skulle kunna få liknande effekter som en beloppshöjning, eftersom arbete vid sidan av studierna kan fördröja studierna. Tre faktorer talar dock emot att ett sänkt fribelopp skulle öka antalet avklarade poäng per vecka.

- Sambandet mellan arbete och studieresultat är svagt.
- Studerande på grundläggande nivå arbetar förhållandevis sällan vid sidan av studierna. Förändringen skulle därmed bara påverka ett fåtal.
- Studerande tycks i mycket liten utsträckning anpassa sitt arbete till fribeloppsgränsen.

Mot bakgrund av ovanstående är det inte sannolikt att ett sänkt fribelopp skulle få någon inverkan på det genomsnittliga antalet avklarade poäng. För den aktuella studerandegruppen kan det dessutom anses vara olämpligt att genomföra åtgärder som minskar möjligheten till arbete eftersom ett snabbt inträde på arbetsmarknaden kan ses som ett särskilt mål för studerandegruppen. Att då aktivt motverka kontakter med arbetslivet är inte lämpligt.

Ett annat möjligt sätt att åstadkomma högre poängproduktion skulle kunna vara att *öka kraven på studieresultat för rätt till fortsatta studiemedel*. Det nuvarande kravet, som innebär att det är möjligt att ligga efter med sammanlagt högst 200 verksamhetspoäng, ger ett ganska stort utrymme för att misslyckas med kurser utan att den fortsatta rätten till studiemedel påverkas. De utvärderingar som gjorts av resultatkraven för studerande på eftergymnasial nivå<sup>123</sup> och av den norska s.k. konverteringsordningen<sup>124</sup> tyder dock inte på att höjda resultatkrav påverkar prestationerna i någon större utsträckning.

Vidare genomfördes en skärpning av studieresultatprövningen den 1 juli 2010. Regeländringen ökade andelen sökande som får avslag p.g.a. bristande studieresultat. Under 2009/10 fick 870 personer som ansökte om studiemedel för studier på grundläggande nivå avslag och under 2010/11 fick 1 370 sökande avslag.<sup>125</sup> Utredningens uppfattning är att det kan vara klokt att avvakta de mer långsiktiga effekterna av skärpningen innan ytterligare ändringar av regelverket diskuteras.

En *ekonomisk bonus i form av en ersättning eller i form av avskrivning av lån* är ytterligare ett alternativ som kan ge de studerande en drivkraft att klara av fler poäng per studievecka. En sådan bonus kunde exempelvis utgå för de heltidsstuderande som klarar 20 verksamhetspoäng per vecka och i motsvarande mån för studerande som läser på deltid.

En bonus kunde utgå antingen i form av ett bidrag eller i form av avskrivning av lån. Nackdelen att använda avskrivning av lån är framför allt att bara en mindre andel av de studerande väljer att låna. En bonus i form av avskrivna lån når alltså ganska få studerande och kan därmed antas få små effekter. Som har nämnts tidigare har också direkta bidrag oftast större effekter än framtida ersättningar eller framtida skuldavskrivning.

---

<sup>123</sup> CSN (2010a) och CSN (2012a).

<sup>124</sup> Kunnskapsdepartementet (2007).

<sup>125</sup> CSN (2012c).

En direkt bonus har två nackdelar, dels att effekterna av den är osäkra, dels att den medför en s.k. dödviktskostnad. Dödviktskostnaden består i att bonusen måste utgå till dem som även utan en bonus klarar sina kurser. Om man genom ett räkneexempel antar att cirka 60 procent av dagens studiemedelstagare klarar sina studier med godkända resultat, samt att en bonus skulle uppgå till 5 000 kronor, innebär det att en bonus årligen skulle utgå till ungefär 12 500 personer utan att någon effekt skulle uppnås, till en kostnad av 62,5 miljoner kronor.<sup>126</sup> Kostnaden måste anses hög mot bakgrund av den stora osäkerhet som finns om effekterna på studieresultatet.

En annan negativ effekt av en bonus baserad på antalet avklarade verksamhetspoäng är att ett prestationsmätt baserat på avklarade poäng skulle kunna uppmuntra de studerande att läsa fler kurser än de behöver. Det är redan i dag ett problem att elever läser mer än de egentligen behöver i syfte att få studiemedel på heltid. Detta riskerar att fungera kvarhållande i utbildningen i stället för att påskynda den.

Utredningen bedömer att en bonus i form av en direkt ersättning inte är ett kostnadseffektivt sätt att använda studiemedelssystemet, utan att ett medelstillskott skulle få bättre användning om det satsas exempelvis på mer resurser i skolan.

#### *Åtgärder för kortare studietider*

Flera av de incitament som nämns i avsnittet om fler avklarade poäng skulle även kunna vara aktuella för att uppmuntra kortare studietider. Detta gäller *högre studiemedelsbelopp* eller ett *sänkt fribelopp* likväl som en *ekonomisk bonus* för dem som blir klara med sina studier inom vissa tidsramar. En annan möjlighet kan vara att tillämpa ett system med en *minskande bidragsandel och en ökande lånedel* ju längre tid studierna pågår.

Som har nämnts tidigare är det svårt att premiera studier utifrån ett tidsmätt, mot bakgrund av den individuella karaktären på utbildningen på grundläggande nivå. En person kan ha behov av att studera i flera år samtidigt som en annan kan ha behov av att studera några veckor.

---

<sup>126</sup> Ett rimligt antagande mot bakgrund av statistik som visar att 42 procent av eleverna avbryter någon kurs under ett år och med utgångspunkt från 21 000 studiemedelstagare.

En möjlighet skulle kunna vara att använda den individuella studieplanen som ett mått för hur länge studierna normalt bör pågå. Det skulle sätta elevens prestation i relation till den plan och de förväntningar som finns för just honom eller henne, något som kunde uppmuntra till effektiva studier och även till att den individuella studieplanen blir en viktig del av studieplaneringen. En nackdel är dock att en sådan ordning skulle ställa mycket stora krav på den som bedömer varje studerandes behov och bedömer den planerade studietiden. En felbedömning av behoven skulle leda till att den studerande antingen gynnas eller missgynnas. Ett ekonomiskt incitament knutet till den individuella studieplanen skulle också kunna minska möjligheterna att revidera studieplanerna. Ett sådant system skulle också innebära andra svåra ställningstaganden. Hur ska bedömningen exempelvis göras för en studerande som får en omfattande studieplan fastställd men där det senare, t.ex. genom validering, visar sig att studierna kan förkortas markant? Det skulle bli en grannlaga uppgift att bedöma om studierna har överensstämmt med studieplanen och om exempelvis en bonus därmed ska ges.

En annan svår fråga är hur en bonus skulle utformas för att uppfattas som rättvis. Ska studerande med ett litet utbildningsbehov och en kort utbildningstid ges samma bonus som studerande med större utbildningsbehov? Ett sådant system skulle gynna studerande med goda förutsättningar. Om studerande med större utbildningsbehov skulle få en större ersättning kunde det å sin sida leda till att utbildningsbehoven överdrivs, vilket snarast riskerar att förlänga studietiderna. En bidragsandel som minskar med utbildningens längd skulle sannolikt också upplevas som orättvis av dem med dåliga förkunskaper och stora utbildningsbehov.

Sammantaget anser utredningen att ett bonussystem kopplat till de individuella studieplanerna dels skulle kunna ge felaktiga incitament och uppfattas som orättvist,<sup>127</sup> dels skulle leda till en omfattande administration för både kommunerna och CSN.

Ett något enklare sätt att uppmuntra kortare studietider skulle kunna vara att *skärpa tidsgränserna* för studiemedel. I dagsläget riktas det dock, vilket redogörs för ovan, skarp kritik mot tidsgränserna med innebörden att många studerande har svårt att hinna klart med sina studier under de studiemedelsveckor som står till

---

<sup>127</sup> Den sfi-bonus som finns för studerande inom sfi har av vissa uppfattats som orättvis eftersom de inte tycker att alla har samma möjligheter att uppnå kraven för att få bonus. Se SOU 2011:19.

förfogande. Kritik riktas även mot att tidsgränserna inte är tillräckligt anpassade till varje studerandes behov. Den lösning utredningen förordar är i stället att bättre anpassa antalet studiemedelsveckor till varje individs förutsättningar och behov. Individuellt anpassade tidsgränser kan förhoppningsvis leda till att antalet tilldelade veckor hamnar närmare varje studerandes behov. På så sätt får också tidsgränsen större betydelse som ett incitament för effektiva studier.

#### *Åtgärder för att förhindra studieavbrott*

Av kursdeltagarna på en kurs avbryter 24 procent studierna och drygt 40 procent av eleverna avbryter någon av de kurser de läser. Under en elevs hela studietid på den grundläggande nivån så avbryter hälften någon gång en kurs. Det finns alltså goda skäl att försöka minska antalet studieavbrott.

Det finns ett par svårigheter med att genom t.ex. en *ekonomisk bonus* gynna dem som inte avbryter kurser eller missgynna dem som avbryter. Svårigheten med ett incitament knutet till fullföljande respektive avbrott av kurser är att det kan förhindra en löpande anpassning av studierna till behoven. En studerande som initialt hamnar på fel nivå eller kurs skulle missgynnas om han eller hon avbryter sin kurs och byter till en mer passande nivå eller kurs. Likaså skulle studerande missgynnas om de avbryter en kurs för att de, t.ex. efter validering, inte behöver läsa hela kursen. Avbrott i studierna är dessutom ofta orsakade av något annat än ett helt självständigt och oberoende val. Ett avbrott kan bero på en negativ eller positiv händelse, t.ex. sjukdom, barnafödande eller en övergång till ett arbete. Frågan är om alla orsaker till avbrott i så fall kan och bör behandlas lika? Dessa faktorer gör det svårt att använda sig av t.ex. en bonus för dem som fullföljer alla kurser.

Det har inte heller kunnat visas att *höjda studiemedel* eller en *höjd bidragsandel* påverkar andelen avbrott. Av de registerstudier som har refererats tidigare går det inte att se några tydliga samband mellan andelen avbrott och studiemedelnivån. I en av CSN:s undersökningar angav 16 procent av dem som avbrutit minst en kurs att det huvudsakliga skälet till avbrottet hade ekonomiska orsaker. Hur stor andel av dessa ekonomiska skäl som var studiemedelsrelaterade är okänt. Andra skäl, såsom familjeskäl, dålig hälsa eller att man fick arbete, förklarar sammanlagt en betydligt



större andel av avbrotten. Sammantaget tyder dessa resultat på att höjda studiemedelbelopp bara får marginell påverkan på antalet studieavbrott, vilket också får stöd av de studiebesök utredningen har gjort i olika kommuner, där studiemedelbeloppen inte har framförts som ett avgörande skäl till studieavbrott.

Studiemedel betalas ut i förskott men ges bara till den som är aktivt studerande. Det innebär att den som avbryter sina studier eller någon enskild kurs inte har rätt till studiemedel för tiden efter avbrottet. De studiemedel som har betalats ut för tiden efter ett avbrott kan återkrävas. Studiemedlen återkrävs dock inte om den studerande vid tidpunkten för utbetalningen var ovetande om att studierna senare skulle avbrytas.<sup>128</sup> Det innebär att den som exempelvis avbryter studierna p.g.a. en plötslig olycka eller händelse i familjen inte blir återbetalningsskyldig, vilket eventuellt kan förefalla rimligt. Men det innebär samtidigt att en person som avbryter sina studier av taktiska skäl kan slippa ett återbetalningskrav. *Återkravsbestämmelser som innebär en strikt återbetalningsskyldighet* skulle eventuellt kunna motverka vissa typer av taktiska avbrott.

En strikt återbetalningsskyldighet vid studieavbrott föreslogs i betänkandet *Återkrav inom förmånssystemen – förslag till lagstiftning*.<sup>129</sup> Förslaget till ny lagstiftning bereds för närvarande inom Regeringskansliet. En ny återkravslagstiftning måste avse hela studiemedelssystemet och kan inte bara införas för studier på en viss utbildningsnivå. Utredningen avstår från ett ställningstagande i frågan mot bakgrund av att nya återkravsbestämmelser måste avse hela studiemedelssystemet och mot bakgrund av att ett förslag till ny återkravslagstiftning är under beredning.

#### *Åtgärder för att påskynda en övergång till fortsatta studier på en högre nivå*

En snabb övergång till en högre utbildningsnivå skulle kunna gynnas ekonomiskt. En sådan lösning liknar i mångt och mycket ett försök att korta utbildningstiderna. Samtliga studerande som går vidare till en högre studienivå skulle kunna premieras, oberoende av hur länge de studerar på den grundläggande nivån. Någon form av bonus skulle antingen kunna beräknas med utgångspunkt i hur länge den studerande läser på den grundläggande nivån eller

<sup>128</sup> 5 kap. 1 § studiestödslagen.

<sup>129</sup> SOU 2009:6.

kunna vara lika för alla. I båda fallen går det dock att se problem med att bonusen kunde ge upphov till felaktiga incitament eller med att bonusen skulle kunna upplevas som orättvis.

Ytterligare en nackdel med att premiera de som övergår till exempelvis gymnasiala studier är att de som inte har för avsikt att studera på gymnasial nivå då relativt sett missgynnas, t.ex. de som väljer att arbeta eller de som inte har behov av att studera på den gymnasiala nivån. Ett sådant system skulle också kunna ge felaktiga signaler att stanna i utbildning i stället för att övergå till arbete. En annan nackdel skulle kunna vara att studerande väljer att fortsätta sina studier på exempelvis gymnasienivån trots att de inte är i behov av sådana studier eller saknar egentlig studiemotivation.

Utredningens idéer om att inte längre ha kvar distinktionen mellan komvux på grundläggande respektive gymnasial nivå, utan att istället tala om kurser på olika nivåer inom en gemensam vuxenutbildning (se kapitel 11), talar också emot incitament inom studiemedelssystemet avsedda att premiera fortsatta studier på en annan nivå. Avsikten med dessa tankar är att trycka på att kurser ska kombineras utifrån individuella behov, utan hänsyn till kursernas nivå. Det innebär att parallella studier på olika nivåer bör öka. Det är heller inte uteslutet att kurser på gymnasial nivå tidsmässigt kan föregå kurser på grundläggande nivå. Detta gör en premie för övergång till en högre nivå olämplig. I värsta fall skulle en sådan premie kunna cementera den s.k. progressionstrappan, där det krävs att en utbildningsnivå klaras av innan en annan får påbörjas.

#### *Sammantagen bedömning av nya ekonomiska drivkrafter*

Flera studier tyder på att ekonomiska drivkrafter bara kan förväntas ha begränsad betydelse på fullföljande och genomströmning. Ekonomiska drivkrafter inom studiemedelssystemet påverkar dessutom bara hälften av studerandegruppen – de som har studiemedel. Det är också svårt att hitta lämpliga mått för prestationer som bör belönas. Exempelvis är det inte lämpligt att använda studietid, avbrott eller fortsatta studier på en högre nivå som mått för de drivkrafter som kan tänkas.

Utredningen har trots vad som sagts ovan övervägt flera möjliga åtgärder. Vi har dock bedömt att dessa antingen inte skulle ge några effekter eller att de inte skulle vara kostnadseffektiva. En bonus

skulle exempelvis medföra stora dödviktskostnader. Dessutom skulle många tänkbara åtgärder vara svåra att tillämpa och administrera.

Vi bedömer dock att det lämnade förslaget om en ökad bidragsandel till studerande på grundskolenivå kan leda till högre genomströmning. Den höjda bidragsandelen kan bidra till att studerande bättre klarar sin ekonomi och avstår från att välja till kurser de inte behöver läsa, vilket kan minska andelen studieavbrott. Förslaget att tidsgränserna inom studiemedelssystemet bättre anpassas till de studerandes behov av studietid kan dessutom dels förhindra studieavbrott av ekonomiska orsaker, dels – i enskilda fall – utgöra ett stärkt incitament för snabba studier.

#### 8.4.10 Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och utvecklingskostnader

**Utredningens förslag:** De nya bestämmelserna på studiemedelsområdet ska träda i kraft den 1 juli 2014. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för studiemedel som avser tid före ikraftträdandet.

En studerande som har fått studiemedel med en högre bidragsnivå och fortsätter sin utbildning får behålla det högre bidraget enligt äldre bestämmelser om han eller hon fortsätter utbildningen, dock längst t.o.m. den 31 december 2014. En studerande i åldern 20–24 år som har fått studiemedel med en högre bidragsnivå och som har påbörjat sin utbildning senast under 2013, får behålla det högre bidraget enligt äldre bestämmelser vid fortsatta studier, dock längst t.o.m. den 31 december 2015. För den som övergångsvis behåller ett högre bidrag enligt de äldre bestämmelserna gäller även de äldre bestämmelserna om avskrivning i 4 kap. 22 § studiestödslagen (1999:1395).

CSN tilldelas två miljoner kronor för att genomföra de förändringar utredningen föreslår.

#### Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

De förslag utredningen lämnar på studiestödsområdet kräver viss tid för genomförande. Framför allt är det CSN som måste göra förändringar av datasystem och ansökningsrutiner m.m. CSN måste

även utveckla ett system för att göra studiestödsuppgifter på individnivå tillgängliga för vägledare i kommuner och på folkhögskolor, samt ett behörighetssystem för detta. Utredningen bedömer att det tidigast möjliga ikraftträdandet av förslagen på studiestödsområdet är den 1 juli 2014.

Utredningens förslag innebär att vissa studerande på gymnasienivå som är äldre än 24 år kommer att få en sänkt bidragsnivå. För att inte dessa ska drabbas oförutsett under pågående studier föreslår utredningen att de äldre bestämmelserna övergångsvis ska fortsätta att gälla för dem som har fått det högre bidraget och som fortsätter utbildningen. De äldre bestämmelserna om högre bidrag ska i dessa fall gälla längst t.o.m. den 31 december 2014.

Utredningen föreslår inte någon förändring när det gäller den pågående tillfälliga satsningen på ett högre bidrag till ungdomar i åldern 20–24 år. Dessa ska kunna få studiemedel med en högre bidragsnivå enligt dagens regler så länge satsningen pågår, dvs. längst t.o.m. den 31 december 2015.

### Utvecklingskostnader

CSN har beräknat utvecklingskostnaderna för utredningens samtliga förslag på studiemedelsområdet, inklusive förslaget att ge vägledare hos kommuner och folkhögskolor direktåtkomst till vissa studiestödsuppgifter, till två miljoner kronor. Beloppet är en engångssumma och ska även inrymma kostnader för utbildning m.m. av kommunanställda och personal vid folkhögskolor. Utredningen föreslår att CSN tilldelas detta belopp för att genomföra reformen.

### Alternativa ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Som framgår av kostnads- och konsekvensanalysen (kapitel 12) är utredningens förslag inom studiemedelsområdet finansierade. Full kostnadstäckning nås dock först på några års sikt. Utredningen väljer därför att även redovisa ett alternativ till ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna.

Som ett alternativ till de ikraftträdande- och övergångsbestämmelser som utredningen föreslår bedömer vi att den övergångsbestämmelse som medger att högre bidrag lämnas enligt äldre

bestämmelser till studerande äldre än 24 år (punkten 3 i de föreslagna övergångsbestämmelserna) kan utgå. Detta skulle innebära att även studerande som är mitt i en utbildning kan få bidragsandelen sänkt. Möjligheterna att slutföra studierna äventyras dock inte eftersom en sänkt bidragsandel kan kompenseras av ökat låntagande.

Dessutom bedömer vi att de ändrade bestämmelserna om antal studiemedelsveckor och om en ny deltidsnivå kan träda i kraft först den 1 juli 2015. Detta alternativa ikraftträdande medför i princip full kostnadstäckning från ikraftträdandetidpunkten.

## 9 Krav på studieaktivitet eller närvaro

### 9.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har genom tilläggsdirektiv<sup>1</sup> fått i uppdrag att föreslå hur aktivitets- och närvarokrav inom komvux bör utformas. Enligt direktiven ska utredningen även föreslå hur inrapporteringen av bristande studieaktivitet kan skärpas och se över möjligheten att tydligare koppla utbetalningen av studiemedel till studieaktivitet. Uppdraget avser hela komvux, dvs. både studier på grundläggande och gymnasial nivå.

Vår tolkning av uppdraget är att ett aktivitets- eller närvarokrav *ska* föreslås, men att det föreligger en möjlighet för utredningen att överväga olika varianter på aktivitets- eller närvarokrav.

För att få en uppfattning om hur kommuner och enskilda utbildningsanordnare hanterar aktivitets- respektive närvarofrågor och vad de anser om behovet av ett nytt krav, har utredningen i december 2012 genomfört en kompletterande enkätundersökning riktad till landets kommuner.<sup>2</sup> Utredningen har även haft kontakter med kommuner och utbildningsanordnare, samt med CSN, för att inhämta uppgifter om vilka aktivitets- eller närvarokrav som ställs i praktiken och om hur uppgifter samlas in och rapporteras till CSN. Svaren i enkätundersökningen och den information som lämnats vid kontakterna med kommunföreträdare och med CSN har utgjort underlag för utredningens redovisning, bedömning och förslag.

Först diskuteras nuvarande bestämmelser, rutiner och rapportering. Därefter redovisas kommunernas syn på nya aktivitetskrav. Sist lämnar utredningen ett förslag till aktivitetskrav

---

<sup>1</sup> Dir. 2012:117.

<sup>2</sup> Denna kompletterande enkätundersökning redovisas i sin helhet i bilaga 4.

och diskuterar en alternativ lösning med skärpt rapportering inom ramen för nuvarande regelverk. Konsekvenserna av utredningens förslag diskuteras löpande, men behandlas även i kapitel 12 *Kostnads- och konsekvensanalys*.

## 9.2 Nuvarande bestämmelser, rutiner och rapportering

### 9.2.1 Reglering av aktivitet och närvaro i komvux

Inom komvux finns det inget krav på närvaro i undervisningen. Det finns dock flera bestämmelser som knyter an till frågan om aktivitet och närvaro.

Enligt förordningen om vuxenutbildning är en elev skyldig att anmäla frånvaro om han eller hon på grund av sjukdom eller av annan orsak inte kan delta i undervisningen.<sup>3</sup>

I förordningen regleras också förutsättningarna för att en elev inom komvux ska anses ha avbrutit sina studier. Om en elev påbörjar en kurs eller delkurs och därefter uteblir från den under mer än tre veckor i följd, utan att detta beror på sjukdom eller beviljad ledighet, ska eleven anses ha avbrutit kursen eller delkursen. Detta benämns ibland ”treveckorsregeln”. Rektorn får besluta om undantag om det finns synnerliga skäl.<sup>4</sup> Sedan förordningen om vuxenutbildningen började tillämpas den 1 juli 2012 har kraven på elevens deltagande och studieaktivitet skärpts. Tidigare gällde att en deltagare som påbörjat en kurs och därefter uteblivit från den under mer än *en månad* i följd ansågs ha avbrutit utbildningen.<sup>5</sup>

Av skollagen framgår att betyg inom vuxenutbildningen ska sättas efter avslutad kurs.<sup>6</sup> Om underlag för bedömning av en elevs kunskaper saknas på grund av en elevs bristande deltagande ska betyg inte sättas på kursen.<sup>7</sup> Förarbetena till skollagen talar om elevens deltagande, inte närvaro.<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> 7 kap. 2§ förordningen om vuxenutbildning.

<sup>4</sup> 7 kap. 1 § förordningen om vuxenutbildning.

<sup>5</sup> 6 kap. 1 § förordningen om kommunal vuxenutbildning.

<sup>6</sup> 20 kap. 25 § skollagen.

<sup>7</sup> 20 kap. 29 § skollagen.

<sup>8</sup> Prop. 2009/10:165.

I Lvx12 anges att vuxenutbildningens mål är att varje elev ska ta personligt ansvar för sitt lärande och sina studieresultat och att eleven kan bedöma sina studieresultat och utvecklingsbehov i förhållande till kraven för utbildningen.

Enligt skollagen har huvudmannen rätt att besluta att utbildningen på en kurs ska upphöra om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig innehållet i utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg.<sup>9</sup>

### 9.2.2 Krav på närvaro i andra utbildningsformer

Det kan vara relevant att jämföra bestämmelserna om närvaro och studieaktivitet inom vuxenutbildningen med de krav som ställs inom andra utbildningsformer.

Elever i grundskolan omfattas av skolplikt enligt bestämmelserna i skollagen.<sup>10</sup> Av detta följer ett krav på obligatorisk närvaro som innebär att en elev i grundskolan ska delta i undervisningen om eleven inte har giltigt skäl att utebli.<sup>11</sup>

Även för gymnasieskolans del har det införts ett närvarokrav. En elev i gymnasieskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen om eleven inte har giltigt skäl att utebli.<sup>12</sup> Bestämmelsen motiverades på följande sätt.

Att utbildningen i gymnasieskolan är frivillig innebär inte att det är frivilligt att delta i undervisningen. En elev som har börjat i gymnasieskolan måste delta i undervisningen. Det är en förutsättning för att eleven ska kunna uppnå utbildningsmålen. Det är också en förutsättning för att lärarna ska kunna planera undervisningen och göra en rättvis och likvärdig bedömning av elevernas kunskaper. Regeringen anser att eleverna i och med att de börjat gymnasieskolan förbundit sig att delta i all den verksamhet som ingår i utbildningen.<sup>13</sup>

Bestämmelser om närvaro saknas för både högskolan och yrkes-högskolan. Inom dessa utbildningsformer förekommer dock inslag av obligatorisk närvaro vid vissa moment. Det finns t.ex. inom högskolan möjligheter att i kursplan ange krav på närvaro eller aktivitet.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> 20 kap 9 § skollagen.

<sup>10</sup> 7 kap. 2 och 10 §§ skollagen.

<sup>11</sup> 7 kap. 17 § skollagen.

<sup>12</sup> 15 kap. 16 § skollagen.

<sup>13</sup> Prop. 2009/10:165.

<sup>14</sup> 6 kap. 15 § högskoleförordningen (1993:100).



Krav på obligatorisk närvaro vid vissa moment kan ingå som en övrig föreskrift i kursplanen.<sup>15</sup>

### 9.2.3 Förekomsten av aktivitets- eller närvarokrav i vuxenutbildningen

Utredningens erfarenheter från studiebesök och kontakter med utbildningsanordnare är att dessa ofta använder lokala aktivitets- eller närvarokrav trots att frågan inte är reglerad.<sup>16</sup> Flera av de utbildningsanordnare som utredningen har haft kontakt med uppger att närvaro är ett krav vid klassrumsundervisning och att man vid distansstudier använder olika typer av aktivitetskrav. På vissa håll förekommer en på förhand uppställd nivå för maximalt accepterad frånvaro medan andra utbildningsanordnare förutsätter närvaro vid all klassrumsundervisning.

Det finns även kommuner och utbildningsanordnare som inte ställer upp några särskilt definierade aktivitets- eller närvarokrav. I många av dessa kommuner tillämpas dock i praktiken ändå någon form av aktivitetskrav. Dessa krav kan t.ex. innebära att de studerande inte anses aktiva om de inte lämnar in sina inlämningsuppgifter i tid eller om de inte följer en överenskommen plan.

För en elev som deltar i distansundervisning har utredningen sett flera olika exempel på kriterier för att kunna bedöma studieaktiviteten. En utbildningsanordnare som utredningen haft kontakt med anger att en studerande som inte varit inne på sin e-plattform under en period på tre veckor anses ha avbrutit sina studier. Inskickade uppgifter leder dock automatiskt till bedömningen att eleven är studieaktiv. En annan utbildningsanordnare uppger att det finns på förhand bestämda avstämningstidpunkter vid vilka obligatoriska moment ska redovisas. Om den studerande är mer än tre veckor sen med inrapporteringen av en obligatorisk uppgift blir eleven avskild från kursen.

En kommun anger att varje studerande har en individuell studieplan av fördjupad karaktär som är upprättad för den aktuella kursen och som är försedd med avstämningstidpunkter i form av redovisningsdatum. Så länge den studerande följer sin plan betraktas

---

<sup>15</sup> Se bl.a. Högskoleverket (2007).

<sup>16</sup> Studiebesöken har företrädesvis handlat om utbildning på grundläggande nivå.

han eller hon som aktiv i studierna, och tvärtom. I detta fall är alltså bedömningen av studieaktiviteten helt individualiserad.

#### 9.2.4 Utbildningsanordnarnas åtgärder vid inaktivitet

När en studerande uteblir från utbildningen, dvs. inte är närvarande eller anses vara inaktiv, vidtar i princip alla kommuner någon form av åtgärd. Enligt utredningens kommunenkät är det tre åtgärder som dominerar.

- Kontakt tas med den studerande (97 procent).
- Den studerande erbjuds vägledning (78 procent).
- Den studerande erbjuds stöd (60 procent).

Förutom de vanligaste åtgärderna finns det kommuner som skriver kontrakt med de studerande om aktivitet eller närvaro. Ofta är sådana kontrakt förenade med både stödåtgärder och hot om att den studerande blir utskrivet från utbildningen om frånvaron eller inaktiviteten fortsätter.

I 13 procent av kommunerna är det vanligt att man uppmanar den studerande att byta studieform eller studieinriktning om det visar sig att eleven inte kommer att nå de uppställda studiemålen. Studerande kan t.ex. uppmanas att byta från distansstudier till klassrumsundervisning för att kunna genomföra studierna på ett bättre sätt.

#### 9.2.5 Studiemedelsregler

Studiemedel får lämnas för varje vecka då den studerande bedriver studier på minst halvtid och bara för sådan del av studietid som omfattas av den kursplan eller motsvarande som gäller för utbildningen.<sup>17</sup> Studiemedel får betalas ut endast om det är styrkt att den studerande bedriver de studier för vilka studiemedlen har beviljats.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> 3 kap. 5 § studiestödslagen.

<sup>18</sup> 3 kap. 30 § studiestödslagen. I praktiken ställs också krav på att den studerande måste vara antagen till utbildningen och registrerad på kurserna. En person som inte är antagen eller registrerad anses inte ha rätt till studiemedel även om han eller hon deltar i undervisningen.

En studerande är skyldig att anmäla sådana ändringar av studieförhållandena som har betydelse för rätten till studiemedel eller för studiemedlens storlek.<sup>19</sup>

En utbildningsanordnare ska lämna uppgifter till CSN om tid och omfattning för utbildningar som ger rätt till studiemedel. För en studerande som har ansökt om eller beviljats studiemedel ska utbildningsanordnaren även lämna uppgifter om bl.a. studieaktivitet.<sup>20</sup>

Enligt CSN:s föreskrifter ska utbildningsanordnarna omgående meddela om den studerande helt eller delvis avbryter sina studier.<sup>21</sup> CSN anger i dessa bestämmelser inte vad som ska avses med att helt eller delvis avbryta sina studier utan hänvisar frågan till skolorna. CSN anger att det bör vara varje utbildningsanordnares ansvar att utforma kriterier för vad som ska krävas för att en studerande ska anses bedriva studier. Exempelvis, anger CSN i ett allmänt råd, kan det ställas krav på närvaro vid obligatoriska moment och prov. En studerande som inte längre anses bedriva studier bör anses ha avbrutit sina studier.<sup>22</sup>

I sin tolkning av begreppet ”bedriva studier” gör CSN några allmänna bedömningar som ligger till grund för ärendehantering.<sup>23</sup> Myndigheten tolkar begreppet som att det måste pågå någon form av lärande- eller studieaktivitet vid en utbildning som ger rätt till studiemedel, men att det inte behöver handla om reguljär undervisning. Att bedriva studier kan även vara att arbeta med projektarbeten eller självständiga arbeten, att göra praktik, att delta i obligatoriska kursövningar eller laborationer, samt att bedriva inplanerade självstudier eller liknande.

Den studerandes rätt till studiemedel ska omprövas, när ändrade förhållanden föranleder det, t.ex. om en studerande inte längre kan anses bedriva de studier för vilka studiemedlen har beviljats.<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> 3 kap. 27 § studiestödslagen.

<sup>20</sup> 6 kap. 10 § studiestödsförordningen.

<sup>21</sup> 19 kap. 5 § CSNFS 2001:1.

<sup>22</sup> Allmänt råd till 3 kap. 5 § studiestödslagen i CSNFS 2001:1.

<sup>23</sup> Enligt CSN-intern handbok för tillämpningen.

<sup>24</sup> 3 kap. 35 § studiestödsförordningen.

### 9.2.6 Rutiner för studiemedel

En ansökan om studiemedel beviljas med utgångspunkt i den studerandes egna uppgifter. Ofta är dock studieuppgifterna som den studerande använder vid sin ansökan redan "ifyllda" av CSN. CSN hämtar uppgifterna från utbildningsanordnarna och lägger ut dem som ett förifyllt alternativ som den studerande kan välja när han eller hon ska fylla i sin ansökan på CSN:s hemsida.

För att den första utbetalningen ska göras krävs dels att den studerande intygar att han eller hon har påbörjat de studier för vilka studiemedel har beviljats, dels att utbildningsanordnaren har antagit den studerande till studier som motsvarar minst 50 procent av heltid. För att en andra utbetalning ska genomföras måste en kursregistrering ha kommit in från utbildningsanordnaren. Löpande under studierna ska både den studerande och utbildningsanordnaren rapportera in förändringar i form av studie- eller kursavbrott, ändrad studieomfattning eller ändrade studietider.

Utbildningsanordnarna kan även rapportera in bristande studieaktivitet till CSN. I de fall sådana rapporter kommer in utreder CSN om den studerande kan anses bedriva studier eller inte. Om den studerande inte anses bedriva studier förlorar han eller hon rätten till studiemedel för den aktuella kursen.

Inför varje utbetalning kontrolleras att den studerande fortfarande är registrerad i tillräcklig omfattning för att studiemedlen ska fortsätta att betalas ut.<sup>25</sup> Efter studiernas slut gör CSN en avstämning av att den studerande varit registrerad på minst lika många verksamhetspoäng som han eller hon haft studiemedel för. Om så inte varit fallet kan ett återkrav av studiemedel aktualiseras.

### 9.2.7 Rapportering till CSN

Det är vanligt att utbildningsanordnarna rapporterar in avbrott till CSN. Under läsåret 2010/11 rapporterades det in ett kurs- eller studieavbrott för cirka 49 000 studiemedelstagare inom komvux vilket motsvarade 56 procent av samtliga studiemedelstagare.<sup>26</sup> Av utbildningsanordnarna rapporterade 251 av 257 in ett kurs- eller

---

<sup>25</sup> Att det inte ställs krav på att den studerande är registrerad på samtliga kurser som han eller hon har beviljats studiemedel för beror på att kurserna ofta börjar efter varandra och att det inte går att kräva registrering på kurser som ännu inte har börjat.

<sup>26</sup> Enligt uppgifter utredningen inhämtat från CSN.

studieavbrott för minst en studerande, vilket motsvarade 98 procent av skolorna. De utbildningsanordnare som inte rapporterade in något avbrott hade mellan 5 och 34 studerande med studiemedel. Alltså fanns ingen större utbildningsanordnare bland dessa. Andelen rapporterade avbrott skiljde sig dock åt mellan de utbildningsanordnare som rapporterade avbrott. Vissa utbildningsanordnare rapporterade bara avbrott för enstaka elever medan andra rapporterade avbrott för en större andel av eleverna.

Bristande studieaktivitet rapporterades däremot bara in för cirka 1 000 studerande. Inaktivitet rapporteras alltså bara i liten utsträckning. Anledningen till att denna möjlighet inte används är framför allt att bristande studieaktivitet inte alltid får några följder för CSN:s beslut om rätten till studiemedel och att CSN inte har uppmuntrat denna typ av anmälningar. Enligt CSN rapporterar många utbildningsanordnare inaktiva studerande först när dessa har uteblivit från undervisningen i tre veckor, dvs. i enlighet med bestämmelserna i förordningen om vuxenutbildning.

Under 2011 fick 10 200 studerande inom komvux ett återkrav p.g.a. avbrutna studier eller ändrad studieomfattning. Det motsvarar cirka 11 procent av samtliga studiemedelstagare som läste med studiemedel på komvux.<sup>27</sup> I dessa uppgifter ingår inte de studiemedelstagare som fått ett återkrav av studiemedel som reglerats genom avdrag på kommande utbetalningar.

### **9.3 Kommunernas syn på behovet av ett aktivitets- eller närvarokrav**

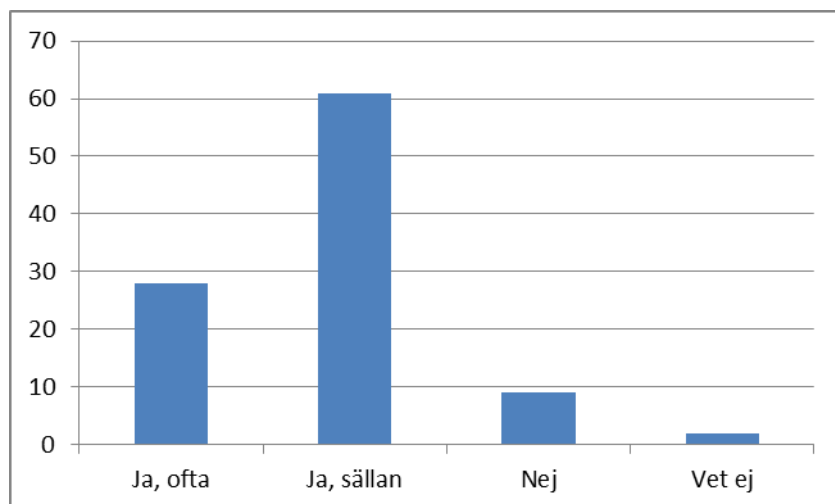
#### **9.3.1 Ett aktivitetskrav i skolförfattningarna**

Många utbildningsanordnare inom vuxenutbildningen bedömer att det förekommer att studerande inte studerar aktivt trots att de är inskrivna på en kurs.

---

<sup>27</sup> Enligt uppgifter utredningen inhämtat från CSN.

**Diagram 9.1** Svar på frågan: Förekommer det att studerande i komvux är inskrivna men inte studerar aktivt (t.ex. uteblir från lärarledda tillfällen eller inte lämnar in inlämningsuppgifter)? Andel av kommunerna (procent)



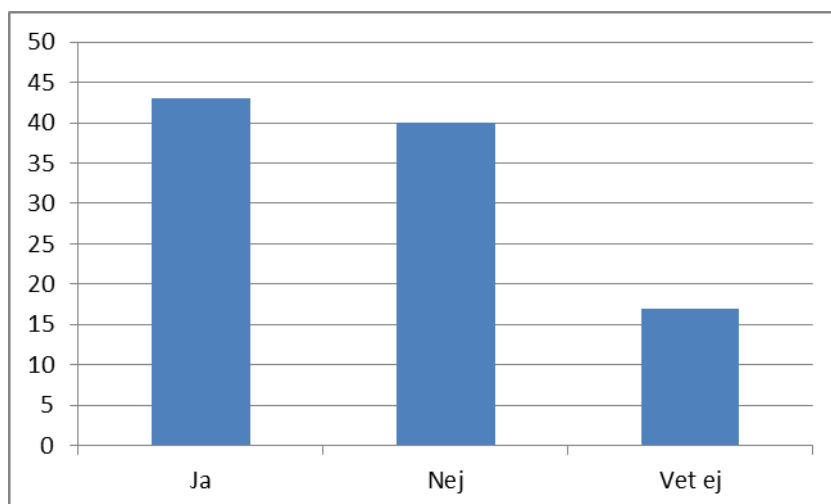
Källa: Enkät till kommunerna om grundläggande vuxenutbildning (bilaga 4).

Knappt 30 procent av kommunerna bedömer att det är vanligt förekommande att studerande uteblir eller är inaktiva. Majoriteten av kommunerna (61 procent) anger dock att detta förekommer sällan och nio procent anger att det aldrig förekommer. Utbildningsanordnare och kommuner ger alltså en delvis skiftande bild av problemet med frånvaro och inaktivitet.

De utbildningsanordnare som bedömer att det finns bekymmer med att studerande brister i närvaro eller aktivitet ser olika typer av problem med detta. I de kontakter som utredningen har haft med utbildningsanordnare anges bl.a. att studerande som inte är studieaktiva upptar studieplatser som borde erbjudas mer studiemotiverade elever. De som inte är aktiva kan också hamna i en negativ spiral där de slentrianmässigt förlänger sin studieplan med ytterligare en period istället för att inrikta sig på att försöka klara av missade kursmoment. En studerande som inte deltar aktivt påverkar också enligt flera utbildningsanordnare studiemotivationen hos de andra eleverna i studiegruppen på ett negativt sätt.

Kommunerna är splittrade i frågan om det behövs skärpta närvaro- eller aktivitetskrav i de författningar som rör komvux.

**Diagram 9.2** Svar på frågan: Ser er kommun behov av en skärpning i skolförfattningarna när det gäller krav på aktivitet för dem som studerar i komvux? Andel av kommunerna (procent)



*Källa:* Enkät till kommunerna om grundläggande vuxenutbildning (bilaga 4).

Drygt 40 procent av kommunerna anser att det finns behov av en skärpning av bestämmelserna om studieaktivitet i skolförfattningarna. En nästan lika stor andel ser inget behov av en sådan skärpning. En ganska stor andel av kommunerna är osäkra på om det behövs en skärpning eller inte. Att många har valt alternativet ”vet inte” kan indikera att frågan har varit svår att besvara, t.ex. mot bakgrund av att utformningen av ett eventuellt krav inte framgick av frågan.

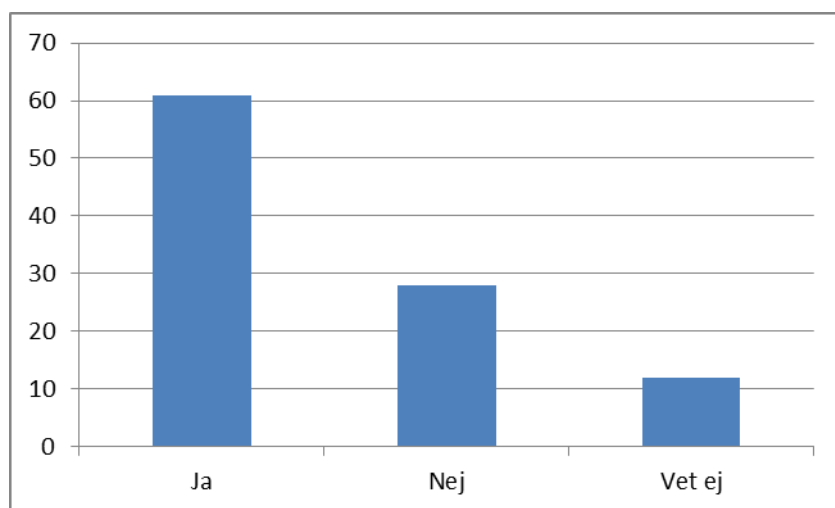
De som förespråkar skärpta bestämmelser anser att det vore lämpligt med en gradering av aktiviteten. I dag kan det upplevas som att det inte finns någon ”station på vägen” innan det beslutas att studierna har avbrutits. Några pekar också på signalvärdet av skärpta bestämmelser.

De som inte anser att det finns behov av ytterligare bestämmelser i skolförfattningarna anför ofta att man redan i dag tillämpar egna aktivitets- eller närvarokrav och att dessa aldrig blivit ifrågasatta. Andra menar att aktiviteten och närvaron följer av elevernas motivation, vilken inte anses bero på bestämmelser om närvaro eller aktivitet.

### 9.3.2 En tydligare koppling mellan studieaktivitet och studiemedel

När det gäller kopplingen mellan studieaktivitet och rätten till studiemedel är resultaten från utredningens kommunenkät mer entydiga än när det handlar om att införa ett aktivitetskrav i skolförfattningarna.

**Diagram 9.3** Svar på frågan: Anser er kommun att det bör finnas en tydligare koppling mellan bristande studieaktivitet och utbetalning av studiemedel? Andel av kommunerna (procent)



Källa: Enkät till kommunerna om grundläggande vuxenutbildning (bilaga 4).

Hela 61 procent av de svarande kommunerna förordar en tydligare koppling mellan studieaktiviteten och rätten till studiemedel. En betydligt mindre andel, 28 procent, är emot detta. De som förordar en tydligare koppling anser ofta att ekonomiska incitament kan få en positiv effekt på studieaktiviteten. De som är negativa anser att det redan finns goda möjligheter att rapportera studerande till CSN. Några anger att de inte vill bli mer inblandade i de studerandes studieekonomi än de redan är.



## 9.4 Principiella för- och nackdelar med ett nytt krav

### 9.4.1 Fördelar – aktiva studier är en förutsättning för måluppfyllelse

Det huvudsakliga skälet att ha krav på närvaro eller studieaktivitet är att sådana krav kan uppmuntra närvaro eller god studieaktivitet, vilket i sin tur kan leda till god måluppfyllelse och därmed till en effektiv utbildning. Detta ligger i linje med utredningens övergripande uppdrag om att effektivisera studierna för studerande på grundläggande nivå.

En del kurser kan innehålla moment som är viktiga för alla att delta i och som förutsätter närvaro. Det gäller exempelvis för yrkeskurser med stora inslag av arbetsplatsförlagt lärande. Även i andra kurser – inte minst i språkkurser – är det högst sannolikt att ökad närvaro och hög studieaktivitet medför bättre studieresultat. Ökat deltagande i undervisning och andra lärandeaktiviteter kan också förväntas minska gapet mellan studerande med goda studieförutsättningar och studerande som har sämre förutsättningar och större stödbehov.

Dessa resonemang bygger på att ett aktivitets- eller närvarokrav verkligen ökar studieaktiviteten eller närvaron. Om detta vet vi förhållandevis lite och det är svårt att bedöma vilka effekter ett krav får på det aktiva deltagandet.

Ett annat skäl att införa krav på aktivitet eller närvaro är att en undervisande lärare måste ha ett tillräckligt tillförlitligt underlag i form av redovisade uppgifter, resultat från prov eller annat material som grund för betygsättningen. Delar av undervisningen kan också bygga på muntlig aktivitet i form av diskussioner och interaktion mellan elev och lärare. Då krävs att eleven är närvarande och deltar i sådana moment för att läraren ska få ett komplett underlag för betygsättning.

För att en studerande ska kunna få det stöd han eller hon behöver måste också läraren kontinuerligt bedöma den kunskapsmässiga utvecklingen. Om eleven ofta uteblir från undervisningen kan den kunskapsmässiga utvecklingen inte bedömas förrän vid ett avstämningstillfälle i form av ett prov eller någon annan redovisning. Läraren ges då inte möjlighet att avgöra om eleven är i behov av stöd i sitt lärande. Hög frånvaro eller låg aktivitet kan därmed innebära att eleven inte får det stöd i kunskapsutvecklingen som han eller hon har behov av och rätt till.

Ytterligare ett skäl att införa ett aktivitets- eller närvarokrav är att lärarens planering av lektionerna och dess innehåll påverkas negativt av att studerande inte deltar som planerat. Detta kan påverka undervisningen även för de elever som deltar på lektionerna.

Även ur ett uppföljnings- och utvecklingsperspektiv finns det goda skäl att följa upp närvaron och studieaktiviteten. Genom att följa upp närvaro och aktivitet blir det möjligt att sätta in åtgärder i tid om studerande är inaktiva. Endast om utbildningsanordnarna känner till anledningen till elevernas frånvaro eller inaktivitet finns det möjlighet att vidta åtgärder som kan bidra till att eleven kommer tillbaka till utbildningen och kan slutföra den med godkänt resultat. Utbildningsanordnarna bör redan i dag följa aktivitet och närvaro, men ett aktivitets- eller närvarokrav kan eventuellt tydliggöra behovet.

En mer direkt fördel av ett aktivitets- eller närvarokrav är att en tydligare författningsreglering kan medföra en mer likformig och rättssäker tillämpning än vad som är fallet i dag. I dag saknas i huvudsak bestämmelser om studieaktivitet eller närvaro och en precisering av innebörden av begreppen kan öka likformigheten i bedömningarna.

En fördel med att koppla ett nytt aktivitetskrav till studiemedelsystemet är att en sådan koppling innebär ett tydligt incitament för de studerande att bedriva aktiva studier. Det har visat sig att ekonomiska incitament kan få bättre effekter om de kopplas till lärandeaktiviteter, t.ex. undervisning, än till utbildningsmål, t.ex. kunskaper eller betyg.<sup>28</sup> Detta kan i så fall förväntas öka måluppfyllelsen, till gagn både för de studerande och för samhället. En annan fördel är att ett tydligare krav på aktiva studier kan bidra till att säkerställa att de som får studiemedel från samhället verkligen studerar, vilket kan förhindra felaktiga utbetalningar av studiemedel.

---

<sup>28</sup> Bettinger, E. (2008).

#### 9.4.2 Nackdelar – särskilda aktivitets- eller närvarokrav passar dåligt i en flexibel och målinriktad vuxenutbildning

En nackdel med ett aktivitets- eller närvarokrav är att det är mycket osäkert vad ett sådant krav leder till när det gäller de studerandes deltagande. Om deltagandet, aktiviteten eller närvaron inte ökar är ett sådant krav, och den extra administration det medför, överflödigt.

I samband med införandet av skollagen (2010:800) betonades vikten av att komvux erbjuds i flexibla och individualiserade former.<sup>29</sup> En nackdel med ett krav på aktivitet eller närvaro är att det på ett övergripande plan står i motsättning till en flexibel och individanpassad vuxenutbildning.

Många studerande läser utbildningen på distans eller under andra flexibla former. Under 2011 var det enligt Skolverkets statistik 20 procent av eleverna på gymnasial nivå och fyra procent av eleverna på grundläggande nivå som läste under flexibla former. Införandet av ett aktivitets- eller närvarokrav skulle, delvis beroende på hur ett sådant krav utformas, begränsa möjligheten att erbjuda utbildningen på ett flexibelt sätt. Ett renodlat närvarokrav är överhuvudtaget svårt att föreställa sig vid distansstudier.

Individualiseringen av vuxenutbildningen kan också vara svår att på ett bra sätt förena med aktivitets- eller närvarokrav. Undervisningen inom vuxenutbildningen ska individanpassas och av läroplanen framgår att det finns olika vägar att nå målen. Undervisningen kan därför aldrig utformas lika för alla. Beroende på hur ett aktivitets- eller närvarokrav utformas kommer det i större eller mindre utsträckning att medföra en ökad likriktning av undervisningen. Obligatoriska moment i en kurs innebär exempelvis en ökad likriktning av upplägg och innehåll för de studerande, särskilt om momenten genomförs vid en förutbestämd tidpunkt. Ett närvarokrav innebär i detta avseende mer styrning än ett aktivitetskrav eftersom ett krav på närvaro innebär att de studerande ska vara på plats under på förhand bestämda tider. Ett närvaro- eller aktivitetskrav kan alltså inskränka möjligheterna att lägga upp studierna på ett helt individuellt sätt.

Det validerande förhållningssätt som ska präglade vuxenutbildningen kan också vara svårt att förena med krav på aktivitet

---

<sup>29</sup> Prop. 2009/10:165.

eller närvaro. Validering har länge betonats som en naturlig del av det flexibla lärandet. Det är kunskaperna som ska bedömas, oavsett hur de har förvärvats. Ett viktigt syfte med validering är att anpassa utbildningen eller förkorta utbildningstiderna. Även inom ramen för en kurs kan läraren bedöma en elevs faktiska kunskaper och låta honom eller henne tillgodoräkna sig dessa. Denna flexibilitet kan försvåras om det införs på förhand definierade krav på aktivitet eller närvaro inom en kurs. Det innebär att det finns risk för att ett aktivitets- eller närvarokrav kan medföra att utbildningstiden blir onödigt lång.

Vidare är vuxenutbildningen en frivillig utbildning för vuxna. Även om komvux ska vara likvärdig utbildningen inom grundskolan och gymnasieskolan behöver utbildningen inte vara identisk till utformning och innehåll. I den obligatoriska skolan råder skolplikt och det finns krav på närvaro. Även i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan finns i dag en skyldighet att delta i undervisningen. Det är dock inte oproblemiskt att införa en liknande bestämmelse för vuxna. Vuxna har ofta tidigare erfarenheter och andra behov än ungdomar. De kan också ha en livssituation som förutsätter större flexibilitet i utbildningen. Vuxna kan även förväntas ta ett större eget ansvar för sina studier än ungdomar.

Många kan också förväntas nå målen för en utbildning även utan fullständig närvaro eller ett aktivt deltagande i olika former av obligatoriska moment. Studierna är målrelaterade och studerande kan med hjälp av självstudier och handledning ändå uppnå godkänt resultat. Om studerande med goda förutsättningar att bedriva självstudier tvingas närvara eller delta i många moment riskerar det att förlänga studietiden.

En fråga som måste ställas är också om det är nödvändigt att införa ett nytt aktivitetskrav. Redan i dag har utbildningsanordnarna författningsmässiga möjligheter att agera vid bristande närvaro eller aktivitet. Med grund i den s.k. treveckorsregeln finns det goda möjligheter att ha en dialog med den studerande. Många anordnare ställer också upp vissa krav och skriver kontrakt med studerande i förhållande till den bestämmelse som redan finns om att studerande som uteblir under tre veckor anses ha avbrutit utbildningen. Det finns dessutom möjligheter att tidigare än efter tre veckor anmäla till CSN att en studerande inte bedriver studier eller har avbrutit sina studier. Denna anmälan görs då med utgångspunkt

i bestämmelserna i studiestödsförfattningarna.<sup>30</sup> Att de befintliga möjligheterna inte alltid används beror antingen på att utbildningsanordnarna inte känner till de möjligheter som finns eller på deras ställningstaganden och rutiner. Det skulle därför kunna hävdas att det är mer befogat att skärpa kraven på CSN och utbildningsanordnarna att bedriva ett aktivt arbete i dessa frågor än att formulera nya krav.

En nackdel om fler studerande får indragna studiemedel vid inaktiva studier är att detta kan öka antalet studieavbrott. Som framgår av redovisningen i kapitel 7 är studerande inom komvux på framför allt grundläggande nivå en ekonomiskt utsatt studerandegrupp. Även små belopp som dras in kan äventyra studerandes möjligheter att slutföra sina studier, vilket kan leda till att antalet avbrott ökar. Även återbetalningsproblemen kan öka eftersom fler studerande kan antas få återkrav av studiemedel. I detta sammanhang ska det noteras att en ökning av antalet återkrav strider mot utredningens uppdrag att underlätta återbetalningen av lån och återkrav.

En koppling mellan ett aktivitets- eller närvarokrav och studiemedlen riskerar dessutom att leda till att studerande som klarar en kurs ändå kan få återkrav av studiemedel p.g.a. att han eller hon inte varit tillräckligt närvarande eller aktiv. Detta kommer i så fall att vara svårbegripligt och kommer sannolikt att upplevas som orättvist av den som drabbas av återkravet.

Utöver de nämnda principiella nackdelarna med ett aktivitets- eller närvarokrav finns det problem av juridisk och administrativ karaktär till vilka vi återkommer i vår bedömning nedan.

---

<sup>30</sup> Enligt 3 kap. 5 § studiestödslagen måste den studerande bedriva studier för att studiemedel ska lämnas. Enligt 6 kap. 10 § studiestödsförordningen ska läroanstalten lämna uppgifter om studieaktivitet till CSN.

## 9.5 Ett krav på aktivt deltagande som kopplas till studiemedlen

**Utredningens förslag:** Ett aktivitetskrav införs i skollagen. En elev i kommunal vuxenutbildning ska delta aktivt i undervisningen. En elev som inte deltar aktivt i undervisning, är att anse som inaktiv. Ett beslut att en elev är inaktiv fattas av rektorn. Ett sådant beslut kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. I förordningen om vuxenutbildning ges Skolverket ett bemyndigande att meddela föreskrifter om hur en kurs kan förenas med krav på studieaktivitet och de ytterligare föreskrifter som behövs om studieaktivitet.

Bestämmelser införs i studiestödsförfattningarna som anknyter till det aktivitetskrav som föreslås i skollagen. En studerande som inte är att anse som aktivt deltagande enligt skollagen ska inte heller anses bedriva studier i studiestödslagets mening. Av detta följer att inga studiemedel ska utgå för den aktuella kursen under denna tid. CSN får meddela föreskrifter om beräkningen av studiemedel för studerande som inte deltar aktivt. Beslut om studiemedel kan, som i dag, överklagas till Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS).

**Utredningens bedömning:** Nackdelarna med att införa ett aktivitets- eller närvarokrav i enlighet med utredningens förslag är fler och mer tungt vägande än de möjliga fördelarna. Utredningen kan inte heller se några andra modeller för ett aktivitets- eller närvarokrav som omfattar alla studerande i kommunal vuxenutbildning, där fördelarna kan anses överväga nackdelarna. Istället förordar utredningen att det genomförs en satsning på information om de befintliga möjligheterna för utbildningsanordnarna att anmäla till CSN att studerande med studiemedel inte bedriver studier.

### 9.5.1 En förklaring av utredningens förslag och bedömning

Utredningens uppdrag är att föreslå ett aktivitets- eller närvarokrav och hur ett sådant kan kopplas till studiemedelssystemet. Utredningen har prövat olika modeller för ett aktivitetskrav. Ingen av de möjligheter vi har prövat innebär dock, enligt vår bedömning,

att fördelarna med att införa ett aktivitetskrav överväger nackdelarna. I detta avsnitt presenterar vi ändå – i enlighet med uppdraget – en modell för ett aktivitetskrav som kopplas till studiemedelssystemet. Därefter redovisar vi våra huvudsakliga invändningar mot den modell vi själva redovisar.

### **9.5.2 Ett aktivitetskrav är möjligt – inte ett närvarokrav**

#### **Ett närvarokrav är omöjligt**

I det fall ett aktivitets- eller närvarokrav ska införas gör utredningen bedömningen att endast ett aktivitetskrav är lämpligt. Ett närvarokrav bedömer vi däremot inte lämpligt, eller ens möjligt, att införa. Ett närvarokrav är dels oförenligt med distansstudier och skulle dels allt för mycket motverka ett flexibelt och individuellt upplägg av vuxenutbildningen.

#### **Inaktivitet blir ett mellanting mellan aktiva studier och avbrott**

Utredningens bedömning är att den möjlighet som finns att införa ett nytt, kompletterande krav på närvaro eller aktivitet är att införa ett mellanting mellan aktiva studier och studieavbrott. Under tid då den studerande inte deltar aktivt i undervisningen, men ännu inte kan anses ha avbrutit studierna, ska han eller hon anses vara inaktiv. Någon sanktionsmöjlighet för inaktivitet finns inte inom utbildningssystemet utöver den nuvarande bestämmelsen om avbrott i studierna efter tre veckor. Bestämmelsen om ”aktivt deltagande” bör dock kunna ses som en signal till de studerande att de måste delta aktivt i den undervisning som anordnas. Aktivitetskravet kan också, vilket vi återkommer till nedan, kopplas till studiemedelssystemet.

#### **Alternativet med en kortare tidsfrist för avbrott har förkastats**

Ett alternativ till att införa ett helt nytt aktivitetskrav är att förkorta tiden för när studierna ska anses ha avbrutits, dvs. att ändra den nya treveckorsgräns som infördes den 1 juli 2012.<sup>31</sup> En sådan lösning kan inte helt anses motsvara ett aktivitetskrav, men skulle

---

<sup>31</sup> 7 kap. 1 § förordningen om vuxenutbildning.

ligga mycket nära ett sådant krav. Om tiden kortas till en vecka skulle det ge mycket litet utrymme för inaktivitet. En studerande som under en vecka uteblir från undervisningen utan att meddela sig skulle anses ha avbrutit utbildningen. En sådan ändring skulle kunna kopplas till studiemedelssystemet utan hinder eftersom en vecka är den kortaste tid som det kan beräknas ett studiemedelsbelopp för. En studerande som uteblir under en vecka har därmed avbrutit utbildningen och blir då även utan studiemedel för tiden efter avbrottet.

Problemet med denna lösning är att en vecka är en mycket kort tid och att sanktionen – att den studerande anses ha avbrutit studierna och skrivs ut från utbildningen – inte kan anses stå i proportion till att någon uteblivit från kanske bara så lite som ett eller två lektionstillfällen eller motsvarande. Det går inte heller att säga att den som uteblir under så kort tid inte kan uppnå målen för kursen. En ”enveckasregel” skulle istället riskera att komplicera för de studerande och att förlänga studietiderna. I sammanhanget är det viktigt att erinra om att utredningens uppdrag om ett aktivitetskrav avser hela vuxenutbildningen, dvs. även den gymnasiala nivån. På den gymnasiala nivån är det inte ovanligt att studerande bedriver fritidsstudier med låg omfattning. Dessa studerande hade alltså också riskerat att skrivas ut från utbildningen efter att ha uteblivit från enstaka moment i undervisningen. Utredningen har inte funnit att detta är en lämplig lösning.

### **9.5.3 Ett krav på aktivt deltagande kan införas i skollagen**

#### **Bestämmelser kan införas i skolförfattningarna**

Det kan diskuteras i vilken författning ett aktivitetskrav bör regleras. Utredningens förslag innebär att det införs ett krav på aktivt deltagande i undervisningen men att detta krav inte kopplas till någon ny sanktionsmöjlighet inom utbildningssystemet. En studerande ska dock även fortsatt anses ha avbrutit utbildningen om han eller hon uteblivit under mer än tre veckor i följd. Ett aktivitetskrav skulle därmed kunna leda till att fler studerande anses ha uteblivit från undervisningen i tre veckor och att fler därmed kommer att anses ha avbrutit sina studier. Effekter inom ramen för studiemedelssystemet är dock den tyngsta sanktionen för den som är inaktiv i sina studier.



Att den viktigaste följden av inaktivitet är indragna studiemedel skulle kunna tala för att en ny bestämmelse om studieaktivitet enbart förs in i studiestödsförfattningarna och inte i skolförfattningarna. En sådan lösning är dock inte möjlig för utredningen att föreslå eftersom det i utredningens tilläggsdirektiv anges att utredningen ska "föreslå hur aktivitets- och närvarokrav inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå bör utformas". Därutöver ska utredningen se över möjligheten att tydligare koppla studiemedelssystemet till studieaktivitet. Direktiven talar alltså tydligt för att ett aktivitets- eller närvarokrav ska omfatta samtliga studerande.

Ett skäl för parallella bestämmelser i skol- och studiestödsförfattningarna är också att det kan anses tveksamt att CSN i sitt regelverk har bestämmelser som påverkar skolornas möjligheter att lägga upp sina utbildningar. Ett krav som formuleras i studiestödsregelverket tenderar inte heller att uppfattas som lika bindande av utbildningsanordnarna som krav som finns föreskrivna i skolförfattningarna. Statskontoret har exempelvis riktat kritik mot de nuvarande reglerna som finns i studiestödsförfattningarna. Statskontoret har bl.a. föreslagit att utbildningsanordnarnas ansvar för att förse CSN med uppgifter bör förtydligas i de lagar och förordningar som styr respektive utbildningsform. Detta skulle enligt Statskontoret ge större tyngd åt uppgiftsskyldigheten än om denna enbart regleras i studiestödslagen och studiestödsförordningen.<sup>32</sup>

Ett aktivitetskrav som enbart finns i studiestödsförfattningarna kan dessutom, som i dag, se annorlunda ut än det krav som finns i skolförfattningarna. Om det inte införs en bestämmelse om aktivitet i skolförfattningarna skulle där bara finnas den nuvarande treveckorsregeln. Som beskrivs ovan anser många kommuner och utbildningsanordnare att denna regel har företräde framför en alternativ definition av studieaktivitet i studiestödsregelverket. Sådan bristande överensstämmelse mellan olika regelverk kan skapa förvirring. Med parallella bestämmelser och en hänvisning dem emellan skapas enhetlighet.

Utöver de nämnda skälen att låta studiestödet följa av bestämmelser i skolförfattningarna tenderar tillsynen att fungera sämre när det gäller regler i studiestödsförfattningarna som ska hanteras av utbildnings-

---

<sup>32</sup> Statskontoret (2009a).

anordnarna. Det kan t.ex. upplevas som oklart om det är CSN eller Skolinspektionen som ska kontrollera att skolorna rapporterar i enlighet med bestämmelserna. Om reglerna finns i skolförfattningarna faller det tydligt på Skolinspektionens ansvar att följa upp skolornas bedömning och rapportering.

### Den studerande ska aktivt delta i undervisningen

Det aktivitetskrav som införs i skollagen bör vara av generell karaktär. Utredningens förslag till utformning innebär att en elev i komvux ska delta aktivt i undervisningen. En elev som inte deltar aktivt i undervisning, ska anses vara inaktiv. Det är rektorn som beslutar om en elev är att anse som inaktiv. Någon närmare definition av vad som avses med att delta aktivt bör inte anges i skollagen. Istället föreslår utredningen att Skolverket får meddela föreskrifter om krav på studieaktivitet på en kurs och de ytterligare föreskrifter som behövs om studieaktivitet.

Eftersom utbildningen ska utformas efter varje elevs förutsättningar och behov är det svårt att ställa upp en uttömmande nationell definition av aktivitetsbegreppet. Aktivitetskraven bör kunna definieras olika beroende på kursernas innehåll, upplägg och omfattning. I de föreskrifter som Skolverket får i uppgift att meddela är en tänkbar möjlighet att studieaktivitet definieras genom en uppräkningslista av olika alternativa exempel på ett aktivt deltagande, t.ex. en redovisning av genomförda inlämningsuppgifter, deltagande i prov, aktivitet på lärportaler eller lärplattformar, kontakt med handledare, närvaro på praktik eller närvaro vid klassrumsundervisning.

Med utgångspunkt i det nya aktivitetskravet i skollagen och i de föreskrifter Skolverket meddelar, ska rektorn sedan besluta om en elev är att anse som inaktiv. Utredningen bedömer att ett beslut om inaktivitet måste kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd, trots att ett beslut om inaktivitet inte har någon verkan i förhållande till elevens studiegång. En elev kan anses vara inaktiv för att sedan återvända till studierna innan den s.k. treveckorsregeln blir tillämplig och avsluta kursen som planerat utan återverkningar. Beslutet om inaktivitet har i sig således ingen rättsverkan. Mot harmlösa beslut krävs i regel inte en överklagandemöjlighet. Däremot för elever som får studiemedel innebär ett sådant beslut, vilket vi återkommer till nedan, att CSN fattar ett beslut om

studiemedel som baseras på beslutet om att den studerande är att anse som inaktiv. Elevens studiemedel dras in och eleven kan bli återbetalningsskyldig. I denna kontext kan inte ett beslut om inaktivitet anses som harmlöst. Behov av att kunna få beslutet prövat av en högre instans måste anses föreligga då vissa elever kan drabbas av ekonomiska återverkningar till följd av beslutet.

#### 9.5.4 Studiemedlens koppling till aktivitetskravet

##### Bestämmelser i studiestödsförfattningarna

Redan i dag finns det, vilket har redogjorts för ovan, krav på att studerande ska bedriva studier för att ha rätt till studiemedel. CSN har i allmänna råd uttalat att det är upp till utbildningsanordnarna att definiera vad som ska avses med att bedriva studier.<sup>33</sup>

I den mån man ytterligare vill trycka på vikten av aktiva studier har vi ovan redovisat hur ett aktivitetskrav kan införas i skollagen. Ett nytt aktivitetskrav i skollagen, där aktivitetsbegreppet definieras i Skolverkets föreskrifter, kan kopplas till studiemedelsystemet. Regler för studiemedelskonsekvenserna av inaktivitet måste då finnas i studiestödsförfattningarna. Dessa konsekvenser bör dock vara en direkt följd av en tillämpning av regler i skolförfattningarna. Genom en sådan hänvisning från reglerna om studiemedel till de författningar som styr utbildningen, undviks olika tillämpning. Den som enligt skollagens bestämmelse inte deltar aktivt i undervisningen ska alltså inte heller anses bedriva studier i studiestödslagens mening.

##### Inaktivitet innebär en förlorad rätt till studiemedel på kursen

Det är inte helt enkelt att hitta lämpliga och hanterliga studiemedelsföljder av inaktivitet. I huvudsak kan man tänka sig två alternativ, antingen reducerade studiemedel för den som inte är tillräckligt aktiv, eller att rätten till studiemedel går förlorad under tid då den studerande är inaktiv.

---

<sup>33</sup> Trots detta är det alltså vanligt att utbildningsanordnarna rapporterar till CSN först sedan en studerande har avbrutit en eller flera kurser i enlighet med 7 kap. 1 § förordningen om vuxenutbildning. Många tycks inte känna till den möjlighet som finns att, med utgångspunkt i en tolkning av bestämmelserna i studiestödsförfattningarna, anmäla att en elev inte bedriver studier tidigare än efter tre veckor.

Mot bakgrund av att studiemedel får lämnas för *varje vecka då den studerande bedriver studier* så skulle det vara motsägelsefullt om en studerande som är inaktiv ska kunna få studiemedel. Det är inte logiskt med någon form av lågaktiva studier som ger rätt till studiemedel. Att definiera olika nivåer av studieaktivitet skulle dessutom leda till mycket svåra gränsdragningar. Av detta skäl utesluter utredningen att det ska finnas olika aktivitetsnivåer. Ur studiemedelssynpunkt bör bara aktiva studier ge rätt till studiemedel – i annat fall kan den studerande inte anses bedriva sådana studier som ger rätt till studiemedel, även om han eller hon inte har skrivits ut från kursen eller delkursen.

En annan fråga är om aktiviteten ska bedömas sammantaget för varje studerande eller kursvis. En sammantagen bedömning för varje studerande skulle innebära att den studerande måste vara inaktiv på samtliga kurser som han eller hon läser för att studiemedlen ska påverkas, alternativt att inaktivitet på en kurs kan leda till att rätten till studiemedel även går förlorad för övriga kurser.

Om det krävs inaktivitet på samtliga kurser för att studiemedlen ska påverkas skulle förhållandevis få studerande få indragna studiemedel. Ett problem med en sådan lösning är att den skulle stå i strid med den kursbaserade vuxenutbildningen. Att överlåta på utbildningsanordnarna att göra en sammantagen bedömning för en studerande är inte rimligt eller möjligt bl.a. med anledning av att många studerande studerar parallellt på olika kurser, olika utbildningsnivåer och hos olika utbildningsanordnare. Med en sådan bestämmelse skulle CSN vara tvungen göra en sammanvägd bedömning. Vi anser dock att det inte är lämpligt att ett aktivitetskrav ska avse samtliga kurser en studerande läser, framför allt p.g.a. att ett sådant system inte överensstämmer med den kursbaserade utbildningssituationen.

Utredningen bedömer vidare att det är olämpligt och ogörligt att inaktivitet på en kurs ska leda till att rätten till studiemedel går förlorad även vad gäller de övriga kurser som den studerande eventuellt läser. En person som är inaktiv på en kurs kan ändå studera på t.ex. heltid eller på 75 procent av heltid på andra kurser. Att frånta en sådan studerande rätten till studiemedel för de kurser där han eller hon faktiskt studerar aktivt är inte lämpligt och ett sådant förfarande skulle även möta tydliga rättsliga svårigheter.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Här kan noteras att detta förfarande är det som gäller för gymnasiestuderande med studie-  
hjälp, där enstaka timmars upprepad frånvaro i ett ämne kan leda till att den studerande blir

I det fall ett aktivitetskrav ska införas som påverkar rätten till studiemedel är utredningens uppfattning att detta måste ske kursvis och med utgångspunkt i kalendertid. En studerande som inte är aktiv i tillräcklig omfattning bör förlora rätten till studiemedel för en viss kurs under en viss tid. Denna tid måste omfatta minst en vecka, vilket är den minsta tidsenheten i studiemedelssystemet för beräkning av ett belopp. Detta innebär att rapporteringen av inaktivitet i praktiken måste göras på ungefär samma sätt som den avbrottsrapportering som sker i dag. Utbildningsanordnaren rapporterar en start för inaktivitetsperioden och en tidpunkt för när aktiva studier eventuellt återupptas. Under denna tid har den studerande inte rätt till studiemedel för den aktuella kursen. Det är viktigt att konsekvenserna i studiemedelssystemet, dvs. beräkningen av studiemedelsbeloppen, står i proportion till frånvaron på den aktuella kursen. Studiemedlen bör minska med ett belopp som motsvarar frånvaron från den aktuella kursen. Utredningen föreslår att CSN får meddela föreskrifter för en sådan beräkning.

Att aktiviteten måste bedömas för en viss kalendertid kommer sannolikt att medföra tillämpningsproblem. Tolkningsproblem kan t.ex. uppstå om en studerande är ojämnt studieaktiv. Svåra bedömningssituationer kommer att uppstå hos såväl utbildningsanordnarna som hos CSN. Särskilt svårt kan det vara att räkna ut vilka studiemedelsbelopp en studerande har rätt till vid kortare tider av inaktivitet på enstaka kurser. Rättstillämpningen bör dock utvecklas i praxis. Beslut om studiemedel kan överklagas till ÖKS, vilket givetvis även kommer att gälla den beräkning av studiemedelsbeloppen som följer av en rapport om inaktivitet.

---

av med studiehjälpen i sin helhet. Skillnaden mellan studiehjälp för studerande i gymnasieskolan och studiemedel för olika former av vuxenstudier är dock bl.a. att studiehjälp enbart ges för heltidsstudier. En studerande som inte är aktiv i ett ämne kan då med viss logik anses studera på deltid, varvid rätten till studiehjälp upphör. Vuxenutbildningen är dock en mer flexibel utbildningsform där de studerande kan läsa under olika tid och med olika studieomfattning.

## Rapportering och kontroll

*Styrkande och kontroller hanteras även fortsatt av CSN*

Studiemedel får betalas ut endast om det är styrkt att den studerande bedriver de studier för vilka studiemedlen har beviljats. Det finns olika sätt att kontrollera studieaktiviteten och denna kan kontrolleras med olika frekvens. CSN avgör när det kan anses visat att studier bedrivs i enlighet med studiemedelsbeslutet och hur det ska gå till när studierna styrks. Hur styrkandet och dagens kontroller ser ut i praktiken har beskrivits ovan.

Ett förtydligt aktivitetskrav bör enligt utredningens mening inte åtföljas av några detaljerade bestämmelser om frekvensen på ett styrkande av studieaktiviteten eller på utformningen av detta styrkande. Dessa frågor bör även fortsatt överlåtas till CSN som måste väga kontroller och rutiner mot rättssäkerhetskrav och risker för felaktiga utbetalningar, under beaktande av de administrativa insatser som krävs.

*Dagens uppgiftsskyldighet är tillräcklig*

Uppgifter om studiemedelstagarnas studieaktivitet måste alltid komma från antingen den studerande eller från utbildningsanordnaren. Både studerande och utbildningsanordnare har en uppgiftsskyldighet gentemot CSN. Läroanstalternas uppgiftsskyldighet till CSN omfattar studieaktivitet. Utredningen bedömer att nuvarande 6 kap. 10 § studiestödsförordningen (2000:655) är tillräcklig även vid införandet av ett nytt aktivitetskrav.

*All inaktivitet bör rapporteras*

De rapporter om inaktivitet som utbildningsanordnarna kommer att lämna till CSN bör omfatta även sådan inaktivitet som ger rätt till studiemedel, dvs. inaktiva studier på grund av egen eller barns sjukdom, samt vid vård av anhörig. När en utbildningsanordnare rapporterar till CSN att en studerande inte är aktivt studerande kontrollerar CSN om det finns av Försäkringskassan godkända sjukperioder eller om det har inkommit någon anmälan om vård av barn eller anhörig. I dessa fall har den studerande rätt att behålla sina studiemedel under den inaktiva perioden. Anledningen att

skolorna måste rapportera även frånvaroperioder då den studerande exempelvis är sjuk, är att det är olämpligt att ha två instanser – både utbildningsanordnaren och CSN – som bedömer rätten till studiemedel. Dessutom finns det stor risk för att studerande annars bara skulle vända sig till sin skola, och inte till Försäkringskassan eller CSN, för att anmäla sjukdom eller vård av barn och anhörig. Det skulle innebära att den studerande går miste om det sjukförsäkringsskydd som finns inom ramen för studiemedelssystemet.<sup>35</sup> Utredningen bedömer att det inte vore rättssäkert med en ordning där utbildningsanordnarna avstår från att rapportera in inaktivitet om den studerande är sjuk eller vårdar barn eller anhörig.

### 9.5.5 En samlad beskrivning av hanteringen av inaktivitet och rapportering

För att ge en bild av hur den modell för hur det aktivitetskrav som utredningen föreslår skulle fungera i praktiken presenterar vi här en översiktlig genomgång av hur det skulle kunna se ut om en studerande inte deltar aktivt i utbildningen.

Enligt utredningens förslag införs det en ny bestämmelse i skollagen om att en elev måste delta aktivt i undervisningen. Skolverket ges i uppdrag att utforma föreskrifter om detta. Skolans tolkning av Skolverkets föreskrifter bör meddelas till de studerande så att dessa får kunskap om vilka krav på aktivitet som ställs.

En studerande som inte aktivt deltar i undervisningen i enlighet med skolans tolkning av bestämmelserna kan, efter beslut av rektorn, anses vara inaktiv. För att rättsäkerheten ska upprätthållas och för att det ska vara möjligt för de studerande att få utbildningsanordnarens bedömning av studieaktiviteten överprövad måste frånvaron och inaktiviteten också dokumenteras av skolorna. Beslutet har ett signalvärde i förhållande till enskild, men får ingen omedelbar effekt i studiesituationen. Den studerande kan även fortsatt vara studerande på kursen och bedömas ha förutsättningar att klara målen. Om den studerande uteblir i tre veckor ska han eller hon dock, precis som i dag, anses ha avbrutit utbildningen. Den studerande kan överklaga ett beslut om inaktivitet till Skolväsendets

---

<sup>35</sup> Vid egen sjukdom, vård av barn eller anhörig räknas studiemedelsveckorna bort vid en beräkning av det maximala antalet veckor och veckorna under sjuk- eller vårdperioden räknas bort när krav ställs på avklarade studieresultat. Dessutom har studerande som tar lån även rätt till avskrivning av de studielån som tas fr.o.m. den 31 sjukdagen.

överklagandenämnd. Eftersom ett beslut inte har någon betydelse för elever utan studiemedel torde detta i praktiken bara bli aktuellt för de elever som har studiemedel.

Utbildningsanordnaren är skyldig att anmäla studerande med studiemedel som inte deltar aktivt till CSN. Detta kan utbildningsanordnaren göra när rektorns beslut att en studerande är inaktiv har vunnit laga kraft. Av 29 kap. 11 § skollagen följer att i ärenden där beslut får överklagas enligt 28 kap. skollagen ska 23–25 och 30 §§ i förvaltningslagen (1986:223) tillämpas. Detta innebär att rektorns beslut att en elev är anse som inaktiv vinner laga kraft tre veckor efter det att beslutet har kommit eleven till handa.<sup>36</sup>

När CSN får beslutet från utbildningsanordnaren ska detta sannolikt kommuniceras med den studerande. CSN kan samtidigt pröva om studiestödet ska hållas inne eller lämnas med ett lägre belopp om det finns sannolika skäl att anta att rätten till studiestöd har upphört eller att studiestödet kommer att minskas.<sup>37</sup> CSN fattar sedermera ett nytt studiemedelsbeslut. I samband med detta gör CSN ingen prövning i sakfrågan om en elev ska anses aktiv eller inaktiv. CSN:s beslut innebär enbart att en ny beräkning görs av studiemedelsbeloppet utifrån rektorns beslut alternativt, om beslutet överklagats, utgången i Skolväsendets överklagandenämnd. Denna beräkning tar sin utgångspunkt i att den studerande inte anses ha bedrivit studier på en viss kurs under en viss tid och då inte heller haft rätt till studiemedel för den aktuella kursen under denna tid. Den studerande har möjlighet att överklaga ett beslut om indragna studiemedel till ÖKS. Även ett eventuellt beslut om återkrav av studiemedel kan överklagas till ÖKS. Inte heller ÖKS kommer dock att pröva frågan om inaktivitet, dvs. rektorns eller Skolväsendets överklagandenämnds beslut om inaktivitet.

---

<sup>36</sup> I skollagen finns bestämmelser om att vissa av rektorns beslut ska gälla omedelbart. Sådana beslut måste dock anses vara av en annan karaktär. Dessa avser beslut i ärenden som rör t.ex. säkerhet och hälsa. Ett beslut om inaktivitet skulle eventuellt kunna få stora konsekvenser för den enskilde. Då det inte finns någon motpart med ett skyddsintresse, så som det finns i frågor som rör säkerhet och hälsa, finns det inget som motiverar att ett beslut om inaktivitet ska gälla omedelbart.

<sup>37</sup> Enligt 6 kap. 3 a § studiestödslagen.



### 9.5.6 Nackdelarna med det lämnade förslaget överväger fördelarna

#### Utredningen avråder från att införa ett nytt aktivitetskrav

Utredningen redogör i avsnitt 9.4 för både principiella för- och nackdelar med ett aktivitetskrav. Utredningens samlade bedömning är att nackdelarna överväger fördelarna. Av detta följer att utredningen avråder från att införa det aktivitetskrav som utredningen i enlighet med direktiven föreslår.

#### De principiella nackdelarna väger tungt

De principiella nackdelarna med ett aktivitetskrav som utredningen redovisar i avsnitt 9.4 är tungt vägande. Framför allt är det risken för att ett aktivitetskrav menligt kommer att påverka möjligheterna att lägga upp utbildningarna på ett individuellt och flexibelt sätt som oroar utredningen. Om dessa möjligheter inskränks finns det stora risker för att ett aktivitetskrav kommer att leda till längre studietider, inte tvärtom.<sup>38</sup>

Vuxna kan även förväntas ta ett större eget ansvar för sina studier än ungdomar. I detta ansvar måste även rymmas att en elev inom komvux själv kan göra en bedömning av i vilken utsträckning han eller hon t.ex. kan arbeta utan att kompromissa de studieresultat han eller hon vill uppnå. Ett aktivitetskrav strider mot principen att det är målen med studierna som är det viktiga och att den studerande, med adekvat stöd, ansvarar för att målen nås.

Särskilt studerande inom komvux på grundläggande nivå är mycket ekonomiskt sårbara. Även en mindre ekonomisk försämring, t.ex. till följd av en kortare tids inaktivitet, kan menligt påverka dessa studerandes möjligheter att fullfölja studierna. Antalet studieavbrott av ekonomiska skäl riskerar att öka.

---

<sup>38</sup> Som utredningen redogör för i kapitel 7 hade 39 procent av de heltidsstuderande eleverna på grundläggande nivå och 72 procent av eleverna på gymnasial nivå inkomst av tjänst eller näringsverksamhet. För många är det alltså en förutsättning att kunna kombinera studierna med ett arbete. Om denna möjlighet inskränks genom ett aktivitetskrav finns det stora risker för att måluppfyllelsen minskar. Många studerande har goda möjligheter att uppnå studiemålen även utan att uppvisa aktivt deltagande i olika moment o.d.

### Rättsliga problem med utredningens förslag

Ett uppenbart och allvarligt problem med ett nytt aktivitetskrav som omfattar samtliga studerande i komvux är att en elev kan anses vara inaktiv enligt skollagen utan att det får några konsekvenser för deltagandet i utbildningen. Eleven fortsätter att vara elev och bedriver studier enligt skollagen eftersom den studerande inte har avbrutit studierna. Det har inte heller fattats något beslut om att studierna ska upphöra (underförstått kan ”tillfredställande framsteg” anses göras).

Ett generellt aktivitets- eller närvarokrav inom vuxenutbildningen ligger alltså inte i linje med andra bestämmelser i skolförfattningarna. Det finns därför stor risk för att det kommer att vara oklart vad inaktivitet egentligen innebär i förhållande till bestämmelsen om att den som uteblir från studierna under tre veckor anses ha avbrutit utbildningen och i förhållande till bestämmelsen att utbildningen ska upphöra om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig innehållet eller annars inte gör tillfredsställande framsteg. Ett aktivitetskrav för samtliga elever inom vuxenutbildningen blir ett mellanting mellan de nuvarande bestämmelserna om utbildningens upphörande och aktiva studier. Detta blir inkonsekvent och rörigt. Som vi redogör för ovan finns det dock som utredningen ser det inget annat rimligt alternativ som undviker dessa inkonsekvenser i lagstiftningen.

Det är också ett problem att ett beslut om inaktivitet inte får någon betydelse för hälften av de studerande. Att ha bestämmelser utan direkta sanktionsmöjligheter kan anses tveksamt. Det är också orimligt att rektorerna ska fatta beslut som inte har någon saklig verkan, samt att dessa beslut ska kunna överklagas. Utredningen ser dock inte något alternativ till att det måste fattas beslut om inaktivitet och att dessa måste vara överklagbara.

### Administrativa problem med utredningens förslag

Den modell för ett aktivitetskrav som skisseras ovan får stora administrativa följder. Framför allt är det utbildningsanordnarna som kommer att få nya uppgifter med dokumentation och beslutsfattande om inaktivitet. Även Skolväsendets överklagandenämnd kommer att få in fler ärenden. Denna hantering kan anses orimlig

mot bakgrund av att ett beslut om inaktivitet för många studerande inte kommer att få någon saklig verkan.

Även CSN kommer att få en ökad belastning genom den komplicerade beräkning av studiemedelsbelopp som måste göras vid en rapport om att en studerande är inaktiv under en viss tid. Mot bakgrund av att besluten om inaktivitet inte föranleder en ändring av studiemedelsbeloppen förrän beslutet vunnit laga kraft, blir processen dessutom utdragen. I de flesta fall torde studiemedlen redan ha hunnit betalas ut. Antalet återkrav kommer då att öka. Genom det utdragna förfarandet finns det också stor risk för att aktivitetskraven inte kommer att få den roll som drivkraft för aktiva studier som är avsedd.

### Utredningens sammantagna bedömning om ett aktivitetskrav

Utredningens sammantagna bedömning är att nackdelarna med att införa ett aktivitetskrav för samtliga studerande i komvux överväger fördelarna. Risker för minskat utrymme för individualisering, den kraftigt ökade administrativa bördan och den komplicerade lagstiftningslösningen kan enligt utredningens bedömning inte uppvägas av den förhållandevis osäkra möjligheten att studerande blir mer aktiva i sina studier.

För att på ett enklare sätt uppmuntra aktiva studier förordar utredningen istället ett användande av de redan befintliga möjligheterna för skolorna att meddela att studerande med studiemedel inte bedriver studier i studiestödslagets mening. Vi redogör i avsnitt 9.6 nedan om möjliga åtgärder för en ökad rapportering.

## 9.6 Åtgärder för en skärpt inrapportering till CSN

**Utredningens bedömning:** Det förekommer i dag knappast någon underrapportering av antalet studieavbrott i förhållande till den faktiska situationen. Enligt vår bedömning finns det därmed inte heller skäl att försöka skärpa inrapporteringen på denna punkt.

Om det *inte* införs ett nytt aktivitetskrav kan det finnas skäl att uppdra åt CSN att informera utbildningsanordnarna om de möjligheter som redan finns att rapportera att studerande inte

bedriver studier. I ett sådant uppdrag bör även ingå att verka för att all rapportering ska ske utan dröjsmål.

Om det införs ett nytt närvaro- eller aktivitetskrav bör Skolinspektionen och CSN ges i uppdrag att implementera och följa upp detta. Även i ett sådant uppdrag bör ingå att verka för att all rapportering ska ske utan dröjsmål.

### 9.6.1 Ingen underrapportering av antalet studieavbrott

Att någon form av avbrott läsåret 2011/12 rapporterades för 56 procent av de studerande med studiemedel (se ovan) tyder enligt utredningens bedömning inte på underrapportering. Skolverket redovisar i sin avbrottsstatistik att drygt 40 procent av samtliga studerande i komvux under ett år avbryter någon kurs.<sup>39</sup> Det är rimligt att andelen som avbryter någon kurs är högre bland studiemedelstagarna än bland samtliga studerande eftersom de som har studiemedel läser fler kurser än genomsnittligt. Dessutom är det rimligt att rapporterna till CSN är fler än antalet avbrott som redovisas av Skolverket eftersom det enligt studiestödsregelverket är möjligt för utbildningsanordnarna att ställa upp andra kriterier för rätten till studiemedel än den treveckorsgräns som finns uppställd i förordningen om vuxenutbildning och som ligger till grund för Skolverkets uppgifter. Mot bakgrund av den otydlighet som finns i regelverket är det också troligt att många utbildningsanordnare väljer att rapportera kursavbrott istället för inaktiva studier.

### 9.6.2 Det finns möjligheter till skärpt inrapportering

Statskontoret redovisade i sin granskningsrapport *Rätt men ändå fel – en granskning av Centrala studiestödsnämndens arbete för att förhindra felaktiga utbetalningar*<sup>40</sup> att det kom in orimligt få rapporter om bristande studieaktivitet höstterminen 2007. Vår bedömning är att det finns flera skäl till att förhållandevis få rapporter om bristande studieaktivitet kommer in till CSN. En orsak är att CSN:s allmänna råd om att utbildningsanordnarna kan definiera vad som ska avses med att bedriva studier har fått dåligt genomslag.

<sup>39</sup> Skolverket (2012e).

<sup>40</sup> Statskontoret (2009a).

CSN har inte heller marknadsfört denna möjlighet eller möjligheten att rapportera inaktivitet. Många utbildningsanordnare tycks göra bedömningen att en rapport till CSN måste överensstämma med ett avbrott enligt förordningen om vuxenutbildning (treveckorsregeln). Ett annat skäl till den låga rapporteringen är att en rapport om inaktivitet inte med säkerhet får någon effekt på studiemedlen. Sådana rapporter måste först utredas av CSN innan myndigheten kan bedöma om den studerande har rätt till studiemedel eller inte.

Som ett alternativ till ett nytt aktivitetskrav skulle åtgärder kunna vidtas för att öka inrapporteringen av kurs- och studieavbrott. Mot bakgrund av de uppgifter utredningen har inhämtat från CSN gör utredningen dock bedömningen att det i dag knappast förekommer en underrapportering av antalet studieavbrott i förhållande till den faktiska situationen. Enligt vår bedömning finns det därmed inte heller skäl att försöka öka avbrottsrapporteringen.

Om det *inte* införs ett nytt aktivitetskrav som kopplas till studiemedelssystemet kan det dock finnas skäl att rikta information till utbildningsanordnarna om de möjligheter som redan finns att rapportera att studerande inte bedriver studier, dvs. att detta är möjligt även innan en studerande har uteblivit från undervisningen i tre veckor. Det kan då uppdras åt CSN att genomföra sådana informationsinsatser. Rättsläget kring vad som i studiestödslagets mening är att anse som "att bedriva studier", är i dag något oklart. Denna fråga kommer med ökad rapportering av "inaktivitet" att kunna klargöras i praxis, dels genom CSN:s prövning och tillämpning, dels genom motsvarande hantering hos ÖKS.

En annan viktig fråga är hur snabbt rapporterna från utbildningsanordnarna kommer in till CSN. Statskontoret redovisade i sin granskningsrapport att rapporteringen från utbildningsanordnarna till CSN ofta görs så sent att utbetalningarna av studiemedel inte hinner stoppas.<sup>41</sup> Enligt utredningens bedömning är detta särskilt ett problem när utbildningen är utlagd på entreprenad och rapporteringen ofta sker i två steg, först från utbildningsanordnaren till kommunen och sedan från kommunen till CSN. I ett uppdrag till CSN bör det därför ingå att verka för att all rapportering ska ske utan dröjsmål.

---

<sup>41</sup> Statskontoret (2009a).

I det fall ett nytt aktivitetskrav införs bedömer utredningen att Skolinspektionen och CSN gemensamt bör få i uppdrag att implementera och följa upp införandet av det nya kravet på studieaktivitet. Även i ett sådant uppdrag bör ingå att vidta åtgärder för att utbildningsanordnarna ska rapportera både avbrott och inaktivitet utan dröjsmål.

# 10 Konsekvenser av tidsbegränsad sfi

## 10.1 Utredningen om tidsbegränsad sfi

Regeringen tillsatte i december 2009 en utredning som bl.a. skulle föreslå hur en tidsbegränsning av studier inom sfi skulle kunna utformas. Utredningen om tidsbegränsad sfi (här kallad sfi-utredningen) lämnade i mars 2011 betänkandet *Tid för snabb flexibel inläring* (SOU 2011:19).

Vi har i uppdrag att ta del av de av sfi-utredningens förslag som rör komvux på grundläggande nivå. Förslagen påverkar bl.a. förutsättningarna för att de studerande ska kunna få studiemedel. Vi har även särskilt sett behov av att göra vissa skattningar av den troliga överströmning av studerande från sfi till svenska som andraspråk på grundläggande nivå, som kan antas bli följderna av sfi-utredningens förslag.

Sfi-utredningen har föreslagit en tidsbegränsning som innebär att en nyanländ invandrare måste börja läsa inom sfi senast ett år efter första folkbokföringsdatum. Den sammanlagda studietiden får inte överstiga två år. Rätten att delta i sfi ska upphöra helt efter fyra år från den dag en person för första gången folkbokförs i en kommun. Inga undantag från bestämmelserna ska medges för exempelvis kortutbildade. Den studerande ska själv kunna bestämma studietakt och längden på eventuella studieuppehåll så länge det sker inom den angivna fyraårsperioden.

För att förslaget ska vara lämpligt att genomföra föreslog sfi-utredningen att andra åtgärder ska vidtas parallellt med att en tidsgräns införs, t.ex. en större individualisering av sfi-utbildningen, ökade stödinsatser, bättre dokumentation och ändrade regler för studiemedel.

Om en tidsbegränsning införs enligt förslaget kommer det att få konsekvenser både för komvux på grundläggande nivå och för

studiemedelssystemet. I ett första avsnitt behandlas den överströmning som kan förväntas till svenska som andraspråk på grundläggande nivå inom komvux. I ett andra avsnitt beskrivs möjliga konsekvenser för studiemedelssystemet och för de studerandes studieekonomiska situation.

## 10.2 Förslagets betydelse för komvux på grundläggande nivå

Sfi-utredningen anger att en tidsbegränsad sfi leder till viss ökad efterfrågan på svenska som andraspråk inom komvux, men menar att det är svårt att uppskatta denna ökade efterfrågan.

Vi delar sfi-utredningens bedömning att det är svårt att skatta hur mycket efterfrågan på komvux på grundläggande nivå kommer att öka. Detta beror bl.a. på storleken på invandringen och på vilka effekter de nya reglerna om tidsbegränsad sfi kommer att få, samt på de studerandes preferenser när det gäller t.ex. studiemedel för studier i svenska. Det är troligt att förslaget om tidsbegränsning kommer att påverka de studerades beteende, däremot är det enligt vår bedömning svårt att förutse på vilket sätt (detta diskuteras i avsnittet om förslagets betydelse för studiemedelssystemet).

För att få en bättre uppfattning om hur stor en överströmning från sfi till svenska som andraspråk kan förväntas bli har utredningen utgått från statistik som har presenteras i rapporter och också efterfrågat vissa ytterligare uppgifter från Skolverket. Efter som uppskattningen bygger på en rad antaganden bör de antalsuppgifter som redovisas tolkas med försiktighet.

### 10.2.1 Ökad efterfrågan på svenska som andraspråk

Med sfi-utredningens förslag är det tre studerandegrupper som i större utsträckning än i dag kan efterfråga utbildning och studiemedel på grundläggande nivå inom komvux.

1. Studerande som påbörjar sfi-studier mer än ett år från det att de folkbokförs. Med sfi-utredningens förslag ska dessa studerande inte ges möjlighet att studera inom sfi. De kan då tänkas efterfråga studier i svenska som andraspråk på grundläggande nivå inom komvux.



2. Studerande som i dag fortfarande studerar inom sfi mer än fyra år efter första folkbokföringsdatum. Dessa kommer inte att kunna studera inom sfi och kan därför antas söka sig till svenska som andraspråk för fortsatta studier.
3. Studerande som studerar inom sfi under längre tid än två år. Dessa kommer inte att få läsa inom sfi under lika lång tid som i dag och kan därför antas söka sig till svenska som andraspråk för fortsatta studier.

### Studerande som påbörjar sfi efter mer än ett år

Studerande som påbörjar sina sfi-studier mer än ett år efter första folkbokföringsdatum kommer enligt förslaget inte att ges möjlighet att studera i sfi.

Vi har med hjälp av uppgifter från Skolverket beräknat hur många studerande som kan påverkas av detta. Av cirka 39 400 personer som påbörjade studier i sfi för första gången 2011 hade nästan 9 600 varit folkbokförda i Sverige i mer än ett år när studierna påbörjades. Det motsvarar 24 procent. Andelen som dröjer med att påbörja sfi har enligt Skolverkets uppgifter till utredningen ökat de senaste åren, från 15 procent 2007 till 24 procent 2011.

**Tabell 10.1** Antal och andel (procent) av nybörjare i sfi som påbörjat studier i sfi mer än ett år efter första folkbokföringsdatum, 2007–2011

År	Antal	Andel
2007	5 187	15
2008	6 066	17
2009	7 094	20
2010	8 248	22
2011	9 554	24

*Källa:* Skolverkets bearbetning av statistik för utredningens räkning.

Dessa studerande skulle med sfi-utredningens förslag inte kunna studera inom sfi. Det är sannolikt att många istället skulle söka sig till svenska som andraspråk inom komvux på grundläggande nivå. Utifrån 2011 års siffror skulle det innebära en överströmning av 9 400 studerande till svenska som andraspråk på grundläggande nivå, om ingen förändring sker i de studerandes beteende.

## Studier som studerar inom sfi efter fyra år

Studier som studerar inom sfi efter fyra år från första folkbokföringsdatum är en annan grupp som kan förväntas söka sig till svenska som andraspråk för fortsatta studier.

Utredningen har bett Skolverket att ta fram uppgifter om hur många som studerar i sfi mer än fyra år efter att de för första gången påbörjade studier i sfi. Av de cirka 33 600 som påbörjade sfi 2007 studerar knappt 5 600 fortfarande i sfi under 2011, vilket motsvarar 17 procent. Detta ger en ungefärlig uppfattning om antalet studier som skulle behöva avskiljas från undervisningen i sfi om en tidsbegränsning införs, på grund av att de fortfarande bedriver studier fyra år efter första studiestarten.<sup>1</sup>

I Statskontorets promemoria *En fördjupad redovisning av studietider i sfi* analyseras studietider i sfi.<sup>2</sup> Av de 20 408 studier som för första gången började läsa i sfi 2003/04 var det enligt Statskontorets redovisning 1 815 som fortfarande studerade i sfi fyra år senare, vilket motsvarar nio procent. Andelen som kvarstod efter fyra år enligt Statskontorets beräkningar är därmed betydligt lägre än de uppgifter som Skolverket har tagit fram åt utredningen. Det kan troligen delvis förklaras med metodologiska skillnader men det är också möjligt att det har skett en förändring över tid, då Skolverket baserar sina beräkningar på nybörjare från 2007.

Antalet studier som övergår till studier i svenska som andraspråk inom komvux p.g.a. att de läst under allt för lång tid kan utifrån de uppgifter som Skolverket lämnat till utredningen förväntas bli knappt 5 600, förutsatt att ingen förändring sker i de studerandes beteende. En förklaring till långa studietider är att många gör uppehåll under sina studier, vilket beskrivs vidare i nästa avsnitt.

---

<sup>1</sup> Det egentliga antalet kan vara både lägre och högre beroende på en rad faktorer. Bl.a. utgår beräkningen från tid efter studiestarten och inte efter första folkbokföringsdatum, vilket skulle innebära att antalet är underskattat. Å andra sidan ingår även studier som har påbörjat sina studier i sfi mer än ett år efter första folkbokföringsdatum, vilka enligt förslaget om en tidsbegränsning inte skulle ha rätt att läsa inom sfi. Beroende på när på året de studier har påbörjat respektive avslutat sina studier kan den egentliga tiden mellan start- och slutdatum också vara både längre och kortare.

<sup>2</sup> Statskontoret (2010a).

## Studierande som studerar inom sfi under mer än två år

En tredje studerandegrupp som kan förväntas söka sig till svenska som andraspråk är de som har en sammanlagd studietid om mer än två år. Denna grupp är sannolikt överlappande med den tidigare beskrivna gruppen. En del av de som har studerat inom sfi under en utdragen tidsperiod har troligen läst mer än två år effektiv tid. Det är dock högst troligt att det även finns studerande som har läst mer än två års effektiv tid utan att det har gått mer än fyra år sedan de för första gången folkbokfördes i Sverige.

Utifrån befintlig statistik är det svårt att uppskatta hur många studerande som bedriver studier under längre tid än sammanlagt två år men inte finns inom sfi efter mer än fyra år. För att beräkna den sammanlagda studietiden behöver tid för studieuppehåll räknas bort. I förslaget om tidsbegränsad sfi medges möjlighet till avbrott i studierna. Studieuppehållens längd specificeras inte utan den bortre gränsen är att rätten till sfi upphör fyra år efter första folkbokföringsdatum.

Eftersom statistiken visar att många studerande gör studieuppehåll blir det av betydelse att beräkna den faktiska inskrivningstiden. I en rapport från Skolverket framgår att av de som påbörjade sfi för första gången 2005 var det 69 procent som hade avbrutit minst en kurs till och med 2010.<sup>3</sup> Studerande som både har avbrutit och slutfört kurser har i regel betydligt längre studietider i sfi jämfört med övriga. Statskontoret har visat att det är vanligt att studerande i sfi gör avbrott i sina studier för att sedan återvända.<sup>4</sup> Framför allt är det vanligt med långa uppehåll i studierna bland dem som har funnits inom sfi under fyra år eller mer. Studieuppehåll är därmed en bidragande orsak till att många fortfarande studerar inom sfi flera år efter den första studiestarten.

För att få en uppfattning om den faktiska tiden som de studerande är inskrivna i sfi är det framför allt Statskontorets bearbetningar som kan ge vägledning. Statskontoret har gjort vissa beräkningar av studietiden för studerande som påbörjade sfi 2003/04, där tid för studieuppehåll har räknats bort.<sup>5</sup> Beräkningarna visar att den faktiska studietiden utgör 60–70 procent av den totala tiden för studerande som deltar i sfi längre än tre eller fyra år. Dessa studerande

---

<sup>3</sup> Skolverket (2012e).

<sup>4</sup> Statskontoret (2010a).

<sup>5</sup> Statskontoret (2010c).

har alltså gjort relativt långa studieuppehåll. Den genomsnittliga studietiden överstiger enligt Statskontorets beräkningar två år för studerande som har studerat inom sfi under tre år eller mer. Studerande som hade funnits inom sfi i mer än fyra år hade en genomsnittlig faktisk studietid på två år och åtta månader. Tiden var något kortare, två år och fem månader, för de som hade funnits inom sfi under tre till fyra år. För studerande som har funnits inom sfi under två till tre år var den genomsnittliga faktiska studietiden knappt två år.<sup>6</sup>

Utifrån dessa uppgifter från Statskontoret är det möjligt att göra en mycket grov skattning av andelen studerande som läser mer än två år effektiv tid men under kortare tid än fyra kalenderår. Som tidigare nämnts var genomsnittstiden i sfi två år och fem månader för studerande som kvarstod i sfi mellan tre och fyra år efter första studiestart. Om man antar att hälften av dessa hade en effektiv studietid på mer än två år innebär det att knappt 1 900 studerande, motsvarande nio procent, kan förväntas efterfråga svenska som andraspråk. Detta kan vara överskattat då studerande som gjort långa studieuppehåll kan dra ner genomsnittet. Samtidigt finns det sannolikt en del studerande i gruppen som finns inom sfi under två till tre års tid som har en effektiv studietid på mer än två år.

Sedan Statskontorets beräkningar har antalet studerande inom sfi ökat. Av andelen nybörjare 2007 motsvarar nio procent drygt 3 000 studerande. Med sfi-utredningens förslag kan dessa personer inte fortsätta sina studier inom sfi. Om de vill fortsätta att studera svenska är de således hänvisade till att studera kursen svenska som andraspråk på grundläggande nivå inom komvux.

### Sammanlagt antal som kan efterfråga svenska som andraspråk

Utifrån de beräkningar som har redovisats ovan är det möjligt att uppskatta det totala antalet studerande som kan förväntas efterfråga svenska som andraspråk på grundläggande nivå om en tidsbegränsning av sfi införs. Det är enligt utredningens beräkningar 9 600 studerande som inte påbörjar utbildningen i tid, 5 600 som läser under för lång tid efter första folkbokföringsdatum samt

---

<sup>6</sup> Av samtliga nybörjare 2003/04 var det enligt Statskontorets uppgifter 6 439 som kvarstod i sfi efter två år, 3 747 som kvarstod efter tre år och 1 815 som kvarstod efter fyra år. Det motsvarar 32, 18 respektive nio procent av samtliga nybörjare det läsåret.

3 000 som läser mer än två år räknat i effektiv tid.<sup>7</sup> Förutsatt att ingen förändring sker i de studerandes beteende innebär det att uppemot 18 200 studerande kan komma att efterfråga svenska som andraspråk på en nivå som motsvarar studier inom sfi.

Det är dock troligt att sfi-utredningens förslag kommer att påverka de studerandes agerande. Sfi-utredningen argumenterar för att förslaget om en tidsbegränsning kommer att öka incitamenten för de studerande att tidigt påbörja studier i sfi. De ser också att en tidsbegränsning bör leda till ökad motivation hos de studerande, eftersom det gäller att få ut så mycket som möjligt av undervisningen under den begränsade tiden. Enligt vår uppfattning är det dock svårt att förutse hur en tidsbegränsning kommer att påverka de studerandes beteende, vilket diskuteras vidare i avsnittet om förslagets konsekvenser för studiemedelssystemet.

Oavsett förändring av de studerandes beteende är det rimligt att förvänta sig en ökad tillströmning till studier på grundläggande nivå inom komvux. Om man antar att hälften av de 18 200 förändrar sitt studiebeteende (här kallat ”dynamisk effekt”) genom att påbörja studierna tidigare, göra färre studieuppehåll och/eller lära sig språket snabbare, alternativt väljer att inte påbörja studier i svenska som andraspråk, är det fortfarande 9 100 studerande som kan förväntas tillkomma till studier i svenska som andraspråk. Det motsvarar nästan en tredjedel av samtliga som studerade svenska som andraspråk på grundläggande nivå 2011.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Andelen som läser under mer än två år effektiv tid är underskattad, då de som läser mer än två år effektiv tid *och* finns inom sfi under mer än fyra år redovisas som att de har läst under för lång tid efter första folkbokföringsdatum.

<sup>8</sup> Sammanlagt var det 27 885 kursdeltagare som läste svenska som andraspråk på grundläggande nivå 2011 enligt Skolverkets officiella statistik.

**Tabell 10.2** Antal studerande som med sfi-utredningens förslag kan komma att efterfråga svenska som andraspråk

Regel	Maximalt antal	Antagande om dynamisk effekt
Start mer än ett år efter första folkbokföringsdatum	9 600	4 800
Studier mer än fyra år efter första folkbokföringsdatum	5 600	2 800
Effektiva studier <sup>1</sup> under mer än två år	3 000	1 500
<b>Totalt</b>	<b>18 200</b>	<b>9 100</b>

<sup>1</sup> Antalet är underskattat då de som både läser mer än två år effektiv tid och finns inom sfi under mer än fyra år redovisas som att de har läst under mer än fyra år efter första folkbokföringsdatum.

### Beskrivning av de personer som kan förväntas efterfråga svenska som andraspråk

Förutom att uppskatta antalet studerande som kan efterfråga svenska som andraspråk är det relevant att försöka beskriva vilka studerandegrupper det handlar om. De studerande som kommer att efterfråga svenska som andraspråk vid en tidsbegränsning kan antas ha delvis andra behov och förutsättningar än de grupper som i dag studerar ämnet på grundläggande nivå.

Som vi tidigare har visat bör den största gruppen som inte får läsa sfi enligt utredningens beräkningar utgöras av personer som inte har hunnit påbörja sfi-studierna inom ett år från första folkbokföringsdatum. Enligt Skolverkets statistik till utredningen är det en ungefär lika stor andel av männen som av kvinnorna som inte påbörjar studierna inom ett år.<sup>9</sup> Eftersom dessa personer inte har studerat i sfi kommer de sannolikt att ha mycket varierande kunskaper i det svenska språket. Medan en del kan förväntas ha lärt sig en del svenska under sin tid i landet kommer andra i stor utsträckning att sakna grundläggande kunskaper i språket. I denna grupp finns därmed sannolikt en del personer som kommer att behöva läs- och skrivträning. Nyanlända som omfattas av lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare bör dock inte ingå eftersom sfi ska vara en del av etableringsplanen.

<sup>9</sup> Av studerande som påbörjade studier i sfi 2011 var det 25 procent av männen och 23 procent av kvinnorna som hade varit folkbokförda i mer än ett år när de för första gången påbörjade studier i sfi.

Studier som läser i sfi under längre tid än fyra år efter första folkbokföringsdatum eller mer än två års sammanlagd tid är delvis överlappande grupper. Dessa studier har påbörjat studier i sfi, varför de kan förväntas kunna en del svenska.

Det finns skäl att tro att vissa grupper kommer att vara överrepresenterade bland de som läser sfi under lång tid. Sfi-utredningen beskriver att många som de har haft kontakt med under studiebesök och i andra sammanhang anser att det finns behov av en längre utbildningstid än två år för vissa studier, t.ex. för analfabeter och kortutbildade. Andra grupper som nämns är personer med funktionsnedsättning och kvinnor som har svårt att kombinera studier med familj. Sfi-utredningen konstaterar att kortutbildade i regel behöver längre utbildningstid i sfi än två år.<sup>10</sup>

Detta stöds delvis av statistik från Statskontoret och Skolverket om vilka som läser inom sfi under längre tid än två år effektiv tid eller är kvar i utbildningen efter fyra kalenderår. Statistiken som Skolverket har tagit fram åt utredningen visar att 80 procent av de som fortfarande studerade inom sfi efter fyra år hade påbörjat sina studier på kurs A eller B. Nästan en tredjedel, 31 procent, hade börjat på den lägsta studievägen, studieväg 1.<sup>11</sup> Statskontorets belysning av de som påbörjade studier 2003/04 visar också att de som påbörjar sina studier på studieväg 1 oftare än andra läser under längre tid än fyra år.<sup>12</sup> Statskontoret ser också att kortutbildade är överrepresenterade bland studier som läser under lång tid. Däremot finner de inget tydligt samband när det gäller personer som deltar i läs- och skrivinläring.<sup>13</sup> I en genomgång av orsaker till långa studieuppehåll finner Statskontoret att de längsta avbrotten beror på graviditet och barnledighet eller på okända anledningar.<sup>14</sup> Statistiken är inte nedbruten på kön i denna redovisning men generellt är det framför allt kvinnor som avbryter studier på grund av barnledighet.

---

<sup>10</sup> SOU 2011:19.

<sup>11</sup> Av samtliga nybörjare 2007 var det 60 procent som påbörjade sina studier på kurs A eller B och 20 procent som påbörjade sina studier på studieväg 1 enligt Skolverkets officiella statistik.

<sup>12</sup> Statskontoret (2010a).

<sup>13</sup> En möjlig förklaring som ges i promemorian är att nyanlända flyktingar är överrepresenterade bland dem som genomgått läs- och skrivinläring. Nyanlända flyktingar läser enligt Statskontorets statistik inom sfi under kortare tid än andra grupper, vilket hänförs till att ersättningsystemet för denna grupp sätter gränser för hur länge man kan förväntas delta i sfi.

<sup>14</sup> Statskontoret (2010c).

### 10.2.2 Konsekvenser för komvux av en ökad efterfrågan

En tidsbegränsad sfi kan antas medföra en överströmning av studerande enligt vad som skisserats ovan. En självklar konsekvens är att svenska som andraspråk på grundläggande nivå inom komvux behöver ha kapacitet att ta emot fler studerande. Enligt beräkningarna som redovisats kan det handla om en relativt stor ökning av antalet studerande som efterfrågar svenska som andraspråk.

En annan förändring är att komvux på grundläggande nivå kommer att få en bredare målgrupp än i dag. Sammantaget är det sannolikt att de studerandegrupper som kommer att efterfråga svenska som andraspråk på grund av att studietiden i sfi inte räcker till, i högre utsträckning än andra inom sfi kommer att vara personer med kort tidigare utbildning, personer med funktionsnedsättning och i viss mån kvinnor som har gjort studieuppehåll på grund av barnledighet.

I teorin blir det ingen skillnad jämfört med i dag. Grundläggande läs- och skrivutveckling ingår i kursen svenska som andraspråk enligt kursplanen.<sup>15</sup> Även i den kursplan som gällde före den 1 juli 2012 ingick mål om grundläggande läs- och skrivutveckling.<sup>16</sup> Sedan 2007 har dock träning av grundläggande läs- och skrivfärdigheter i praktiken oftast skett inom ramen för sfi.<sup>17</sup> I många kommuner ses svenska som andraspråk som en fortsättning på sfi och de studerande förutsätts ha uppnått en viss språknivå innan de påbörjar studier i ämnet.<sup>18</sup> Lärarkompetensen för att ge grundläggande läs- och skrivträning kan därför antas finnas inom sfi snarare än inom svenska som andraspråk på grundläggande nivå.

Utredningens sammantagna bedömning är att en tidsbegränsning av sfi kommer att medföra en ökad efterfrågan på svenska som andraspråk. Förslagen kommer också att förstärka utvecklingen av två parallella

<sup>15</sup> SKOLFS 2012:18 Skolverkets föreskrifter om kursplaner för kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå.

<sup>16</sup> SKOLFS 2004:25 Föreskrifter om nationella kursplaner och betygskriterier för kurser inom grundläggande vuxenutbildning.

<sup>17</sup> Före 2007 skedde läs- och skrivinlärning inom ramen för svenska som andraspråk på grundläggande nivå i komvux. Det innebar att de som saknade sådana färdigheter fick undervisning både i sfi och inom svenska som andraspråk på grundläggande nivå. I prop. 2005/06:148 föreslogs att det skulle bli möjligt för vuxna invandrare att förvärva läs- och skrivfärdigheter inom ramen för sfi. Det ansågs förenkla både för individen och för kommunen att undervisningen kunde bedrivas inom en skolföring.

<sup>18</sup> Enligt utredningens enkät ställer över hälften av kommunerna språkliga förkunskapskrav för kursen svenska som andraspråk på grundläggande nivå. I de flesta fall är det avslutad sfi kurs D eller motsvarande kunskaper som efterfrågas. I Skolinspektionen (2012a) kritiserar kommunerna för att ställa upp sådana förkunskapskrav.



system, då kommunerna i praktiken behöver erbjuda utbildning motsvarande sfi även inom komvux på grundläggande nivå. Det kommer att ställa krav på lärarkompetens och resurser för språkinläring från alfabetiseringsnivå även inom svenska som andraspråk. Det kan inte heller uteslutas att en del kommuner kan komma att införa en praxis för om studerande i första hand ska hänvisas till sfi eller till svenska som andraspråk på grundläggande nivå.

### 10.3 Förslagets betydelse för studiemedelssystemet

#### 10.3.1 Två års hinder mot studiemedel för svenska som andraspråk

Ett av de kompletterande förslagen till förslaget om tidsbegränsad sfi är att studier i svenska som andraspråk inom komvux på grundläggande nivå *inte* ska ge rätt till studiemedel under de två första åren för personer som har deltagit i sfi. Den som inte hunnit påbörja sfi inom ett år och som vid ett senare tillfälle ansöker om att få läsa svenska som andraspråk inom komvux ska dock inte omfattas av samma regler. Dessa studerande ska alltså ansöka om studiemedel även för svenska som andraspråk.

Förslaget om hinder mot studiemedel för svenska som andraspråk har två syften. Sfi-utredningen anser för det första att det är förknippat med stora nackdelar för den enskilde att behöva skuldsätta sig för studier på låga utbildningsnivåer, vilket särskilt gäller för analfabeter som kan ha en lång sammanlagd utbildningstid. En avsikt med förslaget är därför att studerande på låga nivåer inte ska vara hänvisade till studiemedelssystemet och till låntagande.

En andra avsikt med förslaget är att kostnadsansvaret mellan stat och kommun inte ska påverkas av en tidsgräns för sfi. Sfi-utredningen bedömer att en tidsgräns på två år kommer att leda till viss ökad efterfrågan på svenska som andraspråk inom komvux på grundläggande nivå. Utan ändrade regler för rätt till studiemedel får dessa tillkommande studerande inom vuxenutbildningen studiemedel. Om de istället fortsätter studierna inom sfi – dvs. som i dag – kan de enligt sfi-utredningen få försörjningsstöd. Genom att hindra studerande från att få studiemedel avser sfi-utredningen att behålla kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Under studierna på grundläggande nivå kommer de studerande alltså att vara hänvisade till försörjningsstöd eller någon annan försörjning.

### 10.3.2 Utredningens allmänna bedömning av förslaget om hinder mot studiemedel för svenska som andraspråk

Det är inte helt tydligt om sfi-utredningens förslag gäller både de som studerar sfi under två år effektiv tid och de som blir färdiga med sina sfi-studier på kortare tid. I betänkandet anges att studier i svenska som andraspråk på grundläggande nivå inte ska vara studiemedelsberättigande under de två första åren för personer som har deltagit i sfi.<sup>19</sup> Utifrån denna skrivning går det att anta att förslaget omfattar samtliga som har läst inom sfi, oavsett hur länge. Av betänkandet framgår dock samtidigt att en person för att omfattas av de föreslagna reglerna måste ha förbrukat sina möjligheter att studera i sfi. Det anges att det inte ska vara möjligt att avsluta sfi i förtid för att påbörja studier i svenska som andraspråk på grundläggande nivå inom komvux.<sup>20</sup> Av detta kan antas att förslaget enbart ska omfatta dem som har läst inom sfi i två hela år.

Vi utgår från att förslaget är avsett att enbart omfatta dem som har uttömt sina möjligheter till sfi, dvs. studerande som har studerat på sfi i två år och som inte har slutfört kurs 3D. Om förslaget skulle omfatta samtliga som har studerat inom sfi skulle kostnadsfördelningen mellan stat och kommun ändras avsevärt, något som enligt sfi-utredningen inte är avsikten.<sup>21</sup>

Vi har ett antal invändningar mot sfi-utredningens förslag.

För det första innebär förslaget att det blir orimligt stora ekonomiska skillnader för studerande som slutför sfi-studierna på

---

<sup>19</sup> SOU 2011:19.

<sup>20</sup> SOU 2011:19.

<sup>21</sup> Studerande som i dag övergår från sfi till att läsa svenska som andraspråk inom den komvux får studiemedel för dessa studier. Vid en begränsning av tiden i sfi kommer många av de studerande som annars skulle ha studerat inom sfi i mer än två år, att övergå till att studera svenska som andraspråk inom komvux på grundläggande nivå. Kostnaderna för försörjningsstöd skulle alltså minska för denna studerandegrupp och kostnaderna för studiemedel skulle öka. Med ett tvåårigt hinder mot studiemedel kommer en del av dessa studerande även fortsatt att vara i behov av försörjningsstöd, vilket kan hålla kostnadsfördelningen oförändrad. Vi bedömer dock att studiemedelskostnaderna kommer att minska något eftersom "karensen" föreslås omfatta hela tiden i svenska som andraspråk, även den del av dessa studier som de studerande redan i dag läser inom komvux på grundläggande nivå. Om förslaget om hinder mot studiemedel skulle omfatta samtliga som har studerat sfi, även de som är klara med sfi på kortare tid än två år, skulle kostandsbalansen mellan stat och kommun ändras avsevärt. Ett sådant förslag skulle innebära att studerande som i dag övergår från försörjningsstöd till studiemedel när de övergår till komvux efter t.ex. ett års sfi-studier, skulle hindras från att få studiemedel. Många skulle istället vara i behov av försörjningsstöd. Ett sådant förslag skulle alltså öka kostnaderna för försörjningsstöd och minska kostnaderna för studiemedel, vilket inte varit sfi-utredningens tanke. Vi bedömer därför att sfi-utredningen har avsett att förslaget om hinder för studiemedel enbart ska omfatta de som har läst inom sfi i två år. Det är utifrån denna tolkning som vi analyserar förslaget.

kortare tid än två år och för de som läser i två år. Den som blir klar med sfi-studierna på kortare tid kan få studiemedel för sina eventuella studier i svenska som andraspråk. Den som istället studerar inom sfi i två år ska kunna få försörjningsstöd. Många kommer dessutom inte att kunna få försörjningsstöd eftersom det inte är självklart att försörjningsstöd beviljas till personer som inte står till arbetsmarknadens förfogande.

För det andra kan förslaget leda till felaktiga incitament, vilket kan göra studierna ineffektiva. Det kan diskuteras vilken typ av ersättning som är mest förmånlig, studiemedel eller försörjningsstöd. Studerande med studiemedel kan å ena sidan behöva ta lån för att klara sin försörjning, vilket inte gäller dem som kan få försörjningsstöd. Å andra sidan är försörjningsstödet ofta ett mycket lågt belopp. För att beviljas försörjningsstöd kan det dessutom ställas krav på att man måste avyttra olika typer av tillgångar. Vilket som är att föredra kan bero på den studerandes ekonomiska situation i övrigt eller på hans eller hennes preferenser. Oavsett vilket så är det troligt att förslaget kommer att påverka de studerande. De som vill ha studiemedel kommer att vilja avsluta sfi-studierna innan två år har passerat medan de som föredrar försörjningsstöd kommer att vilja studera i två år. I båda fallen kommer andra överväganden än det utbildningsmässigt bästa att påverka utbildningsvalet, vilket vore olyckligt. Sfi-utredningen anger förvisso att det inte ska vara möjligt att avsluta sfi-studierna i förtid. Vi har dock svårt att se hur detta skulle kunna förhindras, särskilt mot bakgrund av att alla som inte har kunskaper motsvarande grundskolan har rätt att studera inom komvux på grundläggande nivå.

För det tredje har vi invändningar mot att förslaget innebär att studerande på en utbildning som normalt berättigar till studiemedel, studier på grundläggande nivå inom komvux, ska ges försörjningsstöd. Försörjningsstödet är avsett att vara ett ekonomiskt skyddsnät för personer utan andra ekonomiska möjligheter. Att ange att vissa studerande ska beviljas försörjningsstöd i samband med annars studiestödsberättigande studier innebär i praktiken att försörjningsstödet blir en alternativ studiestödsform. Detta skulle bryta mot viktiga principer för försörjningsstödet. Dessutom varierar möjligheterna att få försörjningsstöd i samband med studier mycket mellan olika kommuner.<sup>22</sup> Att utforma ett system som utgår från

<sup>22</sup> Detta framkom i utredningens kommunenkät (se bilaga 3) och även i de undersökningar som genomfördes av Studiesociala kommittén (SOU 2009:28).

att studerande ska leva på försörjningsstöd innebär därför samtidigt att man godtar att de ekonomiska förhållandena kommer att variera mycket beroende på i vilken kommun den studerande bor.

För det fjärde kommer förslaget att försvåra för studerande som studerar flera ämnen på grundläggande nivå och för studerande som kombinerar studier i svenska som andraspråk på grundläggande nivå med kurser på gymnasial nivå. En deltidstuderande som studerar svenska som andraspråk på 25 procent av heltid och andra ämnen motsvarande 25 procent av heltid kommer inte att kunna beviljas studiemedel.<sup>23</sup> Vi bedömer att detta skulle motverka flexibla och individuellt anpassade lösningar, vilket potentiellt skulle försena studierna för många studerande. Det går inte heller att utesluta att studerande väljer till onödiga kurser i syfte att få heltidsstudiemedel, något som kan öka risken för studiemisslyckanden- och avbrott. Förslaget är dessutom administrativt svårhanterligt.

För det femte ser vi en risk för att vissa studerande får problem med att finansiera studier i andra ämnen på grundläggande nivå, till följd av att studiemedlen redan är förbrukade. De som av någon anledning inte påbörjar studier i sfi inom ett år kan behöva ta studiemedel för svenskstudier på en mycket låg nivå, vilket kan medföra att studiemedlen sedan inte räcker till för att studera fler ämnen på grundläggande nivå. Det riskerar att bli en fälla t.ex. för kvinnor som tar ut föräldraledighet.

### 10.3.3 Kostnadskonsekvenser för studiemedelssystemet

#### Utgångspunkt för beräkningen

Ovan har vi beräknat att maximalt cirka 18 200 fler studerande skulle kunna efterfråga svenska som andraspråk på grundläggande nivå om sfi-utredningens förslag genomförs. Ett antagande vi gjorde var att sfi-utredningens förslag kommer att leda till vissa beteendeförändringar. Om hälften av de studerande ändrar sitt studiebeteende (utifrån ett antagande om dynamisk effekt) med anledning av sfi-utredningens förslag, skulle efterfrågan av svenska som andraspråk på grundläggande nivå ändå öka med 9 100

---

<sup>23</sup> Utredningen föreslår dock att det ska bli möjligt att studera på grundläggande nivå inom komvux med en studieomfattning på 25 procent av heltid (se kapitel 8).

studerande. Hur den ökade efterfrågan fördelas mellan de olika regelförslagen från sfi-utredningen redovisas i tabell 10.2.

De beräkningar som följer utgår från uppgifterna i tabell 10.2. Beräkningarna avser studiemedlens bidragsdel och tar sin utgångspunkt i det nuvarande regelverket för studiemedel och i beloppsnivåerna för 2013. Det ska observeras att våra förslag om höjda bidrag till studerande på grundskolenivå (se kapitel 8) skulle öka kostnaderna mer än vad som anges nedan.

### Studerande som påbörjar sfi efter mer än ett år

Studerande som inte påbörjar sfi inom ett år efter första folkbokföringsdatum skulle med sfi-utredningens förslag inte alls kunna studera i sfi. Dessa studerande kommer därför att behöva studera all sin svenska inom komvux. De genomsnittliga studietiderna i sfi används därför för att beräkna de tillkommande kostnaderna för studiemedelssystemet.

Den genomsnittliga inskrivningstiden (exklusive studieuppehåll) i sfi är enligt Statskontoret 367 dagar för studerande på studieväg 1, 316 dagar för studerande på studieväg 2 och 200 dagar för studerande på studieväg 3.<sup>24</sup> Översatt till studiemedelstid motsvarar detta 52, 45 respektive 29 veckor.

---

<sup>24</sup> Statskontoret (2009b).

**Tabell 10.3** Antal tillkommande studerande med studiemedel som en effekt av ett krav på studiestart inom ett år från första folkbokföring, samt antal studiemedelsveckor

	Antal studerande	Antal studiemedelsveckor
Studieväg 1	1 300	67 600
Studieväg 2	3 800	171 000
Studieväg 3	4 500	130 500
<b>Totalt (maximalt)</b>	<b>9 600</b>	<b>369 100</b>
<b>Totalt (dynamisk effekt)</b>	<b>4 800</b>	<b>184 550</b>

*Källa:* Utredningens beräkningar baserade på uppgifter från Skolverket och Statskontoret.

Det är okänt vilken studieomfattning de studerande läser med. Här antas att de studerande i genomsnitt skulle studera svenska som andraspråk med en studieomfattning om 75 procent av heltid. Det antas vidare att alla studerande inom studieväg 1 beviljas studiemedel med det högre bidraget, att hälften av dem på studieväg 2 ges studiemedel med högre bidrag och hälften med generellt bidrag, samt att alla inom studieväg 3 beviljas studiemedel med generellt bidrag.

Kostnaden för studiebidrag skulle öka med 380 miljoner kronor inklusive avgift för ålderspension om samtliga som inte kan studera inom sfi istället skulle studera svenska som andraspråk på grundläggande nivå inom komvux, givet de antaganden som har redovisats. Om man istället antar att hälften av de studerande skulle ändra sitt beteende och att den andra hälften skulle studera på grundläggande nivå skulle kostnaden begränsas till 192 miljoner kronor inklusive ålderspensionsavgift.

### Studerande som studerar inom sfi efter fyra år

Med utgångspunkt i de uppgifter utredningen har inhämtat från Skolverket beräknar vi ovan det maximala antalet tillkommande studerande inom svenska som andraspråk till 5 600 till följd av sfi-utredningens förslag att inte tillåta studier inom sfi fyra år efter första folkbokföringsdatum. Efter dynamiska effekter räknar vi ner antalet till 2 800. Med sfi-utredningens förslag om ett tvåårigt hinder mot studiemedel för svenska som andraspråk kommer studiemedelskostnaderna inte att påverkas nämnvärt av detta. Det kan dock tänkas att vissa studerande skjuter upp sina studier i två

är p.g.a. att de inte kan försörja sig utan studiemedel under studietiden. Om många skjuter upp sina studier kan det på sikt innebära kostnadskonsekvenser för studiemedlen.

Om en tidsbegränsning införs för studier i sfi i enlighet med sfi-utredningens förslag, utan att det införs något hinder att få studiemedel, kommer kostnaderna för studiemedel emellertid att öka avsevärt. Utifrån befintlig statistik är det inte möjligt att veta hur mycket längre de studerande skulle behöva studiemedel för svenska som andraspråk jämfört med i dag. Vid ett antagande om att studietiden på kursen i svenska som andraspråk ökar med motsvarande tio veckor på heltid skulle kostnaden för studiebidrag dock öka med 83 miljoner kronor vid 5 600 tillkommande studiemedeltagare, vid antagandet att hälften får studiemedel med generellt och hälften med högre bidrag. Vid antagandet om dynamiska effekter skulle kostnaden bli 41 miljoner kronor med samma antaganden.

### Studerande som studerar inom sfi i mer än två år

Vi beräknar ovan att maximalt 3 000 personer årligen studerar inom sfi under längre tid än två år.<sup>25</sup> Med sfi-utredningens förslag kommer dessa studerande inte att kunna fortsätta sina studier inom sfi. Om de vill fortsätta att studera måste de således övergå till att studera svenska som andraspråk på grundläggande nivå. Med sfi-utredningens förslag kommer de inte att kunna få studiemedel för dessa studier. Kostnaderna för studiemedel påverkas därför inte.

Om en "tvåårskarens" för rätten till studiemedel inte införs skulle dock kostnaderna att öka. Med samma antaganden som görs ovan i avsnittet om fyraårsregeln ökar kostnaderna maximalt med 45 miljoner kronor per år. Vid ett antagande om dynamiska effekter ökar kostnaderna med knappt hälften av denna summa.

---

<sup>25</sup> Andelen är underskattad då de som både läser mer än två år effektiv tid och finns inom sfi under mer än fyra år redovisas som att de har läst under mer än fyra år efter första folkbokföringsdatum.

### Sammantagen bedömning av kostnadskonsekvenser inom studiemedelssystemet

Sfi-utredningens förslag om en tidsbegränsning av sfi kommer att öka efterfrågan på att studera svenska som andraspråk på grundläggande nivå. Även efterfrågan på studiemedel och studiemedelskostnaderna kommer att öka. De beräkningar vi gör sammanfattas i följande tabell. Det är viktigt att åter trycka på att flera av antagandena vi gör är osäkra.

**Tabell 10.4** Ökade kostnader (miljoner kronor) för studiebidrag vid införande av en tidsbegränsning av sfi

	Med "tvåårskarens" för studiemedel		Utan "tvåårskarens" för studiemedel	
	Maximal kostnad	Kostnad vid dynamisk effekt	Maximal kostnad	Kostnad vid dynamisk effekt
Start mer än ett år efter första fbf	380	192	380	192
Studier mer än fyra år efter första fbf	0	0	83	41
Effektiva studier mer än två år	0	0	45	21
<b>Summa</b>	<b>380</b>	<b>192</b>	<b>508</b>	<b>254</b>

Kostnaderna för studiebidrag antas öka med mellan 192 och 380 miljoner kronor per år om ett tvåårigt hinder att få studiemedel införs i enlighet med sfi-utredningens förslag. Utan ett sådant hinder kan kostnaderna för studiebidrag antas öka med mellan 254 och 508 miljoner kronor.



# 11 Förändringar för en utvecklad vuxenutbildning

## 11.1 Inledning

Utredningen har haft ett förhållandevis väl definierat och avgränsat uppdrag. Under arbetets gång har vi mött frågeställningar och fått idéer som ligger i gränstrakterna för utredningens uppdrag eller helt utanför detsamma. Vi väljer därför att i detta avsnitt föra ett kort resonemang om några frågor som vi ser skulle kunna utveckla vuxenutbildningen på längre sikt. Vi avstår dock – utom i ett fall – från att föreslå några konkreta åtgärder i dessa frågor.

Vuxenutbildningen har på kort tid fått många nya styrdokument såsom en ny skollag, en ny förordning om vuxenutbildning, en ny läroplan och nya kursplaner. Effekterna av dessa styrdokument är det för tidigt att uttala sig om då de varit i bruk mindre än ett år. Utredningen har tidigare konstaterat att de nu gällande styrdokumenten i allt väsentligt stödjer en flexibel vuxenutbildning med de mål och syften som regering och riksdag har beslutat om.

## 11.2 Utvecklingsområden

För att fortsatt stimulera utvecklingen av vuxenutbildningen, i syfte att förbättra måluppfyllelsen och ytterligare öka genomströmningen, bedömer vi att det finns några angelägna områden som regeringen särskilt bör uppmärksamma:

- En vuxenutbildning med kurser på olika nivå.
- En förenklad betygsskala i komvux på grundläggande nivå och inom sfi.

- Utveckling av en nationell databas för vuxenutbildning.
- En mer sammanhållen studiefinansiering.

I syfte att stimulera kommunernas utvecklingsarbete för ökad kvalitet och genomströmning i utbildningen borde ett tillfälligt riktat statsbidrag – en ”kvalitets-peng” – för komvux på grundläggande nivå övervägas. Ett sådant statsbidrag skulle kunna sökas av huvudmän för insatser som bidrar till ökad kvalitet och individanpassning av utbildningen.

### 11.3 En vuxenutbildning med kurser på olika nivå

Inom vuxenutbildningen finns skolformerna komvux, särvox och sfi. Inom skolformerna komvux och särvox finns utbildning på olika nivåer, grundläggande respektive gymnasial.

Det är mycket som är gemensamt för de olika skolformerna inom vuxenutbildningen vad gäller mål, syften och krav. Regeringen har, senast i budgetpropositionen för 2013<sup>1</sup>, uttalat sin mening om vikten av att den enskilde individen bereds möjlighet att, vid behov och i största möjliga mån, läsa inom flera utbildningsformer samtidigt.

Utredningens erfarenhet är att studerande ofta inte ges tillräckliga möjligheter att kombinera studier inom de olika skolformerna, vilket kan innebära en förlängd studietid och en ökad skuldsättning. Kommunerna och andra aktörer behöver aktivt verka för att vuxna elever i högre grad ska kunna kombinera studier inom flera skol- och utbildningsformer samtidigt – med utgångspunkt från den enskilde elevens behov och förutsättningar.<sup>2</sup>

Det finns även en utbredd uppfattning om att komvux på grundläggande nivå utgör en separat skolform skild från komvux på gymnasial nivå. Även detta kan leda till att elevers möjlighet att läsa kurser samtidigt på olika nivåer minskar, att studietiden förlängs och att skuldsättningen riskerar att öka om studierna finansieras med hjälp av studiemedel.

---

<sup>1</sup> Prop. 2012/13:1.

<sup>2</sup> Det kan i detta sammanhang vara värt att uppmärksamma att nuvarande lagstiftning inte medger läsning av enstaka kurser vid utbildningar inom yrkeshögskolan, vilket för många säkert skulle vara önskvärt då behovet inte alltid är att genomgå en fullständig utbildning på två till tre år.

Kommunerna ansvarar för att utbildningen utformas så att den enskildes studier inom någon av skolformerna komvux, särsvux och sfi kan kombineras med studier inom vuxenutbildningens andra skolformer.<sup>3</sup> Även i Lvux12 framhålls att eleven bör kunna kombinera dels studier i flera skolformer inom vuxenutbildningen, dels studier med arbete. Det är alltså kommunernas ansvar att organisera verksamheten så att det blir möjligt både schematekniskt och geografiskt att kombinera studier mellan olika nivåer inom samma skolform.

Kommunens ansvar gäller även i de fall där kommunen upphandlar vuxenutbildning på entreprenad av externa utbildningsanordnare. Det är viktigt att vid upphandlingen ställa sådana krav att kombinationen av studier på olika nivå och mellan olika skolformer inte försvåras.

Mot bakgrund av ovanstående problem och lagstiftarens krav på att det ska vara möjligt att kombinera studier mellan olika skolformer och nivåer, gör utredningen bedömningen att regeringen bör överväga möjligheten att samla vuxenutbildningens kurser inom en samlad vuxenutbildning med kurser på olika nivåer.

En vuxenutbildning skulle troligen bidra till en förbättrad infrastruktur med en gemensam ingång, effektivare studie- och yrkesvägledning, ökade möjligheter till validering och endast en individuell studieplan för individen genom hela studietiden. En samlad vuxenutbildning skulle också underlätta kommunernas planering och organisation samt skapa bättre incitament för ett efterfrågestyrt kursutbud där studerande endast läser de kurser de behöver för sin fortsatta karriär.

Utredningen har vid sina kommunbesök och i övriga kontakter med företrädare för sfi och komvux också uppmärksammats på frågan om det är nödvändigt och funktionellt med flera olika och delvis parallella utbildningar för vuxna i ämnet svenska. I dag erbjuds språkutbildning i form av ämnet svenska på olika nivåer, svenska som andraspråk på olika nivåer, sfi på olika nivåer samt en rad mer eller mindre formella kurser som yrkessvenska m.m. Detta skapar en viss förvirring och eftersom kurserna till viss del överlappar varandra motverkar det en god genomströmning och kan cementera uppfattningen att den studerande först måste klara av studierna på en viss nivå innan man kan påbörja nästa nivå.

Det kan därför vara angeläget att överväga om kurserna i svenska kan systematiseras och renodlas för att skapa en tydligare

---

<sup>3</sup> 1 kap. 3 § förordningen om vuxenutbildning.

struktur av vilka kurser och krav som behövs för att förbereda individen för ett inträde på arbetsmarknaden eller ge behörighet till högre studier och därmed gynna integrationen.

Vid en sammanslagning av de olika skolformerna till en måste frågan om studiefinansiering lösas. Statskontoret pekade i en rapport från 2000<sup>4</sup> på problemen med stora kostnader för staten för studiefinansiering om sfi inordnas i komvux. Dessa problem torde kunna mötas med en reglering av rätten till studiemedel för kurser på vissa nivåer inom den samlade vuxenutbildningen (se även nedan om behovet av en mer samlad och enhetlig studiefinansiering).

Mot bakgrund av ovanstående ser utredningen det som positivt att det i tilläggsdirektiven<sup>5</sup> till Sfi-pengsutredningen ges ett vidgat uppdrag att se över utbildningen i svenska språket för vuxna.

#### 11.4 Betygsskala inom komvux på grundläggande nivå och sfi

Sedan den 1 juli 2012 används en ny betygsskala inom komvux och sfi. Betygsskalan har fem godkända steg E–A, och ett underkänt steg, F. Preciserade kunskapskrav finns för tre av betygen: E, C och A. Betygssystemet är enligt utredningen relativt komplicerat. Läraren ska bedöma vilka delar av kunskapskraven eleven uppfyller och med stöd i ämnets syfte och kursens centrala innehåll, bedöma om elevens kunskaper sammantaget uppfyller kravet.

Betyg är i första hand ett verktyg för bedömning och mått på elevens kunskapsnivå i förhållande till uppsatta kriterier för kursen. I andra hand används betygen som instrument vid antagning till högre studier, t.ex. antagning till gymnasieskolan eller högskolan. Inom vuxenutbildningen finns inga behörighetskrav eller förkunskapskrav vad gäller betyg och inte heller någon urvalsprocess som baseras på betyg. Rätt att delta i utbildningen på grundläggande nivå inom komvux, och behörig att delta i utbildning på gymnasial nivå, har en vuxen som saknar kunskaperna som utbildningen syftar till att ge och som har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Statskontoret (2000).

<sup>5</sup> Dir. 2013:10.

<sup>6</sup> 20 kap. 11 och 19 §§ skollagen.

Utredningen ser därför inget behov av fler betygsssteg inom komvux på grundläggande nivå och sfi än ett godkänt steg och ett underkänt steg.

Utredningen har föreslagit att regeringen uppdrar åt Skolverket att ta fram nationellt utformade delkurser för nationella kurser inom komvux på grundläggande nivå som omfattar mer än 200 verksamhetspoäng (se avsnitt 5.3.8). En sådan indelning skulle sannolikt medföra ett större bedömnings- och dokumentationsarbete för lärarna om de studerande läser flertalet delkurser, då betyg ska sättas på varje avslutad delkurs.

Det finns flera argument emot en förenklad betygsskala inom komvux på grundläggande nivå och inom sfi. För det första kan det ur elevsynpunkt eventuellt finnas skäl att behålla en sex-gradig betygsskala. Att från början reducera betygsskalan till att endast utgöra den lägre delen av skalan kan möjligen innebära att eleverna upplever att förväntningarna på deras kunskapsutveckling redan från början är lågt ställda.

Utredningen har dock vid sina kommunbesök erfarit att det förekommer att eleverna studerar längre tid än nödvändigt inom komvux på grundläggande nivå och inom sfi, i ambitionen att erhålla ett högre betyg. Flera betygsssteg kan med andra ord få en kvarhållande effekt, vilket leder till sämre genomströmning och risk för ökad skuldsättning.

För det andra kan det argumenteras att betygssystemet inom komvux på grundläggande nivå bör motsvara systemet inom grundskolan, för att vara den spegling av ungdomsskolan som kommit att präglade vuxenutbildningens styrdokument. Enligt utredningens bedömning är detta argument inte tillräckligt tungt vägande för att motivera en sex-gradig betygsskala inom en utbildning där man inte på ett tydligt sätt kan se användningen av betygssättningen.

Ett ytterligare argument emot ett ändrat betygssystem för komvux på grundläggande nivå är att det naturligtvis finns ett värde i att ha ett enhetligt betygssystem för alla delar av skolväsendet. Inte heller detta argument väger tillräckligt tungt för att motivera nackdelarna med att behålla en sex-gradig betygsskala där det inte är nödvändigt. Inom komvux på gymnasial nivå är det naturligtvis självklart eftersom eleverna med betyg från gymnasiala studier ska konkurrera på samma villkor som eleverna med betyg från ungdomsskolans gymnasiestudier.

Utredningen föreslår att regeringen överväger möjligheten att begränsa antalet betygsssteg inom komvux på grundläggande nivå och inom sfi, i syfte att tydliggöra kunskapskraven för de studerande,

minska lärarnas administration samt bidra till en ökad genomströmning och minskad skuldsättning för eleverna.

## 11.5 Vuxdatabas

**Utredningens förslag:** Skolverket ges i uppdrag att göra en förstudie av en databas för vuxenutbildningen. Samråd bör ske med Sveriges kommuner och landsting (SKL), CSN och Universitets- och högskolerådet.

För närvarande använder kommunerna ett antal olika it-system för olika uppgifter inom vuxenutbildningen. De flesta kommuner har ett datorbaserat system med varierade moduler beroende på vilka uppgifter det ska användas för, t.ex. elevregistrering, betygs- hantering, individuella studieplaner, statistik etc. De administrativa systemen används olika beroende på vem som lägger in och hämtar ut uppgifter, dvs. om det görs i kommunens egen regi eller om uppgifter inhämtas via externa utbildningsanordnare.

Det finns många problem förknippade med de olika it-lösningarna. Ett problem är att kommunernas it-system ofta inte primärt är utvecklade för vuxenutbildningen, t.ex. vad det gäller flexibla kurstider, individuella studieplaner, statistik etc. Det är sannolikt också dyrt för kommunerna att utveckla och anpassa egna it-lösningar istället för att detta görs samlat för ett nationellt system. Även gränssnittet mellan kommuner och nationella myndigheter, t.ex. Skolverket, CSN och Arbetsförmedlingen, försvåras av att respektive myndighets it-system måste matchas mot ett antal olika system. Olika system försvårar också tillgången till studerandeuppgifter i de fall studerande flyttar mellan kommuner och hindrar beslutfattares tillgång till statistikuppgifter.

Skolverket ansvarar för den officiella statistiken om vuxenutbildningen. Utredningen föreslår i kapitlet om nationell styrning och uppföljning att myndigheten ges i uppdrag att vidta åtgärder för att förbättra statistiken. Ett annat problem inom vuxenutbildningen är hur ofta statistik bör samlas in och analyseras. Vuxenutbildning ska vara flexibel när det gäller tid och rum och den ska pågå kontinuerligt under hela året. Det innebär, till skillnad från t.ex. ungdomsskolan, att studerande påbörjar och avslutar sina

kurser i princip när som helst under året. I en allt mer flexibel studiemiljö bör även statistikinsamlingen anpassas.

Kommunernas upphandling av vuxenutbildning från externa utbildningsanordnare har ökat. Det ställer också krav på hantering av ansökningar, individuella studieplaner, intyg och betyg. I många kommuner beviljas elever en studieplats efter ansökan och vägledning via nätet.

Samtliga system bygger dock på att uppgifterna är aktuella och tillförlitliga. En stor del av arbetet med uppföljning baseras på dessa uppgifter och uppgifterna utgör underlag för statistik om verksamheten inom vuxenutbildningen. En bristfällig insamling medför att analysen inte blir tillförlitlig vilket även flera utredningar inom vuxenutbildningsområdet under de senaste åren pekat på.

En nationell databas skulle enligt utredningens bedömning kunna effektivisera vuxenutbildningen och underlätta uppföljningen av verksamheten. Utredningen föreslår att det tas ett första steg mot en nationell vuxenutbildningsdatabas. Vi föreslår att Skolverket ges i uppdrag att göra en förstudie av en databas med online-registrering av uppgifter. Uppdraget bör genomföras i samråd med Sveriges kommuner och landsting (SKL), CSN och Universitets- och högskolerådet.

Vuxenutbildningsdatabasen bör bidra till:

- Att möjliggöra en effektiv statistikinsamling av hög kvalitet, där det kan göras löpande uttag av aktuella statistikuppgifter.
- En mer effektiv administration, där databasen i tillämpliga delar bör vara tillgänglig för olika intressenter, t.ex. skolmyndigheter, kommuner, Arbetsförmedlingen och folkhögskolor.
- En enhetlig hantering av individuella studieplaner, betyg, intyg m.m.
- Att bättre möjliggöra uppföljning av tidigare studier.
- Att dimensioneringen av vuxenutbildningen kan underlättas avseende såväl kommunala medel som eventuella riktade statsbidrag.

## 11.6 En sammanhållen studiefinansiering

I tidigare kapitel betonar utredningen vikten av en individualiserad utbildning. En viktig ingrediens i en individualiserad utbildning är möjligheten att kombinera studier på olika nivåer.

I nuläget finns ett flertal ekonomiska ersättningar som ges för eller i samband med studier inom vuxenutbildningen. Vissa nyanlända har

etableringsersättning under både studier och de övriga aktiviteter som förekommer inom ramen för ett etableringsprogram. Studier inom sfi är mycket vanliga inom ett sådant program, men även studier inom komvux förekommer.

Många studerande inom sfi finansierar studierna genom inkomster från arbete eller får stöd från familj eller partner, men många får också försörjningsstöd. Studiemedel ges inte för studier inom sfi.

Ungefär hälften av de som studerar på grundläggande nivå inom komvux får studiemedel. Många studerande inom komvux på grundläggande nivå arbetar men många får också olika typer av bidrag, t.ex. försörjningsstöd och bostadsbidrag. Även på den gymnasiala nivån har de studerande sin försörjning från flera olika håll, t.ex. från studiemedelssystemet, eget arbete, stöd från partner eller i form av olika bidrag (se kapitel 7).

Den som börjar sina studier inom sfi och fortsätter inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå måste, om han eller hon använder de offentliga finansieringssystemen, byta ersättningsform under utbildningens gång. Den som studerar parallellt inom t.ex. sfi och på grundläggande nivå inom komvux måste ofta kombinera olika typer av ersättningar under samma kalendertid, såvida han eller hon inte har etableringsersättning. Den som studerar parallellt på grundläggande och gymnasial nivå inom komvux kan normalt få studiemedel för dessa studier, även om studiemedelförutsättningarna kan variera vad gäller bidragsnivå m.m. I dessa fall vägs dock nivåerna samman i ett sammanhållet studiemedelsbeslut.

Utöver vad som har nämnts finns det även andra former av ersättningar som kan vara aktuella, t.ex. aktivitetsstöd och kompletterande ersättningar såsom bostadsbidrag, barnbidrag och föräldrapenning.

De splittrade studiefinansieringsmöjligheterna leder till en svåröverblickbar ekonomisk situation och kan leda till att studerande inte känner till alla möjliga finansieringslösningar.<sup>7</sup> De många ersättningsformerna kan även leda till felaktiga incitament. Exempelvis kan den som studerar i sfi på halvtid och på grundläggande nivå inom komvux på 25 procent av heltid inte beviljas studiemedel. Det kan leda till att den enskilde läser mer på grundläggande nivå än vad

---

<sup>7</sup> Problematiken har även uppmärksammats bl.a. i SOU 2012:69.



som är lämpligt bara för att komma upp i en studieomfattning som ger rätt till studiemedel. Olika ersättningar kan dessutom ställa krav på den enskilda individen som ur utbildningssynpunkt är olyckliga. En person som studerar med försörjningsstöd kan exempelvis tvingas avbryta studierna för att stå till arbetsmarknadens förfogande, även om det egentligen vore önskvärt att han eller hon fullföljer den påbörjade utbildningen. Utredningen anser att det är olyckligt med en splittrad studiefinansiering för en vuxenutbildning som vi vill se som sammanhållen.

Utredningen anser att det vore önskvärt om systemen för studiefinansiering kan samordnas så att ett huvudsakligt ersättningssystem gäller vid varje tidpunkt och helst för hela den tid en studerande befinner sig inom vuxenutbildningen. Parallella ersättningssystem bör undvikas utom såvitt avser kompletterande ersättningar för speciella behov, t.ex. bostadsbidrag eller barnbidrag. En samlad och mer enhetlig studiefinansiering för de studerande ligger också i linje med utredningens tankar om en utveckling mot en enhetlig vuxenutbildning med kurser på olika nivåer.

Utredningens uppdrag avser studiemedel för studier inom komvux på grundläggande nivå. Utredningen har därför inte möjlighet att komma med förslag som avser studiefinansieringen inom sfi eller förslag som rör andra ersättningsformer. Vi bedömer därför att möjligheten att samordna studiefinansieringen för studier inom sfi och komvux på grundläggande och gymnasial nivå bör övervägas särskilt.

En förändring i den riktning som utredningen förordar, med en mer samlad finansieringsform för sfi och komvux, skulle dessutom kunna få stora ekonomiska konsekvenser.<sup>8</sup> Även mot bakgrund av de stora ekonomiska konsekvenserna är det nödvändigt att överväga denna fråga i särskild ordning. Utredningen ser positivt på att Sfi-pengsutredningen i tilläggsdirektiv<sup>9</sup> fått i uppgift att se över frågan om studiefinansiering i samband med att utredningen ska överväga ett inordnande av sfi i komvux.

---

<sup>8</sup> Det är viktigt att observera att det redan i en nära framtid, utan förändringar av studiefinansieringssystemet eller några andra regelverk, kan bli stora förändringar av kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Sådana förändringar av kostnadsfördelningen kan uppstå framför allt om kommunerna i högre utsträckning än vad som är fallet i dag väljer att hänvisa studerande till svenska som andraspråk inom komvux på grundläggande nivå istället för till sfi. Många fler studerande skulle på detta sätt kunna finansiera sina studier i svenska med hjälp av studiemedelssystemet.

<sup>9</sup> Dir. 2013:10.

## 12 Kostnads- och konsekvensanalys

Utredningen ska enligt 14–16 §§ kommittéförordningen (1998:1474) beskriva de ekonomiska och andra konsekvenser som blir följden av utredningens förslag. I utredningens direktiv anges inget utöver kommittéförordningens krav på konsekvensanalyser. Eventuella konsekvenser för CSN:s administration ska särredovisas.

Konsekvenserna redovisas separat för utredningens förslag inom utbildnings- respektive studiemedelsområdet. I avsnitt 12.3 beskrivs konsekvenserna av utredningens förslag till utformning av ett aktivitetskrav inom komvux.

### 12.1 Kostnads- och konsekvensanalys av utredningens förslag inom utbildningsområdet

**Utredningens bedömning:** Flera av förslagen inom utbildningsområdet avser uppdrag till myndigheter. Dessa uppdrag finansieras inom ramen för myndigheternas ordinarie budgetar.

Förslaget om nationella delkurser kommer att innebära minskade kostnader för kommunerna. Förslaget om förtydligad skyldighet att erbjuda studie- och yrkesvägledning förväntas inte medföra ökade kostnader för kommunerna.

Utredningen gör ett antal bedömningar om hur kommunerna i högre grad kan individualisera utbildningen för de studerande inom ramen för det befintliga regelverket. Dessa bedömningar är avsedda att visa på goda exempel och medför inga kostnader. Utredningen bedömer att kommuner som genomför åtgärder i enlighet med de bedömningar som redovisas kan effektivisera sin utbildning och sänka sina kostnader.

### 12.1.1 Inledning

Utredningen lämnar ett antal förslag inom utbildningsområdet i kapitel 3 *Organisation, styrning och uppföljning*, kapitel 4 *Anpassning efter individens behov och förutsättningar* samt kapitel 5 *Vägledning, individuella studieplaner och validering*. Mot bakgrund av utredningens övergripande bedömning att dagens nationella regelverk i huvudsak är tillräckligt lämnas bara ett begränsat antal författningsförslag. Utredningens förslag inom utbildningsområdet avser främst uppdrag till olika myndigheter. Förslagen syftar till att på olika sätt stödja och underlätta kommunernas arbete.

**Figur 12.1 Sammanställning av utredningens förslag inom utbildningsområdet om uppdrag till olika myndigheter**

Myndighet	Förslag
Skolinspektionen	Regelbunden tillsyn på huvudmanna- och enhetsnivå
Skolverket	Nationella delkurser inkl. kompetensutvecklingsmaterial Förstudie av vuxenutbildningsdatabas Stödmaterial för likvärdig bedömning och betygssättning Uppdrag om förbättrad nationell statistik Kommentarmaterial om orienteringskurser Kommentarmaterial om stöd Goda exempel kring individuella studieplaner
IFAU	Utvärdering av effekter av komvux på grundläggande nivå
CSN	Utveckla den studieekonomiska vägledningen Förbättra informationen till studerande som tar lån <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Detta uppdrag behandlas i avsnittet om konsekvenser på studiemedelsområdet.

Utredningen gör också ett antal bedömningar, bl.a. om hur kommunerna bättre kan individualisera utbildningen för de studerande inom ramen för det befintliga regelverket. Dessa bedömningar är avsedda att visa på goda exempel. Exempelvis bedömer utredningen att inledande nivåtester, studiehandledning på modersmålet och

kontinuerlig antagning kan användas i större utsträckning. Vi anser också att kommunerna i högre grad kan samverka både inom kommunen och med andra aktörer. Utredningen bedömer att kommuner som genomför åtgärder i enlighet med de bedömningar som redovisas kan sänka sina kostnader genom effektivare utbildningsinsatser och en högre måluppfyllelse.

Nedan redovisas kostnadskonsekvenser och övriga konsekvenser av de förslag som utredningen lämnar inom utbildningsområdet.

### 12.1.2 Kostnader

#### Skolinspektionens tillsyn

Utredningens förslag innebär att Skolinspektionens regelbundna tillsyn ska bedrivas på både huvudmanna- och enhetsnivå när det gäller vuxenutbildningen. Redan i dag görs granskning på enhetsnivå men detta sker inte systematiskt. Enligt Skolinspektionens årsredovisning granskades 48 kommuner och 61 olika verksamheter i den regelbundna tillsynen av vuxenutbildningen 2011.<sup>1</sup> Det finns ingen uppgift om hur stor andel av enheterna som inte ingår i Skolinspektionens tillsyn.<sup>2</sup>

En förändring av tillsynsverksamheten enligt utredningens förslag medför ökade kostnader. Skolinspektionen har beräknat behovet av tillskott för tillsyn på enhetsnivå till cirka fyra miljoner kronor per år. Enligt Skolinspektionen är beräkningen dock osäker. Utredningen bedömer att tillsyn på både huvudmanna- och enhetsnivå bör finansieras genom en omfördelning av resurser mellan skolformer inom ramen för den regelbundna tillsynen. Den totala kostnaden för regelbunden tillsyn 2011 var drygt 176 miljoner kronor.<sup>3</sup> Av den totala kostnaden hänförs 55 procent till grundskolan, 16 procent till gymnasieskolan och sju procent till vuxenutbildningen. Enligt vår bedömning finns det utrymme att inom ramen för befintliga resurser utöka tillsynen i enlighet med utredningens förslag.

---

<sup>1</sup> Skolinspektionen (2012c).

<sup>2</sup> Enligt Skolverkets officiella statistik var det totalt 319 skolor som bedrev komvux 2011. Dessa uppgifter bör dock tolkas med stor försiktighet.

<sup>3</sup> Skolinspektionen (2012c).

### Inrättande av nationella delkurser

Utredningen föreslår att Skolverket ges i uppdrag att inrätta nationella delkurser i kurser på grundläggande nivå som omfattar mer än 200 verksamhetspoäng. Vi bedömer att uppdraget kan finansieras inom myndighetens nuvarande ramar.

Ett system med nationella delkurser kommer enligt vår bedömning att innebära minskade kostnader för kommunerna. Delkurser tydliggör att de studerande bara ska läsa de delar som de har behov av och kan bidra till kortare studietider. Utredningens förslag innebär också att kommunerna inte längre behöver inrätta egna delkurser i dessa kurser. Ytterligare en fördel är att nationella delkurser underlättar övergången när studerande flyttar från en kommun till en annan.

### Förtydligad skyldighet att erbjuda studie- och yrkesvägledning

Förslaget att hemkommunen blir skyldig att se till att studie- och yrkesvägledning erbjuds till de som avser att påbörja utbildning inom komvux och särsvux på grundläggande nivå samt inom sfi bedöms inte medföra någon kostnadsökning för kommunerna. Kommunerna har redan i dag en skyldighet att erbjuda vägledning till samtliga studerande samt att aktivt verka för att nå de vuxna i kommunen som har rätt till dessa utbildningar och motivera dem att delta. Utredningens förslag understryker betydelsen av att kommunerna verkligen erbjuder vägledning, men bör inte tolkas som ett nytt åtagande. För de kommuner som i dag inte lever upp till sina skyldigheter när det gäller vägledning och aktiv rekrytering bör förslaget ge ytterligare incitament till att utveckla detta arbete.

Det finns dessutom mycket som talar för att inledande vägledningsinsatser kan effektivisera utbildningen, bl.a. genom att öka möjligheterna till individanpassning och genom att ge tillfälle att lägga upp en realistisk och ändamålsenlig studieplanering. Färre avbrott, byten av kurser och ett ökat fullföljande har goda möjligheter att minska kommunernas kostnader. Genom att säkerställa att samtliga studerande erbjuds vägledning undviks också situationer där studerande av okunskap eller på grund av bristande information inte tar del av vägledning inför sina studier.

## Effektstudie som genomförs av IFAU

Utredningen föreslår att IFAU ges i uppdrag att genomföra en effektstudie av komvux på grundläggande nivå. Enligt IFAU:s årsredovisning uppgick kostnaden per prestation under 2011 till 800 000 kronor.<sup>4</sup> Utredningen bedömer att detta uppdrag kan finansieras genom anslaget 1:7 *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering* inom utgiftsområde 14 *Arbetsmarknad och arbetsliv*. Anslaget ökades med fyra miljoner kronor 2012 och regeringen har aviserat en ökning på ytterligare fyra miljoner kronor 2013 samt två miljoner kronor 2014. Sammanlagt innebär det en ökning av anslaget med tio miljoner kronor fr.o.m. 2014. Ökningarna kan ses mot bakgrund av regeringens uttalande att ett utvidgat uppdrag till IFAU är det mest ändamålsenliga alternativet för att förstärka utvärderingsfunktionen inom utbildningsområdet. Utredningen bedömer att en effektstudie ligger väl i linje med intentionerna bakom det utvidgade uppdraget till IFAU och det utökade anslaget.

## Förstudie av vuxenutbildningsdatabas

För utveckling av vuxenutbildningen finns anslaget 1:13 *Utveckling av vuxenutbildning m.m.* inom utgiftsområde 16 *Utbildning och universitetsforskning*. Anslaget beräknas till nio miljoner kronor per år för 2014 och 2015 samt till tio miljoner kronor för 2016. Utredningen anser att delar av dessa medel bör kunna användas för att finansiera förslaget att genomföra en förstudie av en nationell vuxenutbildningsdatabas. Utredningens bedömning är att 700 000 kronor bör avsättas till ett sådant pilotprojekt. Om en vuxenutbildningsdatabas realiserar kan det på sikt innebära stora kostnadsbesparingar för kommunerna och för de myndigheter som har ett elektroniskt utbyte av uppgifter med kommuner gällande vuxenutbildningen.

---

<sup>4</sup> IFAU (2012b). Prestationer mäts i rapportekvivalenter.

### Direktåtkomst till studiestödsuppgifter

Förslaget att ge kommuner och folkhögskolor direktåtkomst till individuella studiestödsuppgifter i CSN:s datasystem innebär en viss minskning av de administrativa kostnaderna för kommunerna, då studie- och yrkesvägledare inte längre kommer att behöva ringa eller på andra sätt kontakta CSN för att få del av dessa uppgifter. För CSN innebär förslaget en engångskostnad för att utveckla ett system med direktåtkomst. Vi föreslår att CSN tilldelas två miljoner kronor för utvecklingen av ett sådant system och för de övriga utvecklingsinsatser myndigheten måste genomföra med anledning av utredningens förslag (detta beskrivs utförligare under avsnittet om konsekvenser av förslagen inom studiemedelsområdet).

### Övriga förslag inom utbildningsområdet

Övriga förslag inom utbildningsområdet kan enligt utredningens bedömning finansieras inom ramen för nuvarande resurstilldelning. Utredningen föreslår bl.a. att Skolverket ges ett antal uppdrag, såsom att ta fram ett stödmaterial för en likvärdig bedömning och betygssättning, att ta fram ett kommentarmaterial om stöd samt att förbättra den nationella statistiken. Även CSN ges ett uppdrag att i samverkan med andra myndigheter utveckla den studieekonomiska vägledningen.

För kommunerna kan dessa förslag på olika sätt underlätta arbetet och därigenom bidra till kostnadsbesparingar. Exempelvis kan en ökad användning av orienteringskurser innebära att den sammanlagda studietiden för vissa studerande kan förkortas. Även en mer utvecklad användning av individuella studieplaner kan förväntas få positiva effekter för genomströmningen och studietiderna.

#### 12.1.3 Andra konsekvenser av utredningens förslag

Utredningen har analyserat andra konsekvenser än ekonomiska, med utgångspunkt i de aspekter som omnämns i kommittéförordningen.

Utredningens samlade bedömning är att våra förslag och bedömningar ökar individanpassningen av vuxenutbildningen. En effektivare och mer individanpassad utbildning inom komvux på grundläggande nivå kommer till stor del utlandsfödda till godo, då 90

procent av de studerande är utlandsfödda. Effektiva utbildningsinsatser på grundläggande nivå kan stärka utlandsföddas möjlighet till deltagande i samhälls- och arbetsliv samt effektivisera etableringsprocessen. Möjligheten att nå de integrationspolitiska målen gynnas därmed av utredningens förslag. Eftersom kvinnor är i majoritet bland de studerande kommer kvalitetshöjningar inom utbildningen att gynna kvinnor i större utsträckning än män. Utredningens förslag inom utbildningsområdet bedöms också särskilt underlätta för studerande med funktionsnedsättning och andra grupper med stort behov av en individanpassad utbildning.

Utredningen har i sitt arbete strävat efter att inte begränsa det kommunala självstyret. Förslagen bedöms främst stödja det lokala arbetet, bl.a. genom olika stödmaterial, samtidigt som kommunernas handlingsfrihet kvarstår. Flera av de bedömningar och förslag som utredningen lämnar tydliggör kommunernas möjligheter att inom ramen för nuvarande regelverk individanpassa utbildningen i högre grad, exempelvis förslaget om att införa en bestämmelse om möjlighet att ge studiehandledning på modersmålet. Utredningens förslag innebär ingen förändring i ansvarsförhållandet mellan stat och kommun.

Datalagstiftning och frågor om personlig integritet måste givetvis beaktas i arbetet med en ny databas för vuxenutbildningen. Utredningen förutsätter att Skolverket utreder sådana frågor inom ramen för det pilotprojekt som utredningen föreslår.

### *Konsekvenser för företag*

Utredningens förslag medför ingen direkt påverkan på små eller stora företag. Det är kommuner, eller i vissa fall landsting, som är huvudmän för vuxenutbildningen enligt skollagen. Företag kan dock indirekt komma att påverkas i de fall kommuner väljer att upphandla utbildningen från externa utbildningsanordnare.

En indikation på hur många företag som bedriver komvux ges av Skolinspektionens statistik över hur många som beviljats betygsrätt för komvux. Till och med december 2012 hade Skolinspektionen beviljat betygsrätt för komvux för omkring 30 företag, varav drygt



hälften hade tillstånd att bedriva verksamhet i mer än en kommun. Uppgiften bör dock tolkas med försiktighet.<sup>5</sup>

Några av utredningens förslag bedöms indirekt kunna påverka externa utbildningsanordnare. Förslaget om aktivitetskrav kan medföra ökad administration och likaså förslaget om delkurser, då det kan tillkomma ytterligare betygssättning och rapportering.

Om förslagen medför ett merarbete eller inte beror till stor del på hur kommunernas upphandlingsavtal ser ut i dag och hur de utformas framöver. Utredningen förutsätter att ett eventuellt merarbete för externa utbildningsanordnare till följd av utredningens förslag hanteras av kommunerna inom ramen för upphandlingen samt att utbildningsanordnarna beaktar detta vid anbudsgivning. Utredningen bedömer därför att förslagen inte kommer att medföra några administrativa kostnader för företaget.

## 12.2 Kostnads- och konsekvensanalys av utredningens förslag inom studiemedelsområdet

**Utredningens bedömning:** De förslag utredningen lämnar är finansierade inom befintlig ram. Åren 2014 och 2015 krävs ett visst medelstillskott, men fr.o.m. 2016 innebär förslagen istället en större utgiftsminskning än utgiftsökning.

Förslagen om en höjd bidragsandel, ett behovsanpassat antal studiemedelsveckor och en ny deltidsnivå medför utgiftsökningar. Av förslagen följer också något ökade kostnader för bostadsbidrag. Utgiftsökningarna finansieras med en ändrad bidragsandel för studerande på gymnasienivå äldre än 24 år, minskade möjligheter till avskrivning av lån, minskade avsättningar för framtida kreditförluster, samt lägre administrationskostnader för CSN. Av förslagen följer också ett minskat utflöde av försörjningsstöd till studerande.

CSN kommer att ha en engångskostnad på cirka två miljoner kronor för det utvecklingsarbete som krävs för att genomföra de förändringar utredningen föreslår.

<sup>5</sup> Betygsrätt är inget krav för att bedriva komvux. Det är därutöver inte givet att de som beviljats betygsrätt verkligen bedriver verksamhet. Upphandling är också betydligt vanligare på gymnasial än på grundläggande nivå inom komvux.

### 12.2.1 Inledning

Studiemedlen är rättighetsstyrda. Kostnaderna för studiemedel beror därmed främst på antalet studerande, men även på hur mycket studiemedel dessa i genomsnitt får. Statens räntekostnader för den totala skulden på studielån i Riksgäldskontoret påverkas av antalet låntagare, men större delen av fordran avser låntagare som studerat tidigare. De kortsiktiga kostnaderna för utlåningen är därför förhållandevis låga. Fr.o.m. 2014 ska dock även de förväntade långsiktiga kostnaderna för utlåningen finansieras genom att förväntade förluster ska föras till ett konto i Riksgäldskontoret. Dessa långsiktigt förväntade förluster är kostnader för framtida skuldavskrivningar.

Beräkningarna görs på 2011 års underlag. Volymförändringar som inte kan hänföras till förslagen i betänkandet tas inte med i beräkningarna. Det innebär att kostnaderna kan bli högre eller lägre än beräknat om volymen av andra skäl ökar eller minskar. Kostnaderna beräknas med utgångspunkt i beloppen för 2013, vilka baseras på prisbasbeloppet 44 500 kronor.

Utredningens förslag inom studiemedelsområdet avser, utom vad gäller kravet på studieaktivitet, utbildningsnivåer, dvs. *grundskolenivå* och *gymnasienivå*. Därmed avses studier inom både vuxenutbildningen och folkbildningen.

Beräkningarna och bedömningarna är utredningens egna. Som underlag för dessa har utredningen använt beräkningar från CSN och bearbetningar i SCB:s mikrosimuleringsmodell Fasit.<sup>6</sup> Utgifter för statlig ålderspensionsavgift ingår genomgående i beräkningarna.

### 12.2.2 Studiemedelsbelopp

Utredningens förslag innebär att studiemedlens totalbelopp ska vara oförändrat men att dagens generella och högre bidragsnivåer avskaffas. Andelen studiebidrag ska vara enhetlig för alla studiemedelstagare på grundskolenivå och ska vara 73 procent av det totala studiemedelsbeloppet, dvs. i paritet med dagens högre bidrag. Studerande på gymnasienivå ska få studiemedel med cirka

---

<sup>6</sup> Fasit är en mikrosimuleringsmodell med vilken man kan göra beräkningar av effekter av förändringar i skatte-, avgifts- och transfereringssystemen. Fasit gör det möjligt att beräkna den budgetmässiga kostnaden eller intäkten av en förändring. Dessutom är det möjligt att göra beräkningar av hur olika grupper kommer att påverkas av de föreslagna förändringarna.

50 procent bidrag och 50 procent lån fr.o.m. det kalenderår de fyller 25 år. För studerande på gymnasienivå yngre än 25 år och för studerande på eftergymnasial nivå ska bidragsandelen vara densamma som i dag, dvs. drygt 31 procent av totalbeloppet.<sup>7</sup>

**Tabell 12.1** Studiemedelsbelopp (kronor per vecka) enligt utredningens förslag, samt beloppet som andel av prisbasbeloppet (PBB) och totalbeloppet, 2013 års belopp

Andel (procent) av PBB	Andel (procent) av totalbelopp (ca)	Bidrag	Lån	Totalt
3,70	73	1 646	610	2 256
2,55	50	1 134	1 122	2 256
1,59	31	707	1 549	2 256

### Kostnader

Studiebidraget är pensionsgrundande vilket innebär att totalkostnaden inklusive statlig ålderspensionsavgift (STÅP) blir 1,255 gånger bidragskostnaden. Staten svarar för hela kostnaden för ålderspensionsavgiften.

**Tabell 12.2** Utgift för studiebidrag i dagens system

		Antal studerande 2011	Fördelning bidrag/lån	Mnkr (2013)	Mnkr inkl. STÅP (2013)
Grundskolenivå	Generellt bidrag	10 600	31/69	98	123
	Högre bidrag	13 300	73/27	371	466
Gymnasienivå	Generellt bidrag	84 600	31/69	1 137	1 427
	Högre bidrag	31 400	73/27	1 084	1 360
<b>Summa</b>				<b>2 690</b>	<b>3 376</b>

<sup>7</sup> Studerande i åldrarna 20–24 år som genom en tillfällig satsning får studiemedel med en bidragsnivå som motsvarar 73 procent av studiemedelsbeloppet ska behålla denna högre bidragsnivå så länge satsningen pågår.

Tabell 12.3 Utgifter för studiebidrag enligt utredningens förslag

		Fördelning bidrag/lån	Mnkr (2013)	Mnkr inkl. STÅP (2013)	Förändring (mnkr)
Grundskole- nivå		73/27	599	752	163
Gymnasienivå	>25 år	50/50	1 302	1 634	-163
	<25 år	31/69	789	990	
<b>Summa</b>			<b>2 690</b>	<b>3 376</b>	<b>0</b>

Utredningens förslag till justering av bidragsbeloppet är kostnadsneutralt på systemnivå; kostnaderna ökar med 163 miljoner kronor för studiebidrag till studerande på grundskolenivå och minskar med motsvarande summa för studerande på gymnasienivå. Kostnaderna för studerande på eftergymnasial nivå berörs inte av utredningens förslag.

Mot bakgrund av att utredningen inte föreslår ett ändrat totalbelopp medför utredningens förslag ingen påverkan på låneuttaget. Bidragshöjningen för studerande på grundskolenivå beräknas minska låneuttaget på nivån med 46 miljoner kronor och bidragsändringen för studerande på gymnasienivå väntas öka låneuttaget med 46 miljoner kronor. Det förändrade låneuttaget minskar enligt utredningens bedömning osäkerheten i utlåningen. Det belopp som behöver avsättas för att täcka framtida avskrivningskostnader minskar därmed, vilket redovisas närmare i avsnittet om återbetalning av studielån (se nedan).

Som en följd av de ändrade bidragsnivåerna påverkas även förutsättningarna för avskrivning av studielån tagna vid behörighetsgivande studier. Dessa effekter behandlas i avsnittet om återbetalning av studielån (se nedan).

### Bostadsbidrag och försörjningsstöd

De ändringar av bidragsnivån utredningen föreslår påverkar utbetalningarna av försörjningsstöd och bostadsbidrag. För att kunna bedöma storleken på förändringarna har SCB på utredningens uppdrag gjort beräkningar inom ramen för mikrosimuleringsmodellen Fasit.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Utfallet av SCB:s bearbetningar vad gäller utflödet av studiebidrag och studielån ligger förhållandevis väl i linje med de beräkningar utredningen har gjort baserade på underlag från

**Tabell 12.4** Förändring av kostnader för bostadsbidrag och försörjningsstöd, miljoner kronor

	Bostadsbidrag	Försörjningsstöd
Studerande på grundskolenivå	-1	-7
Studerande på gymnasienivå	7	4
<b>Summa</b>	<b>6</b>	<b>-4<sup>1</sup></b>

<sup>1</sup>Avrundningseffekt gör att kostnaderna minskar med fyra miljoner kronor och inte med tre miljoner kronor.

Kostnaderna för båda ersättningsformerna minskar när det gäller studerande på grundläggande nivå och ökar när det gäller studerande på gymnasial nivå. Utfallet visar att kostnaderna för försörjningsstöd minskar med fyra miljoner kronor och att kostnaderna för bostadsbidrag ökar med sex miljoner kronor.

### Fördelningseffekter

De bidragsförändringar utredningen föreslår innebär en omfördelning av medel från studerande på gymnasial nivå till studerande på grundskolenivå. SCB har på utredningens uppdrag undersökt det fördelningsmässiga utfallet av förändringen. Beräkningen har gjorts i mikrosimuleringsmodellen Fasit. Det inkomstmått som används är ekonomisk standard.<sup>9</sup>

CSN. Utfallet överensstämmer dock inte exakt. Utredningen har gjort bedömningen att de egna beräkningarna, som baserats på ett aktuellt utfall från CSN, är mer träffsäkra än de uppgifter som är utfallet i Fasit-modellen (SCB-beräkningarna). När det gäller studiemedelskostnaderna av utredningens förslag använder vi därför de beräkningar som baseras på de senaste studiemedelsutfallen, vilka har inhämtats från CSN. De uppgifter som redovisas om försörjningsstöd och bostadsbidrag är dock hämtade från SCB:s beräkningar, liksom fördelningseffekterna av förslagen.

<sup>9</sup>Ekonomisk standard är ett mått på den disponibla inkomsten som justeras per konsumtionsenhet. Disponibel inkomst är summan av inkomster minus skatt och negativa transfereringar plus skattepliktiga och skattefria transfereringar. För att kunna göra jämförelser mellan hushåll av olika storlek och sammansättning justeras den disponibla inkomsten med hänsyn till hushållets försörjningsbörda. Detta görs genom att man dividerar hushållets disponibla inkomst med summan av hushållets konsumtionsvikt.

**Tabell 12.5** Genomsnittligt förändrad ekonomisk standard för studerande med studiemedel vid ändrade bidragsandelar, kronor per år

	Kvinnor	Män	Totalt	Ekonomisk standard efter förändring
Studerande på grundskolenivå	2 701	1 972	2 420	115 617
Studerande på gymnasienivå	-608	-346	-520	156 453

Studiemedelstagare på grundskolenivå får en höjning av sin ekonomiska standard med i genomsnitt 2 420 kronor per år. Den ekonomiska situationen förbättras mer för kvinnorna än för männen, vilket delvis beror på att kvinnor studerar under fler veckor. Studerande på gymnasienivå får i genomsnitt sänkt ekonomisk standard med 520 kronor per år. Kvinnorna får en minskning med 608 kronor och männen med 346 kronor vilket beror på att andelen kvinnor är större bland de studiemedelstagare som har högre bidrag än bland dem som har generellt bidrag. Även efter förändringen har studerande på gymnasienivå genomsnittligt en betydligt bättre ekonomisk situation än studerande på grundskolenivå.

### Övriga konsekvenser

De ändrade bidragsandelarna ger ett höjt bidrag till cirka 10 600 studerande på grundskolenivå. Höjningen innebär en ökning av bidraget med 939 kronor i veckan, från 707 till 1 646 kronor. Ungefär 31 400 studerande på gymnasienivå får bidraget sänkt från 1 646 till 1 134 kronor i veckan, dvs. med 512 kronor. Samtidigt får cirka 25 900 studerande på gymnasienivå som är 25 år eller äldre sitt bidrag höjt från 707 till 1 134 kronor, dvs. med 427 kronor i veckan.

För de studiemedelstagare som väljer att låna kommer ändringarna av bidragsnivåerna att ändra låntagandet och skuldsättningen i motsvarande mån. Detta innebär mer lån och högre skuldsättning för dem som får sänkt bidrag och tvärtom. Effekter för skuldsättningen redovisas nedan i avsnittet om återbetalning av studielån.

Ett högre bidrag lockar något fler till studier än ett lägre bidrag, vilket innebär att efterfrågan på studieplatser kan antas öka något på grundskolenivån och antas minska något på gymnasienivån. Det

går dock inte att med säkerhet avgöra hur stor effekt på efterfrågan av studieplatser som justeringarna av bidragsbeloppen kommer att få. Det faktiska studerandeantalet beror också på hur många studieplatser kommunerna erbjuder på den gymnasiala nivån.

Tillsammans med utredningens förslag om antalet studiemedelsveckor innebär förändringen av bidragsnivåerna en effektivisering av CSN:s prövning och administration. Se mer om detta i avsnittet ”Antal veckor med studiemedel”.

### 12.2.3 Antal veckor med studiemedel

Utredningens förslag innebär att studiemedel för studier på grundskolenivå ska lämnas i högst 50 veckor. Till studerande som bedöms ha större utbildningsbehov ska studiemedel kunna lämnas i högst 80 veckor. Till studerande som behöver färdighetsträning i läsning och skrivning eller har särskilda stödbehov, får studiemedel lämnas under ytterligare högst 40 veckor, dvs. i sammanlagt högst 120 veckor. Om det finns synnerliga skäl får studiemedel lämnas under längre tid än de angivna tidsgränserna medger.

En kommun eller en folkhögskola ska bedöma den studerandes utbildningsbehov och ska yttra sig över detta och över antalet studiemedelsveckor. Kommunernas och folkhögskolornas bedömning ska vara vägledande för CSN:s prövning av rätten till studiemedel.

### Kostnader

I och med att antalet veckor ska fastställas utifrån de studerandes utbildningsbehov ändras förutsättningarna för prövningen. Det är därmed mycket svårt att beräkna kostnadsutfallet och ett antal antaganden måste göras. Förändringen av veckogränserna innebär i praktiken att antalet studiemedelsveckor kan förväntas öka för vissa studerande.

När antalet veckor ska fastställas med utgångspunkt i de studerandes behov kommer vissa studerande att få fler maximala studiemedelsveckor och andra färre. De som har behov av ytterligare studiemedelsveckor i dagens system antar vi kommer att kunna få fler veckor med utredningens förslag. Däremot finns det inte skäl att anta att andra studerande kommer att studera under längre tid än de annars skulle göra. Redan i dag är det genom-

snittliga antalet studiemedelsveckor betydligt lägre än den lägsta veckogränsen, vilket tyder på att man i princip bara studerar vad man har behov av.

Vi antar alltså att samtliga studerande som får helt eller delvis avslag på sina ansökningar kommer att använda fler studiemedelsveckor än vad som i dag är möjligt. Under 2011 var det 1 400 sökande som fick helt eller delvis avslag. Dessutom antar vi att det tillkommer 400 studerande som i dag avstår från att söka studiemedel eftersom de vet att de inte kan beviljas stöd.

Vi antar vidare att var och en av de med behov av fler studiemedelsveckor i genomsnitt kommer att använda ytterligare tio veckors studiemedel vardera, jämfört med vad de har möjlighet till i dag. Det råder givetvis stor osäkerhet kring hur många veckor de studerande är i behov av, men merparten av avslagen är delvisa avslag som kan handla om enstaka studiemedelsveckor. Andra personer som får avslag kan ha större kvarvarande utbildningsbehov.

Antagandena innebär att sammanlagt 1 800 studerande kommer att beviljas ytterligare 18 000 veckor med studiemedel. Beräknat med utgångspunkt i den högre bidragsnivå utredningen föreslår kommer kostnaderna för studiebidrag att öka med 37 miljoner kronor per år inklusive avgift för ålderspension.

Att fler studerande får studiemedel under längre tid kommer att minska behovet av försörjningsstöd respektive bostadsbidrag. Dessa effekter är dock svåra att beräkna.

## Övriga konsekvenser

Utredningens förslag om antal studiemedelsveckor innebär att fler studerande kommer att kunna finansiera hela sin studietid på grundläggande nivå med studiemedel. Detta minskar enligt utredningens bedömning antalet studieavbrott.

De förslag utredningen lämnar om nya bidragsnivåer och ett nytt sätt att fastställa antalet studiemedelsveckor innebär att CSN:s bedömning av tidigare utbildning upphör när det gäller rätten till studiemedel för studier på grundskolenivå och för att bedöma bidragsnivån för studerande på gymnasial nivå. Detta innebär en avsevärd administrativ lättnad för CSN. CSN har på utredningens uppdrag beräknat den årliga besparingen till 2,7 miljoner kronor.



Förslaget om antal studiemedelsveckor innebär att en bedömning ska göras av den studerandes hemkommun eller av den folkhögskola som han eller hon studerar vid. Detta gäller i de fall behoven bedöms överstiga 50 veckor. Redan i dag måste kommunerna göra en individuell studieplan för varje studerande. Detta innebär att kommunerna gör bedömningar av de studerandes förkunskaper och behov, samt en planering av vilka kurser han eller hon ska studera. Dessa uppgifter är också grunderna för det yttrande som ska lämnas till CSN. Merarbetet det kommer att innebära att överföra ett yttrande till CSN är därmed begränsat.

Ett yttrande behöver normalt bara lämnas en gång per studerande för de studerande som har ett utbildningsbehov på grundskolenivån som överstiger 50 veckor. Baserat på uppgifter för 2011 bedömer utredningen att ett yttrande varje år kommer att lämnas för cirka 3 500 studerande. Vid ett antagande om att själva överföringen av uppgifterna, inklusive övrig administration, tar ungefär en halvtimme, innebär det att överföringen av samtliga kommuners uppgifter motsvarar en heltidstjänst.

Utredningen bedömer samtidigt att det förslag vi lämnar om behörighet att se uppgifter i CSN:s datasystem (se konsekvenser av förslagen på utbildningsområdet ovan) kommer att innebära en administrativ besparing för kommunerna. Vägledarna hos kommunerna kommer exempelvis inte att behöva ringa CSN eller kontakta myndigheten på andra sätt för att få del av studiestödsuppgifter. Utredningen bedömer därmed att kommunernas insatser totalt sett kommer att vara i stort sett oförändrade. Något tillskott av medel för yttrandehantering är därför inte nödvändigt.

Utredningen bedömer inte att förslaget om yttranden kommer att medföra några administrativa kostnader för företag. Uppgiften att lämna yttranden faller på den studerandes hemkommun och inte på de utbildningsanordnare som i vissa fall anordnar utbildningen.

Utredningens förslag att kommuner och folkhögskolor ska ges direktåtkomst till vissa studiestödsuppgifter och det nya förfarandet med yttrande från kommuner och folkhögskolor, kräver ett utvecklingsarbete för överföring av dessa uppgifter mellan CSN och kommuner och folkhögskolor, för behörighetsadministration m.m. Utredningen har föreslagit att CSN ska tilldelas två miljoner kronor för detta utvecklingsarbete (se avsnitt 8.4.10.). Beloppet är en engångssumma och ska även inrymma kostnader för utbildning m.m. av kommunanställda och personal vid folkhögskolor.

Eftersom fler kvinnor än män studerar med studiemedel kommer förslaget fler kvinnor än män till del.

#### 12.2.4 Heltid och deltid

Utredningen föreslår att studiemedel för studier på grundskolenivå ska lämnas vid studier som bedrivs på heltid eller som omfattar minst 25, 50 eller 75 procent av heltid. Det innebär att det blir möjligt att få studiemedel även för studier som motsvarar 25 procent av heltid.

#### Kostnader

Det är svårt att veta hur många studerande som är intresserade av att ansöka om studiemedel för en studietakt som motsvarar 25 procent av heltid. Det är inte känt hur många studerande på grundskolenivå som studerar på deltid 25 procent. Även om denna antalsuppgift hade varit känd så är det omöjligt att veta om dessa studerande är intresserade av studiemedel eller inte. Det är rimligt att tro att vissa av dem som studerar på deltid 25 procent är intresserade av åtminstone bidragsdelen, men det finns sannolikt även många studerande som inte är intresserade av studiemedel eller inte kan beviljas studiemedel, t.ex. med anledning av att de arbetar och har inkomster som gör att de inte vill eller kan beviljas studiemedel.

Utredningen har valt att som utgångspunkt för beräkningen använda tidigare erfarenheter av studiestöd på 20 respektive 25 procent av heltid. Rekryteringsbidrag kunde beviljas för studier på deltid 20 procent och särskilt utbildningsbidrag (ubs) kunde beviljas för studier på deltid 25 procent. Av samtliga studerande med rekryteringsbidrag var det 2,2 procent som hade rekryteringsbidrag för studier på minst 20 men mindre än 50 procent av heltid. Av samtliga studerande med ubs var det 0,7 procent av mottagarna (läsåret 1998/99) som studerade på deltid 25 procent.

Vi antar, med utgångspunkt i erfarenheterna från rekryteringsbidraget och ubs, att fyra procent av studiemedelstagarna kommer att studera på minst 25 procent men mindre än 50 procent av heltid. Antagandet är i överkant vid en jämförelse med utfallet inom

de äldre stöden. Detta motiveras av att deltidstudier har blivit något vanligare de senaste åren.

Det är sannolikt att införandet av en 25-procentsnivå både innebär tillkommande studiemedelstagare och att en del studerande som i dag väljer att studera på 50 procent av heltid istället kommer att välja att studera med 25 procent studietakt. Vi antar att 75 procent av dem som ansöker om studiemedel med 25 procent av heltid är tillkommande studiemedelstagare och att 25 procent byter omfattning från 50 till 25 procent av heltid.

**Tabell 12.6 Kostnadskonsekvenser av förslaget om en ny deltidnivå**

	Antal	Mnkr (2013)	Mnkr inkl. STÅP (2013)
Tillkommande studiemedelstagare	680	4,8	6,0
Byter studietakt från 50 % till 25 %	230	-1,6	-2,0
<b>Summa</b>		<b>3,2</b>	<b>4,0</b>

Med utgångspunkt i 2011 års volym så beräknar vi kostnaden för att införa en rätt till studiemedel vid studier på 25 procent av heltid till studerande på grundskolenivå till 4 miljoner kronor.

### Övriga konsekvenser

Införandet av en 25-procentsnivå innebär ökade möjligheter till flexibla studieupplägg. Fler studerande kommer att kunna studera parallellt med andra aktiviteter, t.ex. arbete eller föräldraledighet, utan att möta studieekonomiska hinder. Förändringen bedöms särskilt underlätta för studerande med funktionsnedsättning som kanske bara klarar att läsa med en förhållandevis låg studietakt. Bland studiemedelstagarna är andelen kvinnor högre än andelen män. Kvinnor studerar dessutom oftare på deltid än män. Förslaget om en ny deltidnivå väntas därför komma fler kvinnor till del än män.

Förändringen kommer att leda till ett mindre utvecklingsarbete hos CSN när det gäller blanketter och datasystem. Detta bör dock hanteras inom myndighetens ordinarie budgetramar.

### 12.2.5 Återbetalning av studielån

Studiemedlens bidragsandel ska öka för studerande på grundskolenivå. För vissa studerande på gymnasienivå ökar bidragsandelen, för andra minskar den. Ändringar av bidragets andel av studiemedelsbeloppet innebär även ändrade lånebelopp. Som en följd av bidragsändringarna påverkas även möjligheterna till avskrivning av studielån.

CSN ges i uppdrag att förbättra informationen till låntagare som tagit lån i samband med studier på grundskolenivå. Uppdraget gäller framför allt information om möjligheterna till nedsättning. Uppdraget ska genomföras i samråd med Kronofogdemyndigheten.

Ovan redogörs för de utgiftsökningar och utgiftsminskningar som följer av utredningens förslag till förändrade bidrags- och låneandelar. I detta avsnitt behandlas konsekvenser för skuldsättning och lånekostnader.

### Kostnader

#### *Lägre kreditrisk*

Fr.o.m. den 1 januari 2014 ska förväntade förluster av utlåningen föras till konton i Riksgäldskontoret. Konstaterade förluster för statens utlåning och åtaganden ska täckas med medel från dessa konton.<sup>10</sup>

Enligt utredningens bedömning kan kreditförlusterna rimligen inte fördelas lika mellan studerande på olika utbildningsnivåer. Mot bakgrund av de uppgifter om återbetalningsproblem utredningen har redovisat i kapitel 8 gör vi bedömningen att riskerna är större när det gäller utlåning till studerande på låga utbildningsnivåer än till studerande på högre nivåer.

Sammanlagt beräknar CSN att cirka sju procent av utlåningen är osäker och måste avsättas för att täcka framtida kreditförluster. Myndigheten gör dock inte någon beräkning fördelat på låntagare som studerat på olika nivåer.

Utredningen har gjort en egen försiktig skattning av riskerna. Utredningen skattar att 15 procent av utlåningen till studerande på grundskolenivå är osäker, att tio procent är osäker när det gäller lån

---

<sup>10</sup> 6 kap. 5 § budgetlagen (2011:203).

till studerande på gymnasial nivå och att fem procent är osäker när det gäller eftergymnasiala studier.

Utlåningen till studerande på grundskolenivå beräknas minska med 46 miljoner kronor. Utlåningen till studerande på gymnasie-nivå ökar i motsvarande mån. Sammantaget innebär därmed förändringarna av låneuttaget att cirka två miljoner kronor mindre kommer att behöva avsättas för att täcka framtida kreditförluster.

#### *Minskade kostnader för avskrivning*

Som en följd av de ändrade bidragsnivåerna kommer förutsättningarna att få avskrivning av studielån vid behörighetsgivande studier att förändras.<sup>11</sup> Utredningen föreslår att avskrivnings-möjligheten ska finnas kvar för studerande som tar lån som lämnas samtidigt med den lägsta bidragsnivån, men att avskrivning i övrigt inte ska göras. Detta kommer att minska antalet låntagare som kan komma i fråga för avskrivning. Antalet låntagare som kan få avskrivning minskar med cirka 16 000 per år, vilket motsvarar en minskning med 35 procent.

Under 2011 motsvarade avskrivningarna av annuitetslån enligt 4 kap. 22 § studiestödslagen 172 miljoner kronor. Den förändring utredningen föreslår innebär att avskrivningarna efter några år kommer att minska med cirka en tredjedel. Med utgångspunkt i dagens avskrivningsnivå, vilken dock kommer att öka i takt med att det finns fler låntagare i systemet, motsvarar förändringen en minskning av avskrivningarna med cirka 60 miljoner kronor när fullt genomslag nås. Vi beräknar att utgifterna kommer att minska successivt med 20 miljoner kronor 2015, 40 miljoner kronor 2016, 50 miljoner kronor 2017 och 60 miljoner kronor 2018.

#### *Uppdrag till CSN och Kronofogdemyndigheten*

Uppdraget till CSN att i samråd med Kronofogdemyndigheten förbättra informationen om möjligheter till nedsättning till låntagare som tagit lån bör anses ligga inom de ordinarie verksamheterna för myndigheterna och bör därför hanteras inom ordinarie budget.

---

<sup>11</sup> Avskrivning enligt 4 kap. 22 § studiestödslagen.

## Övriga konsekvenser

När bidragsandelen ökar för studerande på grundskolenivå kommer lånebenägenheten att minska för den studerandegrupp som får höjt bidrag. Med utgångspunkt i dagens lånebenägenhet kommer den att minska med åtta procentenheter, vilket innebär att antalet låntagare på nivån kommer att minska med cirka 800 personer. Detta kommer att minska antalet låntagare som får krav på studielån överlämnade till Kronofogdemyndigheten med minst 300 per år. Antalet låntagare på gymnasienivån väntas vara oförändrat. Antalet personer som får en betalningsanmärkning kan förväntas minska, vilket såväl kan underlätta att få bostad som att ta lån. Eftersom majoriteten av de som studerar på grundläggande nivå inom komvux är utlandsfödda kan förslagen därför få positiva effekter ur integrationspolitisk synvinkel.

De förändrade bidrags- och låneandelarna innebär att studieskulderna minskar eller ökar för de studiemedelstagare som väljer att ta lån. Hur skulderna förändras beror på studietiderna. Här följer exempel för studerande på grundskolenivå respektive för studerande yngre än 25 år och äldre än 24 år som studerar på gymnasienivå. Exempel lämnas för heltidsstudietider i 40, 80 och 100 veckor och avser studerande med full lånedel. Dagens skuldsättning används som jämförelse. Beloppen redovisas exklusive ränta.

**Tabell 12.7 Skuldsättning, studerande på grundskolenivå (2013)**

	Skuld i dag		Skuld enligt utredningens förslag
	Generellt bidrag	Högre bidrag	
40 veckor	61 960	24 400	24 400
80 veckor	123 920	48 800	48 800
100 veckor	154 900	61 000	61 000

**Tabell 12.8 Skuldsättning, studerande på gymnasienivå (2013)**

	Skuld i dag		Skuld enligt utredningens förslag	
	Generellt bidrag	Högre bidrag	Yngre än 25 år	Äldre än 24 år
40 veckor	61 960	24 400	61 960	44 880
80 veckor	123 920	48 800	123 920	89 760
100 veckor	154 900	61 000	154 900	112 200

Av exemplen i tabellerna framgår att ingen studerande på grundskolenivå kommer att få en högre studieskuld än i dag, många kommer däremot att få lägre studieskulder. Studerande på gymnasienivå yngre än 25 år kommer att ha samma skuldsättning som i dag. För vissa studerande äldre än 24 år kommer skulden att bli lägre, för andra kommer den att bli högre.

Den genomsnittliga låntagare som studerar på grundskolenivå studerar i 28 veckor på grundskolenivå och i 55 veckor på andra utbildningsnivåer.<sup>12</sup> Om man antar att de övriga studierna i sin helhet bedrivs på gymnasienivå får en låntagare som är yngre än 25 år i dag en sammanlagd skuld på 128 567 kronor.<sup>13</sup> Med utredningens förslag kommer skulden för denna låntagare att bli 102 885 kronor.

För en studerande äldre än 24 år beror dagens skuld på om han eller hon i dag beviljas generellt eller högre bidrag. Om den studerande beviljas högre bidrag på både grundskole- och gymnasienivån blir skulden 51 240 kronor. Om den studerande får högre bidrag på grundskolenivån och generellt bidrag på gymnasienivån hamnar skulden på 102 885 kronor. För den som får generellt bidrag på båda utbildningsnivåerna blir studieskulden 128 567 kronor. Med utredningens förslag blir skulden för denna genomsnittliga låntagare över 24 år alltid densamma, 79 400 kronor.

#### **12.2.6 Sammanfattning av utgiftsökningar och utgiftsminskningar inom studiemedelsområdet**

I tabellen sammanfattas kostnadseffekterna av utredningens förslag. Kostnadsuppgifterna inkluderar i förekommande fall avgifter för ålderspension. Kostnaderna beräknas på årsbasis när reformen nått fullt genomslag.

---

<sup>12</sup> Nya återbetalningsskyldiga låntagare 2012.

<sup>13</sup> Gäller ej studerande inom den tillfälliga satsningen på ett högre bidrag till studerande i åldern 20–24 år.

Tabell 12.9 Sammanfattning av kostnadsförändringar

<b>Ökade kostnader</b>	<b>Miljoner kronor</b>
Ökad bidragsandel grundskolenivå	163
Antal studiemedelsveckor	37
Deltid 25 %	4
Ökade utbetalningar av bostadsbidrag	6
<b>Summa</b>	<b>210</b>
<b>Minskade kostnader</b>	<b>Miljoner kronor</b>
Ändrade bidragsandelar gymnasienivå	163
Minskad avsättning för kreditförluster	2
Minskade avskrivningskostnader	60
Administrationskostnader CSN	3
Minskade utbetalningar av försörjningsstöd	4
<b>Summa</b>	<b>232</b>

Utöver de kostnader som redovisas i tabellen ovan föreslår utredningen i avsnitt 8.4.10 att CSN som en engångssumma ska tilldelas två miljoner kronor för utvecklingskostnader. Denna engångssumma framgår i tabell 12.10 nedan.

Tabell 12.10 Utgifter och finansiering åren 2014–2016, miljoner kronor

	2014	2015	2016
<b>Ökade kostnader, miljoner kronor</b>			
Ökad bidragsandel grundskolenivå	81	163	163
Antal studiemedelsveckor	18	37	37
Deltid 25 %	2	4	4
Ökade utbetalningar av bostadsbidrag	1 <sup>1</sup>	6	6
Utvecklingskostnad CSN	2	0	0
<b>Summa</b>	<b>104</b>	<b>210</b>	<b>210</b>
<b>Minskade kostnader, miljoner kronor</b>			
Ändrade bidragsandelar	41 <sup>2</sup>	163	163



gymnasienivå			
Minskad avsättning för kreditförluster	1	2	2
Minskade avskrivningskostnader <sup>3</sup>	0	20	40
Administrationskostnader CSN	1	3	3
Minskade utbetalningar av försörjningsstöd	2	4	4
<b>Summa</b>	<b>45</b>	<b>192</b>	<b>212</b>

<sup>1</sup> Vissa studerande kommer under andra halvåret 2014 ha kvar en högre bidragsnivå enligt övergångsregler. Detta gör att kostnaderna för bostadsbidrag bara bedöms öka marginellt.

<sup>2</sup> Övergångsregler innebär att kostnadsminskningen av ändrade bidragsandelar får fullt genomslag först fr.o.m. 2015.

<sup>3</sup> Hela minskningen uppnås efter ett antal år och beräknas vid fullt genomslag till 60 mnkr. Besparingen beräknas till 0 kronor 2014, 20 mnkr kronor 2015, 40 mnkr kronor 2016 och 50 mnkr kronor 2017 och 60 mnkr 2018.

Utredningens förslag beräknas få fullt genomslag fr.o.m. 2018. Fr.o.m. 2016 är utgiftsminskningen större än utgiftsökningen. Utgifterna minskar ytterligare under 2017 och 2018. Under 2018 beräknas utgiftsminskningen till sammanlagt 232 miljoner kronor medan utgiftsökningen ligger kvar på 210 miljoner kronor, dvs. differensen är 22 miljoner kronor. I avsnitt 8.4.4 föreslår utredningen att de medel som successivt frigörs bör användas till att höja bidragsandelen för studerande på grundskolenivå.

### 12.2.7 Kostnadsutveckling med alternativa ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

I avsnitt 8.4.10 redogör utredningen för sitt förslag till ikraftträdande och övergångsbestämmelser. Som beskrivs ovan är förslaget enligt utredningens uppfattning finansierat, även om full finansiering nås först på några års sikt. I detta avsnitt redovisas även ett alternativ till de ikraftträdande- och övergångsbestämmelser som utredningen föreslår. Detta alternativ pekar på en lösning som ger full kostnadstäckning redan från genomförandetidpunkten.

Det alternativ utredningen redovisar till ikraftträdande och övergångsbestämmelserna innebär att det inte införs någon övergångsbestämmelse för rätten till högre bidrag, utom vad avser den tillfälliga satsningen på ungdomar i åldern 20–24 år, samt att de nya bestämmelserna om antal studiemedelsveckor och en ny deltidsnivå införs först den 1 juli 2015. Av tabell 12.11 framgår utgifter och finansiering enligt det alternativ till ikraftträdande- och övergångsbestämmelser som utredningen redovisar.

Tabell 12.11 Utgifter och finansiering åren 2014–2016, miljoner kronor

	2014	2015	2016
<b>Ökade kostnader, miljoner kronor</b>			
Ökad bidragsandel grundskolenivå	81	163	163
Antal studiemedelsveckor	0	18	37
Deltid 25 %	0	2	4
Ökade utbetalningar av bostadsbidrag	3	6	6
Utvecklingskostnad CSN	2	0	0
<b>Summa</b>	<b>86</b>	<b>189</b>	<b>210</b>
<b>Minskade kostnader, miljoner kronor</b>			
Ändrade bidragsandelar gymnasienivå	81	163	163
Minskad avsättning för kreditförluster	1	2	2
Minskade avskrivnings- kostnader <sup>1</sup>	0	20	40
Administrations- kostnader CSN	1	3	3
Minskade utbetalningar av försörjningsstöd	2	4	4
<b>Summa</b>	<b>85</b>	<b>192</b>	<b>212</b>

<sup>1</sup> Hela minskningen uppnås efter ett antal år och beräknas vid fullt genomslag till 60 mnkr. Besparingen beräknas till 0 kronor 2014, 20 mnkr kronor 2015, 40 mnkr kronor 2016 och 50 mnkr kronor 2017 och 60 mnkr 2018.

Med de alternativa ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna uppnås i princip full kostnadstäckning direkt från genomförandetidpunkten och förslagen medför ett överskott redan fr.o.m. 2015.

### 12.3 Kostnads- och konsekvensanalys av utredningens förslag om aktivitetskrav

**Utredningens bedömning:** Ett nytt, tydligare aktivitetskrav kopplat till studiemedelssystemet kan öka fullföljandet. Möjligt kan ett sådant krav också minska kostnaderna för studiemedel. Ett aktivitetskrav kan dock också minska möjligheterna att erbjuda en individuellt anpassad och flexibel utbildning. De sammantagna effekterna av förslaget är därmed mycket svåra att förutse och tas därför inte med i utredningens ordinarie kostnadsberäkning.

Ett aktivitetskrav kommer att öka den administrativa belastningen för kommuner, utbildningsanordnare, Skolväsendets överklagandenämnd och i viss mån för CSN och ÖKS. Vid införandet av ett nytt aktivitetskrav bör kommunerna tillföras ytterligare medel.

Utredningen ger i kapitel 9 förslag på hur ett aktivitetskrav kan utformas och kopplas till studiemedelssystemet. En studerande som inte är aktiv i tillräcklig omfattning i en kurs förlorar rätten till studiemedel för den kursen under en viss tid.

Ett nytt, tydligare aktivitetskrav kopplat till studiemedelssystemet är avsett att öka det aktiva deltagandet i utbildningen och därmed att öka fullföljandet. Enligt utredningens bedömning är det dock mycket svårt att avgöra vilka beteendeförändringar förslaget kan ge hos de studerande. Detta gör det mycket svårt att beräkna några kostnadseffekter, både avseende kostnader för utbildningen och för studiemedlen. Det finns risk för att ett aktivitetskrav menligt kommer att påverka möjligheterna att lägga upp utbildningarna på ett individuellt och flexibelt sätt. Om så blir fallet riskerar utbildningstiderna att förlängas.

Förslaget om ett aktivitetskrav kan enligt utredningens bedömning både leda till minskade och till ökade kostnader för studiemedel. Kostnaderna för studiemedel kommer sannolikt att minska till följd av en ökad rapportering om bristande aktivitet, där studerande inte får studiemedel för perioder av inaktivitet. Många

inaktiva studerande rapporteras dock troligen redan genom den avbrottsrapportering som sker i dag, varför det är svårt att uppskatta hur stor denna effekt blir. I den mån förslaget leder till ökad studieaktivitet kan samtidigt kostnaderna för studiemedel öka. Om en del studerande återkommer i studier, under hotet av indragna studiemedel, ökar utflödet av studiemedel. Den sammantagna effekten på studiemedelssystemet är därför mycket svår att bedöma.

Förutom ändrade kostnader för studiemedel medför utredningens förslag ökade administrativa kostnader för kommuner, Skolväsendets överklagandenämnd och i någon mån för CSN och ÖKS. De administrativa uppgifter som ett aktivitetskrav innebär för utbildningsanordnare är främst att utifrån skollagen och Skolverkets föreskrifter uttolka vad studieaktivitet innebär i den egna verksamheten samt att dokumentera, besluta och rapportera de studerandes inaktivitet. Enligt de enkätsvar som kommit in till utredningen görs en del av detta arbete redan i dag. Omfattningen på det merarbete som ett aktivitetskrav skulle innebära påverkas till stor del av hur utbildningsanordnaren arbetar i dag samt på vilket sätt utbildningsanordnaren kommer att tolka studieaktivitetsbegreppet i det fall ett tydligare aktivitetskrav införs. Det är därför inte möjligt att beräkna hur stort merarbetet skulle bli. Ett räkneexempel om tio timmars merarbete per lärare och år skulle innebära omkring 15 miljoner kronor i ökade kostnader, utifrån att det fanns 5 300 tjänstgörande lärare inom komvux läsåret 2011/12. Utredningens bedömning är att kommunerna bör tillföras ytterligare administrativa medel om ett aktivitetskrav införs. Däremot anser vi att det extra arbete som uppstår hos Skolväsendets överklagandenämnd, CSN och ÖKS kan finansieras inom ordinarie resurstilldelning till myndigheterna.

Utredningen bedömer att ett aktivitetskrav kommer att innebära ett visst administrativt merarbete även för de utbildningsanordnare som bedriver komvux efter upphandling av kommun. Utredningen bedömer dock att kostnaderna för detta merarbete kommer att belasta kommunerna, då ersättning för merarbetet rimligen bör ingå vid upphandling av utbildningen.

Eftersom utredningens uppdrag har varit att föreslå hur ett aktivitetskrav bör utformas, och då utredningen avråder från att införa detta aktivitetskrav, lämnas inget förslag till finansiering.

# Författningskommentarer

## Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

### 20 kap.

#### 6 §

I paragrafen anges att kursplaner och ämnesplaner ska finnas för varje kurs på grundläggande respektive gymnasial nivå.

*Första stycket* har ändrats genom tillägget att det på grundläggande nivå ska finnas en kursplan även för en *nationellt fastställd delkurs*. Förslaget behandlas i avsnitt 5.3.8.

#### *Studieaktivitet*

#### 6 a §

I paragrafen anges att en elev ska delta aktivt i utbildningen. Vidare anges att en elev som inte deltar aktivt i undervisningen är inaktiv. Rektorn utpekas som den ansvarige att fatta detta beslut.

*Andra stycket* innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter på området. Förslaget behandlas i avsnitt kapitel 9.

#### 8 §

I paragrafen anges att det ska finnas en individuell studieplan för varje elev och vad planen ska innehålla.

*Första meningen* är ny och anger att hemkommunen ska ansvara för att en individuell studieplan upprättas för varje elev. Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.

*Studie- och yrkesvägledning**10 a §*

I paragrafen anges att elever ska erbjudas studie- och yrkesvägledning. Kommunen har en skyldighet erbjuda studie- och yrkesvägledning till en elev som har för avsikt att påbörja studier inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. Förslaget behandlas i avsnitt 6.1.

*30 §*

I paragrafen anges förutsättningarna för genomförandet av provning.

*Första stycket* har ändrats genom tillägget att en elev ska ha möjlighet att genomgå provning i *nationellt fastställda delkurser*. Förslaget behandlas i avsnitt 3.3.8.

**21 kap.***8 §*

I paragrafen anges att det ska finnas en individuell studieplan för varje elev och vad planen ska innehålla.

*Första meningen* har ny lydelse och anger att hemkommunen ska ansvara för att en individuell studieplan upprättas för varje elev. I övrigt är paragrafen oförändrad. Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.

*Studie- och yrkesvägledning**10 a §*

I paragrafen anges att elever ska erbjudas studie- och yrkesvägledning. Kommunen har en skyldighet att erbjuda studie- och yrkesvägledning till en elev som har för avsikt att påbörja studier inom särskild utbildning för vuxna på grundläggande nivå. Förslaget behandlas i avsnitt 6.1.

**22 kap.***10 §*

I paragrafen anges att det ska finnas en individuell studieplan för varje elev och vad planen ska innehålla.

*Första meningen* har ny lydelse och anger att hemkommunen ska ansvara för att en individuell studieplan upprättas för varje elev. I övrigt är paragrafen oförändrad. Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.

***Studie- och yrkesvägledning****12 a §*

I paragrafen anges att elever ska erbjudas studie- och yrkesvägledning. Kommunen har en skyldighet erbjuda studie- och yrkesvägledning till en elev som har för avsikt att påbörja studier inom utbildning i svenska för invandrare. Förslaget behandlas i avsnitt 6.1.

**28 kap.***16 §*

Paragrafen reglerar vilka beslut av rektor som är överklagbara till Skolväsendets överklagandenämnd.

*Punkten 4* är ny och innebär att beslut enligt 20 kap. 6 a § om inaktivitet är överklagbara. Förslaget behandlas i avsnitt 9.5.

***Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser***

Av ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna *punkten 1* framgår att de nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

## Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

### 3 kap.

#### 5 §

I paragrafen anges vilken omfattning studierna ska ha för att studiemedel ska få lämnas.

Paragrafens *andra stycke* är nytt och innebär att för studier på grundskolenivå får studiemedel även lämnas då den studerande bedriver studier på minst 25 procent av heltid.

Bemyndigandet i *femte stycket* ändras så att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer även får meddela närmare föreskrifter om första stycket. Förslaget behandlas i avsnitt 8.4.6 och i kapitel 9.

#### 8 §

I paragrafen anges den tid som studiemedel får lämnas för vid studier på heltid.

Ändringen i *tredje stycket* innebär att studiemedel vid studier på heltid på grundskolenivå får lämnas under sammanlagt högst 50 veckor. Till studerande som har större utbildningsbehov på grundskolenivå får dock studiemedel lämnas i högst 80 veckor. Till studerande som behöver färdighetsträning i läsning, skrivning och räkning eller har särskilda stödbehov får studiemedel lämnas under ytterligare högst 40 veckor.

*Fjärde stycket* är nytt och innebär att den studerandes hemkommun eller den folkhögskola vid vilken den sökande studerar eller avser att studera vid behov ska yttra sig över den sökandes utbildningsbehov. För studerande på grundskolenivå inom kommunal vuxenutbildning ska den sökandes hemkommun vid behov yttra sig över utbildningsbehovet enligt paragrafens tredje stycke. För studerande på grundskolenivå vid en folkhögskola ska den folkhögskola vid vilken den sökande studerar eller avser att studera vid behov yttra sig.

Ändringen av *sjätte stycket* är en följdändring av att ett nytt fjärde stycke införs. Av stycket framgår att studiemedel får lämnas



under längre tid än som anges i första–femte stycket, om det finns synnerliga skäl.

Paragrafens *sjunde stycke* är nytt och innebär att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om bedömningen av utbildningsbehovet enligt tredje stycket och om hanteringen av yttranden enligt fjärde stycket. Förslagen behandlas i avsnitt 8.4.5.

### 11 §

I paragrafen anges studiemedlens storlek som andel av prisbasbeloppet vid studier på heltid och deltid. Ändringen i *första stycket andra och tredje punkten* innebär att beloppen för beräkning av studiemedlens storlek vid studier på deltid tas bort.

*Andra stycket* är nytt och innebär att för beräkning av studiemedel för studier på mindre än heltid hänvisas till en ny paragraf, 12 a §.

*Tredje stycket* utgörs av paragrafens nuvarande andra stycke och är oförändrat i förhållande till detta. Förslaget behandlas i avsnitt 8.4.4.

### 12 §

I paragrafen anges studiebidragets andel av studiemedlen.

Paragrafens *första stycke* ändras så att studiebidragets andel av studiemedlen istället för att ange beloppen vid deltids- respektive heltidsstudier övergår till att ange belopp som är differentierade efter utbildningsnivå och ålder. *Första punkten* avser bidragsbeloppet för studerande på eftergymnasial nivå. *Andra punkten* avser bidragsbeloppet för studerande på gymnasienivå t.o.m. det kalenderår den studerande fyller 24 år. *Tredje punkten* avser bidragsbeloppet för studerande på gymnasienivå fr.o.m. det kalenderår den studerande fyller 25 år. *Fjärde punkten* avser bidragsbeloppet för studerande på grundskolenivå.

*Andra stycket* är nytt och motsvarar nuvarande 3 kap. 13 § tredje stycket.

*Tredje stycket* är nytt och innebär att för beräkning av studiebidragets andel av studiemedlen hänvisas till en ny paragraf, 12 a §. Förslaget behandlas i avsnitt 8.4.4.

*12 a §*

Paragrafen är ny och anger studiemedlens storlek och studiebidragets andel av studiemedlen vid deltidstudier. Förslaget behandlas i avsnitt 8.4.4

*17 §*

Paragrafen reglerar de inkomstgränser, så kallade fribelopp, som gäller för rätten till studiemedel med fullt belopp. I *första stycket* införs en ny *fjärde punkt* som innebär att vid studier om 20 veckor under ett kalenderhalvår ska fribeloppet svara mot 280 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 25 procent men mindre än 50 procent av heltid.

Ändringen i *andra stycket* innebär att en ny *fjärde punkt* införs som anger med hur mycket fribeloppets andel av prisbasbeloppet ska ökas eller minskas för varje vecka som studietiden är kortare eller längre än 20 veckor vid studier på minst 25 procent men mindre än 50 procent av heltid. Förslaget behandlas i avsnitt 8.4.6.

**4 kap.***22 §*

Paragrafen reglerar avskrivning av lån för tidigare studier.

Paragrafens *andra stycke* ändras i konsekvens med ändringarna i 3 kap. 12 §. Ändringen innebär att avskrivning enligt paragrafens första stycke inte får ske av lån som har lämnats under tid då bidrag enligt 3 kap. 12 § p. 3 eller 4 lämnats, dvs. då studiebidrag lämnats till en studerande på gymnasienivå fr.o.m. det kalenderår den studerande fyller 25 år respektive då studiebidrag lämnats till en studerande på grundskolenivå. Övriga ändringar är endast språkliga och innebär ingen ändring i sak. Förslaget behandlas i avsnitt 8.4.4.

*Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser*

Av ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna *punkten 1* framgår att de nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

Av *punkten 2* framgår att äldre bestämmelser gäller studiemedel som avser tid före ikraftträdandet.

Av *punkten 3* framgår att en studerande som fortsätter sin utbildning ska kunna behålla ett högre studiebidrag enligt de äldre bestämmelserna utan hinder av de nya reglerna för studiebidrag, dock längst t.o.m. 2014.

Av *punkten 4* framgår att den tillfälliga satsningen på ett högre bidrag till ungdomar i åldern 20–24 år, vilken pågår längst t.o.m. 2015, inte berörs av förslaget om ändrade bidragsandelar.

Av *punkten 5* framgår att lån som övergångsvis lämnas samtidigt med ett högre bidrag som lämnas enligt övergångsbestämmelserna (punkt 3 eller 4), inte ska skrivas av.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna behandlas i avsnitt 8.4.10.

# Referenser

- Angrist, J., Pischke, P., Williams, T. (2010). *When opportunity knocks, who answers? New evidence on college achievement awards*. NBER working paper, No. 16643.
- Arbetsförmedlingen (2012). *Etablering av vissa nyanlända – analys av genomförandet*. Dnr. AF-2011/414101.
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2007/08:AU1 *Utgiftsområdena 13 Arbetsmarknad och 14 Arbetsliv*, rskr. 2007/08:72.
- Asplund, R., Abdelkarim, O., Skalli, A. (2009). *Student Loans and the Likelihood of Graduation: Evidence from Finnish Cohort Data*. Higher Education in Europe, Vol. 34, No. 2.
- Barr, N. (2009). *Financing Higher Education: Lessons from Economic Theory and Reform in England*. Higher Education in Europe, Vol. 34, No. 2.
- Becker, G.S. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bettinger, E. (2008). *Paying to learn: the effect of financial incentives on elementary school test scores*. Program on Education Policy and Governance working paper 08-03.
- Carlson, M. (2006). *Högutbildade utlandsfödda i grundläggande vuxenutbildning. Praktik och policy i två kommuner*. Expertbilaga till Rapport Integration 2005, Norrköping: Integrationsverket.
- CEDEFOP (2009). *European Guidelines on validation of non-formal and informal learning*.
- CSN (2009a). *Studerande föräldrar i högre utbildning. Ekonomiska och sociala villkor*. Dnr. 2009-2189-2255.
- CSN (2009b). *Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt (SOU 2009:28)*. Remissvar. Dnr. 2009-110-3246.

- CSN (2010a). *Högskolestuderandes studieresultat 2008/09*. Dnr. 2010-2189-4430.
- CSN (2010b). *Studerandes ekonomiska och sociala situation 2009*. Dnr. 2010-2189-2365.
- CSN (2010c). *Studiemedel till studerande på grundskolenivå*. Dnr. 2010-2189-8232.
- CSN (2011a). *Annuitetslån för studier – tio år efter studiestödsreformen*. Dnr. 2010-2189-9065.
- CSN (2011b). *Förslag till ändringar i studiestödsdatalagen (2009:287) och studiestödsdataförordningen (2009:321)*. Dnr. 2011-119-2514.
- CSN (2011c). *Svenskt studiestöd i europeiskt perspektiv*. Dnr. 2011-2189-9285.
- CSN (2011d). *Vilken inverkan har studiestödet på valet mellan att studera och inte studera? En enkätundersökning hösten 2010*. Dnr. 2011-2189-7979.
- CSN (2012a). *Prövning av studieresultat. En uppföljning av ändrade regler*. Dnr. 2012-2189-1705.
- CSN (2012b). *Studerandes ekonomiska och sociala situation 2011*. Dnr. 2012-2189-1701.
- CSN (2012c). *Studiestödet 2011*. Dnr. 2010-100-9272.
- CSN 2012-11-06. *CSN upphör med verksamhet hos Vägledningscentrum i Malmö*. Pressmeddelande.
- Dagens Nyheter 2013-01-21. *Skuldsatta får hjälp på telefon*.
- Dearden, L., Emmerson, C., Frayne, C., Meghir, C. (2009). *Conditional Cash Transfers and School Dropout Rates*. Journal of Human Resources, nr. 4, årgång 44.
- Dir. 2007:153. *En studiesocial utredning*.
- Dir. 2011:81. *Ökad valfrihet och individuell anpassning av utbildning i svenska för invandrare*.
- Dir. 2011:92. *Översyn av den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå*.
- Dir. 2012:82. *Tilläggsdirektiv till utredningen om ökad valfrihet och individuell anpassning av utbildning i svenska för invandrare (U 2011:05)*.
- Dir. 2012:117. *Tilläggsdirektiv till utredningen om översyn av den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå (U2011:92)*.
- Dir. 2012:130. *Tilläggsdirektiv till Sfi-pengsutredningen (U 2011:05)*.

- Dir. 2013:10. *Tilläggsdirektiv till Sfi-pengsutredningen (U 2011:05)*.
- Dowd, A., Coury, T. (2006). *The Effect of Loans on the Persistence and Attainment of Community College Students*. Research in Higher Education, Vol. 47, No. 1.
- Ds 2003:23. *Validering m.m. – fortsatt utveckling av vuxnas lärande*.
- Ds 2009:25. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.
- Ds 2012:27. *Utvidgad målgrupp för etableringslagen*.
- Ds 2013:5. *Permanent utvidgning av målgrupp för etableringslagen*.
- Ekberg, J., Rooth, D-O. (2004). *Yrke och utbildning på 2000-talets arbetsmarknad – skillnader mellan inrikes och utrikes födda personer*. Expertbilaga till Rapport Integration 2003, Norrköping: Integrationsverket.
- Eriksson, L. (2011). *Vuxenutbildning för personer med funktionsnedsättning*. Bilaga till Likvärdig utbildning för vuxna med funktionsnedsättning. Specialpedagogiska skolmyndigheten.
- Eriksson, S. (2011). *Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden*. Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2011.
- Folkpensionsanstalten (2008). *Promemoria presenterad vid samnordisk studiestödskonferens på Färöarna 2008-06-10 – 12*.
- Fryer, R. (2011). *Financial Incentives and Student Achievement: Evidence from Randomized Trials*. The Quarterly Journal of Economics. No. 4, Vol. 126.
- Hossler, D., Ziskin, M., Gross, P.K., Kim, S., Cekic, O. (2009). *Student Aid and Its Role in Encouraging Persistence*. Higher Education: Handbook of Theory and Research. Springer Science+Business Media B.V. 2009.
- <https://www.konsumentverket.se/privatekonomi> (2012-10-03).
- <https://www.lanekassen.no> (2012-10-16). *Opsagte lån 2011*.
- <http://www.scb.se> (2012-01-15). *Tabell: Befolkning 16 – 74 år efter region, utbildningsnivå, ålder och kön*.
- <http://www.scb.se> (2012-04-18). *Tabell: Andel högutbildade i befolkningen (25-64 år) år 2011 fördelade efter kommun (fallande ordning)*.
- <http://www.scb.se> (2012-10-03). *Tabell: Nettoinkomst per kommun år 2010 för kvinnor och män*.
- <http://www.scb.se> (2012-10-04). *Genomsnittlig årshyra per lägenhet*.

- <http://www.scb.se> (2013-01-15). *Statistik om befolkningens utbildning*.
- Högskoleverket (2007). *Tillsynsbesöket vid Gymnastik- och idrotts-högskolan 2006*. Rapport 2007:37 R.
- IFAU (2007). *Invandrades avkastning på utbildning i Sverige*. Rapport 2007:10.
- IFAU (2010). *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknads-effekter: vad säger forskningen?* Rapport 2010:13.
- IFAU (2011). *Studietakten för högskolestudenter före och efter studie-medelsreformen 2001*. Rapport 2011:14.
- IFAU (2012a). *Ekonomiska drivkrafter och studieresultat – effekter av sfi-bonus*. Rapport 2012:27.
- IFAU (2012b). *Årsredovisning 2011*.
- Integrationsverket (2004). *Rapport Integration 2003*.
- Johnstone, B.D. (1986). *Sharing the Costs of Higher Education: Student financial assistance in the United Kingdom, the Federal Republic of Germany, France, Sweden and the United States*. New York: College Entrance Examination Board.
- Kunnskapsdepartementet (2007). *Statusrapport för Kvalitetsreformen i högre utdanning*. St. meld. Nr. 7 (2007-2008).
- Lindh, G. (1997). *Samtalet i studie- och yrkesvägledningsprocessen*. Stockholm: HLS.
- Markör Marknad och Kommunikation AB (2011). *Utbildningsförvaltningen i Stockholms stad. Rapport: Vux Studerandeundersökning, våren 2011*.
- Myndigheten för yrkeshögskolan (2010). *Redovisning av uppdrag om insatser i fråga om validering*. Dnr. Yh 2009/2102.
- Myndigheten för yrkeshögskolan (2012a). *Kriterier och riktlinjer för validering av reell kompetens*. Dnr. YH 2012/428.
- Myndigheten för yrkeshögskolan (2012b). *Slutrapport – Validering av nyanländas yrkeskompetens (VINN-projektet)*. Dnr. YH 2012:80.
- Prop. 1967:85. *Angående vissa åtgärder inom vuxenutbildningens område m.m.*
- Prop. 1990/91:85. *Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildningen*.
- Prop. 1996/97:1. *Budgetproposition för 1997*.

- Prop. 2000/01:72. *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen.*
- Prop. 2001/02:161. *Rekryteringsbidrag vid vuxenstudier.*
- Prop. 2005/06:134. *Anpassning av studiestödet till vissa EG-direktiv, m.m.*
- Prop. 2005/06:148 *Vissa frågor om vuxnas lärande, m.m.*
- Prop. 2006/07:17. *Avveckling av rekryteringsbidrag till vuxenstuderande.*
- Prop. 2009/10:1. *Budgetpropositionen för 2010.*
- Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
- Prop. 2010/11:1. *Budgetpropositionen för 2011.*
- Prop. 2011/12:1. *Budgetpropositionen för 2012.*
- Prop. 2012/13:1. *Budgetpropositionen för 2013.*
- Regeringen (2012a). *Uppdrag att genomföra en attitydundersökning hos elever och lärare inom vuxenutbildningen.* Protokoll 2012-04-26. Dnr. U2012/2622/GV och U2011/5440/GV.
- Regeringen (2012b). *Uppdrag att kartlägga och bedöma valideringsinsatser för utrikes födda.* Regeringsbeslut 2013-01-24. A2012/4286/IU.
- Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Statens Skolinspektion. Beslut 2011-12-20.
- Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Statens skolverk. Beslut 2012-12-20.
- Riksrevisionen (2011). *Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?* RiR 2011:16.
- SCB (2009a). *Arbetsmarknaden för högutbildade utrikesfödda – en jämförelse mellan personer födda i annat land än Sverige och personer födda i Sverige.* Temarapport 2009:4.
- SCB (2009b). *Integration – utrikes födda på arbetsmarknaden.* Integration rapport 2.
- SCB (2009c). *Tema: Utbildning. Deltagare i svenskundervisning för invandrare (sfi).* Temabladd 2009:1.
- Skolinspektionen (2009). *Ingen aning utan uppföljning – hur 20 kommuner följer upp sin vuxenutbildning.* Rapport 2009:4.



- Skolinspektionen (2012a). *Grundläggande vuxenutbildning. En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen*. Dnr. 403-2011:5237.
- Skolinspektionen (2012b). *Rektors ledarskap – med ansvar för den pedagogiska verksamheten*. Rapport 2012:1.
- Skolinspektionen (2012c). *Skolinspektionens årsredovisning 2011*. Dnr. 10-2011:6465.
- Skolverket (1997). *Grundläggande vuxenutbildning*. Rapport 136.
- Skolverket (1998). *Vuxenutbildning. Tematisk rapport*. Rapport 141.
- Skolverket (2000). *Med vuxenutbildning i fokus*. Dnr. 2000:2528.
- Skolverket (2003). *En studie av grundläggande vuxenutbildning i tjugo kommuner*. Intern rapport, dnr. 01-2001:3630.
- Skolverket (2004a). *Förslag till hur orienteringskurser kan användas vid validering inom kommunal vuxenutbildning (regeringsuppdrag U2004/969/SV)*. Dnr. 01-2004:1610, Rapport.
- Skolverket (2004b). *Individuell studieplan, individuell kurs och intyg i kommunal vuxenutbildning (proj 119003)*. Dnr. 2003:02233.
- Skolverket (2004c). *Sfi – kartläggning och studieplanering*. Stödmaterial.
- Skolverket (2009a). *Allmänna råd och kommentarer om studie- och yrkesorientering*.
- Skolverket (2009b). *Skolverkets lägesbedömning 2009*. Rapport 337.
- Skolverket (2010a). *Redovisning av uppdrag om utbyggnad av det befintliga datalagret Microdata Online Access (MONA) med uppgifter om vuxenstuderandes sysselsättning samt förberedelser av insamling av slutbetyg som erhålls genom vuxenutbildning*. Dnr. 12-2010:372.
- Skolverket (2010b). *Skolverkets lägesbedömning 2010*. Rapport 350.
- Skolverket (2011). *Skolverkets lägesbedömning 2011*. Rapport 363.
- Skolverket (2012a). *Individuell studieplan inom vuxenutbildningen – stöd för tillämpning inom kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna samt i utbildning i svenska för invandrare*. Stödmaterial.
- Skolverket (2012b). *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. En studie av nationell statistik och kommunal praktik*. Rapport 372.

- Skolverket (2012c). *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2011/12*. Dnr. 71-2012-33.
- Skolverket (2012d). *Redovisning av regeringsuppdrag att förbereda och genomföra insatser inom yrkesvux*. Sjätte delrapporten, 2012-05-16. Dnr. 2008:3782.
- Skolverket (2012e). *Redovisning av uppdrag om avbrott i vuxenutbildningen*. Dnr. 71-2011:952.
- Skolverket 2012-08-29. *Var tredje i grundläggande vuxenutbildning är högskoleutbildad*. Pressmeddelande.
- Socialstyrelsen (2003). *Ekonomiskt bistånd. Stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten*. Artikelnr. 2003-101-2.
- SOU 1948:27. *1946 års skolkommissions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling*. Betänkande av 1946 års skolkommission.
- SOU 1998:51. *Vuxenutbildning och livslångt lärande. Situationen inför och under första året med Kunskapslyftet*. Delbetänkande av Kunskapslyftskommittén.
- SOU 1998:131. *CSN – en myndighet i ständig förändring*. Betänkande av Utredningen om översyn av CSN.
- SOU 1999:39. *Vuxenutbildning för alla? Andra året med Kunskapslyftet*. Delbetänkande av Kunskapslyftskommittén.
- SOU 2000:28. *Kunskapsbygget 2000 – det livslånga lärandet*. Slutbetänkande av Kunskapslyftskommittén.
- SOU 2001:45. *karriärvägledning.se.nu*. Betänkande av Vägledningsutredningen.
- SOU 2001:78. *Validering av vuxnas kunskap och kompetens*. Betänkande av Utredningen om validering av vuxnas kunskaper och kompetens.
- SOU 2003:77. *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv*. Betänkande av Sfi-utredningen.
- SOU 2004:116. *Skolans ledningsstruktur – om ledning och styrning i skolan*. Betänkande av Utredningen om skolans ledningsstruktur.
- SOU 2008:17. *Frivux – Valfrihet i vuxenutbildningen*. Betänkande av Utredningen om en fristående vuxenutbildning.

- SOU 2008:69 *Att välja fritt och välja rätt*. Bilaga till Långtidsutredningen 2008.
- SOU 2009:6. *Återkrav inom förmånssystemen – förslag till lagstiftning*. Betänkande av Återkravsutredningen.
- SOU 2009:28. *Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt*. Betänkande av Studiesociala kommittén.
- SOU: 2010:55. *Romers rätt – en strategi för romer i Sverige*. Betänkande av Delegationen för romska frågor.
- SOU 2011:19. *Tid för snabb flexibel inläring*. Betänkande av Utredningen om tidsbegränsad sfi.
- SOU 2012:9. *Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning*. Delbetänkande av Utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare (AKKA-utredningen).
- SOU 2012:69. *Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden*. Slutbetänkande av Utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare (AKKA-utredningen).
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2010). *Slutrapport. Likvärdig utbildning för vuxna med funktionsnedsättning*. ALL 2010/586.
- Splitvision Research (2009). *Gemensam studie angående effekter av vuxenutbildning i Göteborg, Malmö och Stockholm 2009*.
- Statens uddannelsesstötte (2008). *SU-systemets betydning för studiegenomströmmningen samt en kort beskrivelse av reglerna för stötte till utbildning i utlandet*. Notat 3 oktober 2008.
- Statskontoret (2000). *Svenskundervisning för invandrare (sfi) – egen skolform eller del av komvux*. Rapport 2000:27.
- Statskontoret (2009a). *Rätt men ändå fel – en granskning av Centrala studiestödsnämndens arbete för att förhindra felaktiga utbetalningar*. Rapport 2009:8.
- Statskontoret (2009b). *Sfi – resultat, genomförande och lärar-kompetens. En utvärdering av svenska för invandrare*. Rapport 2009:2.
- Statskontoret (2010a). *En fördjupad redovisning av studietider i sfi*. Promemoria. Dnr 2008/45-5.
- Statskontoret (2010b). *Ett lyft för den som vill. Utvärdering av den statliga satsningen på fortbildning till lärare*. Rapport 2010:12.

- Statskontoret (2010c). *Studieavbrott i sfi*. Promemoria. Dnr. 2008/45-5.
- Statskontoret (2012). *Etableringen av nyanlända – En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen*. Rapport 2012:22.
- Sveriges kommuner och landsting (2010). *Kommungruppsindelning 2011 – definitioner*. 2010-11-30.
- Sydsvenskan 2012-12-19. *Staten överger inte Malmö*.
- TNS SIFO (2010). *Brukarundersökning 2010 Svenska för invandrare. En undersökning genomförd av TNS SIFO på uppdrag av Utbildningsförvaltningen*.
- Uusitalo, R. (2010). *Vad förklarar svenska universitetsstudenters höga examensålder?* Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2011.
- Valideringsdelegationen (2008). *Valideringsdelegationens slutrapport – mot en nationell struktur*.
- Vossensteyn, H. (2005a). *Perceptions of Student Price-Responsiveness. A behavioural economics exploration of the relationships between socio-economic status, perceptions of financial incentives and student choice*. Enschede: Center for Higher Education and Policy Studies.
- Vossensteyn, H. (2005b). *Student grants and access in higher education. A seven country-study*. Enschede: Center for Higher Education and Policy Studies.
- Vossensteyn, H. (2009). *Challenges in Student Financing: State Financial Support to Students – A Worldwide Perspective*. Higher Education in Europe, Vol. 34, no. 2.

### **Beslut från Skolinspektionen**

Beslut 2011-10-17. Beslut efter tillsyn av vuxenutbildningen i Stockholm. Dnr. 43-2010:5286.

### **Beslut från Överklagandenämnden för studiestöd**

Överklagandenämnden för studiestöds beslut den 9 augusti 2010. Dnr. 2010-02113.200.09.

# Kommittédirektiv 2011:92

## Översyn av den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå

Beslut vid regeringssammanträde den 6 oktober 2011

### Sammanfattning

En särskild utredare ska se över den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå. Utredaren ska kartlägga i vilken grad utbildningen lever upp till nationellt fastställda mål och syften när det gäller anpassning efter individers behov och förutsättningar samt vid behov föreslå åtgärder för att förbättra utbildningen så att målen och syftena uppfylls.

Utredaren ska även bl.a.

- analysera varför så många med hög tidigare utbildning studerar inom den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå,
- analysera och vid behov föreslå åtgärder för att förbättra studie- och yrkesvägledningen och utveckla användningen av den individuella studieplanen för studerande inom all vuxenutbildning,
- kartlägga den ekonomiska situationen för studerande på grundläggande nivå,
- analysera hur det nuvarande studiemedelssystemet fungerar för studerande på grundläggande nivå och vid behov föreslå förändringar i syfte att förbättra förutsättningarna för de studerande att fullfölja utbildningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 2 april 2013.

### **Den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå ska bättre anpassas efter elevernas varierande behov och förutsättningar**

Den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå är en relativt liten men viktig del av skolväsendet. Relativt få studerar där, exempelvis fanns inom den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå 2010 nästan sex gånger fler elever än på grundläggande nivå. Utbildningen är viktig och ofta en förutsättning för att eleverna ska kunna delta i samhällslivet fullt ut eller få ett arbete. Utan fullföljd grundskoleutbildning är möjligheterna till arbete i dag små, liksom möjligheterna att studera vidare. För samhället är den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå ett viktigt verktyg i arbetet för integration och mot arbetslöshet och utanförskap.

Personer kan studera inom vuxenutbildningen av en mängd orsaker. Syftet med utbildningen på grundläggande nivå är oftast att den studerande ska kunna gå vidare till studier på en högre nivå eller få tillräckliga språkkunskaper för att få ett arbete. En viktigt utgångspunkt är därför att individen inte bör delta i utbildningen på grundläggande nivå längre än nödvändigt för att kunna gå vidare, eftersom detta kan förlänga den sammanlagda studietiden och försena inträdet på arbetsmarknaden.

### **Uppdraget att utveckla och förbättra den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå**

Den 1 juli 2012 börjar den nya skollagen (2010:800) tillämpas inom den kommunala vuxenutbildningen. Den nya skollagen medför krav på en förstärkt individualisering av vuxenutbildningen. Utbildningen ska i högre grad till både innehåll och form anpassas efter den enskildes behov och förutsättningar. Alla elever och de som avser att påbörja kommunal vuxenutbildning ska ha tillgång till studie- och yrkesvägledning. Andra exempel är valideringens och den individuella studieplanens förstärkta roll, som markeras genom att dessa regleras i lag och inte som i dag i förordning.

Individualiseringen av den kommunala vuxenutbildningen innebär inte att den enskilde på egen hand, utan stöd, ska planera och genomföra sina studier. Den innebär att utbildningen ska anpassas efter de behov som den enskilde har och efter den

enskildes mål, förkunskaper och situation i övrigt. En individualiserad vuxenutbildning kan innebära effektiviseringar för kommunerna genom ökad genomströmning med färre studieavbrott och en snabbare väg för många studerande genom utbildningssystemet.

*Hur kan den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå utvecklas och förbättras?*

Elever inom den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå är en mycket heterogen grupp som omfattar personer med vitt skilda utbildningsnivåer och förutsättningar. Bland eleverna finns de som av olika skäl inte har fullföljt grundskolan, analfabeter som aldrig tidigare gått i skolan och invandrare med en högskoleutbildning från det tidigare hemlandet. Alla dessa individer och grupper har olika behov och förutsättningar, vilket ställer stora krav på kommunerna att anpassa utbildningen.

Anpassningen kan bl.a. innebära att utbildningen erbjuds vid olika tidpunkter under både dag- och kvällstid, på hel- eller deltid samt i olika former, t.ex. som distansundervisning. För att en person som kommit till Sverige så snabbt som möjligt ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden är möjligheten att kombinera studier i svenska som andraspråk på grundläggande nivå med utbildning på annan nivå eller med yrkespraktik angelägen. Detta kan t.ex. bli aktuellt för vissa invandrare som omfattas av etableringsreformen och som har avslutat studier inom utbildning i svenska för invandrare. För andra kan heltidsstudier i svenska som andraspråk vara lämpligast för att snabbt lära sig språket och därefter gå vidare mot nya mål inom utbildningssystemet eller arbetslivet. Utgångspunkten för hur utbildningen utformas ska alltid vara den enskildes behov och förutsättningar.

Det är viktigt att kommunernas organisering och styrning av vuxenutbildningen inte utgör ett hinder för möjligheten att kombinera studier på olika nivåer och i olika skolformer. För att säkerställa en verksamhet som uppnår nationellt fastställda mål och syften är rektorernas roll och möjlighet att verka som pedagogisk ledare samt lärarnas situation också viktiga. Kommunernas uppföljning och utvärdering av verksamheten är också betydelsefull. Vidare är samarbetet med andra kommunala verksamheter, t.ex. inom arbetsmarknads- och integrationsområdet liksom samarbetet

med Arbets-förmedlingen viktigt, inte minst mot bakgrund av den nyligen genomförda etableringsreformen (prop. 2009/10:60).

En målgrupp som den kommunala vuxenutbildningen ofta har svårt att nå är vuxna romer utan fullföljd grundskoleutbildning. Vikten av en vuxenutbildning som anpassas efter romers behov har uppmärksammats av Delegationen för romska frågor i dess betänkande Romers rätt - en strategi för romer i Sverige (SOU 2010:55). Delegationen påpekar att det svenska skolsystemet inte har varit och inte är anpassat till romers behov och att detta tillsammans med avsaknaden av skoltradition, diskriminering och utanförskap har bidragit till att många vuxna romer saknar fullständig grundskolekompetens. Romer utan fullföljd grundskoleutbildning är dock ingen homogen grupp utan består av individer med varierande behov och förutsättningar. Vissa kan behöva någon enstaka kurs på grundläggande nivå för att kunna gå vidare i utbildningssystemet. Andra kan ha betydligt större behov. Det kan för vissa till och med handla om att läsa in en hel grundskoleutbildning.

En annan grupp med ett stort behov av individ- och målgruppsanpassad utbildning är elever med inlärningshinder orsakade av funktionsnedsättning. Vuxenutbildningen måste i högre grad än i dag göras tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. Sverige har ratificerat Förenta nationernas internationella konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I artikel 24 behandlas rätten till utbildning och enligt denna ska staterna säkerställa att personer med funktionsnedsättning inte utestängs från det allmänna utbildningssystemet och att de ska få tillgång till allmän högre utbildning, yrkesutbildning, vuxenutbildning och livslångt lärande utan att diskrimineras. För att detta ska vara möjligt krävs individuella anpassningar och det är viktigt att personer med funktionsnedsättning som deltar i undervisning kan ges stöd, t.ex. i form av hjälpmedel, anpassade lärverktyg och andra anpassningar. För att alla ska ha möjlighet att delta i vuxenutbildningen krävs ofta även generella anpassningar t.ex. av den fysiska miljön.

Vidare är det betydelsefullt att den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå är flexibel och på ett effektivt sätt samverkar med särskild utbildning för vuxna. För att den kommunala vuxenutbildningen ska vara så effektiv som möjligt, med bättre genomströmning och färre avbrott än i dag, är



utbildningens anpassning efter individers och målgruppers behov och förutsättningar central.

Utredaren ska därför

- kartlägga i vilken grad den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå lever upp till nationellt fastställda mål och syften när det gäller anpassning efter individers behov och förutsättningar samt vid behov föreslå åtgärder för att förbättra utbildningen så att målen och syftena uppfylls,
- analysera och vid behov föreslå åtgärder för att underlätta för individer att parallellt med studier i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå samtidigt studera inom andra delar av vuxenutbildningen eller annan utbildning eller att kombinera studierna med arbete eller praktik,
- studera kommunernas organisation och styrning av den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå,
- undersöka hur den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå tillgodoser behovet av stödinsatser för personer med funktionsnedsättning, hur flexibel utbildningen är och hur utbildningen samverkar med särskild utbildning för vuxna samt vid behov föreslå åtgärder för att förbättra utbildningen i dessa avseenden,
- med utgångspunkt i betänkandet SOU 2010:55 bedöma anpassningen av den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå efter romers behov och förutsättningar samt vid behov föreslå åtgärder i syfte att förbättra utbildningen i detta avseende,
- vid behov föreslå åtgärder som syftar till att bättre anpassa den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå till andra målgrupper än de ovan nämnda, där många individer saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan eller där många av andra skäl har ett stort behov av en anpassad utbildning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

*Hur kan tillgången till och kvaliteten på studie- och yrkesvägledning och valideringsinsatser förbättras?*

Studie- och yrkesvägledning samt validering av redan uppnådda kunskaper är verksamheter som har utvecklats under de senaste åren men som kan utvecklas ytterligare.

Studie- och yrkesvägledning ska vara tillgänglig för alla elever i den kommunala vuxenutbildningen och för de som avser att påbörja sådan utbildning. Det är viktigt att den enskilde ges stöd att hitta en så snabb och effektiv väg genom utbildningssystemet som möjligt. Det är också av stor betydelse att eleverna får information om de ekonomiska villkoren. Enligt Centrala studiestödsnämndens (CSN:s) rapport Studiemedel till studerande på grundskolenivå (dnr 2010-2189-8232) ingår information om studieekonomi och studiemedel sällan i studie- och yrkesvägledningen. För studerande med dåliga svensk-kunskaper kan även tillgången till tolk vara en förutsättning för att kunna ta del av studie- och yrkesvägledningen.

Elever inom den grundläggande vuxenutbildningen är ofta invandrare som inte bara står långt ifrån arbetsmarknaden utan som också har dåliga kunskaper om det svenska utbildnings- och studiestödssystemet. Dessutom finansieras studierna ofta med hjälp av studielån. Om en elev inte får tillräcklig studie- och yrkesvägledning eller av andra skäl, t.ex. bristfälliga svensk-kunskaper, inte kan ta del av informationen, är risken större att eleven inte hittar rätt väg genom utbildningssystemet eller inte kan överblicka konsekvenserna av studierna för den egna ekonomin. Detta kan i sin tur leda till att studierna tar längre tid, en ökad skuldsättning och i värsta fall studieavbrott.

Den individuella studieplanen fyller en mycket viktig funktion inom vuxenutbildningen. Det är den individuella studieplanen som utgör elevens "program". Den innehåller en beskrivning av elevens mål med studierna och vägen dit i form av vilka kurser eleven ska läsa. Den individuella studieplanen bör tas fram i samarbete med en studie- och yrkesvägledare och ska vid behov revideras (2 kap. 13 § förordning [2002:1012] om kommunal vuxenutbildning).

Validering är ett verktyg som används alltmer inom vuxenutbildningen. Att individers förvärvade kunskaper och kompetenser kartläggs och erkänns är av stort värde för att studierna ska bli så effektiva som möjligt. Vuxna som börjar studera inom den kommunala vuxenutbildningen har många gånger

med sig kunskaper och kompetenser som de har förvärvat genom åren men som de saknar formella bevis på. Om en person har kunskaper och kompetenser som kan kopplas till hela eller delar av en kurs, är det av betydelse att dessa erkänns. Detta är inte minst viktigt när det gäller mottagandet av nyanlända invandrare som ofta har kunskaper och kompetenser som de förvärvat i sina tidigare hemländer.

Tillgången till och kvaliteten på studie- och yrkesvägledning och valideringsinsatser är liksom användningen av och kvaliteten på den individuella studieplanen viktiga för all vuxenutbildning och inte enbart för den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå. Utredaren ska därför när det gäller all vuxenutbildning enligt skollagen, men främst den kommunala vuxenutbildningen,

- analysera och vid behov föreslå åtgärder för att förbättra studie- och yrkesvägledningen,
- utveckla användningen av den individuella studieplanen,
- analysera och vid behov föreslå åtgärder för att förbättra tillgången till och kvaliteten på valideringsinsatser, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

*Varför studerar så många med en hög tidigare utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå?*

Närmare var tredje elev inom den grundläggande vuxenutbildningen 2010 hade en högskoleutbildning. Dessutom hade drygt 10 procent av eleverna en utbildning motsvarande mer än tvåårig gymnasieskola och ytterligare drygt 15 procent en utbildning på gymnasienivå om högst två år. De som har en utbildning på gymnasie- eller högskolenivå, varav en stor andel är utlandsfödda, studerar oftast svenska som andraspråk eller engelska inom vuxenutbildningen. Det förekommer dock att utlandsfödda även läser andra kurser på grundläggande nivå. Det kan finnas rimliga skäl till varför högutbildade elever läser kurser på grundskolenivå. Om skälen är okunnighet om det svenska utbildningssystemet, brister i organisationen eller att eleven inte fått tillräcklig studie- och yrkesvägledning, är risken att resurser och tid för såväl den enskilde som samhället slösas bort.

Integrationsverket har tagit fram rapporten Högutbildade utlandsfödda i grundläggande vuxenutbildning, praktik och policy i två kommuner (Integrationsverket 2006) som behandlar högutbildade inom den grundläggande vuxenutbildningen. Rapporten, som bygger på intervjuer med elever och personal i Malmö och Göteborgs kommuner, förmedlar en negativ bild av hur den grundläggande vuxenutbildningen fungerar i praktiken. Rapporten pekar på flera brister, inte minst vid mottagandet av högutbildade i vuxenutbildningen. Det ska dock understrykas att rapporten är från 2006 och att intervjuerna är genomförda i endast två kommuner, varför det inte går att dra några generella slutsatser. Frågan om högutbildade inom den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå bör utredas vidare.

Utredaren ska därför

- analysera orsaker till den stora andelen elever med hög tidigare utbildning på kurser inom den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå och vid behov föreslå åtgärder i syfte att effektivisera utbildningen för denna målgrupp, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

#### **Uppdraget att se över studiemedelssystemet när det gäller studerande på grundläggande nivå**

Studiesociala kommittén har i betänkandet Stärkt stöd för studier - tryggt, enkelt och flexibelt (SOU 2009:28) uppmärksammat de särskilda omständigheter som råder för elever med studiemedel i grundläggande vuxenutbildning. De är enligt betänkandet äldre än andra studiemedelstagare, har oftare barn och har i stor utsträckning utländsk bakgrund. Vidare har de enligt betänkandet en betydligt svårare ekonomisk situation än andra elever både före, under och efter studierna.

Många studerande som finansierar sina studier på grundläggande nivå med studielån får senare i livet problem att betala tillbaka sina skulder. Av CSN:s rapport Studiemedel till studerande på grundskolenivå framgår bl.a. följande. Omkring hälften av de studerande på grundläggande nivå som har finansierat sina studier med studielån hamnar vid något tillfälle hos kronofogden. Det har även visat sig att många låntagare med låga inkomster avstår från att använda sig av de trygghetsregler som finns inom studiemedels-

systemet. Exempelvis avstår en stor del av låntagarna som har rätt till nedsättning av sitt årsbelopp att ansöka om det. Vidare varierar andelen studerande som ansöker om studiemedel och får avslag på grund av att de har uppnått den maximala tiden med studiemedel med studienivån. En betydligt större andel av dem som studerar på grundskolenivå får avslag på sin ansökan jämfört med studerande på andra studienivåer.

Enligt regeringens mening finns det ett fortsatt behov av att utreda den ekonomiska situationen för studerande på grundläggande nivå och hur försörjningen ser ut för dessa studerande samt hur studiemedelssystemet fungerar. Detta gäller inte minst då planerade reformer inom utbildning i svenska för invandrare kan komma att påverka förutsättningarna för många deltagare.

Utredaren ska därför, med utgångspunkt i de övriga förslag som utredaren lämnar,

- kartlägga den ekonomiska situationen inklusive försörjningen för studerande på grundläggande nivå,
- analysera hur det nuvarande studiemedelssystemet fungerar för dessa studerande och vid behov föreslå förändringar i syfte att förbättra förutsättningarna för studerande att fullfölja utbildningen,
- särskilt analysera situationen för de studerande när det gäller återbetalning av studielån och återkrav av studiemedel och vid behov föreslå förändringar i syfte att förbättra möjligheten för de studerande att betala tillbaka sina studieskulder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### Konsekvensbeskrivningar

Om utredarens förslag påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Vid kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska utredaren föreslå en finansiering. Effekterna för den kommunala självstyrelsen ska redovisas, liksom andra konsekvenser enligt kommittéförordningen (1998:1474).

Eventuella konsekvenser för CSN:s administration ska särredovisas.

### Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Sveriges Kommuner och Landsting samt med berörda myndigheter och andra organisationer.

Utredaren ska även ta del av de förslag som lämnats i betänkandet *Tid för flexibel inläring* (SOU 2011:19) i de delar som rör den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå.

Utredaren ska också hålla sig informerad om eventuella utredningar inom studiestödsområdet.

Utredaren ska regelbundet rapportera till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) om hur arbetet fortskrider.

Uppdraget ska redovisas senast den 2 april 2013.

(Utbildningsdepartementet)

# Kommittédirektiv 2012:117

## **Tilläggsdirektiv till utredningen om översyn av den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå (U 2011:92)**

Beslut vid regeringssammanträde den 22 november 2012

### **Utvidgning av uppdraget**

Regeringen beslutade den 6 oktober 2011 kommittédirektiv om en översyn av den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå (dir. 2011:92). I uppdraget ingår bl.a. att kartlägga i vilken grad utbildningen lever upp till nationellt fastställda mål och syften samt att analysera hur det nuvarande studiemedelssystemet fungerar för studerande på grundläggande nivå.

Utredaren får nu i uppdrag att också föreslå hur aktivitets- och i tillämpliga fall närvarokrav inom den kommunala vuxenutbildningen (komvux) bör utformas. Regeringen har tidigare uppmärksammat den höga avbrottsfrekvensen inom komvux. År 2011 avbröt 17 procent av kursdeltagarna sina studier. Inom vissa kurser, t.ex. matematik B och C, avbröt ca 30 procent av kursdeltagarna sina studier. Vidare har betygsresultaten försämrats under flera år, och 2011 fick 12 procent av kursdeltagarna inte ett godkänt betyg. Sammantaget finns det skäl att vidta åtgärder för att förbättra genomströmningen inom komvux. Ett sätt att uppnå detta kan vara att ställa ökade krav på elever att aktivt delta i den undervisning som anordnas, vilket inbegriper att eleverna ska närvara vid de undervisningstillfällen som förutsätter närvaro.

Den egna ekonomiska situationen har en central betydelse för att den studerande ska kunna bedriva effektiva och målinriktade

studier. Ett väl anpassat studiemedelssystem kan bidra till ökad genomströmning i utbildningssystemet.

Statskontoret har i sin rapport Rätt men ändå fel - en granskning av Centrala studiestödsnämndens arbete för att förhindra felaktiga utbetalningar (rapport 2009:8) visat att många utbildningsanordnare låter bli att rapportera in bristande studieaktivitet till Centrala studiestödsnämnden. Regeringen anser att det är viktigt att de utbetalningar som görs från studiemedelssystemet är riktiga och att studiemedel endast lämnas till studerande inom komvux som bedriver aktiva studier.

Utredaren ska därför

- föreslå hur aktivitets- och närvarokrav inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå bör utformas,
- kartlägga den ekonomiska situationen, inklusive försörjningen, för studerande inom komvux på gymnasial nivå,
- föreslå hur inrapporteringen av bristande studieaktivitet kan skärpas och se över möjligheten att tydligare koppla utbetalningen av studiemedel till studieaktivitet inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska fortfarande redovisas senast den 2 april 2013.

(Utbildningsdepartementet)



# Enkät om grundläggande vuxenutbildning i Sveriges kommuner våren 2012

## Om enkäten

I mars 2012 skickade utredningen ut en webbenkät till ansvariga för grundläggande vuxenutbildning<sup>1</sup> i Sveriges kommuner. Enkäten skickades till 268 respondenter, varav 12 representerade kommunalförbund eller andra nära samarbeten mellan två eller flera kommuner. Kommunerna angav på förfrågan vilken tjänsteman som skulle besvara enkäten. En majoritet av de som besvarade enkäten var rektorer. Det förekom även att bland andra skolchefer och studie- och yrkesvägledare besvarade frågorna.

Sammanlagt besvarade 246 respondenter enkäten, varav 11 representerade kommunalförbund eller andra nära samarbeten mellan två eller flera kommuner. Det motsvarar en svarsfrekvens på 92 procent. De 22 respondenter som inte besvarade enkäten kom från olika kommungrupper och representativiteten i enkätsvaren bedöms vara god. Frågorna har varit obligatoriska att besvara för att komma vidare i enkäten. I anslutning till de flesta frågor har det funnits möjlighet att lämna en kommentar.

I denna bilaga redovisas frågorna i enkäten ordagrant, liksom enkätens följbrev. Av resultatredovisningen framgår de svarsalternativ som gavs. Resultaten redovisas som andelar i procent för olika svarsalternativ. En del svar åtföljs av en kortare kommentar eller förklaring.

---

<sup>1</sup> Eftersom enkäten avsåg tiden före den 1 juli 2012 användes begreppet grundläggande vuxenutbildning och inte kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå.

## Följebrev

### Förfrågan om kontaktperson

Hej!

Regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att se över den grundläggande vuxenutbildningen och föreslå förändringar för att effektivisera utbildningen. Som en del i arbetet kommer utredningen att genomföra en enkätundersökning riktad till samtliga kommuner i landet i syfte att få bättre kunskap om kommunernas arbete med den grundläggande vuxenutbildningen.

Enkäten kommer att skickas ut som en webbenkät och adresseras till den tjänsteman som ansvarar för vuxenutbildningen i kommunen. För att kunna skicka ut enkäten behöver vi därför följande kontaktuppgifter till ansvarig tjänsteman i Er kommun som kan hjälpa oss att besvara enkäten:

Namn:

E-post:

Telefonnummer:

Vänligen besvara detta e-postmeddelande så snart som möjligt – gärna med vändande post.

Hör av er om ni har frågor eller synpunkter. För mer information om utredningen, se [www.sou.gov.se/gruv](http://www.sou.gov.se/gruv).

Med vänlig hälsning,

Helena Wintgren, utredningssekreterare

### Följebrev till enkäten

Till: ansvarig tjänsteman i [kommunens namn]

### Webbenkät om grundläggande vuxenutbildning

Regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att se över den grundläggande vuxenutbildningen och föreslå förändringar för att effektivisera utbildningen. Som en del i arbetet genomför

utredningen en enkätundersökning riktad till samtliga kommuner i landet i syfte att få bättre kunskap om kommunernas arbete med den grundläggande vuxenutbildningen. I webbenkäten, med länk nedan, ställs bland annat frågor om kommunens organisation av grundläggande vuxenutbildning och studie- och yrkesvägledningens roll.

Det är viktigt för resultatens tillförlitlighet att vi får svar från alla. Er medverkan är frivillig, men era svar är mycket värdefulla för utredningen.

Genom att använda länken nedan kommer du till enkäten. Efter att du har fyllt i enkäten kan du skriva ut dina svar och vid behov korrigera dessa. Om det skulle vara frågor som du inte själv kan besvara, är vi tacksamma om du rådgör med annan lämplig person i kommunen.

Var vänlig skicka in ditt svar så snart som möjligt, dock senast torsdagen den 12 april.

Stort tack för din medverkan!  
Geoff Ericsi, särskild utredare

Du svarar genom att klicka på nedanstående länk:  
[länk till undersökningen]

Om du har några frågor eller synpunkter, kontakta gärna:

Helena Wintgren, utredningssekreterare, 08-405 35 93, [helena.wintgren@education.ministry.se](mailto:helena.wintgren@education.ministry.se) eller Eva Andersson, utredningssekreterare, 08- 405 26 35, [eva.andersson@education.ministry.se](mailto:eva.andersson@education.ministry.se).

Mer information om utredningen finner du på vår hemsida:  
[www.sou.gov.se/gruv](http://www.sou.gov.se/gruv)

## **Enkät om grundläggande vuxenutbildning**

Frågorna avser, om inget annat anges:

- den grundläggande vuxenutbildningen
- verksamhet som bedrivs av både kommunala och externa utbildningsanordnare
- förhållandena i kommunen vecka 12 år 2012

Frågorna är obligatoriska att besvara för att komma vidare i enkäten. Använd gärna kommentarsfältet om det är någonting du anser bör läggas till eller förtydligas.

För att få en överblick över frågorna kan du skriva ut enkäten genom att använda ikonerna nedan. Observera att du då kommer att se samtliga frågor, även de hopp-frågor som automatiskt hoppas över när du fyller i enkäten på webben (beroende på dina svar).

För dig som besvarar enkäten för ett kommunalförbund eller motsvarande: Besvara frågorna för kommunalförbundet som en enhet. Eftersom det framför allt är enskilda kommuner som besvarar enkäten är frågornas formulering främst anpassade efter det. I enkäten används i flera frågeformuleringar begreppet ”i kommunen”, läs då ”i kommunalförbundet”. Använd gärna kommentarsfältet om det är någonting som du vill kommentera eller förtydliga.

### Inledande frågor

*Finns det personer som studerar inom den grundläggande vuxenutbildningen i kommunen vecka 12 år 2012? Frågan avser den verksamhet som kommunen är huvudman för.*

	Antal	Andel
Ja	234	95
Nej	12	5
Totalt	246	100

*Ange hur många personer som studerar inom den grundläggande vuxenutbildningen i kommunen vecka 12 år 2012.*

Tabell där svaren redovisas i percentiler m.m.

Minimum	1
25:e percentilen	14
Median	32
75:e percentilen	80
Maximum	3450
Medel	103
Summa totalt	23 896
Totalt antal respondenter	233

*På vilket sätt tillhandahåller kommunen grundläggande vuxenutbildning till sina medborgare? Flera svarsalternativ kan anges.*

	Antal	Andel
Anordnas i egen regi	194	83
Upphandlas av externa utbildningsanordnare (studieförbund, folkhögskolor, övriga anordnare)	40	17
Tillhandahålls genom samverkansavtal	30	13
Anordnas av andra kommuner	51	22

Totalt antal respondenter: 235. Kommunalförbund ingår ej.

#### Tabell som redovisar olika svars kombinationer

	Antal	Andel
Egen regi	137	58
Egen regi och anordnat av andra kommuner	19	8
Egen regi och upphandlad verksamhet	15	6
Egen regi och samverkansavtal	13	6
Anordnat av andra kommuner	13	6
Upphandlad verksamhet	13	6
Samverkansavtal	3	1
Övriga kombinationer	22	9
Totalt	235	100

#### Ansvarsfördelning och organisation

*På vilken nivå i kommunen ligger det politiska ansvaret för grundläggande vuxenutbildning?*

	Antal	Andel
Kommunstyrelsen	44	18
Nämnd, ange vilken:	198	80
Annan nivå, ange vilken:	4	2
Totalt	246	100

Vanligast är att en barn- och utbildningsnämnd eller motsvarande har det politiska ansvaret för grundläggande vuxenutbildning. Ett fåtal kommuner har angivit annan nivå, t.ex. kommunalförbundets direktion eller ett utskott under kommunstyrelsen.

Vad av följande ligger under samma nivå/nämnd som grundläggande vuxenutbildning när det gäller politiskt ansvar? Flera svarsalternativ kan anges.

Tabell där svaren är uppdelade efter nivå för politiskt ansvar

	Kommunstyrelsen	Nämnd	Annan nivå	Totalt
Gymnasial vuxenutbildning	98	98	100	98
Sfi	100	99	100	99
Särvux	91	95	100	95
Gymnasieskola	64	82	100	79
Arbetsmarknadsfrågor	73	29	25	37
Integrationsfrågor	75	28	25	37
Näringslivsfrågor	66	5	25	16
Socialtjänst	45	11	0	17
Inget av ovanstående	0	0	0	0
Totalt antal respondenter: 246				

Finns det politiskt beslutade mål eller riktlinjer för grundläggande vuxenutbildning i kommunen? Frågan avser övergripande dokument (t.ex. skolplan) där grundläggande vuxenutbildning nämns specifikt.

	Antal	Andel
Ja	88	36
Nej	158	64
Totalt	246	100

Ett antal respondenter som har svarat att det inte finns politiskt beslutade mål har i kommentar angett att det finns politiskt beslutade mål men att dessa är översiktligt hållna.

Vilka områden omfattar de politiskt beslutade målen eller riktlinjerna för grundläggande vuxenutbildning? Flera svarsalternativ kan anges.

	Antal	Andel
Andel med godkänt betyg	47	53
Avbrottsfrekvens	30	34

Lärares behörighet	29	33
Egenförsörjning	19	22
Lägsta nivå för medborgarnas utbildning	19	22
Andel som börjar studera på gymnasial nivå	16	18
Annat, ange vad:	24	27
Totalt antal respondenter: 88		

Andra mål för grundläggande vuxenutbildning som kommuner angett är bl.a. minskad andel med försörjningsstöd, möjlighet att fullfölja studierna och nöjdhet med utbildningen.

*Samverkar kommunen med andra kommuner när det gäller erbjudandet av grundläggande vuxenutbildning?*

	Antal	Andel
Ja, beskriv på vilket sätt:	105	45
Nej	130	55
Totalt <sup>1</sup>	235	100

<sup>1</sup>Kommunalförbund ingår ej.

Kommunerna beskriver att samverkan med andra kommuner kan se ut på en rad olika sätt, t.ex. genom en gemensam nämnd eller ett samverkansavtal. En vanlig form av samverkan är att kommunerna låter de studerande välja att studera i en närliggande kommun.

*Sker samverkan med följande aktörer när det gäller den grundläggande vuxenutbildningen?*

	Ja (%)	Nej (%)
Arbetsförmedlingen	59	41
Särvux	44	56
Sfi	93	7
Integrationsenhet i kommunen	61	39
Arbetsmarknadsenhet i kommunen	59	41
Socialtjänsten i kommunen	60	40
Totalt antal respondenter: 246		

*Beskriv syfte och struktur för samverkan med särvux:*

Frågan om samverkan med särvux har besvarats av de 108 kommuner som har angett att samverkan sker med särvux. Det klart vanligaste svaret är att studerande inom särvux kan kombinera sina studier med studier inom grundläggande vuxenutbildning. Ett annat vanligt svar är att grundläggande vuxenutbildning och särvux ligger nära varandra organisatoriskt.

### Erbjudande av utbildning

*Finns det någon funktion/enhet i kommunen med uttalat uppdrag att söka upp och motivera personer som har rätt till grundläggande vuxenutbildning?*

	Antal	Andel
Ja, ange namn på funktionen/enheten:	117	48
Nej	129	52
Totalt	246	100

Det vanligaste är att studie- och yrkesvägledningen, vuxenutbildningen eller ett lär- eller vägledningscentrum ansvarar för att söka upp och motivera personer som har rätt till grundläggande vuxenutbildning.

*Beskriv kort på vilket sätt kommunen söker upp och motiverar dem som har rätt till grundläggande vuxenutbildning:*

Den uppsökande verksamheten till grundläggande vuxenutbildning ute i kommunerna sker på en mängd olika sätt. I en del fall sker den uppsökande verksamheten i samverkan med andra kommuner, Arbetsförmedlingen, socialtjänsten m.fl. Den kan även ske genom annonser i lokalpress, information på kommunernas webbsida och mässor m.m. En del kommuner uppger att det främst är studerande inom sfi som får information om den grundläggande vuxenutbildningen.



Vad av följande erbjuder kommunen när det gäller den grundläggande vuxenutbildningen? Flera svarsalternativ kan anges.

	Antal	Andel
Studietakt på halvtid	232	94
Studietakt på heltid	233	95
Studietakt på <i>mer än</i> heltid	127	52
Kurser med löpande/kontinuerlig antagning	190	77
Klassrumsundervisning	222	90
Undervisning i små grupper	192	78
Distanskurser – enstaka möten med lärare	103	42
Distanskurser – många möten med lärare	70	28
Kvällskurser	75	30
Helgkurser	4	2
Intensivkurser	31	13
Sommarkurser	30	12
Inget av ovanstående	8	3
Totalt antal respondenter: 246		

Anordnas orienteringskurser inom den grundläggande vuxenutbildningen i kommunen?

	Antal	Andel
Ja, en	59	24
Ja, flera	75	30
Nej	112	46
Totalt	246	100

Beskriv kort syfte och innehåll för orienteringskursen/a:

Syftet med orienteringskurser kan bland annat vara att förbereda för studier, motivera, erbjuda extra stöd och ge extra tid för studierna. Det vanligaste svaret på innehåll är att ge grundläggande datorkunskap. Ett annat återkommande område är att ge språkstöd eller erbjuda läs- och skrivträning.

*Beskriv varför orienteringskurser inte anordnas:*

En majoritet av dem som inte anordnar orienteringskurser anger att det inte finns behov av orienteringskurser i kommunen. Andra anledningar är att det saknas elevunderlag eller resurser. Någon enskilda kommun nämner brist på tradition av att anordna denna typ av kurser.

*Finns det språkliga förkunskapskrav i kommunen för att delta i följande kurser inom den grundläggande vuxenutbildningen?*

	Ja (%)	Nej (%)
Svenska som andraspråk	54	46
Matematik	20	80
Engelska	17	83
Övriga kurser	26	74
Totalt antal respondenter: 246		

*Beskriv de språkliga förkunskapskraven för respektive kurs:*

I svenska som andraspråk är det vanligaste förkunskapskravet att den studerande ska ha avslutat kurs 3D inom sfi. En del tillägger att det är språkliga kunskaper motsvarande denna nivå som krävs eller att undantag kan göras efter individuell bedömning. Även i andra kurser är ett vanligt förkunskapskrav att den studerande ska ha avslutat sfi, alternativt ha tillräckliga språkkunskaper.

*Finns det någon organiserad verksamhet där vuxenstuderande kan få hjälp av lärare utanför ordinarie undervisning (t.ex. lärstudio, studieverkstad)? Flera svarsalternativ kan anges.*

	Antal	Andel
Ja, med generell inriktning	105	43
Ja, med inriktning mot följande ämne/ämnen:	91	37
Nej	80	33
Totalt antal respondenter: 246		

Hjälp utanför ordinarie undervisningstid är vanligast i ämnena svenska, engelska och matematik. Även samhällskunskap nämns av en del kommuner.

*I vilken utsträckning möjliggör kommunen för de studerande att kombinera sina studier inom grundläggande vuxenutbildning med följande? T.ex. genom sätt att organisera, rekommendationer från SYV, samverkan med Af.*

	I stor utsträckning (%)	I ganska stor utsträckning (%)	I ganska liten utsträckning (%)	I liten utsträckning/ inte alls (%)
Studier i sfi	25	27	37	12
Studier på gymnasial komvux	43	32	17	8
Arbete	34	43	20	4
Praktik	32	38	22	9
Totalt antal respondenter:	246			

Av kommentarerna till frågan om att möjliggöra kombinationer framgår att det har varit relativt svårt för kommunerna att besvara frågan och att den har tolkats olika. Svaren bör därför tolkas med försiktighet.

*Kan studerande inom den grundläggande vuxenutbildningen beviljas försörjningsstöd under studietiden?*

	Antal	Andel
Ja, generellt	23	9
Ja, efter enskild bedömning	160	65
Nej	63	26
Totalt	246	100

Ett antal kommuner har kommenterat att de är osäkra på svaret, ibland eftersom försörjningsstöd hanteras av en annan förvaltning eller enhet inom kommunen.

### Studie- och yrkesvägledning

*Finns det någon oberoende funktion för studie- och yrkesvägledning för vuxenstuderande i kommunen? Med oberoende avses att funktionen inte är knuten till en viss utbildningsanordnare.*

	Antal	Andel
Ja, ange namn på funktionen:	91	37
Nej	155	63
Totalt	246	100

Många kommuner har angett att den oberoende funktionen är ett väglednings- eller lärcentrum, alternativt en studie- och yrkesvägledare.

*Har de vuxenstuderande tillgång till studie- och yrkesvägledare på plats hos utbildningsanordnaren?*

	Antal	Andel
Ja, hos alla/de flesta utbildningsanordnare	206	84
Ja, hos någon/några utbildningsanordnare	26	11
Nej	14	6
Totalt	246	100

*Finns det något uttalat krav i kommunen att alla ska träffa en studie- och yrkesvägledare innan studier inom grundläggande vuxenutbildning påbörjas?*

	Antal	Andel
Ja	138	56
Nej	108	44
Totalt	246	100

Många kommuner har kommenterat sitt svar på frågan om det finns ett uttalat krav att träffa en studie- och yrkesvägledare inför studierna. Vissa kommuner som har svarat att det finns ett uttalat krav har i kommentarsfältet skrivit att det kan handla om en ambition eller en praxis.

*Ungefär hur stor andel av de studerande inom grundläggande vuxenutbildning träffar en studie- och yrkesvägledare innan studierna påbörjas? Frågan avser om de studerande träffar en vägledare med anledning av att de ska påbörja studier. Uppskatta ett svar.*

	Antal	Andel
I princip samtliga	179	73
Mer än hälften	42	17
Ungefär hälften	18	7
Mindre än hälften	6	2
I princip ingen	1	0
Totalt	246	100

*Vad ingår vanligtvis i studie- och yrkesvägledningen för studerande inom grundläggande vuxenutbildning? Flera svarsalternativ kan anges.*

	Antal	Andel
Vilka kurser den studerande ska läsa	244	99
Identifiering av den studerandes mål med studierna	243	99
Diagnostiska prov för att bedöma kunskapsnivå	67	27
Kartläggning/validering av tidigare kunskaper	157	64
Information om studieekonomi	231	94
Information om antalet veckor med studiemedelsstöd	209	85
Annat, ange vad:	22	9
Totalt antal respondenter: 246		

Andra alternativ som kommuner anger ingår i studie- och yrkesvägledningen är bl.a. upprättande av den individuella studieplanen, motiverande samtal och hjälp i kontakt med myndigheter.

*Används tolk i samband med studie- och yrkesvägledning för studerande med bristande kunskaper i svenska?*

	Antal	Andel
Ja, generellt	21	9
Ja, i enstaka fall	159	65
Nej	66	27
Totalt	246	100

*Beskriv varför tolk inte används:*

Den stora majoriteten anger att det inte har funnits behov av tolk. Man skriver bl.a. att eleverna har tillräckliga språkkunskaper för att kunna göra sig förstådda när de söker till studier inom den grundläggande vuxenutbildningen.

*Används nivåtester/diagnostiska prov i samband med vägledningen för att bedöma den studerandes förkunskaper i följande ämnen?*

	Ja, alltid (%)	Ja, ibland (%)	Nej (%)
Svenska som andraspråk (SAS)	10	39	51
Svenska	8	34	58
Matematik	11	39	50
Engelska	13	39	48
Totalt antal respondenter: 246			

### Individuella studieplaner

*Upprättas individuella studieplaner för samtliga studerande inom grundläggande vuxenutbildning i kommunen?*

	Antal	Andel
Ja	214	87
Nej, beskriv varför inte:	32	13
Totalt	246	100

En anledning som nämns av flera kommuner till att individuella studieplaner inte upprättas för samtliga är tids- eller resursbrist. En annan anledning är att ansökan kan ske via webb eller post utan att eleven träffar en vägledare. Några kommuner anger att de inte har egen verksamhet eller att det är utbildningsanordnaren som upprättar studieplanen.

*Vem upprättar den individuella studieplanen? Flera svarsalternativ kan anges*

	Antal	Andel
<b>Studie- och yrkesvägledare</b> tillsammans med den studerande	227	95
<b>Lärare</b> tillsammans med den studerande	102	43
<b>Ingen</b> - ansökan är att likställa med den individuella studieplanen	24	10
<b>Den studerande</b> på egen hand	21	9
<b>Annan</b> , ange vem:	11	5

Totalt antal respondenter: 239. Sju kommuner har valt alternativet "ej aktuellt att besvara frågan". Deras svar ingår inte.

Ett mindre antal kommuner har angett ett ytterligare alternativ för vem som upprättar den individuella studieplanen, exempelvis rektor eller en administratör. Några kommuner beskriver att studie- och yrkesvägledaren kan upprätta en översiktlig studieplan och läraren en fördjupad studieplan.

*När upprättas en individuell studieplan för en studerande inom grundläggande vuxenutbildning i kommunen? Flera svarsalternativ kan anges*

	Antal	Andel
Innan ansökan sker	53	22
I samband med ansökan	215	90
Efter antagning, innan studierna påbörjas	91	38
Efter antagning, efter att studierna påbörjas	77	32
Annat, ange när:	10	4

Totalt antal respondenter: 240. Sex kommuner har valt alternativet "ej aktuellt att besvara frågan". Deras svar ingår inte.

Ett mindre antal kommuner har angett ett annat alternativ för när en studieplan upprättas. I flera fall anges att studieplanen revideras kontinuerligt.

*Vad innehåller de individuella studieplanerna? Flera svarsalternativ kan anges.*

	Antal	Andel
Vilka kurser den studerande ska läsa	236	100
Verksamhetspoäng för kurserna	216	91
Målet med studierna	215	91
I vilken ordning kurserna ska läsas	161	68
Planerad tidsåtgång för studierna	188	79
Information om tidigare studier	174	73
Information om eventuell validering	111	47
Information om eventuellt stödbehov	135	57
Annat, ange vad:	13	5

Totalt antal respondenter: 237. Nio kommuner har valt alternativet "ej aktuellt att besvara frågan". Deras svar ingår inte.

Andra alternativ är att de individuella studieplanerna bl.a. innehåller uppgifter om studieekonomi, yrkeserfarenhet och information om den studerandes nuvarande situation.

*Förekommer det att en studerande har flera individuella studieplaner samtidigt?*

	Antal	Andel
Ja, alltid	2	1
Ja, ibland	61	27
Nej	161	72
Totalt <sup>1</sup>	224	100

<sup>1</sup> 22 kommuner har valt alternativet "ej aktuellt att besvara frågan". Deras svar ingår inte.

*Sker samordning med eventuella övriga planer som den studerande har (t.ex. etableringsplan eller handlingsplan från Af)?*

	Antal	Andel
Ja	92	44
Nej	119	56
Totalt <sup>1</sup>	211	100

<sup>1</sup> 35 kommuner har valt alternativet "ej aktuellt att besvara frågan". Deras svar ingår inte.



Några kommuner har i en kommentar till frågan om övriga planer skrivit att det främst sker inom sfi samt att det inte har blivit aktuellt med flera planer inom den grundläggande vuxenutbildningen.

## Undervisning

*Använder lärarna nivåtester/diagnostiska prov i undervisningen för att bedöma den studerandes förkunskaper i följande ämnen?*

	Ja, alltid (%)	Ja, ibland (%)	Nej (%)
Svenska som andraspråk (SAS)	33	53	14
Svenska	31	52	18
Matematik	36	50	13
Engelska	37	53	10

Totalt antal respondenter: 234. Frågan har inte besvarats av de 12 respondenter som angett att det inte fanns studerande inom den grundläggande vuxenutbildningen.

*Inom vilka områden har lärarna hos utbildningsanordnarna fått kompetensutveckling/fortbildning från kommunen under de senaste två åren? Flera svarsalternativ kan anges*

	Antal	Andel
Vuxenpedagogik	88	38
Studerande med inlärningssvårigheter	109	47
Andraspråksinlärning	105	45
Studerande från olika kulturer	85	36
Betyg och bedömning	177	76
Individualisering av undervisningen	67	29
Annat/andra område, ange vad:	38	16
Lärarna har inte fått fortbildning från kommunen	24	10

Totalt antal respondenter: 234. Frågan har inte besvarats av de 12 respondenter som angett att det inte fanns studerande inom den grundläggande vuxenutbildningen.

*Finns det beslutade mål eller riktlinjer för hur kommunen arbetar med studerande i behov av extra stöd inom den grundläggande vuxenutbildningen?*

	Antal	Andel
Ja	43	17
Nej	203	83
Totalt	246	100

*Hur tillgodoser kommunen behovet av extra stöd till de studerande som behöver det? Flera svarsalternativ kan anges.*

	Antal	Andel
Anpassning inom ordinarie undervisning	218	97
Hjälpmedel för studerande med fysisk funktionsnedsättning	134	60
Hjälpmedel för studerande med inlärningssvårigheter	161	72
Studiehandledning på modersmålet	30	13
Tillgång till specialpedagogiskt stöd (t.ex. kurator, arbetsterapeut)	89	40
Stödjande personer/coacher	59	26
Annat, ange vad:	26	12

Totalt antal respondenter: 225. 21 kommuner har valt alternativet "ej aktuellt att besvara frågan". Deras svar ingår inte.

## Uppföljning och utvärdering

*Har grundläggande vuxenutbildning följts upp och utvärderats på kommunal nivå under de senaste två åren?*

	Antal	Andel
Ja	146	59
Nej	100	41
Totalt	246	100

*Vilka av följande områden har ingått i uppföljningen och utvärderingen av grundläggande vuxenutbildning under de senaste två åren? Flera svarsalternativ kan anges.*

	Antal	Andel
Avbrottsfrekvens	121	83
Tillgång till SYV	89	61
Betygsresultat	129	88
Personalens utbildning och erfarenhet	65	45
Användning av individuella studieplaner	61	42
Stöd till elever med stödbehov	48	33
Annat, ange vad:	11	8
Totalt antal respondenter: 146		

Ytterligare uppföljningsområden som angetts är bl.a. nöjdhetsindex, inflytande och hur många som kombinerar studier på olika nivåer.

*Följer kommunen upp och dokumenterar orsakerna till studieavbrott inom den grundläggande vuxenutbildningen?*

	Antal	Andel
Ja, beskriv på vilket sätt:	154	63
Nej	92	37
Totalt	246	100

Kommunerna har beskrivit olika aspekter av sin uppföljning av studieavbrotten. Vissa har angett hur man kontaktar de studerande, andra hur resultatet dokumenteras eller vem som ansvarar för uppföljningen. När det gäller hur man tar reda på orsakerna nämns främst samtal med de studerande eller någon form av blankett som den studerande fyller i.

*Hur vanligt är det att avbrottsorsaken är okänd för kommunen?*

	Antal	Andel
0-20 av orsakerna är okända	138	56

21-40 av orsakerna är okända	47	19
41-60 av orsakerna är okända	27	11
61-80 av orsakerna är okända	14	6
81-100 av orsakerna är okända	20	8
Totalt	246	100

### Avslutande frågor

*Planerar kommunen förändringar med anledning av de nya styrdokumenterna (t.ex. skollag och förordning) när det gäller den grundläggande vuxenutbildningen?*

	Antal	Andel
Ja, större förändringar	68	28
Ja, mindre justeringar	123	50
Nej	55	22
Totalt	246	100

*Beskriv kort vilka förändringar som kommunen planerar med anledning av de nya styrdokumenterna:*

Kommunerna beskriver en mängd olika aspekter av det arbete som följer av de nya styrdokumenterna. Ett vanligt svar är att man avser att anpassa verksamheten till de nya styrdokumenterna. Andra områden som är återkommande i svaren är bl.a. uppföljning och kvalitetsarbete, ökad uppsökande verksamhet samt inrättande av delkurser. Ett antal kommuner nämner en ökad användning av individuella studieplaner och validering samt ökad möjlighet för de studerande att kombinera studier på olika nivåer. Även ökad samverkan inom vuxenutbildningen, med andra kommuner och med andra aktörer nämns som utvecklingsområden.

# Enkät om aktivitetskrav i komvux m.m. i Sveriges kommuner hösten 2012

## Om enkäten

Med anledning av utredningens tilläggsdirektiv (dir. 2012:117) skickade utredningen i december 2012 ut en kompletterande webbenkät till ansvariga för komvux på grundläggande nivå i Sveriges kommuner. Enkäten bestod av åtta frågor och skickades ut till 268 respondenter, varav 12 representerade kommunalförbund eller andra nära samarbeten mellan två eller flera kommuner.

Sammanlagt besvarade 217 respondenter enkäten, varav tio representerade kommunalförbund eller dylikt. Det motsvarar en svarsfrekvens på 81 procent. De 51 respondenter som inte besvarade enkäten kom från olika kommungrupper och representativiteten i enkätsvaren bedöms vara god. I anslutning till de flesta frågor har det funnits möjlighet att lämna en kommentar.

I denna bilaga redovisas frågorna i enkäten ordagrant, liksom enkätens följebrev. Av resultatredovisningen framgår de svarsalternativ som gavs. Resultaten redovisas som andelar i procent för olika svarsalternativ. En del svar åtföljs av en kortare kommentar eller förklaring.

## Följebrev

Till: ansvarig tjänsteman i [kommunens namn]

### Kompletterande enkätfrågor

Du har våren 2012 besvarat en enkät från GRUV-utredningen om kommunens arbete med vuxenutbildning på grundläggande nivå.

Med anledning av ett tilläggsuppdrag (dir. 2012:117) kommer utredningen att behöva ställa några kompletterande frågor.

Det är en kort enkät om sammanlagt 8 frågor. Frågorna handlar dels om att eventuellt införa ett aktivitetskrav i komvux på grundläggande och gymnasial nivå, dels om lärarledd tid i kurser på grundläggande nivå i komvux.

Var vänlig skicka in ditt svar så snart som möjligt, dock senast tisdagen den 18 december.

Stort tack för din medverkan!  
Geoff Erics, särskild utredare

Du svarar genom att klicka på nedanstående länk:  
[länk till undersökningen]

Om du har några frågor eller synpunkter, kontakta gärna: Helena Wintgren, utredningssekreterare, 08-405 35 93, [helena.wintgren@education.ministry.se](mailto:helena.wintgren@education.ministry.se) eller Eva Andersson, utredningssekreterare, 08-405 26 35, [eva.andersson@education.ministry.se](mailto:eva.andersson@education.ministry.se).

### Enkätfrågor om kommunal vuxenutbildning

Om du vill ha en överblick över frågorna innan du börjar fylla i, klicka på utskriftsikonerna nedan.

Använd pilen för att komma framåt i enkäten.

### Bakgrundsfråga

*Är kommunen huvudman för kommunal vuxenutbildning (komvux) hösten 2012?*

	Antal	Andel
Ja	207	95
Nej	10 <sup>1</sup>	5
Totalt	217	100

<sup>1</sup>De respondenter som inte är huvudman för komvux hösten 2012 har inte besvarat fler frågor i enkäten.

## Frågor om aktivitetskrav i komvux

Frågorna avser verksamhet som kommunen är huvudman för, både grundläggande och gymnasial nivå. Frågorna avser hösten 2012.

*Förekommer det att studerande i komvux är inskrivna men inte studerar aktivt? (t.ex. uteblir från lärarledda tillfällen eller inte lämnar in inlämningsuppgifter).*

	Antal	Andel
Ja, ofta	57	28
Ja, sällan	127	61
Nej	18	9
Vet inte	5	2
Totalt	207	100

*Vad gör kommunen eller utbildningsanordnaren om en studerande i komvux inte är aktiv i sina studier? Maximalt tre alternativ kan anges.*

	Antal	Andel
Kontaktar den studerande	178	97
Uppmanar den studerande att byta studieform	23	13
Erbjuder studie- och yrkesvägledning	143	78
Erbjuder stödinsatser	111	60
Skriver ett kontrakt med den studerande om förbättrad aktivitet	12	7
Ingen särskilt åtgärd vidtas	1	1
Annat, ange vad:	12	7

Totalt antal respondenter: 184. Frågan har enbart besvarats av de respondenter som angett att det förekommer att studerande i komvux är inaktiva.

Ett exempel på ett övrigt alternativ som kommuner har angett är att den studerande skrivs ut om han eller hon inte är aktiv. Flera kommuner skriver i kommentarsfältet att flertalet av de listade åtgärderna kan användas vid behov.

*Ser er kommun behov av en skärpning i skolförfattningarna när det gäller krav på aktivitet för dem som studerar i komvux?*

	Antal	Andel
Ja	90	43
Nej	82	40
Vet inte	35	17
Totalt	207	100

*Anser er kommun att det bör finnas en tydligare koppling mellan bristande studieaktivitet och utbetalning av studiemedel?*

	Antal	Andel
Ja	126	61
Nej	57	28
Vet inte	24	12
Totalt	207	100

### Frågor om undervisningstid m.m.

Avser endast kurser på grundläggande nivå i komvux.

*Erbjuder er kommun svenska som andraspråk på grundläggande nivå på heltid (dvs. 20 verksamhetspoäng per vecka)?*

	Antal	Andel
Ja	117	57
Nej	83	40
Vet inte	4	2
Kommunen erbjuder inte svenska som andraspråk	3	1
Totalt	207	100

En del kommuner skriver att de studerande kombinerar svenska som andraspråk med andra kurser. Flera kommuner skriver att heltidsstudier i svenska som andraspråk kan anordnas om det skulle behövas samt att få studerande efterfrågar svenska som andraspråk på heltid.



Ange den högsta studietakt med vilken svenska som andraspråk på grundläggande nivå erbjuds i er kommun. Antal verksamhetspoäng/vecka:

Tabell där svaren redovisas i grupper<sup>1</sup>

Poäng/vecka	Antal	Andel
0–4	3	4
5–9	17	21
10	36	44
11–15	16	20
16–20	9	11
Totalt	81	100

<sup>1</sup> Frågan besvarades enbart av de respondenter som svarat att det inte är möjligt att läsa svenska som andraspråk på heltid. Sex av dessa respondenter har inte besvarat frågan, alternativt har besvarat frågan på ett sätt som inte har varit möjligt att tolka. I de fall där respondenten angett ett intervall har det högsta värdet valts. I de fall där respondenten angett en procentsats har denna multiplicerats med 20 verksamhetspoäng.

Hur stor andel av det totala antalet verksamhetspoäng i en kurs eller delkurs läggs i regel ut som lärarledd tid i följande kurser på grundläggande nivå? Ange svaret i procent (t.ex. 100 verksamhetspoäng och 50 timmars lärarledd tid = 50). Om detta varierar ange vad som är vanligast.

Tabell där svaren för respektive kurs redovisas efter percentiler och medelvärde<sup>1</sup>

	Svenska som andraspråk	Engelska	Matematik
10:e percentilen	42 <sup>2</sup>	34	30
25:e percentilen	50	50	50
Median	70	65	63
Medel <sup>3</sup>	70	65	65
75:e percentilen	90	80	80
90:e percentilen	100	100	100

<sup>1</sup> Antal som besvarat respektive delfråga: svenska som andraspråk (172 respondenter), engelska (165 respondenter) och matematik (164 respondenter).

<sup>2</sup> Detta visar att den tiondel av kommunerna som i lägst utsträckning erbjuder lärarledd tid i kursen svenska som andraspråk lägger ut 42 procent av verksamhetspoängen eller mindre i lärarledd tid.

<sup>3</sup> Medelvärdena visar att det i genomsnitt erbjuds något fler undervisningstimmar per verksamhetspoäng i kursen svenska som andraspråk än i kurserna engelska och matematik.

Tabell där svaren för respektive kurs redovisas i intervall

	Svenska som andraspråk	Engelska	Matematik
0–24 procent	1 <sup>1</sup>	2	2
25–49 procent	10	16	15
50 procent	20	20	21
51–75 procent	31	32	32
76–99 procent	16	14	14
100 procent	22	16	16

<sup>1</sup> Detta visar att en procent av kommunerna lägger ut mellan 0 och 24 procent av verksamhetspoängen i kursen svenska som andraspråk i läroplanstid.

*Om frågan inte kan besvaras, ange kort varför:*

En del kommuner har inte besvarat frågan om hur mycket läroplanstid som läggs ut. Skäl som anges är bl.a. att kommunen inte själv anordnar kursen eller att det finns en stor variation i hur stor andel som läggs ut i läroplanstid.

## Tabeller om den studieekonomiska situationen

I denna bilaga redovisas ett detaljerat tabellunderlag om de studerandes ekonomiska situation. Uppgifterna har varit underlag till den genomgång av den studieekonomiska situationen som görs i kapitel 7. Inkomstuppgifterna är hämtade från SCB:s inkomstregister.

Med låg, medelhög och hög studieomfattning avses följande intervall för antal verksamhetspoäng under året.

Antal verksamhetspoäng	Benämning på studieomfattning
0–399	Låg
400–799	Medel/medelhög
800–	Hög

### Bakgrundsdata

Antal studerande 2010, fördelat efter studieomfattning och kön

Grundläggande nivå			
Verksamhetspoäng	Kvinnor	Män	Totalt
–399	11 978	7 554	19 532
400–799	7 622	4 113	11 735
800–	1 351	708	2 059
Totalt	20 951	12 375	33 326

**Gymnasial nivå**

Verksamhetspoäng	Kvinnor	Män	Totalt
-399	59 165	36 795	95 960
400-799	28 626	15 728	44 354
800-	13 394	6 034	19 428
Totalt	101 185	58 557	159 742

**Antal studerande 2010, fördelat efter studieomfattning och studerandes utbildningsbakgrund. Uppgifter om utbildningar avser avklarade utbildningar fram till och med vårterminen 2009**

**Grundläggande nivå**

Verksamhetspoäng	Förgymnasial utbildning	Gymnasial utbildning	Eftergymnasial utbildning	Uppgift saknas	Totalt
-399	5 326	5 248	6 053	2 905	19 532
400-799	3 746	3 006	4 069	914	11 735
800-	639	572	737	111	2 059
Totalt	9 711	8 826	10 859	3 930	33 326

**Gymnasial nivå**

Verksamhetspoäng	Förgymnasial utbildning	Gymnasial utbildning	Eftergymnasial utbildning	Uppgift saknas	Totalt
-399	16 908	60 901	16 127	2 024	95 960
400-799	11 212	26 623	5 823	696	44 354
800-	5 305	10 891	2 961	271	19 428
Totalt	33 425	98 415	24 911	2 991	159 742

**Antal studerande 2010, fördelat efter studieomfattning och fördelat på studerande födda i Sverige respektive utomlands**

**Grundläggande nivå**

Verksamhetspoäng	Född i Sverige	Född utomlands	Totalt
-399	2 447	17 085	19 532
400-799	1 126	10 609	11 735
800-	173	1 886	2 059
Totalt	3 746	29 580	33 326

**Gymnasial nivå**

Verksamhetspoäng	Född i Sverige	Född utomlands	Totalt
-399	70 401	25 559	95 960
400-799	30 160	14 194	44 354
800-	11 635	7 793	19 428
Totalt	112 196	47 546	159 742

**Antal studerande 2010, fördelat efter studieomfattning och ålder****Grundläggande nivå**

Verksamhetspoäng	-24 år	25-34 år	35-44 år	45 år-	Totalt
-399	3 116	7 510	5 246	3 660	19 532
400-799	2 348	5 119	3 051	1 217	11 735
800-	441	910	550	158	2 059
Totalt	5 905	13 539	8 847	5 035	33 326

**Gymnasial nivå**

Verksamhetspoäng	-24 år	25-34 år	35-44 år	45 år-	Totalt
-399	42 382	27 694	14 707	11 177	95 960
400-799	18 544	14 283	7 555	3 972	44 354
800-	6 572	7 163	3 801	1 892	19 428
Totalt	67 498	49 140	26 063	17 041	159 742

**Antal utlandsfödda studerande 2010, fördelat efter studieomfattning och folkbokföringsår****Grundläggande nivå**

Verksamhetspoäng	Folkbokförd år 2008-10	Folkbokförd år 2005-07	Folkbokförd år 2000-04	Folkbokförd före år 2000	Uppgift saknas
-399	6 400	5 386	2 529	2 706	64
400-799	3 520	4 276	1 747	1 029	37
800-	568	915	269	126	8
Totalt	10 488	10 577	4 545	3 861	109

**Gymnasial nivå**

Verksamhets- poäng	Folkbok- förd år 2008–10	Folkbok- förd år 2005–07	Folkbok- förd år 2000–04	Folkbok- förd före år 2000	Uppgift saknas
–399	3 610	5 269	5 085	11 395	200
400–799	1 330	3 982	3 516	5 265	101
800–	780	2 985	1 898	2 087	43
Totalt	5 720	12 236	10 499	18 747	344

**Inkomster****Inkomster av förvärsarbete och näringsverksamhet**

Inkomst av förvärsarbete och näringsverksamhet 2010, fördelat efter kön, kronor

**Hela den kommunala vuxenutbildningen****Låg studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	108 543	113 211	110 335
Median (kr)	78 000	65 586	73 542
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	21	0	1
Kvartil 2	34 409	25 131	30 678
Kvartil 3	133 450	126 887	131 077
Kvartil 4	266 279	300 851	279 585

**Medelhög studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	66 387	62 752	65 101
Median (kr)	31 689	20 535	27 559
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	0	0	0
Kvartil 2	9 012	4 929	7 328
Kvartil 3	66 429	55 179	62 615

Forts	Medelvärde för kvartil (kr)		
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 4	190 107	190 873	190 452

**Hög studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	55 619	50 183	53 914
Median (kr)	30 800	18 228	27 221
	Medelvärde för kvartil (kr)		
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	0	0	0
Kvartil 2	11 244	4 679	8 767
Kvartil 3	52 095	42 419	49 422
Kvartil 4	159 111	153 599	157 485

**Grundläggande nivå****Låg studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	63 533	80 600	70 134
Median (kr)	0	4 207	0
	Medelvärde för kvartil (kr)		
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	0	0	0
Kvartil 2	0	288	0
Kvartil 3	34 927	57 656	43 134
Kvartil 4	219 237	264 401	237 401

**Medelhög studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	30 756	44 470	35 563
Median (kr)	0	0	0
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	0	0	0
Kvartil 2	0	0	0
Kvartil 3	6 128	18 653	9 480
Kvartil 4	116 926	159 269	132 759

**Hög studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	18 156	27 699	21 437
Median (kr)	0	0	0
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	0	0	0
Kvartil 2	0	0	0
Kvartil 3	2 614	7 789	4 004
Kvartil 4	69 956	103 006	81 704

**Gymnasial nivå****Låg studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	117 655	119 907	118 518
Median (kr)	94 873	77 941	88 526
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	1 234	151	638
Kvartil 2	50 650	35 241	44 609
Kvartil 3	147 176	138 079	143 968
Kvartil 4	271 563	306 146	284 858



**Medelhög studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	75 874	67 533	72 916
Median (kr)	46 212	29 120	40 070
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	0	0	0
Kvartil 2	20 170	9 178	15 697
Kvartil 3	81 825	63 875	75 804
Kvartil 4	201 494	197 077	200 158

**Hög studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	59 398	52 821	57 355
Median (kr)	35 123	22 138	31 620
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	0	0	0
Kvartil 2	15 704	6 760	12 473
Kvartil 3	56 633	46 247	53 767
Kvartil 4	165 242	158 243	163 181

**Sammanräknad förvärvsinkomst inkl. kapital****Sammanräknad inkomst inklusive kapital 2010, fördelat efter kön, kronor****Hela den kommunala vuxenutbildningen****Låg studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	135 435	134 267	134 986
Median (kr)	120 958	101 432	113 650
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	7 854	2 386	5 166
Kvartil 2	76 122	55 092	68 127
Kvartil 3	168 252	158 657	165 035
Kvartil 4	289 498	320 953	301 618

**Medelhög studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	84 150	77 012	81 625
Median (kr)	57 866	41 688	52 376
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	1 065	86	507
Kvartil 2	31 237	17 827	26 221
Kvartil 3	92 643	78 799	88 129
Kvartil 4	211 656	211 311	211 635

**Hög studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	65 793	61 028	64 298
Median (kr)	40 520	31 178	37 975
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	456	21	216
Kvartil 2	22 494	13 484	19 535

Forts	Medelvärde för kvartil (kr)		
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 3	63 356	56 643	61 490
Kvartil 4	176 837	173 925	175 972

### Grundläggande nivå

#### Låg studieomfattning

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	87 991	102 135	93 461
Median (kr)	39 060	45 540	40 891
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	0	0	0
Kvartil 2	13 998	14 737	14 223
Kvartil 3	88 624	106 490	95 156
Kvartil 4	249 372	287 272	264 467

#### Medelhög studieomfattning

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	43 513	56 269	47 984
Median (kr)	12 084	14 495	12 930
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	0	0	0
Kvartil 2	3 244	4 271	3 580
Kvartil 3	30 699	41 926	33 829
Kvartil 4	140 138	178 930	154 510

**Hög studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	25 166	35 384	28 679
Median (kr)	3 065	5 760	4 250
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	0	0	0
Kvartil 2	282	1 095	518
Kvartil 3	14 395	21 102	16 336
Kvartil 4	85 913	119 338	97 810

**Gymnasial nivå****Låg studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	145 040	140 864	143 438
Median (kr)	135 507	110 455	126 809
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	14 760	4 496	9 826
Kvartil 2	91 776	64 919	81 762
Kvartil 3	178 788	167 799	175 224
Kvartil 4	294 838	326 234	306 942

**Medelhög studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	94 971	82 437	90 526
Median (kr)	74 545	50 220	65 918
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	3 926	373	1 958
Kvartil 2	45 510	23 940	37 542
Kvartil 3	107 163	87 439	100 889
Kvartil 4	223 278	217 996	221 711

**Hög studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	69 891	64 037	68 073
Median (kr)	45 098	34 764	41 897
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	1 143	104	624
Kvartil 2	27 090	16 385	23 676
Kvartil 3	68 029	60 628	65 981
Kvartil 4	183 290	178 997	182 011

**Nettoinkomst**

Nettoinkomst 2010, fördelat efter kön, kronor

Hela den kommunala vuxenutbildningen

**Låg studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	134 449	129 170	132 422
Median (kr)	130 302	114 143	124 568
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	34 923	26 238	31 211
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 2	102 933	87 360	96 772
Kvartil 3	157 628	147 015	154 113
Kvartil 4	242 304	256 076	247 592

**Medelhög studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	121 154	107 625	116 368
Median (kr)	115 554	98 314	108 833
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	38 661	29 890	35 185
Kvartil 2	93 129	78 681	87 569
Kvartil 3	138 681	120 051	132 298
Kvartil 4	214 144	201 860	210 414

**Hög studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	130 645	115 634	125 935
Median (kr)	125 666	107 729	119 329
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	57 249	46 520	53 527
Kvartil 2	106 814	92 486	101 699
Kvartil 3	145 328	125 916	139 475
Kvartil 4	213 165	197 579	209 054

**Grundläggande nivå****Låg studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	112 449	119 985	115 364
Median (kr)	105 134	105 379	105 270
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	16 698	28 834	20 824
Kvartil 2	76 932	85 285	80 718
Kvartil 3	131 897	130 795	131 471
Kvartil 4	224 295	235 013	228 441

**Medelhög studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	98 044	106 953	101 166
Median (kr)	89 818	100 470	94 736
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	22 425	37 009	26 679
Kvartil 2	69 784	84 727	75 512
Kvartil 3	111 945	117 015	114 069
Kvartil 4	188 054	189 082	188 397

**Hög studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	100 293	104 469	101 729
Median (kr)	93 020	98 897	95 669
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	32 671	45 472	36 550
Kvartil 2	77 294	86 738	80 924
Kvartil 3	110 839	113 683	111 959
Kvartil 4	180 299	171 981	177 441

**Gymnasial nivå****Låg studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	138 903	131 055	135 894
Median (kr)	135 547	116 555	129 002
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	39 996	25 754	33 728
Kvartil 2	108 353	87 975	100 618
Kvartil 3	162 050	150 736	158 439
Kvartil 4	245 215	259 751	250 790

**Medelhög studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	127 307	107 801	120 390
Median (kr)	122 413	97 671	113 476
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	44 853	28 359	37 852
Kvartil 2	100 093	76 798	91 329
Kvartil 3	144 873	121 064	137 223
Kvartil 4	219 407	204 984	215 156

**Hög studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	133 706	116 944	128 500
Median (kr)	128 842	108 980	122 288
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	60 979	46 681	55 950
Kvartil 2	110 232	93 368	104 349
Kvartil 3	148 065	127 504	142 127
Kvartil 4	215 546	200 214	211 573



**Disponibel inkomst per konsumtionsenhet****Disponibel inkomst per konsumtionsenhet 2010, fördelat efter kön, kronor****Hela den kommunala vuxenutbildningen****Låg studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	165 590	170 641	167 530
Median (kr)	152 489	156 186	153 761
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	65 359	62 674	64 316
Kvartil 2	127 482	127 070	127 310
Kvartil 3	178 960	187 197	181 881
Kvartil 4	290 549	305 636	296 612

**Medelhög studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	141 968	143 759	142 601
Median (kr)	130 280	127 754	129 459
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	62 723	61 373	62 228
Kvartil 2	110 845	108 219	109 919
Kvartil 3	152 454	153 209	152 693
Kvartil 4	241 847	252 214	245 559

**Hög studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	143 898	141 799	143 239
Median (kr)	132 387	125 385	130 499
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	72 707	70 603	71 996
Kvartil 2	114 928	109 272	113 083

<i>Forts</i>	Medelvärde för kvartil (kr)		
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 3	152 519	148 330	151 349
Kvartil 4	235 412	238 955	236 547

### Grundläggande nivå

#### Låg studieomfattning

	Medelvärde för kvartil (kr)		
	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	128 056	119 111	124 596
Median (kr)	110 355	104 389	107 893
	Medelvärde för kvartil (kr)		
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	42 043	44 224	42 862
Kvartil 2	95 553	91 701	93 940
Kvartil 3	133 743	123 940	129 878
Kvartil 4	240 911	216 567	231 706

#### Medelhög studieomfattning

	Medelvärde för kvartil (kr)		
	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	115 683	108 413	113 135
Median (kr)	105 185	100 420	103 134
	Medelvärde för kvartil (kr)		
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	45 697	52 956	48 240
Kvartil 2	93 478	90 772	92 412
Kvartil 3	122 663	112 735	118 771
Kvartil 4	200 927	177 208	193 110

**Hög studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	114 666	104 249	111 084
Median (kr)	106 664	97 493	102 784
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	52 992	59 162	55 104
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 2	94 795	89 756	92 633
Kvartil 3	121 372	108 333	116 665
Kvartil 4	189 446	159 743	179 897

**Gymnasial nivå****Låg studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	173 189	181 220	176 268
Median (kr)	160 730	168 774	163 681
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	72 398	69 236	71 184
Kvartil 2	136 292	139 627	137 429
Kvartil 3	186 190	198 128	190 480
Kvartil 4	297 878	317 885	305 981

**Medelhög studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	148 966	153 002	150 397
Median (kr)	137 934	139 374	138 359
Medelvärde för kvartil (kr)			
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	68 351	64 618	67 014
Kvartil 2	117 663	117 151	117 489
Kvartil 3	159 703	164 800	161 366
Kvartil 4	250 145	265 440	255 719

**Hög studieomfattning**

	Kvinnor	Män	Totalt
Medel (kr)	146 846	146 205	146 647
Median (kr)	135 306	130 704	133 832
	Medelvärde för kvartil (kr)		
	Kvinnor	Män	Totalt
Kvartil 1	75 305	72 721	74 457
Kvartil 2	117 656	113 138	116 226
Kvartil 3	155 565	153 682	155 042
Kvartil 4	238 854	245 264	240 864

**Inkomstkällor****Inkomstkällor 2010, antal och andel per inkomstkälla, fördelat efter kön****Hela den kommunala vuxenutbildningen****Låg studieomfattning**

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön/inkomst av näring	54 182	76,2	32 711	73,8	86 893	75,2
Studiebidrag	24 349	34,2	15 739	35,5	40 088	34,7
Studielån	11 477	16,1	7 751	17,5	19 228	16,7
Arbetslöshetsersättning	7 924	11,1	4 539	10,2	12 463	10,8
Sjuk- eller aktivitetsersättning samt sjukpenning	8 794	12,4	3 155	7,1	11 949	10,4
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder (aktivitetsstöd, utbildningsbidrag)	10 595	14,9	9 177	20,7	19 772	17,1
Barnbidrag	27 512	38,7	8 198	18,5	35 710	30,9
Föräldrapenning	15 200	21,4	4 119	9,3	19 319	16,7
Underhållsstöd	7 102	10,0	801	1,8	7 903	6,8
Etableringsersättning/introduktionsersättning	1 491	2,1	1 915	4,3	3 406	3,0
Bostadsbidrag	12 238	17,2	6 461	14,6	18 699	16,2

Forts	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Försörjningsstöd	9 228	13,0	7 446	16,8	16 674	14,4
Ingen av ovanstående inkomstkällor	2 008	2,8	1 342	3,0	3 350	2,9

**Medelhög studieomfattning**

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön/inkomst av näring	24 517	67,6	12 926	65,2	37 443	66,8
Studiebidrag	27 792	76,7	15 186	76,5	42 978	76,6
Studielån	14 274	39,4	8 768	44,2	23 042	41,1
Arbetslöshetsersättning	3 797	10,5	1 980	10,0	5 777	10,3
Sjuk- eller aktivitetsersättning samt sjukpenning	2 932	8,1	954	4,8	3 886	6,9
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder (aktivitetsstöd, utbildningsbidrag)	5 325	14,7	4 448	22,4	9 773	17,4
Barnbidrag	17 968	49,6	4 065	20,5	22 033	39,3
Föräldrapenning	8 143	22,5	1 733	8,7	9 876	17,6
Underhållsstöd	5 333	14,7	418	2,1	5 751	10,3
Etableringsersättning/ introduktionsersättning	860	2,4	1 058	5,3	1 918	3,4
Bostadsbidrag	9 333	25,8	4 268	21,5	13 601	24,3
Försörjningsstöd	6 864	18,9	5 128	25,9	11 992	21,4
Ingen av ovanstående inkomstkällor	439	1,2	263	1,3	702	1,3

**Hög studieomfattning**

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön/inkomst av näring	10 332	70,1	4 423	65,6	14 755	68,7
Studiebidrag	12 879	87,3	5 930	88,0	18 809	87,5
Studielån	7 350	49,9	3 903	57,9	11 253	52,4
Arbetslöshetsersättning	1 146	7,8	638	9,5	1 784	8,3
Sjuk- eller aktivitets- ersättning samt sjukpenning	768	5,2	226	3,4	994	4,6

Forts	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder (aktivitetsstöd, utbildningsbidrag)	1 244	8,4	1 147	17,0	2 391	11,1
Barnbidrag	7 792	52,9	1 516	22,5	9 308	43,3
Föräldrapenning	2 657	18,0	605	9,0	3 262	15,2
Underhållsstöd	2 352	16,0	128	1,9	2 480	11,5
Etableringsersättning/introduktionsersättning	284	1,9	323	4,8	607	2,8
Bostadsbidrag	4 097	27,8	1 576	23,4	5 673	26,4
Försörjningsstöd	2 279	15,5	1 539	22,8	3 818	17,8
Ingen av ovanstående inkomstkällor	70	0,5	34	0,5	104	0,5

### Grundläggande nivå

#### Låg studieomfattning

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön/inkomst av näring	5 669	47,3	4 049	53,6	9 718	49,8
Studiebidrag	2 836	23,7	1 505	19,9	4 341	22,2
Studielån	649	5,4	542	7,2	1 191	6,1
Arbetslöshetsersättning	920	7,7	700	9,3	1 620	8,3
Sjuk- eller aktivitetsersättning samt sjukpenning	1 119	9,3	559	7,4	1 678	8,6
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder (aktivitetsstöd, utbildningsbidrag)	1 918	16,0	1 754	23,2	3 672	18,8
Barnbidrag	6 252	52,2	2 627	34,8	8 879	45,5
Föräldrapenning	2 665	22,3	891	11,8	3 556	18,2
Underhållsstöd	1 739	14,5	151	2,0	1 890	9,7
Etableringsersättning/introduktionsersättning	1 097	9,2	1 357	18,0	2 454	12,6
Bostadsbidrag	3 925	32,8	2 564	33,9	6 489	33,2
Försörjningsstöd	3 227	26,9	2 630	34,8	5 857	30,0
Ingen av ovanstående inkomstkällor	787	6,6	302	4,0	1 089	5,6

**Medelhög studieomfattning**

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön/inkomst av näring	3 036	39,8	1 946	47,3	4 982	42,5
Studiebidrag	5 423	71,2	2 731	66,4	8 154	69,5
Studielån	1 496	19,6	1 062	25,8	2 558	21,8
Arbetslöshetsersättning	355	4,7	268	6,5	623	5,3
Sjuk- eller aktivitetsersättning samt sjukpenning	298	3,9	162	3,9	460	3,9
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder (aktivitetsstöd, utbildningsbidrag)	1 219	16,0	999	24,3	2 218	18,9
Barnbidrag	4 614	60,5	1 511	36,7	6 125	52,2
Föräldrapenning	1 791	23,5	506	12,3	2 297	19,6
Underhållsstöd	1 302	17,1	111	2,7	1 413	12,0
Etableringsersättning/ introduktionsersättning	643	8,4	751	18,3	1 394	11,9
Bostadsbidrag	2 883	37,8	1 766	42,9	4 649	39,6
Försörjningsstöd	2 284	30,0	1 847	44,9	4 131	35,2
Ingen av ovanstående inkomstkällor	267	3,5	67	1,6	334	2,9

**Hög studieomfattning**

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön/inkomst av näring	487	36,1	316	44,6	803	39,0
Studiebidrag	1 141	84,5	577	81,5	1 718	83,4
Studielån	384	28,4	293	41,4	677	32,9
Arbetslöshetsersättning	41	3,0	26	3,7	67	3,3
Sjuk- eller aktivitetsersättning samt sjukpenning	25	1,9	22	3,1	47	2,3
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder (aktivitetsstöd, utbildningsbidrag)	154	11,4	125	17,7	279	13,6
Barnbidrag	811	60,0	257	36,3	1 068	51,9
Föräldrapenning	218	16,1	93	13,1	311	15,1

Forts	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Underhållsstöd	264	19,5	19	2,7	283	13,7
Etableringsersättning/ introduktionsersättning	124	9,2	131	18,5	255	12,4
Bostadsbidrag	547	40,5	324	45,8	871	42,3
Försörjningsstöd	400	29,6	327	46,2	727	35,3
Ingen av ovanstående inkomstkällor	32	2,4	5	0,7	37	1,8

### Gymnasial nivå

#### Låg studieomfattning

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön/inkomst av näring	48 513	82,0	28 662	77,9	77 175	80,4
Studiebidrag	21 513	36,4	14 234	38,7	35 747	37,3
Studielån	10 828	18,3	7 209	19,6	18 037	18,8
Arbetslöshetsersättning	7 004	11,8	3 839	10,4	10 843	11,3
Sjuk- eller aktivitetsersättning samt sjukpenning	7 675	13,0	2 596	7,1	10 271	10,7
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder (aktivitetsstöd, utbildningsbidrag)	8 677	14,7	7 423	20,2	16 100	16,8
Barnbidrag	21 260	35,9	5 571	15,1	26 831	28,0
Föräldrapenning	12 535	21,2	3 228	8,8	15 763	16,4
Underhållsstöd	5 363	9,1	650	1,8	6 013	6,3
Etableringsersättning/ introduktionsersättning	394	0,7	558	1,5	952	1,0
Bostadsbidrag	8 313	14,1	3 897	10,6	12 210	12,7
Försörjningsstöd	6 001	10,1	4 816	13,1	10 817	11,3
Ingen av ovanstående inkomstkällor	1 221	2,1	1 040	2,8	2 261	2,4



**Medelhög studieomfattning**

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön/inkomst av näring	21 481	75,0	10 980	69,8	32 461	73,2
Studiebidrag	22 369	78,1	12 455	79,2	34 824	78,5
Studielån	12 778	44,6	7 706	49,0	20 484	46,2
Arbetslöshetsersättning	3 442	12,0	1 712	10,9	5 154	11,6
Sjuk- eller aktivitetsersättning samt sjukpenning	2 634	9,2	792	5,0	3 426	7,7
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder (aktivitetsstöd, utbildningsbidrag)	4 106	14,3	3 449	21,9	7 555	17,0
Barnbidrag	13 354	46,7	2 554	16,2	15 908	35,9
Föräldrapenning	6 352	22,2	1 227	7,8	7 579	17,1
Underhållsstöd	4 031	14,1	307	2,0	4 338	9,8
Etableringsersättning/ introduktionsersättning	217	0,8	307	2,0	524	1,2
Bostadsbidrag	6 450	22,5	2 502	15,9	8 952	20,2
Försörjningsstöd	4 580	16,0	3 281	20,9	7 861	17,7
Ingen av ovanstående inkomstkällor	172	0,6	196	1,3	368	0,8

**Hög studieomfattning**

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön/inkomst av näring	9 845	73,5	4 107	68,1	13 952	71,8
Studiebidrag	11 738	87,6	5 353	88,7	17 091	88,0
Studielån	6 966	52,0	3 610	59,8	10 576	54,4
Arbetslöshetsersättning	1 105	8,3	612	10,1	1 717	8,8
Sjuk- eller aktivitetsersättning samt sjukpenning	743	5,6	204	3,4	947	4,9
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder (aktivitetsstöd, utbildningsbidrag)	1 090	8,1	1 022	16,9	2 112	10,9
Barnbidrag	6 981	52,1	1 259	20,9	8 240	42,4
Föräldrapenning	2 439	18,2	512	8,5	2 951	15,2

Forts	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Underhållsstöd	2 088	15,6	109	1,8	2 197	11,3
Etableringsersättning/ introduktionsersättning	160	1,2	192	3,2	352	1,8
Bostadsbidrag	3 550	26,5	1 252	20,8	4 802	24,7
Försörjningsstöd	1 879	14,0	1 212	20,1	3 091	15,9
Ingen av ovanstående inkomstkällor	38	0,3	29	0,5	67	0,3

### Huvudsakliga inkomstkällor

#### Huvudsakliga inkomstkällor 2010, antal och andel per inkomstkälla, fördelat efter kön

##### Hela den kommunala vuxenutbildningen

##### Låg studieomfattning

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön från förvärvsarbete	45 065	63,3	27 113	61,1	72 178	62,5
Studiestöd	7 275	10,2	5 284	11,9	12 559	10,9
Ersättning vid vård av barn/anhörig	233	0,3	17	0	250	0,2
Sjuk- eller aktivitetsersättning	2 735	3,8	1 478	3,3	4 213	3,6
Arbetslöshetsersättning	1 888	2,7	1 108	2,5	2 996	2,6
Ekonomiskt bistånd	4 480	6,3	3 795	8,6	8 275	7,2
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder	2 852	4	2 762	6,2	5 614	4,9
Barnbidrag och bostadsbidrag	4 407	6,2	1 210	2,7	5 617	4,9
Ingen av ovanstående inkomstkällor	2 208	3,1	1 582	3,6	3 790	3,3

**Medelhög studieomfattning**

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön från förvärvsarbete	16 708	46,1	8 603	43,4	25 311	45,1
Studiestöd	11 994	33,1	6 897	34,8	18 891	33,7
Ersättning vid vård av barn/anhörig	181	0,5	9	0	190	0,3
Sjuk- eller aktivitetsersättning	700	1,9	399	2	1 099	2
Arbetslöshetsersättning	822	2,3	497	2,5	1 319	2,4
Ekonomiskt bistånd	2 266	6,3	1 759	8,9	4 025	7,2
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder	1 127	3,1	926	4,7	2 053	3,7
Barnbidrag och bostadsbidrag	1 982	5,5	465	2,3	2 447	4,4
Ingen av ovanstående inkomstkällor	468	1,3	286	1,4	754	1,3

**Hög studieomfattning**

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön från förvärvsarbete	4 843	32,8	2 103	31,2	6 946	32,3
Studiestöd	8 707	59,1	3 942	58,5	12 649	58,9
Ersättning vid vård av barn/anhörig	59	0,4	3	0	62	0,3
Sjuk- eller aktivitetsersättning	126	0,9	83	1,2	209	1
Arbetslöshetsersättning	63	0,4	77	1,1	140	0,7
Ekonomiskt bistånd	320	2,2	272	4	592	2,8
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder	152	1	137	2	289	1,3
Barnbidrag och bostadsbidrag	399	2,7	86	1,3	485	2,3
Ingen av ovanstående inkomstkällor	76	0,5	39	0,6	115	0,5

## Grundläggande nivå

## Låg studieomfattning

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön från förvärvsarbete	4 568	38,1	3 190	42,2	7 758	39,7
Studiestöd	1 119	9,3	517	6,8	1 636	8,4
Ersättning vid vård av barn/anhörig	65	0,5	4	0,1	69	0,4
Sjuk- eller aktivitetsersättning	540	4,5	315	4,2	855	4,4
Arbetslöshetsersättning	290	2,4	229	3	519	2,7
Ekonomiskt bistånd	1 991	16,6	1 597	21,1	3 588	18,4
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder	577	4,8	463	6,1	1 040	5,3
Barnbidrag och bostadsbidrag	1 877	15,7	741	9,8	2 618	13,4
Ingen av ovanstående inkomstkällor	951	7,9	498	6,6	1 449	7,4

## Medelhög studieomfattning

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön från förvärvsarbete	1 868	24,5	1 253	30,5	3 121	26,6
Studiestöd	3 106	40,8	1 329	32,3	4 435	37,8
Ersättning vid vård av barn/anhörig	46	0,6	7	0,2	53	0,5
Sjuk- eller aktivitetsersättning	103	1,4	87	2,1	190	1,6
Arbetslöshetsersättning	98	1,3	72	1,8	170	1,4
Ekonomiskt bistånd	989	13	814	19,8	1 803	15,4
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder	279	3,7	156	3,8	435	3,7
Barnbidrag och bostadsbidrag	840	11,0	309	7,5	1 149	9,8
Ingen av ovanstående inkomstkällor	293	3,8	86	2,1	379	3,2

**Hög studieomfattning**

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön från förvärvsarbete	216	16	146	20,6	362	17,6
Studiestöd	829	61,4	390	55,1	1 219	59,2
Ersättning vid vård av barn/anhörig	7	0,5	0	0	7	0,3
Sjuk- eller aktivitetsersättning	11	0,8	6	0,8	17	0,8
Arbetslöshetsersättning	4	0,3	8	1,1	12	0,6
Ekonomiskt bistånd	115	8,5	102	14,4	217	10,5
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder	27	2	17	2,4	44	2,1
Barnbidrag och bostadsbidrag	107	7,9	32	4,5	139	6,8
Ingen av ovanstående inkomstkällor	35	2,6	7	1	42	2

**Gymnasial nivå****Låg studieomfattning**

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön från förvärvsarbete	40 497	68,4	23 923	65	64 420	67,1
Studiestöd	6 156	10,4	4 767	13	10 923	11,4
Ersättning vid vård av barn/anhörig	168	0,3	13	0	181	0,2
Sjuk- eller aktivitetsersättning	2 195	3,7	1 163	3,2	3 358	3,5
Arbetslöshetsersättning	1 598	2,7	879	2,4	2 477	2,6
Ekonomiskt bistånd	2 489	4,2	2 198	6	4 687	4,9
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder	2 275	3,8	2 299	6,2	4 574	4,8
Barnbidrag och bostadsbidrag	2 530	4,3	469	1,3	2 999	3,1
Ingen av ovanstående inkomstkällor	1 257	2,1	1 084	2,9	2 341	2,4

**Medelhög studieomfattning**

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön från förvärvsarbete	14 840	51,8	7 350	46,7	22 190	50,0
Studiestöd	8 888	31,0	5 568	35,4	14 456	32,6
Ersättning vid vård av barn/anhörig	135	0,5	"	0,0	137	0,3
Sjuk- eller aktivitetsersättning	597	2,1	312	2,0	909	2,0
Arbetslöshetsersättning	724	2,5	425	2,7	1 149	2,6
Ekonomiskt bistånd	1 277	4,5	945	6,0	2 222	5,0
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder	848	3,0	770	4,9	1 618	3,6
Barnbidrag och bostadsbidrag	1 142	4,0	156	1,0	1 298	2,9
Ingen av ovanstående inkomstkällor	175	0,6	200	1,3	375	0,8

Tabellen har sekretessgranskats, vilket innebär att enskilda celler med antal mindre än tre har ersatts med " och att ev. summeringar har justerats.

**Hög studieomfattning**

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön från förvärvsarbete	4 627	34,5	1 957	32,4	6 584	33,9
Studiestöd	7 878	58,8	3 552	58,9	11 430	58,8
Ersättning vid vård av barn/anhörig	52	0,4	3	0,0	55	0,3
Sjuk- eller aktivitetsersättning	115	0,9	77	1,3	192	1,0
Arbetslöshetsersättning	59	0,4	69	1,1	128	0,7
Ekonomiskt bistånd	205	1,5	170	2,8	375	1,9
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder	125	0,9	120	2,0	245	1,3
Barnbidrag och bostadsbidrag	292	2,2	54	0,9	346	1,8
Ingen av ovanstående inkomstkällor	41	0,3	32	0,5	73	0,4

## Andel med studiebidrag som har andra inkomstkällor

### Inkomstkällor för studerande med studiebidrag 2010, antal och andel per inkomstkälla, fördelat efter kön

#### Hela den kommunala vuxenutbildningen

##### Låg studieomfattning

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön/inkomst av näring	18 113	74,4	11 333	72,0	29 446	73,5
Studielån	11 471	47,1	7 747	49,2	19 218	47,9
Arbetslöshetsersättning	2 112	8,7	1 179	7,5	3 291	8,2
Sjuk- eller aktivitetsersättning samt sjukpenning	1 584	6,5	452	2,9	2 036	5,1
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder	3 370	13,8	3 038	19,3	6 408	16,0
Barnbidrag	8 328	34,2	1 766	11,2	10 094	25,2
Föräldrapenning	4 553	18,7	837	5,3	5 390	13,5
Underhållsstöd	2 556	10,5	511	3,3	3 067	7,7
Etableringsersättning/introduktionsersättning	268	1,1	356	2,3	624	1,6
Bostadsbidrag	4 343	17,8	2 036	12,9	6 379	15,9
Försörjningsstöd	3 257	13,4	2 563	16,3	5 820	14,5
Ingen av ovanstående inkomstkällor	1 015	4,2	1 069	6,8	2 084	5,2

##### Medelhög studieomfattning

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön/inkomst av näring	18 276	65,8	9 741	64,1	28 017	65,2
Studielån	14 274	51,4	8 766	57,7	23 040	53,6
Arbetslöshetsersättning	2 945	10,6	1 461	9,6	4 406	10,3
Sjuk- eller aktivitetsersättning samt sjukpenning	1 726	6,2	454	3,0	2 180	5,1
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder	3 821	13,8	3 237	21,3	7 058	16,4
Barnbidrag	14 271	51,4	2 944	19,4	17 215	40,1

Forts	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Föräldrapenning	6 366	22,9	1 236	8,1	7 602	17,7
Underhållsstöd	4 231	15,2	365	2,4	4 596	10,7
Etableringsersättning/ introduktionsersättning	646	2,3	773	5,1	1 419	3,3
Bostadsbidrag	7 531	27,1	3 261	21,5	10 792	25,1
Försörjningsstöd	5 415	19,5	3 956	26,1	9 371	21,8
Ingen av ovanstående inkomstkällor	996	3,6	840	5,5	1 836	4,3

### Hög studieomfattning

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön/inkomst av näring	8 812	68,4	3 858	65,1	12 670	67,4
Studielån	7 350	57,1	3 903	65,8	11 253	59,8
Arbetslöshetsersättning	990	7,7	530	8,9	520	8,1
Sjuk- eller aktivitetsersättning samt sjukpenning	495	3,8	128	2,2	623	3,3
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder	983	7,6	952	16,1	1 935	10,3
Barnbidrag	7 012	54,5	1 315	22,2	8 327	44,3
Föräldrapenning	2 298	17,8	521	8,8	2 819	15,0
Underhållsstöd	2 129	16,5	115	1,9	2 244	11,9
Etableringsersättning/ introduktionsersättning	236	1,8	264	4,5	500	2,7
Bostadsbidrag	3 781	29,4	1 412	23,8	5 193	27,6
Försörjningsstöd	2 064	16,0	1 368	23,1	3 432	18,3
Ingen av ovanstående inkomstkällor	427	3,3	266	4,5	693	3,7



**Grundläggande nivå****Låg studieomfattning**

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön/inkomst av näring	1 148	40,48	755	50,17	1 903	43,84
Studielån	649	22,88	542	36,01	1 191	27,44
Arbetslöshetsersättning	137	4,83	92	6,11	229	5,28
Sjuk- eller aktivitetsersättning samt sjukpenning	103	3,63	32	2,13	135	3,11
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder	420	14,81	355	23,59	775	17,85
Barnbidrag	1 784	62,91	496	32,96	2 280	52,52
Föräldrapenning	799	28,17	192	12,76	991	22,83
Underhållsstöd	465	16,4	52	3,46	517	11,91
Etableringsersättning/introduktionsersättning	174	6,14	232	15,42	406	9,35
Bostadsbidrag	1 050	37,02	554	36,81	1 604	36,95
Försörjningsstöd	797	28,1	627	41,66	1 424	32,8
Ingen av ovanstående inkomstkällor	211	7,44	85	5,65	296	6,82

**Medelhög studieomfattning**

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön/inkomst av näring	1 951	35,98	1 171	42,88	3 122	38,29
Studielån	1 496	27,59	1 062	38,89	2 558	31,37
Arbetslöshetsersättning	230	4,24	147	5,38	377	4,62
Sjuk- eller aktivitetsersättning samt sjukpenning	125	2,3	43	1,57	168	2,06
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder	722	13,31	597	21,86	1 319	16,18
Barnbidrag	3 661	67,51	1 056	38,67	4 717	57,85
Föräldrapenning	1 390	25,63	373	13,66	1 763	21,62
Underhållsstöd	994	18,33	89	3,26	1 083	13,28
Etableringsersättning/introduktionsersättning	470	8,67	539	19,74	1 009	12,37

Forts	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Bostadsbidrag	2 245	41,4	1 275	46,69	3 520	43,17
Försörjningsstöd	1 686	31,09	1 309	47,93	2 995	36,73
Ingen av ovanstående inkomstkällor	329	6,07	106	3,88	435	5,33

### Hög studieomfattning

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön/inkomst av näring	395	34,62	250	43,33	645	37,54
Studielån	384	33,65	293	50,78	677	39,41
Arbetslöshetsersättning	33	2,89	18	3,12	51	2,97
Sjuk- eller aktivitetsersättning samt sjukpenning	15	1,31	10	1,73	25	1,46
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder	110	9,64	86	14,9	196	11,41
Barnbidrag	736	64,5	214	37,09	950	55,3
Föräldrapenning	191	16,74	83	14,38	274	15,95
Underhållsstöd	231	20,25	16	2,77	247	14,38
Etableringsersättning/introduktionsersättning	107	9,38	103	17,85	210	12,22
Bostadsbidrag	487	42,68	280	48,53	767	44,64
Försörjningsstöd	345	30,24	276	47,83	621	36,15
Ingen av ovanstående inkomstkällor	80	7,01	20	3,47	100	5,82

### Gymnasial nivå

#### Låg studieomfattning

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön/inkomst av näring	16 965	78,9	10 578	74,3	27 543	77
Studielån	10 822	50,3	7 205	50,6	18 027	50,4
Arbetslöshetsersättning	1 975	9,2	1 087	7,6	3 062	8,6
Sjuk- eller aktivitetsersättning samt sjukpenning	1 481	6,9	420	3	1 901	5,3

Forts	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder	2 950	13,7	2 683	18,8	5 633	15,8
Barnbidrag	6 544	30,4	1 270	8,9	7 814	21,9
Föräldrapenning	3 754	17,4	645	4,5	4 399	12,3
Underhållsstöd	2 091	9,7	459	3,2	2 550	7,1
Etableringsersättning/ introduktionsersättning	94	0,4	124	0,9	218	0,6
Bostadsbidrag	3 293	15,3	1 482	10,4	4 775	13,4
Försörjningsstöd	2 460	11,4	1 936	13,6	4 396	12,3
Ingen av ovanstående inkomstkällor	804	3,7	984	6,9	1 788	5

**Medelhög studieomfattning**

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön/inkomst av näring	16 325	73	8 570	68,8	24 895	71,5
Studielån	12 778	57,1	7 704	61,9	20 482	58,8
Arbetslöshetsersättning	2 715	12,1	1 314	10,5	4 029	11,6
Sjuk- eller aktivitetsersättning samt sjukpenning	1 601	7,2	411	3,3	2 012	5,8
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder	3 099	13,9	2 640	21,2	5 739	16,5
Barnbidrag	10 610	47,4	1 888	15,2	12 498	35,9
Föräldrapenning	4 976	22,2	863	6,9	5 839	16,8
Underhållsstöd	3 237	14,5	276	2,2	3 513	10,1
Etableringsersättning/ introduktionsersättning	176	0,8	234	1,9	410	1,2
Bostadsbidrag	5 286	23,6	1 986	15,9	7 272	20,9
Försörjningsstöd	3 729	16,7	2 647	21,3	6 376	18,3
Ingen av ovanstående inkomstkällor	667	3	734	5,9	1 401	4

**Hög studieomfattning**

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön/inkomst av näring	8 417	71,7	3 608	67,4	12 025	70,4
Studielån	6 966	59,3	3 610	67,4	10 576	61,9
Arbetslöshetsersättning	957	8,2	512	9,6	1 469	8,6
Sjuk- eller aktivitetsersättning samt sjukpenning	480	4,1	118	2,2	598	3,5
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder	873	7,4	866	16,2	1 739	10,2
Barnbidrag	6 276	53,5	1 101	20,6	7 377	43,2
Föräldrapenning	2 107	18	438	8,2	2 545	14,9
Underhållsstöd	1 898	16,2	99	1,8	1 997	11,7
Etableringsersättning/ introduktionsersättning	129	1,1	161	3	290	1,7
Bostadsbidrag	3 294	28,1	1 132	21,1	4 426	25,9
Försörjningsstöd	1 719	14,6	1 092	20,4	2 811	16,4
Ingen av ovanstående inkomstkällor	347	3	246	4,6	593	3,5

**Andel med försörjningsstöd som har andra inkomstkällor****Inkomstkällor för studerande med försörjningsstöd 2010, antal och andel per inkomstkälla, fördelat efter kön****Hela den kommunala vuxenutbildningen****Låg studieomfattning**

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön/inkomst av näring	3 907	42,3	3 149	42,3	7 056	42,3
Studiebidrag	3 257	35,3	2 563	34,4	5 820	34,9
Studielån	1 842	20,0	1 541	20,7	3 383	20,3
Arbetslöshetsersättning	511	5,5	393	5,3	904	5,4
Sjuk- eller aktivitetsersättning samt sjukpenning	697	7,6	384	5,2	1 081	6,5
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder	2 872	31,1	2 850	38,3	5 722	34,3

Forts	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Barnbidrag	4 683	50,8	1 900	25,5	6 583	39,5
Föräldrapenning	1 769	19,2	480	6,5	2 249	13,5
Underhållsstöd	2449	26,5	255	3,4	704	16,2
Etableringsersättning/ introduktionsersättning	625	6,8	798	10,7	1 423	8,5
Bostadsbidrag	5 809	63,0	3 396	45,6	205	55,2
Ingen av ovanstående inkomstkällor	546	5,9	695	9,3	1 241	7,4

**Medelhög studieomfattning**

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön/inkomst av näring	2 937	42,8	2 198	42,9	5 135	42,8
Studiebidrag	5 415	78,9	3 956	77,2	9 371	78,1
Studielån	3 355	48,9	2 558	49,9	5 913	49,3
Arbetslöshetsersättning	309	4,5	241	4,7	550	4,6
Sjuk- eller aktivitetsersättning samt sjukpenning	322	4,7	182	3,6	504	4,2
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder	1 732	25,2	1 758	34,3	3 490	29,1
Barnbidrag	3 835	55,9	1 317	25,7	5 152	43,0
Föräldrapenning	1 306	19,0	348	6,8	1 654	13,8
Underhållsstöd	038	29,7	147	2,9	2 185	18,2
Etableringsersättning/ introduktionsersättning	374	5,5	456	8,9	830	6,9
Bostadsbidrag	4 669	68,0	2 425	47,3	7 094	59,2
Ingen av ovanstående inkomstkällor	140	2,0	172	3,4	312	2,6

**Hög studieomfattning**

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön/inkomst av näring	1 110	48,7	660	42,9	1 770	46,4
Studiebidrag	2 064	90,6	1 368	88,9	3 432	89,9
Studielån	1 441	63,2	989	64,3	2 430	63,7
Arbetslöshetsersättning	73	3,2	63	4,1	136	3,6
Sjuk- eller aktivitetsersättning samt sjukpenning	100	4,4	39	2,5	139	3,6

Forts	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder	324	14,2	344	22,4	668	17,5
Barnbidrag	1 337	58,7	410	26,6	1 747	45,8
Föräldrapenning	312	13,7	130	8,5	442	11,6
Underhållsstöd	742	32,6	47	3,1	789	20,7
Etableringsersättning/introduktionsersättning	116	5,1	112	7,3	228	6,0
Bostadsbidrag	1 627	71,4	776	50,4	2 403	62,9
Ingen av ovanstående inkomstkällor	21	0,9	20	1,3	41	1,1

### Grundläggande nivå

#### Låg studieomfattning

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön/inkomst av näring	671	20,79	820	31,18	1 491	25,46
Studiebidrag	797	24,7	627	23,84	1 424	24,31
Studielån	241	7,47	230	8,75	471	8,04
Arbetslöshetsersättning	81	2,51	110	4,18	191	3,26
Sjuk- eller aktivitetsersättning samt sjukpenning	128	3,97	95	3,61	223	3,81
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder	656	20,33	842	32,02	1 498	25,58
Barnbidrag	2 049	63,5	1 058	40,23	3 107	53,05
Föräldrapenning	682	21,13	212	8,06	894	15,26
Underhållsstöd	870	26,96	80	3,04	950	16,22
Etableringsersättning/introduktionsersättning	458	14,19	574	21,83	1 032	17,62
Bostadsbidrag	2 309	71,55	1 555	59,13	3 864	65,97
Ingen av ovanstående inkomstkällor	280	8,68	259	9,85	539	9,2

**Medelhög studieomfattning**

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön/inkomst av näring	561	24,56	603	32,65	1 164	28,18
Studiebidrag	1 686	73,82	1 309	70,87	2 995	72,5
Studielån	573	25,09	497	26,91	1 070	25,9
Arbetslöshetsersättning	60	2,63	65	3,52	125	3,03
Sjuk- eller aktivitetsersättning samt sjukpenning	55	2,41	44	2,38	99	2,4
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder	476	20,84	562	30,43	1 038	25,13
Barnbidrag	1 516	66,37	756	40,93	2 272	55
Föräldrapenning	472	20,67	181	9,8	653	15,81
Underhållsstöd	667	29,2	54	2,92	721	17,45
Etableringsersättning/ introduktionsersättning	289	12,65	312	16,89	601	14,55
Bostadsbidrag	1 710	74,87	1 103	59,72	2 813	68,09
Ingen av ovanstående inkomstkällor	64	2,8	72	3,9	136	3,29

**Hög studieomfattning**

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön/inkomst av näring	78	19,5	96	29,36	174	23,93
Studiebidrag	345	86,25	276	84,4	621	85,42
Studielån	151	37,75	140	42,81	291	40,03
Arbetslöshetsersättning	8	2	7	2,14	15	2,06
Sjuk- eller aktivitetsersättning samt sjukpenning	6	1,5	8	2,45	14	1,93
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder	44	11	64	19,57	108	14,86
Barnbidrag	256	64	127	38,84	383	52,68
Föräldrapenning	48	12	35	10,7	83	11,42
Underhållsstöd	130	32,5	10	3,06	140	19,26
Etableringsersättning/ introduktionsersättning	53	13,25	49	14,98	102	14,03
Bostadsbidrag	294	73,5	204	62,39	498	68,5
Ingen av ovanstående inkomstkällor	8	2	8	2,45	16	2,2

## Gymnasial nivå

## Låg studieomfattning

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön/inkomst av näring	3 236	53,9	2 329	48,4	5 565	51,4
Studiebidrag	2 460	41	1 936	40,2	4 396	40,6
Studielån	1 601	26,7	1 311	27,2	2 912	26,9
Arbetslöshetsersättning	430	7,2	283	5,9	713	6,6
Sjuk- eller aktivitetsersättning samt sjukpenning	569	9,5	289	6	858	7,9
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder	2 216	36,9	2 008	41,7	4 224	39
Barnbidrag	2 634	43,9	842	17,5	3 476	32,1
Föräldrapenning	1 087	18,1	268	5,6	1 355	12,5
Underhållsstöd	1 579	26,3	175	3,6	1 754	16,2
Etableringsersättning/ introduktionsersättning	167	2,8	224	4,7	391	3,6
Bostadsbidrag	3 500	58,3	1 841	38,2	5 341	49,4
Ingen av ovanstående inkomstkällor	266	4,4	436	9,1	702	6,5

## Medelhög studieomfattning

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön/inkomst av näring	2 376	51,9	1 595	48,6	3 971	50,5
Studiebidrag	3 729	81,4	2 647	80,7	6 376	81,1
Studielån	2 782	60,7	2 061	62,8	4 843	61,6
Arbetslöshetsersättning	249	5,4	176	5,4	425	5,4
Sjuk- eller aktivitetsersättning samt sjukpenning	267	5,8	138	4,2	405	5,2
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder	1 256	27,4	1 196	36,5	2 452	31,2
Barnbidrag	2 319	50,6	561	17,1	2 880	36,6
Föräldrapenning	834	18,2	167	5,1	1 001	12,7
Underhållsstöd	1 371	29,9	93	2,8	1 464	18,6
Etableringsersättning/ introduktionsersättning	85	1,9	144	4,4	229	2,9
Bostadsbidrag	2 959	64,6	1 322	40,3	4 281	54,5
Ingen av ovanstående inkomstkällor	76	1,7	100	3	176	2,2



**Hög studieomfattning**

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Lön/inkomst av näring	1 032	54,9	564	46,5	1 596	51,6
Studiebidrag	1 719	91,5	1 092	90,1	2 811	90,9
Studielån	1 290	68,7	849	70	2 139	69,2
Arbetslöshetsersättning	65	3,5	56	4,6	121	3,9
Sjuk- eller aktivitetsersättning samt sjukpenning	94	5	31	2,6	125	4
Ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder	280	14,9	280	23,1	560	18,1
Barnbidrag	1 081	57,5	283	23,3	1 364	44,1
Föräldrapenning	264	14,1	95	7,8	359	11,6
Underhållsstöd	612	32,6	37	3,1	649	21
Etableringsersättning/ introduktionsersättning	63	3,4	63	5,2	126	4,1
Bostadsbidrag	1 333	70,9	572	47,2	1 905	61,6
Ingen av ovanstående inkomstkällor	13	0,7	12	1	25	0,8

# Statens offentliga utredningar 2013

---

## *Kronologisk förteckning*

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön  
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken  
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!  
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan  
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet  
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.

# Statens offentliga utredningar 2013

---

*Systematisk förteckning*

## **Justitiedepartementet**

---

Tillstånd och medling. [4]  
Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]  
Brottmålsprocessen. [17]

## **Försvarsdepartementet**

---

Den svenska veteranpolitiken  
Statligt bidrag till frivilliga organisationer  
som stödjer veteransoldater och anhöriga.  
[8]  
En översyn inom Sevesoområdet  
– förslag till en förstärkt organisation för  
att förebygga och begränsa följderna av  
allvarliga kemikalieolyckor. [14]  
Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. [18]

## **Socialdepartementet**

---

Patientlag. [2]  
Rätta byggfelen snabbt!  
– med effektivare förelägganden och  
försäkringar. [10]

## **Finansdepartementet**

---

Förändrad hantering av importmoms. [1]  
Trängselskatt – delegation, sanktioner och  
utländska fordon. [3]  
Att förebygga och hantera finansiella kriser.  
[6]  
Riksbankens finansiella oberoende och  
balansräkning. [9]  
Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig  
upphandling. [12]

## **Utbildningsdepartementet**

---

Ungdomar utanför gymnasieskolan  
– ett förtydligt ansvar för stat och  
kommun. [13]  
För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning.  
[15]  
Kommunal vuxenutbildning på  
grundläggande nivå – en översyn för ökad  
individ Anpassning och effektivitet. [20]

## **Landsbygdsdepartementet**

---

Djurhållning och miljön  
– hantering av risker och möjligheter med  
stallgödsel. [5]

## **Miljödepartementet**

---

Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013.  
Slutförvarsansökan under prövning;  
kompletteringskrav och framtidsalternativ.  
[11]

## **Näringsdepartementet**

---

Effektivare konkurrenstillsyn. [16]

## **Kulturdepartementet**

---

Mera glädje för pengarna. [19]