



Uppdrag att informera skolhuvudmän och utbildningsanordnare om avbrottsrapportering inom kommunal vuxenutbildning

2015-03-09

Skolverkets diarienummer
2014:734

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet

CSN:s diarienummer
2014-100-5134

Ert diarienummer
U2014/4235/SF

Sammanfattning

Regeringen har noterat att andelen avbrott på kurser vid kommunal vuxenutbildning är hög och att det därmed finns risk för felaktiga utbetalningar av studiemedel. Regeringen har därför givit Statens skolverk (Skolverket) och Centrala Studiestödsnämnden (CSN) i uppdrag att informera skolhuvudmän och utbildningsanordnare om gällande regelverk för att få till stånd en bättre efterlevnad. Myndigheterna har dessutom fått i uppdrag att se över sina föreskrifter på området.

Statistik från framförallt CSN ger indikationer på att avbrott inte rapporteras i enlighet med författningarna. I samband med halvårsskiftena förekommer markanta öknings av inrapporterade avbrott, vilket antyder att rapporteringen sker ”klumpvis”.

En uppföljning från Göteborgs stad visar att förekomsten av individuell studieplan har en tydlig koppling till andelen avbrott.

En informationssatsning inleddes i december 2014 och denna kommer att fortgå under 2015, främst via regionala möten med skolhuvudmännen. En översyn av respektive myndighets föreskrifter har gjorts. Dessutom har myndigheterna identifierat ett par utvecklingsområden, vilka ska bli föremål för ett framtida samarbete.

1. Uppdraget

1.1 Informera om regler om avbrottsrapportering vid komvux

Regeringen beslutade den 26 juni 2014 att ge Skolverket och CSN i uppdrag att informera skolhuvudmän och utbildningsanordnare om bestämmelserna för avbrottsrapportering inom kommunal vuxenutbildning¹ (komvux). Vid fullgörandet av uppdraget skulle Skolverket främst hantera frågor om huvudmännens ansvar för

¹ U2014\4235\SF.

utbildningen och åtgärder vid bristande aktivitet. CSN skulle hantera frågor om felaktiga utbetalningar i samband med att en studerande inte längre bedriver studier. Slutligen uppdrogs åt Skolverket och CSN att se över sina föreskrifter på området, för att säkerställa att avbrott rapporteras omgående till CSN.

I uppdraget påpekar regeringen att det är viktigt att de utbetalningar som görs från studiestödssystemet är riktiga för att upprätthålla systemets legitimitet. CSN bedriver ett omfattande arbete för att förhindra felaktiga utbetalningar av studiestöd. Regeringen har uttryckt att den ser positivt på detta arbete, men anser att insatserna, när det gäller studiemedel för studier inom komvux, behöver förstärkas och förbättras ytterligare. I och med att det finns flera olika regelverk med olika tidsgränser ser regeringen ett behov av att säkerställa att kraven på deltagande i komvux är tydliga för utbildningsanordnarna, att kraven efterföljs och att avbrott i studierna rapporteras omgående till CSN.

1.2 Bakgrund

1.2.1 Hög avbrottsfrekvens vid komvux

Det är relativt vanligt att elever² inom komvux avbryter kurser. I regleringsbrevet för 2011 fick Skolverket i uppdrag att göra en registerstudie över elever och kursdeltagare som har gjort studieavbrott. Studien³ visade bland annat att kunskapen om orsakerna till studieavbrott är mycket begränsade, då majoriteten av dem inte går att förklara med hjälp av registeruppgifter.

År 2013 avbröt 35 procent av samtliga komvuxelever någon eller alla kurser de läste. Av samtliga elever hade 43 procent studiemedel⁴. Bland elever med studiemedel var avbrottsfrekvensen högre. Under läsåret 2010/2011 avbröt 56 procent av studiemedelstagarna minst en kurs. Under 2011 fick 11 procent av samtliga studiemedelstagare på komvux återkrav på grund av avbrutna kurser.⁵

Antalet elever i komvux har varit relativt oförändrat under de senaste åren, och år 2013 var de närmare tvåhundra tusen. Av dessa studerade drygt åtta av tio på gymnasial nivå. I likhet med tidigare år var det under 2013 fler kvinnor än män som studerade i komvux, både på grundläggande och på gymnasial nivå. Totalt var närmare två tredjedelar av eleverna kvinnor.

Andelen kursdeltagare i komvux som studerar utan skolförlagd undervisning, till exempel på distans, har ökat över tid. År 2013 studerade 18 procent av kursdeltagarna utan skolförlagd undervisning, jämfört med 12 procent fem år tidigare. Framför allt var det kursdeltagare på gymnasial nivå som studerade på detta

² I de författningar som reglerar utbildning inom komvux används begreppet elev, i studiestödsförfattningarna används begreppet studerande. Fortsättningsvis används i denna rapport begreppet elev.

³ Redovisning av uppdrag om avbrott i vuxenutbildningen Skolverket (Dnr: U2011/3405/S)

⁴ Jämförda uppgifter för 2013; 84 862 personer med studiemedel på komvux (CSN), 196 700 elever (Skolverket)

⁵ SOU 2013:20 sid 393f.

sätt. På grundläggande nivå var det fem procent av kursdeltagarna som studerade utan skolförlagd undervisning.

1.2.2 GRUV-utredningen 2013

Regeringen beslutade i november 2012 att ge den så kallade GRUV-utredningen (U 2011:07) i tilläggsuppdrag att bland annat föreslå hur aktivitets- och i tillämpliga fall närvarokrav inom komvux borde utformas (dir. 2012:117). Utredningen lämnade sitt betänkande i april 2013 och där föreslogs bland annat att en elev som inte studerar aktivt skulle kunna bedömas vara inaktiv. Inaktivitet skulle i sin tur leda till att rätten till studiemedel bortföll. Utredningen bedömde dock att nackdelarna med förslaget övervägde fördelarna. Istället förordades informationsinsatser om de möjligheter som redan finns att rapportera till CSN om att elever med studiemedel inte längre bedriver studier.

1.2.3 Budgetpropositionen 2014

Regeringen angav i budgetpropositionen för 2014⁶ att det finns behov av att öka genomströmningen inom komvux och att ett sätt att åstadkomma detta kunde vara att ställa högre krav på att eleverna deltar aktivt i den undervisning som anordnas. Regeringen betonade vidare att det är viktigt att de utbetalningar som görs från studiemedelssystemet är riktiga och att studiemedel endast lämnas till de studerande inom komvux som bedriver aktiva studier. Regeringen ansåg också att bättre kunskaper om avbrott och bristande studieaktivitet kan hjälpa skolhuvudmännen att utveckla utbildningen. För att kunna följa upp utbildningen inom komvux och för att kunna säkerställa att studiemedel endast lämnas till elever som bedriver studier ska avbrott rapporteras till CSN omgående.

I budgetpropositionen nämnde regeringen även de omfattande riktade satsningar som genomförts inom vuxenutbildningen och att en ökad kvalitet inom komvux är ett prioriterat område för det fortsatta utvecklingsarbetet. Skolverket har här en viktig roll genom sitt utvecklings- och uppföljningsuppdrag.

2. Genomförande

Uppdraget har handlagts av en myndighetsgemensam arbetsgrupp. Från Skolverket har Anna Sundborg och Ingemar Hertting vid vuxenutbildningsenheten samt Ola Höckert och Tobias Engberg från statistikenheten medverkat. Från CSN har Maria Grahn Sillén och Kristhina Engström, enheten för produktionsstöd, samt Joacim Strömblad och Pernilla Björck från rättsavdelningen medverkat.

Arbetsgruppen har haft ett tiotal möten, de flesta webbaserade. Till grund för arbetet har legat dels den statistik respektive myndighet tar fram, dels GRUV-utredningens material och överväganden. I GRUV-utredningen får studiemedelssystemet och eventuella krav på studieaktivitet eller närvaro en ingående behandling. Därutöver har beaktats resultat från några kommunala

⁶ Regeringens proposition 2013/14:1, Budgetpropositionen för 2014

uppföljningar och utvärderingar. Då myndigheterna har fått detta som ett gemensamt regeringsuppdrag lämnas en gemensam rapport.

Uppdraget består av två delar, dels att informera huvudmännen om gällande bestämmelser, dels att se över respektive myndighets föreskrifter.

CSN kommer under våren 2015 att informera om gällande bestämmelser vid de trettio informationsträffar som planeras runt om i landet. Skolverket kommer att belysa frågan vid de regionala dialogerna med skolhuvudmännen under 2015. Dessa planeras att genomföras på ett tjugotal orter och täcker den absoluta merparten av kommunerna. Målgruppen för CSN är främst administratörer och studie- och yrkesvägledare, Skolverket möter företrädesvis rektorer (se vidare under pkt 5.2).

Inför ovannämnda träffar och dialoger tas ett informationsmaterial fram (se bilaga). Materialet kommer att delas ut vid träffarna men skickas också till alla huvudmän. En kortare skriftlig information tas fram för målgruppen lärare, då lärarna är de som först upptäcker elevers bristande deltagande i undervisningen.

Båda myndigheterna har gjort en gemensam översyn av sina respektive föreskrifter.

Budget

För uppdragets genomförande har regeringen ställt en miljon kronor till myndigheternas förfogande, hälften var. En preliminär budget ser ut som följer:

Informationsinsats i samband med heldagskonferens den 1 dec 2014	100 kkr
Kostnader för Skolverkets 20-tal informationstillfällen	370 kkr
Kostnader för CSN:s 30 informationstillfällen	480 kkr
Tryckning av informationsmateriel etc.	50 kkr

3. Rättsliga utgångspunkter

3.1 Att bedriva studier

3.1.1 Att bedriva studier enligt skolförfattningarna

Det finns inget författningsreglerat krav på en elevs närvaro i undervisning vid komvux. Däremot finns mer allmänna regler om när en elev inte längre ska anses bedriva studier eller när förutsättningar ska anses saknas för att ett betyg ska kunna sättas.

En elev som, av annan orsak än sjukdom eller beviljad ledighet, *uteblivit* från en kurs eller delkurs i *mer än tre veckor i följd* ska anses ha avbrutit kursen eller delkursen. Rektorn får besluta om undantag, om det föreligger synnerliga skäl.⁷

⁷ 7 kap. 1 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

Om en elev inte kan delta i utbildningen på grund av sjukdom eller av annan orsak, ska detta snarast anmälas till rektorn.⁸ Eleven kan då få behålla sin plats på utbildningen trots frånvaro som överstiger tre veckor.

Om det, på grund av en elevs bristande deltagande, saknas underlag för bedömning av en elevs kunskaper, ska betyg inte sättas på en kurs.⁹

Utbildningen på en kurs kan dock upphöra om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredställande framsteg.¹⁰

Utbildningen får avbrytas även vid avskiljande från utbildningen enligt bestämmelserna om disciplinära åtgärder.¹¹

Av ovanstående framgår att det inte finns något uttryckligt krav på närvaro reglerat i författningarna annat än att eleven ska anses ha avbrutit kursen eller delkursen om han eller hon uteblir mer än tre veckor i följd, utan att detta har berott på sjukdom eller beviljad ledighet.

3.1.2 Att bedriva studier enligt studiestödsförfattningarna

Studiemedel lämnas för varje vecka då eleven *bedriver studier* på minst halvtid.¹²

För att studiemedel ska kunna beviljas finns alltså ett krav på att studier ska bedrivas. Vad som avses med att bedriva studier framgår inte i någon författning. CSN saknar dessutom bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om när en elev ska kunna anses bedriva studier. Begreppet har istället kommit att ges en närmare innebörd genom praxis.

Av praxis framgår att krav för att studier ska kunna anses bedrivas är att den kurs eller utbildning där studierna bedrivs ger rätt till studiemedel, att eleven är antagen och registrerad och att studierna omfattas av en kursplan.

- Kursen eller utbildningen ska ge rätt till studiemedel

Att bedriva studier innebär att det ska pågå någon form av lärande- eller studieaktivitet vid en utbildning som ger rätt till studiestöd. Vilka utbildningar som ger rätt till studiestöd framgår av bilagan till studiestödsförordningen (2000:655). Att bedriva studier behöver inte innebära deltagande i reguljär undervisning. Det kan också vara fråga om projektarbeten, självständiga arbeten, praktikarbeten, obligatoriska kursövningar, laborationer, inplanerade självstudier eller liknande.

- Eleven ska vara antagen och registrerad

För att kunna anses bedriva studier krävs att eleven är antagen och registrerad på en kurs.¹³ Rena självstudier, studier under avstängning eller

⁸ 7 kap. 2 § förordningen om vuxenutbildning.

⁹ 20 kap. 29 § skollagen (2010:800).

¹⁰ 20 kap. 9 § andra stycket skollagen.

¹¹ 20 kap. 9 § tredje stycket samt 5 kap. 17-20 §§ skollagen.

¹² 3 kap. 5 § första stycket studiestödslagen (1999:1395).

studier på redan godkända kurser vid högskola/universitet innebär inte att eleven anses bedriva studier.¹⁴

- Studierna ska omfattas av en kursplan

Med att studier bedrivs avses endast sådana lärande- eller studieaktiviteter som ligger inom de start- och slutdatum som läroanstalten har meddelat för studieperioden. Aktiviteterna ska dessutom omfattas av den kursplan eller liknande som gäller för utbildningen.¹⁵

I vissa fall kan studiemedel ändå lämnas, även om eleven inte bedriver några studier. Det gäller vid frånvaro och ledighet vid sjukdom, tillfällig vård av barn, vård av närstående och när ett barn har avlidit. Dessa undantagssituationer regleras i 3 kap. 20 – 32 h §§ studiestödsförordningen. I alla övriga fall krävs att eleven bedriver studier för att rätt till studiemedel ska kunna anses föreligga.

3.2 Utgångspunkter för rapportering till Skolverket

Enligt Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m. är huvudmän skyldiga att för varje kursdeltagare inom komvux bland annat redovisa uppgifter om eventuella kursavbrott¹⁶. Kursavbrott definieras i samma föreskrifter¹⁷ genom en hänvisning till bestämmelsen i 7 kap. 1 § förordningen om vuxenutbildning. Huvudmännen ska därmed redovisa uppgifter om elever som har påbörjat en kurs eller delkurs och därefter uteblivit under mer än tre veckor i följd, utan att detta har berott på sjukdom eller beviljad ledighet. Av föreskrifterna framgår vidare att datum för kursavbrott ska anges med år, månad och dag då kursen avbröts.

Uppgifter om kursavbrott samlas in till den nationella uppföljningen som Skolverket ansvarar för. Skolverket samlar in uppgifter halvårsvis, för det första respektive det andra kalenderhalvåret varje år. Huvudmännen ska senast den 15 september lämna in uppgifter om kursavbrott under det första halvåret till Skolverket. Kursavbrott under det andra halvåret ska rapporteras senast den 15 februari året därpå.

Uppgiftslämnarna rapporterar genom att göra utdrag ur sina administrativa system. Uppgifter ska rapporteras för samtliga kursdeltagare. Då rapporteringen görs i efterhand och uppgiftslämnarna ofta har ett stort antal kursdeltagare att rapportera för, efterfrågar Skolverket endast grunduppgifter som inte kräver särskilda efterforskningar från uppgiftslämnarens sida. Vad gäller avbrott ska huvudmannen därför endast rapportera eventuellt avbrott och datum för detta.

¹³ Beslut från Överklagandenämnden för studiestöd, dnr 2007-2647, dnr 2010-2077, CSN:s referat 2010:53.

¹⁴ Beslut från Överklagandenämnden för studiestöd, dnr 2010-973, CSN:s referat 2010:53.

¹⁵ 3 kap. 5 § andra stycket studiestödslagen (1999:1395).

¹⁶ Vilka uppgifter som ska lämnas in för elever inom kommunal vuxenutbildning framgår av bilaga 11 till föreskrifterna

¹⁷ Se bilaga 14 till föreskrifterna för definition

3.3 Utgångspunkter för rapportering till CSN

En elev som bedriver studier kan ha rätt till studiemedel för heltidsstudier, studier om 75 procent eller halvtidsstudier.¹⁸ Om det, för en viss utbildning, är reglerat i författning vad som är studier på heltid respektive deltid gäller detta. CSN kan då inte föreskriva om annat.¹⁹

I förordningen om vuxenutbildning regleras att heltid vid komvux innebär att eleven läser minst 20 verksamhetspoäng per vecka.²⁰ En elev som är registrerad för att läsa kurser vid komvux som sammanlagt uppgår till minst 20 verksamhetspoäng per vecka, har därmed rätt till studiemedel för heltidsstudier.²¹

För att rätten till studiemedel ska förändras på ett sätt som innebär att eleven ska ha rätt till mindre studiemedel krävs att studieåtagandet faktiskt har minskat. Det kan bara inträffa om eleven avregistreras från en eller flera kurser, om kursplanen för en kurs som eleven är registrerad på justeras till att omfatta färre verksamhetspoäng eller om kursplanen förändras på så sätt att kurstiden förlängs. Sådana ändringar innebär att elevens individuella studieplan ändras.

Det är däremot inte möjligt att enbart med hänvisning till att eleven har varit inaktiv i studierna, beräkna studietakten på ett annat sätt. Det är först när elevens studieplan kan anses ha ändrats, som rätten till studiemedel påverkas. Följande ändringar i elevens individuella studieplan jämställs med avbrott, som påverkar rätten till studiemedel:

- En elev som meddelar skolan eller CSN att han eller hon avbrutit sina studier kan inte anses bedriva studier efter tidpunkten för avbrottet. Eleven har därmed inte längre rätt till studiemedel från tidpunkten för avbrottet.
- En elev som varit frånvarande från sina komvuxstudier i mer än tre veckor i följd anses ha avbrutit sina studier och har därmed inte längre rätt till studiemedel. Rätten till studiemedel bortfaller då vid tidpunkten för den första dagen i frånvaroperioden.
- En elev som avskiljs från utbildningen av något annat skäl anses inte heller längre bedriva studier. Rätten till studiemedel upphör då vid tidpunkten för avskiljandet.

En elev kan däremot vara inaktiv eller frånvarande under kortare perioder utan att förlora rätten till studiemedel. Det är först när skolan avskiljer eleven från en kurs eller utbildning eller om eleven kan anses ha avbrutit en utbildning, som rätten till studiemedel bortfaller.

¹⁸ 3 kap. 11 § studiestödslagen.

¹⁹ 3 kap. 6 § studiestödsförordningen.

²⁰ 2 kap. 2 § förordningen om vuxenutbildning.

²¹ En sådan elev är antagen och registrerad vid en utbildning vid komvux. Sådan utbildning ger rätt till studiemedel (bilagan till studiestödsförordningen). Se vidare under 3.1.2.

4. Nuvarande rapportering

4.1 Volymer och typer av rapporter

Enligt Skolverkets publicerade statistik för 2013 avbröt 18 procent av alla kursdeltagare²² sin kurs (131 300 av 739 400). Redovisat för elever var det 35 procent som avbröt någon av eller alla de kurser de läste. I genomsnitt gjorde de avbrott på knappt två kurser. Om man ser till antalet tillfällen elever avbryter kurser ser statistiken ut som följer: De flesta, 75 procent, gör avbrott vid endast ett tillfälle under året. Det är 17 procent som gör avbrott vid två tillfällen under året och 8 procent som gör avbrott vid fler än två tillfällen.

År 2013 fanns det enligt CSN:s uppgifter 84 862 elever på komvux som fick studiemedel utbetalt. Under 2013 rapporterades för dessa elever 84 785 avbrott fördelat på 39 640 individer, vilket innebär att av de elever som läser med studiemedel är andelen som avbröt en eller flera kurser 47 procent. Bland de som studerar med studiemedel saknar hälften avbrottsrapporter, medan de som har avbrottsrapporteringar i genomsnitt avbryter två kurser.

4.2 Identifierade problem med nuvarande rapportering

4.2.1 Begreppet avbrott är otydligt för skolhuvudmännen

Skolhuvudmän och utbildningsanordnare har ett flertal andra regelverk att förhålla sig till i sin verksamhet. Att en elev har avbrutit sina studier kan betyda olika saker i dessa regelverk.

- Begreppet avbrott har en ytterst snäv definition i de författningar som reglerar utbildning vid komvux. Enligt 7 kap. 1 § förordningen om vuxenutbildning ska en elev, som har påbörjat en kurs eller en delkurs och därefter uteblivit från den under mer än tre veckor i följd, normalt anses ha avbrutit kursen eller delkursen. Därutöver kan en elev själv och utan att ange någon särskild anledning, meddela huvudmannen eller utbildningsanordnaren att han eller hon avbryter sina studier på en kurs eller delkurs.
- Begreppet avbrott förekommer även i CSN:s bestämmelser om uppgiftsskyldighet till CSN. Med stöd av 6 kap. 10 § studiestöds-förordningen har CSN meddelat föreskrifter om att en läroanstalt omgående ska meddela CSN om en elev helt eller delvis avbryter sina studier.²³ Bestämmelserna speglar vilka studieaktiviteter som ger rätt till studiemedel. Tanken är helt enkelt att huvudmännen ska rapportera sådana aktiviteter som ger rätt till studiemedel och när dessa aktiviteter förändras på ett sätt som kan påverka rätten till studiemedel.

²² En elev kan delta i flera kurser och i statistiken förekomma som flera kursdeltagare.

²³ 19 kap. 5 § 1 Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:1) om beviljning av studiemedel.

I allmänna råd har CSN angivit att varje utbildningsanordnare bör ha ett ansvar för att utforma kriterier för vad som bör krävas för att eleven ska anses bedriva studier. En elev som inte längre anses bedriva studier, bör enligt dessa allmänna råd anses ha avbrutit sina studier. I de fall det finns ett särskilt regelverk för utbildningsformen, förutsätts de kriterier som en utbildningsanordnare ställer upp följa och spegla detta regelverk. En elev som inte längre anses bedriva studier enligt skollagen eller enligt förordningen om vuxenutbildning bör med andra ord, enligt CSN:s föreskrifter och allmänna råd, anses ha avbrutit sina studier. Avbrott är alltså, såvitt gäller rapportering till CSN, när en elev enligt skollagen eller förordningen om vuxenutbildning inte längre kan anses bedriva studier.

I CSN:s stödmaterial för rapportering, som riktar sig till huvudmän för komvux, framgår dock endast att avbrott ska rapporteras löpande till CSN. Vidare att huvudmannen som avbrottsdag ska ange den första dagen när eleven inte längre studerar.²⁴ Stödmaterialiet behandlar med andra ord inte kopplingarna mellan bestämmelser i skollagen och i förordningen om vuxenutbildningen, och bestämmelser om rätt till studiemedel.

- Begreppet avbrott förekommer slutligen i Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från skolhuvudmännen. Enligt dessa föreskrifter ska huvudmän för komvux rapportera det år, månad och den dag en kurs avbröts. Avbrott definieras uteslutande som sådana avbrott som avses i 7 kap. 1 § förordningen om vuxenutbildningen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att skolhuvudmännen har flera olika definitioner av begreppet avbrott att förhålla sig till. I förordningen om vuxenutbildning och i Skolverkets föreskrifter är begreppet relativt entydigt. CSN:s föreskrifter om krav på rapportering av avbrott är däremot författade för att passa alla typer av utbildningar, och är därför inte lika precisa. Det skulle i sig inte behöva vara problematiskt. CSN har dock inte heller i myndighetens stödmaterial förtydligt vilka typer av förändringar som ska rapporteras som avbrott till CSN. Skolhuvudmännen vet i dagsläget därför inte alltid vilka typer av förändringar vid komvuxstudier som ska rapporteras som avbrott till CSN.

4.2.2 Huvudmännen dröjer med att rapportera till CSN

CSN har undersökt vid vilka tidpunkter skolhuvudmännen rapporterar studieavbrott till CSN.

²⁴ Rutiner för studeranderapportering i Mina tjänster – komvux, CSN juni 2013, sid. 3, 7 och 11. (http://www.csn.se/polopoly_fs/1.277!/1400A-1211.pdf).

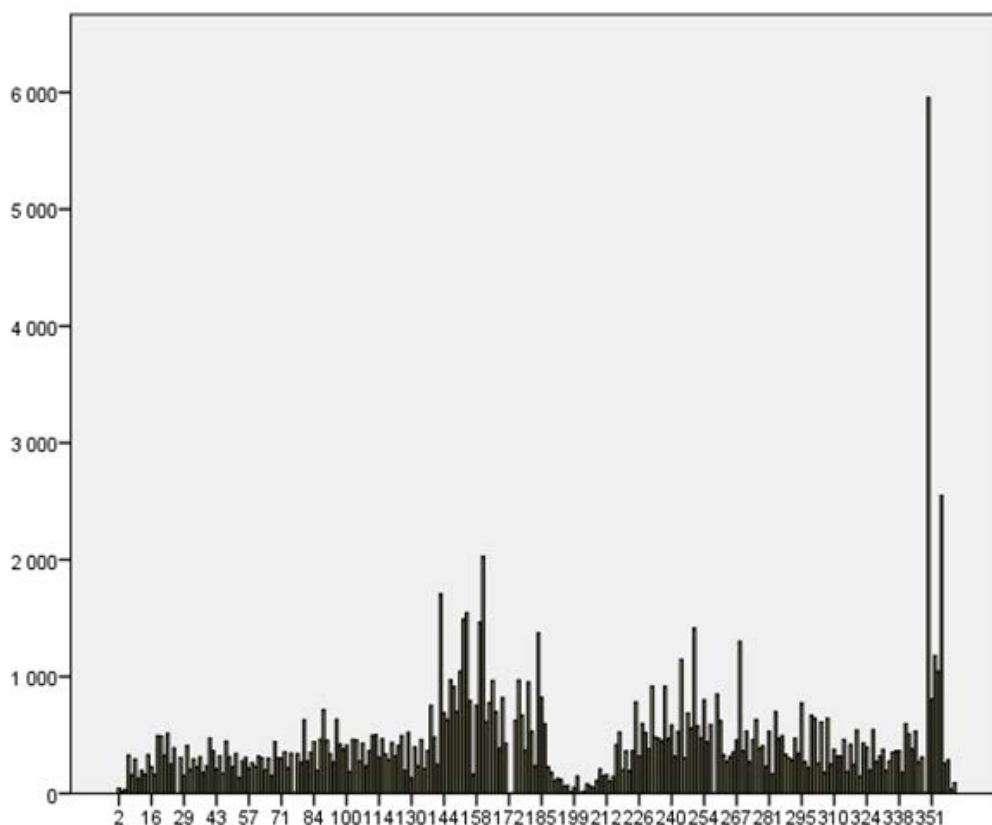


Diagram 1 – Antal rapporter om avbrott som skickas till CSN per dag, dag 1 till 365 år 2013.

Av undersökningen framgår tydligt att skolorna lämnar betydligt fler rapporter om avbrott under de sista veckorna av de traditionella vår- och höstterminerna än under övriga tider på året. Flest rapporter kommer med andra ord i månadsskiftet maj/juni och i slutet av december. Särskilt under årets sista dagar lämnas en mycket stor andel av avbrottsrapporterna. I genomsnitt under året skickade huvudmännen in 2 000 rapporter per vecka. Under veckorna 19-26 (maj/juni) skickades i snitt 2 500 rapporter per vecka. Under december månad skickades 1 500 rapporter per vecka. Under årets sista vecka skickades hela 6 100 rapporter.

En läroanstalt ska *omgående* meddela CSN om eleven helt eller delvis avbryter sina studier.²⁵ Att ett avbrott ska meddelas *omgående* innebär att avbrott ska rapporteras i nära anslutning till att förändringen har inträffat. CSN och Skolverket bedömer att det är osannolikt att så många elever som diagrammet ovan visar avbryter sina studier just vid månadsskiftet maj/juni eller i slutet av december. Sannolikt är det istället så att läroanstalterna i vissa fall samlar ihop de avbrott som skett under ett halvår och rapporterar dem samlat inför sommarledigheter respektive inför ett nytt år. Om så är fallet fullgör skolhuvudmännen inte sin skyldighet att anmäla avbrott till CSN *omgående*.

²⁵ 19 kap. 5 § 1 Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd om beviljning av studiemedel.

4.2.3 Huvudmännen rapporterar felaktiga avbrottsdatum

I rapporteringen till CSN kan orsaken till ett avbrott inte urskiljas. Skolhuvudmännen ska rapportera avbrott om eleven själv avbyter sina studier, uteblir under minst tre veckor eller avskiljs från studierna enligt bestämmelser i 20 kap. 9 § eller 5 kap. 17-20 §§ skollagen. På grund av oklarheter i CSNs stödmaterial för rapportering kan dock inte uteslutas att även andra former av studieinaktivitet i dagsläget rapporteras som avbrott.

I diagrammet nedan framgår skillnaden i veckor mellan den dag en rapport kom in till CSN och den avbrottsdag som har angivits i rapporten. Negativa siffror innebär att ett avbrott har rapporterats innan det inträffar. Det kan till exempel gälla sådana avbrott som eleven själv har aviserat. Positiva siffror innebär däremot att avbrottet har rapporterats först efter att det har inträffat. Här kan vi till exempel förvänta oss sådana avbrott som är följden där eleven har uteblivit från studierna i mer än tre veckor.

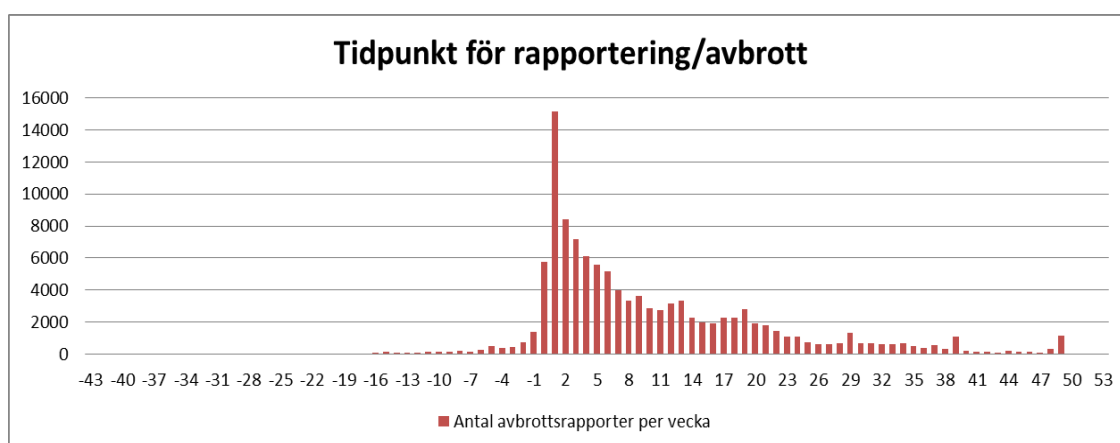


Diagram 2 – Rapporteringsdag i förhållande till angiven avbrottsdag år 2013.

Med beaktande av de typer av förändringar som huvudmännen ska rapportera som avbrott till CSN²⁶, borde diagrammet ha sett annorlunda ut.

- När en elev själv meddelar att han eller hon avbryter en kurs ska huvudmannen rapportera det omgående till CSN. En elev kan avisera att han eller hon avser att avbryta studier vid en framtida tidpunkt. Han eller hon kan också avbryta studierna så snart meddelandet har lämnats till skolan. En rapport om sådana avbrott borde därför bara kunna komma in till CSN före, just på eller närmast efter avbrottsdagen. Sådana avbrott borde därför förekomma i diagrammets negativa skala, och dessutom visa en topp vid 0-1 vecka. Toppen vid 0-1 vecka kan förväntas för sådana avbrott som eleven meddelar samma dag som studierna avslutas.
- När en elev avskiljs från en utbildning ska huvudmannen rapportera det omgående till CSN, det vill säga inom de närmsta dagarna. En rapport om sådana avbrott borde bara komma in till CSN närmast efter avbrottsdagen.

²⁶ Se avsnitt 3.3.

Sådana avbrottsrapporter borde därför endast förekomma i spannet 0-1 vecka.

- När en elev har uteblivit från sina studier under tre veckor ska huvudmannen rapportera det omgående, helst samma dag. Huvudmannen ska vidare ange datum för avbrottet till CSN. Det vill säga den dag då den studerande började utebli från studierna. En rapport om sådana avbrott borde bara kunna komma in tre veckor efter avbrottsdatum, eller närmast därefter. Sådana avbrottsrapporter borde därför endast förekomma i spannet 3-4 veckor.

Om huvudmännen hade rapporterat avbrott på ett korrekt sätt, borde diagrammet med andra ord endast visa vissa förekomster på den negativa skalan och resterande på den positiva sidan, en mindre topp vid 1 vecka och ytterligare en topp vid 3-4 veckor.

CSN och Skolverket menar att diagrammet ger upphov till två slutsatser. Dels förstärks bilden av att huvudmännen inte alltid rapporterar om avbrott omgående. Dels kan det antas att huvudmännen inte alltid anger korrekt avbrottsdatum. Särskilt i de fall en elev har uteblivit från studierna under mer än tre veckor, kan det misstänkas att huvudmännen av förbiseende eller okunskap anger ett felaktigt avbrottsdatum, till exempel det datum då förutsättningarna att anse att eleven har avbrutit studierna är uppfyllda (det vill säga tre veckor efter att den studerande har börjat utebli från sina studier). Sannolikt är uppmaningen i CSN:s stödmaterial, att ange den första dagen då eleven inte längre studerar, i detta sammanhang inte tillräckligt tydlig.

Även i Skolverkets statistik ses ett mönster med en ojämn rapportering. Tidpunkterna för avbrott är någorlunda jämnt utspridda över året, med ett undantag. Det är nämligen 13 procent av avbrotten som har datum 30 juni. Det kan antas att det bland dessa avbrott finns sådana för vilka uppgiftslämnarna inte känner till verkligt datum men angivit 30 juni därför att det är sista datum under halvåret som rapporteringen avser.

4.2.4 Rapporteringen till Skolverket och CSN ser olika ut

Alla avbrutna kurser ska rapporteras till Skolverket. Enligt Skolverkets statistik fanns det 739 400 kursdeltagare vid komvux under 2013. Av dessa avbröt 18 procent, 131 300, minst en kurs under denna period.

Elever vid komvux som uppbär studiemedel och som avbryter sina kurser ska rapporteras till CSN. Enligt CSNs statistik har 39 640 studiemedelstagare avbrutit minst en kurs 2013. Under den aktuella perioden studerade 84 862 personer med studiemedel vid komvux och 47 procent av studiemedelstagarna avbröt minst en kurs.

CSN och Skolverket konstaterar att skillnaderna i myndigheternas statistik kan ha flera olika orsaker. För det första är Skolverkets nuvarande definition av avbrott²⁷ snävare än CSN:s definition²⁸. Redan av denna anledning kan fler avbrott per studerande förväntas rapporteras till CSN. För det andra har rapporteringen till CSN respektive till Skolverket olika syften. Rapporteringen till Skolverket har ett statistiskt syfte. Uppgifterna utgör en del i Skolverkets nationella uppföljningssystem för skolektorn och i Sveriges officiella statistik om skolan. Syftet med uppföljningssystemet är att det ska ge en samlad bild av skolenheternas verksamhet och vara underlag för uppföljning och utvärdering på nationell och lokal nivå. Rapporteringen till CSN syftar däremot ytterst till att säkerställa att eleverna får rätt studiemedel. En *felaktig* rapport till CSN kan innebära att den studerande tar emot studiemedel felaktigt, studiemedel som sedan måste betalas tillbaka omgående. En *utebliven* rapport kan innebära att CSN senare kräver att eleven redovisar studieresultat från perioder då han eller hon egentligen inte har studerat. Eleven kan då komma att nekas nya studiemedel. Konsekvenserna av en felaktig rapportering till CSN leder därför ofta till att felaktigheterna slutligen upptäcks och korrigeras. För det tredje avser CSN:s och Skolverkets uppgifter olika populationer. Skolverkets uppgifter omfattar alla elever. CSN:s uppgifter omfattar däremot endast studiemedelstagare.

CSN och Skolverket konstaterar samtidigt att det i dagsläget inte går att uttala sig med säkerhet om orsakerna till att antalet och andelen rapporterade avbrott skiljer sig åt mellan myndigheterna.

5. Åtgärder

5.1 Klargöra kraven på rapportering

5.1.1 Vad ska rapporteras som avbrott

I Skolverkets föreskrifter definieras tydligt vad som ska rapporteras som avbrott. Där avses elever som påbörjat men sedan uteblivit från sina studier under mer än tre veckor i följd utan att detta berott på sjukdom eller beviljad ledighet. Då även andra omständigheter kan leda till att en individ avbryter sina studier avser Skolverket att revidera föreskrifterna (se 6.1).

CSN:s föreskrifter om uppgiftsskyldighet är generella och därmed mindre tydliga. CSN tar emot rapporter från läroanstalter inom en mängd olika utbildningsformer. CSN har bedömt att det inte är lämpligt att reglera alla olika utbildningsformer separat, då en sådan reglering skulle bli väldigt omfattande, detaljrik och svår att förvalta. CSN måste istället arbeta med att förbättra myndighetens information till de olika skolhuvudmännen. I denna information måste tydligt anges vilka typer av förändringar i eleven studiesituation som skolhuvudmännen ska rapportera som avbrott till CSN. CSN:s avbrottsbegrepp måste dessutom anknyta till bestämmelser som skolhuvudmännen tillämpar i vardagen, det vill säga till bestämmelser i

²⁷ Se avsnitt 3.2.

²⁸ Se avsnitt 3.3.

skollagen och förordningen om vuxenutbildning. CSN kommer därför att förtydliga att skolhuvudmännen ska rapportera att eleven har avbrutit sina studier när

1. han eller hon själv meddelar att han eller hon avbryter en kurs,
2. han eller hon enligt 7 kap. 1 § förordningen om vuxenutbildning anses ha avbrutit en kurs, eller när
3. huvudmannen enligt 20 kap. 9 § skollagen beslutar att utbildningen ska upphöra.

Elever som avskiljs från en kurs eller utbildning av disciplinära skäl, avskiljs oftast från utbildningen under en begränsad tid.²⁹ Därefter kan eleven återuppta sina studier. Avskiljanden av disciplinära skäl hanteras därför i en särskild ordning, utanför de normala rapporteringsrutinerna.

5.1.2 När ska avbrott rapporteras

Enligt Skolverkets föreskrifter om uppgiftsinsamling ska skolhuvudmannen lämna in rapporter halvårsvis. Rapporten för det första halvåret ska lämnas in senast den 15 september. Rapporten för det andra halvåret ska lämnas in senast den 15 februari året därpå.

Till CSN ska skolhuvudmannen omgående anmäla till CSN när en elev avbrutit sina studier.³⁰ Med att en rapportering ska göras omgående avses att rapporteringen ska göras snarast, helst samma dag.

Rapporteringen till Skolverket sker inom de uppsatta tidsramarna, som anges i förordningen om uppgiftsinsamling. Rapporteringen till CSN verkar dock ha förskjutningar mellan faktiskt avbrott och inrapportering. CSN kommer därför att förtydliga att skolhuvudmännen ska rapportera ett avbrott direkt. Detta innebär att huvudmannen ska anmäla ett avbrott så snart en elev själv meddelat att denne avbrutit sin utbildning, när en elev får anses ha avbrutit sin utbildning på grund av frånvaro under tre veckor eller när eleven saknar möjlighet att tillgodogöra sig utbildningen eller inte gör tillfredsställande framsteg.

5.1.3 Vilket datum ska anges som avbrottsdatum

Skolhuvudmännen ska till såväl Skolverket som CSN rapportera datum för ett avbrott. En uppföljning av dagens rapportering tyder på att skolhuvudmännen ibland anger felaktiga avbrottsdatum.

Skolverket och CSN kommer att förtydliga att skolhuvudmännen som avbrottsdatum i sina rapporter till de båda myndigheterna alltid ska ange den första dagen då eleven inte längre studerar.

5.2 Informationsaktiviteter med anledning av uppdraget

Myndigheterna inledde informationsuppdraget vid Skolverkets nationella konferens för vuxenutbildning den 1 december 2014. Avbrottsuppdraget fick där en central plats i programmet, och auditoriets intresse för frågan föreföll stort.

²⁹ 20 kap. 20 § skollagen

³⁰ 19 kap. 5 § 1 Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd om beviljning av studiemedel.

Under våren 2015 kommer CSN att träffa de kommunala administratörer som ansvarar för rapportering till myndigheten. Ett trettiotal möten på arton platser runt om i landet är inbokade, och vid dessa kommer avbrottsproblematiken att få en central roll.

Under året kommer Skolverket ta upp frågan vid ett tjugotal dialogträffar runt om i landet. Målgruppen för dessa möten är främst rektorer och motsvarande, men även studie- och yrkesvägledare brukar vara representerade. En uppmaning till skolledarna blir att se över den egna organisationens rutiner för närvarokontroll och avbrottsrapportering samt att skolpersonalen har kunskap om dessa.

Inför ovannämnda möten har ett informationsmaterial tagits fram. Detta riktar sig främst till rektorer, studie- och yrkesvägledare och administratörer. En kortare information riktad till lärarna kommer också att tas fram.

Slutligen ska CSN göra en översyn av innehållet i sina så kallade rapporteringshäften och där förtydliga huvudmannens skyldigheter att rapportera avbrott enligt de rutiner som beskrivs i denna rapport.

6 Översyn av Skolverkets och CSN:s föreskrifter

6.1 Föreskrifter om rapportering till Skolverket

Av uppdraget framgår att CSN och Skolverket ska se över sina respektive föreskrifter på området för att säkerställa att avbrott rapporteras omgående till CSN.

Enligt Skolverkets bedömning är det endast Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet med mera som blir aktuella för en översyn inom ramen för detta uppdrag.

Huvudmän är enligt dessa föreskrifter skyldiga att för varje kursdeltagare inom komvux bland annat redovisa uppgifter om eventuella avbrott³¹. I föreskrifterna finns en hänvisning till bestämmelsen i 7 kap. 1 § förordningen om vuxenutbildning i fråga om vad som avses med kursavbrott inom komvux.

Då utbildning kan avbrytas utan att 7 kap. 1 § förordningen om vuxenutbildning blir tillämplig avser Skolverket att vid en kommande revidering av berörda föreskrifter även ändra definitionen av kursavbrott inom komvux för att öka tydligheten i vilka uppgifter myndigheten efterfrågar i rapporteringen. Myndigheten avser att ge definitionen av kursavbrott en vidare innebörd som överensstämmer med de tillfällen då avbrott kan bli aktuella.

6.2 Föreskrifter om rapportering till CSN

När det gäller CSN är det CSN:s föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:1) om beviljande av studiemedel som blir föremålet för översynen, eftersom det är i dessa som regleringen av rätten till studiemedel och läroanstalternas rapporterings-skyldighet återfinns.

³¹ Vilka uppgifter som ska inlämnas för elever inom komvux framgår av bilaga 11 till föreskrifterna

CSN har bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om läroanstalters uppgiftsskyldighet.³² CSN har därmed bland annat föreskrivit att läroanstalten omgående ska meddela om eleven helt eller delvis avbryter sina studier.³³

En elev har rätt till studiemedel för varje vecka som studier bedrivs på minst halvtid.³⁴ Som framgår ovan under avsnitt 3.1.2 finns vissa grundläggande krav som måste vara uppfyllda för att en elev ska anses bedriva studier.

Utöver det är det i princip upp till huvudmannen att avgöra om en elev ska anses bedriva studier och därmed vara fortsatt registrerad på en utbildning, eller om han eller hon ska anses ha avbrutit sina studier. Huvudmannen måste i sin bedömning givetvis utgå ifrån från det regelverk som gäller för den specifika utbildningen.

Läroanstalterna avgör med andra ord, bland annat utifrån gällande skolregelverk, om en elev ska anses ha avbrutit sina studier. CSN föreskrifter reglerar vidare huvudmännens skyldighet att rapportera om avbrott omgående till CSN. Föreskrifterna utgör därmed tillräcklig reglering för att tillse att CSN får rapporter om avbrott i tid. De brister som finns i nuvarande rapportering beror enligt CSN:s bedömning på en bristande tillämpning av gällande föreskrifter, snarare än på brister i dessa föreskrifter.

CSN kommer därför att förtydliga i rapporteringshäften och annan stödinformation till läroanstalterna. CSN kommer att förtydliga vad som ska rapporteras som avbrott och när rapportering ska ske. CSN bedömer att sådana förtydliganden kommer att leda till att en bättre efterlevnad av rapporteringsskyldigheten till CSN.

7 Framtida samarbetsområden

7.1 Den individuella studieplanen och avbrottsfrekvensen

Som ett led i att möta kraven på ökad flexibilitet och tillgänglighet har många kommuner infört webbansökan till komvux. Genom detta förfarande får den presumtiva eleven inte per automatik någon studievägledning, och därmed heller ingen information om de studieekonomiska förutsättningarna. Den ansökan som på elektronisk väg skickas in blir samtidigt grunden till elevens individuella studieplan, såvida inte den sökande aktivt begär att få konsultationstid med en studie- och yrkesvägledare.

Konsekvenserna av att eleven inte alltid får en kvalificerad studievägledning kan vara att mindre omsorg läggs på den individuella studieplanen och att personlig information om de studieekonomiska förutsättningarna helt uteblir. Detta kan i sin tur leda till en högre andel studieavbrott. Statistik från Göteborg (se nedan) antyder detta. Det kan därför finnas skäl att närmare granska den individuella studieplanens roll och funktion inom vuxenutbildningen.

I uppdraget har vi tagit del av en undersökning som gjorts på uppdrag av vuxenutbildningen i Göteborg³⁵. I undersökningen redovisas bland annat antal avbrott

³² 6 kap. 10 § tredje stycket studiestödsförordningen.

³³ 19 kap. 5 § Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (2001:1) om beviljning av studiemedel.

³⁴ 3 kap. 5 § första stycket studiestödslagen.

³⁵ Studerandeprocessundersökning, Göteborgs stad, Vuxenutbildningen, 2014-05-28.

samt om eleven anser sig ha uppnått målet med sina studier kopplat till om han eller hon har haft en individuell studieplan. Under 2012 hade 68 procent av eleverna upprättat en individuell studieplan varav 61 procent upplevde att de hade haft nytta av den. När man tittar på frågan om eleven anser sig ha uppnått målet med sina studier så angav 53 procent av de som hade upprättat en individuell studieplan att de uppnått målet med sina studier, medan siffran för de elever som inte upprättat en studieplan var 38 procent. Ännu starkare är kopplingen när vi ser till avbrotten, där var avbrottsfrekvensen 19 procent för de som hade upprättat en individuell studieplan, men 51 procent för de som inte hade upprättat någon.

Skolverket och CSN avser att arbeta vidare med detta område. Myndigheterna vill undersöka området tillsammans, då redovisade siffror från Göteborg visar på en möjlig koppling mellan avbrott och upprättandet av en individuell studieplan.

7.2 Rapporteringen av avbrott till Skolverket och CSN

Skolverket och CSN har konstaterat att myndigheternas uppgifter om antalet avbrott och andelen avbrott per elev skiljer sig åt. Vissa troliga orsaker till dessa skillnader har behandlats i avsnitt 4.2.4. De olika uppgifterna ger samtidigt upphov till flera intressanta frågeställningar. Tillgängliga uppgifter antyder till exempel en betydligt högre avbrottsfrekvens bland studiemedelstagare än elevkollektivet i stort, vad beror det på?

- Underrapporterar huvudmännen till Skolverket eller överrapporterar man till CSN, och vad beror det på?
- Är elever som inte uppbär studiemedel generellt sett mer studiemotiverade?
- Är elever vid vissa utbildningar, till exempel olika typer av yrkesinriktade uppdragsutbildningar som inte ger rätt till studiemedel, mera motiverade än andra?
- Kopplat till frågeställningar om studieplanen³⁶, erbjuds olika elevkategorier olika grader av studie- och yrkesvägledning?
- Är avbrottsfrekvensen bland elever som inte har studiemedel helt enkelt lägre eftersom sådana elever oftare läser enbart en eller ett fåtal kurser?

Skolverket och CSN avser att genomföra en gemensam studie för att klarlägga orsakerna till skillnaderna i myndigheternas statistik. Syftet med en sådan studie är ytterst att skaffa mer kunskap om orsakerna till att elever avbryter sina studier vid komvux.

På Skolverkets vägnar

På CSNs vägnar

Anna Ekström

Christina Gellerbrant Hagberg

Bilaga: Informationsblad till skolhuvudmän.

³⁶ Se avsnitt 7.1.