CSN – EN MYNDIGHET I STÄNDIG FÖRÄNDRING

SOU 1998:131

REGERINGSKANSLIET

Utbildningsdepartementet

Ref RB
Occ SOU

86

Statens offentliga utredningar
1998:131
Utbildningsdepartementet

CSN –

En myndighet i ständig förändring

Slutbetänkande av Utredningen för översyn
av Centrala studiestödsnämnden, CSN
Stockholm 1998

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: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1998

ISBN 91-38-21039-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Genom beslut den 18 december 1997 bemyndigade regeringen statsrådet Carl Tham att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av Centrala studiestödsnämndens(CSN) nuvarande organisation och resursbehov för administrationen av myndighetens samtliga verksamheter samt om utredningen bedömde det vara nödvändigt även föreslå åtgärder för att öka effektiviteten.

Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen genom beslut den 30 december 1997 f d generaldirektören Britt-Marie Bystedt att vara särskild utredare. Vidare förordnades revisionsdirektören Margareta Hart som sekreterare i utredningen. Senare förordnades generaldirektören Lars Jeding som expert åt utredningen.

Utredningen redovisar härmed sitt arbete.

Stockholm 1998-11-02

Britt-Marie Bystedt

/Margareta Hart

Innehållsförteckning

Sammanfattning 1

2 Kort om CSN 13
2.1 Kort bakgrund 14

3 Problem och förslag, enligt utredningens rapport i mars 1998 17
3.1 Verksamhetsmålen 17
3.2 Ekonomiska problem 18
3.3 problem inom organisationen 19
3.4 Varför hade CSN dessa probelm? 19
3.5 Utredningens förslag i delrapporten 20

4 Åtgärder som vidtagits för att förbättra verksamheten sedan utredningens marsrapport 23

5 CSNs mål 27
5.1 Handläggningstider 30
5.2 Att mäta handläggningstid 35
5.3 Tillgänglighet på telefon 36
5.4 Kvalitet och information 40

6 Handläggning av vuxenstudiestödsärenden 45
6.1 Genomförande av undersökningen 47
6.2 Resultat av kartläggningen 48
6.3 Regelverken för UBS, SVUX och SVUXA – en jämförelse 53
6.4 Kvalitetsbristkostnader 58
6.5 Förslag till åtgärder 60

7 Orsaker till myndighetens effektivitetsproblem – analysmodell 65

8 Statsmakternas styrning av CSN 69
8.1 Styrning genom lagar och förordningar 70
8.2 Mål- och resultatstyrning av CSN 72
8.3 CSNs finansieringsmodell 73

9 CSNs egen reglerings- och kontrollverksamhet 75
9.1 Studieintyg 77
9.2 Extratillägget 81

10 CSNs interna styrning och ledning 83
10.1 Myndighetens formella organisation och interna styrmodell 84
10.2 Teknikstyrning 95
10.3 Informativ styrning 96
10.4 Resursstyrning och resursfördelning till regionerna 97
10.5 Praktisk styrning på den regionala nivån 103
10.6 CSN ledningens strategier 104
10.7 Visioner hos CSNs personal 115

11 CSNs ekonomi 119
11.1 Situationen 1998 121
11.2 Utveckling av intäkter, ärenden, prestationer, kostnader och produktivitet 123
11.3 CSNs anslagstilldelning 127
11.4 Hur fördelar CSN sina administrativa kostnader internt? 128
11.5 CSNs användning av resurser som tilldelats i särskild ordning 134
11.6 Ev. brister i förvaltningen? 135

12 CSNs IT-system – en probleminventering 137
12.1 Inledning 138
12.2 Några olika aspekter av CSNs IT-problem 138
12.3 Sammanfattande slutsater 141

13 Förutsättningar och ramar 143
13.1 Studiestödsutredningens betänkande 143
13.2 Utbildingssystemet utveckling 145
13.3 Kunskapslyftet 145

14 Avslutande analys 147
14.1 Påverkan på inflöde och utflöde 149
14.2 Att minska inflödet 150
14.3 Att öka utflödet genom att öka CSNs effektivitet 165
14.4 CSN i ett femårsperspektiv 166

Bilagor

Bilaga 1: Kommittédirektiv 169
Bilaga 2: Utredningens utdrag ur CSNs skrivelse till Regeringen ang. förenkling av regler. 173
Bilaga 3: Utdrag ur CSN revisionsrapport 96:1 193
Bilaga 4: Resursåtgången för studieintygshantering samt kvalitetsbristkostnader 197
Bilaga 5: Telefontillgängligheten inom Centrala studiestödsnämnden – SCBs enkät 201
Bilaga 6: Telefontillgänglighet under september 209
Bilaga 7: Tabellbilagor 211
Bilaga 8: Finansiering av utredningens förslag 215
Bilaga 9: Metod 217
Bilaga 10: CSNs organisation 219

Bilaga 11: Delrapport från utredningen

Bilaga 12: Schema över handläggningsprocessen 221

Sammanfattning och förslag

Bakgrund

CSN är central förvaltningsmyndighet för studiesociala frågor.

Förutsättningarna för CSNs verksamhet har förändrats betydligt under 1990-talet. Antalet studiestödstagare har fördubblats. Vissa studiestöd har tillkommit och andra har försvunnit. Särskilt har det s k kunskapslyftet som startade våren -98 medfört att CSN fått både en kraftig utökning av ärenden och en omfattande regelflora att hantera. Även det ökade antalet studerande vid universitet och högskolor har bidragit.

CSN har mött den kraftiga volymutvecklingen med avancerad datateknik och har därigenom inte behövt utöka personalen i motsvarande utsträckning. CSN har dock under vissa perioder haft svårt att nå de mål som ställts upp av statsmakterna och CSN själv. Det gäller främst handläggningstiderna och telefontillgängligheten.

Uppdraget (bilaga 1)

Utredningens uppgift har varit att göra en översyn av Centrala studiestödsnämndens (CSN) organisation och resursbehov för administrationen av myndighetens samtliga verksamheter.

En första delrapport lämnades den 1 mars 1998. Den innehöll dels förslag till omedelbara åtgärder för att säkerställa att CSN skulle klara höstterminen 1998 på ett tillfredsställande sätt. Den innehöll därutöver en del förslag i ett längre tidsperspektiv (bilaga 2).

Utgångspunkter

De förslag som förs fram i utredningen bygger på en analys av dels CSNs verksamhet, organisation och problem som de ser ut i dagsläget (CSN som en produkt av sin historia), dels en analys av hur CSNs uppgifter skulle kunna lösas i ett mer framåtblickande perspektiv.

Vissa yttre förhållanden utgör ramar och påverkar möjligheterna att föreslå förändringar, bl a

- Studiestödsutredningens betänkande
- Kunskapslyftets varaktighet till år 2002
- En förväntad ökning av studerandetillströmningen till både högskole- och vuxenutbildning,
- Ett fortsatt mycket restriktivt resursläge.

Givet dessa ramar ställer vi frågan, dels om och i så fall hur CSNs organisation och verksamhet skulle kunna bedrivas effektivare i en framtid, dels om några av de uppgifter som idag ligger på CSN, med fördel kunde utföras av någon annan.

I en enkel flödesanalys finner vi, att CSN har ett alltför stort inflöde av uppgifter för att med nuvarande organisation och sätt att arbeta kunna få ett tillräckligt snabbt utflöde. Vi diskuterar därefter tre sätt att öka utflödet, nämligen att minska inflödet, öka CSNs effektivitet och slutligen att öka CSNs resurser och kapacitet. Utredningen föreslår, att man använder sig av alla dessa. Vi diskuterar först inflödet och att detta skulle minskas på tre olika vägar; genom att man

- ändrar CSNs roll och uppgifter,
- förenklar regelsystemen och kontrollkraven,
- ökar studenternas möjligheter att hjälpa sig själva.

Minska inflödet genom en förändring av CSNs roll och uppgifter

CSN har idag alltså ett alltför stort och komplext inflöde av uppgifter. Vissa av uppgifterna är "onödiga" och härstammar ur fel, dubbla ansökningar mm. Andra har en mer perifer anknytning till CSNs kärnverksamhet. För att minska inflödet kunde man ändra CSNs roll och uppgifter bl a genom

- en renodling av verksamheten,
- en ny roll för CSN när det gäller rådgivning och information.

Renodla CSNs verksamhet

För att åstadkomma en renodling föreslår vi

- att regeringen överväger en överflyttning av följande stöd från CSN till annan myndighet:
  - Hemutrustningslån för invandrare och flyktingar (HUT),

- Korttidsstudiestöd och internatbidrag,
- Timersättning för elever i vissa vuxenutbildningar (Särvux),
- Rg- och Rh-bidragen för hörselskadade och rörelsehindrade,
- Teckenspråksutbildning för föräldrar (TUFF),
- Studiehjälp och extratillägg.

Hemutrustningslånen har inget samband med utbildningspolitik och ligger således utanför CSNs ursprungliga ansvarsområde. Vi föreslår att dessa lån i fortsättningen hanteras av integrationsverket eller invandrarverket.

Korttidsstudiestödet uppfyller inte sitt syfte och kan troligen, enligt CSN, komma att avvecklas. Frågan hänskjuts dock till bedömning av Kommittén om ett nationellt kunskapslyft för vuxna. Detsamma gäller timersättningen vid vissa vuxenutbildningar. Teckenspråksutbildning för föräldrar till döva barn samt bidragen till hörselskadade och rörelsehindrade (RG- och RH- bidrag) kunde hanteras av Örebro kommun med Statens institut för handikappade i skolan, som huvudman.

Studiehjälpen är ett stöd som både kan motiveras utifrån utbildningspolitiska och familjepolitiska överväganden. Den nära kopplingen till barnbidragssystemet gör, att kostnaderna totalt sett borde minska för staten om dessa stöd praktiskt hanterades som en förlängning av barnbidragen under samma huvudman, nämligen Riksförsäkringsverket. Detsamma gäller extra tillägget, som nu föranleder ett besvärligt kontrollarbete inom vissa skolor.

Förändra CSNs roll som rådgivare och informatör

CSNs roll när det gäller rådgivning och information har med tiden utvidgats alltför mycket. CSN är en för liten organisation för att kunna ge personlig information och råd till den stora mängden bidragssökande. Ansvaret för rådgivning och information måste istället, enligt utredningen, delas på ett annat sätt mellan CSN å ena sidan och studievägledare vid universitet och högskolor samt vid komvuxenheter mm å den andra. Om information och rådgivning ges av studievägledare på ett stort antal ställen, dit de blivande studerande inledningsvis vänder sig, minskar anstormningen av frågor till CSN.

Vi föreslår följande åtgärder för att få igång detta arbete, nämligen att regeringen överväger att

- uppdra åt CSN att öka insatserna vad gäller utbildning och information av vidareinformatörer

- tilldela CSN ett engångsanslag om 5 Mkr för att snabbt få igång denna verksamhet i stor skala
- uppdra åt universitet och högskolor samt Skolverket och AMS att verka för ett utökat samarbete med CSN när det gäller information och vägledning av de studerande.

Vi föreslår att

- komvux-enheterna, som får den största ökningen av arbetsbördan bör kompenseras av statsmakterna ur anslaget för Kunskapslyftet.
- komvux-enheternas arbetsuppgifter samtidigt minskas genom en avveckling av den nu mycket arbetskrävande hanteringen av studieintyg.
- CSN fortfarande har huvudansvar, men delar ansvaret med utbildningsanordnarna för den direkta kontakten med de bidragssökande. CSNs huvuduppgift blir då att anordna utbildning och bidra med informationsstöd till vägledarna, medan skolornas vägledare svarar för grundläggande information och vägledning till de studerande, även vad gäller studiefinansiering. Man bör även överväga möjligheten, att de studerande som antagits till utbildningar inom komvux lämnar sina ansökningar om studiestöd till högskolan/skolan, som efter kontroll av vissa basdata i ansökan skickar in dem till CSN.
- CSN skapar en särskild division för information och utbildning av vidareinformatörer i sin organisation. Varje regionkontor inrättar en särskild enhet/grupp med ansvar för nätverksbyggande och information i regionen. Vid denna och/ eller vid lokalkontoren bör särskilda tjänster inrättas med uppgift att arbeta med nätverket av informatörer, hålla det aktuellt, hålla kontakter, skaffa fram nödvändigt informationsmaterial, hålla utbildningar, utveckla IT-hjälpmedlen, installera CSN-utrustning på vissa informationsplatser mm .

Öka de bidragssökandes möjligheter till självhjälp

Vi föreslår att

- CSN utökar förekomsten av s k informationskiosker för att därigenom öka de bidragssökandes möjligheter till självhjälp.

Förenkla regelsystemen snarast möjligt i tillämpliga delar

Ett mycket komplicerat regelverk i synnerhet för de olika vuxenstudietöden, är den viktigaste orsaken till det alltför stora inflödet av ärenden till CSN och rundgången mellan myndigheter. Regelverken är inbördes så dåligt harmonierade och svåra att förstå, att varken de bidragssökande själva eller vidareinformatörer vid skolor och arbetsförmedlingar klarar att hantera dem. Detta leder till telefonsamtal, brev och besök. Vidare söker många för säkerhets skull flera stödformer, vilket leder till onödiga dubbelansökningar hos CSN. Reglerna är också så utformade, att de för med sig omfattande kontroller.

CSNs detaljstyrda regelverk är också svåra att förena med utbildningssystemets mer målstyrda och decentraliserade verksamhet. De kan t o m motverka den nyorientering av utbildningsmetoder mm som förespråkas inom Kunskapslyftet.

Med hänsyn till de stora effekter som förenklingar av regelverken skulle få för CSNs och andra berörda myndigheters förutsättningar att arbeta effektivt och förkorta handläggningstiderna, föreslår utredningen att regeringen överväger att

- gå CSN till mötes så långt som möjligt i deras förslag till förenklingar av regelverken. Vissa regelverk kommer inte att beröras av studiestödsutredningens förslag och borde därför kunna förenklas genast.
- ändra reglerna för behörighet, urval och beloppsberäkning inom utbildningsbidraget (UBS), samt reglerna för korttidsstudiestöd och internatbidrag (KST/INT) .

Statsmakternas detaljerade regler påverkar även CSNs egen regleringsoch kontrollverksamhet. Det finns inslag av överdriven kontroll och krånglighet i CSNs egen hantering av regler och kontroller. Det gäller t ex kontrollerna av de vuxenstuderandes närvaro med hjälp av studieintyg från skolorna. Det gäller även kontrollerna av eleverna inom gymnasieskolan som får s k extratillägg.
Kontrollerna av studieintygen är mycket arbetskrävande för CSN och för skolorna. Vi uppskattade i mars antalet årsarbetskrafter, som sysslar med dessa intyg inom CSN till ca 40. Samtidigt hävdar CSNs internrevision att underlaget bakom intygen har låg kvalitet. Utredningen ifrågasätter därför värdet i denna resurskrävande hantering.

Denna typ av kontroller motiveras oftast med att de förhindrar utflöde av pengar ur statskassan. Vi anser, att man inte enbart kan motivera kontrollen utifrån vinsten för statskassan i form av icke utbetalt

stöd. Denna vinst måste i så fall vägas mot dels resursåtgången för kontrollen (hos CSN och andra myndigheter), dels och framför allt mot alternativkostnad/alternativ vinst vid en ev annan användning av resurserna.

Utredningen föreslår därför att

- CSN ökar sina insatser för att förenkla sina egna regler och kontroller och åtminstone under övergångsskedet fram till ett nytt sammanhållet studiestöd, överför resurser från nuvarande kontrollverksamhet till andra angelägna verksamheter
- CSN skyndsamt går vidare i förenklingen av hanteringen av studieintyg och ersätter dessa med krav på en sanningsförsäkran från den enskilde, kombinerad med en rapport från skolan endast i de fall studierna inte bedrivits enligt planen eller helt avbrutits.
- regeringen överväger att ge Skolverket i uppgift att utforma lämpliga åtgärder och rekommendationer för att få skolor att förändra nuvarande generella kontroller, som brister i kvalitet. Vi förordar istället selektiva kontroller av de studerande som har hög frånvaro och dåligt studieresultat. Dessa bör då kombineras med särskilda insatser för att hjälpa dessa elever.
- regeringen överväger att ge Skolverket i uppgift att även ändra frånvarorapporteringen för elever inom gymnasieskolan i samma riktning.

Öka CSNs inre effektivitet

Styrmodell

Styrmodellen har tre viktiga inslag

- en tät styrning via den s k operativa ledningsgruppen, som får löpande underlag från det IT-baserade ledningsinformtionssystemet, med detaljerad information om kontorens dagliga produktion,
- det s k runda CSN, vilket innebär att ärenden och telefonsamtal vid balanser kan flyttas från ett kontor till ett annat kontor. Ärenden kan också vara permanent placerade vid annat kontor än sitt "hemkontor",
- den centrala ledningens inflytande på alla nivåer, i alla delar av organistionen och i alla typer av frågor

Den formella beslutsstrukturen och ansvarsfördelningen har alltså i praktiken överskuggats av en informell, som innebär långtgående cen-

tral styrning från verksledningen. Denna centraliserade ledning har ifrågasatts i stora delar av organisationen.

Det s k runda CSN, har inte fått riktig acceptans bland personalen och har till viss del minskat dess arbetsmotivation.

Styrmodellen har medfört en oklarhet i roller och ansvar på och mellan olika nivåer i organisationen. Den starka teknikstyrningen har möjliggjort det "runda CSN" och har ökat möjligheterna till central styrning.

Sammanfattningsvis har nuvarande styrmodell, särskilt "runda CSN" lett till problem med motivation, kvalitet och rättvisetänkande. Det är svårt att se att "runda CSN" skulle kunna fungera som permanent modell för fördelningen av arbetsuppgifter och ansvar.

Vi föreslår

- att fördelningen av ansvar och befogenheter förtydligas mellan och på olika nivåer i organisationen.
- att ansvaret för den löpande operativa styrningen förs ner till regionnivån, medan den centrala ledningen mer får ansvar för strategiska uppgifter, målstyrning, uppföljning samt att fungera som coach i förhållande till regionchefer. Om "runda CSN" behålls, bör det i första hand vara regionchefens uppgift att styra omfördelningen av ärenden och att köpa och byta tjänster med andra regionchefer.
- att regionchefens ansvar tydliggörs i förhållande till kontorschefens. Regionchefen bör ansvara för styrning och samordning inom regionen, medan kanslicheferna bör sköta den dagliga operativa verksamheten på kontoren. Regionchef bör inte samtidigt kunna vara kanslichef.

Resursstyrning

Det finns idag i regionerna inte någon full acceptans av nuvarande resursfördelning till regioner och kontor. Utredningen anser denna fråga vara mycket viktig. Om inte resursfördelningssystemet upplevs som legitimt, minskar motivationen att arbeta.

Vi föreslår

- att CSN låter oberoende experter göra en grundlig undersökning av hur olika faktorer (t ex ärendenas svårighetsgrad, kundunderlaget m.m.) påverkar arbetsmängden.
- att resultatet diskuteras i organisationen innan man fattar beslut om nya principer för resursfördelningen.
- att tydligare belönings- och sanktionssystem utarbetas.

Regioner och kontor

Regionerna är mycket olika stora. Den mellansvenska regionen är dubbelt så stor som vissa andra regioner, vilket bl a försvårar kontakterna mellan regionkontoret och lokalkontoren.

Stockholmskontoret har under en tioårsperiod ansetts vara ett problemkontor. En anmärkningsvärt hög andel av personalen har arbetsskador och är föremål för rehabiliteringsverksamhet. Trycket blir mycket hög på kvarvarande personal, med risk för att den blir överbelastad. Kontoret har haft 12 chefer på 10 år, vilket också är anmärkningsvärt. CSNs lösning är, att lyfta bort en stor del av Stockholmskontorets ärenden till både permanent och tillfällig handläggning på andra platser i Sverige. Detta är, enligt vår uppfattning, att lösa symptom istället för problem. Lösningen är varken lyckad för kunderna, för personalen vid Stockholmskontoret eller de andra kontoren.

Vi föreslår att

- den mellansvenska regionen delas i två regioner, varav den ena har regionkontor i Eskilstuna och den andra i Stockholm eller Uppsala, som är mycket utbildningstäta städer.
- en kraftig rekonstruktion görs av lokalkontoret i Stockholm och att man tillför ett resurstillskott, som på ett radikalt sätt ändrar personalstrukturen. Kontoret bör troligen också delas i två eller tre mindre enheter.

CSNs ekonomi

CSNs intäkter har ökat realt med 57% mellan 1991/92 och 1997. Prestationsvolymen har ökat med 125%, produktiviteten med 5% per år, kostnaderna i fasta priser med 76% och stycketalskostnaden med ca 10% per år för studiestödsärenden.

Utredningen anser, att det varit svårt att utifrån CSNs årsredovisningar, interna statistik och redovisningssystem få en klar bild av

- hur relationen mellan anslag/intäkter och uppgifter/prestationer utvecklats över tid
- den verkliga fördelningen av resurser till regioner resp huvudkontor
- den verkliga kostnaden för t ex STIS-2000-projektet, som är det viktigaste hjälpmedlet för handläggarstöd. Vi föreslår därför att

- att CSN tillsammans med departement och ev RRV eller Ekonomistyrningsverket kommer överens om mått som har hög kvalitet

och som fångar in så mycket som möjligt av CSNs prestationer och kostnader. Idag förefaller delar av CSNs verksamhet att falla utanför dessa mått. Även vägningen av olika faktorer bakom prestationsmätningarna kan behöva utvärderas och ev justeras både uppåt och neråt.

- att CSN tillsammans med RRV eller Ekonomistyrningsverket går igenom sitt redovisningssystem, för att modernisera detta och öka dess förmåga att ta fram relevant information.
- att CSN för samman redovisning och ekonomistyrning på ett bättre sätt.
- att CSN med extern hjälp ser över kriterierna för resursfördelning till regionerna.

CSNs anslag för 1999

Utredningen föreslog i sin delrapport en höjning av CSNs anslag för 1998. CSN har av statsmakterna under året tillförts ökade resurser, i stort sett motsvarande utredningens förslag. Utredningen föreslår,

- att 1998 års ram bör vara utgångspunkt även för 1999 års resurstilldelning. Det innebär 11 Mkr utöver regeringens nuvarande förslag.

Därutöver föreslår utredningen en ytterligare ökning av CSNs resurser med

- 5 Mkr för att bygga upp nätverk mot vidareinformatörer och att förbättra information och hjälpmedel till dessa. Syftet är, att på sikt överföra denna uppgift till dessa aktörer,
- 5 Mkr för förstärkning och utökning på personalsidan, särskilt för att möjliggöra en återföring av uppgifter till Stockholmskontoret och möjliggöra en utveckling av detta kontor.
- Utredningen föreslår, att CSN för 1999 skall ha en resursram om 334 Mkr (regeringen har föreslagit 313 Mkr).

IT-system

CSN har satsat tidigt på IBM stordatormiljö. Systemen har med tiden blivit komplexa och det är svårt att få överblick över dem. Denna miljö är kostsam både i utveckling och drift. Riskerna är stora inför anpassningen av systemen till år 2000 och tidsplanen är mycket snäv för CSN. Enligt bedömning från den expert, som utredningen anlitatt

- är CSNs sårbarhet idag stor pga av beroendet av nyckelpersoner och p.g.a. av behovet av snabba förändringar av systemen

– kan CSN ha nått taket för lönsamheten när det gäller ytterligare stora nyinvesteringar i tekniken. För en organisation av CSNs relativa litenhet krävs relativt sett stora summor för att hela tiden förnya den teknologiska plattformen. För att nå lönsamhet, kan det vara så att man antingen måste öka volymerna eller minska investeringarna i teknik till förmån för investeringar i personal, vilket är billigare. Detta skulle dock behöva utredas närmare.

Vi föreslår därför att

- CSNs ledning bör vara uppmärksam inför fortsatta stora investeringar i teknik, eftersom myndigheten kan ha nått taket för vad som är lönsamt givet organisationens storlek.
- CSN borde överväga att låta några utomstående experter göra en utvärdering
- av nuvarande system, kostnader och möjliga vinster vid fortsatt satsning för att ligga vid teknikfronten. Samtidigt borde man utreda ett eller två alternativ med lägre satsningar och deras konsekvenser. En ökad satsning på internettekniken före IBM-tekniken kan vara värd att överväga.
- CSN söker minska nuvarande sårbarhet, genom att successivt minska trycket på nyckelpersoner och istället öka delaktighet och kunskap om systemen hos större delar av personalen. Att organisera verksamheten mer utifrån processer kan också vara en väg för att dels öka genomlysbarheten dels öka fler personers engagemang i användandet av tekniken.

CSNs måluppfyllelse

- Behandlingstiden för beviljning av studiestöd har senaste halvåret genomgående förbättrats. Undantag gäller för UBS, där behandlingstiden fortsatt att öka under hela 1998 - främst av orsaker som CSN inte kan påverka.
- För studiemedel klaras målet om tre veckors handläggningstid - i det närmaste. Två av fem regioner klarar dock inte målet helt.
- För SVUX, SVUXA och UBS finns, enligt CSN, inget treveckorsmål. Den viktigaste orsaken är att CSNs beroende av uppgifter från andra aktörer och från de studerande själva, gör att ett sådant mål, enligt CSN blir meningslöst. Istället arbetar CSN med målet att den sökande skall få ett första besked (behöver ej vara slutligt belopp) snarast möjligt. Ett sådant första besked får 99% inom tre veckor. Den totala tiden fram till slutligt belopp är dock genomsnittligt

mycket längre för dessa stöd än för studiemedel. Endast 49% resp 33% av personer som söker SVUXA eller UBS får ett sådant beslut inom tre veckor.

- Det faktum att CSN använder olika mått vid sin redovisning av handläggningstiderna för olika studiestöd skapar lätt missförstånd bland externa aktörer, om inte måtten specificeras mycket tydligt.
- Andelen ärenden som måste kompletteras ökar för samtliga typer av stöd, vilket ökar handläggningstiden.
- För att klara den stora mängden beviljningsärenden, har CSN prioriterat handläggningen av dessa framför handläggning av studielån och hemutrustningslån. Det har bidagit till att man inte klarat målen för dessa sistnämnda ärenden.
- CSN har genom olika åtgärder förbättrat telefontillgängligheten avsevärt. Målet -80% svar - uppnås dock inte än i alla regioner.
- Rättssäkerheten och likformigheten i handläggningen förefaller genomgående relativt hög, men exempel på brister i detta avseende har framförts till oss både av CSNs egen personal och av studerande

Utredningen föreslår

- att CSN i sin externa kommunikation om handläggningstider samtidigt redovisar både måttet på den totala och den interna handläggningstiden för resp stöd. Detta ger systemet av aktörer ett mått på hur de samfällt klarar av det gemensamma målet om kort handläggningstid. Det ger också CSN (och andra) information om CSNs egen del av den totala handläggningstiden.
- att regeringen i regleringsbrev förtydligar hur återrapporteringen av målen för vuxenstudiestöden skall ske, t ex att både total och intern handläggningstid skall anges.
- att målet för CSNs tillgänglighet på telefon bör vara, att minst 80% av telefonanropen besvaras. Vi föreslår därutöver att telefontiden utökas, så att möjligheterna ökar för kunderna att nå CSN olika tider på dagen. Detta förefaller tekniskt och organisatoriskt genomförbart, utan några större uppoffringar för CSN.
- att CSN arbetar vidare på att förebygga behovet av telefonsamtal till CSN. Förenklade regler, förbättrader möjligheter till självbetjäning och bättre information i första ledet bör kunna vara led i detta.

2 Kort om CSN

- CSN är central förvaltningsmyndighet för studiesociala frågor. Myndigheten har sedan den 1 januari 1991 även ansvar för lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar.
- CSN uppstod i sin nuvarande form den 1 juli 1992 genom en sammanslagning av CSN, studiemedelsnämnder och vuxenutbildningsnämnder.
- Myndigheten har en regional organisation bestående av 5 regioner (norra, mellansvenska, östra, västra och södra) och 24 lokalkontor. Regionkontoren ligger i Umeå, Eskilstuna, Linköping, Göteborg och Lund.
- Antalet årsarbetskrafter är ca 680.
- CSN hanterar ett 10-tal studiestöd och hanterar huvudsakligen två olika typer av studielån samt hemutrustningslånen.

1997 hade CSN[1]

- ca 1.1 miljoner beviljningsärenden,
- ca 1.3 miljoner låntagare.
- ca 1.4 miljoner telefonanrop.

Ekonomi 1997:

- Ramanslag: 298.7 Mkr.för administrationen av studiestöd. CSN hade också avgiftsintäkter om 147 Mkr för att finansiera administrationen av studielån.
- Lånefordringar 104.8 Mrd
- Studiehjälp 1.9 Mrd
- Studiemedel 15 Mrd
- Vuxenstudiestöd 4.4 Mrd

[1] Uppgifter enligt CSNs årsredovisning 1997.

2.1 Kort bakgrund

Centrala studiestödsnämndens historia har sedan starten varit bitvis dramatisk. Den startade med det svenska studiestödssystemet 1965, men redan i mitten på 1970-talet beskrevs myndighetens situation som krisartad vad gäller handläggningstider för studiemedel. CSN tog sig emellertid upp ur denna svacka. Hela 1980-talet kännetecknades av rationaliseringar som förbättrade produktiviteten.

Hösten 1990 utsåg regeringen en kommitté – Kronorna bland verken – som skulle ta fram exempel på väl skötta och väl fungerande myndigheter. År 1991 fick CSN tillsammans med tre andra myndigheter utmärkelsen att vara en sådan myndighet.

Det kommittén hade granskat och värderat var produktivitetsutvecklingen och hur man hushållat med resurserna, kvaliteten i tjänsterna samt servicen. Särskilt apostroferades CSNs förmåga att använda sig av datatekniken.

Förändringar skedde emellertid i studiestödet och vuxenstudiestöden blev flera och mer differentierade. Antalet ansökningar blev åtskilligt flera. Myndigheten utsattes för hårt tryck några år senare, vilket kulminerade hösten-vintern 97/98, då myndigheten var hårt kritiserad i media.

Samtidigt har andan och stoltheten över att ha blivit utsedda till en av "kronorna bland verken"levt kvar bland de anställda. Ambitionen att på nytt bli en av alla respekterad myndighet finns fortfarande stark och återfinns t.ex. i den på annat håll nämnda rapporten- CSN år 2003- från en projektgrupp inom CSN.

CSNs kunder kalenderåret 1997 (exkl. de kunder som fått avslag)

ca 390.000 i gymnasial utbildning får studiebidrag
ca 75.000 i gymnasial utbildning får studielån
ca 256.000 i eftergymnasial utbildning får studiebidrag
ca 202.000 i eftergymnasial utbildning får studielån
ca 28.000 i utlandsstudier får studiebidrag
ca 23.000 i utlandsstudier får studielån
34.300 elever får extra tillägg eller inackorderingstillägg
17.900 elever får korttidstudiestöd och internatbidrag
25.800 får bidragsdelen enligt särskilt vuxenstudiestöd (SVUX)
17.300 får lån enligt särskilt vuxenstudiestöd (SVUX)
43.200 får bidragsdelen enligt särskilt vuxestudiestöd för arbetslösa (SVUXA)

28.900 får lån enligt särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (SVUXA)
61.000 får särskilt utbildningsbidrag (UBS) (av 100.000 ansökningar)
3.800 får timersättning
800 för stöd för teckenspråksutbildning (TU)
335 får bidrag för döva o hörselskadade och rörelsehindrade (RH,RG)
1.406 får särskilt vuxenstudiestöd för vissa lärarutbildningar (LärarSVUX)
7.200 får särkilt vuxenstudiestöd för naturvetensk. o tekn. utb.(NT-SVUX)
669.000 var låntagare hos CSN i gamla studielån
626.000 var låntagare hos CSN i nya lån
301.000 personer begärde anstånd
ca 6.000 fick hemutrustningslån
ca 92.000 var återbetalningsskyldiga av hemutrustningslån

3 Problem och förslag, enligt utredningens rapport i mars 1998

Vi ger nedan en mycket kort sammanställning av problem, orsaker och förslag, såsom de framställdes i delrapporten. Rapporten finns i sin helhet i bilaga 11.

Utredningen strukturerade framställningen utifrån tre typer av problem:

- problem att uppfylla verksamhetsmålen
- problem med ekonomin
- problem inom organisationen

Pga den korta tid som stod till förfogande, avgränsades delrapporten till att diskutera enbart de problem som hänger samman med CSNs verksamhet med de största bidragen – studiemedel (SM), särskilt vuxenstudiestöd (SVUX), särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (SVUXA) och särskilt utbildningsbidrag (UBS). Andra bidrag, t.ex. utlandsstudiestöd eller hemutrustningslån (HUT) diskuteras inte i rapporten.

3.1 Verksamhetsmålen

Vi konstaterade att CSN hade betydande problem att klara sina mål för handläggningstider och tillgänglighet. Målet att minst 80 % av ärendena skall behandlas inom tre veckor kunde inte klaras. CSN klarade inte heller målet för tillgänglighet på telefon, att 80 % av samtalen skall besvaras.

CSN hade vidtagit en rad åtgärder för att lösa dessa poblem. För att klara handläggningstiderna hade CSN genomfört en kraftig automatisering av olika delar av handläggningsprocessen för vissa av stöden. Vidare hade man infört s k supportstyrkor som specialiserats på enbart handläggning och som skulle hjälpa kontor som hade långa handläggningstider. Studenter hade också fått utökade möjligheter att själv söka information via dator och telefon. Slutligen hade CSN påbörjat ett arbete att utbilda s k vidareinformatörer ute på skolor, arbetsförmedlingar osv.

När det gäller telefontillgängligheten hade CSN dragit ner telefontiderna från 4 till 2 timmar dagligen. Detta gjorde man för att få tid att ägna sig åt handläggning istället. CSN menade att snabbt handlagda ärenden var en förutsättning för att minska telefonanropen. Vidare hade CSN infört ett avancerat telefonsystem, ACD (automatic call distribution) som automatiskt fördelar anropen till de kontor som för tillfället har minst belastning på telefonerna. Ledningen hade också beslutat, att all tillgänglig personal, både på lokalkontoren och delvis också huvudkontoret skulle besvara telefonsamtal under dessa två timmar. Slutligen hade ledningen utökat möjligheten för studerande att själva automatiskt via telefon, datasvar och Internet, få vissa typer av information och hjälp, t.ex. om regler och blanketter mm.

Utredningen konstaterade i delrapporten i mars att CSN, trots dessa ansträngningar, inte nått de uppsatta målen. De insatta åtgärderna var betydelsefulla, men inte tillräckliga för att lösa problemen.

3.2 Ekonomiska problem

Vi konstaterade i utredningens delrapport, att CSN hade en ansträngd ekonomisk situation. Under delar av 80- och hela 90-talet har besparingskrav ställts på organisationen. Dessa har CSN mött med ökad teknikanvändning och automatisering. Från och med 1995 har myndigheten inte längre kunnat hålla jämna steg mellan uppgiftsökningar (nya stöd och ökade volymer) och att med hjälp av teknik och personalinsatser klara sin produktion på ett tillfredsställande sätt. Trots att CSN fått vissa ökningar i tilläggsbudget var resursramen i det närmaste oförändrad jämfört med 1997.

CSNs egen budget för 1998 var överbudgeterad med ca 90 Mkr[2] . Resurserna ansågs nödvändiga för att kunna åtgärda handläggningstiderna genom att anställa supportstyrkor och för att förbättra och anpassa datasystemen, så att en högre grad av automatisering skulle kunna uppnås.

Utredningen konstaterade att de begärda resurserna var motiverade och att CSN inte hade några möjligheter att klara sina handläggningstider och sin tillgänglighet utan en ökning av resurserna.

[2] Enligt CSNs ledning skedde detta i samråd med departementsledningen

3.3 Problem inom organisationen

De kraftigt ökade volymerna och den utökade floran av stöd har mötts med en mycket måttlig ökning av personal. Pressen på personalen har därför successivt ökat. Den starka automatiseringen av processer har vidare ökat bundenheten vid datorn. Efter införandet av kunskapslyftet och de kraftigt ökade ärendeströmmarna pga detta har tidigare toppar i arbetsbelastning ersatts av hög belastning nästan hela året.

En stor andel av ärendena kan av olika skäl ännu inte hanteras med hjälp av tekniken utan måste handläggas manuellt

Utredningen sammanfattade de symptom på problem, som den dittills sett inom organisationen på följande sätt:

- stort övertidsuttag
- utmattning hos personalen
- allt mindre inflytande över det egna arbetet
- bristande möjligheter till kompetensutveckling
- minskad arbetsmotivation
- ökad andel arbetsskador
- minskad legitimitet hos ledningen
- oklar ledningsstruktur
- många byten av chefer på mellannivå.

Utredningen drog av detta bl a slutsatsen, att läget var allvarligt och att många inte skulle klara sitt arbete på ett tillfredsställande sätt, om inget radikalt förändrades. "Utslagning" och arbetsskador riskerade att öka och det fanns risk för störningar i produktionen och minskad produktivitet.

3.4 Varför hade CSN dessa problem?

Utredningen betonade att den hade haft kort tid på sig för att göra en analys av problemens orsaker. Den valde ändå att föra fram dessa tidiga intryck för att därigenom möjliggöra en mer öppen diskussion med CSN i det fortsatta arbetet.

Utredningen ansåg, att CSNs problem kunde förklaras utifrån en kombination av följande faktorer:

a) yttre orsaker (utökade uppgifter, ökat beroende av andra aktörer, mer arbetskrävande bidragssökande mm)
b) CSN-ledningens strategi och styrning (bl a toppstyrning, alltför stor tilltro till automatiseringens möjligheter mm)

c) CSNs organisation och personal (ökad press på personalen, minskad arbetsmotivation och lojalitet mm)
d) Minskad trovärdighet utåt.

Sammanfattningsvis berodde CSNs problem i första hand på yttre förändringar, som i kombination med en successivt urholkad ekonomisk bas, medfört mycket svåra planeringsförutsättningar. Ledningens strategier för att möta denna svåra situation hade medfört radikala förändringar av organisationen och dess arbetssätt. Dessa förändringar hade i sin tur medfört nya problem, som ledningen inte fullt ut mäktat lösa och som lett till att personalen blivit alltför hårt pressad och att dess lojalitet börjat svikta.

Att CSN, trots de svåra planeringsförutsättningarna och trots att myndigheten inte fått de resurser den begärt, ändå under en följd av år ständigt kunnat visa på ökad produktivitet, hade inte givit statsmakterna någon anledning att förutsätta att det inte skulle gå att fortsätta denna trend. Resultatet hade, enligt utredningens uppfattning, blivit en ohållbar situation, pga av att kvaliteten i verksamheten urholkats och pga att personalens arbetssituation påverkats negativt.

3.5 Utredningens förslag i delrapporten

Utredningen förde fram ett antal förslag på kort resp på längre sikt.

På kort sikt riktades bl a följande förslag till regeringen: ökning av resurserna med 120 Mkr (varav 50 Mkr i engångsbelopp), anslagsfinansiering av återbetalningsverksamheten (istället för nuvarande avgiftsfinansiering), förändringar/förenklingar av vissa lagar och regler som är särskilt ärendeökande (t.ex. kravet på studieintyg, regeln om fribelopp mm),

Några av de förslag som riktades till CSN var

att effektivisera arbetet genom följande åtgärder:

- ändra och förtydliga fördelningen av ansvar och befogenheter
- öka regionernas självständighet och beslutskompetens
- utvidga de lokala sambanden mellan kontoren och kunderna i samma region
- inleda ett arbete mot ökad organisatorisk uppdelning och specialisering av arbetsuppgifter
- öka personalens inflytande och motivation

att minska arbetsvolymen genom olika åtgärder bl a

- förbättrat informationsmaterial till studerande, datasvar, informationskiosker mm
- förbättrat informationsmaterial och ökad utbildning och kontakt med vidareinformatörer
- bilda arbetsgrupp som utarbetar förslag till förenklingar i regler och kontroller.
- tillsammans med andra berörda aktörer diskutera möjligheten att föra över ansvaret för vissa delar i den nuvarande ärendeprocessen till andra aktörer i syfte att snabba upp och förenkla processerna och ge kunderna en bättre service.

När det gäller förslag **på längre sikt** föreslog utredningen, att CSNs ledning och personal tillsammans med utredningen inledde en diskussion om för- och nackdelar i några alternativa organisationsförslag, t.ex.

- en uppdelning av organisationen i två alternativt tre divisioner utgående från kund, t.ex. gymnasiestuderande, högskolestuderande och utlandsstuderande
- en uppdelning av organisationen i divisionerna återbetalning resp beviljning
- en överföring av delar av nuvarande verksamhet/uppgifter till annan organisation.

4 Åtgärder som vidtagits för att förbättra verksamheten sedan utredningens marsrapport

Utredningens marsrapport kom mitt under en period av kraftiga volymökningar, problem med handläggningstider mm och olika typer av motåtgärder från CSNs sida. Vår bedömning var då, att motåtgärderna inte räckte för att lösa krisen. Därav utredningens förslag om bl.a. en kraftig resursökning.

Regeringen förde i vårproposition och tilläggsproposition fram förslag om utökade resuser för CSN, i princip motsvarande utredningens förslag. Regeringen föreslog vidare att CSN från 1999 skulle få en permanent resursförstärkning med 95 Mkr, varav 75 Mkr i utökade anslag.

Under våren har statsmakterna vidare fattat två beslut, som fått konsekvenser för CSNs arbetsbörda. Det gäller dels ett beslut, att arbetslösa som nu studerar med det särskilda utbildningsbidraget skall ges möjlighet att fortsätta studera med samma bidrag ett andra år under hösten och våren 1999. Dels gäller det ett beslut om sommarkurser inom komvux för kunskapslyftets studenter. Båda dessa regelverk beslutades efter att ansökningarna till CSN kommit in, vilket medfört ökade kontakter med kunderna och svårigheter i ärendehandläggningen för CSN.

CSN har, trots dessa ökningar, under sommaren och tidig höst nått ett klart bättre resultat i flera avseenden.

Bidragande till detta är, enligt CSN, följande:

- Utveckling och trimning av teknologier, vilket medfört att IT-systemen har börjat fungera bättre som stöd för handläggarna. Vidare har andelen ärenden som hanteras helt automatiskt ökat. Samverkan och kontroller med myndigheter har också börjat fungera bättre (med undantag för arbetslöshetskassorna).
- Antalet manuella blanketter har minskat kraftigt i år jämfört med förra året. Förprintade blanketter används alltmer, vilket ökar möjligheten till automatisk hantering i senare led. Ett samarbete har vidare påbörjats mellan RFV, RSV, AMS och CSN avseende kund-

kontakter och självservice från kundernas sida. Informationskiosker prövas nu på flera ställen, bl.a. i Norrköping, Kalix och Borås

- Kompetensutveckling har medfört, dels att fler handläggare kan använda IT på ett bättre sätt i handläggningen, dels att fler handläggare nu har kompetens att handlägga åtminstone två olika bidrag.
- Supportstyrkorna, som inledningsvis 1997 endast fanns i Sundsvall, har utvidgats även till regionerna. Det innebär, att regionledningen själv bestämmer hur regionens supportstyrka skall användas. Det finns dock fortfarande kvar en central styrka, vars användning styrs från huvudkontoret. Supportstyrkorna genomgår nu kompetensutveckling i hantering av UBS, SVUXA, studieintyg samt brev inom återbetalningsområdet.
- Personalresursen har utökats med 108 tjänster varav merparten fördelats till regionerna. Regionerna har också tilldelats extra medel för korttidsanställningar motsvarande ca 40 tjänster.
- Telefontiden har utökats från två till tre timmar per dag. Inkommande samtal går till en regionväxel i varje region (istället för som tidigare till kontor), där kunden själv får knappa in sig på någon av fyra grupper som är specialister på vissa typer av frågor. Specialistgrupperna är sammanbundna via nationell ANCD[3] så att samtal efter en viss tids väntan går över till grupp vid annat kontor i landet.
- En specialisering och koncentration av utlandsverksamheten diskuteras bl.a. om att länderinrikta verksamheten, så att olika kontor blir specialister på vissa länder .
- Ledningen har fattat beslut om s k direkthandläggning vid kontoren. Det innebär, att ärenden, som inte behöver kompletteras, skall åtgärdas så snabbt som möjligt, dock senast inom en vecka. CSN skall omedelbart skicka meddelande till kunden om vad som hänt med ärendet.
- CSN har till regeringen fört fram förslag om förenkling av reglerna när det gäller behörighet, urval och beloppsberäkningar för UBS. Vidare har CSN föreslagit ändringar i reglerna för korttidsstudiestöd, för SVUXA och för studiemedel.
- CSN har påbörjat projektarbeten angående organisation och arbetssätt, utveckling av regelverk, vidareinformation, central posthantering mm. Detta sker vid sidan av en omfattande projektverksamhet för utveckling och anpassning av CSNs IT-system till år 2000.

[3] Automatic National Call Distribution

Sammanfattningsvis går flera av dessa åtgärder åtminstone delvis i den riktning, som utredningen föreslog. Det gäller förslagen om ökad specialisering, utökad kontakt med vidareinformatörer, användning av informationskiosker och förenkling av regler. Vissa av förändringarna tex ökningen av personalresursen har klart underlättats av att CSN fått ökade resurser.

CSNs ledning anser, att den kris som fanns i verksamheten under hösten -97 och våren -98 nu är åtminstone tillfälligt avvärjd.

5 CSNs mål

Sammanfattning:

- Behandlingstiden för beviljning av studiestöd har senaste halvåret genomgående förbättrats. Undantag gäller för UBS, där behandlingstiden fortsatt att öka under hela 1998 – främst av orsaker som CSN inte kan påverka.
- För studiemedel klaras målet om tre veckors behandlingstid – i det närmaste. Två av fem regioner klarar dock inte målet helt.
- För SVUX, SVUXA och UBS finns, enligt CSN, inget treveckorsmål. Den viktigaste orsaken är, att CSNs beroende av uppgifter från andra aktörer och från de studerande själva, gör att ett sådant mål, enligt CSN, blir meningslöst. Istället arbetar CSN med målet att den sökande skall få ett första besked (behöver ej vara slutligt belopp) snarast möjligt. Ett sådant första besked får 99 % inom tre veckor. Den totala tiden fram till slutligt belopp är dock genomsnittligt mycket längre för dessa stöd än för studiemedel. Endast 49 % resp 33 % av personer som söker SVUXA eller UBS får ett sådant beslut inom tre veckor.
- Det faktum att CSN använder olika mått vid sin redovisning av handläggningstiderna för olika studiestöd skapar lätt missförstånd bland externa aktörer, om inte måtten specificeras mycket tydligt.
- Andelen ärenden som måste kompletteras ökar för samtliga typer av stöd, vilket ökar handläggningstiden.
- För att klara den stora mängden beviljningsärenden, har CSN prioriterat handläggningen av dessa framför handläggning av studielån och hemutrustningslån. Det har bidagit till att man inte klarat målen för dessa sistnämnda ärenden.
- CSN har genom olika åtgärder förbättrat telefontillgängligheten avsevärt. Målet -80 % svar – uppnås dock inte än i alla regioner.
- Rättssäkerheten och likformigheten i handläggningen förefaller genomgående relativt hög, men exempel på brister i detta avseende har framförts till oss både av CSNs egen personal och av studerande

Utredningen föreslår

- att CSN i sin externa kommunikation om handläggningstider samtidigt redovisar både måttet på den totala och den interna handläggningstiden för resp stöd. Detta ger systemet av aktörer ett mått på hur de samfällt klarar av det gemensamma målet om kort handläggningstid. Det ger också CSN (och andra) information om CSNs egen del av den totala handläggningstiden.
- att målet för CSNs tillgänglighet på telefon bör vara, att minst 80 % av telefonanropen besvaras. Vi föreslår därutöver att telefontiden utökas, så att möjligheterna ökar för kunderna att nå CSN olika tider på dagen. Detta förefaller tekniskt och organisatoriskt genomförbart, utan några större uppoffringar för CSN.

CSN är, enligt sin instruktion (SFS 1996:502), central förvaltningsmyndighet för studiesociala frågor. CSN skall även fullgöra uppgifter enligt

- förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd, och
- förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar

De övergripande målen för CSN är, enligt prop 1997/98:1, att som förvaltningsmyndighet för studiesociala frågor

- följa upp och utvärdera studiestödssystemen,
- ta fram underlag och förslag för utveckling av det studiesociala området,
- på ett rationellt och ekonomiskt ansvarsfullt sätt svara för beviljning av studiestöd och för verksamheten med återbetalning av studielån,
- hantera ärenden så snabbt som möjligt med iakttagande av kravet på rättssäkerhet,
- bedriva sin verksamhet så att studerande och låntagare ges en, utifrån deras utgångspunkt, tillfredsställande service.

Enligt regleringsbrev för budgetåret 1998 (Regeringsbeslut 1997-12-18) är studiestödet

> "en viktig del av av utbildningspolitiken och skall bidra till att dess övergripande mål nås. Studiestödet skall verka rekryterande och därmed bidra till högt deltagande i utbildningen och ha en utjämnande verkan mellan individer och grupper inom befolkningen och därmed bidra till ökad social rättvisa".

Effektmålen för CSN är, enligt regleringsbrevet, att

- på ett rationellt och ekonomiskt ansvarsfullt sätt svara för beviljning av studiestöd och administration av återbetalning av studielån,
- effektivisera hanteringen av ärenden med iakttagande av kraven på likformighet och rättssäkerhet,
- verka kraftfullt för att information om studiestöden når alla berörda grupper i samhället.

Generella verksamhetsmål är

- vidmakthålla korta handläggningstider för alla typer av ärenden med beaktande av hög kvalitet, god service och till så låg kostnad som möjligt,
- utveckla kostnadseffektiviteten inom ADB-området samt fortsätta arbetet med att modernisera och effektivisera ADB-rutinerna,
- vidareutveckla myndighetens organisatoriska och administrativa funktioner, innefattande personalutveckling och jämställdhetskrav,
- tillgodose behovet av underlag för resultatuppföljning och utveckling inom området samt
- öka insatserna avseende uppföljning och utvärdering inom verksamhetsgrenarna.

I utredningens direktiv sägs att "det skall framgå, i vilken mån CSNs mål uppfylls vad gäller tillgänglighet för de studerande och andra". Det är också , enligt direktiven, av intresse att utredningen gör en bedömning av vilka krav som är rimliga att ställa. Tillgänglighetsmålet är således det enda mål som explicit nämns i direktiven. I övrigt förutsätts inte i direktiven att någon genomgång skall göras av i vilken utsträckning CSNs samtliga mål uppfylls.

Utredningen skall emellertid svara på frågan, "om de resurser som tilldelas myndigheten används på ett effektivt sätt ur både statsmakternas och de studerandes synvinkel".

En analys av om resurserna används effektivt förutsätter dock att måluppfyllelsen tas in i bilden. Vi har valt att lägga tyngdpunkten på en analys av hur styrning, planering, handläggningsrutiner mm påverkar måluppfyllelsen i vid mening. Vi gör då en genomgång av några indikatorer på måluppfyllelsen för CSNs olika huvudverksamheter i första hand beviljnings- men i någon mån även låneverkamheten.

5.1 Handläggningstider

5.1.1 Studiestöd

Vi konstaterade redan i delrapporten (bilaga 11), att CSN under en tid haft avsevärda problem att klara målet, att 80 % av ansökningarna skulle vara beslutade inom 3 veckor. Missnöjet var stort bland studenter och ett flertal tidningsartiklar behandlade under våren CSNs problem.

I rapporten diskuterades också tänkbara orsaker till dessa problem, bla den kraftiga ökningen av volymer, krångliga och dåligt harmonierade regelsystem, sena beslut mm.

Inför våren -98 gick CSNs ledning ut med direktiv om s k direkthandläggning av vuxenstudiestödsärenden. I styrdokumentet betonas inledningsvis, att direkthandläggning inte är detsamma som beslutshandläggning. Istället innebär det snabb kommunikation med den sökande, oavsett om kommunikationen resulterar i beslut, komplettering eller annan kommunikation. Åtgärden är, enligt CSN, till för att förbättra kvaliteten i servicen till den enskilde och att förhindra onödiga samtal och förfrågningar riktade till CSN.

Detta innebär dock, att CSN inte längre har något treveckorsmål för vuxenstudiestöden. Den viktigaste orsaken är, att CSNs beroende av uppgifter från andra aktörer och från de studerande själva gör, att ett sådant mål, enligt CSN, blir meningslöst. Istället arbetar CSN alltså med målet, att den sökande skall få ett första besked snarast möjligt. CSN redovisar då istället denna andel inom treveckorsintervallet.

Hur har då behandlingstiderna utvecklats?

Tabell 1 nedan och Tabell B1 i bilaga 6 visar hur tiderna utvecklats för studiemedel, vuxenstudiestödsärenden resp utlandsärenden.

Tabell 1
Andel ansökningar om studiemedel, som behandlats inom 3 veckor

-fördelning halvårsvis 1996-1998 (%)

		H1 96	H2 96	H1 97	H2 97	H1 98	H2 98
Studie-medel	< 3 veckor	80,60%	84,90%	75,20%	56,80%	68,90%	82,40%

Vi kan när det gäller studiemedel dra slutsatsen, att CSN fr o m första halvåret 97, hade en klar försämring i handläggningstiderna och inte klarade sitt uppsatta mål. Det ser dock ut, som om andra halvåret i år

skulle bli lyckosammare. Fram till v 36, dvs början av september, hade CSN *i genomsnitt* klarat 82 % inom uppsatt tid. CSN hävdar att denna andel knappast kan bli högre. Den s k LADOK-rutinen har nu blivit fullt utbyggd, vilket innebär att att CSN har bättre kontroll än tidigare över de studerandes meriter. Det medför dock att fler ärenden måste "kompletteras", dvs de kan inte handläggas innan meriterna har ökats.

En jämförelse för åren 97 och 98 av hur stor andel av de ännu icke beslutade ärendena, som är s k kompletteringsärenden en viss vecka, t.ex. v 30, visar att andelen var 19 % år 1997 och 72 % år 1998.

En regional jämförelse visar dock på stora skillnader i handläggningstider, vilket antyder att andelen 82 % för CSN som helhet möjligen inte skall ses som ett "tak"för måluppfyllelsen. Jämförelsen visar också, att alla regioner ännu inte når upp till målet för handläggningstiderna, även om situationen genomgående har förbättrats avsevärt jämfört med motsvarande tid förra året.

Tabell 2
Andel ansökningar om studiemedel, som inom resp region behandlats ionom tre veckor (målet är, att 80 % skall klaras inom denna tid)
– fördelning halvårsvis och fram t o m v38 1998 (%)

Region	H1 -87	H2 -97	H1 -98	H2 -98
Mellansvenska	53	66	78	76
Östra	82	70	78	83
Södra	58	47	62	72
Västra	77	42	66	83
Norra	87	84	84	90

När det gäller studiemedel för **utlandsstudier** är andelarna som handläggs inom 3 veckor betydligt lägre än för svenska studiemedel. Under -98 har det dock blivit en förbättring jämfört med föregående år.

Tabell 3
Andel ansökningar om studiemedel för utlandsstudier, som behandlats inom tre veckor

- fördelning halvårsvis 1996 -1998 (%)

Utland

		H1 96	H2 96	H1 97	H2 97	H1 98	H2 98
Utland	<3 veck.	50,50%	33,10%	47,30%	37,20%	53,90%	50,50%

Men det är fortfarande bara ca hälften av ansökningarna som behandlas inom 3 veckor och hela 34,6 % som tar mer än 1 månad att handlägga. Skillnaden i behandlingstid mellan svenska och utländska studiemedel kan, enligt CSN, huvudsakligen förklaras av att kompletteringarna, te x vad gäller meriter, tar längre tid. Det finns inga maskinella rutiner gentemot skolorna (13 000 olika skolor) utomlands. Bara postgången kan ta 2 veckor.

Enligt CSN torde det vara svårt att väsentligt öka andelen som behandlas inom tre veckor, så länge prestationskraven för fortsatt studiestöd ser ut som de gör idag. Vissa förbättringar torde man dock kunna åstadkomma genom en annorlunda arbetsfördelning och förbättrad produktivitet inom vissa regioner.

Andelen av icke-beslutade ärenden, som var kompletteringsärenden v 30 var 34 % år 1997 och 52 % år 1998, alltså en klar ökning i år.

Även här är skillnaderna stora mellan regioner.

Tabell 4
Andel ansökningar om SVUX, SVUXA och UBS, som behandlats inom tre veckor[4]
– fördelning halvårsvis 1996 - 1998

		H1 96	H2 96	H1 97	H2 97	H1 98	H2 98
SVUX	<3 veck.	99,00%	98,50%	93,60%	97,70%	94,50%	98,50%
SVUXA	"	50,10%	58,60%	50,40%	36,50%	43,20%	48,80%
UBS	"			77,70%	44,30%	46,70%	33,10%

Som vi tidigare nämnt, har CSN idag inget treveckors*mål* för vuxenstudiestöden. CSNs tabell ovan redovisar trots detta två olika treveckorsmått. För SVUX visas den andel av kunderna, som inom tre veckor fått någon form av besked. För SVUXA och UBS visas den andel, som fått ett slutligt beslut inom tre veckor.

Av tabellen framgår att nästan 100 % av SVUX-ärendena klaras inom 3-veckor. Men man bör här notera att tiden inte mäts på samma sätt som för SVUXA och UBS i samma tabell.

När det gäller SVUXA och UBS[5], talar man om total tid, inte bara tiden fram till första kommunikation. Endast 1/3 av UBS-ärendena och ca 1/2 av SVUXA-ärendena behandlas då inom 3 veckor andra halvåret -98. Andelen är kraftigt sjunkande för UBS, medan den för SVUXA har förbättrats något jämfört med förra hösten.

[4] Källa: CSN. Observera att siffrorna för SVUX inte är jämförbara med SVUXA och UBS pga av mätmetoden.

[5] SVUXA och UBS omfattar 5 ggr så många bidragstagare som SVUX

Tabellen är illustrativ, eftersom den visar vilken skillnad de olika måtten ger. Vi finner CSNs ståndpunkt rimlig, att man inte kan ha ett treveckorsmål för sådana stöd, som av olika skäl omöjligen kan hanteras inom tre veckor. Men vi har intrycket, att CSN ofta är alltför otydliga i sina beskrivningar utåt av vad olika mått eller redovisningar egentligen säger.

CSNs ledning skriver t.ex. i ett brev till utredningen (1998-07-31) på följande sätt:

> "För studiemedel har vi en handläggning som inte någon gång under året har överstigit en vecka"....
>
> "För vuxenstudiestöden, och då framför allt UBS, ser det också väldigt bra ut. Det betyder att vi i princip har klarat treveckorsgränsen och vid flertalet kontor legat en bra bit under den gränsen.... Några kontor tangerar treveckorsgränsen...."

Vi menar, tvärtemot vad CSNs ledning hävdar, att tabell 1 och 2 visar, att det finns en betydlig andel första halvåret och även det andra halvåret som inte klarat målet om tre veckor – än mindre 1 vecka (såvida CSNs ledning inte avser tid fram till första kommunicering även för studiemedel).

För vuxenstudiestöden har CSN inte ett treveckorsmål, men hänvisar ändå till att man klarar "treveckorsgränsen". Det man klarar är då troligen, att kommunicera den sökande om läget i ärendet. Detta skall man, enligt CSN i normalfallet klara inom en vecka. Varför man ändå redovisar en treveckorsgräns är svårt att förstå.

De skillnader som finns i tabell 3 mellan SVUX och de andra stöden är alltså fiktiv. När det gäller vuxenstöden generellt, och i synnerhet UBS, är de totala behandlingstiderna, som framgår av tabellen långa.

En jämförelse av hur olika regioner och kontor klarar behandlingstiderna visar, att variationerna är betydande mellan regioner och kontor.

Tabell 5
Andel inom resp region som klarat ansökningar om UBS inom 3 veckor
– fördelning halvårsvis från 1997 t o m -v38 1998

Region	H1 -97	H2 -97	H1 -98	H2 -98
Mellansvenska	46	47	30	73
Östra	79	42	55	51
Södra	76	41	43	26
Västra	78	36	28	27
Norra	92	62	76	63

En mer detaljerad beskrivning av handläggningsprocessen för vuxenstudiestödsärendena och orsakerna till att det tar lång tid ges i kapitel 6.

Tabell 6
Andel inom resp region som klarat ansökningar om SVUXA inom tre veckor
– fördelning halvårsvis från 1997 t o m v38 1998

Region	H1 -97	H2 -97	H1 -98	H2 -98
Mellansvenska	39	44	48	52
Östra	49	40	59	61
Södra	37	23	31	33
Västra	54	37	40	51
Norra	66	43	50	68

5.1.2 Hemutrustninglån (HUT)

Målet för beviljningsärenden har varit en vecka fram till beslut, vilket man också klarat. Medelvärdet för behandlingstid fram till beslut är 2–3 dagar. Utbetalningarna tar emellertid alltid längre tid. Låntagarna skall först underteckna ett skuldebrev (eller en lånebekräftelse för den som inte kan läsa och skriva). Genomsnittlig behandlingstid var 17 dagar under 1997 och 18 dagar under första halvåret 1998.

När det gäller tiderna för återbetalningsärenden, är målet för anstånd och eftergift 3 veckor, uppsägningar 6 veckor, taxeringskontroll 5 veckor och övrigt 4 veckor. Under den brådaste tiden i februari – maj, då 50 % av alla anståndsärenden kommer in, överskrider man den dubbla behandlingstiden för främst anståndsärenden. Skälet till det är, att mer än 50 % av anståndsärendena kommer in under den tiden. Anstånd söks för ett kalenderår i taget. Under samma tid har enheten två stora kvartalsaviseringar och en taxeringskontroll. Behandlingstiderna påverkas också, som kommunicerande kärl av telefonbelastningen .

Personalen vid enheten för invandrarstöd, som arbetar med HUT-lånen, har under bråda perioder i beviljningen av studiestöd fått hjälpa till med handläggningen av de senare. Studiestöden har alltså prioriterats framför HUT-verksamheten. Detta kan ha bidragit till de ganska långa köer för behandling av anståndsärenden, som nämndes ovan. Under året har också övergången till bankgiro orsakat mycket svåra problem inom HUT-verksamheten, eftersom denna "kundgrupp" i mycket liten utsträckning har bankgiro. Antalet samtal, brev och krångel har pga detta lett till ökade handläggningstider.

5.1.3 Återbetalningsverksamheten

Enligt CSNs årsredovisning har målen för behandlingstiderna, i allt väsentligt kunnat hållas inom uppsatta mål. Vissa problem har det periodvis varit med inkommande brev.

Målen är, att ansökningar om anstånd skall besvaras inom tre veckor, avskrivningar inom tre månader och brev inom en vecka. CSN tar betalt för sina tjänster från låntagarna, vilket motiverar att dessa bör få god service vid sina kontakter med CSN.

Det förefaller dock, som om låneverksamheten kommit i andra hand jämfört med beviljningsverksamheten. Den senare är mer synlig och får snabba och ljudliga konsekvenser, om systemet inte fungerar. I det trängda läge, som CSN befunnit sig, har alla krafter koncentrerats på att få beviljningsverksamheten att fungera. Det har blivit något av en ödesfråga för CSN. Handläggare av lån har då i vissa fall tvingats hjälpa till även med beviljning.

Om tiderna för behandling av låneärenden ökar, kan följden bli en större mängd telefonsamtal och brev. Om ett ärende sedan inte hinner klaras på telefon, riskerar det att resultera i brev istället. Och brev tar mycket längre tid att handlägga. Det betyder, att en kraftig prioritering av beviljningskunder, i sin tur kan leda till fler missnöjda lånekunder.

CSNs prioritering är fullt begriplig, men har alltså i vissa fall lett till sådana negativa konsekvenser. Hur prioriteringar skall göras vid olika tidpunkter, kan behöva diskuteras mer från kontor till kontor.

Bidragande till CSNs problem på lånesidan har även varit att internetbetalningar under året fått så stor omfattning. Vidare har bankernas rutiner för överföring från bank till mottagare inte fungerat bra.

5.2 Att mäta handläggningstid

CSNs handläggningstider/behandlingstider har liksom tillgängligheten blivit något av nyckelfrågor för myndigheten de senaste åren. Om målen inte uppfylls blir missnöjet bland CSNs "kunder" omedelbart synligt. Eftersom studiestödet har en så central betydelse för de studerandes möjligheter att överhuvudtaget ägna sig åt studier, är det oundgängligt, att studiestödet är förutsägbart och utgår i tid då den studerande skall börja sina studier. Det bör dock påpekas, att de problem som har uppstått med tiderna till största delen beror på faktorer som CSN inte kan råda över.

Hur skall man då mäta om studiestödet handläggs tillräckligt snabbt?

Handläggningstid brukar normalt räknas som den tid det tar, från att ett ärende har kommit in till myndigheten och till att ett beslut är fattat och den enskilde meddelats beslutet. CSN kallar detta *behandlingstid*. Tekniskt mäts den genom att man räknar fram tiden mellan ankomstregistrering och beslutsregistrering i CSNs datasystem. Behandlingstiden innefattar också tid för eventuella kompletteringar.

Med *handläggningstid* avser CSN istället den tid som går åt för enbart den interna handläggningen, alltså exkl kompletteringar och andra väntetider. Enligt CSN är det denna tid man avser, när man säger att ett vuxenstudiestödsärende är tre gånger tyngre än ett studiemedelsärende. För handläggningstid internt gäller det s k målet "direkthandläggning", vilket i praktiken brukar betyda handläggning inom en vecka. CSN redovisar dock, som vi tidigare nämnt, även en treveckorsgräns för sin handläggningstid. Om tiden överskrider 3 veckor för ärenden som inte behöver kompletteras, är det inte acceptabelt.

Enligt vår uppfattning är båda måtten relevanta. Det är emellertid viktigt att CSN inte använder måtten utan att tydligt ange, vad man avser. Risken finns annars, att läsaren drar felaktiga slutsatser av de redovisade siffrorna. Risken finns också att det skapar osäkerhet om CSNs trovärdighet.

Utredningen föreslår,

- att CSN i sin externa kommunikaton av handläggnings- och behandlingstider, så långt möjligt försöker redovisa båda dessa samtidigt. Detta skulle dels ge systemet av aktörer information om hur man samfällt klarar det gemensamma åtagandet, dels ge CSN och andra nödvändig information om CSNs egen del av den totala handläggningstiden. När detta inte är lämpligt eller möjligt, är det viktigt att CSN tydligt anger vilket av måtten man avser vid varje tillfälle.
- att regeringen i regleringsbrev förtydligar hur återrapporteringen av målen skall ske, t.ex. att både total och intern handläggningstid skall anges.

5.3 Tillgänglighet på telefon

CSN har som mål, att 80 % av telefonanropen skall besvaras. Från och med 1997 började CSN få ökade problem med att klara telefontillgängligheten.

Av totalt 1,4 miljoner påringningar hade endast hälften besvarats under 1997.

Även om genomsnittssiffror över besvarade samtal av dem som *inkommit* till telefonväxel inte såg särskilt alarmerande ut, visade det sig att vissa kontor under våren hade stora problem att klara målen. Telefontiden för kunder var då två timmar. Under dessa timmar beordrades alla tillgängliga handläggare att svara i telefon.

Som vi redan nämnt, vidtog CSN i maj i år en rad åtgärder för att förbättra tillgängligheten. Dessa var

- utökning av telefontiden från två till tre timmar
- utökad bemanning i telefon
- 0771-nummer, vilket ger nya möjligheter att styra samtalen till specialiserade mottagningsgrupper.

I praktiken fungerar det så, att en person som ringer till ett kontor automatiskt kopplas över till ett gemensamt nummer i sin region. Vid hög belastning kan samtalet gå vidare till ett gemensamt riksnummer (ANCD) för vidarebefordran till en annan regions kontor. Vid svar uppmanas man att knappa in sig på någon av fyra möjliga köer: Universitet, Utland, Återbetalning eller Övrigt. Den som inte gör det, placeras automatiskt i "övrigt"-kön.

Om ingen i regionen kan besvara ett samtal inom rimlig tid kan det via riks-ACD[6] föras till en annan regions kontor. Kostnaden för kunden är alltid s k Sverige-taxa, dvs 50 öre per minut.

Supportgruppen i Sundsvall kan också ta samtal vid behov. Låneavdelningen och CSN-International samt HUT[7] har egna ACD-grupper. De två förstnämnda kan liksom supportgruppen också stödja riks-ACD inom sina områden.

En handläggare kan logga in sig på upp till tre ACD-grupper samtidigt, om han/hon har kompetens för detta. Alla är normalt inloggade på minst två grupper.

Åtgärderna förväntas sammantaget minska svarstiderna och öka kvaliteten i svaren till kunden.

Av tabellerna B2 och B3 i bilaga 7 framgår CSNs statistik över tillgängligheten från 1995 till 1998, samt för september 1998.

Utredningen har också anlitat SCB att göra en undersökning av telefontillgängligheten för vår räkning (Se bilaga 5). Resultaten från dessa båda källor visar, att CSN för närvarande klarar sin telefontillgänglighet, mätt i andelen besvarade samtal, bättre än förra halvåret. Fortfarande klarar dock två av de fem regionerna inte det uppsatta målet.

[6] ACD= Automatic Call Distribution, ANCD=National ACD

[7] HUT= Hemutrustningslån (handläggs av enheten för invandrarstöd)

Tabell 7
Tillgänglighet / genomsnitt för hela landet[8]

Svar direkt	25,5%
Svar -telefonkö	53,2%
Ingen köplats	15,7%
Upptaget	2,2%
Fel uppstått	3,4%

Sammanlagt har alltså 78,7 % fått svar, antingen direkt (25 %) eller efter att ha stått i telefonkö. Om målet är 80 %-ig svarsfrekvens så ligger CSN strax under detta enligt SCBs urvalsundersökning. Enligt CSNs egen statistik för september var svarsfrekvensen 67 %. CSNs beräkning bygger på samtliga samtal under september, medan utredningens bygger på ett urval om 1000 samtal. Enligt CSNs egen statistik klarar myndigheten alltså inte målet.

Tabell 8
Tillgänglighet (=svar)

fördelning per region

Mellansvenska	69,4%
Norra	88,2%
Södra	71,7%
Västra	84,9%
Östra	85,7%

Skillnader finns mellan regionerna. Mellansvenska och södra regionerna har vissa problem att klara tillgängligheten på telefon.

Tabell 9
Svarstid (väntetid i telefon)
fördelning per region

	Direkt	1–5	6–10	11–15	16–20	Ej svar
Mellansv	14,8%	38,5%	12,8%	2,0%	0,3%	30,6%
Norra	64,5%	23,7%	-	-	-	11,8%
Södra	16,0%	29,4%	21,9%	4,3%	-	28,3%
Västra	25%	44%	14,7%	1,3%	-	15,1%
Östra	26,3%	49,6%	8,3%	0,8%	0,8%	14,3%

Andelen direktsvar varierar stort mellan regionerna.

[8] De tabeller som presenteras här i texten är våra egna sammanfattningar av SCBs undersökning, som redovisas i bilaga 5.

Tabell 10
Svarstid (väntetid i telefon)
-fördelning per svarsgrupp

	Direkt	1–5	6–10	11–15	16–20	Ej svar
Universitet	25%	44%	9,0%	6%	1%	15%
Utland	30%	24%	19%	3%	1%	23%
Återbetalning	33%	38%	16%	1%	-	12%
Övrigt	23,9%	39,6%	11,6%	1,7%	-	23,3%

Det är lättast att komma fram direkt i köerna för återbetalning och universitet. I kön för "övrigt", där vuxenstudiestödsärendena ingår, är det svårast att få svar direkt. Personer som inte väljer någon av köerna placeras automatiskt i denna kö. Den omfattar alltså mycket fler samtal än övriga köer.

Sammanfattningsvis finner utredningen, att åtgärderna lett till ökad tillgänglighet för kunden. Vissa nackdelar finns dock kvar för kunden och för handläggarna i nuvarande sätt att organisera och tekniskt lösa tillgängligheten.

För kunden är nackdelen främst, att han/hon inte kan få kontakt med sitt eget kontor eller sin egen handläggare, annat än slumpvis. Om kunden tidigare haft kontakt med någon handläggare angående något ärende, går det inte att förvänta sig nya samtal med samma person. Många kunder försöker ändå med alla medel nå fram till "sin"handläggare via växel och direktnummer, något som är mycket svårt, eftersom handläggarna sitter upptagna i telefon. I denna mening upplever kunderna en kvalitetsbrist.

För handläggarna kan ovanstående också vara ett problem, i och med att kunden blir irriterad. Vidare kan det vara svårt att få tillgång till vissa handlingar, som någon annan handläggare har hos sig och som av någon anledning inte är inscannad. I princip skall det mesta dock vara inscannat. Ytterligare ett problem är, att handläggare vid ett kontor inte alltid kan göra nödvändiga kontroller av meriter i LADOK för elever, som går på högskola inom en annan region.. Detta kommer att åtgärdas genom införandet av det s k PING- systemet, som idag är färdigutvecklat, men ännu inte implementerat överallt.

Är målen rimliga idag?

I utredningens direktiv ställs frågan, om det är rimligt att begära att 80 % av samtalen skall besvaras med tanke på den stora anhopningen av ärenden som kommer in vid tex terminsstarter?

Utredningen har övervägt frågan och kommit fram till, att målet är rimligt.

Studiestödet är en förutsättning för att den studerande skall kunna bedriva sina studier. Möjligheten till kontakt med CSN för frågor måste därför vara mycket god.

Vi anser därför snarare, att nuvarande telefontid borde utökas, så att den bättre passar de studerandes varierande möjlighet att ringa. Den nuvarande tiden sammanfaller alltför mycket med vanlig undervisningstid. I och för sig har Datasvar och web ökat tillgängligheten till CSN dygnet runt, men fortfarande är trycket på telefonerna vid telefontid starkt. Det förefaller också vara fullt möjligt, att utöka tiden utan något allvarligt problem för CSNs övriga verksamhet, om man organiserar telefontiderna mer flexibelt över dagen. Det framgår av en undersökning, som Telia gjort på uppdrag av CSN.

Nuvarande korta telefontider bidrar till en onödig anhopning av samtal med åtföljande svårighet för vissa kontor att klara samtalen. Att skapa ett fungerande system för en så kort telefontid och med den stora mängd studerande som nu är aktuell, kräver både avancerad teknik och en hård disciplin i organisationen. En utökad tid och en mer flexibel organisation skulle troligen minska på dessa krav.

Vi menar vidare, att systemet istället måste bringas att fungera på ett sådant sätt, att behov att ringa inte uppstår i nuvarande omfattning. De förslag, som utredningen för fram om förenklade regler, bättre information redan i första ledet, dvs hos utbildningsanordnaren, förbättrade möjligheter till självbetjäning mm syftar till att minska trycket på telefonerna.

5.4 Kvalitet och information

Rättssäkerhet, likformighet och god service brukar ses som viktiga aspekter på kvalitet i handläggning. Kunden skall både få rätt bidrag/lån etc och bli behandlad på samma (goda) sätt oberoende av var i landet han eller hon har sin kontakt med organisationen.

Personalen vid CSN tar dessa kvalitetskriterier i handläggningen på stort allvar. Den kraftiga volymökningen med åtföljande svårigheter att klara handläggningstider och tillgänglighet har dock tydliggjort en motsättning inom organisationen i prioriteringen av smidighet och service å ena sidan och den s k 0-felsprincipen å den andra. Många har upplevt det som ett brott mot sin professionalitet att släppa igenom ärenden, som kanske kan innehålla fel. Personalen har också i vissa fall uttryckt farhågor om att användningen av de sk supportstyrkorna leder till ökade risker vad gäller kvaliteten i arbetet. Man har också farhågor om att

ökad produktivitet och snabbhet, samt konkurrensen mellan kontor kan minska kvaliteten i handläggningen.[9]

Statsmakternas starka betoning på besparingar och motverkande av fel och fusk kan också ha bidragit till, att en kontrollkultur blivit stark i organisationen. Samtidigt har servicemålen med korta handläggningstider och bra tillgänglighet också betonats av ledningen. Det verkar ha blivit ett olösligt dilemma för delar av personalen.

CSN har vid olika tillfällen fört fram förslag till departementet om förenklingar av regler för att bl.a. underlätta handläggningen och lösa detta dilemma. Departementet har dock, i avvaktan på beslut om nytt sammanhållet studiestöd, varit mycket återhållsamt med att ändra nuvarande regelsystem. Istället har CSN uppmanats att hantera handläggningen med "sunt förnuft". Det finns dock ett starkt motstånd bland CSNs personal, att själv tolka reglerna på ett friare sätt. Utifrån deras perspektiv finns det risk för att man kan bli JO-anmäld och fälld. Vidare minskar handläggning utifrån "sunt förnuft" likformigheten.

I verksamhetsplan för 1992 fastslogs att årliga kvalitetsuppföljningar skulle göras av kontorens handläggning. Orsaken var dels de ökade krav på redovisning som ställts på all statlig verksamhet, dels att myndigheten själv gav speciell prioritet åt rättssäkerheten och servicen i verksamheten. Även olika aspekter av den administrativa verksamheten ingick i genomgångarna. Det finns ett antal rapporter från dessa genomgångar mellan åren 1992–1997. Den typ av kvalitetsuppföljningar som rapporterna redovisar byggs nu in i en mera omfattande och systematisk internkontroll, som utvecklas med stöd av organisationens internrevision.

Alla chefer har fått minst tre dagars utbildning om kvalitetsarbete och har fått direktiv om att ta fram mätetal för att kunna mäta resultat inom sina verksamhetsområden. En särskild enhet har inrättats för att successivt mäta kvalitetsförbättringar på en övergripande nivå. Kvalitetsarbetet samordnas med internrevisionen och är direkt underställd generaldirektören.

Under den senaste femårsperioden har CSN förskjutit tyngdpunkten i kvalitetetsarbetet från slutkontroll till insatser för att förebygga fel. Man har successivt byggt upp kontrollprocesser gentemot andra myndigheter för att säkra att alla villkor för stöd är uppfyllda. Kontrollprocesserna har efterhand blivit allt mer automatiserade, vilket inneburit att myndigheten kunnat få information på ett både snabbare och säkrare

[9] Enligt CSNs ledning finns det inga belägg för att dessa farhågor är riktiga. Istället menar ledningen att de kontor som har de kortaste behandlingstiderna också har den bästa kvaliteten. Även supportsstyrkorna har, enligt ledningen, hög kvalitet i sitt arbete.

sätt. Idag överförs merparten av information om studieresultat, registreringar, antagningar mm elektroniskt från utbildningsanordnare till CSN. Detta har ökat säkerheten i informationen och kvaliteten i ovanstående bemärkelse. Det har också underlättat för de bidragssökande i den meningen, att de inte själva behöver införskaffa och leverera en mängd uppgifter till CSN.

Förebyggande kontroller har dock en tendens att förlänga handläggningstiderna. Särskilt påtagligt har detta varit, innan de IT-baserade kontrollerna mot andra myndigheter fungerat rent tekeniskt. Detta har dock efterhand förbättrats och fungerar för närvarande relativt väl, bortsett från A-kassan.

Utredningen har inte gjort någon systematisk genomgång av kvaliteten i CSNs arbete. Vi vill ändå föra fram några exempel på brister i kvaliteten, som på olika sätt framförts till oss i våra intervjuer med personal och studerande, i vår genomgång av JO-anmälningar och i brev till departementet och utredningen.

Utredningen har gjort en genomgång av de 50 anmälningar som lämnats till JO under 1997 och jan–maj 1998. Anmälningarna innehåller 95 olika kritikpunkter. 31 % av anmälningarna rör regler och rutiner kring återbetalning, 17 % påtalar långsam handläggning, 9 % otillgänglighet, 8 % bristande information, 7 % vardera dåligt bemötande, underlåten kommunikation, ej överensstämmelse med förvaltningslagen. Endast i några av dessa fall har JO uttalat kritik .

Vi kommenterar i andra avsnitt i rapporten problemen med regler, rutiner, handläggningstid och tillgänglighet. Utöver detta vill vi här kort kommentera CSNs information och informationsmaterial.Vi kan utifrån de olika källor vi nämnde ovan dra slutsatsen att informationen till studerande inte alltid har fungerat tillfredsställande. Detta framkommer både i brev från studentkårer vid flera högskolor och från folkhögskolestuderande m fl. De studerande menar, att det är svårt att komma fram och få information, att informationen inte är lika till alla mm. Klagomålen rör då oftast information som erhållits muntligen i kontakten med CSNs personal. Men förslag har också förts fram till utredningen från studenter om möjligheter till förbättringar av blanketter och informationsmaterial.

CSN har ett omfattande broschyrmaterial för sina olika typer av stöd. Materialet är också delvis översatt till andra språk. Vidare finns stora möjligheter för kunder att betjäna sig själva med information och blanketter via internet. CSNs hemsidor är mycket informativa.

För att förbättra information och blanketter arbetar CSN också med sådana förbättringar. Man har t.ex. "testpaneler", som består av studerande och vidareinformatörer vid framtagning av blanketter och visst övrigt informtionsmaterial. CSN har också i stor utsträckning försökt

att gå över till förtryckta ansökningsblanketter, där personuppgifter mm redan är ifyllda, då blanketten skickas till den bidragssökande. Detta, för att minska möjliga fel och därmed snabba upp handläggningstiden.

Några kvalitetsmått på information och informationsmaterial finns inte. Enligt utredningens bedömning, måste kvaliteten på CSNs informationsmaterial ändå betecknas som hög, liksom deras vägar att föra ut informationen. Informationsvägar är förutom direktinformation via reception, telefon, brev och besök vid skolor i samband med terminsstarter, även information via s k vidareinformatörer vid skolor mm, datasvar och internet. Informationen har också intensifierats genom att CSN infört s k direkthandläggning, som bl.a. innebär att kunderna skall informeras så fort som möjligt om CSNs åtgärd i ärendet. Att man ändå inte når ut tillräckligt är ett faktum, men måste ställas i relation till uppgiftens svårighetsgrad och kostnaderna för att lösa den helt.

Ett av huvudproblemen ligger i den närmast omöjliga uppgiften att framställa ett enkelt pedagogiskt material som beskriver ett omåttligt komplicerat regelsystem. Detta kan svårligen lösas med mindre än att regelsystemet förenklas.

Ett annat problem är att de bidragssökande ser så olika ut och att detta kräver både olika informationsvägar och olika utformning på informationen. Andelen invandrare är stor, vilket givetvis leder till problem vid läsning av blanketter och informationsmaterial.

Utredningens slutsats om rättssäkerhet, likformighet och kvalitet

- Rättssäkerhet och likformighet i handläggningen förefaller genomgående relativt hög. Indikationer på problem har dock framkommit i intervjuer bl.a. när det gäller stöden för utlandsstudier.
- kvaliten i den muntligt överförda informationen har haft brister, men klagomålen förefaller att minska.
- kvaliteten i CSNs informationsmaterial och informationssystem är genomgående hög , men kan i delar förbättras ytterligare
- de viktigaste vägarna att förbättra informationen för CSNs mycket olika kundgrupper är, att de aktörer, som finns på skolor och arbetsförmedlingar, hjälper till med viss personlig vägledning. CSN har en alltför liten organisation för att ensamt kunna möta de de bidragssökandes informationsbehov.
- CSN har idag ett avancerat kontrollsystem och präglas i hög grad av en kontrollkultur. Denna kommer i konflikt med en samtidigt existerande servicekultur. Statsmakternas starka betoning av sparsamhet med statens medel, motverkande av fusk och fel, har dock förstärkt kontrollkulturen. Detta har medfört att pengar sparats för statskassan. Men under det starka volymtryck och den tidspress som rått i organisationen har det inte gått att klara både kontroll och service på

ett bra sätt. Personalen har tidvis ställts inför ett olösligt dilemma. Och studenterna har under året klagat på CSNs service. Det förefaller som om servicen snarare än kontrollerna kommit på mellanhand. Vidare har personalen fått "ta stryk" i form av missnöjda kunder, kritik i tidningar mm.

6 Handläggning av vuxenstudiestödsärenden

Sammanfattning

Behandlingstiden är lång för ärenden inom denna ärendegrupp. Utredningen har därför kartlagt handläggningsprocessen i syfte att identifiera flaskhalsar och andra faktorer, som förlänger denna tid.

- Ett komplicerat regelverk och ett komplicerat besluts- och kontrollsystem med många aktörer inblandade är den viktigaste orsaken till lång handläggningstid. De passiva momenten i handläggningen blir därigenom många och svarar för huvuddelen av den totala genomloppstiden.
- Merparten av problemen i de olika faserna i handläggningsprocessen beror på externa faktorer, som CSN inte kan lastas för. En del beror också på interna faktorer inom myndigheten.
- Bland de externa faktorerna kan förutom regelverken särskilt nämnas
  - mängden av onödiga och ofullständiga ansökningar
  - problem med andra aktörers information till de bidragssökande
  - beroendet av uppgifter från A-kassor
- Bland de interna faktorerna kan nämnas
  - brister i informationsrutinerna (till handläggarna) angående regler och tolkning
  - rutiner i handläggningen som i vissa fall strider mot centrala direktiv
  - problem med blanketter
  - brist på tid och personal för att arbeta med information utåt
  - omständlig hantering av studieintyg

Utredningen har tillsammans med handläggare på CSN uppskattat den tidsåtgång och de kostnader, som några av dessa externa och interna faktorer medför. Vi kallar dem här "kvalitetsbristkostnader". De uppgår till ca 70 årsarbetskrafter (åa).

Kostnaden kan uppskattas till mellan 25–30 Mkr för personal. Därtill kommer en portokostnad om ca 8 Mkr .

Utredningen föreslår att CSN

- förenklar ärendehanteringen genom att
  - arbeta för en ytterligare utbyggd komvuxrutin
  - förenkla hanteringen med studieintygen
  - inrätta en särskild telefonlinje mellan handläggare vid kontoren och a-kassorna
- förbättrar de interna rutinerna gällande information om nya regler mm.
- skapar bättre förutsättningar för kontoren att lära av varandra när det gäller rutiner i handläggning, informationsarbete mm. Inled ett arbete på flera plan i organisationen för att omvandla CSN till en lärande istället för konkurrerande organisation.
- ökar utbildningen av vidareinformatörer i syfte att successivt förbättra inkommande ansökningar och minska antalet felaktiga, ofullständiga och onödiga ansökningar. Även informationen direkt till de studerande kan förbättras i vissa avseenden.

CSN har i skrivelser till regeringen föreslagit förenklingar i regelverken för vuxenstudiestöden.Utredningen finner CSNs förslag i skrivelse 1998-02-27 mycket välmotiverade. Med hänsyn till de stora effekter som förenklingar av regelverket ger för CSNs förutsättningar att arbeta effektivt, stöder utredningen helt CSN i det som framförs i skrivelsen.

Utredningen föreslår

- att CSNs förslag (alt 1) genomförs snarast möjligt ,vad gäller förordningen 1996:1654, 6§, 9§, 10§ 17§,18§,19§ och SsL1973:349, 4 kap 8§ angående behörighet, urval och beloppsberäkning och 5 kap 6§ angående Korttidsstudiestöd (KST). Förslagen rör områden som ligger utanför studiestödsutredningens förslag.

Som tidigare framgått har CSN under senare tid fått väsentligt utökade arbetsuppgifter. Inte minst de nya studiestödsformerna inom vuxenutbildningsområdet har lett till kraftiga volymökningar. Inom denna ärendegrupp utgör ett komplext regelverk och CSNs beroende av andra organisationer grundläggande orsaker till att den totala behandlingstiden i många fall blivit avsevärt längre än för t.ex. studiemedel.

CSN har inte för denna ärende grupp, som för övriga, målet att klara 80 % av ansökningarna inom 3 veckor. Istället har CSN, som vi tidigare nämnt, gått över till sk direkthandläggning (ett mått som innebär att

99 % av ärendena klaras inom tre veckor). Om man ser det hela ur kundens perspektiv och ändå mäter den totala handläggningstiden fram till slutligt beslut(oberoende av om ärendet fördröjs hos CSN eller hos någon annan), är andelen som kan få ett sådant beslut inom en treveckorsgräns 33 % resp 48 % för UBS resp SVUXA.

Inom ramen för regeringsuppdraget har därför en särskild studie genomförts av vuxenstudiestödsärendena[10] Denna studie har inriktats mot att kartlägga och analysera de tre ärendeslagen:

- Särskilt utbildningsbidrag (UBS),
- Särskilt vuxenstudiestöd (SVUX) samt
- Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (SVUXA).

För att få studiestöd måste den sökande lämna in ansökan på CSNs blanketter. Vidare måste den sökande normalt också styrka att han/hon har bedrivit studierna, innan CSN betalar ut något stöd. Stödet betalas ut i efterskott den 27:e i varje månad.

Kartläggningen har särskilt inriktats på att studera de regler som styr handläggningen av vuxenstudiestödsärenden, samt hur ärendena handläggs från det att ansökan om studiestöd kommer in till CSN och fram till utbetalning. Syftet med kartläggningen har varit att identifiera flaskhalsar och andra faktorer som leder till att handläggningen drar ut på tiden.

6.1 Genomförande av undersökningen.

Flera undersökningar av myndigheters ärendehandläggning har visat, att den faktiska handläggningstiden, dvs den tid då ärendet är föremål för aktiv bearbetning, är mycket kort i förhållande till den totala genomloppstiden. Ärendet ligger ofta och väntar i olika köer och balanser. Åtgärder som kortar den passiva tiden ger därför alltid mycket stor effekt på den totala genomloppstiden, dvs kundens väntetid, jämfört med åtgärder, som endast syftar till att korta den aktiva tiden. Kartläggningsarbetet har bedrivits stegvis och på följande sätt.

I ett första steg har rutinerna i handläggningsprocessen för UBS, SVUX och SVUXA kartlagts och beskrivits i form av processkartor. Dessa kartor redovisas i bilaga 12.

Kartorna visar hela handläggningsprocessen från det att den sökande lämnar in ansökan och ända fram till dess att studiestödet betalas ut till honom/henne. I den vänstra kolumnen på processkartan framgår

[10] Studien har genomförts av Bo Anderson vid BDO-Consulting group.

vilka aktörer som medverkar i processen. Hela processen har sedan kartlagts i kronologisk ordning, så att samtliga aktiviteter (stationer) och händelser som handläggningen innefattar har medräknats.

Dessa kartor utarbetades i ett första steg tillsammans med ledningen och personalen vid lokalkontoret i Stockholm. Processkartorna har därefter stämts av och diskuterats med personal såväl vid lokalkontoren i Eskilstuna, Gävle och Göteborg som vid CSN i Sundsvall.

I nästa steg har olika tidsmoment i handläggningen kartlagts och personalen har gjort tidsuppskattningar. Samtidigt har flaskhalsar och andra omständigheter som orsakar liggtider och väntesituationer i handläggningsprocessen klarlagts och diskuterats.

Därefter har, med hjälp av personalens uppskattningar, den totala genomloppstiden för ett normalärende delats upp i s k aktiv och passiv handläggningstid. Slutligen har kostnadsberäkningar gjorts av de moment ("strulet") i handläggningen som inte ansetts skapa något mervärde. Hit hör t.ex. arbetet med att inhämta kompletterande uppgifter, svara på frågor föranledda av långa handläggningstider etc. Dessa beräkningar av "kvalitetsbristkostnader" har också tagits fram tillsammans med handläggare som fått uppskatta tidsåtgången för dessa s k icke värdeskapande aktiviteter.

6.2 Resultat av kartläggningen

Processkartan i bilaga 12 visar, hur handläggningen sker av ansökningar av särskilt utbildningsbidrag (UBS), särskilt vuxenstudiestöd (SVUX) och särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (SVUXA). Handläggningen sker i huvudsak på samma sätt vid samtliga lokalkontor som studerats och bör, enligt vad personalen framfört, i princip vara lika även vid CSNs övriga lokalkontor. Kontorens handläggningstider skiljer sig dock. Skillnaderna kommenteras längre fram i texten.

6.2.1 Ärendevolymer

Den relativa fördelningen mellan olika typer av ärenden är tämligen lika mellan kontoren. UBS svarar för 70–80 %, SVUX för 10–15 % och SVUXA för 10–15 %. Stockholmskontoret verkar ha en något högre andel ärenden av SVUX och SVUXA jämfört med övriga kontor, vilket dock knappast kan förklara skillnader i handläggningstid.

Ärendemängden på de olika lokalkontoren påverkas dels av inströmningen av ärenden, dels av beslut i den operativa ledningsgruppen om omfördelning av ärenden mellan kontor. Omfördelningen styrs i

hög grad av vilka balanser respektive kontor har. Det har konstaterats att t.ex. kontoret i Eskilstuna tilldelas en större andel ärenden per handläggare än t.ex. Stockholmskontoret. Antalet handlagda ärenden per handläggare och år är därför 650–700 fler vid Eskilstunakontoret än vid Stockholmskontoret.

De olika faserna i handläggningen är utmärkta på processkartorna och innefattar momenten;

Tillflöde--> Initiering --> Beviljning--> Villkorsprövning--> Utbetalning-->

Vad dessa moment innebär och hur ansökan handläggs längs arbetsflödet kommenteras i det följande, liksom skillnader mellan kontoren.

6.2.2 Tillflöde

Tillströmningen av ansökningar kännetecknas av två toppar under året. Dessa äger rum omkring tidpunkten för senaste ansökningsdatum för vårens respektive höstens kurser, den 15 juni respektive 15 november. Att klara toppen under november månad är, enligt personalen, ett större problem med anledning av förestående julhelg.

Vid ansökan om vuxenstudiestöd måste de sökande använda de blanketter som CSN tagit fram. Det är ofta svårt för dem att hitta rätt blankett och att få information om vilket stöd som är relevant i det enskilda fallet. Sökanden vänder sig ofta till något av CSNs lokalkontor för att rekvirera blanketter. Detta tar tid och resurser i anspråk från CSNs sida för att ta emot samtal, hämta blanketter och skicka iväg dem.

CSN är därför beroende av att utbildningsanordnarna och arbetsförmedlingarna ger rätt information och kan bistå med de blanketter som de sökande måste använda sig av.Varken utbildningsanordnarna eller arbetsförmedlingarna förefaller idag ha tillräckliga resurser för att tillhandahålla detta.

Ständiga förändringar i regelsystemen gör att gamla blanketter finns i omlopp, vilket ställer till problem och merarbete för inblandade parter. Ändrade regler och nya stödformer leder till fler och fler frågor från utbildningsanordnarna och arbetsförmedlingarna, vilket också tar CSNs resurser i anspråk. Det har vidare framkommit, att lokalkontoren vid några tillfällen fått information om ändringar i regler senare än utbildningsanordnarna. Detta har naturligtvis ställt till problem och förvirring inte bara hos personalen vid CSN utan även för sökanden.

6.2.3 Initieringsfasen

De aktörer som i huvudsak omfattas av denna fas är sökanden, handläggare vid CSN, AF/AMS, olika utbildningsanordnare och arbetsgivaren. Det handlar här främst om att förse sökanden med rätt information och blanketter.

För att förbättra informationen mellan komvux och CSN har en särskild datoriserad rutin för överföring av information skapats; den s k komvux-rutinen. Den implementeras nu vid flera kontor. Vid kontoret i Göteborg används den i 90 % av alla vuxenstudiestödsärenden medan motsvarande andel för Stockholm är ca 1 % och för Eskilstuna respektive Gävle ca 15 %. Komvuxrutinen har markerats särskilt på processkartan (bilaga 12).

Rutinen sparar en hel del tid och därmed resurser initialt i handläggningen. Rutinen innebär, att uppgifter om studier och resultat överförs via fil när den sökande blivit antagen till resp kurser. Processen på CSN med prövning och beviljning kan fullföljas och beslut skickas ut då uppgifterna kommit från komvux.

Informationen och rapporteringen från utbildningsanordnarna har visat sig vara ett stort problem för CSN. Rapporteringen är ofta ofullständig och behäftad med felaktigheter. En förklaring är, att kommunerna upphandlar utbildningsplatser från flera olika håll. Antalet utbildningsanordnare tenderar dessutom att öka mer och mer efterhand som antalet kurser och utbildningar ökar. Vissa utbildningsanordnare har inte vana från tidigare liknande arbete och rapportering, vilket medför att CSN måste ge information och rådgivning, för att få felaktigheter rättade.

CSN har haft svårt att få klara besked om när utbildningar kommer att starta, eftersom starten är beroende av antalet anmälningar. Först när deltagarantalet är tillräckligt stort kan besked lämnas av utbildningsanordnaren. Detta skapar naturligtvis problem med ansökningstider och beviljning av studiestöd för både sökande och CSN och bidrar till förlängda handläggningstider.

Det har även konstaterats, att ett stort antal onödiga ansökningar om vuxenstudiestöd kommer in till CSN. Det beror på, att de studerande för att vara på säkra sidan samtidigt ansöker om UBS, SVUX och SVUXA. Stockholmskontoret beslutade under hösten 1997 om avslag direkt på ca 40 % av inkomna ansökningar pga av detta skäl. I Eskilstuna är den siffran betydligt lägre, medan den är ca 30 % i Gävle.

6.2.4 Beviljningsfasen

Denna fas svarar för den största tidsåtgången i handläggningen. Den totala handläggningstiden har visat sig variera mellan två till sex veckor.

Under denna fas börjar arbetet med den egentliga handläggningen. Vid Stockholmskontoret ägnas mycket tid åt att först inhämta kompletterande uppgifter på grund av ofullständiga ansökningshandlingar. Stockholmskontoret har en större andel av ofullständiga ansökningar än de övriga studerade lokalkontoren. Enligt de grova uppskattningar som gjorts tillsammans med personalen är andelen i Stockholm 40 %, medan den är 25 % vid Eskilstunakontoret och för kontoren i Gävle och Göteborg mellan 25–30 %. Arbetet med att inhämta kompletteringar har dokumenterats på flödesschemat.

Det framgår av detta, vad kompletteringen avser och vilka aktörer som lämnar begärda uppgifter. Det som skiljer kontoren åt med avseende på kompletteringsinhämtandet är i huvudsak, att vissa har tillgång till komvuxrutinen. För de studerande som tillhör "komvuxrutinskolor" behöver ärenden inte kompletteras, utan skolorna aviserar löpande CSN om basuppgifter och ändringar. 90 % av alla förfrågningar rör sådana uppgifter.

Kontoren i Eskilstuna och Gävle utnyttjar vidare i större utsträckning en snabbare "fil", då ansökan inte behöver villkorsprövas, än vad som sker i Stockholm och Göteborg (se markering på processkartan). I Stockholm och Göteborg passerar ca 5 % av samtliga ärenden denna "snabbfil", medan motsvarande siffror för Eskilstuna och Gävle har uppskattats till 10 % resp 9 %. I de fall denna snabbare handläggningsväg kan tillämpas görs resursbesparingar och tidsvinster i handläggningen.

Personalen vid de olika kontoren har haft något olika rutiner i denna fas. Vid vissa kontor har man arbetat efter principen, att alla tillgängliga uppgifter lagts in i samband med ankomstregistreringen. Ev kompletterande uppgifter har senare kunnat föras in av en annan handläggare, utan att denne kontrollerar alla tidigare uppgifter i ärendet. Vid andra kontor har den handläggare som fört in kompletteringen även kontrollerat tidigare inlagda uppgifter i ärendet. Han/hon måste då gå igenom hela ärendet en gång till för att se till att allt är rätt. Detta är givetvis mer tidsödande. Orsaken kan vara att man av något skäl inte litar på att de tidigare uppgifterna är korrekta. Ett sådant förfaringssätt kan givetvis vara motiverat om den tidigare handläggaren t.ex. är oerfaren, men är annars onödigt kontrollerande, enligt vår uppfattning.

6.2.5 Villkorsprövningsfasen

Tidsåtgången för denna fas ligger delvis utanför CSNs påverkan. Den totala genomloppstiden varierar i denna fas från en dag till i vissa fall betydligt över fyra veckor.

I denna del av handläggningen är kontakterna med arbetslöshetskassorna särskilt omständlig och tidsödande[11]. Eftersom utbetalt belopp skall motsvara A-kasse-ersättning, måste uppgifter hämtas från A-kassan till CSN och vice versa. Det ömsesidiga beroendet av varandras uppgifter har visat sig skapa sårbarhet, eftersom samordningen av rutiner inte fungerat tillfredsställande.

Det är också mycket svårt för CSNs personal att få kontakt med personal vid A-kassorna, på grund av att så många ringer. A-kassorna har inte någon speciell myndighetslinje, som underlättar för handläggare att inhämta uppgifter från A-kassan. En sådan linje skulle inbespara mycket tid i handläggningen.

Ytterligare problem är att många sökande inte vet vilken A-kassa de tillhör, eller att de måste registrera sig hos arbetsförmedling för att räknas som arbetslösa.

Arbetslöshetskassorna har problem med anledning av att två olika regelverk används med skilda koder, som ofta blandas ihop. Dessutom hanteras karensdagar olika hos de olika kassorna. Allt detta medför betydande merarbete med långa handläggningstider som följd vid CSNs kontor.

6.2.6 Utbetalningsfasen

Utbetalningen till den studerande sker på grundval av uppgifter i inlämnade studieintyg. På studieintyget lämnar den studerande för varje dag uppgifter om studier: närvaro respektive frånvaro från studier. Intyget skrivs under av den studerande och skolan. Skolan intygar att den studerande varit närvarande de dagar då undervisning meddelats och då frånvaro inte har markerats samt att studierna inte avser uppdragsutbildning.

CSNs datasystem kan inte hantera ärenden från kronofogdemyndigheten (se även särskild markering på processkartan – bilaga 12) och ansökningar om utbildningsbidrag för vissa deltidsstudier. I dessa fall, som utgör c a 4 % av samtliga ärenden, krävs manuella utbetalningsrutiner.

[11] CSN definierar inte uppgifterna från A-kassa som ingående i den egentliga villkorsprövningen

CSNs kontor i landet tillämpar olika rutiner för utbetalning, trots att centrala direktiv lämnats. Enligt direktiven skall utbetalning första gången ske, även om uppgift om dagpenning från A-kassan saknas. Utbetalningen skall då villkoras och om det senare visar sig, att den studerande inte har rätt till ersättning krävs återbetalning av utbetalt belopp. Vissa kontor har inte tillämpat sådana villkorade utbetalningar, eftersom ärendena ansetts alltför ofullständiga. Denna olikartade hantering skapar förvirring hos de sökande om vad som gäller och strider dessutom mot principen att sökanden ska få lika behandling oavsett var man bor eller får ärendet prövat.

6.2.7 Sammanfattningsvis

Vuxenstudiestödsärenden handläggs med hjälp av ett mycket komplicerat regelverk, i ett komplicerat besluts- och kontrollsystem med många aktörer inblandade. De passiva momenten i handläggningen är många och svarar för huvuddelen av den totala genomloppstiden, som är lika med sökandens väntetid.

Vidare tenderar balanser att föda balanser. Lång väntan på besked från CSN skapar telefonsamtal, skriftliga förfrågningar och besök från de sökande, som vill veta vad som händer med deras ansökan.
Merparten av problemen i de olika faserna beror på externa faktorer, som CSN inte kan lastas för, medan andra kan åtgärdas av CSN. Vi sammanfattar kort nedan dessa externa och interna faktorer:

6.3 Regelverken för UBS, SVUX och SVUXA – en jämförelse

Det är uppenbart att större delen av CSNs problem med att klara handläggningstiderna, direkt eller indirekt hänger samman med regelsystemen.

I detta avsnitt diskuteras därför några av de likheter och olikheter i regelverken, som skapar problem i hanteringen av vuxenstudiestöden.

Effektiviteten vid handläggning av vuxenstudiestöden och behovet av information från CSN påverkas i stor utsträckning av att de studerande kan få rätt information också av andra aktörer, t.ex. skol- och arbetsförmedlingspersonal. Ett regelverk som är komplext leder, som vi tidigare har nämnt, till att dessa **personalkategorier inte vågar informera** om reglerna för studiestöden av rädsla för att göra fel. Även

rättssäkerheten påverkas av ett sådant regelverk som kan vara svåröverskådligt även för en van handläggare.

Nedan ges några exempel på reglernas komplexitet.

6.3.1 Studieomfattning

Kravet på studieomfattning för rätt till helt stöd har sett olika ut för studerande som gått på samma kurs vt 98, beroende på om de studerat med UBS, SVUX eller SVUXA. Den som läst med UBS har fått heltidsstudiestöd vid en studieomfattning om 82 studiestödspoäng, medan den som läst med SVUX eller SVUXA måst läsa 90 poäng. Detta beror på UBS förordningens utformning. (SFS 1996:1654 10§). Dessa bestämmelser har dock efter förslag från CSN ändrats fr o m 980701. Enligt nya bestämmelser skall studieomfattning beräknas på samma sätt för UBS, SVUX och SVUXA.

6.3.2 Förvärvsarbete

I de olika studiestöden finns det krav på ett antal års förvärvsarbete. Arbetstagare som söker UBS måste ha arbetat 5 år i Sverige på minst halvtid, varav högst 2 år avser vård av barn.

4§ Särskilt utbildningsbidrag får lämnas till en arbetstagare som har förvärvsarbetat i Sverige på minst halvtid under minst fem år.

För en arbetslös som söker SVUXA gäller enligt SFS 1983:1030:

> Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa kan lämnas till en studerande som har förvärvsarbetat under minst tre kalenderår före det kalenderår för vilket vuxenstudiestödet skall lämnas. Med förvärvsarbete får jämställas vissa andra verksamheter. Närmare bestämmelser om vilken omfattning förvärvsarbetet skall ha haft under ett kalenderår för att få medräknas samt om vilka andra verksamheter som får jämställas med förvärvsarbete, meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen utser. Lag (1993:871).

Ett kalenderår i detta sammanhang betyder tre månader heltidsarbete eller sex månader deltidsarbete/motsvarande var som helst i världen.
Vill man ha SVUX måste man enligt SFS 1973:349 uppfylla följande villkor:

> (7 kap, 3§) Särskilt vuxenstudiestöd kan utgå till en studerande som har förvärvsarbetat under minst fyra kalenderår före det kalenderår för vilket vuxenstudiestödet skall utgå. Med förvärvsarbete får jäm-

ställas vissa andra verksamheter. Närmare bestämmelser om vilken omfattning förvärvsarbetet skall ha haft under ett kalenderår för att få medräknas samt om vilka andra verksamheter som får jämställas med förvärvsarbete, meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen utser. Lag (1985:388).

Samma definition av kalenderår gäller som för SVUXA.

Slutligen, den som vill ha NT-SVUX måste ha förvärvsarbetat 5 år på heltid i Sverige enligt SFS 1995:819

11§ Särskilt vuxenstudiestöd lämnas till en sökande som före det kalenderhalvår då utbildningen börjar har förvärvsarbetat inom landet i en omfattning som motsvarar minst fem år på heltid. Med förvärvsarbete jämställs vård av barn i en omfattning som motsvarar högst två år på heltid. Förordning (1996:21).

6.3.3 Terminsregler

Studiestödslagen föreskriver att man normalt bara kan få tre års studiestöd för gymnasiala studier:

(4 kap 8§, andra stycket) Har en studerande för sådana studier som avses i 2§ fått studiemedel, särskilt vuxenstudiestöd enligt 7 kap. eller särskilt utbildningsbidrag under sammanlagt minst tre år, lämnas studiemedel för ytterligare sådana studier bara om det finns särskilda skäl. Lag (1997:1215)

För UBS gäller att 21§ Bestämmelserna i 4 kap. 7§ och 8§ andra stycket studiestödslagen (1973:349) skall tillämpas. Det gäller däremot inte för SVUXA. 8§ innehåller ingenting om SVUXA och det innebär att den som läst först två år med SVUXA sedan kan läsa ytterligare 3 år med UBS, SVUX eller studiemedel. Men den som först läser med UBS, SVUX eller studiemedel kan inte få SVUXA.

2§ Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa lämnas enligt bestämmelserna i 7 kap. 7a och 7b §§ studiestödslagen (1973:349) vare sig den studerande är medlem i en arbetslöshetskassa eller inte. I övrigt skall bestämmelserna i 1 kap. 5 och 8 §§, 7 kap. 1, 2, 4–5a §§, 7§ tredje och fjärde stycket, 8 b, 9 och 17–20 §§ samt 9 kap. 1–3 och 7 §§ studiestödslagen tillämpas på särkilt vuxenstudiestöd för arbetslösa.

6.3.4 Längsta tid med studiestöd

Vid beräkning av hur många år man har förbrukat med studiemedel och SVUX respektive SVUXA tar man hänsyn till hela eller halva kalenderhalvår. Har man studerat mindre än nittio heltidsdagar under ett kalenderhalvår räknas det som ett halvt kalenderhalvår, och har man förbrukat flera dagar räknas det som ett helt kalenderhalvår. Skulle man t.ex. bara ha ett halvt kalenderhalvår SVUXA kvar, innebär det att man kan få stöd för heltidsstudier kortare än 90 dagar eller för deltidsstudier, som motsvarar ett halvt kalenderhalvår. Man kan alltså inte få stöd för del av en kurs.

För UBS gäller 360 heltidsdagar för arbetstagare alternativt 600 heltidsdagar för arbetslösa. Det finns ingen koppling till att resterande dagar ska täcka en hel kurs och det innebär att man numera kan få UBS för en del av en kurs och att man sedan får söka ett annat studiestöd för den resterande tiden. Inga garantier finns att man får något annat stöd. Har man obetalda avgifter eller återkrav för två kalenderhalvår, kan man inte ens få något annat stöd. Detsamma gäller personer som inte har permanent uppehållstillstånd.

6.3.5 Sidoinkomst

Reglerna för arbetsinkomst vid sidan av studierna är något förbryllande. Man får arbeta minst när man har studiemedel, dvs mycket låg bidragsdel. Man får tjäna drygt 15.000 kronor per månad, när man har SVUX eller SVUXA och därmed en betydligt högre bidragsdel och slutligen får man tjäna hur mycket som helst när man har UBS och därmed bara bidrag.

6.3.6 Bedömning av tidigare utbildning

Vid bedömning av tidigare utbildning vid ansökan om SVUX tar man hänsyn till utbildningens kvantitativa aspekter, dvs hur mycket utbildning den sökande har. Ansöker man däremot om UBS tar man mera hänsyn till utbildningens kvalitet. En uppgift som CSN inte har ägnat sig åt tidigare och som leder till att en handläggare, för att kunna ge information om en sökande skulle kunna få UBS, ibland måste ställa så intrikata frågor som om underkända betyg ingår i sökandens examen.

Det råder också ganska stor osäkerhet om vad som menas med en treårig gymnasial utbildning eller motsvarande. Många tror att det är fråga om att ha särskild behörighet för högskolestudier.

6§ Särskilt utbildningsbidrag får inte lämnas till den som har ett slutbetyg från en treårig utbildning i gymnasieskolan eller motsvarande utbildning. Bidrag får dock lämnas, om den studerande är arbetslös och uppenbarligen saknar kunskaper som svarar mot den nu angivna utbildningen eller om det annars finns särskilda skäl.

6.3.7 Dagpenningen och studiestöd

Dagpenningens storlek avgör studiestödets belopp. Den som inte har rätt till någon dagpenning kan inte få UBS. Däremot kan de studerande få ett bidrag om 57 kr/kalenderdag i SVUX eller 114 kr/kalenderdag i SVUXA. Den som är utförsäkrad kan inte få UBS men SVUX eller SVUXA med fullt belopp enligt dagpenningen man hade som arbetslös.

Dagpenningen räknas alltid upp till motsvarande heltidsdagpenning vid SVUX respektive SVUXA men ej vid UBS.

6.3.8 Studiestöd och återbetalning

En studerande som uppbär studiemedel eller SVUX respektive SVUXA får automatiskt anstånd med återbetalning under studietiden. Detta gäller inte studerande med UBS.

6.3.9 Ansökningstider

Ansökningstiden för ett studiestöd är normalt beroende av kursstart och stödform. T.ex. skall en ansökan om studiemedel för en kurs som börjar i augusti vara CSN tillhanda senast den 31 oktober. En motsvarande ansökan om SVUX och UBS den 15 juni och SVUXA den 30 juni nästkommande år.

Undantagen är dock många. Har man redan haft samma SVUX vårterminen och fortsätter på en redan påbörjad utbildning på samma nivå (grund eller gymnasial) förlängs ansökningstiden till en månad efter kursstart. Har man redan haft UBS vårterminen och ansökan avser en sommarkurs är sista ansökningsdagen 15 dagar efter kursstart.

För att kunna informera om sista ansökningsdagen för SVUX och UBS måste man också ha kunskap om ifall de budgeterade medel, som är avsatta för varje ansökningstillfälle, är förbrukade eller ej, ty finns pengar kvar beviljas också sent inkomna ansökningar enligt principen först till kvarn får först mala. Besked om detta kommer ibland i efterskott. Ett exempel är att sent inkomna ansökningar om studiestöd från

arbetstagare om UBS som inkommit t o m 980130 fick bifall, men dagen efter avslag. Skolorna fick information senare än så. För SVUX är det nästan en regel att sent inkomna ansökningar på grundskolenivå kan godkännas men däremot inte ansökningar på gymnasial nivå.

Den senaste ändringen i UBS-reglerna medför att man kan få studiestöd tills man erhållit 360/600 dagars ersättning. Efter detta måste man ansöka om annat studiestöd för resterande del av kursen. Denna del räknas som en egen kurs och ansökningstiden följer normala regler.

På frågan "När kan jag senast lämna min ansökan om studiestöd" finns det inget enkelt svar. Man kan alltid svara att du bör skicka den enligt normala ansökningsregler men vill man ge ett riktigt svar måste man ta reda på en hel del faktorer som utomstående inte alltid har tillgång till.

6.3.10 Sammanfattningsvis:

Regelverken i många avseenden lika men ändå olika. Det är svårt för en handläggare att ge korrekt information om alla CSN-stöd. Ännu svårare är det för personal som har närkontakt med de studerande, dvs skol- och Af-personal. Felaktig information från kunskapslyftspersonal eller andra medför, att de studerande planerar sin framtid utifrån den erhållna informationen och blir mycket besvikna och kan även drabbas av stora problem när de inte får stöd från CSN. Som en effekt av de krångliga reglerna hänvisar informatörerna ofta de studerande till information direkt från CSN, vilket har medfört en explosion av telefonförfrågningar och besök hos CSN.

Regelverkens komplexitet har också medfört att kommunerna ställer större krav på CSNs medverkan i olika informationsinsatser, t.ex. informationscentraler och utbildningsdagar samt önskar ha CSN med i olika planeringsorgan, vilket naturligtvis är positivt men resurskrävande för CSN.

6.4 Kvalitetsbristkostnader

De problem som uppmärksammats och redovisats ovan under initieringsfasen i handläggningen av studiestödsärenden, såsom **antal besök och telefonsamtal föranledda av oklarheter i regelverket** har beräknats medföra ett merarbete motsvarande drygt **18 årsarbetare.**

Merarbetet som de s k **onödiga ansökningarna** föranleder i form av avslagsbeslut har beräknats till drygt **7 årsarbetskrafter**.

Under beviljningsfasen har det merarbete som uppstår till följd av **ofullständiga ansökningar** beräknats till ca **2 årsarbetskrafter**.

Problemen under den s k villkorsfasen består främst i att tillrättalägga fellistor och överföringsfel av information från **arbetslöshetskassorna och arbetsförmedlingarna**. Merarbetet för detta har beräknats till drygt **1 årsarbetskraft**.

Ett betydande arbete i samband med utbetalning av studiestödet läggs ned på att hantera inkommande **studieintyg**. Dessa uppgår till ca 85.000 per år. Arbetet med att hantera dessa har beräknats till **44 årsarbetskrafter**.

Totalt svarar detta merarbete för drygt 70 årsarbetskrafter per år uppräknat för samtliga CSNs kontor i landet. Beräkningarna baseras på förhållandena vid Stockholmskontoret, som därefter uppräknats till ett riksgenomsnitt. Beräkningarna har gjorts tillsammans med personal vid Stockholmskontoret. Även om inte alla dessa aktiviteter är att hänföra som direkta problemaktiviteter, har de bedömts vara av sådan art att de kan betraktas som kvalitetsbristkostnader. Dessa dryga 70 årsarbetskrafter motsvarar en årlig kostnad på **20–30 miljoner kronor.**

Därtill har konstaterats att CSN till sökanden sänder postförsändelser ca 10 gånger under handläggningsprocessen. Detta innebär att enbart frankeringskostnaden varje år motsvarar drygt 8 miljoner kronor.

Faser	Problem	Årsarbetare
Initierings fas	Samtal pga oklarheter i regelverket	18
	Onödiga ansökningar	7
Beviljningsfas	Ofullständiga ansökningar	2
Villkorsfas	Fellistor och överföringsfel från A-kassa och AF	1
Utbetalningsfas	Studieintyg	44
Summa		**70**

I bilaga 4 redovisas mer i detalj hur dessa kvalitetsbristkostnader har beräknats.

Vi anser att ovanstående uppskattade kostnader illustrerar en del av CSNs problem inom vuxenstudiestödsområdet. Att ca 70 årsarbetskrafter av de totala handläggande tjänsterna av dessa stöd (som kan uppskattas till ca 180) går åt till sådant som "egentligen" inte skulle behövas tyder på att det finns en effektiviseringspotential. Och den hänger huvudsakligen samman med regelverk och regeltolkning. Vi vill

inte hävda att man helt skulle kunna använda de 44 tjänster som idag går åt till kontrollen av studieintyg till annat. Någon kontroll måste behållas även om den kan utformas på ett mer resursbesparande sätt. Man kunde dock kanske minska denna kontroll med 1/2 eller 2/3 och då spara ca 22–30 tjänster. (Se vidare diskussion i kap 9.1).

6.5 Förslag till åtgärder

6.5.1 Förenkla delar av regelverket snarast möjligt!

Mot bakgrund av den beskrivning som lämnats i föregående avsnitt om regelverken för UBS, SVUX och SVUXA behövs en genomgripande översyn av dessa i syfte att få till stånd en bättre samordning och förenkling. Vi förutsätter att studiestödsutredningens förslag, som dock inte genomförs förrän tidigast hösten år 2000, kommer att medföra en förenkling. Vi menar dock att vissa förändringar i regelverken borde göras omedelbart för att lätta på CSNs arbetsbörda och för att underlätta för informatörer och bidragssökande. UBS kommer tex att finnas kvar ända till år 2002, varför en snabb förändring är motiverad. Även de andra föreslagna förändringarna nedan borde vara möjliga att göra med snabb verkan.

CSN har själv i en skrivelse till regeringen föreslagit en del mycket välmotiverade förenklingar. Utredningen stöder helt CSN i dessa förslag och för därför själv fram en del av dessa till förnyad prövning. Vi bifogar utdrag ur CSNs skrivelse i bilaga 2.

Utredningen föreslår således, att

CSNs förslag (alt 1) genomförs snarast möjligt ,vad gäller förordningen 1996:1654, 6§, 9§, 10§ 17§,18§,19§ och SsL1973:349, 4 kap 8§ angående behörighet, urval och beloppsberäkning och 5 kap 6§ angående Korttidsstudiestöd (KST). Förslagen rör områden som ligger utanför studiestödsutredningens förslag.
CSNs skrivelse har hittills endast lett till vissa smärre förändringar från 1 juli 1998. Utredningen finner det mycket angeläget, att statsmakterna överväger möjligheten att gå CSN till mötes så långt

som möjligt i sådana förslag till regelförenklingar, som skulle underlätta myndighetens arbete avsevärt.

Utredningen föreslår också

att CSN ändrar i sin egen författningssamling, så att nuvarande studieintyg ersätts med ett nytt enklare förfaringssätt, enligt beskrivning i kap 9.1.

6.5.2 Förenkla ärendehandläggningen!

Det stora antalet aktörer som CSN är beroende av i handläggningen av ärenden skapar stor sårbarhet för störningar. Komplexiteten i handläggningsproceduren borde därför minskas. Detta kan måhända inte åstadkommas förrän ett nytt studiestödssystem är infört.

Fram till dessa föreslår vi smärre förändringar. En mer utbyggd komvux-rutin skulle underlätta uppgiftsinhämtandet från skolorna. Ett bättre samordnat datasystem med A-kassorna är ett annat exempel på åtgärd, som skulle innebära tidsbesparingar. Enligt uppgift från CSN sker för närvarande förbättringar i dessa avseenden.

Enbart tillskapandet av en särskild telefonlinje mellan CSN och A-kassorna skulle också högst väsentligt, enligt personalen vid CSN, underlätta och påskynda inhämtandet av uppgifter.

Närvarorapporteringen måste ses över. Det beslut CSN fattade under våren 1998 att inte längre behöva registrera viss frånvaro såsom t.ex. kortare sjukfrånvaro är ett led i rätt riktning och borde kunna tillämpas i större utsträckning. Vi föreslår en förändring av närvarorapporteringen i kapitel 9.1.

6.5.3 Alla uppgifter från början!

Undersökningen har visat att inkommande ansökningar ofta måste kompletteras på grund av brister. Exempel på brister är avsaknad av underskrift, ofullständigt ifyllda ansökningshandlingar, användande av fel blankett etc. Den andel av ansökningarna inom vuxenstudiestödsområdet som är ofullständiga är förhållandevis mycket stor och varierar mellan 25–40 % mellan kontoren. Dessa ärenden blir i regel föremål för viss handläggning innan bristerna upptäcks och kompletterande uppgifter begärs. Detta innebär att den påbörjade handläggningen många gånger inte haft något värde utan enbart fördröjt – inte bara det aktuella ärendet utan även andra ärenden som väntar på behandling.

Ansökningsförfarandet är idag omständligt och en mängd uppgifter ska fyllas i på ansökningsblanketten så att ärendet kan prövas utifrån en rad olika aspekter. Om vi här bortser från de förslag som tidigare diskuterats med utgångspunkt i regelsystemen, bör ändå frågan ställas varför felaktigheterna i detta hänseende är så stora?

Beror det på bristande information från myndighetens sida om vilka de formella kraven är, på att kraven är för höga eller på okunnighet eller slarv från den som lämnat in ärendet?
Av undersökningen har framkommit att det ofta är en kombination av alla dessa faktorer.

Ett led i åtgärdsarbetet bör vara att se över blankettmaterialet i syfte att göra det mer lättförståeligt. Många felaktigheter skulle kunna undanröjas om det vore möjligt att utveckla endast en ansökningsblankett för UBS, SVUX och SVUXA. Vi har också konstaterat att denna ambition fanns med hos CSN i det s k NYSTIS-projektet som sedermera lades ned.

Användandet av elektroniska blanketter skulle spara resurser och tid både för CSN och de sökande. Om dessa blanketter finns tillgängliga i datorer hos skolor, bibliotek etc skulle tillgängligheten öka högst väsentligt. Därtill skulle CSN spara en hel del resurser genom minskat arbete med tryckning, lagerhållning, frakt- och portokostnader samt arbetet med att uppdatera och distribuera dessa stora volymer av blanketter. Risken att gamla blanketter används skulle minska samtidigt som det av miljöskäl är fördelaktigare med elektroniska blanketter. På sikt när problemet med elektronisk underskrift har lösts uppnås ännu större tidsvinster och resursbesparingar i och med att mycket hanteringsarbete hos CSN kan minska.

6.5.4 Skilj handläggning och information!

Handläggarens tid upptas ofta av att informera de sökande om gällande lagstiftning, vilka ansökningshandlingar som på grund därav är nödvändiga att lämna in och även hur blanketterna ska fyllas. Detta informationslämnande är tar mycket tid i anspråk trots att CSN vidtagit en rad åtgärder som t.ex. inrättande av en kundservicefunktion, som ska kunna besvara frågor, utökade telefontider samt inrättande av talsvar dit sökanden för vissa ärendetyper kan ringa och få information om sitt ärende. CSNs personal försöker även medverka i olika informationsträffar som skolorna anordnar före kursstart. Härvidlag skiljer sig kontoren åt till viss del. Det har visat sig att vissa kontor planerar in och avsätter tid för dessa informationsträffar mer regelbundet än andra kontor, som hävdar att det inte finns tillräckliga resurser för detta. Ett ökat engagemang vid dessa tillfällen från CSNs sida bör vara resursbesparande på sikt eftersom sannolikheten ökar för att inlämnade ansökningar då blir mer korrekta. Detta innebär att mindre arbete torde åtgå till att rätta till felaktigheter i senare led.

Med den omfattning, som vuxenstudiestödsärendena idag har, är frågan om information och rådgivning mycket centrala frågor. Vi menar, att CSN idag har en alltför stor uppgift inom detta område – en uppgift som CSN i större utsträckning framöver måste dela med andra aktörer. Detta har, som vi beskrivit, varit svårt pga regelsystemens komplexitet.

Vi föreslår

att CSN kraftigt förstärker sina insatser för att utbilda/informera andra aktörer inom utbildningssystemet. Dessa finns närmare den bidragssökande i dennes tidiga planering och bör därför kunna bidra till att CSNs dels får in ansökningar med mindre fel dels får in mindre frågor från de bidragssökande.

7 Orsaker till myndighetens effektivitetsproblem – analysmodell

Vi diskuterade i förra kapitlet externa och interna orsaker till att behandlingen av vuxenstudiestödsärenden sammanlagt tar så lång tid. Vi vidgar i detta kapitel perspektivet till att analysera orsakerna bakom myndighetens samlade effektivitetsproblem.

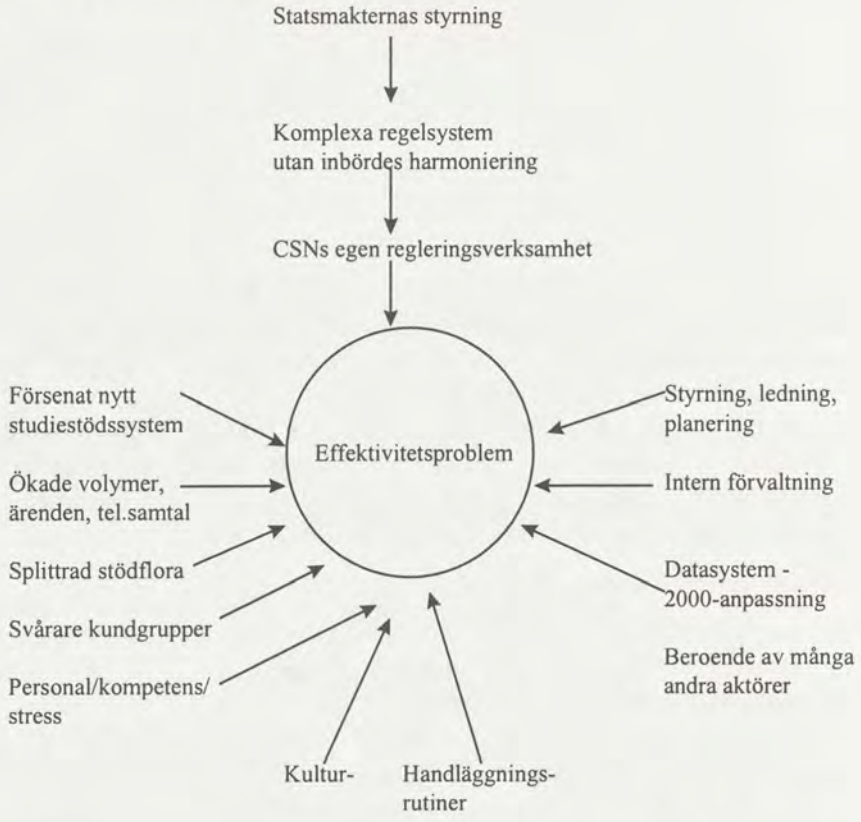
Vi tror att man även här kan se orsakerna som en kombination av externa och interna faktorer. Även CSNs historia har stor betydelse för den kultur man har idag, den bild man har av sig själv, den huvudsakliga styrningsmodellen och sättet att hantera problem.

Vi konstaterar i denna rapport, att

- måluppfyllelsen visserligen har förbättrats, men att man kan sätta frågetecken för stabiliteten i måluppfyllelsen,
- vissa mål fortfarande inte uppfylls
- tillströmningen av ärenden är fortsatt hög och ev ökande i framtiden
- andelen "onödiga ärenden" alltför stor
- kvaliteten, mätt som rättssäkerhet och likformighet har vissa brister
- kvaliteten i information och service har vissa brister
- tillgängligheten har ökat, men behöver ytterligare förbättras
- personalen är sliten och kompetensutvecklingen släpar efter
- ekonomistyrningen är inte på topp och viss typ av kostnadsinformation går inte att få fram.
- kostnadfördelningen i organisationen kan ifrågasättas

Vi ställer med anledning av detta frågan, vad som är orsaken. Figur 2 nedan visar översiktligt de faktorer som kommer ett behandlas i detta kapitel.

Figur 2 Orsaker till effektivitetsproblem



En del av CSNs effektivitetsproblem går att hänföra till regelsystem, volymer, kundgrupper, personal, 2000-anpassning av datasystem samt beroendet av externa aktörer. Därom är CSN och utredningen överens. Andra problem, hävdar utredningen, beror på myndighetens styrning, ledning, planering och interna förvaltning. Här har CSN och utredningen skiljaktiga meningar, men CSNs ledning har givetvis valt strategier och ledningssystem mm, som de tror på. De ev negativa sidorna, uppfattas antingen inte av ledningen och /eller också anser ledningen, att den valda modellen, trots ev negativa sidor, ändå är överlägsen andra modeller.

Figuren är starkt förenklad och pilarna anger bara, att en faktor **bidrar till att förklara** de effektivitetsproblem som finns. Det finns säkert ytterligare faktorer, som vi inte tagit med i figuren, som också har betydelse. Vi tror dock att vi fångat de viktigaste. CSNs chefer och personal har själv i projektarbeten kommit fram till liknande problemana-

lyser, vilket också styrker figurens relevans[12]. Den relativa tyngden hos olika faktorer är svår att fastställa. Det är emellertid vår absoluta övertygelse, att de onödigt komplexa regelsystemen har den avgjort största betydelsen och också direkt är orsak till att andra faktorer t.ex. ökade volymer, telefonsamtal, styrning och ledning i sin tur blivit problematiska.

Vi går i de följande kapitlen in på dessa olika orsaker. De förslag, som vi för fram, för att avhjälpa de nuvarande problemen, beskrivs dels i varje kapitel dels i ett avslutande analyskapitel, där vi ser organisationen även i ett framtids- och ett omvärldsperspektiv.

[12] a) CSN år 2003.
b) Den viktigaste frågan (material från chefsseminarium vid CSN)

8 Statsmakternas styrning av CSN

Sammanfattning

Myndighetens administration finansieras dels via anslag dels via avgifter. De senare skapar felaktiga incitament och osäkerhet i planeringen

De alltför komplexa regelverk som styr CSNs verksamhet har negativa konsekvenser för CSN, andra medverkande myndigheter och organisationer samt för de bidragssökande. Regelverken har under de senaste 25 åren ändrats ett mycket stort antal gånger. Detta har dock, på det hela taget, inte lett till förenklingar.

CSNs detaljstyrda regelverk är svårt att förena med utbildningssystemets mer målstyrda och decentraliserade regelverk. Det finns en risk för att utbildningspolitiska mål kommer i bakgrunden.

CSN har föreslagit olika typer av förenklingar, men endast i begränsad utsträckning vunnit gehör.

Utredningen föreslår

- att finansieringen via avgifter av CSNs administration av låneverksamheten upphör. Vi föreslår att statsmakterna överväger att ersätta avgiftsfinansieringen med anslagsfinansiering.
- att CSN tillsammans med departementet försöker finna former för en utökad dialog

Statsmakternas styrning av CSN sker genom lagar och förordningar gällande både CSN och dess bidrags- och återbetalningssystem, genom resurstilldelning och finansieringsmodell, genom mål- och resultatstyrning samt genom en dialog mellan departement och CSNs ledning.

8.1 Styrning genom lagar och förordningar

CSN styrs förutom av de generella bestämmelser som gäller alla myndigheter, genom 10 olika lagar och förordningar. Därutöver måste CSN ta hänsyn till uttalanden i propositioner och riksdagsskrivelser.

Myndigheten är vidare bemyndigad att till lagar och förordningar utfärda tillämpningsföreskrifter och allmänna råd. En genomgång av lagar och förordningar visar, att dessa under perioden 1973–1997 sammanlagt har ändrats minst 150 gånger. Ändringarna föranleder givetvis ofta följdändringar i CSNs egen författningssamling.

Problem

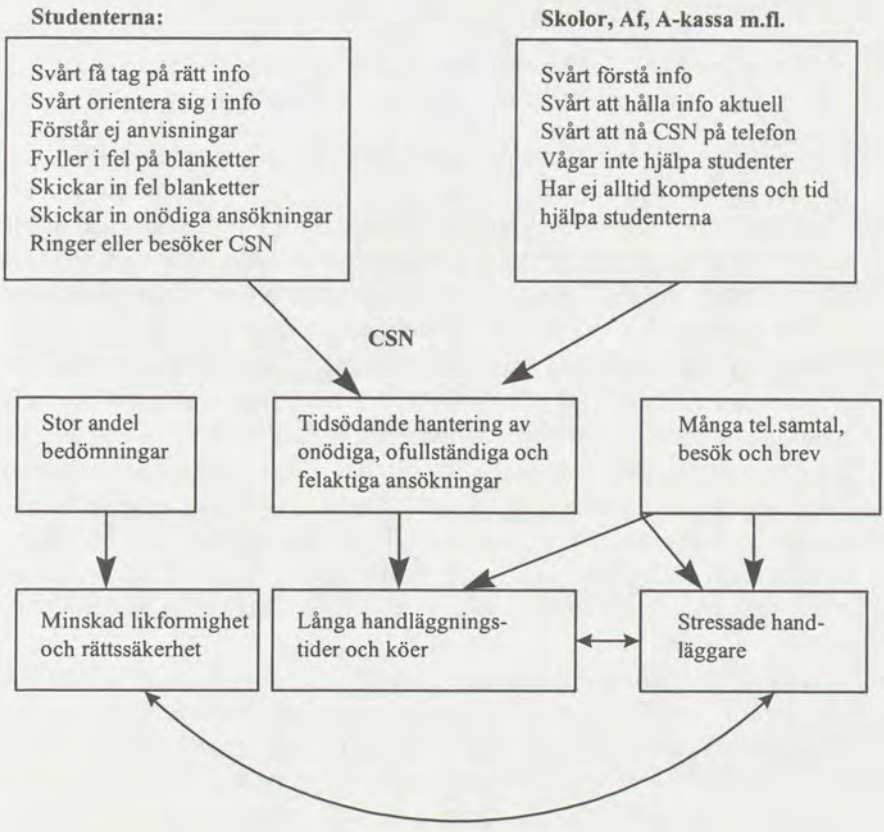
Två typer av problem har, som vi tidigare nämnt, särskilt lyfts fram i våra diskussioner med CSNs personal.

1. "Regelsystemen" är komplexa, svårtolkade och dåligt harmonierade med varandra.
   Exempel på detta ges i kap 6 i det föregående.
2. Beslut fattas ibland så sent, att myndigheten har stora svårigheter att få ut blanketter och information, att utfärda tillämpningsföreskrifter och allmänna råd, att utbilda sin personal och att föra ut information till andra aktörer.

Konsekvenserna av ovanstående är bl.a. följande om man ser det dels ur de studerandes och övriga berörda aktörers perspektiv, dels ur CSNs perspektiv. Med övriga aktörer menar vi här skolor, informationscentra, arbetsförmedlingar, försäkringskassor och a-kassor.

Figur 3

Problem för studerande, utbildningsanordnare och CSN pga av regelsystemen



Eftersom detta kommenteras i andra sammanhang i rapporten, begränsar vi oss här till den korta information som ges i figuren.

Vår slutsats är alltså, att de krångliga regelsystemen i sig får konsekvenser för studenter, skolor mm och för CSN. Konsekvenserna är negativa både för att de leder till minskad likformighet och rättssäkerhet samt till långa handläggningstider. Dessutom leder de till att handläggarnas arbetssituation blir mycket pressad och att handläggarna upplever negativ stress och känsla av otillräcklighet.

Reglernas negativa inverkan förstärks av andra faktorer som vi nämnt i kapitel 7. av handläggningsprocessen kring vuxenstudiestöden och hur den hänger samman med regelsystemets utformning.

8.1.1 Varför ser då regelsystemen för vuxenstudiestöden ut som de gör?

Utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken är två expansiva politikområden. Utbildningen har lyfts fram som en nödvändig lösning för att utveckla kompetensen hos befolkningen och öka förutsättningarna att hantera arbetslöshetsproblem och kompetensproblem i näringslivet. Ett kärvt statsfinansiellt resursläge har samtidigt tvingat fram försiktiga och inte alltför dyra lösningar. Successiva insatser från de olika politikområdena har fogats samman till en mindre lyckad helhet, om man ser det ur perspektivet "ett lätt begripligt och hanterligt regelverk". Alltefter som studiestödet har blivit ett led även i arbetsmarknads- och socialpolitiken har alltfler myndigheter blivit aktörer och medansvariga i kontrollerna. Kombinationen av systemsamverkan mellan olika politikområdens aktörer och höga kontrollkrav har bidragit till att skapa system som är komplicerade och krångliga att hantera. Korta utredningstider före politikernas beslut och krav på snabbhet i beslutfattandet kan också ha bidragit till resultatet.

Det förefaller också, som om CSN, trots att myndigheten är central förvaltningsmyndighet och regelexpert inom sitt område, inte har fått gehör för många av sina förslag under senare år, vilka åtminstone delvis syftat till förenkling eller ökad rättvisa i systemet. Anledningen till detta kan vara, att departementen avstått från regeländringar i avvaktan på ett nytt studiestödssystem. Frågorna har också sträckt sig över flera departementsområden, vilket normalt kräver ett merarbete. Om konsekvenserna i form av ökat ärendetryck, balanser, behandlingstider, försenade studier mm hade varit uppenbara för beslutsfattarna då beslutet fattades, hade troligen förloppet blivit ett annat. För CSN har dock läget inneburit ett par års besvärlig tillvaro.

8.2 Mål- och resultatstyrningen av CSN

Statsmakterna tillämpar numera s k mål- och resultatstyrning av myndigheterna. Utredningen har dock intrycket, att CSN inte är något bra exempel på en målstyrd myndighet. Med tanke på att CSN är central förvaltningsmyndighet inom det studiesociala området, vore det naturligt att överlåta en stor del av den praktiska och detaljerade regelut-

formningen, som nu finns i förordning åt myndigheten. Istället är CSNs verksamhetsområde detaljreglerat i en utsträckning, som är ovanlig för myndigheter. Samtidigt skall CSN arbeta på ett område – utbildningsområdet – som arbetar mycket mer målstyrt och decentraliserat. Detta leder till svårigheter, eftersom CSNs reglering inte alltid möjliggör för utbildningsanordnarna att arbeta i enlighet med sin modell och sina målsättningar. Detta illustreras t.ex. inom kunskapslyftet, där utbildningsanordnarna förväntas arbeta innovativt för att rekrytera nya grupper till utbildningen. Detta låter sig inte alltid förenas med CSNs regelsystem.

Detta kan kanske ha sin förklaring i att, som ovan nämnts, flera politikområden är berörda och att reglernas utformning ofta har klara ekonomiska konsekvenser. Det har dock inneburit, att den myndighet, som är expert och som kan se effekterna av de samlade reglerna får alltför litet inflyande över utformningen. Resultatet har blivit ett regelsystem som är dåligt harmonierat och som är kraftigt ärende- och arbetsskapande i sig. Utredningen anser det vara en olycklig hantering av knappa resurser.

Resultatstyrningen är å andra sidan mer påtaglig. I regleringsbreven preciseras kontinuerligt olika krav på rapportering av hur resultatet utvecklas inom olika delar av verksamheten. Myndigheten skall dessutom månadsvis lämna rapport om det ekonomiska läget.

Under det senaste året har utvärderingsenheten vid huvudkontoret i Sundsvall tagit fram 4 rapporter om olika delar av verksamheten. Vid sidan av dessa tas olika typer av rapporter fram av internrevisionen.

8.3 CSNs finansieringsmodell

CSN finansieras förutom av anslag även genom avgifter. CSN är beroende av inkomster från påminnelseavgifter, expeditionsavgifter och tilläggsavgifter för att kunna finansiera sin återbetalningsverksamhet. Intäkterna från administrativa avgifter var för 1997 176 Mkr. Likvidmässigt inflöt 146 Mkr.

Det betyder, att CSN inte har något intresse av att studenterna sköter sina betalningar i tid, eftersom det minskar myndighetens inkomster. Ju bättre återbetalningsverksamheten fungerar, desto sämre för CSN.

Denna omvända incitamentssituation har påtalats av CSN, som skulle föredra en anslagsfinansiering även i denna del. Enligt utredningens mening är en sådan ändring befogad och borde inte medföra några ökade kostnader för staten, förutsatt att avgiftsintäkterna påförs statskassans inkomsttitel.

CSN har också brottats med ett annat problem. Samtidigt som CSN haft en kraftig volymökning under senare år har den, liksom andra myndigheter, haft sparbeting. Eftersom CSN har varit en ganska "smal" och effektiv myndighet redan tidigt, har det inte funnits något stort utrymme kvar för besparingar. Istället har myndigheten tvingats att hos regeringen begära tillägg i resurserna pga volymökningar. Detta har endast delvis beviljats. Enligt CSN har det medfört en påtaglig svårighet och ryckighet i planeringen av verksamheten. I årsredovisningen 1997 står följande:

> "Ryckigheten i medelstilldelningen och avsaknaden av en realistisk långsiktig resursbas utgör idag betydande bekymmer för studiestödsadminsitrationen och har i hög grad påverkat arbetssituationen och den servicenivå myndigheten tillhandahållit under hösten 1997".

Utredningens genomgång av CSNs olika planeringsdokument bekräftar denna svårighet att planera. Det åtgår en stor mängd energi hos ledningen att planera för olika scenarios och åt att ändra strategi beroende på slutlig ekonomisk tilldelning.

CSN har fört fram förslag om någon form av prestationsbudgetering, dvs att myndigheten skulle kunna påräkna en viss resursökning om myndighetens volymer ökar. En sådan lösning strider dock mot den nuvarande budgeteringsmodellen.

Utredningen kan inte se att det finns några möjligheter att införa prestationsbudgetering i den mening som CSN tänker sig. Vi förordar istället en utökad dialog kombinerad med ett bättre beslutsunderlag från CSN. CSNs nuvarande redovisning skulle kunna förbättras, så att den ger ökade möjligheter för departementet att genomlysa verksamheten. Se vidare sid xx)

Sammanfattningsvis har utredningen konstaterat att

- CSNs beroende av avgifter för finansieringen av sin återbetalningsverksamhet ger felaktiga incitament och skapar osäkerhet i planeringen
- kombinationen av samtidiga besparingskrav och kraftiga volymökningar lett till en ryckighet i planeringen som haft negativa effekter för CSN

Vi föreslår att

- CSNs avgiftsfinansiering från påminnelseavgifter mm ersätts med anslagsfinansiering av CSNs adminstrationskostnader.
- att CSN tillsammans med departementet försöker finna former för en utökad dialog.
- att CSN ökar genomlysbarheten i sin komplexa verksamhet genom en ändrad organisation och redovisning.

9 CSNs egen reglerings- och kontrollverksamhet

Sammanfattning

- Det finns inslag av överdriven kontroll och krånglighet i CSNs eget regelsystem (Fs) och kontrollsystem.
- CSNs datasystem ger förutsättningar för långtgående och effektiva kontroller, men är samtidigt dyrbart att anpassa till regelkomplexen och förändringar inom dessa.
- Utredningen anser, att man inte enbart kan motivera kontrollen utifrån vinsten för statskassan i form av icke utbetalt stöd. Denna vinst måste istället vägas mot dels resursåtgången för kontrollen (hos CSN och andra myndigheter), dels mot alternativkostnad/alternativ vinst vid en annan användning av resurserna.

Utredningen föreslår därför

- att CSN ökar sina insatser för att förenkla sina egna regler och kontroller.
- att CSN överväger möjligheten att, åtminstone under övergångsskedet fram till ett nytt sammanhållet studiestöd, överföra resurser från nuvarande kontrollverksamhet till andra angelägna verksamheter.

Utredningen anser vidare, att kontrollerna när det gäller studieintyg och extratillägg borde kunna förenklas och föreslår därför också

- att CSN går vidare i sina förenklingar av arbetet med studieintygen för vuxenstudiestöd och skyndsamt ersätter dessa med krav på en sanningsförsäkran från den enskilde, kombinerad med en rapport från skolan endast i de fall studierna inte bedrivs enligt planen eller helt har avbrutits.
- att CSN ändrar sina författningar och anvisningar till skolorna, enligt ovan.
- att Regeringen överväger att ge Skolverket i uppgift att utforma lämpliga åtgärder och rekommendationer för att få skolor att förändra nuvarande generella kontroller, som brister i kvalitet. Vi förordar istället selektiva kontroller av de studerande som har hög frånvaro

och dåligt studieresultat. Dessa bör då kombineras med speciella insatser för att hjälpa dessa elever. Om det inte fungerar och elevernas frånvaro fortsätter bör eleverna mista stödet.

När det gäller det s k extratillägget för elever inom gymnsieskolan föreslår vi

- att CSN verkar för att frånvarorapporteringen ändras i den riktning som ovan föreslagits för vuxenstudiestöden.
- att skolverket verkar för, att nuvarande arbetsinsatser från skolans personal istället för att ägnas åt närvaro- resp frånvarorapportering inriktas på kontakter med elever som har hög frånvaro.
- att regeringen överväger möjligheten att föra över extra tillägget på bostadsbidraget. Ansvaret och resurserna (ca 140 Mkr) för detta skulle då föras över från CSN till riksförsäkringsverket, som har en mer samlad överblick över familjers samlade bidrag.

CSN har av statsmakterna bemyndigats att utfärda föreskrifter och råd inom det studiesociala området. Med de omfattande och komplexa regelsystem som CSN har att arbeta under, är denna uppgift grannlaga. Utredningen anser, att inte finns inslag av överdriven kontroll och krånglighet i CSNs eget regel- och kontrollsystem. Statsmakternas krav på besparingar och på motverkande av fel och fusk i statlig verksamhet har säkert haft betydelse för att CSNs författningssamling (FS) och kontrollsystem fått den ambitiösa utformning som de har idag. CSNs stora investeringar i IT-system är också ett led i detta och har skapat förutsättningar att hämta och kontrollera uppgifter från andra myndigheters register.

Enligt CSNs ledning finns det inte några kontrollrutiner inom CSN, som inte utgår från förordning eller lag. Utredningen håller med om att kontrollerna har sin grund i lagar och förordningar. Dessa kan dock tolkas olika och kontrollerna kan göras olika intensiva. Istället för minutiös kontroll, kan man t.ex. i ökad utsträckning göra efterhandskontroller av ett urval. Eller man kan rikta in kontrollerna på "riskgrupper".

Ju mer man kontrollerar, desto mer fångar man givetvis in. CSN har uppgifter på hur mycket resurser som sparas för statskassan pga vissa av kontrollerna. Att dessa resurser sparas är bra, men bara den ena sidan av resurs- och effektivitetsproblemet. Den andra är, att man borde sätta denna kostnad i relation till dels resursåtgången för kontrollen, dels till alternativkostnaden /vinsten vid en annan användning av resurserna. Kunde CSN använda sina knappa resurser för någon annan del av sin verksamhet, där behoven också är stora, t.ex. mer och bättre information och service eller utökad personal. Försummelser inom dessa

områden kanske kostar mer än man vinner på kontrollen. Vi menar alltså, att givet knappa resurser, är det inte självklart att insatserna ger bästa utdelning i just en given kontrollinsats som man känner till prislappen på.

I det trängda läge som CSN befunnit och befinner sig i, ifrågasätter utredningen således rimligheten i att CSN ägnar en så stor del av tiden åt att bygga kontrollsystem och att göra kontroller. I perspektivet av att man arbetar i ett övergångsskede till ett nytt stöd och att trycket på verksamheten nu är så stort i förhållande till de resurser som myndigheten har till sitt förfogande, kunde en annan prioritering vara fördelaktigare för kunder och personal. Den kunde också vara mer förenlig med det resultatmål som formulerats i prop 1996/97:1:

> "Det är också viktigt att stödet är så utformat att det verksamt bidrar till att de övergripande målen för utbildningspolitiken nås".

Kontroller behövs förvisso, men arbetet med dessa kunde kanske snarare intensifieras i ett skede när det slutliga studiestödssystemet ligger klart. Som vi ser det arbetar CSN för närvarande i ett svårt och turbulent övergångsskede, där prioritering av kontroller och de kostnader som dess betingar kan ifrågasättas.

Utredningen föreslår med anledning av ovanstående

- att CSN ökar sina insatser för att förenkla regler och kontroller. Vidare
- att CSN överväger möjligheten överföra resurser från nuvarande kontrollverksamheter till annan typ av verksamhet, te x ökad satsning på utbildning och information av vidareinformatörer.

9.1 Studieintyg

Studieintygen kan utgöra ett exempel på mycket resurskrävande kontroll, som kan ifrågasättas.

CSN har genom olika åtgärder försökt bygga upp en stark kedja mellan beviljandet av stöd och utbetalningen av pengar till den studerande. Det handlar om föreskrifter, handböcker, blanketter, teknikstöd, rutinuppläggning, den studerandes försäkran, intygande från skolan och information till studerande. Internrevisionen vid CSN har gjort en särskild granskning av studieintygen. Resultatet har redovisats i Revisionsrapport 96:1. Framställningen i det följande, liksom citaten, bygger till stora delar på denna mycket tänkvärda rapport.

De regler som styr detta framgår av bilaga 3.Rutinerna kring studieintygen har beskrivits i kapitel 6.

CSN finner i sin revision att "det finns svagheter och brister i säkerheten bakom utbildningsanordnarnas intygande till CSN". Kontrollen fungerar inte tillfredsställande när det gäller SVUX och SVUXA (senare även UBS). En av anledningarna är att rapporteringskraven är olika för t ex studiemedel, SVUX och SVUXA, men skolorna fångar in allt i en enda rutin (av bl.a. kostnadsskäl). Studiemedel betalas ut i förskott, medan de övriga bidragen betalas ut i efterskott. Slutligen har högskolan inga generella krav på närvaro, vilket gör att man där inte ser något skäl att administrera en närvarobokföring. Utbildningens organisation och uppläggning bygger mer på den enskildes ansvar och det är resultatet som är det viktiga (inte närvaron). När högskolan verifierar närvaro för studerande med SVUX-bidrag, vilar uppgifterna på förutsättningar som inte existerar.

CSNs revisionsrapport diskuterar två olika perspektiv för sin bedömning, dels ett snävt myndighetsperspektiv (där man bedömer riskerna för ett felaktigt utflöde av medel i förhållande till CSNs regler), dels ett mer vidgat perspektiv där bedömningen görs utifrån ett övergripande mål för verksamheten. I det senare perspektivet beaktar man inte bara effekter utifrån en myndighets perspektiv, utan de effekter som verksamheten åstadkommer i ett större sammanhang (i detta fall effekterna inom utbildningsområdet).

> "Vi agerar utifrån det faktum att vi är en stödprocess inom utbildningsområdet. Denna utgångspunkt ger en större anledning att ställa den sammanlagda resursåtgången för kontroller i relation till risknivå och kontrollbehov i vår egen verksamhet..... Övervägandena är idémässigt baserade i tanken att utbildningens resultat är en angelägenhet för CSN och studiestödets utnyttjande är en angelägenhet för skolan. Det handlar om ett gemensamt ansvarstagande för att samhällets utbildningsresurser , i första hand anslag till utbildningsanordnare och studiestöd, används på ett effektivt och resultatgivande sätt".

Eftersom alla länkar i CSNs kontrollkedja, enligt ovan, inte håller och förutsättningarna sannolikt inte kommer att finnas inom överskådlig tid för att ändra på det, måste man från CSNs sida fundera på alternativa möjligheter till kontroll. Revisorerna frågar sig - hur mycket får kravet på rättssäkerhet kosta? ...

> "Vi måste sätta in resurserna där de gör mest nytta. Det kan i vissa fall innebära en kostnadsrisk inom ett område, som betalar sig genom vinster inom ett annat. Inom området "kontroller" i verksamheten är det viktigt att resurserna hellre läggs på sådana kontrollfunktioner som fångar upp stora populationer och ekonomiska händelseförlopp (trender) än avvikelser som har mycket låg frekvens eller sannolikhet. Det kan finnas anledning att

> välja speciella , mindre resurskrävande kontrollmetoder som enbart är inriktade på just dessa objekt. Det kan finnas anledning att ställa skoladministrationens resursåtgång för nuvarande studiekontroll i relation till de tänkbara effekterna av mera speciella insatser och stöd för sådana studerande som kontrollen syfter till att upptäcka"

Studiestödsutredningen föreslår i sitt betänkande att CSN skall få i uppdrag att studera hur studieaktivitetskontrollen skall ske. Utredningen ser kontrollen som allt viktigare ju mer man ökar bidragsandelen i studiestödet. Utredningen anser emellertid att

> "deltagande i undervisningen dock inte är det enda och kanske inte heller det bästa måttet på studieaktivitet".

CSNs revisorer diskuterar också närvaro som kriterium för studieaktivitet och i vad mån det är "självklart att *CSN* skall fastställa att *närvaro* är ett uttryck för att studier bedrivs".

Revisorerna menar att det snarare är ett krav som *skolan* kan ställa. Istället är det nu så att **närvarokravet helt och hållet härstammar ur CSNs föreskrifter och inte finns nämnt i lag eller förordning**.

Vidare anser de att verifieringen av närvaron med fördel borde kunna omfattas av den studerandes sanningsförsäkran. Sådan försäkran accepteras redan i samband med redovisningen av frånvaroorsaker (sjukdom, vård av barn, etc).

> "Om skolans intygande inte binds vid närvarokravet, öppnas möjligheterna för skolan att basera sitt intygande på de kriterier som skolan väljer. Skolan skall således då intyga att N.N är aktiv studerande vid skolan och att studierna förlöper enligt planen. Sådant intygande kan som nu lämnas på studieintyget men möjligheterna bör övervägas att i stället för sådant intygande, tillämpa någon form av avvikelserapportering i de fall studierna inte bedrivs enligt planen eller helt har avbrutits."

CSNs internrevision föreslog att myndigheten skulle revidera sina kontrollrutiner i den riktning som angivits ovan. I den uppföljning som gjordes av revisionen 1998-04-16 konstateras, att CSN har utvecklat sina maskinella rutiner mot skolorna, vilket emellertid inte haft någon direkt inverkan på säkerheten i systemet. Grundproblemet kvarstår olöst. CSNs egen arbetsinsats har dock rationaliserats något.

Vidare har CSN initierat en intern utredning inom området "utbetalning av stöd". Utredningen arbetar i tre tidsperspektiv; omedelbara åtgärder, ändringar inför 1998/99 och ändringar i samband med införande av NYSTIS hösten 1999. Beslut har fattats under våren (1998-03-26) om vissa förenklingar i CSNs praktiska hantering. De

innebär att frånvaro i viss omfattning inom vissa orsakskategorier inte registreras i systemen. I samband med detta slopas även en del kontroller. Detta avses minska tidsåtgången i CSNs handläggning av intygen.

CSNs revisorer konstaterar dock att

> "trots de åtgärder som CSN hittills gjort, kvarstår de brister som IR redovisade i sin förra rapport. Även om skolorna har gjort vissa förändringar så kvarstår många grundproblem. För vuxenstudiestödens vidkommande, där skolan skall intyga närvaro under varje dag som undervisning har meddelats, har ingen förändring skett när det gäller utbildningsanordnarens roll. Denne skall fortfarande lämna samma intygande. Internrevisionen efterlyser fortfarande nya infallsvinklar i sökandet efter bättre lösningar."

Vidare anför man att en gemensam utgångspunkt för CSN och skolorna som aktörer bör vara att skolorna inte behöver hotet om indraget studiestöd för att få den studerande till skolan och att den som studerar har rätt till studiestöd om studierna sker i normal takt. Prestationen och inte närvaron blir i detta sammanhang det avgörande, såväl för rätten att behålla en utbildningsplats som till det ekonomiska stödet.

Utredningen stöder helt och fullt revisorerna i deras resonemang och förslag. Vi har i kapitel 6 gjort en beräkning av tidsåtgången bara inom CSN för att hantera studieintygen och vi har fått indikationer på att den är alldeles för stor, samtidigt som kvaliteten i underlaget är dåligt. Om man därtill räknar in den tid som åtgår för skolorna och de felaktiga signaler som den strikta närvarokontrollen ger, ökar argumenten för en radikal förändring av denna kontrollverksamhet.

Utredningen föreslår därför att

- CSN snarast ersätter studieintygen för vuxenstudiestöden med krav på en sanningsförsäkran från den enskilde, kombinerad med en rapport från skolan endast i de fall studierna inte bedrivs enligt planen eller helt har avbrutits.
- CSN ändrar sina författningar och anvisningarna till skolorna, enligt ovan.
- regeringen överväger att ge skolverket i uppgift att utforma lämpliga rekommendationer och åtgärder för att få skolor att förändra nuvarande generella kontroller, som brister i kvalitet. Vi förordar istället selektiva kontroller av de studerande som har hög frånvaro och dåligt studieresultat. Dessa bör då kombineras med speciella insatser för att hjälpa dessa elever . Om det inte fungerar och elevernas frånvaro fortsätter bör eleverna mista stödet.
- nuvarande form för intygande inom högskolan bör behållas.

9.2 Extratillägget

Intygen för elever i den vanliga gymnasieskolan har också visat sig medföra problem. Det gäller då det s k extratillägget. Tillägget är behovsprövat och relaterat till familjens bruttoinkomst. I skolor belägna i invandrartäta kommuner, tar hanteringen av detta extratillägg mycket tid för skolans kuratorer. I t ex Tensta gymnasium har 350 av skolans 850 elever rätt till extratillägg. Eleverna behöver hjälp med att fylla i blanketter och skolan måste anmäla frånvaro till CSN.

Kuratorerna upplever CSNs anvisningar som alltför vaga och anser att de ger för lite vägledning för skapandet av av en god rättspraxis. Det resulterar i att praxis varierar mellan skolor och att rättssäkerhet och likformighet därmed blir lidande. "En elev med 100 timmars frånvaro kan få behålla bidraget, medan en annan med 40 timmars frånvaro mister det".

När skolan anmäler frånvaro till CSN används en speciell kod. CSN rapporterar frånvaron till försäkringskassan, som i sin tur relaterar informationen till utbetalningar av bostadsbidrag, flerbarnstillägg och underhållsstöd för den studerandes familj. Konsekvenserna kan alltså bli allvarliga. Ett problem som understrukits i detta sammanhang är, att skolan inte får ta kontakt med och informera familjen om frånvaro, om eleven är myndig. Istället kan alltså de ekonomiska konsekvenserna drabba familjerna "som en blixt från klar himmel".

Sammanfattningsvis verkar hanteringen med extratillägget kunna bli mycket arbetskrävande för vissa skolor, socialkontor och för CSN. Rättssäkerheten och likformigheten är dålig. Nuvarande regelsystem omöjliggör förebyggande arbete genom kontakter med myndiga elevers anhöriga. De ekonomiska konsekvenserna för studerandes familjer kommer i vissa fall att bli avsevärda och plötsliga.

CSN har i skrivelser till regeringen (1997-02-27) tidigare föreslagit en överföring av extratillägget till Riksförsäkringsverket. CSN har utvärderat detta bidrag och funnit. att dess utbildningspolitiska betydelse har minskat. Däremot finns det, enligt utvärderingen, fortfarande ett behov av ekonomiskt tillskott till barnfamiljer i lägre inkomstlägen med barn i gymnasiekolan. Detta behöver dock inte ske inom studiestödssystemet. CSN menar, att studiestöden bör renodlas som utbildningspolitiska instrument och föreslår därför att tillägget skall upphöra och ersättas av ett bidrag till för ungdomar inom gymnasieskolan inom bostadsbidragssystemet.

Utredningen stöder CSN i detta förslag och hänvisar till detta när det gäller den mer konkreta utformningen.

Vi föreslår i avvaktan på en ev sådan förändring

- att CSN verkar för att frånvarorapporteringen ändras i den riktning som ovan föreslagits för vuxenstudiestöden.
- att skolverket verkar för, att nuvarande arbetsinsatser från skolans personal istället för att ägnas åt närvaro- resp frånvarorapportering inriktas på kontakter med elever som har hög frånvaro.
- att regeringen överväger möjligheten att föra över extra tillägget på bostadsbidraget. Ansvaret och resurserna (ca 140 Mkr) för detta skulle då föras över från CSN till riksförsäkringsverket, som har en mer samlad överblick över familjers samlade bidrag.

10 CSNs interna styrning och ledning

Sammanfattning:

- Ledningens mål under 80- och 90-talets början var att skapa en enda sammanhållen organisation för allt studiesocialt stöd samt att successivt utvidga verksamhetsuppgifterna även till andra områden. Strategin för att nå detta var bl.a. att rationalisera och effektivisera verksamheten genom långt gående IT-stöd och ett flexibelt personalutnyttjande. Rationaliseringssträvandena passade väl in i den starka betoningen på besparingar inom offentlig sektor. CSN blev t o m utnämnt till Krona bland Verken.
- Under senare år har strategin varit inriktad på att vidareutveckla tekniken och att även integrera CSNs processer med andra myndigheter.
- Det finns tecken som tyder på, att organisationens personal idag saknar tydliga långsiktiga mål för arbetet, som skulle underlätta prioriteringen av arbetsuppgifter. En ny strategisk roll för myndigheten finns dock antydd i ledningens planeringsdokument med innebörden, att CSN genom sin ledande roll inom teknik- och processer skulle kunna bli "navet för administrationen av delar av den offentliga sektorns stödadministration".
- Den formella beslutsstrukturen och ansvarsfördelningen har i praktiken överskuggats av en informell, som innebär långtgående central styrning från verksledningen. Denna centraliserade ledning har ifrågasatts i stora delar av organisationen.
- "Det runda CSN" har inte fått acceptans och har minskat personalens arbetsmotivation. Strategin är, enligt utredningen, användbar som katastroflösning, men inte som permanant inslag i styrningen.
- Styrmodellen och "runda CSN" har medfört en oklarhet i roller och ansvarsfördelning på och mellan olika nivåer i organisationen.
- Kriterierna bakom resursfördelningen till regionerna ifrågasätts.
- Den starka teknikstyrningen har möjliggjort det "runda CSN" och har ökat möjligheterna till central styrning.

10.1 Myndighetens formella organisation och interna styrmodell

CSN har ett huvudkontor i Sundsvall samt lokalkontor som är organiserade i fem regioner :

- Norra regionen omfattar lokalkontoret i Umeå, Östersund och Luleå
- Mellansvenska regionen omfattar lokalkontoret i Stockholm, Uppsala, Eskilstuna/Västerås, Falun, Gävle och Visby
- Östra regionen omfattar lokalkontoret i Linköping, Jönköping, Kalmar och Örebro
- Västra regionen omfattar lokalkontoret i Göteborg, Halmstad, Borås, Lidköping och Karlstad
- Södra regionen omfattar lokalkontoret i Lund, Malmö, Växjö, Karlskrona och Kristianstad

Huvudkontoret

Huvudkontoret har främst ledande och planerande uppgifter, medan handläggningen av ärenden i huvudsak görs vid lokalkontoren.

Huvudkontoret har sex avdelningar: studiestödsavdelningen, låneavdelningen, internationella avdelningen, IT-avdelningen, administrativa avdelningen och ekonomiavdelningen. Avdelningarna är indelade i enheter. Direkt under general- och överdirektören lyder förutom dessa avdelningar även informationsenheten, utvärderingsenheten, enheten för invandrarstöd och internrevisionen samt de fem regionerna och deras lokalkontor.

Vid huvudkontoret finns en delegation för omprövningsärenden, vars ledamöter utses av generaldirektören.

Huvudkontorets uppgifter är, enligt arbetsordningen, att

- utveckla ledning, organisation och administrativa system så att verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt och ger god service till allmänheten
- utforma, utveckla och sprida information
- svara för utveckling , förvaltning och drift av ADB-system
- följa effekter av gällande bestämmelser och ta initiativ till erforderliga förändringar samt att utveckla verksamhetsområdet i övrigt.
- verka för enhetlig och korrekt tillämpning av gällande bestämmelser om studiestöd bl.a. genom att
  - utfärda föreskrifter och allmänna råd för handläggning av ärenden om studiestöd samt för beslut om principiell rätt till svenskt studiestöd för den som inte är svensk medborgare

  - utöva tillsyn över handläggning av ärenden om studiestöd
  - svara för fortbildning inom studiestödsområdet
- verka för förmånliga rese- och försäkringsvillkor för de studerande
- godkänna vissa utländska utbildningars standard
- handlägga omprövning av ärenden om studiestöd
- svara för fastställande av kapitalskuld och återbetalningsbelopp samt debitering av årliga avgifter
- svara för myndighetens bokföring och redovisning
- handlägga ärenden om återbetalning av studiestöd; konvertering av studiemedel till studielån, uppsägning av skuld för låntagare bosatta utomlands samt avskrivning av studiemedel och studielån(vid dödsfall, ålderspensionering, synnerliga skäl, preskribering, små belopp).
- svara för yttrande till kammarrätt och regeringsrätt angående överklagade återbetalningsärenden
- svara för administrationen av utbetalning av studiestöd
- bevaka ärenden som gäller ackord och skuldsanering
- bevaka återbetalningen av fattade beslut om återkrav av studiestöd och äldre former av studielån.
- svara för myndighetsuppgifter enligt förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och viss andra utlänningar.

Enheten för invandrarstöd, som lyder direkt under generaldirektören, svarar för frågor om beviljning och återbetalning av lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar samt för frågor om normer för principiell rätt till svenskt studiestöd för den som inte är svensk medborgare och för omprövning av lokalkontorens beslut i sådana frågor. Enheten prövar också ansökningar om studiestöd enligt EG-rätten för studier inom och utom landet.

Studiestödsavdelningen är nyligen omorganiserad, så att tidigare regelenhet nu är inordnad i övriga enheter. Nytt är att en systemförvaltningsenhet bildats med uppgift bl a att utgöra en länk mellan studiestöds- och IT-avdelningen. Avdelningen svarar också för förvaltningen av ADB-system för beviljning av studiestöd samt omprövar lokalkontorens beslut i studiestödsärenden.

IT-avdelningen svarar för strategiska uppgifter inom ADB-området samt för driften av CSNs ADB-system. Vidare svarar avdelningen för planering, styrning och upphandling av tjänster för utveckling, förvaltning och drift av CSNs ADB-system. Det finns avtal med serviceföretag om sådana tjänster.

Internationella avdelningen – CSN International- svarar för strategiska frågor om studiestöd för studier i utlandet samt kontakter med myndigheter och organisationer som verkar inom området

utlandsstudier. Enheten omprövar lokalkontorens beslut om stöd för studier utomlands

Låneavdelningen svarar förutom allt arbete som nämndes ovan och som rör lån och återbetalning även för förvaltningen av ADB-system inom sitt verksamhetsområde. Avdelningen har förutom arbete med rättssäkerhetsfrågor, föreskrifter och utvärderingar även rent operativa uppgifter. det gäller ut- och inbetalning av studiestöd, krav på studiestöd, bevakning av återkrav, avskrivning m.m.

Administrativa avdelningen är myndighetens centrala personalfunktion och svarar för strategiska frågor inom personalområdet, kompetensutveckling, löner, personaladministrativt stöd, arkiv- och lokalförsörjningsfrågor. Kontorsservicenheten svarar för inventariefrågor samt för vaktmästeri vid huvudkontoret och lokalkontoret i Sundsvall.

Ekonomiavdelningen svarar för myndighetens ekonomi-, redovisnings- och bokföringssystem, effektivitet i kassahållningen, samt strategiska frågor inom ekonomiområdet. Ekonomistyrning och verksamhetsuppföljning har dock i stort sett skötts av generaldirektörens sekretariat.

Informationsenheten svarar för samordning av CSNs informationsarbete, publikationer, blanketter och massmediabevakning.

Utvärderingsenheten är nybildad och har övertagit den utvärderingsverksamhet som tidigare låg på låne- och studiestödsavdelningarna.

Regioner

De fem regionerna har regionkontor i Umeå, Eskilstuna, Linköping, Göteborg och Lund.

I regionerna finns regionchef och stf regionchef, sakområdesansvariga för områdena studiehjälp, studiemedel, vuxenstudiestöd, återbetalning och utlandsstudiestöd, tekniksamordnare samt handläggare. Det finns också personal med ansvar för särskilda frågor, t.ex. juridik, utbildnings- eller informationsfrågor.

Regionchefen(RC) samordnar lokalkontorens verksamhet och resurser. RC har vidare ansvar för kontakter med myndigheter och organisationer, administrativa rutiner, kompetensutveckling samt personal- och budgetfrågor. RC fastställer internbudget för lokalkontor samt svarar för ADB-verksamhet, ADB-utrustning, ADB-säkerhet och arbetsmiljöfrågor i regionen. Efter samråd med kanslichef fattar RC beslut om anställning av personal och om temporär omfördelning av ärenden mellan lokalkontoren i regionen. Det förutsätts att en region vid behov, stöder verksamhet i en annan region.

De sakområdesansvariga skall under regionchefen svara för den sakliga verksamheten. De skall vidare vara en länk mellan regionen och huvudkontoret och även medverka i huvudkontorets arbete med regler, handböcker, utbildning och information. Planeringen av de sakområdesansvarigas arbete sker i samråd mellan regionchef och huvudkontor

I Lund har de sakområdesansvariga även ansvar för lokalkontorens verksamhet inom sitt samområde.

Lokalkontor

Det finns i princip ett lokalkontor i varje län (två i Malmöhus län).

Lokalkontoren svarar normalt för verksamheten för studerande och låntagare bosatta i länet. Undantag från regeln kan göras av generaldirektören. Studiestöds- och återbetalningsärenden för studerande i vissa kommuner i Stockholms län hanteras vid andra lokalkontor än Stockholmskontoret. Även alla ärenden för studerande vid vissa utbildningar i Stockholms län, t.ex. vid KTH, Hälsohögskolan och Karolinska institutet handhas av andra kontor.

Tillfälliga undantag från regeln görs också då ett kontor pga höga balanser överlämnar ärenden för hantering av supportgrupp eller av annat kontor ("runda CSN").

Vidare utförs vissa uppgifter enbart vid vissa av kontoren, eftersom detta är mest rationellt. Det gäller ärenden om

- korttidsstudiestöd och internatbidrag (sköts av ett lokalkontor i varje region)
- studiehjälp för utlandstudier (Linköping)
- studiemedel för studier utomlands (Uppsala, Linköping, Lund, Göteborg, Umeå)
- studiesocialt stöd vid vissa kurser i teckenspråk samt bidrag till vissa funktionshindrade i gymnasieskolan(Örebro)
- beviljning av studiehjälp för utomlands bosatta

Kontoren leds av en kanslichef. Kontoren skall bl.a. pröva och handlägga ansökningar om studiestöd. De skall också handlägga återkrav, återbetalnings- och anståndsärenden samt amorteringsplaner. Kontoren skall också lämna råd och upplysningar i studiesociala frågor. Vidare skall de följa de studiesociala förhållandena och verka för de åtgärder som är påkallade. De förutsätts i detta arbete samarbeta med länets utbildningsanordnare, studerandeorganisationer, fackliga organisationer, länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar. Lokalkontoren skall svara för att dessa får nödvändig utbildning och information.

Vid lokalkontoren skall det finnas samrådsgrupper för prövning av vissa studiestödsärenden om otillräckliga studieresultat., prövning av särskilda skäl mm.

10.1.1 Beslutsnivåer och ansvar

Styrelsen för CSN har förutom generaldirektören 11 ledamöter. Anslagsframställning, delårsrapporter, årsredovisning och revisionsplan fastställs av styrelsen.

CSN är ett s k enrådighetsverk, dvs generaldirektören fattar alla beslut, som han inte delegerat till annan. Styrelsen är rådgivande.

Verksledningen består av general- och överdirektören. Till verksledningen är knutet ett sekretariat som bistår med operativ ledning och uppföljning/controllerfunktion, budgetering och ekonomistyrning mm Verksledningen är också sekretariat åt CSNs styrelse

Den administrativa verksamheten styrs genom planeringsprocessen, den operativa genom en operativ plan. Verksamhetsplaner och internbudget fastställs av GD.

Generaldirektören fastställer ansvarsområden för tjänstemännen i verksledningen, avdelningschefer, regionchefer och kanslichefer. Ärenden som inte skall avgöras av styrelsen, delegationen för utländska studerande eller personalansvarsnämnden avgörs av generaldirektören.. GD fastställer delegationsordning för olika ärenden.

Överdirektören har ansvar för
- verksamhetsplanering och administrativ utveckling
- beslut om den operativa planeringen
- systemförvaltningsorganisationen
- frågor om större upphandling

Till *avdelningscheferna* delegeras samtliga ärenden, som inte beslutas av generaldirektören eller överdirektören, inom resp avdelnings ansvarsområde.

Ledningsgruppen för regionen består av regionchef och dennes ställföreträdare, kanslichefer för kontoren och företrädare för de fackliga organisationerna

10.1.2 Chefsmöten och övriga ledningsgrupper

Chefsmöte hålls varannan vecka. Ordinarie ledamöter är generaldirektören, överdirektören, avdelningscheferna, byråcheferna och informationschefen samt en företrädare för vardera arbetstagarorganisationen. Ett antal ytterligare personer brukar adjungeras. Dagordning delas ut före mötet och punkter som deltagarna vill ha upp på mötet skall anmälas en vecka i förväg. Protokoll förs av generaldirektörens sekreterare.

Vid chefsmöte behandlas främst övergripande och pricipiella frågor, ärenden som skall avgöras av styrelsen, JK- och JO-ärenden samt delningar av propositioner, författningar och regleringsbrev.

Generaldirektören och överdirektören träffar på regelbundna *verksledningsmöten* avdelningarnas chefer för föredragning om verksamhet och planer.

Överdirektören är ordförande i en *operativ ledningsgrupp* som, i allmänhet , har möte en gång/vecka i form av en telefonkonferens. I gruppen ingår förutom överdirektören, samtliga regionchefer, chefen vid lokalkontoret i Sundsvall, chefen för supportstyrkan i Sundsvall samt operativt uppföljningsansvarig vid verksledningens kansli.

Underlag för den operativa ledningsgruppens styrning tas fram ur myndighetens IT-baserade ledningssystem, andra IT-baserade verksamhetssystem samt genom de rapporter, som regioncheferna lämnar. Ur ledningssystemet tar man fram uppgifter över kontorens verksamhet bl.a. antal nyregistrerade ärenden, antal beslutade ärenden, balanser mm samt telefontillgänglighet. Tillsammans med de skriftliga kommentarer de operativt ansvariga lämnar varje måndag senast kl 12, får man en bild av hur kontoren "klarat sina uppgifter den gångna veckan". Detta kommer att utgöra underlag för den dialog, som sedan förs inom den operativa ledningsgruppen, som har möte måndag eftermiddag (telefonkonferens). Man beslutar då om vilka omfördelningar av ärenden, som behöver göras under kommande vecka. Ärenden från ett kontor som har balanser flyttas, enligt vad som överenskommits i gruppen, antingen till supportgrupp eller till ett annat kontor.

Den operativa ledningsgruppen träffas också vid de *regionchefsmöten,* som hålls en gång per månad i Uppsala. Mötena tar upp strategiska och operativa frågor. Frågor skall anmälas en vecka i förväg. Även generaldirektören deltar i dessa.

För ledning av avdelningarnas verksamhet finns *avdelningsledningsmöten*

Ledningsgrupp för regionen utgörs av regionchefen och dennes ställföreträdare, kanslicheferna för lokalkontoren i regionen samt företrädare för arbetstagarorganisationerna.

Planering av de sakområdesansvarigas arbete sker i samråd mellan huvudkontor och regionchef.

10.1.3 Den formella styrmodellen i praktiken

I alla organisationer är det en skillnad mellan formell och verklig styrning och ledning, så även i CSN. I delrapporten beskrev vi ledningen på bl.a. följande sätt:

> "CSNs ledning har inte heller tillräckligt väl lyckats anpassa sin ledarstil till det faktum att organisationen blivit större och komplexare. Den engagerade ledaren, som går in och styr och ställer överallt fungerar inte i den nya och komplexare organisation, som man tvingats skapa. Det förefaller som om organisationen idag inifrån uppfattas som "toppstyrd" och att ansvarsfördelningen är oklar".

Vi har vid våra senare intervjuer på olika nivåer i organisationen fått intrycket, att personalen anser att delrapporten fångat den verkliga situationen väl.

Enligt överdirektören fungerar den formella styrmodellen väldigt bra. I många andra delar av organisationen är entusiasmen betydligt mindre över denna styrmodell. Tveksamhet finns både hos chefer och personal ute i regionerna, men även inom huvudkontoret. När vi talar om "styrmodellen" i det följande, avser vi egentligen tre utmärkande inslag i den:

a) den täta styrningen via operativa ledningsgruppen med löpande underlag från det IT-baserade ledningsinformationssystemet
b) det s k runda CSN
c) den centrala ledningens starka inflytande på alla nivåer, i alla delar av organisationen och i alla typer av frågor.

Styrmodellen inbegriper givetvis även andra aspekter, som vi för tillfället inte diskuterar.

För att illustrera vår analys av styrningen väljer vi att inleda med att citera ur några intervjuer:

> "Mer kollektivt ledarskap behövs. Chefsideologi och ledarskap behöver vara ett annat framöver",

"De formella beslutsgrupperna fungerar inte. De verkliga besluten fattas i andra grupperingar. Det är inte bra. Vi borde alla vara med om inriktningen",

"Man utnyttjar de tillfällen som är tillgängliga för beslut",

"Ledningen är dålig på att delegera",

"Regioncheferna har oklara befogenheter. Det finns en feghet bland chefer på mellannivå",

"Personalen upplever att styrningen hel tiden ökar och att den nu är för hög."

"Centrala ledningens kontrollspann är en propp. De som man gillar skall göra allt",

"Om man vill få förändring via den personal på HK som borde ha hand om det, då händer ingenting. Man måste skicka papper till ledningen annars händer inget",

"Vi har en "söndra–och-härska-modell". HK har lätt att splittra. Det leder till uppgiven stämning ute",

"Hälften av det arbete som vi gör idag syns inte",

"Regionkontoren finns egentligen inte. Vi samordnar och är ett transportkompani",

"Man måste låta regioncheferna ta ansvar. HK borde ägna sig mer åt information, regler mm",

"Det går åt för mycket tid för mötena med HK. Ledningen borde endast lägga sig i uppföljningen av målen",

"Varför vågar inte chefer yttra sig? Detaljstyrning från en person går inte i längden".

"Det runda CSN"

Det "runda CSN" är en av hörnstenarna i den operativa styrningen av kontoren. Och det är den operativa ledningsgruppen som ser till att "det runda" verkligen blir av.

Vad som avses är dels, att kontoren skall gå in och hjälpa varandra med ärendebalanser som uppstått, dels att telefonanrop skall kunna hanteras var som helst i organisationen, där det finns ledig kapacitet. Denna ordning antas öka den totala kapaciteten, eftersom det inte blir någon"slack" i systemet och inte heller några höga balanser. Det antas också öka kvaliteten i servicen mot kunderna, genom att ett ärende eller ett samtal hanteras med kortare väntetid.

Enligt CSNs ledning är det runda CSN en nödvändighet av flera skäl. Ett är, att inflödet varierar så mycket från ort till ort och från en tid till en annan, att det inte går att dimensionera personalen utan att det

blir köer. Med en liten personalstyrka och relativt stor geografisk spridning är riskerna stora för detta, särskilt om inflödet varierar. Det runda CSN är, enligt ledningen, ett sätt att öka den totala effektiviteten.

Den kritik som har riktats mot detta inom organisationen är bl.a. följande:

1. Det är inte realistiskt att förvänta sig att alla skall känna ansvar och solidaritet för även alla andras ärenden. Risken är att ingen tar ansvar istället för att alla skulle ta ansvar.
2. Varför skall de som är snabba och sköter sig, drabbas av att andra inte gör det?
3. Ofta får man då ärenden eller samtal som har legat länge och som därför är extra negativa att hantera, eftersom kunden är arg? Belöningssystemet är därtill oklart, vilket minskar motivationen.
4. Varför ökar inte ledningen insatserna för att lösa problemen på de kontor som nästan alltid har balanser, istället för att lösa problemen med hjälp av "runda CSN"?

Den operativa styrningen och ledningen

Det finns, som vi redan nämnt, en skillnad mellan den relativt delegerade formella styrmodell som beskrivs i arbetsordningen och den som finns i praktiken.

En önskan om ökad delegering av ansvar till regionerna har klart uttryckts vid våra intervjuer på den regionala nivån. Vidare har man efterlyst en större klarhet i roller och ansvarsfördelning.

Trots att den operativa ledningsgruppen således inbegriper regioncheferna och dessa alltså deltar i det operativa beslutsfattandet och ledningen av det "runda CSN" uppfattas ändå den centrala ledningens inflytande som alltför starkt och alltför detaljerat.

Kritik har också riktats mot det underlag, som tas fram för den operativa styrningen och resursfördelningen. Underlaget för styrningen är omfattande, men anses ändå ofullständigt. Det som går att mäta blir den viktiga utgångspunkten för styrningen, medan alltför mycket, t ex brev och besök hamnar utanför. En stor del av de chefer och den personal i regionerna, som vi intervjuat, är alltså tveksamma till om de mätta förhållandena i underlaget verkligen speglar verksamheten på ett riktigt sätt och om de skall ha den betydelse som de nu ges.

Visserligen har regioncheferna möjlighet att komma med sina egna kommentarer och synpunkter, men faktum kvarstår att inställningen till styrmodellen och underlaget för styrningen i många fall är negativ.

Att ledningen kan övervaka telefontillgängligheten på kontoren genom att när som helst se hur många som är inkopplade i telefon uppfattas också som en typ av misstroende. Ledningen håller då och då

"räfst och rättarting" med kontor, som inte haft all personal tillgänglig i telefon under obligatorisk telefontid. Avvikelser från den beslutade ordningen accepteras inte, något som flera anser är en alltför detaljerad styrning.

CSNs styrmodell för regionerna anses också medföra en negativ konkurrensanda mellan kontoren, där vissa uppfattas som Bror Duktig" och andra som "slarvige Petter". Konkurrensandan underlättar inte samarbetet mellan kontoren.

En karismatisk ledning

Det är uppenbart att CSN har en mycket engagerad och kunnig ledning, som i kraft av sin karisma får ett mycket stort inflytande, långt utöver vad den formella organisationsplanen visar. Detta är mycket entydigt i våra intervjuer. Den centrala ledningen uppfattar nog inte detta, utan försöker i all välmening ställa saker och ting tillrätta där de dyker upp. Vi har fått intrycket att den centrala ledningen ibland har alltför lätt att fatta beslut, medan motsatsen ibland verkar vara fallet på lägre nivåer.

Diskussion

Det runda CSN

Problematiken har vissa likheter med industriföretags problem med t.ex. löpande bandsproduktion. Där har man dock kommit fram till, att en ökning av kontrollen och att dela upp arbetet på fler och fler, som skall kunna gå in som kuggar inte fungerat särskilt bra. Istället har man satsat på att öka varje individs ansvarsområde och förtydliga ansvaret. Motivation, ansvar och belöningar hänger nära samman i ett sådant tänkande. Man ska kunna känna stolthet för det man gjort och det skall framgå vem som gjort vad.

Nu skall man inte dra alltför stora paralleller mellan CSN och en industri, även om det finns uppenbara likheter pga av massproduktionen av ärenden. Men att personalen skulle identifiera sig med CSN som helhet och med glädje hjälpa någon annan, när de själva är klara med sina egna arbetsuppgifter, är ingen självklarhet som löpande modell. I tillfälliga krislägen kan det fungera, men knappast som huvudmodell. Problem med motivation, kvalitet och rättvisetänkande blir för stora.

Vi tror att ansvarsfrågan istället måste göras tydligare, liksom kriterierna för belöning och bestraffning på flera nivåer. Den handläggande personalen måste ha en rimlig överblick över vad som är det egna ansvaret under t.ex. en vecka. Om man inte klarar av det, skall man kunna motivera varför eller känna till konsekvensen. Spelreglerna måste vara klarare.

Styrning och ansvar

Även kanslichefer och regionchefer måste ha ett tydligare ansvar än idag. En styrmodell, där HK:s ledning och stab är så aktiva i den löpande operativa styrningen är inte heller, enligt utredningen, en idealisk lösning pga av den oklarhet den skapar i roller och ansvar. Den centrala ledningens ansvar för verksamheten skulle kunna utövas genom att veckorapporter eller månadsrapporter behandlades en gång per månad. Endast om regionen inte kan klara sina uppgifter mer långsiktigt finns det anledning för den centrala ledningen att ingripa. I övrigt borde regionledningarna på eget initiativ köpa eller byta tjänster av varandra om regionen inte kunnat klara sina åtaganden. Ansträngningarna att finna nya kreativa lösningar skulle troligen också öka om ansvaret förtydligades.

En sådan ordning skulle å andra sidan kräva ett bättre utarbetat resursfördelningssystem än vad som finns inom CSN idag. Möjligen skulle också en större del av resurserna behöva föras ut till regionerna tillsammans med en del av de uppgifter som idag ligger på huvudkontoret.

Den konkurrens som nu skapats och den "söndra-och-härska"-modell som ibland beskrivits för oss skulle således, enligt utredningens mening, behöva ersättas av en annan, där den centrala ledningen mer har rollen som "coach" och med regioner och kontor diskuterar problem och idéer om lösningar. Dagens modell verkar inte ge goda förutsättningar för organisatoriskt lärande mellan regioner och kontor. Vi har inte hört någon region eller något kontor säga att man skall pröva en idé eller ett arbetssätt, som har visat sig framgångsrikt på något annat ställe. Det är knappast konkurrensen i sig som är problemet för möjlighet till lärande. Det är snarare den bristande motivationen för att bli bättre. Då får man bara ännu mer att göra utan några egentliga fördelar. Det kan också bero på bristande förtroende inom organisationen och känslan av orättvisor i resurstilldelning, belöningar, inflytande mm.

CSNs ledning anser sannolikt mot detta, att regionerna redan har ansvar för att se till att det fungerar i den egna regionen och att det bara är när de inte klarar det, som ledningsgruppen går in. Vi menar dock, att de veckovisa genomgångarna och den centrala ledningens deltagande i omfördelning av ärenden kommit att dominera som lösningsmodell. Ett alternativ kunde vara, att den centrala ledningen mer intresserade sig för, varför vissa regioner eller kontor har återkommande problem. Istället för att lösa problem löser den symptom.

Vi har nu diskuterat enbart negativa sidor inom ovanstående styrning. Samtidigt har styrmodellen och det runda CSN bidragit till att CSN kunnat nyttja sin relativt fåtaliga personal mycket flexibelt och därigenom, bortsett från vissa undantag, kunnat lösa handläggningen av det bitvis mycket ojämna tillflödet av ärenden. Som katastroflösning är modellen användbar, men inte som långsiktig lösning. Frågor om ansvar och motivation måste lösas på ett annat sätt.

Det är här också viktigt att framhålla, att verksledningen och den stab som deltar i den operativa styrningen är mycket professionell och effektiv. Den är alltid lätt nåbar på telefon, den är snabb, handlingskraftig och serviceinriktad. Inte minst är den besjälad av en anda att göra allt för CSN.

Man kan nog hävda att denna ledningsgrupp genom karisma, kompetens och omättlig energi lyckas få personalen att acceptera ett tidvis slitigt arbete – långt utöver vad som är normalt. Det är emellertid tveksamt om det går att i längden få med sig personalen huvudsakligen med karisma och med få andra belöningar. Vi tror, att en annan styrning och ledning, kopplad till en annan resursfördelning, nu skulle behövas.

10.2 Teknikstyrning

CSN gjorde sig redan på 80-talet känt för att ligga långt framme i att effektivisera handläggningsprocesserna med hjälp av modern IT-teknik. STIS-2000 är ett IT-baserat stödsystem som är utvecklat för handläggning av studiemedel. Vidare har CSN infört s k elektronisk dokumenthantering (EDH) som innebär, att dokument som kommer in till CSN direkt scannas in och automatiskt uppdaterar handläggningssystemen. De kan sedan kan nås av vilken handläggare som helst på kontoret eller andra kontor inom regionen. Hjälpsystem finns också utvecklade för administration av vuxenstudiestöden, utlandsstudiestöden, hemutrustninglånen mm

Administrationen av studiehjälp och studiemedel är idag till stora delar automatiserade, medan detta gäller endast delvis för övriga stöd. En omfattande nyutveckling av stödsystemen pågår för närvarande. (NYSTIS).

CSN har också byggt upp kontrollmöjligheter mot andra myndigheters databaser, t.ex. AMS, försäkringskassor och A-kassor, något som snabbar upp och gör kontrollerna säkrare.

Även telefonsystemet är tekniskt avancerat och medger idag, att samtal automatiskt flyttas runt till annan telefon, som är ledig eller där

kön är mindre[13]. Detta är också en del i "runda CSN", eftersom man då får ta emot samtal, som egentligen är riktade till andra kontor. Detta minskar kötiderna för kunderna.

Denna omfattande teknikanvändning på olika områden får också implikationer för organisationens styrning och förutsättningarna för denna.

- den underlättar kontroller och service och informationsspridning,
- den underlättar centraliserad styrning (samtidigt som den skulle kunna användas likaväl för andra mer horisontella styrformer),
- den möjliggör "det runda CSN",
- utvecklingen av tekniken är mycket kostnadskrävande och minskar utrymmet för att använda resurser för annat, tex personal,
- kostnaderna för nyutveckling av system är svårprognosticerade och kan bli betydligt större och mer "tärande" än man förutsett,
- den motverkar snabba förändringar av regelsystem, eftersom anpassningar då måste göras i stödsystem och kontrollsystem. Samtidigt, väl införd, kan tekniken vara ett stöd för handläggaren att hantera krångliga regler och regeländringar.
- den påverkar kulturen genom att tekniker och teknikkompetens blir ett nytt och alltmer dominerande inslag i organisationen. Innan beslut fattas måste man ta hänsyn till de tekniska implikationerna,
- den ställer stora krav på kompetensutveckling för att kunna utnyttjas på ett effektivt sätt,
- den skapar en arbetsmiljö, som kräver särskild ledning och hänsynstagande.

10.3 Informativ styrning

Det utbyggda IT-systemet underlättar olika typer av informativ styrning av personalen. Det går lätt att skicka information och anvisningar av olika slag.

Huvudkontorets avdelningar och enheter har också en viktig uppgift i att meddela direktiv och anvisningar och vara ett stöd för kontoren vid tolkning av regler och konkreta handläggningsproblem.

Även de formella beslutsgrupperna och i synnerhet ledningsgruppsmötena används ofta för informativ styrning.

CSNs informationsenhet har tillsammans med fackavdelningarna också en stor uppgift att ägna sig åt informationsstyrning utåt, dvs i

[13] Automatic Call Distributon (ACD)

förhållande till studenter och bidragssökande och i förhållande till andra berörda myndigheter, kommuner mm

Problem
Ett problem som nämnts är, att IT-systemen visserligen underlättar informationsspridning, men samtidigt har den nackdelen, att alltför mycket information skickas ut, utan att de anställda alltid kan bedöma vilken status meddelanden har. Man efterlyser alltså någon form av samordning och "produktmärkning" av sådan information som verkligen skall vara styrande.

Ett annat problem som ofta nämnts är, att handläggare ute på kontoren inte får det stöd från HKs avdelningar som de skulle behöva, t.ex. i tolkning av regler, exempelsamlingar mm. Man anser att HKs personal är kompetent och tjänstvillig, men "de har inte tid". Det finns också förespråkare för att HKs personal borde decentraliseras så att de kom närmare den konkreta verkligheten.

Beträffande regionchefsmötena har hävdats, att de snarare används som en kanal för ledningen att föra ut sin information än som forum för diskussion och beslut.

10.4 Resursstyrning och resursfördelning till regionerna

I verksamhetsplaneringsprocessen lämnar chefer med egna ansvarsområden årligen in äskanden om resurser för nästkommande år till verksledningen. Dessa behandlas på chefsmötet och beslut om den slutliga resursfördelningen för kommande år fattas av generaldirektören.

Det har emellertid, som vi tidigare nämnt, tydligt framkommit att kriterierna för resursfördelningen till regioner och kontor inte är allmänt accepterade. De flesta regionkontor som vi besökt har haft synpunkter på resursfördelningen och kriteriernas ofullständighet och brister.

Särskilt påtagligt är det, att regionkontor som kan sägas ha sk storstadsproblematik anser, att denna inte vägs in på ett riktigt sätt i underlaget för resursfördelning. Man menar då att storstäder har egenskaper, som gör att handläggningen av ärenden tar längre tid och att man följaktligen behöver mer resurser än andra kontor. Faktorer som då borde vägas in är andelen invandrare och andel vuxenstuderande, eftersom behovet av information och särskilt stöd till dessa grupper är extra stort. De kräver betydligt mer tid, resurser för översättning och tolkning mm. Vidare blir andelen felaktiga

ansökningar som inte går att hantera automatiskt och/eller som behöver kompletteras betydligt större. Det gäller också antalet ändringar pga t.ex. byten av utbildning eller utbildningens omfattning.

Antalet besök anses också bli större p.g.a. av geografisk närhet till CSN. Antalet utbildningsanordnare och kurser är fler, vilket kräver mer information, utbildningsinsatser, samtal och administration.

Storstadsbor anses i allmänhet av CSNs handläggare vara mer krävande när det gäller service än personer som bor i mindre städer.

Ytterligare en aspekt som vissa kontor anser bör vägas in är personalens sammansättning. Om delar av personalen, t.ex. av hälsoskäl, inte kan arbeta för 100% borde det vägas in och kompenseras i resursfördelningen.

Men det är inte bara storstadskontoren, som anser att grunden för resursfördelningen är felaktig. Det finns kontor som har extra stor andel kommuner inom sitt område, extra mycket vuxenutbildning, extra mycket låneärenden osv. Irritation finns också över att man vid resursfördelningen inte räknar in alla de uppgifter, som man faktiskt gör vid ett kontor. Uppgifter som inte syns i statistiken, men som tar mycket tid, kan vara brev, anståndsärenden, studieintyg, fellistor mm.

Enligt verksledningen tar man hänsyn till flera av dessa faktorer. Vidare har, enligt ledningen, samtliga regioner fått fullt gehör för alla sina önskemål under 1998. Utredningen drar av detta slutsatsen, att regionledningarna av något skäl inte för fram sina verkliga önskemål eller åsikter i alla delar.

Kvar står då det faktum, att ledning och personal i regionerna inte upplever resursfördelningen som rättvis och att de önskar en ordentlig genomgång av arbetsuppgifter och resurser.

Sammanfattningsvis finns idag inte någon full acceptans av nuvarande resursstyrning och resursfördelning bland region-, kontorschefer och personal.

Utredningen anser, att denna fråga är mycket angelägen för CSNs ledning att låta undersöka och att lösa. Om inte resursfördelningssystemet upplevs som legitimt, minskar motivationen att arbeta.

Vi föreslår

- att CSN låter oberoende experter göra en grundlig undersökning av hur olika typer av faktorer (t.ex. ärendenas svårighetsgrad, kundunderlaget mm) påverkar arbetsmängden.
- att resultatet diskuteras i hela organisationen och att man enas om principer för resursfördelningen.

– att överenskomna principer därefter accepteras som legitima tills man från kontoren framfört yrkanden på ändringar, som kunnat diskuteras på dels regionchefsmöte dels inom verksledningen.

10.4.1 Antalet regioner

Som vi tidigare nämnt, har CSN en regional organisation uppdelad i fem regioner.

För närvarande är dessa mycket olika stora. Den mellansvenska regionen är påtagligt mycket större än övriga regioner. Regionen är mycket högskole- och skoltät pga att både Stockholm och Uppsala ligger inom regionen. Regionen omfattar mer än dubbelt så mycket tjänster och resurser (kr) som den minsta regionen (norra). Och då har ändå delar av regionens ärenden lyfts över till permananet handläggning i andra regioner. Regionkontoret ligger i Eskilstuna, medan verksamhetens tyngdpunkt ligger i Stockholm/Uppsala-området.

Eftersom tyngdpunkten i utbildningssverige ligger i Stockholm/Uppsala anser vi, att det vore naturligt att ett regionkontor också låg där. Vi tror vidare, att mellansvenska regionen inom CSN idag är alltför stor och därför borde delas i två.

En regionchef med alltför stort kontrollspann och geografiskt avstånd kan få svårighet att sätta sig in i de olika problem, som skilda kontor har. Effektiviteten i ledningsfunktionen kunde, enligt vår mening, således öka med ett minskat avstånd mellan regionchef och kanslichefer i regionen. Vi föreslår därför

- att mellansvenska regionen delas upp i två regioner och att Stockholm eller Uppsala blir nytt regionkontor i den ena. Detta är desto mer angeläget och en av förutsättningarna för, att en återföring av uppgifter och resurser till regionen skall kunna fungera, i enlighet med vårt förslag nedan.

10.4.2 Stockholmskontoret

Vi vill illustrera den interna styrningsproblematiken genom att kort referera till Stockholmskontoret. Detta kontor betraktas idag som ett av problemkontoren. Kontoret verkar ha varit ett problemkontor i minst tio år. Enligt våra samtal med storstadskontoren (Stockholm, Göteborg och Lund), kan dock "värstingstämpeln" växla mellan kontoren från tid till annan.

Det synliga problemet är, att Stockholmskontoret inte har tillräckligt hög produktivitet. För att lösa detta problem har ledningen, enligt egen utsago, prövat allt tänkbart - utan resultat. Det man har prövat är chefsbyten, utbildning/utveckling, konsultinsatser, sammanslagning av två kontor till ett, att lyfta bort ärenden mm. När det gäller chefsbyten har man haft *tolv chefer på tio år,* en anmärkningsvärt hög siffra.

Vi har inom ramen för utredningen besökt Stockholmskontoret för intervjuer mm ett flertal gånger. Några av intrycken är

- oerhört starkt tryck på expeditionen
- relativt många handläggare frånvarande- tomt på många rum
- mycket hårt tryck på erfarna handläggare och ständiga avbrott i arbetet
- uppgjorda scheman som ändras i sista minuten /ryckighet i planeringen
- uppgiven stämning

Personalen

Kontoret har 39.45 tjänster och 42.45 fast anställda. Ca hälften av arbetsstyrkan har någon form av arbetsrelaterad problematik. Företagshälovården har gjort rehab.utredning på 18 personer och konstaterat att andelen är anmärkningsvärt hög. Man har resurser att anställa vikarier, men det är inte alltid lätt att få tag på någon när det behövs. Arbetsstyrkan är ytterligare reducerad av att

9 arbetar deltid .
2 har regelbunden vård av sjukt barn (VAB)
5 har svårighet att arbeta övertid pga av barn

Av den totala styrkan - ca 40 kan sålunda bara hälften arbeta övertid. Tre sysslar inte alls med handläggning, bl.a. kanslichefen och ett par personer som har specialuppgifter. Därtill skall kontoret klara utbildning och information av vidareinformatörer och deltagande i gemensam informationscentral med bl.a. arbetsförmedlingen. Detta är verksamheter som kräver att man lämnar kontoret.

Om 20 personer skall sköta 40 personers arbete, blir arbetssituationen kanske just så ansträngd som den varit vid våra besök. Och balanserna blir höga. Viktigt är då också, att det troligen ligger en viss sanning bakom påståendet att "kunderna" i Stockholm är mera krävande än på många andra ställen. Andelen invandrare och andelen lågutbildade är hög och antalet utbildningsanordnare är stort.

Vi tror alltså att resurser är en viktig dimension i problemet. **Det är helt enkelt för få vid Stockholmskontoret som är tillgängliga för en full arbetsinsats.**

Cheferna

Det ständiga bytet av chefer antyder, att det knappast är cheferna på Stockholmskontoret som varit ett grundproblem. Någon av de 12 borde ju ha lyckats.

Ständiga byten av chefer, där varje chef drar igång något nytt, kan dock ha den negativa effekten, att personalen inte längre tror på de nya initiativen. De snabba bytena gör också att något förtroende aldrig hinner skapas.

Att lösa symptom

Den lösning som ledningen nu tillämpar är att flytta ärenden från Stockholm till andra kontor i landet. Det betyder dels att personalen i Stockholm känner att de misslyckas med sitt arbete, dels att delar av de studerande i Stockholm inte har sitt handläggande kontor i Stockholm utan på annan plats. Det har visat sig, att kunderna ändå kommer till Stockholmskontoret, vilket bidrar till förklaringen av den relativt sett större besöksfrekvensen vid Stockholmskontoret.

Vidare har Stockholm fortfarande problem med handläggningstiderna, vilket gör att andra kontor , via runda CSN, får ta över en del av Stockholms ärenden. Nästa steg i detta sätt att lösa problemet är att flytta bort hela Stockholmskontorets verksamhet till annan plats, en lösning som för övrigt inte verkar helt utopisk i ledningens nuvarande överväganden.

Enligt vår uppfattning är man för närvarande alltför mycket inriktad på symptomen istället för orsakerna till dessa symptom. Vi anser att man snarast, med extern hjälp, bör genomföra en ordentlig undersökning av:

* de särskilda förutsättningar som gör att ärendena blir svårare och fler i Stockholm. En sådan undersökning har f ö efterfrågats även inom övriga regioner. Grunden bakom resurstilldelningen är, som vi tidigare nämnt, inte accepterad i regionerna. En sådan undersökning har också föreslagits av den konsult som för något år sedan gjorde en undersökning vid Stockholmskontoret. Vidare har internrevisionen påtalat behovet av att undersöka de underliggande faktorernas relativa betydelse.
* orsakerna till att så många är arbetsskadade och rehab-fall i Stockholm samt hur man skall finna lämpliga lösningar för dessa. Det faktum att en så stor andel av personalen har någon form av problem påverkar med all säkerhet även stämningen och övrig personals arbetsmiljö och arbetssituation.

Diskussion

Enligt vår uppfattning är det självklart att CSN måste ha ett fullständigt och fungerande kontor i Stockholmsregionen, som är så utbildningstät. Därför måste man också nu inrikta sig på en kraftig förnyelse av kontoret istället för att fortsätta på den inslagna vägen att huvudsakligen endast angripa symptomen. Man måste hitta vägar att vända de onda cirklarna till goda cirklar.

Ett första steg, anser vi, är ett ordentligt resurstillskott som ger utrymme för ett antal åtgärder. Lite lappande och lagande i skarvarna är nog inte en lösning. Man måste inledningsvis

- ändra proportionerna mellan friska och skadade i arbetsstyrkan så att de förra blir kraftigt dominerande.
- ändra grunden för resurstilldelningen, te x genom att låta "storstadsfaktorn" få ett ordentligt genomslag på resurserna. Om det efterhand visar sig att man överdrivit, kan man reducera då.
- successivt flytta tillbaka ärenden till Stockholm, så att det lokala sambandet ökar mellan kontor och kund. Detta medger en utökning av arbetsstyrkan och en ändring av proportionerna inom personalen. Istället för ett "utsvältningsspår" skulle man då välja ett "översköljningsspår".
- ökade möjligheter till erfarenhetsutbyte och lärande av varandra inom gruppen storstadskontor
- kontinuerligt arbete med ständiga förbättringar av de interna rutinerna - kopplat till en tydlig incitamentsstruktur.

Att vi förespråkar ett lokalt samband mellan kunder och kontor kan behöva en särskild motivering. Handläggning som i stort sett sker maskinellt kan bedrivas var som helst i Sverige, te x i Söderhamn. Det är inget som hindrar att man där skulle kunna inrätta en särskild enhet, som skötte en i stort automatiserad handläggning. Det handlar då om att sköta maskinerna och hantera in- och utdata mm. Men andelen automatiskt handlagda ärenden är inte på långa vägar så stort att detta är en realistisk lösning än. Om det vore så, skulle inte antalet ärenden, besök och samtal vara så stort som det är. Ärendena idag behöver fortfarande handläggas av personal och olika typer av kontakter mellan kontoret och de sökande är nödvändiga. En geografisk närhet är då att föredra. Dels ökar förutsättningarna för en god lokalkännedom om skolor mm, dels ökar möjligheten till personliga kontakter och lösningar.

Geografisk närhet har ju anförts som motiv för att man nu har en mycket spridd kontorsorganisation. Detta har resulterat i mycket små kontor på vissa ställen. Dessa kontor måste ha en viss minsta

arbetsstyrka för att klara kompetensfrågor och för att minska sårbarheten. Samtidigt blir kontoren då större än vad som motiveras av kundunderlaget. Om rättviseskäl anförs för att alla län skall ha ett eget kontor(även Västmanlands län), så måste detta även gälla för Stockholmsregionen. Om man anför rationalitetsskäl kan i så fall både de små och de stora kontoren ifrågasättas.

Utredningen föreslår således att

- Stockholmskontoret förstärks resursmässigt och ev uppdelas i två eller flera mindre enheter
- Stockholms ärenden successivt förs tillbaka till regionen
- ett projekt med utveckling av storstadskontoren startas med stor personalmedverkan

Med tanke på det stora antalet låntagare och de stora ekonomiska åtagandena föreslår vi

- att CSN får en styrelse med s.k. fullt ansvar och en extern ordförande, i likhet med vad som är fallet vid universitet och högskolor.

10.5 Praktisk styrning på den regionala nivån

Regioncheferna(RC) är navet i styrningen på den regionala nivån. Det är RC som håller kontakterna med huvudkontoret och som deltar i regionchefsmöten. Det är också RC som kallar kanslicheferna till regionmöte för att dryfta regionens angelägenheter. RC är den som dels skall besluta om tjänstetillsättningar och resursfördelning inom regionen och som skall avgöra ärenden som är principiellt svåra.

RC är något av regionens utrikesminister och har en ställföreträdare som i allmänhet också är kanslichef för regionkontoret.

Regioncheferna har, som vi tidigare nämnt, ett otydligt ansvar i förhållande till den centrala verksledningen och dess stab. Av våra intervjuer har det också framgått, att personalen på regionkontoren i flera fall finner ansvarsfördelningen mellan regionchef och kanslichef (KC) oklar. Eftersom RC har mycket utåtriktade uppgifter, blir det ofta KC som får gå in som ställföreträdare. Samtidigt behövs han/hon som kanslichef. Det är också oklart vem – RC eller KC - som skall leda det interna arbetet i olika lägen. Vem ska personalen fråga i första hand?

Utredningen föreslår

- att regionchefens och kanslichefens uppgifter skiljs på ett tydligare sätt. Det bör vara helt klart, att regionchef inte har arbetsledande uppgifter i förhållande till handläggarna, utan att detta är kanslichefens ansvar.
- att regionchefens ansvar blir, att sköta samordningen mellan kontoren och den fördelning av ärenden mellan kontoren som kan vara nödvändig. Regionchefen bör också ges ett tydligt ansvar för att dels bygga upp ett kontaktnät med andra aktörer i regionen dels se till att utbildningen av vidareinformatörer fungerar. (se vidare kap 14).Regionchefen skall även se till att det IT-stöd som är en nödvändig del i effektiviseringen av vidareinformatörsnätet får nödvändiga resurser. Detta genom att till CSNs ledning framlägga goda underlag för hur behovet ser ut.

Kanslicheferna bör vara lätt nåbara för personalen på kontoren, för att leda och fördela arbetet, sköta information och möten med personalen och vara ett stöd i det konkreta vardagliga arbetet. Detta är inte en uppgift för regionchefen.

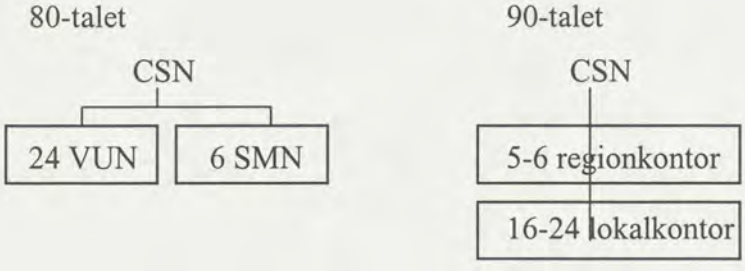
10.6 CSN ledningens strategier

10.6.1 Strategier bakom bildandet av nuvarande CSN

Enligt CSNs ledning hade man under 80-talet strategin," att skapa en samordnad studiesocial verksamhet inom ramen för en enda organisation. Bakgrunden var, ekonomiska skäl, servicemässiga skäl och rationalitetsskäl"

Denna strategi åtföljdes av ständiga förändringar av organisationen. I mitten av 80-talet såg studiestödets organisation helt annorlunda ut än vad den gör idag.

Figur 4



Förutom Centrala studiestödsnämnden, som omlokaliserades från Stockholm till Sundsvall 1974, fanns 6 studiemedelsnämnder och 24 vuxenutbildningsnämnder. Nämnderna var egna myndigheter, och CSN var chefsmyndighet för dem. CSN hade också viss egen operativ verksamhet, bl a återbetalningen.

Verksamheten hos VUN resp SMN var relativt olika. VUN som tillkommit i mitten på -70-talet i och med vuxenutbildningsreformen hanterade stöd som riktade sig till lågutbildade. Stöden finansierades via arbetsgivaravgifterna och byggde på ett urval bland de sökande. Urvalet gjordes med utgångspunkt i utbildningsbehov. I VUNs nämnder ingick förtroendevalda från fackliga organisationer. Nämnderna var små och fanns i varje län (4–8 personer).

SMN hanterade stöd som byggde på "rättighet" och som var skattefinansierade. Alla som uppfyllde vissa villkor hade rätt till stödet. Det gällde studiehjälpen för gymnasiestuderande (överfördes från kommunerna till CSN 1986) och studiemedel i huvudsak för högskolestuderande. Dessa nämnder som hade 20–40 anställda fanns på 6 ställen i landet.

Under 80- och början av 90-talen sammanfördes de 31 olika myndigheterna i etapper till en gemensam myndighet. Förändringarna genomfördes stegvis med den uttalade målsättningen att höja servicen för kunderna, att rationalisera verksamheten och öka produktiviteten. I budgetpropositionen för 1984/85 föreslogs att CSN skulle bli anställningsmyndighet för hela det studiesociala myndighetsområdet. Orsaken var främst de komplikationer som det delade myndighetsansvaret utgjorde i fråga om personalärenden (mellan CSN och nämnderna).

Sammanslagning och utnyttjande ny teknik blev några av de viktiga inslagen i CSNs förändringsstrategi. Förändringarna möttes delvis av motstånd och oro hos personalen. Genom att arbeta stegvis med försöksverksamheter och utvärderingar av dessa flyttade CSNs ledning fram positionerna. En avgörande orsak till den stora framgången kan ha varit, att man lyckades kombinera statsmakternas besparings- och rationaliseringsmål för myndigheterna med en egen iögonenfallande rationaliseringsverksamhet. En mindre resurskrävande organisation framstod som nödvändig och modeller var redan utprovade i försöksverksamheten. Om personalen inte accepterade fanns det risker för att de skulle bli av med sina jobb.

Mellan 1983 och 1987 minskade också antalet studerande med 20000 personer, vilket ökade riskerna för övertalighet i studiemedelsorganisationen. Detta vändes dock av den kraftiga ökningen av studerande, som följde på införandet av nytt studiemedelssystem för

högskolestuderande(1988). Köer och stora volymer blev istället ett problem i slutet av 80-talet.

Riksdagen beslutade 1992, att SMN och VUN skulle upphöra som självständiga myndigheter, efter att CSNs ledning dessförinnan fört fram förslag i den riktningen i sina anslagsframställningar. CSN blev en myndighet med 24 kontor. CSNs ledning gavs också rätt att själv besluta om sin lokala organisation. Ledningen planerade då för en ytterligare neddragning av antalet kontor med ca hälften, något som av olika skäl dock aldrig genomfördes.

Istället förändrades organisationen 1993 på så sätt att en ny nivå med 6 regionkontor infördes samtidigt som antalet lokalkontor blev 17. Det var de tidigare Studiemedelsnämnderna som blev regionkontor samtidigt som alla deras ärenden skulle föras ut till lokalkontoren. Personalen där skulle nu lära sig att hantera både vuxenstudiestöd och studiemedel. Återbetalning och studiemedel för utlandsstudier fördes samtidigt från huvudkontoret till regionkontoren.

Regionkontorens chefer fick ansvar för resurser och personal i sin region. De fick alltså möjlighet att flytta uppgifter från ett kontor till ett annat. Det innebar att möjlighet nu gavs att jämna ut skillnader mellan lokalkontor genom resursstyrning och uppgiftsstyrning från den regionala nivån. Det operativa ansvaret låg dock på kanslicheferna på kontoren. Kontorens tidigare över- och underskott i budgeten slogs nu samman i en regionbudget.

Senare har regionchefens ansvar utökats så att ansvaret för både resurser och verksamhet skall ligga på Rc.

I början av 90-talet upplevde landet en lågkonjunktur, vilken bl.a. medförde kraftiga nerdragningar i statliga verksamheter.

Vuxenstudiestöden blev t.ex. utsatta för sådana besparingskrav att CSN såg verksamheten vid flera kontor hotad. I detta läge tillämpade ledningen strategin att utvidga myndighetens uppgifter. Så har CSN successivt utökat sin "portfölj" med t.ex. hemutrustningslån, utbildningsbidrag mm vilket bidragit till att säkerställa personalens anställningstrygghet.

CSNs ledning har i konkurrens med andra myndigheter kunnat lämna billigare offerter för att klara nya uppgifter. Medlet för detta har dels varit den höga automatiseringen och långt drivna IT-stödet samt ett effektivt utnyttjande av personalresursen. Redan i budgetpropositionen 1982/83 konstateras att CSN planerade att förbättra administrationen på två vägar, dels genom att samla all studiestödsadministration inom CSN, dels genom att överföra så mycket som möjligt av hanteringen till studiestödets datorbaserade informationssystem STIS. "CSN skulle därmed överta ansvaret för utbetalning och återbetalning av

studiesocialt stöd som f n åvilar andra myndigheter". I BP 83/84 räknar man te x med betydande besparingar genom att CSN den 1 jan 1984 övertog handläggningen av äldre studielån från postgirot.

CSN inledde också under tidiga 80-talet samarbete i informationsfrågor med SÖ, UHÄ och SCB för olika registrerings- och statistikändamål. Den typen av samarbete med andra myndigheter har CSN successivt utvidgat fram till idag.

Sammanfattningsvis förefaller följande punkter ingå i CSN ledningens strategi under 80- och början av 90-talen, att

- koncentrera studiestödsadministrationen och studentsociala uppgifter i en enda organisation – CSN,
- effektiviseringar av rutiner för att möta besparingskrav,
- ständiga organisationsförändringar (minst 1 per år)
- att successivt utvidga CSNs verksamhetsportfölj med nya stöd, ofta i konkurrens med andra myndigheter,
- att skapa motivation hos personalen för förändringar genom att i en situation av yttre tryck(hot om arbetslöshet) visa på möjliga (nödvändiga) lösningar,
- skapa flexibilitet i personalutnyttjande genom kompetensutvidgning och långtgående möjligheter att flytta uppgifter mellan kontor
- rationalisera verksamheten genom IT-baserat handläggarstöd och långtgående automatisering av handläggningsprocesser och informationsinhämtning mm,
- möjliggöra denna flexibilitet genom att successivt lägga ansvaret för resurser och (om)fördelning allt centralare i organisationen,
- att genom goda relationer med departement försöka förankra kommande förändringsförslag.

10.6.2 Hur ser då CSN- ledningens senare planering och strategier ut?

Om CSN-ledningens strategi under 80- och början av 90-talet kan sägas vara att skapa en sammanhållen organisation för studiestödet, så har den enligt CSNs ledning under 90-talet varit

> "att bygga och utveckla handläggningsprocessen och göra det på ett gränslöst sätt, dvs inte bara se på processen inom CSN-organisationen, utan se på helheten och därmed försöka att kundanpassa organisationen".

Visionen en enda myndighet, som har hand om allt som rör det studiesociala, har kanske i viss mån under senare delen av 90-talet

övergått från att vara en lösning till att bli en fotboja. Det hänger samman med att uppgiften – att hantera nya stöd, kraftigt ökade volymer och svårare kundgrupper - samtidigt med generella sparbeting, blivit en i det närmaste omöjlig ekvation.

Fortsatt satsning på teknik

CSNs ledning har alltså fortsatt och intensifierat strategin att med teknikens hjälp ytterligare rationalisera handläggnings- kontroll- och informationsprocesser.

I detta har också ingått att bygga processer även mot andra myndigheter, för att öka effektiviteten i kontroller och i service.

Samtidigt har denna strategi krävt ständigt nya investeringar och "brandskattat" de knappa resurser som organisationen haft till sitt förfogande för verksamheten. I takt med att uppgifterna som skall lösas med hjälp av tekniken blivit alltmer diversifierade och komplexa har det inte varit möjligt att hålla jämna steg mellan investeringar och resultat i form av automatiserad handläggning. Kontrollerna och integrationen med andra myndigheter via IT-systemen har inte heller fungerat smärtfritt, särskilt inte mot A-kassorna.

Effektiviteten i rutinerna har dock ökat och CSN ligger idag långt framme jämfört med andra myndigheter.

Försök att få mer förutsägbara intäkter

En stor del av CSN-ledningens energi har under 80- och senare delen av 90-talet gått åt till att söka och motivera tillskott av medel från statsmakterna. Samtidigt med dessa har ledningen kontinuerligt utarbetat nya spar- och effektiviseringsplaner för den interna verksamheten.

Det som skapar osäkerhet i CSNs ekonomi är dels det faktum, att inflödet av uppgifter hela tiden ökar, samtidigt som intäkterna från anslag är beräknade utifrån en bas i ett treårstänkande. I detta ligger också krav på en 2%-ig besparing per år under de senaste åren. Statsmakterna började redan på 70-talet med denna typ av besparingar och har alltså tvingat bl.a. CSN till betydande effektiviseringar. Inflödet av uppgifter är också svårt att förutse. Beroendet av vad som händer inom utbildningsvärlden är stort, främst inom kunskapslyftet.

Dels skapas osäkerhet p.g.a. avgiftsfinansieringen på återbetalningssidan. Intäkterna från avgifter är svårprognosticerade och har minskat under senare år. Detta har bidragit till "hål" på intäktssidan i budgeten för CSN.

CSNs ledning har försökt övertyga statsmakterna om behovet av mer förutsägbara intäkter för att möjliggöra en god planering. I detta syfte har man fört fram två förslag, dels ett förslag om

prestationsbudgetering, dels ett förslag om anslagsfinansiering av avgiftsverksamheten. Inget av dessa har hittills vunnit gehör.

Skapa maximal flexibilitet i organisationen
Det ojämna trycket på olika delar av organisationen och den ojämna kapaciteten har CSNs ledning sökt lösa genom att öka flexibiliteten i utnyttjandet av personalen på i huvudsak följande vägar:

- Det runda CSN: Flytta delar av ärendeflöden och/eller samtal till platser som har minst balanser eller till supportstyrkor.
- Utnyttja personalens arbetstider så flexibelt som möjligt (övertider, semestrar)
- Personalstrukturen: Öka andelen tillfälligt anställda. En del i detta var den s k supportstyrkan, som sedermera blivit permanent. En annan del är det sk studentkonceptet, dvs studenter har utbildats för att hjälpa till med handläggning av vissa typer av ärenden, särskilt under semestertider. Men det har också kunnat gälla t.ex. postöppning och scanning.
- Kompetensutveckling, så att samma personer kan sättas in på fler områden, te x handläggning av både vuxenstudiestöd och studiemedel. Avvägning mellan specialister och generalister är också ett inslag.

Prioritera beviljningsverksamheten
Prioritera beviljningsområdet framför t ex vissa delar av återbetalning och kontroller samt hemutrustningslån. Problem inom beviljningen har lett till stora rubriker och naggat CSNs tidigare goda rykte som "krona bland verken" betänkligt i kanten.

Hitta nya besparings- och effektiviseringsmöjligheter
Ständiga besparings- och effektiviseringsmöjligheter har förts fram av ledningen. Alla har inte genomförts pga att extra medel senare tillförts. Detta till trots förefaller ingen *systematisk* förbättrings-verksamhet pågå på region- och kontorsnivån. Under det starka arbetstryck som varit vardag under senare år har personalen helt enkelt inte hunnit fundera tillräckligt på hur arbetsprocesserna skulle kunna förbättras. Man har "haft svårt att få näsan över vattnet".

10.6.3 CSNs planering för 1998

I VP och internbudget för 1998 aviseras prioriteringar av den operativa verksamheten och för det s k NYSTIS-projektet i vilket samordnats 2000-frågan samt utveckling/anpassning av ny funktionalitet i flera verksamheter.

"De senare åtgärderna, i kombination med förstärkningar ..., bedöms avgörande för att myndigheten skall ha en möjlighet att både kort- och långsiktigt klara verksamheten".

De funktionella förändringarna skall bla möjliggöra ytterligare automatisk handläggning av merparten ärendetyper. Tidigare uppsatt mål om 80-procents automatik skall därvid vara ett riktmärke

Vår kommentar: Förhoppningen om teknikens möjligheter är något ständigt återkommande i CSNs planeringsdokument under hela 90-talet. Man kan inte undgå känslan av att resultaten inte kommer i den takt som man förväntat.

Administrationen skall utvecklas kundorienterat, dvs att

"CSN, med utgångspunkt från initial information från utbildningsanordnare, A-kassor, AMS, RFV, m fl, skall kommunicera den enskilde oavsett regelverk och studiestöd på ett enhetligt sätt och i övrigt i systemhänseende uppträda samordnat och enhetligt. Rutinerna med utbildningsanordnarna är följdaktligen strategiska".

Vidare sägs att kommunikationen med partners och kunder så långt som möjligt skall ske elektroniskt. Telefoni, elektronisk informationsöverföring och dokumenthantering skall utvecklas samordnat.

"All utveckling skall ske så att optimal organisatorisk flexibilitet kan erhållas. Innebörden är att handläggning skall kunna ske vid det kontor eller på den arbetsplats som bestäms vid varje enskilt tillfälle".

De ekonomiadministrativa rutinerna skall också förbättras för att underlätta krav på bokslut och för att kunna hantera nödvändiga kopplingar till andra system.

Som en följd av de stora utvecklingsarbetena

"måste förvaltningen av befintliga administrativa system, med undantag för studiemedel, hållas på en låg nivå. Endast akuta åtgärder beslutade i systemledning ...skall genomföras".

Totalt förstärks regionerna med 50 tjänster.

"Gemensamt för regionerna gäller att resp kontor som prioriterade uppgifter har att svara för att effektivare samverkansformer utecklas med partners i regionen/länet"

Målen och verksamheten för avdelningarna vid HK inriktas för att stödja de prioriterade operativa verksamheterna enligt ovan.

I särskild bilaga till verksamhetsplanen redogörs för den organisatoriska och administrativa strategin av betydelse för IT-strategin. Där fastslås, att de stora volymerna i kombination med de omfattande beroendeförhållandena till andra aktörer har lett till, att

> "myndigheten strategiskt beslutat sig för att utveckla gränsöverskridande processer för såväl handläggning som utbetalning. Processerna är således inte utvecklade med utångspunkt från den egna organisationens dagliga verksamhet utan utvecklas gränslöst med början där informtionsmängd initialt finns tillgänglig, exempelvis hos utbildningsanordnare, A-kassor m fl och slutar när stöd är utbetalat eller avgifter inbetalade".

Vidare sägs att beroendet är ömsesidigt mellan organisationerna och skulle gränssnitten eller processerna inte fungera effektivt får det omedelbara återverkningar i mer manuellt arbete genom brev, ärenden och telefon.

Mot denna bakgrund redovisar CSN följande organisatoriska strategi:

- verksamheten är kundorienterad, vilket innebär att en enskild kund på ett ställe ska kunna få service i samtliga de frågeställningar denne har rörande studiestöd. ...Den omedelbara servicen till kund och partners är således utgångspunkt för kontorens arbete
- massärenden skall så långt det överhuvudtaget är möjligt hanteras med stöd av teknologier
- produktionscentra (supportstyrkor) för handläggning av vissa ärendegrupper.
- "det runda CSN"dvs man skall kunna disponera hela organisationen för att reducera sårbarhet och hantera oförutsedda händelser.

Det innebär, att kontorens handläggare skall handlägga de svårare och mer komplexa ärendena samt serviceuppgifter till kunder och andra myndigheter medan tekniken skall hantera de lätta ärendena.

Vidare sägs avslutningsvis att

> "det är viktigt att notera att CSN är en del i en offentlig sektor som fram till nu i hög grad har varit sektoriserad och karaktäriserad av strikta gränsytor mellan olika departements- eller verksamhetsområden. Dessa håller nu på att luckras upp och det är rimligt att utgå ifrån att det under de närmaste åren kommer att krävas betydelsefulla och mer effektiva rutiner utvecklade från en annan helhet än den som präglas av enbart studiestöden. Där har CSN redan tagit betydelsefulla steg genom processuppbyggnaden med utbildningsanordnare m fl. De utgångspunkter som CSN därvid haft får vi utgå ifrån framöver blir mer och mer dominerande utgångspunkter för

utformningen av den offentliga sektorns organisation och administration. *Det är således viktigt, att vi i vår organisatoriska, administrativa och tekniska uppbyggnad i hög grad är medvetna om detta och beaktar de enskilda krav som kan finnas på tekniska plattformar, tekniska och applikationsmässiga gränssnitt mellan olika verksamhetsområden, kommunikationsbehov mm för att bli en effektiv del, eller t o m ett effektivt nav, i offentlig sektors administration"(obs. utredningens kursivering).*

10.6.4 Verksamheten hösten 1998 (beslut 1998-03-30)

Våren 1998 producerar CSNett stort antal planeringsdokument. Dels det ovan refererade, dels särskilda dokument för vissa verksamheter samt en omfattande planering i form av projektverksamhet och planer för dessa. I mars -98 anser CSNs ledning, att man har tillräckliga garantier om ytterligare resurser för att kunna planera för "långsiktiga åtgärder".

De prioriterade målen för verksamheten, som av samtliga chefer skall vidarebefordras till personalen, är

- god tillgänglighet vid telefon och besök
- direkt handläggning
- aktivering av samverkan med främst Kunskapslyftet och utbildningsanordnarna genom särskilt planerade och avdelade resurser
- resurser avdelade för utbildningregistret så att kvalitén på detsamma är god
- övertid lördagar/söndagar skall inte beordras annat än i mycket speciella fall

För att åstadkomma tillgänglighet skall 300 personer avsättas för telefonarbete mellan 9–12. Dessutom skall låneavdelningen vid behov avsätta personal.

Telefonsamtalen ordnas genom talsvar i köer för återbetalning, högskola, utland samt övrigt. För handläggning skall principen "direkt handläggning" tillämpas.
Personal avdelas som "ostört" får arbeta med en ärendetyp

De supportstyrkor som inrättats i anslutning till vissa regioner inordnas i dessa och blir resurser tillgängliga för respektive region.

Till norra regionen förs nya arbetsuppgifter, KIS[14], motsvarande 6 tjänster. KIS kommer då att ligga på två eller tre kontor och förstärkas med 8–10 tjänster.

Central posthantering införs i ett första steg genom att samtliga ansökningar som avser studiemedel förs till en central posthantering i Sundsvall

Med utgångspunkt från den planering som inkommit till HK förstärks resp region med tjänster och /eller resurser.

Utlandsverksamheten länderinriktas i ett första steg.

Effektiviseringsplan för studiestödsorganisationen (1998-07-31)

Mot bakgrund av att CSN inte kan vara säkra på att få de 75 Mkr utöver förslag i vårpropositionen som skulle behövas utgående från 1998 års medelsbehov har man upprättat en effektiviseringsplan.

CSNs ledning anför, att erfarenheterna från 1998 nu på det hela taget är goda. När de resurser man nu fått som tillskott får full verkan kan man klara nuvarande volymer på ett tillfredsställande sätt. De stora bekymren är

- alltför begränsad kompetens för vuxenstudiestöd
- balanser på återkrav/KIS-ärenden
- eftersläpningar i placeringar av inbetalningar
- bristande tid för information/rådgivning/samverkan med vidareinformatörer
- den kontinuerligt höga arbetstakten

Ledningen är på det hela taget mycket nöjd med den strategi man arbetat efter. Man betonar personalstrukturens betydelse och behovet av ändrad resursfördelning mellan studiemedel och vuxenstudiestöd. Även utlandssidan behöver mer resurser och kompetens. Man påpekar också att

"det är uppenbart att det runda CSN inte är genomfört i attitydmässigt hänseende"

Bland de effektiviseringsåtgärder som räknas upp kan särskilt nämnas

- fortsatt utveckling av telefoni och datorintegrerad telefoni samt förlängning av telefontiden.
- ytterligare rutiner skall automatiseras, bl a studieintygen
- en utredning bör göras om arbetsfördelningen inom organisationen med utgångspunkt från möjligheter till både centralisering och decentralisering. De uppgifter som kunde decentraliseras är

[14] Kontroll mot inkomst

informationsarbete, arbete med utbildningsregister, inbetalningsverksamhet mm.

- ändrad personalstruktur . Betydligt mer tid måste kunna tas ut vid vissa tidpunkter jämfört med vad som nu är möjligt. Antingen behövs en annorlunda fördelning mellan tillsvidare- och korttidsanställda eller också behövs en mer verksamhetsanpassad arbetstidsfördelning på årsbasis.

Vad är nytt i 1998 års planer jämfört med de föregående?

Det finns en starkare betoning av betydelsen av de *gränsöverskridande processerna*. Man tecknar en bild av kvalitativt ny samordning mellan myndigheter bort från tidigare sektorisering och myndighetsuppdelning och mot något annat. Detta "andra" kanske inte längre är bara studiestöden utan en annan helhet. Vidare framskymtar där, att CSN genom sina processuppbyggnader och sin teknik ligger så långt framme, att man skulle kunna bli "ett effektivt nav i den offentliga sektorns administration". Men detta förutsätter att man arbetar framsynt och hänsynsfullt med den tekniska utvecklingen. CSN menar här, att det processtänkande som de arbetat efter kommer att bli grundläggande för hur den offentliga sektorn kan tänkas utformas framöver. Och de ser en möjlig central roll för sig själv som nav i detta sammanhang.

Det finns också under 1998 en starkare betoning av betydelsen av att samverka med kunskapslyftet och utbildningsanordnare. Alla kontor skall göra det och särskilda resurser avdelas. Också arbetet med utbildningsregistret lyfts fram.

Nytt är, att man förordar mer av specialisering. Dels skall resurser fredas (supportstyrkor), dels koncentreras vissa uppgifter till vissa platser istället för att som tidigare skötas vid alla kontor, dels slutligen specialiseras telefonarbetet i särskilda specialiserade köer. En centralisering görs av posthanteringen.

Vi noterar också att man anser att de ekonomiadministrativa rutinerna behöver utvecklas och att personalstruktur och arbetstider betonas tydligare. Olika typer av organisationsförändringar förutspås också dels genom decentraliserings- och centraliseringsprocesser, dels genom att pågående systemutveckling kan ge annorlunda upplägg av arbetsprocesserna.

Sammanfattningsvis: CSN anser att nuvarande strategier för att lösa verksamhetens problem varit mycket framgångsrika. Vissa förändringar och/eller snarare utökningar planeras dock.

10.6.5 Strategiskt tänkande eller taktisk operativ planering?

Med strategisk planering brukar i allmänhet avses framtagande av mål och strategier för hur målen skall nås. Det sker ofta på tre till fem års sikt och omfattar dels analyser av organisationens styrkor och svagheter, dels förslag till framtida verksamhetsinriktning, målgrupper mm.[15]

Sådan strategisk planering har CSN egentligen inte hunnit med. Åtminstone skiljer man inte ut mer långsiktig från mer kortsiktig planering i olika diskussioner och dokument. Inte heller har de långsiktiga strategierna diskuterats med personalen. CSNs ledning har förvisso idéer och ett tänkande som är strategiskt i denna mening. Inte minst måste idéerna om CSNs roll som nav i en kvalitativt annorlunda offentlig sektor ses som strategiskt tänkande.

Behovet av mer strategiska diskussioner inom organisationen har påtalats bland personalen och har klart framförts i det projektarbete som delar av personalens chefer genomfört och nyligen avrapporterat i en rapport med titeln "CSN år 2003 – en myndighet med ett tydligt uppdrag".

10.7 Visioner hos CSNs personal

En grupp bestående av chefer och medarbetare inom CSN har i ett projektarbete utvecklat tankar och förslag gällande CSNs problem och sina visioner för ett framtida CSN.[16] Man har delat upp arbetet i två projekt som arbetat oberoende av varandra med CSNs framtid ur två aspekter: CSN utifrån och CSN från insidan.

Ett tredje projekt skulle ha inletts under hösten 1998 och skulle, med utgångspunkt i de två tidigare projektens resultat, ange de principer och slutsatser som kan dras om CSNs organisation, struktur och arbetsmetoder.

De problem som enligt gruppen var utgångspunkt för att CSN var i behov av en ny framtid var följande:

- Det fanns olika uppfattningar om hur prioriteringar skulle ske. Produktion av beslut eller kundtillfredsställelse?
- Samspelet mellan regioner och kontor fungerade inte .

[15] Se t.ex. RRV 1996:34 Myndigheters interna styrning

[16] Gruppen har arbetat under ledning av Robert Hemmingsson från CSNs personalenhet och konsulten Stefan Winsnes.

- Regionernas ansvar för den operativa verksamheten var oklart. I flera fall fattades centrala beslut som var i högsta grad operativa.
- Ledarskapets inriktning ifrågasattes.
- Det saknades i stor utsträckning individuella mål och uppföljning.
- Personalutveckling var eftersatt på grund av den stora arbetsbelastningen.
- Nyanställda klarade inte sina arbetsuppgifter på grund av bristfällig introduktionsutbildning.

Men "framför allt efterfrågades klara besked om CSNs framtida roll i samhället"... .[17]

Den kritiska tillbakablicken som görs av gruppen resulterar bl.a. i slutsatsen, att CSNs roll i Utbildningssverige behöver ses över. Och resultatet

> "blev en omprövning och renodling av CSN:s roll i utbildningsvärlden och därmed delvis nya verksamhetsmål. Sett ur samhällets synvinkel var studiestödet, dess uppläggning och finansiering, en operativ aspekt på samhällets utbildningssatsning; inte en strategisk. Med andra ord borde hanteringen av studiestödet underordnas utbildningssatsningarna. Lite tillspetsat kan sägas att samhälleliga satsningar på att öka antalet studerande resulterar i ökade kostnader inom en rad områden förutom kostnaderna för undervisning, t ex för undervisningslokaler och för studiestöd. Därmed blev CSNs uppgift att på bästa och effektivaste sätt se till att de studerande fick det studiestöd de var berättigade till. CSN:s "business" blev finansiering av studier."[18]

I ett framtida effektivare Utbildningssverige ser man studiestödet som en konsekvens av att bli antagen till kurser och program och av att klara studierna inom föreskriven tid. När de studerande uppfyller kraven utgår stöd. Vidare menar man att det är

- utbildningsanordnarnas och andra myndigheters ansvar (och de studerande själva) att se till att de studerande är medvetna om de krav som finansieringsmyndigheten CSN ställer innan de väljer utbildning.[19]
- de studerande informeras av utbildningsanordnarna och andra myndigheter om möjligheterna till sudiestöd och blanketter fylls i och skickas in samband med ansökan till utbildningen.

[17] Ur CSN år 2003, avsnitt 2.
[18] CSN 2003, sid 23
[19] CSN 2003, sid 26

Det formella ansvaret för information och rådgivning bör, enligt gruppen, lösas genom att CSN behåller det övergripande ansvaret och att de andra aktörerna utför uppgiften på uppdrag av CSN. I regleringsbrev som gäller såväl CSN och berörda myndigheter bör statsmakterna ha klargjort detta. I samband med detta regleras också vilka resurser som skall föras över från CSN till berörda myndigheter.

> "Om det sedan uppstår brister i informationen är det CSNs ansvar att se till att utbildningsanordnaren fullgjort sina åtaganden. CSNs verktyg för att fullgöra sitt ansvar är att informera och samarbeta med agenterna" och i övrigt underlätta deras arbete"

CSNs projektgrupp diskuterar också möjligheten att föra över ansvaret för studiestödet helt på utbildningsanordnarna, men finner att övervägande skäl talar emot detta, bl a

- utbildningsanordnarna skulle ha ett eget intresse av att de studerande beviljas stöd, eftersom den ekonomiska utgallringen skulle minska. Det skulle bli svårt att veta om de då följde gällande föreskrifter. Enskilda handläggare skulle utsättas för stor press.
- risk för större utflöde av statens knappa medel.
- återbetalningen av studielån kan inte decentraliseras, utan det måste finnas en myndighet med ansvar för detta.
- hanteringen av studiestöd är mycket teknikkrävande, vilket talar för en centralisering. Det måste skapas en särskild organisation med ansvar för det gemensamma datasystemet.

Myndighetsansvaret bör alltså, enligt gruppen, ligga kvar på CSN för att därmed minska de totala kostnaderna och för att även i fortsättningen kunna uppnå likabehandling och opartiskhet i hanteringen.

Den nya ordningen, där information och rådgivning utförs av andra ökar förutsättningarna för ökad produktivitet i systemet. Nuvarande kostsamma ändringsprocedurer elimineras. CSNs viktiga uppgift på utbildningsområdet blir istället att se till att agenterna har nödvändig kompetens och tillgång till all nödvändig information.

Sammanfattningsvis ser CSNs projektgrupp på myndighetens verksamhetsområden för 2003 på följande sätt:

> "CSNs business är "pengar för studier", dvs CSN sysslar endast med att bevilja studiestöd och hantera återbetalningar. CSN uppdrar åt utbildningsanordnarna och andra att förmedla information och rådgivning till de studerande. Därmed kommer CSN endast i direkt kontakt med de studerande i samband med överklaganden eller i de undantagsfall när

utbildningsanordnarna anser att regelverket inte fungerar på ett tillfredsställande sätt".[20]

CSN verkar inom fem områden, Produktion (beviljning av stöd), Information, Återbetalning, International (beviljning av stöd för internationella studier), Överklagande och beviljning av specialfall.

Utredningens kommentar:

Vi finner 2003-projektet mycket intressant och till vissa delar helt i linje med våra egna iakttagelser, slutsatser och förslag. Vi har också ett par gånger haft diskussioner med projektledningen. Som vi ser det, är det en stor fördel om de förslag som förs fram av utredningen och en i organisationen väl förankrad grupp, till stora delar sammanfaller. Det ökar förutsättningarna för att en framtida förändring skall bli framgångsrik.

Vi har också uppfattat det så, att CSNs ledning också är inne på tanken, att CSN borde få en annan roll när det gäller information och rådgivning.

[20] CSN 2003, sid 30.

11 CSNs ekonomi

Sammanfattning

- Mellan åren 1991/92 och 1997 har
  - CSNs intäkter ökat med nominellt 84% och realt 57%,
  - prestationsvolymen ökat med 125%,
  - kostnaderna i fasta priser ökat med 76%,
  - produktiviten ökat med 28% dvs ca 5% per år.

- Av detta kan man dra slutsatsen, att CSN har en tillfredsställande produktivitetsökning och att det kan föreligga viss resursbrist.
- CSNs beskrivning i årsredovisningen[21] av utvecklingen av ärendevolym och reala medel för administration av studiestöd, är vilseledande. CSN menar, att ökningen av resurser, jämfört med ökningen av ärendevolymen, skulle betinga en ärendekostnad om endast 96 kr. Utredningen anser att den istället betingar en ärendekostnad om 184 kr. Detta är dock lägre än den faktiska ärendekostnaden, som var 219 kr år 1997 och beräknas bli 257 kr 1998.
- Från 93/94 har stycketalskostnaden för CSNs studiestödsärenden ökat med 35%, vilket är ca 10% per år. Stycketalskostnaden är för vuxenstudiestöden dubbelt så hög som för studiemedel. Det är därför angeläget, att man på olika sätt försöker sänka kostnaderna för hantering av vuxenstudiestöden t ex, som vi tidigare nämnt i rapporten, genom regelförenklingar.
- Hälften av CSNs resurser (enligt internbudget för1988) används till att finansiera planer av olika slag, en tredjedel finansierar regionerna och 16% huvudkontorets avdelningar och verks-ledningen. Det går inte (pga av den stora andelen planer), att ur CSNs redovisning få fram, hur mycket av resurserna som slutligen faller på regioner resp huvudkontor.
- CSNs totala kostnader för IT-relaterad verksamhet är, enligt utredningens uppskattning, minst ca 40% av de totala kostnaderna. Detta är en stor andel för en så liten myndighet.

[21] Årsredovisning 1997, sid 6.

- Det är svårt att utifrån redovisningen få en uppfattning om den totala kostnaden för t ex STIS-2000, det viktigaste IT-baserade handläggarstödet.
- De ökade resurser, som CSN har fått i särskild ordning under 1998, har enligt CSN, finansierat nya tjänster och utbildning av ny personal, trimning av datarutiner och 2000-anpassning, ökade porto- och datadriftskostnader pga ökade volymer mm. En utökad satsning har gjorts på kontakter med vidareinformatörer. Huvuddelen av resurserna var intecknade redan vid årets början pga överbudgetering, som departementet, enligt CSN, var informerat om.
- Utredningen anser sammanfattningsvis, att det varit svårt att utifrån CSNs årsredovisningar, interna statistik mm och med hjälp av redovisningssystemet få en klar bild av
  - hur relationen mellan anslag/intäkter och uppgifter/prestationer utvecklats över tid
  - den verkliga fördelningen av resurser till regioner resp huvud kontor
  - den verkliga kostnaden för IT-relaterad verksamhet
  - den totala kostnaden för t.ex. STIS-2000.

Vi föreslår därför

- att CSN tillsammans med departement och RRV eller Ekonomistyrningsverket kommer överens om mått som har hög kvalitet och som fångar in så mycket som möjligt av CSNs prestationer och kostnader. Idag förefaller delar av CSNs verksamhet att falla utanför dessa mått. Även vägningen av olika faktorer bakom prestationsmätningarna kan behöva utvärderas och ev justeras både uppåt och neråt.
- att CSN, tillsammans med RRV eller Ekonomistyrningsverket, går igenom sitt redovisningssystem, för att modernisera detta och öka dess förmåga att ta fram relevant information.
- att CSN för samman redovisning och ekonomistyrning på ett bättre sätt.
- att CSN med extern hjälp ser över kriterierna för resursfördelning till regionerna.

Utredningen föreslog i sin delrapport en höjning av CSNs anslag för 1998. CSN har av statsmakterna under året tillförts ökade resurser, i stort sett motsvarande utredningens förslag.Utredningen anser, att 1998 års ram bör vara utgångspunkt även för 1999 års resurstilldelning. Det innebär 11 Mkr utöver regeringens nuvarande förslag.

- Därutöver föreslår utredningen ytterligare ökning av CSNs resurser med

– 5 Mkr för att bygga upp nätverk mot vidareinformatörer och att förbättra information och hjälpmedel till dessa.
– 5 Mkr för förstärkning och utökning på personalsidan, särskilt för att möjliggöra en återföring av uppgifter till Stockholmskontoret och möjliggöra en utveckling av detta kontor.

- Utredningen föreslår, att CSN för 1999 skall ha en resursram om 334 Mkr (regeringen har föreslagit 313 Mkr).

11.1 Situationen 1998

Administrationen av CSNs beviljningsverksamhet är finansierad med anslag (inom utgiftsområdena 15 och 16) . Återbetalningsverksamheten finansieras genom avgifter i form av expeditionsavgifter, påminnelseavgifter och tilläggsavgifter. Inkomster från påminnelseavgifterna är svåra att prognosticera , vilket under senare år bidragit till underskott i CSNs budget. Andra och kanske viktigare bidragande orsaker till detta har dock varit, att CSNs ärendevolymer ökat kraftigt. Samtidigt har CSN, liksom andra myndigheter, påförts sparbeting av statsmakterna. Under 90-talets senare hälft har detta bidragit till ryckighet i planeringen. Det talas ofta om ad hoc-planering i organisationen. Samtidigt har under perioden omfattande investeringar gjorts i teknik för att den vägen möta ekvationen: små resurser/ökade krav.

Det finns en stor skillnad över åren mellan vad som inledningsvis har angivits i budgetpropositioner som beräknade resurser för CSN och vad som slutligen fallit ut. Mellanskillnaden förklaras i allmänhet av tillägg för ökade volymer, minskade avgiftsintäkter, nytillkommande uppgifter mm, dvs resurser som CSNs ledning fått argumentera för i särskild ordning.

Utredningen konstaterade i sin första delrapport i mars -98 (se bilaga 11), att CSN hade en mycket ansträngd ekonomisk situation. CSN kunde från och med 1995 inte längre hålla jämna steg mellan uppgiftsökningar och att med hjälp av teknikinsatser och ökad produktivitet klara produktionen. Produktivitetsökningen har varit ca 5% per år.

För 1998 disponerade CSN i det närmaste oförändrad resursram jämfört med 1997. Med tanke på att volymerna under året beräknades öka ytterligare och med tanke på de stora problem som CSN redan hade att klara handläggningstider och tillgänglighet, föreslog utredningen, i sin första delrapport, en utökning av CSNs totala resursram för 1998 med 120 Mkr, varav 50 Mkr i engångsbelopp(för att öka funktionaliteten i datasystemen). CSN hade vid tillfället en överbudgetering på 90

Mkr, vilket myndighetens ledning ansåg nödvändigt för att förbättra det då katastrofala läget[22].

Regeringen höjde CSNs anslag i vårproposition (VÅP) och tilläggsproposition (TP), såsom framgår av tabellen nedan. Höjningen blev sammanlagt 82 Mkr + 50Mkr i utökad låneram och krediter, eftersom investeringar bör finansieras genom lån hos riksgälden. Regeringen gick således i stort sett på utredningens linje. Finansieringen via lån är givetvis sämre än anslag för CSN, men måste ändå anses vara en rimlig lösning.

Om man således finansierar satsningarna på teknik genom lån, skulle anslagsramen för 1998, enligt utredningens förslag, bli **324 Mkr**. Utredningen argumenterade också för att detta förslag skulle gälla som bas för påföljande års planering. Totalt fick CSN under 1998 sammanlagt 336 Mkr i anslag.

Tabell 11
Anslagstilldelningen till CSN under 1997 – 1999 (Mkr)

BP 1997	BP 1998	VÅP 1998	TP 1998	Totalt 1998	BP-99
298 -varav 22 i engångsökn	254	60 +50 lån+kreditutr	10 +12 (höjn av avg+sommar kurser mm	336	313

Regeringen föreslår i årets budgetproposition att CSN för 1999 skall få **313 Mkr i anslag,** dvs 11 Mkr lägre än utredningens förslag.

- Utredningen anser dock, att det anslag som vi föreslog i delrapporten och som CSN i princip haft under 1998, även bör vara utgångspunkten för 1999. För att nå upp till detta krävs en höjning med 11 Mkr jämfört med förslaget i BP -99. Vi föreslår följande utökning jämfört med regeringens förslag:

- 11 Mkr för att komma upp till nivå med anslaget för 1998 ,
- 5 Mkr för att snabba upp arbetet med informationsnätverk och vidareinformatörer,
- 5 Mkr för förstärkning och utökning på personalsidan, särskilt för återföring av uppgifter till Stockholmskontoret samt omorganisation och utveckling vid detta kontor.

Det innebär en utökning i förhållande till förslaget i BP för 1999 med 21 Mkr. Det betyder alltså en resursram för 1999 om **334 Mkr**.

[22] Överbudgeteringen har,enligt CSN, skett i samråd med departementsledningen

Sammanfattningsvis anser vi som motivering för våra förslag om resursökningar, att

- CSN visserligen har förbättrat sina handläggningstider och sin tillgänglighet jämfört med förra året, men att målen ännu inte uppfylls tillfredsställande. Dessutom förväntas volymerna öka under nästa år med 10.000 ansökningar. Detta talar för att personal ännu inte bör lyftas från handläggning och över till information.
- satsningen på att utbilda vidareinformatörer i syfte att successivt föra över ansvaret för rådgivning och information till dessa, kräver både personal och kompetensutvidgning i ett inledande skede. Eftersom detta är en av hörnstenarna i utredningens förslag för att på sikt lösa CSNs informationsproblematik, är vi angelägna om att brist på resurser inte får bli ett hinder. Vi tror att en kraftansträngning nu ger viktiga vinster under kommande år.
- Stockholmskontoret är inne i en ond spiral, där ytterligare försämringar i service till de många kunderna i Stockholmsregionen kan bli följden. En förstärkning av resursbasen där är nödvändig för att vända denna negativa trend. Problem på personalsidan finns även vid övriga storstadskontor samt på vissa andra håll i organisationen.

11.2 Utveckling av intäkter, ärenden, prestationer, kostnader och produktivitet

Enligt CSNs årsredovisningar har myndigheten haft följande intäkter(anslag+avgifter mm) för sin administration mellan åren 91/92–97 (Mkr)[23]

Tabell 12
CSNs totala intäkter 1991/92 – 1997 i Mkr (Inom parentes kassamässiga intäkter)

91/92	92/93	93/94	94/95[24]	95/96	1997
253	284	351	385	550	466
(251)	(288)	(339)	(346)	(512)	(444)

Det betyder att en ökning skett med 213 Mkr på 5 år, dvs en ökning om 84%. Enligt CSN är den reala ökningen 144 Mkr eller 57% .Siffrorna inom parentes anger de kassamässiga intäkterna. Om man istället räknar på dessa blir ökningen 193 Mkr eller 77%.

[23] Siffrorna inom parentes är inte hämtade ur årsredovisningen, utan har delgivits utredningen direkt från CSN

[24] 18 månader

Det betyder alltså att ökningarna, trots sparbeting, inte är oansenliga. Det intressanta är då, hur ökningen av uppgifter ser ut för samma period.

Tabell 13
Volymutveckling 91/92 – 1997 (tusental)

	91/92	92/93	93/94	94/95	1996	1997
Behandl. beviljn.-ärenden	698	721	787	825	975	1147
Antal låntagare	1142	1161	1197	1227	1295	1329
varav återbetaln. skyldiga	931	969	998	1030	1084	1117
varav anstånd	240	269	282	283	303	302

Behandlade beviljningsärenden har ökat med 64%, antal låntagare med 16%. Sammantaget har volymerna av dessa ärenden då ökat med i genomsnitt 35%.

Ökningen av intäkterna verkar i detta perspektiv gott och väl täcka volymökningen.

Men volymer ger inte en rättvis bild av ärendetrycket. Vissa ärenden tar längre tid att handlägga än andra och proportionerna mellan olika typer av ärenden ändras år från år. Istället har CSN därför tagit fram mått på sina prestationer och hur dessa utvecklats över tid. I tabellen redovisas prestationer för CSNs hela verksamhet, alltså både beviljning, lån, HUT, DUS mm. Varje sådan prestation viktas sedan, så att t.ex. studiemedel har vikt 35, SVUXA 40, utlandsärenden 90, studiebidrag 0,25 osv.Vikterna har man kommit fram till, genom att studera hur lång tid olika moment för att handlägga en ärendetyp sammanlagt tar. Därefter har varje års volymer för de olika ärendetyperna multiplicerats med vikten. De summerade värdena för alla ärendetyper blir sedan årets prestation för myndigheten. Dessa har sedan, enligt CSN, beräknats på samma sätt år från år för att medge jämförbarhet.

Tabell 14
Prestationer och produktivitet 1990/91 – 1997
för hela myndighetens verksamhet

	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	97
Prest.vol	31.5	34.6	36.7	47.7	53.3	55.1	71.1
Kostn. löpande	229	253	282	321	361	372	493
Kostn fasta	229	240	259	285	310	308	404
Produktivitet	137	144	141	167	171	178	176
Prod.utv.i %		4,8	3,0	21,7	24,8	30,1	27,9

Prestationsvolymen har då ökat med 125% mellan 90/91 och -97, samtidigt som kostnaderna i löpande priser ökat med 115% och i fasta priser med 76%. Produktiviteten har ökat med 28%.

Med detta sätt att räkna har således prestationsvolymerna ökat mer (125%) än intäkterna (57%). Det är uppenbart att vikterna här har stor betydelse för resultatet. Vi har inte inom ramen för utredningen haft möjlighet att närmare undersöka dessa vikter. Det finns dock personer inom CSN, som menar, att vikterna idag i vissa fall borde vara högre, i andra fall lägre.

En produktivitetsökning med 28% på 6 år, betyder nästan 5% per år, vilket måste betraktas som ett gott resultat.

CSN redovisar också i sin årsredovisning den *ackumulerade* volymökningen inom beviljningsverksamheten i relation till den reala medelstilldelningen, som man erhållit för beviljningsverksamheten. Se tabellen nedan

Tabell 15
Ärendeutveckling och reala medel 1990/91 – 1996/97 (adm av studiestöd)

År	Ärendeutveckling	Medelstilldelning Mkr
1990/1991	+28000	
1991/1992	+78000	
1992/1993	+138000	
1993/1994	+214000	+5
1994/1995	+246000	+12
1995/1996	+326000	+35
1996/1997	+501000	+92
Perioden 1990/91 t.o.m. 1997	+1.531.000	+144

Källa: CSNs årsredovisning 1997.

Enligt CSN visar tabellen, att den för volymökning totala medelstilldelningen vid CSN realt har uppgått till 144 Mkr för en ackumulerad volymtillväxt om ca 1.500.000 ärenden. De på detta sätt tilldelade medlen motsvarar, enligt CSN, en ärendekostnad om 96 Kr vilket kraftigt understiger faktisk kostnad med 123 Kr.

Utredningen har dock svårt att dra några sådana slutsatser ur tabellen. Vi menar, att tabellen är vilseledande. Om den totala ökningen jämfört med 89/90 hade kunnat vara 1.531.000, så skulle ärendemängden idag vara minst 2,1 miljoner ärenden, eftersom det år 1989 fanns 646.000 ärenden. Och antalet beviljningärenden är, enligt CSN, 1.147.000 år 1997. Att räkna kumulativt som CSN gör leder, som vi ser det, fel. Vi anser istället att ärendena under perioden ökar med 501.000

och för dessa har man fått en ökning av resurser med 92 Mkr, vilket betyder en ökning med 184 Kr per ärende. Enligt CSN är den verkliga ärendekostnaden för dessa ärenden 219 Kr.

Mellan 90/91(674.000 ärenden) och 96/97 (1.147.000 ärenden) har ärendena, enligt utredningen, ökat med 70% medan medelstilldelningen ökat med 84% (den var 136,9 Mkr 90/91 och 251.5 Mkr för 1997). Situationen är då inte så katastrofal, som CSN hävdar.

Å andra sidan, eftersom de tillkommande ärendena under senare år i större utsträckning är tyngre än tidigare års ärenden, så borde också intäkterna för att klara detta snarare öka än minska.

Fr o m 1996 redovisar CSN stycketalskostnader i stället för produktivitet, enligt överenskommelse med utbildningsdepartementet och RRV[25].

Tabell 16
Stycketalskostnader för 1996 och 1997 för tilldelning av studiestöd, för återbetalning av studielån och för hemutrustninglån[26]

	År 1996	År 1997
Tilldelning av studiestöd	203 kr	219 kr
Låneärenden	125 kr	134 kr
Hemutrustningslån	137 kr	119 kr

Från 1993/94 då kostnaden var 162 kr har stycketalskostnaden för studiestöd då ökat med 35%.[27] , viket blir ca 10% per år.
För år 1998 kommer, enligt CSNs prognos, stycketalskostnaden för beviljningsärenden att bli 257 kr.

Eftersom CSN inte har någon tidredovisning och eftersom handläggningen av olika typer av uppgifter på kontoren ofta handhas av samma personer, bygger dessa siffror på uppskattningar. CSN har också gjort en uppskattning av hur kostnaderna fördelas på de olika stödformerna inom beviljningsverksamheten.

[25] Dessa stycketalskostnader har beräknats på följande sätt: För beviljning räknas antal ansökningar för samtliga ärendetyper och divideras med kostnaderna för denna verksamhetsgren. För återbetalningsverksamheten räknas antal låntagare dividerad med kostnaderna för verksamhetsgrenen återbetalning av studielån.
[26] Siffrorna är,enligt CSN, baserade på en prognos
[27] Under samma period ökade enl tab 12 intäkterna med 33%.

Tabell 17
Stycketalskostnad för studiemedel, vuxenstudiestöd och övriga stöd (studiebidrag mm) för år 1997.

	Studiemedel	Svux/Svuxa/ UBS	Övriga	Totalt
Kostnader	104.6 Mkr	89.9 Mkr	48.5 Mkr	243 Mkr
Antal	425.000	172.000	399.000	996.000
Kr/styck	246	523	122	244

Källa: CSN (1998-01-10)

Stycketalskostnaden varierar alltså stort mellan de olika stöden. "Övriga", huvudsakligen studiebidrag för gymnasiestuderande, är till stor del automatiserade och följaktligen "billiga". Studiemedel är också en stödform, som idag är relativt automatiserad. I kategorin studiemedel ingår även de utlandsstuderandes stöd, vilket bidrar till att dra upp kostnaden. Tidsåtgången för att hantera dessa är, enligt CSN, fem gånger så lång som för svenska stöd. Det är dock framför allt vuxenstudiestöden som är mycket dyra att hantera. Orsakerna till de höga kostnaderna ligger, som framgår i vårt kapitel om handläggningen av dessa stöd (kap 5) främst i de ohanterliga regelsystemen med diverse villkor och kontrollkrav, som fördyrar handläggningen.

Det är uppenbart att de stora vinsterna bör hämtas framför allt i en reducering av kostnaderna för vuxenstudiestöden.

11.3 CSNs anslagstilldelning

Anslagstilldelning för administrationen har under perioden ständigt lett till diskussioner mellan CSNs ledning och departementet. Tabell 18 nedan visar, att anslagen under de senaste åren, dvs mellan 95/96–98 ökat med 41% resp 74% i budgetförslag rep slutligt anslag.

Tabell 18
CSNs anslag för administration 93/94 – 1999

	93/94	94/95	95/96 (96)	-97	-98	-99
Förslag		180.3	265.7 (181.6)	276.7	253.9	313
Slutligt	187.8	192.9	295.6	298.7	336	

Källa : Budgetpropositioner

Förslagen är i allmänhet uppjusterade i förhållande till den resursram som för treårsperioden fastslagits som bas för regeringens planering. Denna bas är utgångspunkt för regeringens tilldelning under *hela* peri-

oden, medan det verkliga slutliga anslaget är utgångspunkt för CSNs planering. Detta skapar svårigheter i kommunikationen mellan dem.

Tabell 19
Med utgångspunkt i år 94/95 har anslagen (förslag resp slutligt anslag) ökat med följande %

	Förslag 94/95 (180 Mkr)	Slutligt anslag 94/95 (193Mkr)
1995/96	+47%	+53%
1997	+53%	+54%
1998	+41%	+74%
1999	+74%	

I år – 1998 – har det slutliga anslaget alltså ökat med 74% jämfört med 94/95.

Föregående tabell visar vidare

- att slutligt belopp alltid är högre än det som föreslagits vid årets början
- att förslaget varje nytt år är lägre än föregående års slutliga anslag.

Sammanfattningsvis: Det är svårt att från CSNs redovisningar, bl a i ovanstående data, dra några helt entydiga slutsatser om hur relationen mellan anslag/intäkter och uppgifter/prestationer utvecklats. CSNs tolkning av tabell 15 ger vidare intrycket, att man gärna vill överdriva sina ekonomiska problem. Det är därför angeläget, att CSN tillsammans med departement och ev RRV eller Ekonomistyrningsverket kommer överens om mått, som fångar in så mycket som möjligt av CSNs uppgifter och prestationer. Även vägningen av olika faktorer kan behöva utvärderas och justeras både uppåt och neråt. Det är viktigt att den framtida kommunikationen mellan CSN och statsmakterna underlättas. Vi tror att en sådan genomgång är ett viktigt led i detta.

Det är likaledes angeläget att CSN med departementet kommer överens om, vad som skall utgöra budgetbasen för kommunikationen om framtida resurser.

11.4 Hur fördelar CSN sina administrativa kostnader internt?

Utgångspunkt för vår analys nedan är följande tre frågor:

1. Finns det en rimlig fördelning av resurser mellan regioner (där produktionen utförs) och huvudkontoret?

2. Till vad går de största budgetposterna och hur utvecklas de över tid? Är detta en rimlig fördelning?
3. Finns det i övrigt något, som tyder på brister i förvaltningen?

En genomgång av CSNs redovisning visar, vilka andelar av kostnaderna som går till regioner, till huvudkontoret och till planer av olika slag.

Tabell 20
Intern kostnadsfördelning för 1998 (enligt internbudget)
– mellan huvudkontor, regioner, planer

	Budget Mkr	Procent
Avdelningar HK	82.9	16%
varav		
Verksledningen	20.8	
Låneavdelningen	20.2	
Ekonomiavdelningen	2.7	
Administrativa avdeln	7.0	
CSN International	5.2	
Studiestödsavdelningen	15.9	
IT-avdelningen	10.9	
Regioner	**173.8**	**32%**
Planer	**278.1**	**52%**
Totalt	534.7 Mkr	

Av tabellen framgår, att ca 1/3 av budgeten är avsedd för regionerna och 16% för huvudkontorets olika avdelningar samt verksledningen. Planer av olika slag svarar för hälften av resurserna. Denna fördelning kan förefalla snål mot regionerna, men delar av budgetposten "planer" faller även på regionerna. Hur mycket går inte att utläsa ur redovisningen. Att 16% av resurserna faller på HK förefaller också vara en fullt rimlig andel. Å andra sidan gäller även här, att en ansenlig del av planerna faller ut på denna nivå, vilket gör att man egentligen inte kan utläsa hur mycket som förbrukas centralt.

Vad ingår då i "planer"?

Tabell 21
Planer och kostnader i internbudget för 1998 (Mkr)

Utvecklingsplan	74.7
Kommunikationsplan	6.9
Kompetensutvecklingsplan	5.7
Säkerhetsplan	0.5
Investeringsplan	18.7
Kvalitetsplan	0.2

Internrevisionsplan	0.2
Diverseplan	66.9
ADB-plan	104.1

Tre planer faller ut som extra stora: ADB-plan (104 Mkr), utvecklingsplan (74 Mkr) och diverseplan (66 Mkr). I ADB-planen är maskintjänster den avgjort största posten (60 Mkr). ADB-planen kommer givetvis även regionerna till del.

Utvecklingsplanen innehåller 32 olika poster, där de största är NYSTIS (gem) 14 .9 Mkr, beviljningsprojektet 10.5 Mkr och STIS 2000 5.3 Mkr. Flera av dessa har en nära koppling till IT och teknikutvecklingen. Även utvecklingsplanen faller alltså delvis direkt och indirekt ut på regionerna

Diverseplan omfattar, som namnet antyder, ett stort antal mycket olika verksamheter. De största posterna (av 40) är porto till SEMA 25.5 Mkr, lokaler HK 7.3 Mkr. lån till riksgäldskontoret 5.2 Mkr, semesterlönetillägg 4.1 Mkr, telefon HK 2.8 Mkr. Men här finns även poster som sjukvård, företagshälsovård, övernattningslägenheter + övriga lägenheter, semesterlönetillägg, kontorsmateriel mm. Även här fördelar sig en del av posterna över hela organisationen. Andra, t.ex. lokaler HK, lokalvård, kopiering borde rimligen föras upp på HK där de förbrukas.

CSNs portokostnader är stora och ökande, ett bekymmer som också diskuteras av ledningen i verksamhetsplaner. Kostnaderna ökar över de tre senaste åren och kommer troligen att ytterligare öka i år pga den ökade kommunikation, som den sk direkthandläggningen medför.

Man kan inte, som vi redan nämnt, dra slutsatsen att endast 1/3 av kostnaderna skulle tillfalla regionerna. En stor del av ADB- planen och utvecklingsplanen berör också regionerna. Det gäller även de övriga planerna, tex investeringsplan, kompetensutvecklingsplan, diveseplan och kommunikationsplan.

Man kan inte utifrån redovisningsmodellen utläsa, hur mycket som egentligen faller ut på olika delar av organisationen, t ex enheter, regioner eller kontor.

Kompetensutvecklingsplanen omfattar 5.6 Mkr, vilket är ca 1% av den totala budgeten. Detta kan tyckas vara väl lite i en organisation, som genomgår så stora förändringar som CSN. Delar av kompetensutvecklingen bedrivs dock i arbetet genom att personer på kontoren lär varandra och genom självinstruerande material. Hur mycket resurser, som egentligen kan betecknas som kompetensutveckling är alltså svårt att utläsa.

IT-relaterade kostnader

CSN har en stor kostnad i sin ADB-plan – 104 Mkr. Denna plan är dock endast en del av den IT-relaterade verksamheten. Enligt CSNs ekonomiavdelning kan till IT-kostnader räknas, förutom IT-avdelningens kostnader, även kostnader för utvecklingsplan, ADB-plan och delar av investeringsplan. För åren 1996 till 1998 skulle då kostnaderna vara

Tabell 22
IT-kostnader

	1996	1997	1998 (budget)
Miljoner kr	118.5	140.4	201,7
% av total budget	32%	32%	38%

I denna andel ingår dock inte IT-resurser som finns på S-avdelningen, låneavdelningen och regionerna, vilka av redovisningstekniska skäl inte kan urskiljas. Det torde, enligt vad utredningn beräknar, röra sig om mellan 24 och 32 tjänster. Om man inkluderar dessa IT-relaterade kostnader blir IT-kostnaden ca 40% av de totala kostnaderna. Kostnaden ökar också kraftigt under 1998 jämfört med tidigare år.

Detta måste, enligt den konsult som utredningen anlitat, betecknas som en stor andel i synnerhet om man sätter den i relation till att CSN är en så liten myndighet. Man kan sätta frågetecken för, om en så liten myndighet som CSN skall göra så stora investeringar på utveckling av nya verktyg i handläggningen. En liten myndighet är mycket mera sårbar, än om samma investering hade gjorts i en större myndighet. Å andra sidan har CSN ingått leasingavtal, som motsvarar låneramen, men som CSN anser fördelaktigare.

Å ena sidan har givetvis tekniken underlättat arbetet med de stora volymerna, å andra sidan har den kostat mycket resurser, som i annat fall kunde ha använts för personal. CSNs verksamhet innehåller moment av masshantering och man behöver givetvis använda moderna hjälpmedel i hanteringen. Satsningens storlek kan dock diskuteras. Tidvis, särskilt då de nya vuxenstudiestöden vuxit i omfattning, har behovet av ökad personal varit stort, eftersom dessa stöd ännu inte låter sig hanteras maskinellt i någon större utsträckning. Å andra sidan kan man kanske under de närmaste åren hämta hem vinster av dessa investeringar i ökad utsträckning, vilket kan komma att bidra till en successivt ökad service för kunderna och förbättrad arbetssituation för personalen.

När det gäller studiemedel är automatiseringsgraden för de ärenden som gått till maskinell prövning 49%. Motsvarande siffra för förra året var 25%, vilket antyder en snabb utveckling för närvarande. För studiebidraget ligger automatiseringsgraden över 95% och har gjort så i

många år. För vuxenstudiestöden ligger den betydligt lägre än för studiemedel.

Kostnaden under de tre senaste åren (från 1/7 -95 för t.ex. STIS-2000, det viktigaste IT-hjälpmedlet för att hantera studiestödet) har, enligt CSNs redovisningssystem varit ca 25 Mkr[28]. Man bör då observera att kostnader för t.ex. utvecklingsverktyg och teknisk infrastruktur inte ingår. Dessa kostnader belastar samtliga system. Inte heller ingår huvudkontorets egen personalmedverkan och utbildningsinsatser. Att sådana kostnader inte redovisas under rubriken STIS-2000 hänger samman med att CSN arbetar med "en verksamhetsutvecklingsbudget.

> "Utifrån våra övergripande strategier och målsättningar arbetar vi med verksamhetsutvecklingen och detta arbete resulterar över tiden i olika projekt som t.ex. STIS-2000, ny teknisk plattform, EDH, eget kommunikations- och telenät mm, men dessa projekt är ju "enbart" olika pusselbitar för att uppfylla de mål som statsmakten och CSN självt satt upp för verksamheten"[29]

Detta är begripligt, men resulterar i, att det för närvarande inte går att få någon bra information om de verkliga kostnaderna för en så stor och viktig verksamhet som STIS-2000.

Enligt CSNs internbudget för 1998 beräknas kostnaderna för det s k NYSTIS projektet till 74.4 Mkr. Projektet är mycket omfattande och innehåller flera olika delprojekt.Styrningen av denna projektverksamhet verkar väl upplagd och projekten finns beskrivna på ett bra sätt.

[28] Enligt strategipapper från 1994-11-24 från verksledningen planerar man då att "att gå långsammare fram än vi tänkt oss i teknikutbyggnaden". Anledningen är osäkerheten i den framtida regelutformningen och studiestödets slutliga utformning.

[29] Källa: citat ur brev från verksledningens stab.

11.4.1 Fördelningen av resurser till regionerna

Tabell 23
Resursfördelningen till regioner (Mkr)

Regioner	Internbudget -98	Reviderad internbudget
Västra	29.7	34.1
Östra	24.1	25.8
Södra	23.7	28.7
Mellansvenska	50.5	53.8
Norra	17.5	19.7
CSN Sundsvall	11.2	11.6
Enheten för invandrarstöd	4.7	4.7
Support Sundsvall	4.6	4.9
Totalt	166	183

Regionerna är mycket olika stora och har av den anledningen stora inbördes skillnader i resurstilldelning. Vidare har specialuppgifter koncentrerats till vissa regioner. Av tabellen framgår, att regionerna för -98 fått ca 10% ökade resurser i den reviderade budgeten. Motsvarande andel för huvudkontorets avdelningar är 5%. Under året har antalet tjänster utökats främst i södra och västra regionen med 12 tjänster var och norra regionen 6 tjänster. Därutöver har regionerna tillförts extra medel med som mest 3.2 Mkr för mellansvenska regionen.

Som vi tidigare nämnt är grunden för resursfördelningen till regionerna inte klar för och inte accepterad av dessa. Enligt CSNs ledning har man under årens lopp använt sig av olika modeller för att fördela resurser. Man har t.ex. beräknat antal potentiella kunder i en region, dvs antalet studerande i gymnasiala utbildningar, i komvux, i folkhögskole- och i högskole/universitetsutbildning samt antalet låntagare. Man har också använt sig av antalet ansökningar och antalet låntagare per region.

> "Då vi tittar på ansökningar har vi viktat dessa och kompenserar för obalans vad gäller sk tunga ärenden. Regioner som har unika ärendegrupper får resurser speciellt för dessa. Det har visat sig, att oavsett vilken resursfördelningsmodell vi använt oss av, så har den givit ungefär samma resultat".

Att resultatet i resurstilldelning blir detsamma oavsett vilkenresursfördelningsmodell man använder förefaller märkligt. Det måste innebära, att t.ex. s k tunga ärenden inte får någon större betydelse för den totala resurstilldelningen eller att de fördelar sig ungefär jämnt över regioner. I perspektivet att vissa kontor, särskilt i storstäderna har kontinuerliga

problem att klara sina handläggningsmål, borde, som vi tidigare föreslagit, kanske sättet att väga ärenden revideras.

11.5 CSNs användning av resurser som tilldelats i särskild ordning

De ökade resurser, som CSN har fått i särskild ordning under 1998 har, enligt CSN, finansierat nya tjänster och utbildning av ny personal, trimning av datarutiner och 2000-anpassning, ökade porto- och datadriftskostnader pga ökade volymer mm. En utökad satsning har gjorts på kontakter med vidareinformatörer. Huvuddelen av resurserna var intecknade redan vid årets början pga överbudgetering, som departementet var informerat om.

Vid en jämförelse av budget för åren 1997 och 1998 är det följande poster, som har ökat mest:

Tabell 24
Ökning av kostnader mellan 1997-1998

lönekostnad	40.4 Mkr
personalomkostnader	2.9 Mkr
lokalkostnader	2.2 Mkr
portokostnader	4.5 Mkr
datakommunikation	4.3 Mkr
telekommunikation	3.1 Mkr
datadrift	4.2 Mkr
printing och efterbehandling	3.6 Mkr
informationskostnader	2.4 Mkr
dokumenthantering	2.8 Mkr

Kostnaderna blir sammanlagt drygt 70 Mkr.

Utökningen av personal har skett på följande sätt:

– fast anställda	+108
– tillfälligt anställda	+39
	147 nyanställda
	varav 110 finns i regionerna
	varav 17 finns på huvudkontoret
	varav 20 finns på övriga operativa enheter

11.6 Ev. brister i förvaltningen?

Det är svårt att i nuvarande redovisningssystem få en klar bild av hur resurser fördelas över olika delar av organisationen och över olika typer av verksamheter. Redovisningssystemet behöver utvecklas och ekonomistyrning och redovisning föras närmare varandra. Det har också meddelats oss, att en omorganisation i den riktningen är aktuell.

Vi har inte haft tid, att göra någon riktig genomgång av förvaltningen och har därför inte heller några direkta kommentarer om denna. Detta, möjligen med undantag av förekomsten av lägenheter som bekostas av CSN. Enligt riksdagsbeslut 1981 är det förbjudet för myndigheter att stadigvarande hyra lägenheter för personal. Eftersom CSNs personal reser mycket, kan lösningen med lägenheter vara billigare än att hyra hotellrum. Icke desto mindre är det inte förenligt med reglerna. Det rör sig enligt internbudgeten om 300.000 Kr för övernattningslägenheter (Vasagatan, Birger Jarl, Knaust, HK) samt "övriga lägenheter" för 270.000Kr.

Utredningen föreslår att CSN undersöker möjligheten att övergå till andra lösningar.

12 CSNs IT-system – en probleminventering

Sammanfattning

- CSN har satsat tidigt på IBM stordatormiljö. Systemen har med tiden blivit komplexa och det är svårt att få överblick över dem. Denna miljö är kostsam både i utveckling och drift, särskilt om utveckling och anpassningar måste ske under pressade tidsförhållanden, vilket varit fallet. CSN anlitar servicebyrå för driften, vilket är dyrt. Det är å andra sidan svårt för en liten organisation att själv sköta driften av så omfattande system. Det är också svårt att hitta alternativ, då man en gång gått in i en sådan lösning.
- Riskerna är stora inför anpassningen av systemen till år 2000 och tidspanen är mycket snäv för CSN.
- CSN går f n även över till internetteknik som är relativt sett billigare. Att satsa på båda typerna av teknik samtidigt kräver både tid och resurser.
- CSNs sårbarhet är idag stor pga av beroendet av nyckelpersoner och pga behovet av snabba förändringar av systemen
- CSN kan ha nått taket för lönsamheten när det gäller ytterligare stora nyinvesteringar i tekniken. För en organisation av CSNs relativa litenhet krävs relativt sett stora summor för att hela tiden förnya den teknologiska plattformen. För att nå lönsamhet, måste man antingen öka volymerna eller minska investeringar i teknik till förmån för investeringar i personal, vilket är förmånligare. Detta skulle dock behöva utredas närmare.

Vi föreslår därför

- att CSNs ledning bör vara uppmärksam inför fortsatta stora investeringar i teknik, eftersom myndigheten kan ha nått taket för vad som är lönsamt, givet organisationens storlek.
- att CSN borde överväga att låta några utomstående experter göra en utvärdering av nuvarande system, kostnader och möjliga vinster vid fortsatt satsning för att ligga vid teknikfronten. Samtidigt borde man utreda ett eller två alternativ med lägre satsningar och deras konsek-

venser. En ökad satsning på internettekniken före IBM-tekniken kan vara värd att överväga.
- att CSN söker minska nuvarande sårbarhet, genom att successivt minska trycket på nyckelpersoner och istället öka delaktighet och kunskap om systemen hos större delar av personalen. Att organisera verksamheten utifrån processer, kan också vara en väg för att dels öka genomlysbarheten dels öka fler personers engagemang i användandet av tekniken.

12.1 Inledning

Vi har hittills i rapporten diskuterat CSNs IT-satsningar i t.ex. kap 10.2 och 11.4. IT-verksamheten präglar idag starkt CSN och dess verksamhet. CSNs ledning har sett IT som det viktigaste medlet att effektivisera ärendehandläggningen. Detta har kostat stora pengar, men något annat sätt att klara hanteringen av de stora ärendemängderna hade inte varit möjligt, enligt CSNs ledning.

CSN har dock under senare tid haft stora problem att klara sin verksamhet, trots denna stora satsning. Vi har i det föregående fört fram orsaker till detta bl a regelsystemens komplexitetet och svårigheten att anpassa dessa till IT-systemen och därigenom åstadkomma en automatiserad handläggning. Vi vet förstås inte, hur CSN skulle ha klarat sina uppgifter med en lägre teknikнivå.

Vi har bett en expert på IT-frågor[30] att granska CSNs verksamhet inom IT-området och göra en probleminventering för vår del.

12.2 Några olika aspekter av CSNs IT-problem

Vi sammanfattar här de bedömningar som konsulten gjort:

Att kapa köer?

Det finns två huvudlösningar för att förkorta köer. Antingen kan man öka hastigheten i befintliga tjänsteställen eller också kan man öppna fler betjäningsställen. CSN har valt det första alternativet och därvid sett IT-teknik som det huvudsakliga medlet att öka hastigheten. Enligt expertens bedömning, går det dock att göra detta bara till en viss gräns.

[30] Berndt Lobalk, MBC International AB

Den enkla lösningen på kort sikt är därför, att skaffa fler handläggare och att motivera dem som redan finns i organisationen.

IBM-miljö på 80-talet och därefter

När CSNs inledde sin datasatsning på 80-talet, skedde det i IBMs stordatormiljö, vilken vid den tidpunkten var den helt dominerande för den aktuella typen av tillämpningar för terminalsystem. IBM-miljön bestod av nätverk, datorer, applikationer och databaser. Denna miljö är kostsam både när det gäller utveckling och drift. Dels behövs ett antal olika specialister för att tillverka och införa systemen, dels krävs lång tid från idé till genomfört system.

Stordatorsystemen hos CSN har med tiden blivit komplexa. Det är inte lätt att idag överblicka sambanden mellan olika program, när anpassningar, tillägg eller nyutveckling behöver göras. Att på kort tid pressa igenom lösningar kostar mer än om man arbetar i en normal utvecklingstakt. CSN har under senare tid tvingats anpassa sina system till just snabba och sena förändringar.

Drift av IBM-lösningar på servicebyrå

Drift av IBM-lösningar på servicebyrå är

> "en god inkomstkälla för servicebyrån och följaktligen kostsam för kunderna".

Servicebyrålösningen bygger på tanken, att flera fasta kunder skall dela på de stora fasta kostnaderna. Kundens handlingsalternativ för drift blir begränsade. Att flytta från en servicebyrå till en annan är inte lätt och dessutom kostsamt. Skalnackdelar gör att man inte heller kan överta driften själv. CSN är medvetet om denna problematik.

IBM-miljön och år 2000-problematiken (Y2K)

Den tidiga IBM-miljön orsakar en stor del av år 2000-problematiken. Varje program måste gås igenom rad för rad i jakt på datumfält. Det finns sedan olika metoder att åstadkomma en lösning. Att säkra en IBM-miljö drar betydande kostnader och kräver tid. CSN har 38 system med olika undersystem som måste gås igenom. Av dessa var 2 säkrade i september 1998 och enligt planeringen är 9 säkrade i mars 1999. Merparten av arbetet beräknas slutfört före 1999-08-01, enligt Statskontoret. För den sista delen av det helt ombyggda återbetalningssystemet beräknas sluttidpunkten till 1999-11-01.

Statskontoret säger i en rapport ang IT-omställningen:

- Övergången till år 2000 innebär mycket stora problem för CSN
- Riskerna för verksamhetsstörningar anges som mycket stora

- Reservrutiner för störningar som kan uppstå i verksamhetskritiska system finns inte
- Diskussioner pågår f n om sådana rutiner
- CSN beräknar de totala kostnaderna till 117 Mkr
- CSN har hittills förbrukat 58 Mkr.

Statskontoret bedömer ändå att CSN har ett tillfredsställande grepp om läget.

"Det är emellertid flera stora projekt som drivs parallellt och känsligheten för förseningar bedöms som stor".

Internetteknik och ny de facto standard för nätverk

Internetutvecklingen har skapat en ny de facto-standard för nätverk, vilken företag och myndigheter får anpassa sig till. Förenklat kan man säga, att stordatorns roll reduceras till server på nätet och nätdelarna genomgår ett teknikskifte. CSN anpassar sig f n till denna utveckling, men det kräver tid och resurser och det är kostsamt att anpassa sig till den nya standarden.

Scanningteknik för dokumenthantering

CSN scannar på varje kontor in och lagrar en fotokopia av ansökningshandlingar mm. CSNs scanningteknik ligger vid frontlinjen av utvecklingen f n, något som alltid är kostsamt ur utvecklingssynpunkt. Att scanna kräver också mycket lagringsutrymme, vilket även detta är kostsamt. Det finns vissa synpunkter från personal inom CSN som går ut på, att denna teknik kan vara en återvändsgränd i perspektiv av att man mer och mer kan gå över till internetlösningar.

Det runda CSN

Det runda CSN kräver både avancerad telefonteknik (ACD), som också ligger vid frontlinjen samt snabb tillgång till inscannade handlingar. För att ge snabba besked krävs stor bandbredd dvs hög överföringskapacitet i datanätet, vilket CSN också har. Det innebär dock också kostnader.

Kopplingar till andra myndigheters och verksamheters datasystem

För att hämta uppgifter för behandling av ansökningar har CSN kopplingar till andra aktörers datasystem. Dessa har andra primära syften, vilket gör att CSNs behov inte alltid beaktas när dessa aktörer ändrar i sina datasystem. Integrationerna kostar också att göra och att underhålla.

Informationsgivning via internet-server

CSN utvecklar också internetlösningar för informationsgivning. Denna teknik är relativt sett mindre kostsam.

12.3 Sammanfattande slutsatser .

CSNs datamiljö har med tiden blivit allt komplexare. Att avsätta tillräckliga resurser för att utveckla, underhålla och integrera dessa miljöer blir därmed också kostsamt.

Den totala överblicken över systemen koncentreras hos ett litet antal personer, vilket dels leder till att nyckelpersoner blir en trång resurs , dels till att sårbarheten ökar. Sårbarheten ökas också av det faktum, att nya beslut måste fattas under tidspressade förhållanden och att man inte hinner skola in ny personal tillräckligt snabbt.

CSN verkar ha hamnat i samma dilemma som t.ex. många banker, genom att det uppstår en trappstegseffekt i kostnaderna. För att man skall "hänga med" teknologiskt måste den teknologiska plattformen hela tiden förnyas. Denna antar karaktären av en nästan fast kostnad, som vid kalkylering slås ut över antalet transaktioner. Styckepriset sjunker då vid högre volymer. I bankernas fall leder det till sammanslagningar och fusioner för att få tillräckliga volymer i förhållande till de teknikinvesteringar, som hela tiden måste göras. Problemet blir som en processindustris – höga fasta kostnader.

I CSNs fall blir dilemmat att effekten av de teknikinvesteringar som görs för rationaliseringar kommer i konflikt med verksamhetens omfattning. Eftersom volymen inte kan ökas når rationaliseringseffekten ett tak. Frågan är, om inte CSN nått detta tak? Det skulle i så fall innebära att lösningen på uppkomna köer snarare skall sökas i att skaffa fler handläggare och motivera dem man redan har än att investera i omfattande ny teknik.

Det kunde vidare vara motiverat att genomföra vissa ändringar i organisationen, t ex att utse systemägare eller processägare för varje stödform och för lånen. Dessa skulle ha ansvar för hela flödet dels från kontakt med kunden till beslut, dels med lagstiftaren. Detta skulle underlätta dialogen mellan processägarens helhetssyn och IT-avdelningens tekniska ambitioner. Verksamheten blir också mer genomlysbar per process och möjlig att delegera. Flera personer får en helhetssyn på verksamheten.

Utredningens sammanfattning och förslag framgår i kapitlets inledning.

13 Förutsättningar och ramar

Ett antal förhållanden utgör ramar och /eller kommer att medföra begränsningar i utredningens möjligheter att föreslå förändringar. Dessa är

- Studiestödsutredningens betänkande,
- En förväntad ökning av studerandetillströmningen till både högskole- och vuxenutbildning,,
- Kunskapslyftets varaktighet till år 2002,
- Arbetet med att anpassa datasystem till millenieskiftet,
- Systemintegration mellan myndigheter, som begränsar möjligheten till drastiska kortsiktiga förändringar i regelverk,
- Ett fortsatt mycket restriktivt resursläge.

Sammantaget tenderar dessa förhållanden att begränsa möjligheten att på kort sikt genomföra några mer omvälvande förändringar. Våra förslag tar därför sikte på att under den första perioden skapa en organisatorisk bas och frigöra resurser för ett mer begränsat förändringsarbete, men med siktet inställt på större förändringar längre fram.

13.1 Studiestödsutredningens betänkande.

I våra direktiv sägs "utredningen skall även beakta att regeringen ämnar genomföra ett sammanhållet studiestöd år 2000".

Det innebär, att vi i princip har utgått från att stödets framtida utformning kommer att ligga i linje med studiestödsutredningens förslag. Vi har därmed avstått från att undersöka möjligheten av organisationsförslag, som skulle innebära en i stora delar annorlunda utformning av stödet, tex om banker i stället för en myndighet skulle hantera stödet.

Vi har dock inte avstått från att kommentera och föreslå ändringar i regler, som vi menar är särskilt och onödigt ärendeskapande, trots att de kan komma att ändras av en kommande proposition. Tiden fram till genomförandet av studiestödsutredningens förslag är närmare två år. En enklare ärendehantering pga av vissa ändringar i reglerna skulle kunna tillämpas under den tiden. Vidare kommer troligen, UBS-medlen

som är det största bidraget inom kunskapslyftet, att fortsätta fram till år 2002 vid sidan av det nya studiestödet.

Vår utredning genomförs i princip när studiestödet har hunnit bli maximalt komplext och krångligt. Det förslag som studiestödsutredningen har lagt, och som avses leda till proposition våren 1999. är tänkt att väsentligt förenkla studiestödssystemet. Studiestödsutredningens förslag förväntas träda i kraft tidigast i september år 2000. Kunskapslyftet skall dock fortsätta fram till år 2002.

Förslaget kommer, enligt CSN, *troligen* att medföra förenklingar i det framtida beviljningsarbetet. Däremot räknar CSN med, att förslaget leder till ökade arbetsinsatser på återbetalningssidan.

Enligt förslaget[31] ersätts nuvarande Svux, Svuxa och studiemedel med ett sammanhållet stöd som kallas studiemedel. Det utgår med i princip samma belopp till alla, men bidragsbeloppet varierar. Den som har kort tidigare utbildning får högre bidragsandel än den som har längre utbildning. Alla som antas till en studiestödsberättigad utbildning skall ha rätt till studiestöd. Utredningen föreslår dock ökade krav på både studieresultat och studieaktivitet (inom högskolan). Rätten till stöd begränsas vidare till ett visst högsta antal veckor på varje utbildningsnivå.

Utredningen föreslår, att det sk fribeloppet behålls, dvs man får inte tjäna mer än en viss summa pengar utan att studiemedlen reduceras. Möjlighet till inkomstrelaterade tilläggslån skall finnas för studerande på grundskolenivå och i prioriterade utbildningar på gymnasienivå.

Sammantaget finner vi, att förslaget, enligt ovan, fortfarande omfattar många arbetskrävande inslag/kontroller vilket gör att de förväntade minskade arbetsinsatserna kanske inte blir så stora som man hade kunnat hoppas, om man ser det ur CSNs perspektiv.

Till detta skall läggas det faktum, att återbetalningssystemen anses bli krångligare än de är idag. Återbetalningen föreslås ske enligt ett modifierat annuitetslånesystem, lånetak, möjlighet att åberopa spärregler, införande av s k särskild skuld mm. Dessutom kommer CSN att förutom nuvarande två återbetalningssystem (av olika ålder) ha ytterligare ett nytt. Att hantera tre lånesystem med olika regler parallellt, ställer stora krav på organisationen i form av kompetens och service.

[31] Källa SOU 1996:90 Sammanhållet studiestöd, s.12 - 21

13.2 Utbildningssystemet utveckling

Regeringen har målet att halvera den öppna arbetslösheten fram till år 2000. Två stora utbildningssatsningar skall bidra till att nå målet: dels skall högskolan byggas ut med 63 000 platser (höjt till 68 000 platser i maj -98), dels ökar kunskapslyftet vuxenutbildningen med 140 000 platser. Enligt en prognos i utbildningsdepartementet skulle antalet individer i högskolan då kunna förväntas vara 310 000 mot dagens ca 272.000.

Det är svårt att göra prognoser för tiden efter år 2000, men mycket tyder på att satsningen på att öka utbildningsnivåerna kommer att fortsätta även efter denna tid. En försiktig prognos kan göras på följande sätt: Om samma åldersgrupper skall ha samma andel av platserna som de har idag, samtidigt som antalet 19-åringar börjar öka år 2002 – då kommer antalet platser att behöva vara 337 000 år 2010. Men siffrorna är alltså mycket osäkra.

I SOU:1998:51 refererar man till en prognos över arbetskraftens utbildningsstruktur 1994 och scenario för 2010. Scenariot har dels ett stagnations- och ett expansionsalternativ för ekonomin. I stagnationsalternativet förväntas efterfrågan på högskolestuderade i näringslivet öka med 50% jämfört med 1994 och i expansionsalternativet med 66%. Motsvarande andelar för gymnasiestuderade är 19 resp 28%, medan andelarna minskar med 25 % resp 21% för personer med grundskola. [32]

Vi drar av dessa siffror den försiktiga slutsatsen, att antalet personer i utbildning och i behov av studiestöd knappast kommer att minska efter 2002. Mycket talar för motsatsen, dvs en fortsatt ökning.

13.3 Kunskapslyftet

Kunskapslyftet startade den 1 juli 1997[33]. Då fanns 110 000 nya utbildningsplatser för i första hand arbetslösa vuxna. Satsningen förväntas fortsätta fram t o m år 2002, då platserna beräknas vara ca 140 000.

Det s k särskilda utbildningsbidraget (UBS) är knutet till kunskapslyftet. Bidraget motsvarar arbetslöshetsersättningen och ges i första hand till lågutbildade arbetslösa för studier på grundskole- eller gymnasienivå. Hela det belopp som utgår är bidrag.

I kommunernas ansvar ingår, att informera och söka upp målgrupperna för kunskapslyftet för att motivera till studier och alla som efter-

[32] Källa: Ohlsson, J och Rehnström P, 1997. Sveriges behov av ökad kompetens i näringslivet - Scenario till år 2010 i Kunskap så det räcker, SACO, 1997.
[33] Källa SOU 1998:51 Vuxenutbildning och livslångt lärande

frågar studier skall erbjudas individuell studievägledning.[34] Kommittén anför i sitt betänkande, att arbetet med individuella studieplaner inte fullföljts i många kommuner.

> "Ofta nöjer man sig med att räkna ut hur många CSN-poäng som studierna omfattar".

Till bilden hör också att det bl.a. varit

- "krävande att ta fram en riktig studie- och handlingsplan
- "brist på studie- och yrkesvägledare".

Kommittén har dock funnit, att många kommuner, efter att ha klarat av den första stora anstormningen av studerande, nu ämnar ägna sig mer åt vägledning och uppsökande verksamhet. Kommittén menar också, att dessa frågor kan behöva premieras vid den framtida tilldelningen av det statliga stödet till kunskapslyftet.
Vidare betonas vikten av att arbetet med de individuella studieplanerna samordnas med arbetsförmedlingarnas arbete med handlingsplaner för samma personer.

Kommittén om ett nationellt kunskapslyft för vuxna behandlar här frågor, som vi i föreliggande utredning också går in på i våra förslag. Frågorna om hur de studerande skall få information och vägledning om både möjliga studier och möjligt studiestöd bör ses som en gemensam problematik. Vi återkommer till detta i nästa kapitel.

Vi antar sammanfattningsvis

- att CSNs "kunder" inte kommer att minska i antal under en femårsperiod
- att studiestödsutredningens regelförslag inte kommer att medföra någon radikal minskning i CSNs arbetsbörda
- att de problem som kunskapslyftskommittén pekat på angående kommunernas studievägledning bör tas upp i samma sammanhang som frågorna om information och vägledning angående studiestöd.

[34] Prop 1995/96:222

14 Avslutande analys

Sammanfattning

CSN har idag ett alltför stort och komplext inflöde av uppgifter. Vissa av uppgifterna är "onödiga" och härrör fel, dubbla ansökningar mm.

För att minska inflödet kan man ändra CSNs roll och uppgifter bl.a. genom

- en renodling av verksamheten
- en ny roll för CSN när det gäller rådgivning och information

För att åstadkomma en renodling föreslår vi

- att regeringen överväger en överflyttning av följande stöd från CSN till annan myndighet:
  - Hemutrustningslån för invandrare och flyktingar (HUT),
  - Korttidsstudiestöd och internatbidrag,
  - Timersättning för elever i vissa vuxenutbildningar (Särvux),
  - Rg- och Rh- bidragen för hörselskadade och rörelsehindrade,
  - Teckenspråksutbildning för föräldrar (TUFF),
  - Studiehjälp och extratillägg
- CSNs roll när det gäller rådgivning och information har med tiden utvidgats alltför mycket. CSN är en för liten organisation för att klara av att ge information och råd till den stora mängden bidragssökande särskilt inom kunskapslyftet. Ansvaret för rådgivning och information måste istället fördelas på ett annat sätt mellan CSN å ena sidan och studievägledare vid universitet och högskolor samt vid komvuxenheter å den andra. Om information och rådgivning ges av studievägledare på ett stort antal ställen minskar anstormningen av frågor till CSN.

Vi föreslår följande åtgärder för att få igång detta arbete, nämligen att

- Regeringen överväger möjligheten att i regleringsbrev
  - uppmana CSN att öka insatserna vad gäller utbildning och information av vidareinformatörer samt att CSN redovisar sina insatser och resultat av detta arbete i årsredovisningen

– uppmana universitet och högskolor samt Skolverket och AMS att verka för ett utökat samarbete med CSN när det gäller information och vägledning av de studerande

I samarbetet ligger, att

- CSN anordnar utbildning och bidrar med informationsstöd till vägledarna, som sedan svarar för grundläggande information och vägledning till de studerande, även vad gäller studiefinansiering. Man bör även överväga möjligheten, att de studerande som antagits till utbildningar inom komvux, lämnar sina ansökningar om studiestöd till skolan, som efter kontroll av vissa basdata i ansökan skickar in den till CSN.
- CSN skapar en särskild division för information och utbildning av vidareinformatörer i sin organisation. Varje regionkontor inrättar en särskild enhet/grupp med ansvar för nätverksbyggande och information i regionen. Vid denna och/ eller vid lokalkontoren bör särskilda tjänster inrättas med uppgift att arbeta med detta nätverk, hålla det aktuellt, hålla kontakter, skaffa fram nödvändigt informationsmaterial, hålla utbildningar, utveckla IT-hjälpmedlen, installera CSN-utrustning på vissa informationsplatser m.m.
- CSN utökar förekomsten av s k informationskiosker för att därigenom öka de bidragssökandes möjligheter till självhjälp.
- Vårt förslag medför en ökning av arbetsuppgifter framför allt inom komvuxenheterna. Kostnaderna för ökade informations- och vägledningsinsatser uppgår enligt vår uppskattning till ca 20–25 Mkr. Kunskapslyftkommittén har i SOU 1998:51 aviserat att statsmakterna kan behöva överväga att framöver finansiera en utökad vägledning via anslaget för kunskapslyftet. Vi understryker behovet av en sådan utökning av vägledningen. Vårt förslag är att de ökade kostnader som vi ovan uppskattat bekostas av detta anslag, eftersom kunskapslyftets studerande har det största informationsbehovet.
- Om komvuxenheterna även skulle motta och granska ansökningar om studiestöd innan de skickas in till CSN ökar arbetsinsatsen och kostnaden. Enligt vår beräkning skulle den förenkling som vi föreslagit i nuvarande hantering av studieintyg kunna motsvara den tidsåtgång, som den av oss föreslagna granskningen av ansökningar kräver. Någon ytterligare finansiering skulle då inte behövas.
- Inom högskoleområdet blir insatserna mindre och bör kunna täckas inom ordinarie anslag. Vi antar då, att högskolorna själva kommer att finna det motiverat att utöka sina resurser för vägledning, som en konsekvens av att finansieringen av högskolornas undervisning sker på grundval av helårsprestationer.

- För att öka CSNs effektivitet och därmed snabba upp flödet, stöder vi de tankar som finns inom CSN om att organisera verksamheten efter huvudprocesser. Vi anser då att verksamheten med att utbilda och informera vidareinformatörer bör organiseras i en egen huvudprocess.

Utredningen avstår från att lägga något detaljerat förslag angående CSNs organisationsstruktur. Vi föreslår dock två vägledande grundprinciper för organisationsutformningen:

- en ökad delegering av beslut till den regionala nivån
- en utökad personalmedverkan vid utformningen av processer och utvecklingen av verksamheten

En mer integrerad informationsverksamhet – informationscentra eller medborgarkontor – där flera aktörer samverkar vid samma enheter blir allt vanligare. Vi ser en sådan utveckling som mycket eftersträvansvärd. CSN skulle kunna öka sina insatser för att åstadkomma sådana gemensamma satsningar. Myndighetens avancerade IT-kunnande skulle kunna vara mycket värdefull i en sådan satsning och skulle därmed också kunna komma fler aktörer till del.

I ett längre perspektiv torde vidareinformatörsverksamheten minska i betydelse och dessa senare samarbetsformer att öka. Vi tror också att CSN kan behöva revidera sitt kontorsnät och ev reducera antalet kontor för att istället successivt öka sitt deltagande i verksamheten vid sådana gemensamma kontor och vid högskolor och skolor.

14.1 Påverkan på inflöde och utflöde

Vi har i rapporten behandlat externa och interna förhållanden, som bidragit till att CSN idag har svårigheter att klara sina uppgifter på ett bra sätt.

Bland de externa kan särskilt nämnas regelkomplexiteten, ökande volymer, mycket "fel" i inflödet, samt resursknapphet. Bland de interna faktorerna, dvs sådana som berör CSNs egen organisation, kan särskilt nämnas styrning och fördelning av ansvar och resurser.

Vi har också i kapitel 14 beskrivit några av de faktorer i CSNs omvärld som påverkar förutsättningarna för CSNs verksamhet de närmaste åren. Det gäller studiestödsutredningens betänkande samt fortsatt ökning av studerandeantalet, där de studerande i kunskapslyftetet är särskilt framträdande.

Vi försöker i detta kapitel knyta ihop våra tidigare och några nya förslag med dessa omvärldsförutsättningar i en enkel flödesanalys. Vi blickar också i någon mån framåt.

Man skulle mycket förenklat kunna hävda att CSN har ett *för stort och för svårt inflöde* av uppgifter för att med nuvarande organisation och sätt att arbeta kunna lösa uppgiften, så att *utflödet* blir tillräckligt snabbt.

Det går att påverka *utflödet* på åtminstone tre sätt: genom att

a) minska inflödet till CSN
b) öka CSNs effektivitet
c) öka CSNs resurser och kapacitet

För att nå en verklig effekt tror vi att man behöver pröva alla dessa.

14.2 Att minska inflödet

Vi har alltså konstaterat i det föregående att inflödet av uppgifter och ärenden till CSN har ökat drastiskt under de senaste 10 åren, dels pga av att CSN utvidgat sina uppgifter till nya stödområden, hemutrustningslån, reslustkort mm och senast kunskapslyftet, dels pga av att regelsystemen och kontrollkraven i sin nuvarande utformning är *ärendeskapande.* Se figur 3, avsnitt 8.1.

Man skulle kunna minska inflödet av ärenden/och uppgifter på åtminstone tre olika sätt; genom att

a) förenkla regelsystemen och kontrollkraven
b) ändra CSNs roll och uppgifter
c) öka studenternas möjligheter att hjälpa sig själv

14.2.1 Förenkla regelsystemen och kontrollkraven

Vi har i rapporten på flera ställen bl.a. i kapitlen 5, 6 och 8 behandlat regelsystemen och kontrollerna och hänvisar endast här till dessa kapitel. Vi vill dock återigen betona, att vissa av de ärendeskapande reglerna borde kunna ändras omgående, utan att man inväntar studiestödsutredningens kommande förslag. Reglerna hör nära samman med kontrollerna, som därmed också skulle förenklas. I några fall kan även CSN genom att ändra i sin egen författningssamling förenkla kontrollerna. Eftersom studiestödsutredningens förslag, som vi också tidigare nämnt, inte träder i kraft förrän tidigast hösten år 2000, skulle en snabb

ändring av vissa av nuvarande regler och kontroller ge CSNs handläggare möjligheter att på ett bättre sätt klara de framöver ytterligare ökande volymerna. Det är, enligt vår uppfattning bättre, att mildra kontrollerna nu och därigenom koncentrera krafterna på att dels klara nuvarande flöden på ett bra sätt, dels förbereda införandet av det kommande studiestödet inkl kontroller, än att ägna energin åt att upprätthålla rigida kontrollkrav.

Vi har också tidigare argumenterat för, att det kanske inte leder rätt att, som man idag gör, motivera kontrollerna huvudsakligen utifrån vinsten för statskassan i form av icke utbetalt stöd. Denna "vinst" (för statskassan) borde i sin tur vägas mot dels resursåtgången för kontrollen, dels och framför allt den kostnad resp vinst som en alternativ användning av CSNs resurser skulle kunna resultera i.

14.2.2 Ändra CSNs roll och uppgifter

CSNs ledning har successivt utvidgat myndighetens uppgifter och idag skulle man kunna säga att CSN är något av en diversehandel. De tidigare studiemedelsnämnderna sysslade huvudsakligen med finansiering av studier inom högskoleområdet.Vuxenutbildningsnämnderna hade därutöver också en mer social roll. När dessa slogs samman i en enda sammanhållen organisation, CSN, formulerades uppgiften att CSN skulle vara förvaltningsmyndighet för studiesociala frågor. Denna uppgift har successivt blivit allt vidare och även utvidgats till andra områden än det studiesociala. Denna utvidgning av uppgifterna är ett av de diskuterade problemen i den rapport, som tagits fram av en arbetsgrupp inom CSN.

> "Inom CSN hade det alltsedan 1980-talet funnits ett starkt intresse av att växa och utvidga verksamheten. Högskolornas bristande intresse för information och rådgivning till de studerande försvårade naturligtvis för CSN att nå ut till de studerande med information om t.ex. hur man fyller i en ansökan om studiemedel. Men samtidigt gav detta CSN en möjlighet att flytta fram positionerna och "ta över" kontakterna med de studerande inom området studiestöd"[35].

Även synsättet under 80-och 90-talen att se studenter och låntagare som "kunder" hade, enligt arbetsgruppen, en stor betydelse:

[35] CSN år 2003

> "När vi nu ser tillbaka inser vi, att kundkonceptet var en bidragande orsak till CSNs problem under 1990-talet. I kundkonceptet låg att varje kund var lika viktig och att alla kunder hade lika rätt att tala med en handläggare för att få svar på sina frågor....
>
> Den enskilda handläggaren uppfattade sig ibland som "möjliggöraren", dvs det gällde att finna en lösning på kundens problem. Kundorienteringen förutsatte att CSN hade de resurser som krävdes för att kunna leverera den service som krävdes i form av råd och information".

Utredningen anser, att det under 90-talet har blivit alltmer uppenbart, att resurserna inte stått i paritet med den utvidgade uppgiften. Istället har trycket på personalen ökat och lett till problem att prioritera mellan uppgifterna.

Vi anser sammanfattningsvis, att denna utvidgning nu gått för långt och troligen har fler negativa än positiva effekter för myndigheten. Den leder bl.a. till

- svårighet för ledning och personal vid kontoren att arbeta samlat och rationellt
- svårighet för ledning och personal att tolka myndighetens uppgift och att prioritera bland uppgifterna,
- mer betungande ledningsuppgift inom region och kontor,
- behov av expertis på huvudkontoret inom vart och ett av de tillkommande områdena vad gäller lagar och regler, IT-system, ekonomiadministration och uppföljning mm. Denna "infrastruktur" för de små stöden blir proportionellt sett dyrare per ärende än den är för de stora stöden.

Allteftersom ärendemängden de senaste åren har ökat kraftigt, samtidigt som CSN har ålagts besparingskrav, har det blivit allt svårare att kunna ge "randuppgifterna" de resurser som dessa egentligen behöver. De har ibland använts som "dragspel", vilket troligen varit till förfång för dessa bidragstagare och för handläggarna av nämnda stöd vid CSN.

Vi anser därför, att Regeringen tillsammans med CSN kunde överväga möjligheten att renodla CSNs uppgifter och verksamhet och flytta vissa av CSNs uppgifter till andra myndigheter. Detta skulle möjliggöra för CSNs ledning och personal att koncentrera sig på sina huvuduppgifter och att organisera arbetet så rationellt som möjligt utifrån dessa.

Vi anser att både utbildningspolitiska och administrativa överväganden bör ligga bakom valet av organisatorisk lösning för randuppgifterna. Med detta menar vi, att man inte enbart kan se till vilken lösning som är billigast ur en myndighets perspektiv, utan även måste ta hänsyn

till vilken lösning, som bäst bidrar till uppfyllandet av de övergripande politiska målen.

Mot denna bakgrund föreslår vi att,

- regeringen överväger möjligheten att flytta vissa uppgifter från CSN till andra berörda organisationer.
- att regeringen tillsätter en utredning med representanter för berörda politikområden (utbildnings- social och invandrings-/integrationspolitik) för närmare granskning av för- och nackdelar med olika lösningar, samt tid och kostnad för ev. överflyttningar.

De uppgifter som bör komma ifråga för utredning om överflyttning är följande:

- Hemutrustninglån för invandrare och flyktingar (HUT)
- Korttidsstudiestöd och internatbidrag
- Timersättningen för elever i vissa vuxenutbildningar (särvux)
- Rg- och Rh- bidragen för hörselskadade och rörelsehindrade
- Teckenspråksutbildning för föräldrar (TUFF)
- Studiehjälp och extratillägg

Utifrån CSNs perspektiv skulle ett överförande möjliggöra en koncentration på kärnverksamheten inom CSN. Vad avser studiehjälpen, skulle en överföring dock snarare motiveras av att stödet är delat mellan två politikområden och att det skulle kunna hanteras rationellare om det fördes över till riksförsäkringsverket.

Hemutrustningslån

Hemutrustninglånen handläggs idag av en separat enhet utanför CSNs huvudkontor i Sundsvall. Enheten har ca 14 årsarbetskrafter. Verksamhetsområdet är det minsta hos CSN och omsluter ca 2,3% av den totala administrativa kostnaden, vilket är drygt 10 Mkr. Antalet behandlade låneansökningar var ca 89.000 medan antalet beviljade ansökningar var drygt 6000 år 1997. Verksamheten hade ett ramanslag om 101.9 Mkr för 1997.

Prognoserna inom området baserar sig på uppgifter om antalet kommunplacerade flyktingar, som löpande lämnas under året av Inrikesdepartementet och Statens invandrarverk. Ansökan om hemutrustningslån görs alltid via en kontaktperson på en flyktingförläggning eller flyktingmottagning i kommunen. Denne bevittnar ansökan och intygar att informationen om lånevillkoren mm lämnats. CSN deltar i olika informationsmöten som Invandrarverket och Kommunförbundet anordnar, men CSN har svårigheter att få kommunernas handläggare att

komma på CSN egna informtionsmöten ang bidrag och lån. Kontaktpersoner får emellertid kontinuerligt skriven information från CSN.

Eftersom låntagarna kommer från olika kulturer ställs stora krav på CSNs handläggare och CSNs information, som i delar måste översättas till 16 olika språk. Många låntagare kan inte heller skriva och läsa. CSN måste lägga ner mer tid på information till denna kundgrupp än till sin övriga kundgrupper.

HUT-lånen måste ses som en viktig del av integrationen av flyktingar i Sverige.

Ett större ansvar för både bidragsgivning och information hos integrationsverket eller invandrarverket, som har fler och naturliga kontakter med flykting-och invandrarmottagningar än vad CSN har, skulle kunna underlätta kommunikationen angående bidragsgivning och återbetalning. Dessa verk har också tolk- och översättningsresurser för de olika språkgrupperna, något som CSN nu måste skaffa själv.

Det finns givetvis fördelar även med att stöden hanteras av CSN. Även om hanteringen sker i ett för HUT-lånen särskilt anpassat datasystem finns idag beroenden till CSN på datasidan. Enligt ledningen för enheten för invandrarstöd finns också framtida samordningsmöjligheter med CSN när det gäller krav, inkasso och vissa andra rutiner.

Vi menar, att en överföring till annan myndighet inte behöver utesluta ett framtida samarbete med CSN i vissa delar. En möjlighet är, att CSN på uppdrag eller entreprenad utför vissa uppgifter t.ex. på lånesidan och datasystemsidan.

Det borde vara möjligt att överföra ansvaret för både personal och system till Integrationsverket eller Invandrarverket, men låta enheten i Sundsvall leva kvar. Detta skulle garantera att kompetensen tillvaratas och leda till minst krångel. Men andra lösningar är givetvis också tänkbara. HUT kunde t.ex. bli en egen myndighet.

Sammanfattningsvis: HUT-lånen har inget samband med utbildningspolitik och faller således utanför CSNs egentliga uppgiftsområde, som är det studiesociala området. Det är svårt och relativt dyrt för CSN att överföra den information som behövs till de bidragssökande och till handläggare inom flykting- och invandrarmottagning. Detta borde kunna skötas smidigare och bättre om ansvaret låg hos integrationsverket eller invandrarverket. Integrationsverket är kontaktat och har inte ställt sig avvisande. Vår bedömning är, att en överföring inte behöver medföra några merkostnader. Frågan om ny hemvist för verksamheten med hemutrustningslån behöver dock utredas närmare, liksom hemutrustningslånens inriktning och utformning i integrationspolitiken.

Vi föreslår

- att regeringen överväger möjligheten att tillsätta en utredning eller arbetsgrupp, som prövar för- och nackdelarna med en överföring av ansvaret för hemutrustningslånen från CSN till annan myndighet.

Korttidsstudiestödet

Korttidsstudiestöd kan beviljas till arbetstagare som får inkomstbortfall, då de deltar i studier av mindre omfattning, tex studiecirkel, kort kurs på folkhögskola eller kurser vid komvux. Även internatbidrag kan utgå i dessa sammanhang. Ca 18.000 personer fick korttidsstudiestöd under 1997. Anslaget var samma år 36,4 Mkr.

Korttidsstudiestödet är i dag krångligt för CSNs handläggare genom att ansökan görs 4 gånger per år och genom att utbetalning sker i förhållande till antal timmars studier. Detta förutsätter omfattande information och kontroll av timantalet.

CSN har nyligen gjort en utvärdering av stödet (Rapport 1998:4). Den visar att stöden har betydelse för att stödja fackföreningsrörelsen, folkbildningen och handikapprörelsen. Men det främsta målet, att rekrytera kortutbildade till studier och att därigenom stimulera till längre kompetenshöjande studier nås inte särskilt väl. Detta mål nås för knappt 5% av stödtagarna.

Trots att den bristande måluppfyllelsen, enligt CSN, talar för att stöden borde avvecklas, vill CSN dock inte föreslå detta utan ytterligare överväganden.

CSN hänskjuter därför frågan till pågående utredningar om vuxenutbildningen och finansieringen av denna i framtiden. Vi stöder CSN i detta.

Vi föreslår

- att korttidsstudiestöd och internatbidrag flyttas bort från CSN och att den slutliga placeringen avgörs i ett sammanhang med den pågående utredningen av övrig vuxenutbildning. Vår bedömning är, att detta inte borde medföra några merkostnader för staten.

Timersättningen vid vissa vuxenutbildningar

Ersättningen ges endast till elever i särvux och omfattar för närvarande knappt 250 elever. CSN har i en utvärdering (1998:4) konstaterat att det är viktigt att eleverna i särskolan bereds statligt studiestöd. Enligt CSN är det dock inte rimligt att ha en särskild ersättningsform för mindre än 250 personer spridda över hela landet. Kostnaderna för administration blir alltför stora – både för CSN och skolorna. CSN föreslår att frågan behandlas vidare av bl.a. kunskapslyftskommittén. Utredningen stöder detta förslag.

Vi föreslår alltså

- att timersättningen lyfts bort från CSN, men att den slutliga placeringen och formen för detta bidrag utreds av kunskapslyftkommittén.

Teckenspråksutbildning (TUFF)
Under anslaget för timersättning anvisas även medel för studiesocialt stöd för vissa kurser i teckenspråk. Kurserna riktas till föräldrar till döva barn. Enligt CSNs uppskattning utgår ca 800 sådana stöd om sammanlagt ca 9,3 Mkr. Hanteringen av detta stöd upplevs som tidskrävande av CSNs handläggare vid Örebrokontoret.

Vi föreslår

- att ansvaret för stödet överförs till Statens institut för handikappfrågor i skolan (SIH) och att den praktiska hanteringen sköts av Örebro kommun, som anordnar utbildningen. En överföring torde inte medföra några ökade kostnader.

Bidrag till döva och hörselskadade samt till rörelsehindrade (Rg-bidrag)
CSN administrerar Rg-bidraget för elever vid riksgymnasierna i Örebro.

Ersättning utgick med ca 29 Mkr under 1997 och berör ca 335 personer.

Enligt CSNs regionkontor är hanteringen av dessa stöd mycket resurskrävande. Eleverna reser från hela landet till Örebro och CSNs arbete har till stora delar karaktären av "resebyråverksamhet". En person sysslar med hyresfrågor på heltid. Enligt ledningen vid regionkontoret faller dessa verksamheter utanför det som borde vara CSNs egentliga uppgifter. Stödet borde kunna hanteras av skolorna själva, snarare än av CSN. Ett särskilt lokalt ADB-system finns för denna hantering.

Vi föreslår att ansvaret för stöden läggs på Statens institut för handikappfrågor i skolan (SIH) och att stöden praktiskt hanteras av de riksgymnasier som bedriver dessa utbildningar.

Sammanfattningsvis : CSNs hantering av ett stort antal små stöd, som har perifer anknytning till huvudverksamheten medför splittring. CSN måste, även om stöden är små, hålla en infrastruktur för stöden både lokalt, regionalt och centralt. Vi föreslår således när det gäller dessa studiestöd, att de flyttas från CSN. Stöden innehåller inga lån och kan därför lätt hanteras även av andra organisationer.Vi rekommenderar dock en närmare utredning av placeringen före en ev flyttning.

Studiehjälp

Studiehjälp utgår för elever, som är mellan 16 och 20 år, inom gymnasieskola, folkhögskola, och kommunal eller statlig vuxenutbildning. Studiehjälpen består förutom av studiebidrag även av extra tillägg och inackorderingstillägg. Extra tillägget har vi diskuterat i avsnitt 9.2 och föreslagit en överföring till Riksförsäkringsverket (RFV).

Studiehjälpen är en del av utbildningspolitiken, men även av samhällets familjestöd. Eftersom 99,1% av alla studerande får bidraget, kunde det utgå som en direkt fortsättning på barnbidraget. Listor kunde då skickas från skolor till RFV, istället för som nu, till CSN.

CSN har därför tidigare föreslagit en överföring av studiehjälpen till Riksförsäkringsverket. Rent administrativt skulle en förlängning av barnbidraget för dessa studerande vara en enklare lösning än en hantering inom CSN. Själva hanteringen av stöden är idag till stora delar automatiserad inom CSN och medför inga stora problem, bortsett från finansieringen av nödvändig infrastruktur. Problemen förefaller dock betydligt större när det gäller studiehjälpen för personer bosatta i utlandet. Den är idag, enligt CSN, krånglig och medför svåra bedömningar från CSNs sida. En närmare koppling till ett förlängt barnbidrag och de regler som finns för detta för utlandsbosatta, skulle kunna medföra förenklingar.

Utredningen föreslår att

- frågan om studiehjälpens placering och ev för- och nackdelar med en överföring till Riksförsäkringsverket, borde tas upp till förnyad prövning. Den nära kopplingen till barnbidragssystemet gör, att kostnaderna totalt sett borde minska för staten om dessa stöd sågs som en del av familjepolitiken. Det faktum att stödet inte innehåller några lånedelar underlättar också en ev överföring.

Sammanfattningsvis är det utredningens bedömning, att överföringen av dessa stöd inte behöver medföra några ökade kostnader för staten. Resurser motsvarande de som åtgår för nuvarande hantering bör av statsmakterna överföras från CSN till de organisationer/myndigheter som mottar CSNs tidigare uppgifter.

14.2.3 CSNs roll som rådgivare och informatör

14.2.3.1 Skapa en ny roll för CSN när det gäller information och rådgivning

Vi utgick i avsnitt 15.2 från att ett sätt att minska inflödet till CSN var att ändra CSNs roll och uppgifter. I förra avsnittet föreslog vi, att CSNs roll och uppgifter skulle ändras genom en renodling till huvuduppgifterna studiestöd och lån.

I detta avsnitt diskuterar vi ett annat sätt att ändra CSNs roll och uppgifter, som också skulle kunna minska inflödet radikalt. Det gäller en ändring av CSNs roll som rådgivare och informatör.

CSN klarar inte sin utvidgade roll

CSN har, som vi tidigare nämnt, utvidgat sin roll inom detta område för att kunna motsvara ett långt gående kundservice-tänkande. De senaste årens utveckling med ökade volymer och diversifiering av stödfloran visar dock, att detta fn är mycket svårt. Givet de resurser myndigheten nu förfogar över klarar CSN inte att ge stora mängder av studenter mer personlig rådgivning och information. Inte heller har det varit möjligt att via skriven information nå ut till alla bidragssökande på ett sådant sätt, att dessa själva har kunnat lösa sina informationsproblem. De största problemen i detta hänseende har funnits inom vuxenstudiestödsområdet samt när det gäller invandrargrupper.

För många fel i inflödet

Ett annat problem är, att volymerna av ärenden och telefonsamtal blivit så stora pga den mängd fel, dubbla ansökningar, kompletteringar mm som blivit följden av nuvarande regelsystem och brister i information och rådgivning. Ytterligare en bidragande orsak är, som vi tidigare nämnt, att personalen vid skolor och arbetsförmedlingar inte vågat svara på studenternas frågor angående studiestöd av rädsla för att missleda dem.

Sammantaget har detta lett till ett alltför stort inflöde av personliga besök, telefonanrop och ärendemängder, som CSN inte haft någon möjlighet att hantera, trots en stor mängd övertidsarbete och stress bland personalen.

Behov av nya roller

Är det då rimligt, att CSN skall ha kapacitet att hålla personlig kontakt och ha tid att svara på frågor för ett så stort antal kunder? Vi argumenterade tidigare i rapporten för att CSNs mål för telefontillgänglighet var fullt rimligt och att man t o m borde utöka telefontiderna. Samma sak kan man säga om mottagningstiderna. De behövs och bör inte minskas. Man löser inte problemet för studenterna genom att stänga dem ute.

Lösningen måste istället sökas någon annanstans. Man kan t.ex. fråga sig, om inte rådgivning och information om studiestöd, kan ges, där den studerande börjar, dvs vid skolor och högskolor. När en person söker till en utbildning, borde han/hon samtidigt kunna få information och rådgivning om möjligheterna att söka studiestöd och hur detta går till. Det borde vara lika angeläget för en skola/högskola som för CSN, att de som antas också har möjlighet att försörja sig under studietiden och att försäkran om detta kommer tidigt, så att de sedan kan ägna sig åt studierna. I och med att högskolorna idag också har ett system som bygger på ersättning per helårsprestation, borde det finnas ett incitament för dem, att även se till att de studerande får de bästa förutsättningarna att komma igång med och fullfölja sina studier. I detta ingår studiestödet.

Ansvaret för att studentera får nödvändig information och rådgivning är, med utgångspunkt i detta synsätt, ett delat ansvar mellan skolorna och CSN. Utgångspunkten för parterna bör vara att skapa så goda förutsättningar som möjligt för att de övergripande målen för utbildningspolitiken nås. De studerande och andra borde inte behöva skickas runt till ett antal olika specialorgan, som bara kan ge information om sin specifika bit av helheten. Istället borde varje person, som har ett någorlunda normalt informationsbehov, kunna få samlad information på ett ställe, t.ex. då han/hon talar med en studievägledare eller söker till en utbildning. Ännu bättre vore det, om fler specialister fanns tillgängliga på samma ställe t.ex. inför terminsstarter då informationsbehovet är som störst.

CSNs roll att vara exklusiv expert på att ge information om studiestöd är alltså idag alltför stor. Det finns inget som säger, att det faktum att CSN har informationsansvaret inom sitt område behöver betyda, att CSN själv skall meddela all denna information.

14.2.3.2 Förutsättningarna för ett delat ansvar

CSN måste utbilda vidareinformatörer

Om skolornas expeditioner och studievägledning idag inte kan ge informationen pga av att CSNs system är för krångligt, måste man öka deras deras förmåga genom information och utbildning. Man måste alltså se dem som viktiga vidareinformatörer, som har ett ansvar att kunna ge rimlig service även när det gäller information om studiefinansiering. CSNs ansvar är då, att se till att vidareinformatörerna har tillgång till all information, att de fått undervisning om tolkning och rutiner och att de har tillgång till hjälp med särskilt svåra frågor. CSN

måste alltså vara huvudaktören för att skapa de förutsättningar, som gör att vidareinformatörerna kan fungera i relationen till de studerande.

Utredningen deltog i en utbildningsdag i Stockholm för personer från olika komvuxenheter och kan sammanfatta sina intryck därifrån på följande sätt:

- Komvuxenheternas personal ser informationen angående studiefinansiering mm som mycket viktig. Brister inom detta område har i vissa fall haft direkt inverkan på studieresultatet för vissa studerande
- Personalen vill gärna ge de studerande information och stöd inom detta område. De har dock alltför små möjligheter att vid behov komma i kontakt med CSN, t.ex. då särskilt svåra frågor ställts av de bidragssökande. CSNs kontaktpersoner är alltså alltför svåra att nå.

Vidareinformatörer måste kunna nå CSNs experter direkt

Vi menar, att ett fungerande vidareinformatörssystem förutsätter direkttillgång till CSNs experter. Det torde ändå vara god ekonomi för CSN att se till att vara tillgängliga för vidareinformatörernas frågor, jämfört med att få frågorna direkt från alla de studerande.

Skolan ser till att det blir rätt från början

Vidare menar vi, att en rutin borde skapas som innebär, att skolorna samtidigt som de antar en person till utbildning, förser honom/henne med nödvändiga CSN-blanketter och om möjligt ser till att dessa är rätt ifyllda innan de skickas in. Större delen av studenterna klarar detta själv, men det finns de som behöver hjälp och som då borde kunna få det vid skolan. En sådan rutin skulle leda till, att felen rättades till direkt och skulle leda till en mycket effektivare och snabbare handläggningsprocess, vilket inte minst skulle gynna studieprocessen vid skolorna.

Behov av ökade resurser för studievägledning

För att detta skall fungera krävs givetvis, att det finns tillräckliga resurser på skolorna för studievägledning och information. Som vi redan nämnt i avsnitt 14.2.3, är detta inte för närvarande fallet på alla håll inom utbildningsväsendet. Enligt Kunskapslyftskommittén har detta varit ett problem i inledningsskedet av Kunskapslyftet. Många kommuner har dock avsikten att ägna mer tid åt vägledning och uppsökande verksamhet framöver. Vidare kan dessa frågor, enligt kommittén, behöva premieras vid tilldelningen av det statliga stödet framöver. Vi har samma uppfattning som kunskapslyftskommittén i detta. Det är främst de nytillkommande studerande i kunskapslyftet, som lett till de kraftigt ökade problemen för CSN. Det är också inom kunskapslyftet, som CSNs regelsystem riskerar att kunna sätta käppar i hjulet för utbildningsanordnarnas ambition att försöka förnya undervisningsformer och

pedagogik. I detta kan ingå ändrade närvaroregler, annan terminsindelning mm, som strider mot CSNs regelsystem.

SYO-verksamheten inom den ordinarie gymnasieskolan har fått minskade resurser under senare år, något som är beklagligt i detta perspektiv. Större delen av de gymnasiestuderande som fortsätter i utbildning med studiestöd går dock till högskolan. Behovet av information och stöd brukar inte vara lika stort för denna grupp som den är för de vuxenstuderande inom kunskapslyftet.

Inom högskolan torde studievägledningen framöver komma att tillmätas en ökad vikt. Högskolorna borde, i och med det nya resurstilldelningssystemet, ha ett större intresse av att de studenter som antas också har förutsättningar att ägna sig åt studierna och att de får nödvändig vägledning, om de halkat efter.

En lösning som den ovan antydda, där skolorna har en större roll när det gäller information och rådgivning och för att ansökningar blir rätt ifyllda, borde inte vara något helt utopiskt. Just ett sådant system har man i Danmark. Där lämnar de studerande in sina ansökningar om studiestöd till den skola där de vill studera. Skolan kontrollerar ansökan och skickar den vidare till studiestödsmyndigheten. Vidare erbjuder skolan generell och personlig vägledning till de studerande och följer upp att de uppfyller studiekraven.

Studiestödsmyndigheten hanterar ansökningarna och betalar ut bidrag och lån, erbjuder vägledning och information till utbildningsinstitutionerna, handlägger klagomål och studenters brev om"särskilda skäl" mm.

Det danska exemplet talar för att ett sådant system är fullt möjligt att genomföra. Vi har dock inte haft möjlighet att göra några mer långtgående jämförelser i övrigt med det danska systemet.

Behov av ökad satsning inom CSN

Vårt förslag är således att CSN kraftigt ökar sina insatser för att

- bygga upp ett nätverk av vidareinformatörer,
- utbilda dessa informatörer i de vanligaste frågorna som de bidragssökande har,
- medverka till att informatörerna kan få stöd via IT-hjälpmedel i denna uppgift,
- upprätta särskilda telefonlinjer som är tillgängliga för informatörerna för, direktkontakt med CSNs handläggare,
- medverka i informationsgivning ute på skolor eller centra för information inför terminsstarter eller andra tidpunkter, när informationsbehovet är stort.

14.2.3.3 Interna förutsättningar för CSN att skapa sig en ny roll.

Vad krävs då för att CSN skall kunna arbeta på ett bra sätt i denna nya roll? CSN har redan nu börjat arbeta med att informera och utbilda vidareinformatörer. Det har dock hittills inte kunnat ske i någon större skala, pga av brist på personal och resurser. Vissa regioner har hunnit längre än andra. CSNs ledning har dock fattat beslut om att alla regioner skall ägna resurser åt detta. Vidare har en projektplan upprättats för arbetet med vidareinformatörer. I denna har en probleminventering gjorts och förslag finns för hur ett arbete skulle kunna bedrivas.

Ett viktigt arbete har med andra ord påbörjats inom CSN. En enkät har också sänts ut till vidareinformatörer. Detta är en bra grund att arbeta vidare från. Men satsningen måste få en betydligt större tyngd. Vi tror att det är absolut nödvändigt att särskilda resurser avsätts för detta inom CSN och att särskilda tjänster inrättas för att arbeta med informationen ute i regionerna. Den centrala informationsenheten behöver också förstärkas. Risken är annars överhängande, att produktionens omedelbara behov tränger undan dessa satsningar.

Vi ser detta som en huvudförutsättning för att CSN skall kunna nå fram till en ny roll och för att lösningen med vidareinformatörer skall börja fungera. En satsning nu betalar sig senare.

14.2.3.4 Förslag

Vi föreslår följande åtgärder för att få igång detta arbete, nämligen att

- Regeringen överväger möjligheten att i regleringsbrev
  - föreskriva att CSN ökar sina insatser vad gäller utbildning och information av vidareinformatörer samt att CSN redovisar sina insatser och resultat av detta arbete i årsredovisningen
  - uppmana universitet och högskolor samt Skolverket och AMS att verka för ett utökat samarbete med CSN när det gäller information och vägledning av de studerande i bl.a. studiefinansiering.

Regeringen anslår ytterligare resurser till CSN om 5 Mkr för detta uppbyggnadsarbete under innevarande budgetår. Detta bör tillsammans med de av utredningen i delrapporten föreslagna 10 Mkr, som CSN också har fått, kunna räcka till att finansiera de tjänster och det ökade informationsstöd som behövs.

I samarbetet ligger, att

CSN anordnar utbildning och skapar vägar för informationsstöd till vägledarna, medan skolornas vägledare och liknande svarar för grundläggande vägledning av de studerande även vad gäller studiefinansie-

ring. Man bör även överväga möjligheten att de studerande som antagits till utbildningar inom komvux lämnar sina ansökningar om studiestöd till skolan, som efter kontroll av vissa basdata i ansökan skickar in den till CSN.

- CSN skapar en särskild division för information och utbildning av vidareinformatörer i sin organisation med en chef, som är representerad i verksledningsgruppen.
- Varje regionkontor inrättar en särskild enhet/grupp med ansvar för nätverksbyggande och information i regionen. Vid denna och/eller vid lokalkontoren bör särskilda tjänster inrättas som informationsexpert med uppgift att arbeta med detta nätverk, hålla det aktuellt, hålla kontakter, skaffa fram nödvändigt informationsmaterial, hålla utbildningar, utveckla IT-hjälpmedlen, installera CSN-utrustning på vissa informtionsplatser mm. Detta arbete samordnas av regionchefen, som inledningsvis bör ha en särskild projektledare för detta till sin hjälp.

Den närmare organisationen och bemanningen bör beslutas efter diskussioner inom CSN. Olika lösningar kan vara lämpliga vid olika regioner och kontor. Befattningarna som informationsexpert bör innehålla kvalifikationskrav dels vad gäller erfarenhet inom åtminstone två av CSNs verksamhetsgrenar, dels genomgången vidareutbildning anordnad av CSN för blivande informationsexperter/informatörer.

Det är viktigt att dessa har löpande kontakt med och i någon liten mån deltar i handläggningen vid olika enheter. Detta, för att kunna hålla sig a jour med utveckling och nya krav. Dessa insatser kan bytas mot tjänster från handläggargrupperna t.ex. i informationssammanhang eller telefonpassning mm. Man bör överväga om förordnanden på dessa tjänster skall vara tidsbegränsade.

14.2.3.5 Finansiering av skolornas insatser

Det är givet att högskolor och komvuxenheter, om våra förslag genomförs, får vissa ökade arbetsuppgifter. De består då av två delar, som kan diskuteras var för sig.

Den första delen handlar om en utökad vägledning, dvs att vägledaren även kan lämna information angående studiestöd. Arbetsinsatsen borde då inte behöva vara så stor att en särskild finansiering behövs. Vi menar, att en utökad information och vägledning redan idag borde vara ett måste inom högskolan, och att detta medelsbehov bör finansieras av anslag inom högskolan.

När det gäller komvux blir arbetsinsatsen troligen större. Vi föreslår då, att de ev utökade vägledningsresurser som skulle behövas, finansieras av resurser inom ramen för statsmakternas anslag för kunskapslyftet.

Ca 280 enheter hade basorganisation för kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.[36] Om vi antar att var och en av dessa skulle behöva förstärkas med ¼ tjänst för det utökade vägledningsarbetet, skulle detta innebära en kostnad om 20–25 Mkr. Vi föreslår att detta bekostas av anslaget för kunskapslyftet. CSN bekostar den utbildning, som deltagarna erbjuds att delta i samt det utökade informationsmaterial mm som blir resultatet av satsningen.

Den andra delen i de utökade arbetsuppgifterna för skolorna härrör ur vårt förslag om att studieanordnarna skulle motta och granska CSNs ansökningar innan dessa skickas in. Detta kräver ytterligare resurser hos dessa. Det handlar dock om en granskning enbart vid studiernas början. Vi föreslår i första hand att detta skall gälla komvuxenheterna. Vi uppskattar här tidsåtgången för de 280 enheterna till kanske en femtedels tjänst per enhet. Detta skulle dock kunna klaras av enheterna utan något tillskott, om CSN underlättar arbetet med studieintygen i enlighet med utredningens förslag i avsnitt 9.1. Vi föreslår således inte något särskilt tillskott av resurser för detta.

14.2.4 Öka studenternas möjlighet till självhjälp

Vi har i föregående avsnitt diskuterat två sätt att minska inflödet av ärenden och samtal till CSN, nämligen genom förenklade regelsystem, ändring av CSNs roll och uppgifter (renodling och överföring av informationsuppgifter till skolor mm). Ett tredje sätt att minska inflödet är, att öka studenternas möjligheter till självhjälp. CSN har där gjort betydande insatser, genom de möjligheter som idag finns att utnyttja datasvar och hemsidor för att söka information och att få reda på status på ens eget ärende. Problemet är, att alla bidragssökande inte har tillgång till dessa hjälpmedel och/eller vet hur man utnyttjar sådana. Det kan också röra sig om språksvårigheter.

Utökning av s k informationskiosker kan öka möjligheten för vissa bidragssökande att hjälpa sig själv, trots att de inte har egen tillgång till internet.

På det hela taget anser vi, att CSN ändå här ligger långt framme, och att några avsevärda möjligheter att minska inflödet den vägen knappast

[36] enligt uppgift i SOU 1998:51 Vuxenutbildning i livslångt lärande

finns. Det gäller snarare att hålla uppe nivån på de tjänster som nu finns och att utöka antalet kiosker.

14.3 Att öka utflödet genom att öka CSNs effektivitet

Som vi redan nämnt, kan man även förbättra utflödet genom att öka effektiviteten i CSNs egen verksamhet. Vi har i rapporten lagt fram en hel del sådana förslag.

Vi avstår dock från att lämna några detaljerade förslag om organisationens utseende i form av organisationsschema eller dyl. Den nya ledning som tillträder bör ha stor frihet att påverka organisationsutformningen. Vi redovisar dock några synpunkter, med hänvisning till vad vi erfarit under utredningen.

Att organisera arbetet efter huvudprocesser

Tanken att organisera CSNs verksamhet efter huvudprocesser har i olika sammanhang förts fram till oss under utredningens gång. Vi anser att en sådan organisationsmodell skulle kunna innehålla många fördelar. Den kunde öka genomlysbarheten i verksamheten, genom att kostnader och resursanvändning särredovisades och därmed öka förutsättningrna för en god resursanvändning. Den skulle också skapa en tydligare uppdelning mellan å ena sidan "processägaren" med ansvar för sakverksamheten och IT-specialisterna å den andra. Sakverksamheten formulerar behov och önskemål och IT-specialisterna försöker anpassa lösningar efter detta (istället för tvärtom). Processerna tar sin utgångspunkt i de bidragssökandes eller låntagarnas behov och krav, givet regelutformning m.m., och involverar alla steg från inledande kontakt tills processen är avslutad.

Organiseringen efter processer bör dock, som vi ser det, vägledas av två viktiga grundprinciper, nämligen ökad delegering till den regionala nivån och ökad personalmedverkan i beslutsfattandet.

Verksamheten är idag alltför komplex för att kunna detaljstyras uppifrån med ett gott resultat. Den regionala nivån bör därför få ett tydligt ansvar för den löpande operativa verksamheten även i processmodellen.

Det är vidare viktigt att personalen, som ju finns närmast kunderna, engageras och får möjlighet att påverka utformningen av processerna och de beställningar, som dessa föranleder hos IT-specialisterna. Detta, eftersom ett processtänkande i sig inte automatiskt behöver öka personalens engagemang och motivation. Och personalen är idag alltför lite involverad i beslut om utvecklingen av verksamheten. Vi har tidigare i

rapporten förordat, att man försöker ändra CSN från att vara en konkurrerande organisation till att istället bli en lärande sådan.

En uppdelning efter processer skulle då kunna innebära att man hade huvudprocesser för beviljning inom högskoleområdet, inom vuxenstudieområdet, inom utlandsområdet och för arbetet med vidareinformatörer. Vi har tidigare i rapporten förespråkat nödvändigheten av att arbetet med vidareinformatörsverksamheten organiseras så att det verkligen blir synligt och att man skapar utrymme för särskild personal och särskild ledning.

Arbetet mot vidareinformatörerna har givetvis starka kopplingar till informationsenhetens och andra enheters arbete med information. Vi tror ändå inte att det bör reduceras till en aspekt av den vanliga informationsverksamheten, som ju brukar ses som en stödjande verksamhet. Vi ser det istället som en av huvudprocesserna.

Man kan vidare diskutera, hur organisatoriskt separerad denna verksamhet skall vara på regional- och kontorsnivå. En alltför stark organisatorisk separering kan medföra risk för att informationsexperterna inte har tillräcklig kompetens i sakfrågorna. En alltför stark organisatorisk integrering med övrig sakverksamhet medför å andra sidan risk för att sakverksamhetens krav tränger undan informationsverksamheten.

Eftersom detta f n är den största risken, förordar vi separata grupper för detta även på den regionala och lokala nivån. Man kan dock inom denna ram lösa den nödvändiga kopplingen till sakverksamheten t.ex. genom att informatörerna arbetar inom sakområdesgrupperna en dag i veckan.

14.4 CSN i ett femårsperspektiv

De förslag om utbildning av vidareinformatörer, som vi nu fört fram har syftat till att mildra de problem, som CSN har främst pga av ökningen av studerande inom kunskapslyftet.

Samtidigt har vi erfarit att tankar på en mer samlad eller integrerad informationsverksamhet börjat slå rot ute i kommunerna. Det är, som vi redan varit inne på, föga rationellt att personer som är arbetslösa eller i behov av information om utbildningar, försörjningsmöjligheter mm skall behöva uppsöka flera olika ställen för att få information och kunna fatta ett beslut. Istället bör de olika myndigheterna i ökad utsträckning kunna samarbeta på informationscentra. I en framtid tror vi, att CSNs informationsverksamhet borde bedrivas vid sådana informationscentra tillsammans med studievägledare, arbetsförmedlare och ev A-kassor. CSNs avancerade IT-teknik och kunnande bör vara ett viktigt stöd vid uppbyggandet av en sådan integrerad verksamhet. Det skulle

också vara lättare att lösa frågor om rätt att få tillgång till varandras datornät, om man samarbetade på ett sådant sätt.

För närvarande pågår försöksverksamhet med sk medborgarkontor på olika håll i landet. Förra sommaren fanns ca 100 sådana. Medborgarkontoren startade i glesbygd, men för närvarande är dessa kontor framför allt typiska för storstäderna. I Stockholm finns 29 stycken, dvs ett i varje stadsdelsnämnd.

Man bör givetvis avvakta utvärderingen av denna försöksverksamhet innan man föreslår någon ev utbyggnad med även studiestödsfrågor. Men vi ser medborgarkontoren som en av flera möjligheter att i framtiden nå ut till medborgarna på ett bättre sätt än vad dagens separerade informationsenheter medger.

Vi vill därför föra fram följande ideer, vad gäller informationsfrågorna i ett något längre perspektiv.

CSN skulle kunna inleda en gemensam planering tillsammans med andra myndigheter, t.ex. SYO-konsulenter, vägledare vid högskolor och arbetsförmedling i syfte att bygga upp gemensamma informationskontor med ett gemensamt IT-baserat informationsstöd. Vid dessa kontor kunde också informationskiosker finnas för självbetjäning CSNs ökade systemintegrering med andra myndigheter skulle underlätta en övergång till sådana kontor. Det avancerade kunnande inom IT-området, som CSN förvärvat, skulle också på det sättet kunna komma fler myndigheter till del.

Hur påverkas CSN?

CSNs arbete med vidareinformatörsnät leder till att inflödet till CSN minskar. En förbättrad information och studiefinansieringen ökar samtidigt effektiviteten i utbildningssystemet. CSN sitter i ökad utsträckning ute på skolorna vid terminsstart och andra bråda perioder. De delvis förenklade regelsystemen och förbättrade IT-stöd kan i någon minska behovet av informatörer efter år 2002. Samtidigt kommer sannolikt nya studieformer med ev andra typer av stöd att göra att behovet av informatörer fortfarande finns kvar relativt oförändrat.

CSNs tidigare investeringar i datasystemen resulterar i en ytterligare ökad automatisering av handläggningen, dvs ökad produktivitet och minskad press på handläggning. Detta tillsammans med det nya studiestödssystemet medför att antalet handläggare som sysslar med

- handläggning av studiemedel minskar.
- handläggning av utlandsstöd och lån ökar.
- handläggning av vuxenstudiestöd minskar eller är konstant. Kunskapslyftet upphör, men ersätts, som vi nyss nämnde, av andra former av stöd som kan förväntas ge liknande volymer, men inte så krånglig handläggning.

Det utvecklade informatörsnätet kanske minskar i betydelse, medan CSNs medverkan i informationscentra istället ökar.

Det finns då knappast längre underlag för CSN att behålla hela sitt kontorsnät. Verksamheten koncentreras till några av kontoren, men med ett mer utvecklat nät av samarbeten ute på informationscentra och medborgarkontor. Hur denna utveckling gestaltar sig de närmaste åren är svårt att säga, men vi föreslår, att

- CSN redan nu gör en genomgång av sin kontorsorganisation för att anpassa den bättre till en sådan tänkbar utveckling som här skisserats och för att frigöra resurser för detta. Kompetensen hos lokalkontorens personal bör så långt som möjligt tas tillvara i den nya informationssatsningen.

Kommittédirektiv

Översyn av Centrala studiestödsnämnden

Dir. 1997:143

Beslut vid regeringssammanträde den 18 december 1997.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att göra en översyn av Centrala studiestödsnämndens (CSN) nuvarande organisation och resursbehov för administrationen av myndighetens samtliga verksamheter. Om det framgår av översynen att olika åtgärder bör vidtas för att öka effektiviteten skall sådana föreslås.

Bakgrund

CSN är central förvaltningsmyndighet för studiesociala frågor. Myndighetens arbetsuppgifter framgår av förordningen (1996:502) med instruktion för CSN. CSN fullgör också uppgifter enligt förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar samt administrerar bidrag till döva bl.a. och hörselskadade elever vid RH-anpassad utbildning. CSN skall som förvaltningsmyndighet för studiesociala frågor

- på ett rationellt och ekonomiskt ansvarsfullt sätt svara för beviljning av studiestöd och administration av återbetalning av studielån,
- hantera ärenden så snabbt som möjligt med iakttagande av kraven på likformighet och rättssäkerhet,
- verka för att information om studiestöden når alla berörda grupper i samhället,
- bedriva sin verksamhet så att studerande och låntagare ges en, utifrån deras utgångspunkt, tillfredsställande service.

CSN skall också följa upp och utvärdera studiestödssystemet och ta fram relevant statistisk information.

Förutsättningarna för CSN:s verksamhet har förändrats betydligt under 1990-talet. Antalet studiestödstagare har fördubblats. Vissa studiestöd har tillkommit och andra försvunnit. CSN har framgångsrikt mött den kraftiga volymutvecklingen med avancerad datateknik och har därigenom inte behövt utöka personalen i motsvarande utsträckning. CSN har dock under vissa perioder haft svårt att nå en del av de mål som ställts upp av statsmakterna och CSN själv. Det gäller främst målen att en ansökan skall vara handlagd inom tre veckor och att 80 % av telefonsamtalen skall besvaras direkt. Studenterna och andra har haft svårt att få kontakt med myndigheten och handläggningstiderna har varit långa vid terminsstarterna. Under höstterminen 1997 har detta varit påtagligt. Orsaken till detta är främst den kraftiga ökningen av antalet studerande i vuxenutbildning till följd av det s.k. kunskapslyftet, men även det ökade antalet studerande vid universitet och högskolor har bidragit.

Hösten 1994 tillkallades en parlamentariskt sammansatt kommitté (dir. 1994:148), som fick i uppdrag att dra upp riktlinjerna för en reformering av studiestödssystemet. Kommitténs uppgift var att göra en översyn av studiestödets funktion och effekter samt överväga behoven av förändringar i ett helhetsperspektiv av ett mer sammanhållet studiestödssystem. Regeringen har för avsikt att lägga fram en proposition med utgångspunkt från de förslag som lades fram våren 1996 av kommittén i betänkandet Sammanhållet studiestöd (SOU 1996:90). Ett nytt sammanhållet studiestödssystem skall vara klart för genomförande under år 2000.

Uppdraget

Utredaren skall göra en översyn av CSN:s nuvarande organisation och resursbehov för administrationen av myndighetens samtliga verksamheter.

Av översynen skall framgå om de resurser som tilldelas myndigheten används på ett effektivt sätt ur både statsmakternas och de studerandes synvinkel. I detta sammanhang bör bl.a. myndighetens styrning och planering, handläggningsrutiner samt den interna förvaltningen av resurser belysas. Det skall framgå i vilken mån CSN:s mål uppfylls vad gäller tillgänglighet för de studerande och andra.

Av intresse är också vilka krav som är rimliga att ställa i relation till t.ex. anhopningen av ansökningar vid terminsstart. CSN:s kostnader skall ses över utifrån de olika studiestöden. Personalstrukturen och kompetensförsörjningen inom organisationen och betydelsen av den geografiska placeringen av organisationen skall ses över. I översynen skall de specifika krav som ställs på organisationen till följd av kunskapslyftet belysas. Vidare skall belysas hur de medel som tillförts som extra resurser under hösten 1997 och som kommer att tillföras under våren 1998 har använts

och kommer att användas. Utredaren skall även beakta att regeringen ämnar genomföra ett sammanhållet studiestöd år 2000.

Om översynen föranleder det skall utredaren föreslå åtgärder för att höja effektiviteten. I detta sammanhang måste de förestående förändringarna inom studiestödet beaktas. Särskild vikt skall läggas vid de möjligheter som finns att förbättra det tekniska samarbetet mellan CSN och andra myndigheter. Till detta måste också läggas frågan om de datatekniska förändringar som krävs för att klara av problematiken kring år 2000.

En första delrapport skall lämnas till Utbildningsdepartementet senast den 1 mars 1998. Rapporten skall omfatta eventuella förslag till omedelbara åtgärder som kan behövas för att säkerställa att CSN klarar höstterminen 1998 på ett tillfredsställande sätt. I detta sammanhang skall särskilt verksamheten inom kunskapslyftet och utbyggnaden av högskolan beaktas.

Eventuella förslag på ökning av resurser skall beräknas och följas av förslag till finansiering.

För den särskilda utredarens arbete gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Uppdraget skall slutredovisas senast den 31 oktober 1998.

(Utbildningsdepartementet)

Bilaga

Utredningens utdrag ur CSNs skrivelse till Regeringen (exkl. avsnitt 2.3.2. och 2.4)

Studiestödsavdelningen
Avd.dir. B.-Å. Borehed

1998-02-27

98-19-11256

Till Regeringen
Utbildningsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Förslag till regeländringar i studiestödet fr.o.m. den 1 juli 1998
4 bilagor

1. Inledning

Samtidigt som CSN överlämnar budgetunderlaget för studiestödsområdet avseende budgetåret 1999 till regeringen överlämnar CSN också denna skrivelse. Med tanke på att regeringen har aviserat förslag om ett nytt sammanhållet studiestödssystem för genomförande år 2000 avstår CSN i stort sett från att i budgetunderlaget lämna förslag till regeländringar i nuvarande studiestödssystem. CSN utgår från att det kommande förslaget till ett nytt studiestödssystem har som utgångspunkt Studiestödsutredningens förslag (SOU 1996:90) och de synpunkter som har lämnats på detta förslag från bl.a. CSN.

Vissa former av studiestöd kommer emellertid knappast att beröras av det kommande förslaget om ett nytt, sammanhållet studiestödssystem. Det gäller t.ex. det särskilda utbildningsbidraget (UBS) för vilket regeringen lagt fast att det skall bibehållas under hela den period som satsningen på det s.k. Kunskapslyftet pågår. Det innebär att UBS kommer att finnas kvar åtminstone t.o.m. utgången av första halvåret år 2002. Andra studiestöd som inte heller torde komma att beröras av förslaget om ett nytt studiestödssystem är korttidsstudiestöd och internatbidrag (KST/INT).

När det gäller nämnda stödformer som i varje fall inte primärt torde beröras av kommande förslag om ett nytt studiestödssystem, ser sig CSN därför oförhindrad att framlägga förslag till ändringar i nuvarande regler. Sådana förslag skulle naturligtvis kunna föras fram i budgetunderlaget men det innebär i så fall att de kan genomföras tidigast den 1 januari 1999. Enligt CSN:s mening är kalenderårsskiftet emellertid en olämplig genomförandetidpunkt. Som CSN tidigare har framfört i annat sammanhang finns betydande fördelar i att regeländringar inom studiestödsområdet genomförs den 1 juli så att de sammanfaller med ett läsårsskifte och träder i kraft under sommaren då studier normalt inte bedrivs. Om detta beaktas kan förslag till regeländringar som framförs i budgetunderlaget inte genomföras förrän den 1 juli 1999.

CSN hemställer således om att de förslag till regeländringar som förs fram i denna skrivelse genomförs den 1 juli 1998.

Utöver förslag till ändringar i reglerna för UBS och KST/INT föreslår CSN i denna skrivelse ytterligare några smärre ändringar som berör studiemedel och särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (SVUXA). Dessa senare stödformer torde visserligen i högsta grad komma att beröras av förslaget till nytt studiestödssystem, men de regeländringar som CSN nu föreslår i fråga om dessa stödformer är av den karaktären att de bör genomföras snarast möjligt.

2. Förslag till regeländringar

2.1 Särskilt utbildningsbidrag (UBS)

2.1.1 Allmänt

Den 1 juli 1997 inleddes den femåriga satsningen på vuxenutbildning som går under namnet Kunskapslyftet. Inom ramen för Kunskapslyftet skall bl.a. nya, okonventionella lösningar för rekryteringen och utbildningen prövas. Syftet är bl.a. att nå nya målgrupper som tidigare inte självmant sökt sig till vuxenutbildningen.

För att stödja satsningen på Kunskapslyftet har ett nytt studiestöd tillkommit; särskilt utbildningsbidrag (UBS). Även om UBS formellt inte är knutet till Kunskapslyftet är det uppenbart att detta studiestöd utgör en mycket viktig komponent i satsningenen på Kunskapslyftet och att det är av strategisk betydelse för om satsningen skall lyckas eller inte.

Med tanke på Kunskapslyftets inriktning mot nya målgrupper och ett arbetssätt som bör präglas av smidiga och obyråkratiska lösningar, är det av största vikt att det studiestöd som skall betjäna denna reform utmärks av största möjliga enkelhet med ett minimum av krångliga regler och därav följande administrativa hinder. I annat fall finns risk för att studiestödet blir till "grus i maskineriet" i stället för den "smörjolja" som det bör vara vid genomförandet av Kunskapslyftet.

Efter drygt ett halvårs erfarenheter av UBS kan tyvärr konstateras att det finns inslag i regelverket för det nya studiestödet som försvårar ett framgångsrikt genomförande av Kunskapslyftet. Rapporter om dettta har kommit från många håll, inte minst från anordnare av Kunskapslyftet och från studerande och presumptiva studerande. Kritiken gäller regler som upplevs som orättvisa, regler som är krångliga och därför svåra att förstå och regler som medför administrativa olägenheter. Sådana regler är till besvär inte bara för utbildningsanordnare och studerande utan även för CSN. Krångliga regler som leder till längre handläggningstider och mer frågor från allmänheten utgör en tung belastning för CSN:s administration, men ytterst är det givetvis allmänheten som drabbas även av detta. De problem som CSN har haft under andra halvåret 1997 med långa handläggningstider och bristande tillgänglighet beror till viss del på onödigt krångliga regler för UBS.

Med hänvisning till vad som har anförts anser CSN att det är angeläget att göra förenklingar i regelverket för UBS. Att åstadkomma förenklingar bör anses som ett överordnat mål bl.a. för att underlätta ett framgångsrikt genomförande av Kunskapslyftet. Sådana förenklingar kan, enligt CSN:s uppfattning, göras utan att rättssäkerheten eller andra mål med studiestödet äventyras. Inom några områden kan rättssäkerheten tvärtom öka genom att krångliga regler tas bort och inte inom något område bör den i varje fall bli sämre genom de förenklingar som föreslås.

CSN föreslår i det följande förenklingar inom tre för det särskilda utbildningsbidraget centrala områden:

- Behörighetsreglerna (gymnasiekompetens)
- Urvalsreglerna
- Beloppsberäkningsreglerna

Dessutom föreslår CSN ändrade regler som möjliggör att även arbetstagare som är uppsagda från sitt arbete kan få UBS.

2.1.2 Gymnasiekompetens

UBS får i princip inte lämnas till en sökande som har gymnasiekompetens. Bestämmelser om detta finns i 6 § förordningen om UBS som har följande lydelse:

> "Särskilt utbildningsbidrag får inte lämnas till den som har ett slutbetyg från en treårig utbildning i gymnasieskolan eller motsvarande utbildning. Bidrag får dock lämnas, om den studerande är arbetslös och uppenbarligen saknar kunskaper som svarar mot den nu angivna utbildningen eller om det annars finns särskilda skäl."

Den aktuella bestämmelsen är komplicerad och mycket svår att tillämpa. Det är framförallt tre typer av bedömningar som gör det svårt.

1. Motsvarandebedömning

Bestämmelsen förutsätter att det för varje sökande som inte har slutbetyg från en treårig utbildning i gymnasieskolan skall göras en bedömning av om han eller hon ändå har en motsvarande utbildning. En sådan bedömning skall alltså göras för äldre utbild-

ningar i gymnasieskolan, utbildningar i andra skolformer än gymnasieskolan och för utländska utbildningar. Redan detta är svårt. Ännu svårare blir det emellertid med dessa motsvarandebedömningar för studerande som har kombinationer av olika skolformer, ofta i form av helt eller delvis avbrutna studier och inte sällan även i kombination med studier på högskolenivå. Detta är mycket svårt.

2. Uppenbart saknar kunskaper

En sökande som visserligen har slutbetyg från en treårig utbildning i gymnasieskolan - eller motsvarande utbildning - kan ändå få UBS om han eller hon "uppenbarligen saknar kunskaper som svarar mot den nu angivna utbildningen".

Här förutsätts bl.a. en tolkning av begreppet "saknar kunskaper". CSN har i sina allmänna råd för tillämpningen angivit som exempel att en sökande som är underkänd i minst ett ämne i sitt slutbetyg (motsvarande) bör anses "sakna kunskaper" som motsvarar utbildningen. Det innebär att en relativt ung sökande som är underkänd i ett läroämne (t.ex. religionskunskap) kan få UBS för att studera t.ex. datakunskap även om denne har godkänt betyg och grundläggande kunskaper i detta ämne. Det finns nämligen ingen möjlighet som bestämmelsen nu är utformad att kräva ett samband mellan "saknade kunskaper" och planerade studier. Samtidigt kan t.ex. en "äldre latinstudent" som är godkänd i alla ämnen i studentexamen, men som inte har varit i närheten av en dator, inte få UBS för att tillägna sig grunderna i datakunskap.

En sökande kan naturligtvis "sakna kunskaper" i ett visst ämne trots att denne har ett godkänt betyg i ämnet. Det kan t.ex. handla om en gammal utbildning, men även i fråga om nyare utbildningar kan det förekomma. Det är i varje fall inte ovanligt att de som ansöker om UBS påstår att så är fallet. Problemet är hur en sökande skall kunna visa att han eller hon "saknar kunskaper". Diagnostiska prov och andra test i all ära, men de förutsätter normalt att den som genomgår provet eller testet gör sitt bästa för att visa sin förmåga och inte tvärtom. Dessutom görs sådana prov normalt endast inom ämnesområden som sökanden avser att studera och det är inte alls säkert att det är inom dessa områden som sökanden hävdar att han "saknar kunskaper".

3. Särskilda skäl

Slutligen förutsätter bestämmelserna att UBS kan lämnas till en sökande som har slutbetyg från en treårig utbildning i gymnasieskolan (motsvarande) om det finns särskilda skäl. Även detta inrymmer givetvis mycket svåra bedömningar, särskilt som det inte finns några riktlinjer för prövningen i förarbetena till bestämmelserna.

Trots att CSN har försökt att tolka och tillämpa bestämmelsen så korrekt som möjligt är resultatet inte tillfredsställande. En indikation på detta är att CSN har många omprövningar på besluten om UBS och nästan alla gäller tillämpningen av bestämmelsen om gymnasiekompetens. Det tyder på att det är svårt att få acceptans för reglerna och dessvärre kan CSN heller inte garantera att rättvisa skipas. Bestämmelsen är inte adekvat och den inrymmer alltför många svåra bedömningar som bäddar för godtycke. CSN har försökt att bemästra detta genom rekommendationer om vissa schabloniseringar i tillämpningen, men detta leder å andra sidan till risker för en stelbenthet som heller inte är önskvärd.

Med hänvisning till vad som har anförts bör bestämmelsen, enligt CSN:s uppfattning, ändras. CSN har övervägt olika alternativ till att förenkla prövningen.

Ett sådant alternativ skulle kunna vara att ta bort alla bedömningskriterier om "motsvarande utbildning", "saknar kunskaper" och "särskilda skäl". Det enda som då skulle stå kvar är att en sökande som har slutbetyg eller avgångsbetyg från en treårig utbildning i gymnasieskolan (eller tidigare gymnasieformer) inte har rätt till UBS. Det vore rakt och enkelt, men samtidigt givetvis mycket onyanserat.

Ett annat alternativ som CSN har övervägt är att knyta an till bestämmelserna om grundläggande behörighet för högskolestudier. Fördelen med detta skulle vara att studiestödsbestämmelsen i så fall skulle kunna repliera på bestämmelser som tillämpas i ett annat sammanhang och som därför är välkända. Även med en sådan lösning skulle emellertid t.ex. svåra "motsvarandebedömningar" kvarstå. På ett sätt skulle det t.o.m. kunna bli värre eftersom det finns risk för att samma fall skulle kunna bedömas olika när det gäller studiestöd och när det gäller högskolebehörighet trots att reglerna då är exakt lika.

CSN vill därför föra fram ett annat förslag som grundas på uppfattningen att bestämmelserna i 6 § om gymnasiekompetens egentligen är onödiga.

UBS kan beviljas för studier på högst gymnasieskolenivå, men alla utbildningar på denna nivå berättigar inte till bidraget. Undantagna är påbyggnadsutbildningar i kommunal och statlig vuxenutbildning samt s.k. särskilda kurser på folkhögskolor. Detta följer av bestämmelserna i 7 §. Därigenom är det endast gymnasial vuxenutbildning i kommunal och statlig vuxenutbildning samt motsvarande utbildningar på folkhögskolor som ger rätt till UBS. Mer avancerade utbildningar på gymnasieskolenivå liksom givetvis utbildningar på högskolenivå är undantagna. Mot den bakgrunden är det enligt CSN:s mening obehövligt med en ytterligare formell avgränsning som bygger på tidigare utbildning. I synnerhet när en sådan avgränsning riskerar att bli godtycklig och orättvis. Dessutom bör man kunna utgå från att nästan inga studerande bedriver studier på gymnasienivå om de inte anser att de behöver det. Sådana behov kan emellertid finnas även bland personer som har formell gymnasiekompetens. Så kan t.ex. personer med gymnasiekompetens från yrkesinriktade gymnasieutbildningar behöva komplettera med teoretiska ämnen på gymnasienivå och vice versa.

Enligt CSN:s mening behövs alltså ingen annan formell avgränsning för behörighet till UBS än den avgränsning som följer av vilka studier som ger rätt till stödet. Genom att ta bort behörighetsreglerna om gymnasiekompetens blir det en stor förenkling samtidigt som man undanröjer riskerna för tveksamma bedömningar som kan drabba de studerande orättvist. På så sätt torde rättssäkerheten snarare öka än minska om behörighetsreglerna slopas.
CSN föreslår således att bestämmelserna i 6 § förordningen om UBS tas bort.

2.1.3 Urvalsregler

Det har hittills inte varit nödvändigt att tillämpa urvalsreglerna. Trots detta är det dessa regler som är orsaken till mycket av den byråkrati i samband med UBS som ofta kritiseras av utbildningsanordnare och studerande i Kunskapslyftet. Urvalsreglerna förutsätter t.ex. detaljerade uppgifter om vilka kurser de sökande avser att delta i och om planerna ändras måste detta meddelas till CSN. Urvalsreglerna förutsätter vidare ansökningstider som medför krav på lång framförhållning och därmed

försvårar igångsättande av studier med kort varsel. Med urvalsregler kan UBS heller inte beviljas för två terminer på en gång om studierna under de båda terminerna skall hänföras till olika urvalsgrupper. Allt detta försvårar tyvärr en smidig och obyråkratisk administration av Kunskapslyftet.

CSN föreslår därför att urvalsreglerna för UBS tas bort. I stället bör tillgängliga medel för UBS ransoneras på samma sätt som för SVUXA, dvs. de bör beviljas till behöriga sökande i den turordning som ansökningarna kommer in och till dess att pengarna tar slut. Om medel för UBS anslås i samma omfattning som hittills kommer de emellertid med all sannolikhet att räcka till alla behöriga sökande. Ingen kommer då att få avslag därför att pengarna är slut. Den stora skillnaden mot dagens system blir emellertid att handläggningen kan skötas på ett smidigt och obyråkratiskt sätt när urvalsreglerna inte längre lägger hinder i vägen.

Om anslagna medel mot förmodan inte räcker till alla måste avslag givetvis göras när pengarna tar slut. Detta kan dock rimligen inte vara värre än i SVUXA-systemet som ju alltid har haft sådana regler. Tvärtom borde en "först-till-kvarn-princip" vara mindre stötande ur rättvisesynpunkt för UBS än för SVUXA, eftersom gränserna för vilka studier som berättigar till UBS är betydligt snävare än motsvarande gränser för SVUXA. Dessutom är det inte självklart att urvalsregler som förutsätter urvalsprövning varje månad leder till ett rättvisare resultat än "först-till-kvarn-principen". Mot den bakgrunden bör enligt CSN:s mening de uppenbara fördelarna med enklare regler väga tyngre än tveksamma rättviseargument som dessutom har bäring endast i en hypotetisk situation med brist på medel.

CSN föreslår alltså att urvalsreglerna tas bort. Om regeringen emellertid inte är beredd att ta detta steg, föreslår CSN i andra hand att urvalsreglerna åtminstone förenklas. Som tidigare nämnts har det hittills inte varit nödvändigt att tillämpa urvalsreglerna. Det innebär emellertid inte att de har varit utan betydelse. Eftersom de sökande inte kan veta i förväg hur det kommer att bli vid ett visst ansökningstillfälle kan urvalsreglerna ha en styrande effekt på de studerandes val av utbildning och kombination av ämnen. Det har t.ex. påstått att vissa studerande undviker yrkesämnen eftersom dessa inte värderas lika högt som kärnämnen i en eventuell urvalsprövning.

Enligt CSN:s uppfattning bör yrkesämnena värderas lika högt som kärnämnena i en urvalsprövning. CSN anser därför att bestämmelserna i 17 § förordningen om UBS
- om de skall finnas kvar - ändras så att detta klart framgår.

Med nu gällande bestämmelser prioriteras studier på grundskolenivå i första hand vid en urvalsprövning, men bara om sökanden saknar utbildning motsvarande slutförd grundskola eller annan jämförbar utbildning. Om sökanden behöver studera på grundskolenivå i t.ex. komvux trots att han eller hon har genomgått grundskolan, prioriteras denne först i tredje hand och efter sökanden som skall studera t.ex. kärnämnen på gymnasieskolenivå. CSN anser att detta är en tveksam ordning som dessutom inte står i samklang med bestämmelserna i skollagen. Enligt gällande bestämmelser i skollagen har nämligen alla kommuninnevånare som saknar kunskaper motsvarande dem som man får i grundskolan rätt att delta i utbildning på grundskolenivå i kommunens vuxenutbildning. Kommunen har skyldighet att anordna sådan utbildning för berörda personer och det gäller även om dessa har en slutförd grundskola bakom sig. CSN föreslår därför att urvalsbestämmelserna – om de skall finnas kvar - ändras så att alla som ansöker om UBS för studier på grundskolenivå prioriteras i första hand oavsett utbildningsbakgrund.

Slutligen föreslår CSN - om urvalsreglerna skall finnas kvar – att det görs ett tillägg i
17 § om att sökande med kort tidigare utbildning skall prioriteras före sökande med längre utbildning om ett urval måste göras bland sökande med samma utbildningsinriktning.

I första hand föreslår CSN att urvalsreglerna i 17 § förordningen (1996:1654) tas bort och ersätts med regler om företräde till UBS i den turordning som ansökningar kommer in till CSN. Förslag till ny lydelse av 17 § lämnas i *bilaga* 1. I så fall blir också urvalsreglerna i 18 och 19 §§ obehövliga. I andra hand föreslås ändringar i 17 § enligt förslag till ny lydelse som också lämnas i *bilaga 1.*

2.1.4 Beloppsberäkningsregler

Huvudprincipen vid beloppsberäkning av UBS är att den studerande skall få lika mycket pengar i studiestöd som han eller hon skulle ha fått från arbetslöshetskassan vid arbetslöshet. Det innebär att om

ersättningen från arbetslöshetskassan är baserad endast på deltidsarbete så lämnas UBS med detta belopp även om studierna bedrivs på heltid.

När det gäller SVUX och SVUXA finns det regler om s.k. heltidsuppräkning (7 kap. 6 a § studiestödslagen). Dessa regler innebär att beloppsberäkningen alltid utgår från den dagpenning som den studerande skulle ha fått från heltidsarbete även om han eller hon i praktiken bara har rätt till sådan dagpenning för deltidsarbete. En studerande som bara har rätt till dagpenning för deltidsarbete men som heltidsstuderar får därigenom normalt mer pengar i studiestöd om denne väljer t.ex. SVUXA i stället för UBS. Denna skillnad i beloppsberäkningsreglerna mellan stöden försvårar i hög grad jämförelser mellan dem och leder till ökat krångel. En grundläggande tanke med UBS har rimligen varit att det skall vara ett bättre och mer förmånligt studiestöd än de som redan fanns när UBS infördes. Mot den bakgrunden är det svårt att förstå varför UBS för vissa studerande ger en lägre ersättningsnivå än SVUX och SVUXA.

Nuvarande regler för UBS innebär dessutom att vissa studerande får lika mycket pengar i studiestöd oavsett om de studerar på heltid eller på deltid. Inget annat studiestöd har sådana regler.

De särskilda beloppsberäkningsreglerna för UBS har också medfört nya regler (10 § förordningen om UBS) för deltidsstuderande som är mycket krångliga, delvis därför att de enligt CSN:s mening bygger på två oförenliga principer. Om studierna har mindre omfattning än det arbete som skulle ha lagts till grund för arbetslöshetsersättningen kan av bestämmelserna utläsas att UBS skall lämnas med ett belopp som motsvarar en på särskilt sätt fingerad och jämkad arbetslöshetsersättning. Å andra sidan framgår också av bestämmelserna att UBS för deltidsstudier alltid skall lämnas med en viss schabloniserad procentsats av helt UBS. Dessa två principer är oförenliga och medför att beloppsberäkningsreglerna för deltidsstuderande är mycket svårtolkade och krångliga.

Av såväl förenklingsskäl som rättviseskäl föreslår CSN att beloppberäkningsreglerna för UBS ändras så att de blir lika med beloppsberäkningsreglerna för SVUXA. Det innebär bl.a. att s.k. heltidsuppräkning görs även för studerande med UBS. Förslag till ändringar i 9 och 10 §§ förordningen (1996:1654) om särskilt utbildningsbidrag lämnas i *bilaga 1*.

2.1.5 Uppsagda arbetstagare

UBS kan beviljas till personer som är arbetslösa och till personer som är arbetstagare. Till en arbetstagare får emellertid UBS lämnas "bara om arbetsgivaren genom en överenskommelse med den berörda lokala arbetstagarorganisationen har åtagit sig att för arbete i minst samma omfattning som utförts av sökande anställa någon som är långtidsarbetslös och som anvisas av den offentliga arbetsförmedlingen" (4 § förordningen om UBS). Det säger sig självt att ingen arbetsgivare går med på ett sådant åtagande för en arbetstagare som är uppsagd p.g.a. arbetsbrist. Det innebär att en person som är uppsagd från sitt arbete i praktiken inte kan få UBS i egenskap av arbetstagare.

Eftersom en uppsagd arbetstagare inte betraktas som arbetslös under uppsägningstiden kan han eller hon inte heller få UBS i egenskap av arbetslös. Om studierna påbörjas under uppsägningstiden kan den studerande inte heller få UBS senare när uppsägningstiden har gått ut. Ett villkor för UBS är nämligen att den studerande *vid tiden för studiernas början* hade rätt till arbetslöshetsersättning och det har inte en uppsagd arbetstagare under uppsägningstiden.

Enligt bestämmelser som finns för Kunskapslyftet (10 § kunskapslyftsförordningen) är uppsagda arbetstagare en prioriterad grupp för kunskapslyftsutbildning. Mot den bakgrunden kan det uppfattas som märkligt att sådana personer inte kan få särskilt utbildningsbidrag. CSN föreslår därför att reglerna för UBS ändras så att uppsagda arbetstagare jämställs med personer som är arbetslösa. Förslag till ändring av 3 § förordningen (1996:1654) om särskilt utbildningsbidrag lämnas i *bilaga 1*.

2.2 Studiemedel

Enligt den s.k. treårsregeln (4 kap. 8 § SsL) kan studiemedel normalt inte beviljas för studier på gymnasial nivå till en studerande som tidigare har haft studiestöd under minst tre år för sådana studier. De studiestöd som räknas är enligt bestämmelserna studiemedel, särskilt vuxenstudiestöd (SVUX) enligt 7 kap. SsL och särskilt utbildningsbidrag (UBS). Paragrafen har ändrats senast den 1 januari 1998 då UBS tillfördes uppräkningen.

Enligt nu gällande lydelse av den aktuella paragrafen skall tidigare terminer med särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (SVUXA) alltså inte medräknas vid tillämpningen av treårsregeln. CSN kan inte se att det finns någon rimlig förklaring till varför det skall göras undantag för SVUXA när alla andra aktuella stödformer medräknas. CSN föreslår därför att bestämmelserna ändras så att även SVUXA tas med i uppräkningen av stödformer som skall medräknas.

Förslag till ändrad lydelse av 4 kap. 8 § SsL lämnas i *bilaga 2*

2.3 Korttidsstudiestöd (KST)

2.3.1 Hinder mot KST för tidsperiod som den studerande har annat studiestöd

Enligt gällande bestämmelser (5 kap. 6 § SsL) får KST inte lämnas till en studerande för en *tidsperiod* som denne har annat studiestöd (t.ex. studiemedel eller UBS). Motsvarande bestämmelser finns för studiemedel (4 kap. 3 § SsL) och SVUX (7 kap. 1 § SsL). I dessa senare bestämmelser används emellertid begreppet *tid* i stället för tidsperiod. Det innebär t.ex. att om en studerande har studiemedel för studier på halvtid anses det inte utgöra något hinder för att denne också kan få UBS för halvtidsstudier. Tolkningen är nämligen att det då inte handlar om *samma tid*, utan om två halvtider som löper parallellt.

Begreppet *tidsperiod* däremot kan rimligen inte tolkas på annat sätt än att det handlar om en period mellan två datum, ett startdatum och ett slutdatum. Det innebär att en studerande inte kan få KST för att t.ex. gå en studiecirkel under samma period som han har t.ex. studiemedel för halvtidsstudier, även om det skulle vara uppenbart att han då förlorar inkomst från ett arbete som han normalt sköter vid sidan av halvtidsstudierna.

Det kan enligt CSN:s mening inte vara rimligt att det skall gälla strängare regler för möjligheterna att kombinera t.ex. studiemedel för deltidsstudier med KST än vad det är att kombinera samma studiemedel med t.ex. UBS. Samma regler bör gälla. CSN föreslår därför att begreppet "tidsperiod" för KST ändras till "tid" i likhet med vad som redan gäller för studiemedel och SVUX.

Förslag till ny lydelse av 5 kap. 6 § SsL lämnas i *bilaga 2.*

(avsnitt 2.3.2. ingår inte i utredningens förslag)
(avsnitt 2.4. ingår inte i utredningens förslag)

3. Hemställan

CSN föreslår att de förslag till regeländringar som framförs i denna skrivelse genomförs fr.o.m. den 1 juli 1998. Samtidigt vill CSN erinra om att nämnden den 11 december 1995 (dnr 95-11-37604) ingav en skrivelse till regeringen med delvis liknande förslag till regeländringar.

Beslut om denna skrivelse har fattats av generaldirektören Billy Olsson efter hörande av CSN:s styrelse vid sammanträde den 20 februari 1998. Närvarande vid ärendets slutliga avgörande har varit överdirektören Karl-Johan Johansson, avdelningschefen Magnus Forss och avdelningsdirektören Bengt-Åke Borehed, föredragande.

På Centrala studiestödsnämndens vägnar

Karl-Johan Johansson

Bengt-Åke Borehed

Förslag till ändringar i förordningen (1996:1654) om särskilt utbildningsbidrag

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
	6 §
Särskilt utbildningsbidrag får inte lämnas till den som har ett slutbetyg från en treårig utbildning i gymnasieskolan eller motsvarande utbildning. Bidrag får dock lämnas, om den studerande är arbetslös och uppenbarligen saknar kunskaper som svarar mot den nu angivna utbildningen eller om det annars finns särskilda skäl.	*(Utgår)*
	9 §
Till en heltidsstuderande lämnas för varje tidsperiod om 15 dagar särskilt utbildningsbidrag med det belopp som den studerande skulle ha fått i utbildningsbidrag för heltidsstudier under en lika lång sammanhängande tidsperiod enligt bestämmelserna i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd.	Till en heltidsstuderande lämnas för varje tidsperiod om 15 dagar särskilt utbildningsbidrag med det belopp som den studerande skulle ha fått i utbildningsbidrag för heltidsstudier under en lika lång sammanhängande tidsperiod enligt bestämmelserna i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd. *Vid beräkningen används alltid det utbildningsbidrag som den studerande skulle ha fått för heltidsarbete.*

10 §

Till en deltidsstuderande får storleken av det särskilda utbildningsbidraget bestämmas i förhållande till studiernas omfattning. Bidraget lämnas med 25, 50, 75 *och* 90 procent av helt bidrag. *Bidraget får dock aldrig vara lägre än vad som anges i andra stycket.*

Bidraget får inte vara lägre än den arbetslöshetsersättning som den studerande skulle ha haft rätt till vid studiernas början. Om studierna har mindre omfattning än det arbete som skulle ha lagts till grund för arbetslöshetsersättningen får bidraget dock vara lägre. Beräkningen av det belopp som lägst får utgå som särskilt utbildningsbidrag sker även då med ledning av den arbetslöshetsersättning som den studerande skulle ha haft rätt till vid studiernas början. Det belopp som motsvarar arbetslöshetsersättningen får vid beräkningen sättas ned med hänsyn till att studierna har mindre omfattning än arbetet. Nedsättningen får ske i samma mån som studierna med särskilt utbildningsbidrag understiger det arbete som skulle ha lagts till grund för arbetslöshetsersättningen.

Till en deltidsstuderande får storleken av det särskilda utbildningsbidraget bestämmas i förhållande till studiernas omfattning. Bidraget lämnas med 25, 50, 75 *eller* 90 procent av helt bidrag.

Närmare föreskrifter om tillämpningen av första stycket meddelas **av Centrala studiestödsnämnden.**

17 §

Vid urval bland dem som kan få särskilt utbildningsbidrag, skall bidraget i första hand lämnas till den som saknar utbildning motsvarande slutförd grundskola eller annan jämförbar utbildning för studier på grundskolenivå samt till studerande på orienteringskurser. I andra hand skall bidraget lämnas för studier på gymnasieskolenivå i enbart kärnämnena svenska, engelska, samhällskunskap eller matematik eller för studier som avser ett eller flera sådana kärnämnen i kombination med yrkesämne.

Närmare föreskrifter om tillämpningen av första stycket meddelas av Centrala studiestödsnämnden.

(I första hand förslås följande lydelse.)

Centrala studiestödsnämnden skall bevilja särskilt utbildningsbidrag till behöriga sök-ande i den turordning som ansökningarna kommer in till nämnden

(I andra hand föreslås följande lydelse.)

Vid urval bland dem som kan få särskilt utbildningsbidrag *lämnas bidraget i följande prioritetsordning, nämligen*

1. för studier på grundskolenivå och i orienteringskurser,

2. för studier på gymnasieskolenivå dels i kärnämnena svenska, engelska, samhällkunskap eller matematik, dels i yrkesämnen, och

3. för övriga studier på gymnasieskolenivå.

I fråga om studier med samma inriktning prioriteras sökande med kort tidigare utbildning framför sökande med längre utbildning.

Närmare föreskrifter om tillämpningen av första *och andra* stycket meddelas av Centrala studiestödsnämnden.

18 §

Har flera sökande som är arbetslösa liknande utbildningsbakgrund och likartad utbildnings inriktning, skall den som har varit arbetslös under en längre tid ges företräde framför den som har varit arbetslös under en kortare tid.

Närmare föreskrifter om tillämpningen av första stycket meddelas av Centrala studiestödsnämnden.

(I första hand föreslås att paragrafen utgår. I andra hand oförändrad lydelse.)

19 §

Har flera sökande som är arbetstagare liknande utbildningsbakgrund och likartad utbildningsinriktning, skall hänsyn tas till utbildningens betydelse för fortsatt yrkesverksamhet. Därefter beaktas att den som har arbetat under en längre tid bör ges företräde framför den som har arbetat under en kortare tid.

Närmare föreskrifter om tillämpningen av första stycket meddelas av Centrala studiestödsnämnden.

(I första hand föreslås att paragrafen utgår. I andra hand oförändrad lydelse.)

Förslag till ändringar i studiestödslagen (1973:349)

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
4 kap. 8 §	
Har en studerande för sådana studier som avses i 1 § fått studiemedel eller särskilt vuxenstudiestöd enligt 7 kap. under sammanlagt minst sex år, lämnas studiemedel för ytterligare sådana studier bara om det finns särskilda skäl och det inte är fråga om forskarutbildning. Om den studerande är eller har varit anställd som doktorand eller om den studerande har eller har haft utbildningsbidrag för doktorander, får studiemedel inte lämnas för forskarutbildning.	
Har en studerande för sådana studier som avses i 2 § fått studiemedel, särskilt vuxenstudiestöd enligt 7 kap. eller särskilt utbildningsbidrag under sammanlagt minst tre år, lämnas studiemedel för ytterligare sådana studier bara om det finns särskilda skäl.	Har en studerande för sådana studier som avses i 2 § fått studiemedel, särskilt vuxenstudiestöd enligt 7 kap., *studiestöd enligt lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa* eller särskilt utbildningsbidrag under sammanlagt minst tre år, lämnas studiemedel för ytterligare sådana studier bara om det finns särskilda skäl.
5 kap. 6 §	
Korttidsstudiestöd för deltagande i utbildning som avses i 1 § lämnas inte till studerande som har studiehjälp, studiemedel, särskilt vuxen studiestöd, utbildningsbidrag eller särskilt utbildningsbidrag för den *tidsperiod* som utbildningen pågår.	Korttidsstudiestöd för deltagande i utbildning som avses i 1 § lämnas inte till studerande som har studie hälp, studiemedel, särskilt vuxen studiestöd, utbildningsbidrag eller särskilt utbildningsbidrag för den *tid* som utbildningen pågår.

Utdrag ur CSN revisionsrapport 96:1

Regler som styr

Av redovisningen ovan framgår att CSN erhåller uppgifter, som utgör underlag för beviljning och utbetalning av studiestöd, på flera olika sätt från såväl enskilda studerande som skolor. Utbildningsanordnarnas skyldighet att lämna uppgifter som CSN behöver för handläggningen av studiestödsärenden regleras i studiestödslagen (SFS 1973:349), 1992:400) 1 kap 6 §, studiestödsförordningen (SFS 1973:418, 1992:810, 1995:932) 3 kap 41 §, 4 kap 27 § och 7 kap 20 §.

Reglernas innebörd

Studiestödslagens 1 kap 6 §

> *"Läroanstalt är skyldig att till Centrala studiestödsnämnden lämna de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av denna lag enligt de föreskrifter som meddelas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer".*

Studiestödsförordningen 3 kap 41 §, 4 kap 27 § och 7 kap 20 § (någon variation i lydelsen):

> *"Läroanstal skall, enligt de närmare bestämmelser som Centrala studiestödsnämnden meddelar, lämna erforderliga uppgifter om studerande som intagits i utbildning".*

Det framgår av bestämmelserna i studiestödsförordningen att

> *"studiehjälp (studiemedel) får betalas ut endast om det är styrkt att den studerande bedriver de studier för vilka studiehjälpen (medlen) beviljats enligt de närmare bestämmelser som Centrala studiestödsnämnden meddelar"*

För särskilt vuxenstudiestöd finns motsvarande bestämmelser i studiestödsförordningen 7 kap 20 §:

> *"Särskilt vuxenstudiestöd får betalas ut endast om den studerande styrker att han bedriver de studier för vilka medlen har beviljats enligt de närmare bestämmelser som Centrala studiestödsnämnden meddelar".*

Centrala studiestödsnämndens föreskrifter (CSNFS)

För tillämpningen av lag och förordning har CSN utfärdat följande föreskrifter:

* Centrala studiestödsnämndens föreskrifter om elevrapportering i gymnasieskolan och vissa andra gymnasiala utbildningar (CSNFS 1992:20, ändring 1994:11)

* Centrala studiestödsnämndens föreskrifter om elevrapportering i statlig och kommunal vuxenutbildning (CSNFS 1987:4, ändring 1992:22, 1994:12, 1995:13)

* Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd om elevrapportering i folkhögskolan (CSNFS 1988:6, ändring 1992:21, 1994:13, 1995:12)

* Centrala studiestödsnämndens föreskrifter om utbetalning av studiemedel vid svensk läroanstal (CSNFS 1995:36)

Uppgifter som skall lämnas till CSN

CSN kräver att utbildningsanordnarna skall lämna uppgift om den studerande och hans studier enligt följande:

Studiemedel
"Att den studerande är registrerad vid angiven skola, att utbildning bedrivs i den omfattning som den studerande anger och att studierna inte avser uppdragsutbildning".

SVUX/SVUXA:
"Att den studerande varit närvarande de dagar då undervisning meddelats och då frånvaro inte har markerats samt att studierna inte avser uppdragsutbildning".

Uppgifterna lämnas på sudieintyg (se bilaga 1) eller via ADB-media. Varianterna beskrivs kortfattat på sid 3.

Skolorna lämnar även uppgift till CSN om studerande som avbrutit sina studier helt eller delvis (ändrat omfattning eller bytt kurs). Skolor med månadsrapport lämnar denna information månadsvis medan högskolorna levererar uppgifter om avvikelser varje dag till CSN.

Information och stöd till skolorna

Föreskrifterna utgör i sig vägledning för skolornas rapportering och intygande till CSN. Till stöd för skolornas uppgiftlämnande har CSN dessutom utarbetat handböcker för elevrapportering inom gymnasieskolan, folkhögskolan samt kommunal och statlig vuxenutbildning.

Beräkning (uppskattning) av resursåtgången för studieintygshantering under ett år på CSN Stockholm

CSN Stockholm hanterar ca 85 000 studieintyg under ett år. I genomsnitt, inräknat postöppning, sortering, registrering och arkivering, kräver varje intyg 5 minuter arbetsinsats. 5 x 85 000/60=7 083 timmar eller ca 4 helårstjänster.

Intygshanteringen medför också andra kostnader i form av arbetstid hos skolor, varje intyg skall godkännas av skolan efter närvarokontroll för varje kurs, och portokostnader för de studerande, 4.60 x 85 000 = 391 000 kr, samt lika mycket för CSN för att skicka intygen till de studerande.

På grund av att CSN Stockholm har ca 10 % av den totala volymen bör resursåtgången per år för hela CSN ligga mellan 30–40 tjänster per år.

Beräkning av kvalitetsbristkostnader vid handläggning av UBS, SVUX och SVUXA

- ett räkneexdempel

Initieringsfasen

Under 1997 har antalet inkommande besök och telefonsamtal fördubblats. Detta beror till stor del på ändringar i regelverket.

Antal besök (hela landet) är ca 100.000. Varje besök tar i snitt 5 minuters handläggningstid:
100.000 x 5 min/60 = 8.333 tim/8 = 1.000 dagar = 6 åak

Telefonsamtal p.g.a. frågor. Får in 1.000 samtal/dag i Stockholm. Besvarar ca 80%. Besvarade tel.samtal (hela landet)
200 samtal/dag (Stockholm) x 10 (uppräknat till hela landet)
x 200 (dgr) = 400.000 samtal x 3 min = = 1.200.000 min/60 =
= 20.000 tim/8 = 2.500 dagar/200 dagar = 12,5 åak

Merkostnader p.g.a. avslag. Alla sökande ej berättigade till stöd.
Avslagsfrekvens UBS = 32% av 100.000
SVUXA = 50% av 28.000
SVUX = 61% av 27.000
= 40% av 155.000.
40% av 155.000 x 10 min (snitt inkl alla överklaganden) =
= 620.000/60 = 10.333 tim/8 = 1.300 dagar/200 dagar = 6,5 åak

Beviljningsfasen

Ofullständig ansökan skapar följande:
Merkostnader:
25% av 155.000 ansökningar = 38.750 x 5 min =
= 195.750/60 = 3.229/8 dagar = 404 dagar/200 dagar= 2 åak

Villkorsprövningsfasen

Problem med A-kassa och AMS. Fellistor och överföringsproblem. 1 handläggare/år i Stockholm jobbar med detta ca 2 mån = 20 mån (förhela landet) = 1,5 åak

Utbetalningsfasen

Antal studieintyg/år är 85.000.
= 85.000 x 5 min = 475.000 min/60 = 7.083 tim/8 dagar=
885 dagar/200 = 4.4 tjänster x 10 (uppräkning för hela landet) = 44 åak

Summa **72,5 åak**

Övrigt

Antalet postgånger/ärenden = 20.
Varje person skickar 10 ggr/år och CSN retunerar 10 ggr/år.

20 x 9 kr x 85.000 studieintyg = 15.3 Mkr.

Telefontillgängligheten inom Centrala studiestödsnämnden

Undersökningens uppläggning

Statistiska centralbyrån (SCB) har på uppdrag av CSN-utredningen undersökt tillgängligheten på telefon hos Centrala studiestödsnämnden (CSN).

Undersökningen genomfördes under dagarna 14 – 18 september och 21 – 25 september. Totalt har 1 000 telefonsamtal ringts, fördelade på region och ärende enligt bilaga 1. Slumpmässigt har dessa region/ärende-samtal fördelats på veckodagar med totalt 100 samtal per dag. Fördelningen framgår av Tabell 1A och Tabell 1B. Dessa 100 samtal har sedan jämt spridits under CSN:s telefontid mellan 9.00–12.00.

Intervjuarna har vid sina kontakter med CSN uppträtt som "studerande" och ställt frågor som tagits fram av CSN-utredningen. Vid ett mindre antal, ca 10 procent, av kontakterna har avbrott skett eller felringning angetss. För att undvika eventuella nummerpresentatörer har #31# använts vid uppringningen.

Kring de samtal som ringts har följande information samlats in:

- Upptaget = enbart upptagetton, dvs samtalet har inte kommit fram till växel
- Inget köplats = samtalet har inte blivit placerat i telefonkö
- Svar direkt = kontakt med handläggare inom en minut
- Svar efter köplats = anges antal minuter man fått vänta innan kontakt med handläggare erhållits
- Bröts efter köplats = anges antal minuter man fått vänta innan samtalet bröts
- Övriga samtal = där något annat fel uppstått vid samtalet

Resultat

Av de 1000 samtal som ringts har 34 samtal registrerats som att något fel har uppstått vid samtalet. Dessa samtal som fördelar sig enligt följande:

Antal	Händelse
2	Talsvarsystemet har hakat upp sig, vilket gjort det omöjligt att komma vidare
29	"Tillfälligt fel, var god ring senare". Samtliga dessa samtal har ringts torsdagen 24 september
3	Samtalet bröts vid väntan telefonkö

och de två första händelserna redovisas i tabellerna som "tekniskt fel", medan avbrottet i telefonkön redovisas med tidsintervall.

Totalt utgör dessa samtal 3,4% av samtliga samtal. Fördelningen på region och ärende redovisas i Tabell 4A och Tabell 4B.

Andelen "upptaget-samtal" är totalt 2,2%. Fördelning på region och ärende redovisas i Tabell 2A och tabell 2B.

Andelen "ingen köplats-samtal" är totalt 15,7%. Variationen är här stor både för regioner och ärenden. Fördelning på region och ärende redovisas i Tabell 3A och tabell 3B.

Andelen "svar direkt-samtal" är totalt 25,5%. Stor variation uppvisas för regioner. Fördelning på region och ärende redovisas i Tabell 5A och tabelll 5B.

Andelen "svar telefonkö-samtal" är totalt 53,2%. Av dessa 53,2% utgör 38,3% samtal med kortare väntetid än 6 minuter. Stor variation uppvisas för både regioner och ärenden. Fördelning på region och ärende redovisas i Tabell 5A och tabell 5B.

Resultaten av den nu genomförda undersökningen måste ställas i relation till hur arbetsbelastningen i CSNs verksamhet sett ut under motsvarande period.

Fördelning av samtal för mätning av tillgängligheten hos CSN.

Region	**Ärende**	**Antal**
Mellansvenska regionen	Universitet	29
	Utland	13
	Återbetalning	24
	Övrigt	238
	Totalt	**304**
Norra regionen	Universitet	10
	Utland	16
	Återbetalning	11
	Övrigt	56
	Totalt	**93**
Sundsvalls-kontoret	Universitet	6
	Utland	
	Återbetalning	10
	Övrigt	35
	Totalt	**51**
Södra regionen	Universitet	15
	Utland	28
	Återbetalning	12
	Övrigt	132
	Totalt	**187**
Västra regionen	Universitet	28
	Utland	18
	Återbetalning	32
	Övrigt	154
	Totalt	**232**
Östra regionen	Universitet	12
	Utland	25
	Återbetalning	11
	Övrigt	85
	Totalt	**133**
	TOTALT	**1 000**

Tabell 1 A Fördelning av samtal per region och dag

		Dag										
Region	Data	månd 14 sep	tisd 15 sep	onsd 16 sep	torsd 17 sep	fred 18 sep	månd 21 sep	tisd 22 sep	onsd 23 sep	torsd 24 sep	fred 25 sep	Totalt
Mellansvenska regionen	Antal	37	29	24	26	34	30	32	28	34	30	304
	%	37,0%	29,0%	24,0%	26,0%	34,0%	30,0%	32,0%	28,0%	34,0%	30,0%	30,4%
Norra regionen	Antal	5	9	15	9	6	9	9	13	11	7	93
	%	5,0%	9,0%	15,0%	9,0%	6,0%	9,0%	9,0%	13,0%	11,0%	7,0%	9,3%
Sundsvallskontoret	Antal	5	6	3	6	5	5	10	4	3	4	51
	%	5,0%	6,0%	3,0%	6,0%	5,0%	5,0%	10,0%	4,0%	3,0%	4,0%	5,1%
Södra regionen	Antal	16	19	24	11	23	21	20	20	19	14	187
	%	16,0%	19,0%	24,0%	11,0%	23,0%	21,0%	20,0%	20,0%	19,0%	14,0%	18,7%
Västra regionen	Antal	20	27	26	28	16	21	17	27	18	32	232
	%	20,0%	27,0%	26,0%	28,0%	16,0%	21,0%	17,0%	27,0%	18,0%	32,0%	23,2%
Östra regionen	Antal	17	10	8	20	16	14	12	8	15	13	133
	%	17,0%	10,0%	8,0%	20,0%	16,0%	14,0%	12,0%	8,0%	15,0%	13,0%	13,3%
Totalt Antal		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	1000
Totalt %		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabell 1 B Fördelning av samtal per ärende och dag

		Dag										
Region	Data	månd 14 sep	tisd 15 sep	onsd 16 sep	torsd 17 sep	fred 18 sep	månd 21 sep	tisd 22 sep	onsd 23 sep	torsd 24 sep	fred 25 sep	Totalt
Universitet	Antal	5	11	13	4	13	11	9	8	14	12	100
	%	5,0%	11,0%	13,0%	4,0%	13,0%	11,0%	9,0%	8,0%	14,0%	12,0%	10,0%
Utland	Antal	10	11	9	5	10	14	11	10	9	11	100
	%	10,0%	11,0%	9,0%	5,0%	10,0%	14,0%	11,0%	10,0%	9,0%	11,0%	10,0%
Återbetalning	Antal	8	7	10	10	12	12	11	12	8	10	100
	%	8,0%	7,0%	10,0%	10,0%	12,0%	12,0%	11,0%	12,0%	8,0%	10,0%	10,0%
Övrigt	Antal	77	71	68	81	65	63	69	70	69	67	700
	%	77,0%	71,0%	68,0%	81,0%	65,0%	63,0%	69,0%	70,0%	69,0%	67,0%	70,0%
Västra regionen	Antal	20	27	26	28	16	21	17	27	18	32	232
	%	20,0%	27,0%	26,0%	28,0%	16,0%	21,0%	17,0%	27,0%	18,0%	32,0%	23,2%
Totalt Antal		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	1000
Totalt %		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabell 2 A Fördelning "Upptaget" per region

		Upptaget	Övriga samtal	Totalt
Reguion	**Data**			
Mellansvenska regioner	Antal	7	297	304
	%	2,3%	97,7%	100,0%
Norra regionen	Antal	0	93	93
	%	0,0%	100,0%	100,0%
Sundsvallskontoret	Antal	0	51	51
	%	0,0%	100,0%	100,0%
Södra regionen	Antal	2	185	187
	%	1,1%	98,9%	100,0%
Västra regionen	Antal	1	231	232
	%	0,4%	99,6%	100,0%
Östra regionen	Antal	12	121	133
	%	9,0%	91,0%	100,0%
Totalt Antal		22%	978%	1000%
Totalt %		2,2%	97,8%	100,0%

Tabell 2B Fördelning "Uppdraget" per ärende

		Upptaget	Övrigal samtal	Totalt
Ärende	**Data**			
Universitet	Antal	1	99	100
	%	1,0%	99,0%	100,0%
Utland	Antal	6	94	100
	%	6,0%	94,0%	100,0%
Återbetalning	Antal	5	95	100
	%	5,0%	95,0%	100,0%
övrigt	Antal	10	690	700
	%	1,4%	98,6%	100,0%
Totalt Antal		22	978	1000
Totalt %		2,2%	97,8%	100,0%

Tabell 3 A Fördelning "Ingen köplats" per region

Reguion	Data	Ingen köplats	Övriga samtal	Totalt
Mellansvenska regioner	Antal	71	233	304
	%	23,4%	76,6%	100,0%
Norra regionen	Antal	6	87	93
	%	6,5%	93,5	100,0%
Sundsvallskontoret	Antal	0	51	51
	%	0,0%	100,0%	100,0%
Södra regionen	Antal	43	144	187
	%	23,0%	77,0%	100,0%
Västra regionen	Antal	31	201	232
	%	13,4%	86,6%	100,0%
Östra regionen	Antal	6	127	133
	%	4,5%	95,5%	100,0%
Totalt Antal		157%	843%	1000%
Totalt %		15,7%	84,3%	100,0%

Tabell 3 B Fördelning "Ingen köplats" per ärende

Ärende	Data	Ingen köplats	Övrigal samtal	Totalt
Universitet	Antal	8	92	100
	%	8,0%	92,0%	100,0%
Utland	Antal	13	87	100
	%	13,0%	87,0%	100,0%
Återbetalning	Antal	6	94	100
	%	6,0%	94,0%	100,0%
övrigt	Antal	130	570	700
	%	18,6%	81,4%	100,0%
Totalt Antal		157	843	1000
Totalt %		15,7%	84,3%	100,0%

Tabell 4 A Fördelning "Avbrott telefonkö och tekniskt fel" per region

		Avbrott telefonkö (min)	Avbrott telefonkö (min)	Tekniskt fel	Övriga samtal	Totalt
Region	Data	1–5	6–10			
Mellansvenska regionen	Antal	1	1	13	289	304
	%	0,3%	0,3%	4,3%	95,1%	100,0%
Norra regionen	Antal	0	0	5	88	93
	%	0,0%	0,0%	5,4%	94,6%	100,0%
Sundsvallskontoret	Antal	0	0	2	49	51
	%	0,0%	0,0%	3,9%	96,1%	100,0%
södra regionen	Antal	0	1	7	179	187
	%	0,0%	0,5%	3,7%	95,7%	100,0%
Västra regionen	Antal	0	0	3	229	232
	%	0,0%	0,0%	1,3%	98,7%	100,0%
Östra regionen	Antal	0	0	1	132	133
	%	0,0%	0,0%	0,8%	99,2%	100,0%
Totalt Antal		1	2	31	966	1000
Totalt %		0,1%	0,2%	3,1%	96,6%	100,0%

Tabell 4 B Fördelning "Avbrott telefonkö och tekniskt fel" per ärende

		Avbrott telefonkö (min)	Avbrott telefonkö (min)	Tekniskt fel	Övriga samtal	Totalt
Region	Data	1–5	6–10			
Universitet	Antal	1	0	5	94	100
	%	1,0%	0,0%	5,0%	94,0%	100,0%
Utland	Antal	0	0	4	96	100
	%	0,0%	0,0%	4,0%	96,0%	100,0%
Återbetalning	Antal	0	0	1	99	100
	%	0,0%	0,0%	1,0%	99,0%	100,0%
Övrigt	Antal	0	2	21	677	700
	%	0,0%	0,3%	3,0%	96,7%	100,0%
Totalt Antal		1	2	31	966	1000
Totalt %		0,1%	0,2%	3,1%	96,6%	100,0%

Tabell 5 A Fördelning "Svar direkt och Svar telefonkö" per region

		Svar direkt	Svar telefon-kö (min)	Svar telefon-kö (min)	11-15	16-20	Övriga samtal	Totalt
Region	Data		1–5	6–10				
Mellansvenska regioner	Antal	45	117	39	9	1	93	304
	%	14,8%	38,5%	12,8%	3,0%	0,3%	30,6%	100,0%
Norra regionen	Antal	60	22	0	0	0	11	93
	%	64,5%	23,7%	0,0%	0,0%	0,0%	11,8%	100,0%
Sundsvallskontoret	Antal	27	21	0	1	0	2	51
	%	52,9%	41,2%	0,0%	2,0%	0,0%	3,9%	100,0%
södra regionen	Antal	30	55	41	8	0	53	187
	%	16,0%	29,4%	21,9%	4,3%	0,0%	28,3%	100,0%
Västra regionen	Antal	58	102	34	3	0	35	232
	%	25,0%	44,0%	14,7%	1,3%	0,0%	15,1%	100,0%
Östra regionen	Antal	35	66	11	1	1	19	133
	%	26,3%	49,6%	8,3%	0,8%	0,8%	14,3%	100,0%
Totalt Antal		255	383	125	22	2	213	1000
Totalt %		25,5%	38,3%	12,5%	2,2%	0,2%	21,3%	100,0%

Tabell 5 B Fördelning "Svar direkt och Svar telefonkö" per ärende

		Svar direkt	Svar telefon-kö (min)	Svar telefon-kö (min)	11-15	16-20	Övriga samtal	Totalt
Region	Data		1–5	6–10				
Universitet	Antal	25	44	9	6	1	15	100
	%	25,0%	44,0%	9,0%	6,0%	1,0%	15,0%	100,0%
Utland	Antal	30	24	19	3	1	23	100
	%	30,0%	24,0%	19,0%	3,0%	1,0%	23,0%	100,0%
Återbetalning	Antal	33	38	16	1	0	12	100
	%	33,0%	38,0%	16,0%	1,0%	0,0%	12,0%	100,0%
Övrigt	Antal	167	277	81	12	0	163	700
	%	23,9%	39,6%	11,6%	1,7%	0,0%	23,3%	100,0%
Totalt Antal		255	383	125	22	2	213	1000
Totalt %		25,5%	38,3%	12,5%	2,2%	0,2%	21,3%	100,0%

Telefontillgänglighet under september

Kontor	Anrop till gruppen (Brutto)	Anrop till gruppen eller tele-svar	Varav till ANCD	Återstår i gruppen (netto)	Besvarade	Besvarade %
Hut	1586	1486	0	1468	886	Inga samtal
Återbetalning				0		Inga samtal
Support				0		Inga samtal
Återbetalning				0		Inga samtal
Support Övriga				0		Inga samtal
Support Universitet						
Återbetalning		916	0	916	868	95%
Övriga		3490	0	3490	3261	93%
Universitet		1035	0	1035	875	85%
Sundsvall	5961	5441	0	5441	5004	92%
Återbetalning		1504	1	1503	1467	98%
Övriga		10969	349	10620	10392	95%
Universitet		2730	35	2695	2643	97%
Utland		2132	5	2127	1945	91%
Totalt Norra	18661	17335	390	16945	16447	95%
Återbetalning		2118	0	2118	1874	88%
Övriga		17947	0	17947	12703	71%
Universitet		4237	0	4237	3030	72%
Utland		2381	41	2340	1608	68%
Totalt Väst	29558	26683	41	2340	1608	68%
Återbetalning		2135	0	2135	1378	65%
Övriga		19259	0	19259	9447	49%
Universitet		4817	0	4817	3834	80%
Utland		3857	1516	2341	1502	39%
Totalt Söder	32157	30068	1516	28552	16161	54%
Återbetalning		1374	0	1374	1210	88%
Övriga		13658	0	13658	11360	83%
Universitet		2073	0	2073	1905	92%
Utland		2934	602	2332	2034	69%
Totalt Östra	24783	20039	602	19437	16509	82%
Återbetalning		3836	0	3836	2903	76%
International		778	0	778	619	80%
Övriga		40228	0	40228	19352	48%
Universitet		7307	0	7307	5430	74%
Utland		1596	0	1596	1348	84%
Support International		510	0	510	385	75%
Totalt Mellansvenska	58293	54255	0	54255	30037	55%
Totalt	169413	153821	2549	151272	103373	67%

Trafikmätningen avser september kl 9.12:15 HUT ej medräknad i den övriga statistiken

Källa: CSN

Behandlingsintervall t.o.m. v36 1998

Tabell B1

	År	1996	1996	1996	1996	1997	1997	1997	1997	1998	1998	1998	1998
	Halvår	H1	H1	H2	H2	H1	H1	H2	H2	H1	H1	H2	H2
	Beh-intervall	Antal i %	Antal	Antal i %	Antal	Antal i %	Antal	Antal i %	Antal	Antal i %	Antal	Antal i %	Antal
Studiemedel	1-10 dag	65	82 964	67,65	167 123	51,11	66 812	37,72	98 898	44,79	72 677	67,16	96 275
	11-15 dag	9,76	12 371	9,59	23 704	13,97	18 264	9,36	24 541	13,39	21 728	10,53	15 100
	16-20 dag	5,4	6 844	7,61	18 808	10,09	13 195	9,73	25 501	10,68	17 325	4,75	6 816
	< 3 veckor	80,58	102 179	84,85	209 635	75,17	98 271	56,81	148 940	68,85	111 730	82,44	118 191
	21-28 dag	6,47	8 541	6,38	15 754	11,16	14 592	17,41	45 641	11,32	18 373	5,33	7 639
	> 28 dag	12,68	16 080	8,77	21 667	13,66	17 863						
	Totalt		**126 800**		**247 056**		**130 726**		**262 174**		**162 271**		**143 361**
Utland	1-10 dag	29,82	2 345	16,21	2 780	26,31	2 628	21,8	4 626	35,16	4 176	29,13	3 292
	11-15 dag	11,65	916	7,56	1 297	11,97	1 196	7,76	1 647	10,85	1 289	10,59	1 197
	16-20 dag	8,98	706	9,31	1 597	8,97	896	7,6	1 614	7,88	936	10,79	1 219
	< 3 veckor	50,45	3 967	33,08	5 674	47,25	4 720	37,16	7 887	53,89	6 401	50,5	5 708
	21-28 dag	13,16	1 035	20,33	3 487	14,86	1 485	16,86	3 578	11,05	1 313	14,91	1 685
	> 28 dag	36,39	2 861	46,59	7 990	37,89	3 785	45,98	9 759	35,05	4 163	34,59	3 909
	Totalt		**7 863**		**17 151**		**9 990**		**21 224**		**11 877**		**11 302**

Behandlingsintervall t.o.m. v36 1998

Tabell B1

	År	1996	1996	1996	1996	1997	1997	1997	1997	1998	1998	1998	1998
	Halvår	H1	H1	H2	H2	H1	H1	H2	H2	H1	H1	H2	H2
	Beh-intervall	Antal i %	Antal	Antal i %	Antal	Antal i %	Antal	Antal i %	Antal	Antal i %	Antal	Antal i %	Antal
SVUX	1-10 dag	90,38	21 267	88,67	15 163	74,28	3 497	77,07	23 042	71,76	6 536	81,23	133 385
	11-15 dag	6,49	1 526	6,95	1 188	12,4	584	15,55	4 650	18,75	1 708	14,48	2 386
	16-20 dag	2,12	499	2,86	489	6,9	325	5,09	1 521	4,05	369	2,83	466
	< 3 veckor	98,98	23 292	98,47	16 840	93,59	4 406	97,71	29 213	94,57	8 613	98,54	16 237
	21-28 dag	0,86	202	1,26	216	3,27	154	1,84	550	2,76	251	0,66	109
	> 28 dag	0,16	37	0,26	45	3,14	148	0,45	134	2,68	244	0,8	131
	Totalt		**23 531**		**17 101**		**4 708**		**29 897**		**9 108**		**16 477**
SVUXA	1-10 dag	34,13	9 301	42,97	15 629	34,66	8 669	24,63	8 476	29,11	6 559	35,55	8 283
	11-15 dag	9,39	2 558	9,78	3 557	8,61	2 153	6,22	2 139	7,7	1 734	7,54	1 757
	16-20 dag	6,46	1 809	5,87	2 134	7,17	1 792	5,68	1 953	6,34	1 429	5,66	1 319
	< 3 veckor	50,15	13 668	58,62	21 320	50,44	12 614	36,52	12 568	43,15	9 722	48,76	11 359
	21-28 dag	11,39	3 105	9,05	3 291	11,51	2 879	8,57	2 949	9,3	2 095	7,92	1 845
	> 28 dag	38,45	10 479	32,34	11 761	38,05	9 516	54,91	18 897	47,55	10 712	43,33	10 094
	Totalt		**27 252**		**36 372**		**25 009**		**34 414**		**22 529**		**23 298**
UBS	1-10 dag					60,63	26 975	29,55	25 240	29,14	26 329	22,56	11 522
	11-15 dag					11,78	5 241	8	6 832	8,95	8 086	5,37	2 744
	16-20 dag					5,24	2 332	6,76	5 778	8,56	7 736	5,16	2 634
	< 3 veckor					77,66	34 548	44,31	37 850	46,65	42 151	33,09	16 900
	21-28 dag					14,06	6 253	14,72	12 574	14,91	13 470	13,44	6 863
	> 28 dag					8,29	3 687	40,97	34 997	38,45	34 739	53,48	27 317
	Totalt						**44 488**		**85 421**		**90 360**		**51 080**

Utveckling av stycketalskostnader inom beviljningsverksamheten

Tabell B2

År	Stödform			Totalt
	Studiemedel	Svux/Svuxa/ UBS	Övriga	
1994/95				
Kostnader	76,4	80,4	43,2	201
Antal	287 000	154 000	395 000	836 000
Kr/st	266	522	109	240
1995/96				
Kostnader	84,3	72,5	41,9	198,7
Antal	370 000	150 000	398 000	918 000
Kr/st	228	483	105	216
1997 (prg)				
Kostnader	104,6	89,9	48,5	243
Antal	425 000	172 000	399 000	996 000
Kr/st	246	523	122	244
1998 (CSN)				
Kostnader	105,2	112,1	43,1	260,4
Antal	440 000	237 000	382 000	1 059 000
Kr/styck	239	473	113	246

Beviljning av hemutrustningslån

Mål: en veckas behandlingstid: **Tabell B 3**

Behandlingstid, medelvärde	**1996**	**1997**
- beslut	3 dagar	2 dagar
- utbetalningar	16 dagar	17 dagar
Varav		
< 10 dagar	36 %	42 %
11 – 15 dagar	30 %	23 %
16 – 20 dagar	13 %	12 %
21 – 30 dagar	13 %	12 %
> 31 dagar	8 %	11 %

Behandlingstider HUT-ansökan januari – juni: **Tabell B 4**

Genomsnittliga behandlingstider, dagar	**Beslut**	**Utbetalning** (utskick av skuldebrev, underskrift av låntagare och återsändande till och godkännande av CSN)
- från invandraverket	2	26
- från kommuner	2	15
Totalt	2	18
varav procentuellt fördelat		
< 10 dagar	41 %	
11 – 15 dagar	26 %	
16 – 20 dagar	10 %	
21 – 30 dagar	11 %	
> 31 dagar	12 %	

Beslut/månad **Tabell B 5**

	Anstånd	**Eftergift**	**Underrättelser**
Januari	1 361	270	328
Februari	7 752	258	0
Mars	7 189	315	364
April	9 314	245	5 000
Maj	5 169	201	0
Juni	1 573	119	369

Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag

Komittén har beträffande kostnader för genomförende av kommitténs förslag gjort följande uppskattningar:

Utredningen föreslog i sin delrapport våren 1998 en ökning av resurserna med 120 milj kr, vilket myndigheten också i stort sett fick. Därmed var myndighetens totala anslag för 1998 324 milj kr Utredningen föreslog också att myndigheten skulle få behålla samma nivå även för 1999.

CSN fick i höstpropositionen 313 milj kr. Utredningen vidhåller emellertid sitt förslag från del-rapporten att myndigheten bör få samma belopp som förra året dvs 324 milj kr samt 10 milj för nedan nämnda ändamål.

Utredningen har hävdat att en del av informations- och upplysningsverksamheten kring de olika studiestöden bör flyttas till studievägledare och komvuxenheter. CSN behöver här ett resurstillskott i storleksordningen 5 milj kr för att dels utbilda dessa personalkategorier dels avdela viss CSN-personal för att bedriva denna utbildning. På sikt bör denna överflyttning av uppgifter innebära att trycket på CSN minskar.

Kommittén har vidare föreslagit att en summa likaledes på 5 milj kr bör avdelas för att komma till rätta med storstadsproblematiken i Stockholm, Göteborg och Lund/Malmö-området. Summan är tänkt att möjliggöra en förstärkning och utökning på personalsidan samt täcka kostnaderna för en återföring av uppgifter som utlokaliserats från Stockholmskontoret.

Komvuxenheterna som får den största ökningen av arbetsbördan föreslår utredningen bli kompenserade ur anslaget för Kunskapslyftet. Komvuxeneheternas arbetsuppgifter minskas samtidigt genom en avveckling av den nu mycket arbetskrävande hanteringen av studieintygen. Minskade hanteringskostnader för studieintygen ger även utslag inom CSN.

Någon höjning av avgifterna i form av expeditions- och/eller påminnelseavgifterna är också tänkbar. Utslaget på CSNs låntagare torde höjningarna bli av mycket begränsad storlek. Förslaget kan tillämpas

även om avgiftsfinansiering ersätts av anslagsfinansiering, då avgifterna i stället tillförs statskassan.

Kommittén har även föreslagit överförande av vissa verksamheter från CSN till andra myndig-heter, bla hemutrustningslånen för invandrare, som föreslås överförda till Integrationsverket alt Invandrarverket. Utredningens uppfattning är att samtidig resursöverföring skall ske till mottagande myndighet. Det gäller även de andra förslagen om flyttning av uppgifter.

De övriga organisationsförslag som kommittén lagt fram bl a om analys och förändring av resurs-fördelningen mellan huvudkontor och regioner är enligt utredningen kostnadsneutrala.

Det förefaller inte utredningen alldeles osannolikt att situationen för myndigheten kan bli mera ekonomiskt stabil när de positiva konsekvenserna av myndighetens IT-satsningar mognat ut och millenieskiftet passerats samt myndigheten fört samman redovisning och ekonomistyrning på ett bättre sätt.

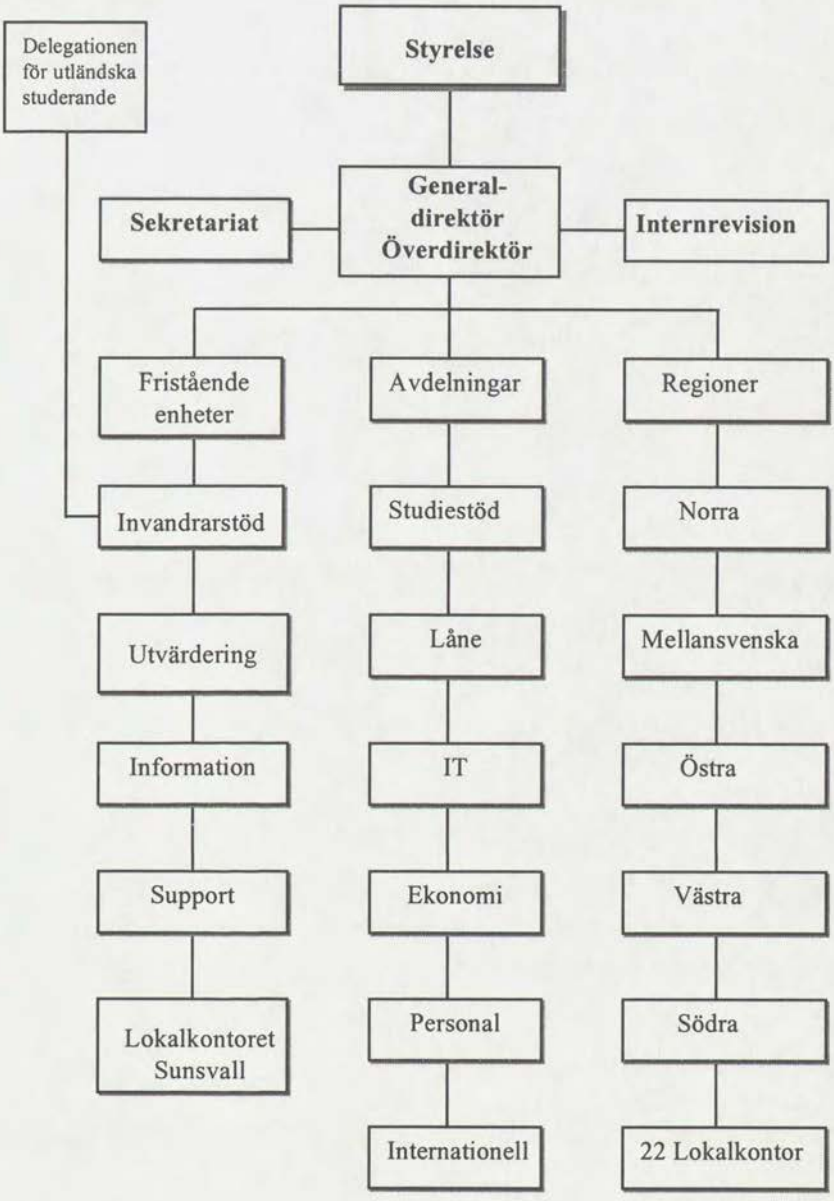
Utredningens metod och tillvägagångssätt

Utredningen har utnyttjat följande typer av material :

- Intervjuer vid samtliga regionkontor med chefer och personal som representerar alla typer av handläggning. Både chefer och annan personal har intervjuats.
- Intervjuer med representanter för 6 lokalkontor
- Intervjuer med chefer och personal vid huvudkontorets samtliga avdelningar och de flesta enheter.
- Genomgång av ett 30-tal av CSNs interna planeringsdokument mm
- Genomgång av CSNs statistik, årsredovisningar, rapporter mm
- Rapporter och PM från vissa interna arbetsgrupper inom CSN, bland annat rapporten CSN år 2003, genomförd av en intern arbetsgrupp av chefer och andra medarbetare.
- Telefonenkät angående CSNs telefontillänglighet (1000-samtal), genomförd med hjälp av Statistiska Centralbyrån.
- Studie av CSNs handläggningsprocess vid 3 av CSNs kontor, gjord med konsulthjälp (Bo Anderson, BDO-Consulting Group)
- Probleminventerande studie av CSNs IT-verksamhet, gford med hjälp av konsulten Berndt Lobalk)
- Genomgång av JO:anmälningar mot CSN under en period av drygt ett år.
- Genomgång av angränsande utredningars material, t ex studiestödsutredningens betänkande och Kommittén om ett nationellt kunskapslyft för vuxna.
- Intervjuer med företrädare för a-kassor, komvux-enheter, studentkårer, studenter, skolor, högskoleverket m.fl

Intervjuerna har genomförts både enskilt och som gruppintervjuer. De har haft formen av samtal kring vissa frågeställningar om CSNs problem, orsaker, arbetssätt, förändingsmöjligheter m.m.

CSN: organisation



ÖVERSYN AV CENTRALA STUDIESTÖDSNÄMNDEN

Delrapport

REGERINGSKANSLIET

Utbildningsdepartementet

10 18-5946

Till statsrådet och chefen för utbildningsdepartementet

Genom beslut den 30 december 1997 förordnade chefen för utbildningsdepartementet undertecknad som särskild utredare i Utredningen för översyn av Centrala studiestödsnämnden (U1997:143).

Utredningens arbete skulle enligt direktiven bedrivas så att en första delrapport avlämnades den 1 mars 1998.

Utredningens delrapport överlämnas härmed.

Stockholm den 2 mars 1998

Britt-Marie Bystedt

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Enligt direktiven (1997:143) är utredningens uppgift att göra en översyn av Centrala Studiestödsnämndens (CSN) nuvarande organisation och resursbehov för administrationen av myndighetens samtliga verksamheter. Uppdraget skall slutföras före 1 november 1998.

En första delrapport skall lämnas senast den första mars. Den skall omfatta "ev förslag till omedelbara åtgärder som kan behövas för att säkerställa att CSN klarar höstterminen 1998 på ett tillfredsställande sätt". I detta sammanhang skall särskilt verksamheten inom kunskapslyftet och utbyggnaden av högskolan beaktas.

1.2 Tolkning och avgränsningar

Vi har haft relativt kort tid till förfogande för denna första delrapport. Vi har dock iakttagit en hel del problem och tendenser, som är ganska tydliga i sin framtoning. Vi ser rapporten som vår redovisning av en första probleminventering och förslagen måste även ses i detta perspektiv. Vissa av förslagen är inte nya för CSN utan har redan förts fram inom organisationen. Andra är våra egna och kan, som vi hoppas, utgöra utgångspunkt för fortsatta diskussioner inför de kommande förslagen i vårt slutbetänkande.

Vi har pga tidsbrist avgränsat oss till enbart verksamhetsgrenarna beviljning och återbetalning. Vi går alltså inte in på den tredje verksamhetsgrenen Hemutrustningslån för flyktingar och invandrare. Vi har inte heller hunnit sätta oss in i hanteringen av bidragen till utlandsstudier. Vi har i vårt arbete på detta stadium koncentrerat oss på att beskriva och analysera de några av de problem som varit mest påtagliga. Vi har strävat efter att göra rapporten kortfattad i denna första del.

Efter inledningen går vi i kap 2 in på en allmän beskrivning av CSN, dess problem och några tänkbara orsaker till dessa. I kaptiel 3 redogör vi för våra förslag.Vi avslutar kapitlet med att förtydliga vissa data och argument som ligger till grund för främst våra förslag om ökade resurser.

Vi redovisar vissa tabeller i en särskild bilaga.

2 CSN och dess problem

2.1 Allmän beskrivning

Statsmakterna har under 1980-talet strävat efter att öka samordningen av studiestödsadministrationen. CSN har blivit den myndighet som under 90-talet givits alltfler uppgifter inom området.

Vid sidan av stöden till högskolestudier i Sverige har stöden till utlandsstudier ökat kraftigt. Vidare hanterar CSN idag omfattande stöd inom vuxenutbildningen. Det gäller särskilt vuxenstudiestöd(SVUX), särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa(SVUXA), särskilt utbildningsbidrag(UBS) samt ytterligare 5-6 mindre bidrag inom vuxenstudie- stödet. CSN hanterar också studiehjälpen till gymnasiestuderande samt hemutrustningslån för flyktingar och andra utlänningar. Myndigheten har gjort sig känd som en mycket effektiv och "framåt" organisation. År 1991 blev den tom utsedd till en av de sk "Kronorna bland verken".

1989 infördes ett nytt studiemedelssystem med förändrade regelverk för studiestöden. Denna och andra förändringar, främst invandringen, arbetslösheten och den stora satsningen på utbildning inom både det utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska området har successivt lett till, nya stödformer, kraftiga volymökningar, ökad komplexitet i regelverk, beroende av andra organisationer, krav på information och rådgivning mm. Sammantaget har trycket på CSN blivit mångdubbelt större under en följd av år, samtidigt som ev tillkortakommanden får konsekvenser för stora grupper .

CSNs huvudstrategi för att möta ökade volymer och krav har varit att utnyttja modern teknologi för att automatisera handläggningsprocesserna så långt som möjligt. Detta har, enligt CSN, bidragit till en ökad produktivitet med ca 5% per år under en följd av år. Det har också medfört konsekvenser för organisationsutformning, ledning, kompetens, arbetsmiljö och relationer till de bidragssökande. CSN har utvecklats från liten till relativt stor organisation, från relativt enhetlig till komplex verksamhet. Genom automatiseringen och de stora volymerna har organisationen ändrat karaktär och alltmer fått drag av en "processindustri", vilket innebär att arbetsprocesserna blivit mer utifrån och uppifrån styrda, vilket också minskat personalens överblick och inflytande över sitt eget arbete.

En del av de problem, som finns inom CSN idag har likheter med processindustriers tidigare kända problem. Det faktum att CSN dock inte är en industri utan en statlig myndighet ger dock även helt andra typer av problem, som mer sammanhänger med den offentliga sektorns särdrag.

CSN har karakteriserats av en styrning som liknar det lilla familjeföretagets, där en stark och engagerad ledning varit med överallt. Ledningen har varit positiv till att successivt öka organisationens "marknad" och har på grund av sin moderna och förändringsorienterade profil och sin "duktighet" lyckats få mer och mer uppgifter till organisationen. I takt med att besparingskraven ökat i den offentliga sektorn under fr a 90-talet förefaller CSN dock ha hamnat i en situation av ständigt ökade förväntningar på prestationer till en allt lägre kostnad. Det finns dock indikationer på att CSN idag är en relativt effektiv organisation, jämfört med andra med liknande verksamhet. Den förefaller ha jämförelsevis lägre styckkostnader och kortare handläggningstider än dessa. Kompetensen hos personalen är genomgående hög när det gäller de komplexa regelverken inom det studiesociala området. Personalen har emellertid också fått anpassa sig till ständigt nya uppgifter, och förändringar i arbetssätt och organisation. I denna förändringsprocess har ledningen varit starkt engagerad och pådrivande, vilket också borgat för att det länge gått så bra som det gjort.

2.2 Vilka problem har CSN?

Vi väljer här att strukturera framställningen utifrån tre typer av problem:

-problem att uppfylla verksamhetsmålen
-problem med ekonomin
-problem inom organisationen

2.2.1 Verksamhetsmålen

CSN har idag betydande problem att klara sina mål. Problemen är störst när det gäller *tillgängligheten.* Men även *handläggningstiderna* är vid arbetstoppar alltför långa. Det gäller främst vissa typer av ärenden och det gäller främst vid vissa av CSN kontoren.

Det är alltför svårt att nå CSN per telefon eller via besök. Det är främst studerande som av någon orsak söker aktiv kontakt med CSN som är missnöjda. Majoriteten av studenter med studiemedel får sina

studiemedel i tid och regelbundet utan att några sådana kontakter behövs.

Hur ser då siffrorna ut för tillgänglighet och handläggningstider? CSN följer själv dagligen via sitt ledningssystem upp både tillgänglighet och handläggningstider på sina kontor. Vi väljer att illustrera problemen med några av dessa siffror.

Tillgängligheten

CSNs mål för tillgängligheten på telefon är, att 80% av samtalen skall besvaras. Antalet besvarade telefonsamtal som *inkommit* till telefonväxel för vart och ett av åren 1995, 1996, 1997 framgår av tabell 1 i bilagan. Tabellen visar på försämringar mellan de två senaste åren,, men genomsnittssiffrorna ser vid första anblick ändå inte särskilt alarmerande ut. Under sista halvåret 1997 besvarade man under sämsta vecka 74% av de samtal som *inkommit till växel*. Men siffran är alltså en genomsnittssiffra för samtliga kontor och variationerna mellan dessa är betydande. Det betyder att tillgängligheten på vissa kontor, främst de största är lägre.

Enligt nya siffror i CSNs årsredovisning för 1997 framgår att "av de samtal som totalt rings till myndigheten dvs inkl de som inte ens kommer fram till växel, har mellan 35 och 70% kunnat besvaras". *Av 1.4 milj påringningar 1997 har endast hälften besvarats*. En mätning den 28 januari i år visar t ex att endast 34% av telefonanropen till Stockholm besvaras av Stockholmskontoret en viss dag (28 jan -98).

Vad har CSN gjort för att lösa problemet? I början av 1997 beslutade CSNs ledning att nedprioritera telefontillgängligheten från 4 timmar till 2 timmar dagligen för att istället få tid att handlägga ärenden. Enligt CSN är snabbt handlagda ärenden en förutsättning för att minska telefonanropen. CSN har vidare sökt lösa problemet med telefontillgänglighet genom ett växelsystem (ACD), som automatiskt känner av belastning och fördelar telefonsamtal till de olika kontoren, så att väntetiderna ska minimeras. Vidare har ledningen betonat, att all tillgänglig personal på kontoren, och delvis även på huvudkontoret i Sundsvall måste sitta i telefon under de två timmar som är telefontid. CSN har slutligen för att öka tillgängligheten även utnyttjat möjligheten för de studerande att själva automatiskt via telefon, Internet och Datasvar få vissa typer av information och hjälp, tex om regler och blanketter, var ett bidrags- eller återbetalningsärende vid tillfället ligger, lånets storlek mm.

Detta har uppenbarligen inte varit tillräckligt för att lösa problemet, som istället hittills har fortsatt att utvecklas negativt.

Handläggningstiderna

CSNs mål är att minst 80% av ärendena skall behandlas inom tre veckor. Men volymerna har under senare år ökat kraftigt och ärendena blivit mer komplexa och bitvis arbetskraftskrävande. Ärendeutvecklingen under de två senaste åren framgår av tab 3. Den visar att ärendena ökat med drygt 172 000 till 1.15 miljoner. Volymutvecklingen fortsätter även under våren. Dessutom har nyligen beslutats om utökning av platser inom kunskapslyftet under juni- augusti i år, vilket kan komma att innebära ytterligare ökning av volymerna med kanske 40.000 ansökningar inkl ökning av studieintyg mm under sommarperioden.

Under höstterminen 1997 kunde endast 57% av ansökningarna om studiemedel behandlas inom denna tidsram. I början av första kvartalet i år var andelen 68%, vilket är något sämre än kvartalssiffrorna för motsvarande period förra året. Siffrorna är dock inte helt jämförbara pga att siffran för -98 inte omfattar hela kvartalet. Enligt senare mätningar gjorda av CSN, menar myndigheten dock, att man kan skönja en förbättring under 1998.

Därtill bör tilläggas, att handläggningstiderna för de olika typerna av vuxenstudiestöd (SVUX, SVUXA och UBS) av olika skäl är längre än handläggningstiderna för studiemedel. Det beror bl a på behov av kompletteringar av själva ansökan hos den sökande eller avsaknad av vissa uppgifter som tas in maskinellt från andra organisationer. Handläggningstidens längd och den nödvändiga arbetsinsatsen påverkas alltså inte enbart av CSN utan också i hög grad av aktörer och förhållanden, som CSN inte kan rå över. CSN har räknat fram att arbetsinsatsen för att hantera SVUX, SVUXA och UBS är tre gånger så stor och för utlandsärenden 5 gånger så stor som för studiemedel.

Andelen ärenden som klarats inom tre veckor i Stockholm(jan 98) var 69% för studiemedel och 10% för UBS. I Stockholm, Göteborg och Lund hade bara 17% och i Uppsala 36% av UBS-ärenden klarats av inom *en månad.*

Vid ett möte med ett 25-tal utbildningsanordnare inom kunskapslyftet i Stockholm framkom, att mer än hälften ansåg att studiemedelsfrågorna ledde till stora problem för de studerande och kunde negativt påverka deras möjligheter att koncentrera sig på studierna.

Vad har CSN gjort för att lösa problemet?

CSN har, som ovan nämnts, genomfört en kraftig automatisering av olika delar i handläggningsprocessen för stöd och återbetalning. Målet har varit att 80% av samtliga ärenden och moment skulle kunna hanteras automatiskt. Under 1997 har 20% av ärendena och hittills under -98 ca 25% kunnat hanteras helt maskinellt. Variationerna är dock stora mellan olika stöd. Automatiseringsgraden har överstigit 90% för ären-

den angående studiehjälp, återbetalning och anstånd. För studiemedel har man dock fortfarande bara 25% automatiseringsgrad. Vissa arbetsuppgifter i detta sammanahang har dock helt försvunnit pga av automatiken, t ex ankomstregistrering, arkivering, meritintyg och registrering från högskolor.

Vuxenstudiestöden har inte hittills kunnat automatiseras i samma omfattning. Det beror på att denna administration är mycket komplex och dessutom har utvecklats kraftigt de senaste åren. CSN arbetar nu med nya administrativa system inför 2000, som skall tas i drift i april 1999. Målet är, att automatiseringsgraden då skall ökas avsevärt också för dessa stöd. Fram till dess måste man räkna med en omfattande manuell handläggning.

Vidare har CSN fr o m maj 1997 inrättat sk supportstyrkor som specialiserats för enbart handläggning och som idag sitter vid 4 olika kontor (40 personer). Dessa handlägger ärenden från övriga kontor, som har särskilt stora balanser. Enligt CSN har dessa varit en framgång.

De likaledes tidigare nämnda utökade möjligheterna för studenter att själva söka information via dator och telefon ingår i strategin för att minska belastningen på handläggarna. Vidare har CSN sedan -78 ägnat en viss del av sitt arbete åt att utbilda och informera sk vidareinformatörer, som ingår i aktörskedjan - ofta närmare studenterna. Enligt CSN har man av ekonomiska skäl inte kunnat öka denna satsninbg, även om behovet under senare år varit mycket stort.

Trots dessa ansträngningar finns ännu inga klara tecken på att man nått någon avgörande förbättring i att nå de uppsatta målen. CSN anser att utvecklingen är på väg att vända. Utredningen har dock ännu inte sett några övertygande belägg för detta Det betyder inte att CSNs ovan refererade insatser varit meingslösa. Utan dem hade situationen säkert varit avsevärt värre än den är idag. Men vi vill ändå understryka, att vi anser att ytterligare och i vissa fall andra åtgärder är av nöden.

Ekonomiska problem

CSN har idag en ansträngd ekonomisk situation. Under delar av 80 talet och hela 90-talet har besparingskrav ställts på organisationen, vilket av CSN huvudsakligen mötts med ökad teknikanvändning och automatisering. Från och med 1995 har myndigheten inte längre kunnat hålla jämna steg mellan uppgiftsökningar *(nya stöd och volymer)* och att med hjälp av teknik och personalinsatser klara sin produktion på ett tillfredsställande sätt.

CSN har för 1998 tilldelats 253.9 Mkr i anslag för sin administration. Därutöver har 22 Mkr tilldelats i tilläggsbudget, varav 16 Mkr avser återbetalningsområdet och 6 Mkr beviljningsområdet. För 1998 disponerar CSN alltså 275.9 Mkr. Om man räknar bort 23 Mkr som CSN vid 1997 års slut utnyttjat i form av kredit på räntekontot, återstår 252.9 Mkr för 1998. Därtill disponerar CSN beräknade inkomster från avgifter på 147 Mkr. Detta blir sammanlagt 400 Mkr, vilket är i det närmaste oförändrad resursram jämfört med 1997. Med tanke på att volymerna kan beräknas öka ytterligare och med tanke på att man redan nu har uppenbara problem med handläggningstider och tillgänglighet, anser vi det vara en alltför kärv budget för organisationen.

Enligt CSNs egna beräkningar har volymtillväxten för ansökningar varit ca 1.5 milj mellan 1990 och 1997, medan medelsökningen har varit 144 Mkr. Detta betingar enligt CSN medel motsvarande 96 kr/ärende. Den verkliga ärendekostnaden är, enligt CSN, idag 219 Kr/ärende. CSN anser dock, att kostnaden vid fullgod kvalitet bör ligga på 240 Kr/ärende. Myndigheten begär följaktligen i sitt budgetunderlag till regeringen, att de utöver i budget anslagna medel, löpande skall få resursförstärkning relaterat till volymutvecklingen med 240 Kr/ärende.

Vi har inte haft möjlighet att till denna delrapport tillräckligt undersöka dessa siffror. Vår bedömning är ändå, att relationen mellan medelstilldelningen och de ökade volymerna i detta fall förutsatt en produktivitetsökning som i längden kan medföra problem, dels för personalens arbetsförhållanden, dels också för kvaliteten i CSNs produktion.

En genomgång av CSNs anslagsframställningar, internbudgetar, och strategi- och ledningsdokument visar, att osäkerheten om den ekonomiska basen under en följd av år varit så stor, att man kontinuerligt fört fram nya strategier för att öka produktiviteten ytterligare och att man förberett för ytterligare besparingsåtgärder.

CSN har överbudgeterat 1998 med ca 90 Mkr. Detta har man, enligt egen uppgift, gjort för att kunna förbättra handläggningstiderna med hjälp av insatser från supportstyrkor och vissa ytterligare tillskott av tjänster och för att klara kostnader för utveckling och anpassning av datarutiner. Enligt CSN har en dialog förts mellan myndigheten och departementet som tolkats som löften om resursförstärkning under 1998.

CSN menar, att myndigheten, om den inte får begärda 90 Mkr, kommer att tvingas att dra ner på handläggningsresurser, något som får svåra konsekvenser, eftersom situationen redan nu är ansträngd. Det andra alternativet skulle vara, att dra ner på resurserna för IT. CSN menar att det är omöjligt att prioritera ner denna del. En nedprioritering skulle inte bara påverka den framtida beviljningen utan skulle också

kunna få svåra konsekvenser för administrationen av återbetalning av studiestöd framöver. CSN förvaltar nu en fordran på 104 miljarder.

Det är uppenbart att CSNs avancerade datorsystem för hantering av olika led i ärendekedjan, samt det nya ledningsinformationssystemet, har inneburit stora investeringar hittills. Under 1997 har 50 Mkr lagts ner i utvecklingsarbete. Ändå återstår olika typer av nödvändiga anpassningar, inte minst för att klara år 2000. CSN avser att parallellt med denna anpassning vidareutveckla funktionaliteten inom vissa verksamhetsområden, främst gällande vuxenstudiestödet och återbetalningen.

Vi anser, att IT-systemens funktionalitet, pga av de stora volymer ärenden som ska hanteras, har avgörande betydelse för personalens arbetssituation, för ärendebalanser och för handläggningsgstider. Den ökning av resurser, som CSN begärt för detta ändamål, verkar i detta perspektiv motiverade.

När det gäller begärda extraresurser på tjänstesidan, anser vi att det inte finns anledning att tro, att organisationen skulle kunna hålla ens nuvarande nivå på handläggningen, om inte åtminstone de extratjänster som inrättats under 1997 får behållas. Våra erfarenheter från besök på tre lokalkontor tyder snarare på att personalen nu är mycket hårt ansträngd och att ett nytillskott är nödvändigt, om inte produktiviteten på sikt skall minska. Den nuvarande relationen mellan insatser i personal och insatser i teknik är alltså inte självklar. För att kunna utnyttja tekniken optimalt, kan det hända att andelen personal måste öka. Behovet av ökning av personalen hänger således samman dels med volymökningar och ökad komplexitet mm men också med människa/teknikrelationen.

CSNs ekonomiska bekymmer hänger vidare samman med nuvarande finansieringsmodell för återbetalningsverksamheten. Denna verksamhet finansieras genom inkomster från avgifter. Pga arbetslöshet och fortsatta studier har andelen återbetalningar minskat och därmed också CSNs prognosticerade inkomster. CSN begärde att få öka nivån på expeditionsavgifterna från 72 till 88 Kr senast inför 1997. Det accepterades dock inte av regeringskansliet. Den senaste höjningen av avgifterna gjordes 1991.

CSN har vidare fått extra resurser om 23 Mkr i början av 1997 och 16 Mkr i slutet av 1997 (som avser 1998) för att täcka underskott i denna del. Dessa ökningar täcker dock inte de kostnadsökningar, som uppkommit senare.

CSN har därutöver begärt, att tillsammans med departementet få utreda möjligheten att övergå till s k prestationsbudgetering. Det är uppenbart, att nuvarande budgetprincip har betydande nackdelar. Inte minst det faktum, att avgifter behöver höjas för samtliga låntagare pga av att vissa låntagare inte betalar in sina avgifter.

Obetalda administrativa avgifter uppgick 31/12 -97 till 195 Mkr, varav 30 % debiterats under -97 och återstoden härrör från tidigare år. Låneramen för CSN har successivt höjts och är för 1997 40 Mkr varav 13.4 utnyttjats. Den beviljade kontokrediten var 1997 26.6 Mkr varav 22.3 utnyttjades.

Sammantaget tyder alltså ett antal indikationer på, att CSNs ekonomiska situation är på väg att försämras och knappast utan tillskott kan ge utrymme för de förstärkningar och insatser som är av nöden, för att CSN skall uppnå sina servicemål på ett bättre sätt i höst än man gjort under 1997.

Problem inom organisationen

De kraftigt ökade volymerna och den utökade floran av stöd har mötts med en mycket *måttlig ökning av personal*. Pressen på personalen har successivt ökat, men accentuerats särskilt efter införandet av kunskapslyftet i år. Den starka automatiseringen av processer har också ändrat arbetssättet radikalt. Bundenheten till datorn är nu mycket stor. I praktiken kan man inte arbeta med ett ärende utan dator. Enligt uppgift sitter många handläggare hela dagen vid datorn.

Pressen på personalen har traditionellt varit högst vid terminsstarter i början av höst och vår. Efter införandet av vuxenstudiestöden har denna bild förändrats och arbetsttopparna blivit fler under året. Arbetsinsatsen för de nya vuxenstudieärendena är dessutom mycket större än för studiemedlen, vilket gör att dessa ärenden ligger kvar längre och påverkar de tidigare arbetstopparna så att de blir ännu mer accentuerade. Man har då både obehandlade "vux-ärenden" och nya studiemedelsärenden.

Samtidigt som kraven på att handlägga så mycket som möjligt binder personalen vid datorn hela dagen, ställs också krav på dem från konkurrerande verksamheter på. Alla måste t ex svara ett par timmar i telefonen under telefontid. Eftersom de som ringer i allmänhet fått vänta mycket länge eller kommer fram efter att ha prövat flera gånger, är de ofta mycket irriterade när de når CSNs tjänstemän. Kontakter med studenter ger å andra sidan ofta bilden av "otrevliga CSN-tjänstemän". Det förefaller vara en ond cirkel. CSN har låtit göra kundundersökningar, senast hösten 1997. Dessa har dock inte visat speciellt negativa siffror. Vi tror dock, att en mätning idag skulle ge en betydligt mer negativ bild.

En annan aktivitet, som konkurrerar med handläggandet, är information till vidareinformatörer på komvux, högskolor, a-kassor m fl ställen .

Ett ytterligare problem är, att beroendet av andra aktörer för information har ökat och att ärenden ofta kan stoppas upp pga av informationsbrister mm från dessa aktörer. CSN får ändå skulden även för dessa förseningar, vilket uppfattas som orättvist.

Vi tycker oss hittills ha sett bl a följande symptom på problem inom organisationen:

- stort övertidsuttag
- utmattning hos personalen
- allt mindre inflytande över det egna arbetet
- bristande möjlighet till kompetensutveckling
- minskande arbetsmotivation
- ökad andel arbetsskador
- minskad legitimitet hos ledningen
- oklar ledningsstruktur
- många byten påmellanchefsnivå

Dessa indikationer härrör dels ur våra egna iakttagelser dels ur dokument som visats oss.

Det förefaller som om CSN varit en organisation, där personalen känt både engagemang och lojalitet för sitt arbete. Mycket tyder på att de två senaste åren delvis har förändrat denna bild - åtminstone på vissa kontor. Vi tror att detta är mycket allvarligt och kan innebära att många inte kommer att orka klara sitt arbete på ett tillfredsställande sätt om inget radikalt förändras. Risken för "utslagning" och arbetsskador ökar och det medför förutom personliga tragedier en stor risk för störningar och minskad produktivitet.

2.3 Varför har CSN dessa problem

Vi vill redan på detta tidiga stadium i utredningen föra fram våra intryck, för att på det sättet möjliggöra en mer öppen och konstruktiv diskussion i vårt fortsatta arbete.

Vi tror att CSN problem problem idag kan förklaras utifrån en kombination av följande faktorer:

a)Yttre orsaker

- ändrade och kraftigt utökade uppgifter, som inte motsvaras av en realistisk förstärkning av organisationen. Vi avser här främst nya typer av studiestöd som medfört kraftigt utökade volymer .
- svårartade planeringförutsättningar pga av plötsliga och sena *regeländringar. När regeländringarna beslutas av statsmakterna förutsätts en genomförandetid inom CSN på ibland endast någon månad för sjösättning av stora bidragssystem. Vidare har det varit omöjligt att förutse på vilka orter de stora ökningarna i kunskapslyftet skulle komma,, eftersom platsantalet är betingat av ansökningar.*
- ekonomisk styrning delvis via avgifter, vilket bidragit till en osäker resursbas
- mer arbetskrävande bidragssökandegrupper än tidigare
- ett ökat beroende av andra aktörer som skall bidra med information till CSN. Detta bidrar i många fall till att uppgifter måste kompletteras och att handläggningstiderna förlängs, utan att CSN kan påverka det.

b) CSN-ledningens strategi och styrning

Vi har tolkat det så, att ledningens strategi varit att successivt "utöka reviret" och med teknikens hjälp ligga i "täten" när det gäller IT-baserad administrativ utveckling för att därigenom klara de utökade uppgifterna. Att med teknikens hjälp hantera stora mängder data, har i detta fall medfört, att arbetet alltmer fått processindustrikaraktär. I detta nya sammanhang kan ledningen ha

- felbedömt ärendenas karaktär och möjligheten att på kort sikt kunna utnyttja tekniken för att hantera dem
- underskattat den tid och den kostnad som krävs för att anpassa tekniken till de komplicerade nya regel- och ärendesystemen
- underskattat de kostnader som kombinationen av utvecklat IT-system och fortsatt omfattande manuellt arbete betingar
- underskattat de organisatoriska problem, som hänger samman med människa/maskinrelationen i arbetet och svårigheten i att gå över från ett mer traditionellt "hantverksbetonat" arbete till ett "löpandeband-system"
- underskattat den tid (och kostnad), som krävs för kompetens- utveckling av personalen för att den skall kunna utnyttja IT-systemen optimalt.

CSNs ledning har inte heller tillräckligt väl lyckats anpassa sin ledarstil till det faktum att organisationen blivit större och komplexare. Den engagerade ledaren som går in och styr och ställer överallt fungerar inte i den nya och komplexare organisation som man tvingats skapa. Det förefaller som om organisationen idag inifrån uppfattas som "toppstyrd" och att ansvarsfördelningen är oklar

c) CSNs organisation och personal

- Personalens arbetsuppgifter har ändrat karaktär och har pga av det uppskruvade tempot och den starka bundenheten till maskin upplevts som allt sämre
- Personalens lojalitet har börjat minska i takt med att man upplever att arbetet successivt försämras, trots löften om motsatsen
- Ledningens trovärdighet och legitimitet har börjat ifrågasättas. Detta, eftersom ledningen inte lyckas skaffa resurser till organisationen trots att arbetet blir allt värre och resultaten sämre. "Ledningen säljer sig för billigt utåt".

d) CSNs trovärdighet utåt har minskat

- CSN har under en följd av år framhävt sin duktighet och sin förmåga att klara nya uppgifter genom ständigt förbättrade produktivitetssiffror. Satsningen på ny teknik har utlovats lösa de flesta problem.
- CSNs anslagsframställningar och budgetunderlag beskriver visserligen under senare år, att organisationen har olika typer av problem och att dessa riskerar att förvärras, om inte resurserna ökas. Men samma dokument andas ändå en "vi ska nog klara det bara vi får åtminstone lite mer resurser" -anda. Man har haft en tendens, att ständigt utåt anlägga en optimistisk ton. När CSN sedan ständigt återkommer med nya resurskrav, trots att de fått vissa (men ej begärda eller realistiska) resurstillskott, då minskar CSNs trovärdighet hos regering och riksdag. Den försvagas ytterligare då man kan konstatera att CSNs service till de bidragssökande blir allt sämre,

Sammanfattningsvis beror CSNs problem i första hand på yttre förändringar, som medfört mycket svåra planeringsförutsättningar i kombination med en successivt urholkad ekonomisk bas. Ledningens strategier för att möta denna svåra situation har medfört radikala förändringar av organisationen och dess arbetssätt. Dessa förändringar, har i sin tur medfört nya problem, som ledningen inte fullt ut mäktat lösa och som lett till att personalen idag är alltför hårt pressad och att deras lojalitet börjar svikta. Att CSN, trots

de svåra planeringsförutsättningarna och trots att myndigheten inte fått de resurser den begärt, ändå under en följd av år ständigt kunnat visa på ökad produktivitet har inte givit statsmakterna någon anledning att förutsätta att det inte går att fortsätta denna trend. Resultatet har, enligt vår uppfattning blivit en ohållbar situation, pga av att kvaliteten i verksamheten urholkats och pga att personalens arbetssituation påverkats mycket negativt.

2.4 Vilka förutsättningar har CSN att med nuvarande resurser klara hösten på ett tillfredsställande sätt?

Vi utgår från att bl a följande förhållanden bör vägas in vid en bedömning av CSNs möjligheter att dels klara hösten, dels den topp som kan antas inträda i maj-juli pga utökningen av utbildningsbidraget, dels den ökade frekvensen sommarstudier.

- CSN har under de senaste åren, trots stora ansträngningar, haft allt större svårigheter att klara handläggningstider och tillgänglighet
- Sökandetrycket till CSN från både högskolestuderande och studerande inom kunskapslyftet kommer att öka ytterligare något under kommande höst.
- CSN har för närvarande ett mycket ansträngt ekonomiskt läge, med finansiella underskott och utnyttjande av anslagskredit. Om inga nya resurser tillförs måste troligen delar av personalen varslas och kontor läggas ner. Det ekonomiska utrymmet att vidta även smärre åtgärder blir i det närmaste obefintligt.
- Personalen har under en längre tid utnyttjats mycket hårt, har upplevt kontinuerliga försämringar i sin arbetssituation, och är trött-körd. Risken är stor för omfattande sjukskrivningar, arbetsskador och personalflykt. Den bitvis höga omsättningen av chefer pekar i samma riktning.
- Ytterligare utveckling av tekniken kan göra att man blir något effektivare, men endast marginella förbättringar kan förväntas i det korta perspektivet.
- Med nuvarande resurser och personalram finns bara marginella möjligheter att arbeta "förebyggande", utbilda/informera övriga berörda aktörer (t ex skolor, kassor, arbetsmarknadsmyndigheter m fl) för att därigenom minska behovet av information/hjälp från CSN.
- De bakomliggande problemen med delvis parallella och krångliga regelsystem kommer att kvarstå under hösten.

Sammanfattningsvis talar detta för att CSN, utan en resursökning, inte kommer att kunna klara höstterminen 1998 på ett bättre sätt än vad man klarat hösten 1997 och våren 1998. Snarare tvärtom! Det finns vidare uppenbara risker för, att ett CSN som är underdimensionerat i förhållande till sina uppgifter, riskerar att minska de möjliga framgångarna i den nuvarande satsningen på Kunskapslyftet.

3 Förslag

För att lösa de problem som skisserats i det föregående föreslår vi att följande åtgärder vidtas. Huvuddelen av förslagen syftar till att på kort sikt lösa de nuvarande problemen. Vi föreslår också redan nu vissa åtgärder för att komma fram till mer långsiktiga lösningar. Våra mer slutgiltiga förslag måste dock anstå tills vi hunnit göra en utökad och fördjupad genomgång och analys av organisationen och dess problem. Detta redovisar vi i vårt betänkande i oktober.

3.1 På kort sikt

3.1.1 Förslag riktade till regeringen:

1. Tillför CSN för 1998 ytterligare resurser motsvarande ca 120 Mkr

a) för att täcka redan intecknade medel (som CSN underhand haft kontakter med regeringen om)

- **Mkr** för supportstyrka om 40 personer + 10 ytterligare tjänster på kontoren + ökade utgifter i samband med volymökningar, som inte finansierats. Utan dessa insatser hade servicen varit betydligt sämre än den är idag.
- **Mkr** i engångsbelopp för anpassning av IT-systemen och för att samtidigt ge systemen ökad funktionalitet,

b) För att förstärka resursbasen och därigenom **förbättra** service och handläggningstider samt personalens arbetsförhållanden:

- **Mkr** för utökning av personal vid de största kontoren. Situationen vid dessa kontor är idag så pressad att den handläggande personalen måste utökas
- **Mkr** för utökning av personal med specialuppgift att utveckla ett vidareinformatörssystem och arbeta med detta system .Det är viktigt att personal kan utbildas och avdelas för ordentliga insat-

ser på detta område för att därigenom på sikt minska ärendemängden och olika typer förfrågningar till CSN.
- **Mkr** för utökning av personal som kan vara placerad på högskolor vid terminsstarter, till ökad telefonservice, samt för inrättande av särskilda telefon/informationskiosker vid högskolor eller i anslutning till andra utbildningsanordnare.

Dessa resurser bör i huvudsak även ingå i basen för 1999, såvida inte beslut fattas om att delar av nuvarande verksamhet ska lyftas över till annan organisation. Det är vår bedömning, att CSN inte bara behöver kunna finansiera den nuvarande personalramen utan också behöver en utökning av denna för att kunna öka kvaliteten i förhållande till de studerande.

2. Anslagsfinansiera återbetalningsverksamheten (istället för nuvarande avgiftsfinansiering)

För istället kontinuerligt över inkomsterna från avgifterna till konto i Riksgälden. Kontot skall inte kunna utnyttjas av CSN.

Pga den ökade arbetslösheten och de ökade studietiderna är det idag och troligen för överskådlig tid framöver svårt för CSN att få in de beräknade avgifterna i samband med återbetalningar.Sannolikheten för underskott är alltså stora även i framtiden. Detta leder till att CSN ånyo kommer att tvingas begära kompensation hos regeringen. En anslagsfinansiering verkar därför fördelaktig, eventuellt i kombination med någon form av incitament för att CSN skall vara så effektivt som möjligt i sina ansträngningar att få in återbetalningar.

3. Inför någon form av prestationsbudgetering för CSN, så att myndigheten, vid större och oväntade volymökningar, kan påräkna också en ökning av resurserna. Nuvarande system medför ryckighet och svårigheter att planera och dimensionera verksamheten.

4. Verka för snabba förändringar/förenklingar av vissa lagar/regler som är särskilt ärende- och arbetsökande, t ex följande:

- minska inrapporteringskraven i form av studieintygen för vuxenstuderande. Dessa .är idag orimligt arbetsbelastande i alla led. Kraven borde kunna göras mer lika dem som gäller för högskolestuderande.
- anpassa vuxenstudiestöden till de flexiblare termins- och poängindelningar som är nödvändiga för att kunna arbeta på nya sätt med nya studerandegrupper. Nuvarande inrapporteringskrav och regler

för terminer och poäng motverkar de innovativa undervisningsmetoder, t ex problembaserad inlärning och projekt- och distansarbete som förutsätts i Kunskapslyftet.

- Ändra reglerna om tillåten arbetsinkomst vid sidan av högskolestudier (med bibehållen full ersättning), så att det tillåtna beloppet höjs. Nuvarande regler ökar antalet ärenden och leder till olika typer av manipulationer med arbetsgivare mm . De motverkar också de studerandes kontakter med arbetslivet samtidigt som de knappast bidrar till någon ökad rättvisa
- Undersök möjligheten att ändra utbetalningsdatum för studenternas studiemedel från den sista i månaden till den 25:e. Nuvarande utbetalningsdatum medför att studenterna får onödiga problem med att betala sina räkningar, som för studenter, liksom för övriga svenska medborgare, normalt skall betalas före den sista dagen i månaden.

3.1.2 Förslag riktade till CSN

1. Effektivisera arbetet inom organisationen genom följande åtgärder

- Ändra och förtydliga fördelningen av ansvar och befogenheter i organisationen-

  - ge verksledningen huvudsakligen strategiska och uppföljande uppgifter
  - öka regionernas självständighet och beslutskompetens genom att ge cheferna för regionkontoren ökade befogenheter och fullt operativt ansvar inom sina områden.

- Utvidga de lokala sambanden mellan kontoren och kunderna i samma region och anpassa kontorens storlek bättre till det lokala kundunderlaget. Möjligheten att koppla in andra kontors resurser vid högbelastning bör tillgripas i andra hand.
- Inled ett arbete mot ökad organisatorisk uppdelning och specialisering av arbetsuppgifter. Detta främst för att förbättra personalens möjligheter att hantera och få överblick över sitt arbete. Det skulle också kunna medföra förbättringar ur de studerandes perspektiv och för ledningens möjligheter att på ett realistiskt sätt värdera och prognosticera nödvändiga resursinsatser för de olika delarna av bidragshanterirngen.
- Öka personalens inflytande och motivation

- utarbeta ett förbättrat incitamentssystem för kontorens personal. Överväg en ökad lönespridning och särskild bonus för vissa typer av uppgifter.
- organisera om arbetet så att personalens inflytande över det egna arbetet ökar och så att varje persons arbetsinsats blir mer synlig
  skapa utökat utrymme för personalutbildning, främst vad gäller användningen av nuvarande tekniska supportsystem, men även "kundservice" och stresshantering.
  utveckla tydligare karriärvägar kopplade till kompetenskrav och belöningssystem
- begränsa övertidsarbetet och använd istället i ökad utsträckning tillfälligt anställd personal

- Överväg möjligheten att med de fackliga organisationerna förhandla fram ett tvåskiftssystem, som kunde tillämpas vid tidpunkter för toppbelastningar.
- Vidta omedelbara åtgärder för att hitta alternativa lösningar för personal som skadats i arbetet eller av annat skäl inte fungerar.

2. Minska arbetsvolymen genom olika åtgärder

För att minska mängden samtal och förfrågningar till CSN bör man :

- Förbättra informationsmaterialet till de studerande. Öka även möjligheterna att få information på automatisk väg via Datasvar och kod och med hjälp av informationskiosker(som ev kunde placeras i anslutning till större utbildningsanordnare). Inför 020-nummer för Datasvar istället för nuvarande 08-nummer.
- Förtydliga info till studerande om att i första hand **inte** ringa till CSN utan istället anlita sin utbildningsanordnare för info och rådgivning.
- Öka och förbättra informationsmaterialet till vidareinformatörer. Öka utbildningen av dem och förbättra kontaktvägarna.
- Bilda en arbetsgrupp, som (delvis tillsammans med repr för berörda externa aktörer) får i uppgift att snarast utarbeta förslag till förenklingar vad gäller

  - hanteringen av studieintygen
  - CSNs egna regler, bedömningar och kontroller

- Arbetsgruppen bör också tillsammans med andra berörda organisationer, tex utbildningsanordnare, studentorganisationer och a-kassor diskutera möjligheten att överföra ansvaret för vissa delar i den nu-

varande ärendehanteringsprocessen till andra aktörer i syfte att snabba upp och förenkla nuvarande processer och minska trycket på CSN.

3.2 Förslag i ett något längre perspektiv

Vi föreslår att repr för CSNs ledning och personal tillsammans med oss i utredningen inleder en diskussion om för- och nackdelar i några alternativa organisationsförslag t ex

- en uppdelning av organisationen i två, alternativt tre, divisioner utgående från "kund", tex i en div för högskolestuderande, en div för gymnasiestuderande (studiehjälp och de olika vuxenstudiestöden) och en för utlandsstuderande.
- En uppdelning av organisationen i divisionerna återbetalning resp. beviljning
- En överföring av delar av nuvarande verksamhet/uppgifter till annan organisation (detta förslag bör diskuteras med berörda organisationer).

3.3 Kommentar

Vi har, innan vi kommit fram till dessa förslag, också övervägt möjligheten att redan till hösten föra över viktiga delar av CSNs nuvarande verksamhet till annan aktör. Vi har därför redan nu haft viss kontakt med sådana aktörer.

På grundval av dessa kontakter, gör vi bedömningen, att det finns en öppenhet för att diskutera överföringen av vissa delar av CSNs nuvarande uppgifter hos åtminstone ett par av dessa aktörer. Det finns dock idag, enligt vår uppfattning, inga förutsättningar att göra några större sådana förändringar redan till hösten, utan risk för att systemet ytterligare förvärras för studenterna i höst.

Vi anser att en överföring för att vara meningsfull:

- måste ha goda förutsättningar att bli bättre än nuvarande, utan att kosta mer pengar
- måste väga in de investeringar i teknik för att automatisera processer, som CSN redan gjort och som vid en överföring riskerar att åtminstone delvis gå förlorade. Detsamma gäller investering i kunskap och kompetens hos personalen

- måste bygga på ett gediget underlag och på en realistisk genomgång av problem som måste lösas vid ev förändringar. Lösningen bör inte heller ge upphov till nya eller andra problem i de organisationer som "tar över" och som också riskerar att underskatta kostnaderna för en överföring.
- måste ta i beaktande att Kunskapslyftet inte är planerat att fungera längre än till ca 2002.

De förslag som vi lämnat ovan bygger således på tanken, att det i ett kort perspektiv är för riskfyllt att göra några sådana förändringar och att det är bättre att förbättra CSNs egna förutsättningar att lösa problemen.

De bygger vidare på ett antagande, att CSN inte har några förutsättningar att klara hösten utan ytterligare försämringar i service, om organisationen inte får den förstärkning av sin resursbas, som vi föreslagit ovan.

Å andra sidan menar vi, att man vid bedömningen av en organisations utrymme för ytterligare produktivitetsökningar, måste ta hänsyn till organisationens produktivitetsutveckling i ett ganska långt perspektiv bakåt. CSN har varit skickligt i att öka sin produktivitet under en följd av år. Någonstans riskerar en ytterligare press på ökad produktivitet att bli kontraproduktiv, om man inte noga tar hänsyn till vad den innebär för personalens arbetsförhållanden och för verksamhetens kvalitet i förhållande till "kunderna".

Mot denna bakgrund har vi alltså ovan förslagit
– dels resursförstärkningar
– dels att CSN överväger olika typer av åtgärder för att förbättra organisationens sätt att fungera

– dels att CSN, tillsammans med andra aktörer och med oss i utredningen, fortsätter att diskutera och utreda för- och nackdelar hos ev mer radikala lösningar

3.3.1 Att tillföra CSN ytterligare resurser?

Mellan 1990 och fram till idag har antalet ärenden inom CSN ökat med 1.5 miljoner, vilket innebär, att CSN nu årligen hanterar drygt 100% fler ärenden än 1990. Resursökningen har under samma period varit 144 Mkr, vilket realt innebär ett resurstillskott med 96 Kr per ärende, vilket enligt CSN understiger den verkliga ärendekostnaden 1997 med

123 kronor. Den verkliga kostnaden är som vi tidigare nämnt, enligt CSN 219 Kr.

Den genomsnittliga ärendekostnaden påverkas också av vilken andel olika typer av ärenden har av den totala ärendemängden. Vissa ärendetyper är mer arbetskrävande än andra och under senare år har denna andel av totalen ökat. Exempelvis är ärenden gällande särskilt utbildningsbidrag (UBS) mer resurskrävande än studiemedelsärenden.

Givet de resurser som CSN fått i resurstillskott och givet den beräknade ärendemängden och den verkliga ärendekostnaden är det uppenbart, att en produktivitetsökning i samma storlek som tidigare inte är möjlig för att frigöra tillräckliga resurser.

Att man klarar produktionen, genom ökad produktivitet istället för med resursökningar är i och för sig i sin ordning. Frågan är snarare, hur långt man kan driva en produktivitetsökning i det långa loppet? Vi har i det föregående fört ett resonemang, där vi ifrågasätter möjligheten att kontinuerligt under lång tid öka produktiviteten i samma eller ökande takt utan att det får negativ påverkan på personal och kvalitet. Vi anser att vi redan nu fått indikationer på att personalen inom vissa delar av CSN är för hårt pressad.

Vi drar av detta slutsatsen, att man för närvarande troligen inte kan räkna med att öka *effektiviteten* mer än ytterst marginellt genom att öka produktiviteten. Den ökning man kan förvänta sig är den, som hänger samman med att de IT-baserade systemen kan klara en större andel ärenden än idag. Det förutsätter i sin tur betydande insatser även på IT-sidan. Vi tycker oss ha sett tecken på viss överdriven teknikoptimism i organisationen. CSN har, som vi tidigare nämnt, målet att 80% av samtliga ärenden skall klaras automatiskt. Som vi, även tidigare nämnt, har man nått denna andel bara inom vissa ärendetyper, medan andra, te x vuxenstudiestöden, endast delvis är automatiserade.

CSN har idag drygt 600 anställda. Vi kan ställa frågan, hur mycket en person genomsnittligt orkar handlägga under en dag? Några av CSNs siffror som belyser ärendemängden per person under en hårt belastad vecka visar, att CSN under den mest belastade veckan 1997 hade 118060 ärenden "på lager" (exklusive studiehjälpsärenden). Vi kan vidare anta, att av CSNs drygt 600 anställda kan 400 syssla med handläggning under en vecka. Det skulle innebära ca 295 ärenden per person i veckan.. Eftersom två timmar per dag går åt till telefonsvar, återstår 6 timmar att handlägga. Det innebär mellan 9 och 10 ärenden per timme i genomsnitt. I verkligheten blir man tydligen väldigt ofta störd av frågor mm som gör, att man inte kan arbeta ostört. Dessutom är vissa ärenden mycket arbetskrävande jämfört med andra.

Vad innebär då automatiseringen för denna ärende-handläggningsstatistik? En stor del av ärendena handläggs ju utan att

någon handläggare behöver engageras. Andelen som återstår för manuell handläggning blir då lägre än de siffror vi antagit ovan.

Vi kan inte på detta stadium bringa någon riktig klarhet i hur den verkliga belastningen ser ut på personalen och hur möjligheterna ser ut att klara den under längre perioder. De siffror som finns om övertidsuttag och den statistik som finns över sjukfrånvaro och anmälda arbetsskador på vissa kontor, tyder dock på att belastningen åtminstone på dessa ställen varit alltför hård. Vi förordar därför att man tillför ytterligare resurser enligt förslaget i tidigare avsnitt.

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

1. Omstruktureringar och beskattning. Fi.
2. Tänder hela livet
   – nytt ersättningssystem för vuxentandvård. S.
3. Välfärdens genusansikte. A.
4. Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. A.
5. Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. A.
6. Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. A.
7. Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. Fi
8. Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. S.
9. Integritet – Effektivitet – Skattebrott. Fi.
10. Campus för konst. U.
11. Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. U.
12. Självdeklaration och kontrolluppgifter – förenklade förfaranden. Fi.
13. Säkrare kemikaliehantering. Fö
14. E-pengar – näringsrättsliga frågor. Fi.
15. Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. M.
16. När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. S.
17. Samordning av digital marksänd TV. Ku.
18. En gräns – en myndighet? Fi.
19. IT och regional utveckling.
    120 exempel från Sveriges län. K.
20. IT-kommisionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. K.
21. Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. K.
22. Försäkringsgaranti.
    Ett garantisystem för försäkringsersättningar. Fi.
23. Staten och exportfinansieringen. N.
24. Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv. Översyn av fiskeriadministrationen m.m. Jo.
25. Tre städer. En storstadspolitik för hela landet. + 4 st bilagor. S.
26. Från hembränt till Mariakliniken.
    – fakta om ungdomar och svartsprit. S.
27. Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. Fi.
28. Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. S.
29. 1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. UD.
30. Utlandsstyrkan. Fö.
31. Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. S.
32. Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. S.
33. Historia, ekonomi och forskning.
    Fem rapporter om idrott. In.
34. Företagare med restarbetsförmåga. S.
35. Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. M.
36. Identifiering och identitet i digitala miljöer
    – Referat från en hearing den 12 november 1997. IT-kommissionens rapport 4/98. K.
37. Den framtida arbetsskadeförsäkringen. S.
38. Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. S.
39. Det finsk–svenska gränsälvssamarbetet. M.
40. BROTTSOFFER.
    Vad har gjorts? Vad bör göras? Ju.
41. Läkemedelsinformation för alla. S.
42. Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. Fö.
43. Hur skall Sverige må bättre?
    – första steget mot nationella folkhälsomål. S.
44. En samlad vapenlagstiftning. Ju.
45. Sotning i framtiden. Fö.
46. Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. Ju.
47. Bulvaner och annat. Ju.
48. Kontrollerad och ifrågasatt?
    – intervjuer med personer med funktionshinder. S.
49. Konsekvenser av att taxfreeförsäljningen avvecklas inom EU. K.
50. De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. S.
51. Vuxenutbildning och livslångt lärande.
    Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. U.
52. Utstationering av arbetstagare. A.
53. Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. N.
54. Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt för mindre företag. Ett rådslag anordnat av IT-kommissionen på uppdrag av Kommunikationsdepartementet, Närings- och handelsdepartementet och Industriförbundet.
    Rotundan, Rosenbad 1997-11-18.K.
55. Demokratins räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. SB.

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

56. Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. Fi
57. DUKOM Distansutbildningskommittén. Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. U.
58. IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarier. IT-kommissionens rapport 6/98. K.
59. Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda. Fö.
60. Kring Hallandsåsen. M.
61. Livsmedelstillsyn i Sverige. Jo.
62. Kampanj med kunskaper och känslor. Om kärnavfallsomröstningen i Malå kommun 1997. M.
63. En god affär i Motala.Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik. Demokratiutredningens skriftserie. SB.
64. Bättre och mer tillgänglig information. Småföretagsdelegationens rapport 2. N.
65. Nya tider, nya förutsättningar... IT-kommissionens rapport 8/98. K.
66. FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan. U.
67. Socialavgiftslagen. S.
68. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. M.
69. Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. U.
70. Skolan, IT och det livslånga lärandet. Hearing anordnad av Utbildningsdepartementet och IT-kommissionen, Rosenbad 1997-12-04, IT-kommmissionens rapport 7/98. K.
71. Den kommunala revisionen - ett demokratiskt kontrollinstrument. In.
72. Kommunala finansförbund. Fi.
73. Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl. In.
74. Styrningen av polisen. Ju.
75. Djurförsök. Jo.
76. Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer. In.
77. Kompetens i småföretag. Småföretagsdelegation ens rapport 3. N.
78. Regelförenkling för framtiden. Småföretagsdelegationens rapport 4. N.
79. IT och regional utveckling. erfarenheter från tre hearingar under mars 1998. IT-kommmissionens rapport 9/98. K.
80. Bostadsrättsregister.Ju.
81. Användningen av vissa statsflygplan, m.m. SB.
82. Försäkringsföreningar–ett reformerat regelsystem Fi.
83. DUKOM Distansutbildningskommittén. På distans utbildning, undervisning och lärande. Kostnadseffektiv distansutbildning. U.
84. DUKOM Distansutbildningskommittén. Flexibel utbildning på distans. U.
85. Att rösta med händerna. Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz. SB.
86. Utvecklingssamarbete på rättsområdet. Österuropa. Ju.
87. Premiepensionsmyndigheten. Fi.
88. Domaren och Beredningsorganisationen - utbildning och arbetsfördelning. Ju.
89. Greppet – att vända en regions utveckling. Rapport från Söderhamnskommittén. N.
90. Steget före. Nedslag i det lokala brottsförebyggande arbetet. Ju.
91. Nya grepp – kommunal förnyelse och kompetensutveckling. In.
92. Goda idéer om småföretag och samverkan. Småföretagsdelegationens rapport 5. N.
93. Kapitalförsörjning till småföretag. Småföretagsdelegationens rapport 6. N.
94. Förslagskatalog. Småföretagsdelegationens rapport 7. N.
95. Förstärkt skydd av skogsmark för naturvård. M.
96. Naziguldet och Riksbanken. Interimrapport. UD.
97. Gör barn till medborgare! Om barn och demokrati under 1900-talet. SB.
98. Konkurrenslagens regler om företagskoncentration. + Bilaga. N.
99. acceptera! Betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. In.
100. Har rasismen tagit slut nu? Bilaga till betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. In.
101. Det unga medborgarskapet. Dokumentation från ett seminarium. SB.
102. Lekmannastyre i experternas tid. Dokumentation från ett seminarium. SB.
103. Bemäktiga individerna. Om domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna i Sverige. SB.
104. Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. S.
105. Minska regleringen av kommuner och landsting. In.
106. Unga i ohälsoförsäkringen. Tid för aktivitet och utveckling. S.
107. Främjandelagen – en översyn. A.
108. Analysera mera. Jo.

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

109. Rättsinformation och IT. Rapport från två seminarier 1996 och 1998. IT-kommissionens rapport 10/98. K.
110. Makes arvsrätt, dödsboförvaltare och dödförklaring. Ju.
111. E-plikt. Att säkra det elektroniska kulturarvet. U.
112. Resurser på lika villkor? U.
113. I God Tro. Samhället och nyandligheten. S.
114. Svenskan i EU. Hur vi kan främja kvaliteten på de svenska EU-texterna. SB.
115. Distansarbete. A.
116. Stoppreglerna. Fi.
117. *Utgått*
118. "Sustainable Sweden" – a SUCCESS story. Möjligheter och hinder för en internationalisering av ett svenskt miljöanpassat näringsliv. + Bilaga. N.
119. Kommunal uppdragsverksamhet 1998. In.
120. Efterlevandepension.En anpassning till det reformerade ålderspensionssystemet. S.
121. Arbetsförhållanden och attityder. – professionellas möten med personer med funktions-hinder. S.
122. E-pengar – civilrättsliga frågor m.m. Fi.
123. Folkrättslig status m.m. Fö.
124. Demokrati på europeisk nivå? Demokratiutredningens skriftserie. SB.
125. Statens museer för världskultur. Ku.
126. Beskattning utan taxfree. Fi.
127. Tullagens överklaganderegler m. m. vid en omorganisation av Tullverket. Fi.
128. Forskningspolitik. U.
129. Svensk sjöfartsnäring hot och möjligheter. K.
130. Kärnavfall och Säkerhet. Rapport från ett seminarium om säkerhetsanalys av slutförvaringen av använt kärnbränsle. M.
131. CSN – En myndighet i ständig förändring. U.

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Demokratins räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. [55]
En god affär i Motala. Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik. Demokratiutredningens skriftserie. [63]
Användningen av vissa statsflygplan, m.m. [81]
Att rösta med händerna. Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz. SB. [85]
Gör barn till medborgare! Om barn och demokrati under 1900-talet. [97]
Det unga medborgarskapet. Dokumentation från ett seminarium. [101]
Lekmannastyre i experternas tid. Dokumentation från ett seminarium. [102]
Bemäktiga individerna. Om domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna i Sverige. [103]
Svenskan i EU. Hur vi kan främja kvaliteten på de svenska EU-texterna. [114]
Demokrati på europeisk nivå? Demokratiutredningens skriftserie. [124]

Justitiedepartementet

BROTTSOFFER.
Vad har gjorts? Vad bör göras? [40]
En samlad vapenlagstiftning. [44]
Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. [46]
Bulvaner och annat. [47]
Styrningen av polisen. [74]
Bostadsrättsregister.[80]
Utvecklingssamarbete på rättsområdet. Östeuropa. [86]
DOMAREN OCH BEREDNINGS-ORGANISATIONEN
– utbildning och arbetsfördelning. [88]
Steget före. Nedslag i det lokala brottsförebyggande arbetet. [90]
Makes arvsrätt, dödsboförvaltare och dödförklaring. [110]

Utrikesdepartementet

1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. [29]
Naziguldet och Riksbanken. Interimrapport. [96]

Försvarsdepartementet

Säkrare kemikaliehantering. [13]
Utlandsstyrkan. [30]
Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. [42]
Sotning i framtiden. [45]
Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda. [59]
Folkrättslig status m.m. [123]

Socialdepartementet

Tänder hela livet
– nytt ersättningssystem för vuxentandvård. [2]
Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. [8]
När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. [16]
Tre städer. En storstadspolitik för hela landet. + 4 st bilagor. [25]
Från hembränt till Mariakliniken.
– fakta om ungdomar och svartsprit. [26]
Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. [28]
Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. [31]
Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. [32]
Företagare med restarbetsförmåga. [34]
Den framtida arbetsskadeförsäkringen. [37]
Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. [38]
Läkemedelsinformation för alla. [41]
Hur skall Sverige må bättre?
– första steget mot nationella folkhälsomål. [43]
Kontrollerad och ifrågasatt?
– intervjuer med personer med funktionshinder. [48]
De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. [50]
Socialavgiftslagen. [67]
Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. [104]
Unga i ohälsoförsäkringen.
Tid för aktivitet och utveckling. [106]
I God Tro. Samhället och nyandligheten. [113]
Efterlevandepension. En anpassning till det reformerade ålderspensionssystemet. [120]
Arbetsförhållanden och attityder.
– professionellas möten med personer med funktions hinder. [121]

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Kommunikationsdepartementet

IT och regional utveckling.
120 exempel från Sveriges län. [19]
IT-kommisionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. [20]
Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. [21]
Identifiering och identitet i digitala miljöer. – Referat från en hearing den 12 november 1997. IT-kommissionens rapport 4/98. [36]
Konsekvenser av att taxfreeförsäljningen avvecklas inom EU. [49]
Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt för mindre företag. Ett rådslag anordnat av IT-kommissionen på uppdrag av Kommunikations-departementet, Närings- och handelsdepartementet och Industriförbundet. Rotundan, Rosenbad 1997-11-18. [54]
IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarier. IT-kommissionens rapport 6/98. [58]
Nya tider, nya förutsättningar... IT-kommissionens rapport 8/98. [65]
Skolan, IT och det livslånga lärandet. Hearing anordnad av Utbildningsdepartementet och IT-kommissionen, Rosenbad 1997-12-04, IT-kommmissionens rapport 7/98. K. [70]
IT och regional utveckling. erfarenheter från tre hearingar under mars 1998. IT-kommmissionens rapport 9/98. [80]
Rättsinformation och IT. Rapport från två seminarier 1996 och 1998. IT-kommissionens rapport 10/98. [109]
Svensk sjöfartsnäring hot och möjligheter. [129]

Finansdepartementet

Omstruktureringar och beskattning. [1]
Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. [7]
Integritet – Effektivitet – Skattebrott. [9]
Självdeklaration och kontrolluppgifter – förenklade förfaranden. [12]
E-pengar – näringsrättsliga frågor. [14]
En gräns – en myndighet? [18]
Försäkringsgaranti.
Ett garantisystem för försäkringsersättningar. [22]
Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. [27]
Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. [56]
Kommunala finansförbund. [72]
Försäkringsföreningar–ett reformerat regelsystem [82]
Premiepensionsmyndigheten. [87]
Stoppreglerna. [116]
E-pengar – civilrättsliga frågor m.m. [122]
Beskattning utan taxfree. [126]
Tullagens överklaganderegler m. m. vid en omorganisation av Tullverket. [127]

Utbildningsdepartementet

Campus för konst [10]
Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. [11]
Vuxenutbildning och livslångt lärande. Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. [51]
DUKOM Distansutbildningskommittén. Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. [57]
FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan. [66]
Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. [69]
DUKOM Distansutbildningskommittén. På distans utbildning, undervisning och lärande. Kostnadseffektiv distansutbildning. [83]
DUKOM Distansutbildningskommittén. Flexibel utbildning på distans. [84]
E-plikt. Att säkra det elektroniska kuturarvet. [111]
Resurser på lika villkor? [112]
Forskningspolitik. [128]
CSN – En myndighet i ständig förändring. [131]

Jordbruksdepartementet

Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv. Översyn av fiskeriadministrationen m.m. [24]
Livsmedelstillsyn i Sverige. [61]
Djurförsök. [75]
Analysera mera. [108]

Arbetsmarknadsdepartementet

Välfärdens genusansikte. [3]
Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. [4]
Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. [5]
Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. [6]
Utstationering av arbetstagare. [52]
Främjandelagen – en översyn. [107]
Distansarbete. [115]

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Kulturdepartementet

Samordning av digital marksänd TV. [17]
Statens museer för världskultur. [125]

Närings- och handelsdepartementet

Staten och exportfinansieringen. [23]
Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. [53]
Bättre och mer tillgänglig information.
Småföretagsdelegationens rapport 2. [64]
Kompetens i småföretag.
Småföretagsdelegationens rapport 3. [77]
Regelförenkling för framtiden.
Småföretagsdelegationens rapport 4. [78]
Greppet – att vända en regions utveckling.
Rapport från Söderhamnskommittén. [89]
Goda idéer om småföretag och samverkan.
Småföretagsdelegationens rapport 5. [92]
Kapitalförsörjning till småföretag.
Småföretagsdelegationens rapport 6. [93]
Förslagskatalog.
Småföretagsdelegationens rapport 7. [94]
Konkurrenslagens regler om företagskoncentration.
+ Bilaga. [98]
"Sustainable Sweden" – a SUCCESS story.
Möjligheter och hinder för en internationalisering av ett svenskt miljöanpassat näringsliv. + Bilaga. [118]

Inrikesdepartementet

Historia, ekonomi och forskning.
Fem rapporter om idrott. [33]
Den kommunala revisionen - ett demokratiskt kontrollinstrument. [71]
Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl. [73]
Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer. [76]
Nya grepp – kommunal förnyelse och kompetensutveckling. [91]
acceptera! Betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. [99]
Har rasismen tagit slut nu? Bilaga till betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. [100]
Minska regleringen av kommuner och landsting. [105]
Kummunal uppdragsverksamhet 1998. [119]

Miljödepartementet

Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. [15]
Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. [35]
Det finsk–svenska gränsälvssamarbetet. [39]
Kring Hallandsåsen. [60]
Kampanj med kunskaper och känslor. Om kärnavfallsomröstningen i Malå kommun 1997. [62]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. [68]
Förstärkt skydd av skogsmark för naturvård. [95]
Kärnavfall och Säkerhet. Rapport från ett seminarium om säkerhetsanalys av slutförvaring av använt kärnbränssle. [130]

1998-09-30

Särskilt utbildningsbidrag (UBS)

Särskilt vuxenstudiestöd (SVUX) *Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (SVUXA)*

Karta över tidsåtgång och frekvenser

FAS

0 Initiering

1 Beviljning

2 Villkorsprövning

3 Utbetalning

1 gång per år

S = Sthlm
E = Eskilstuna
Gä = Gävle
Gbg =

Sökande

Rekvirerar blanketter

Fyller i Skickar

Post

Hämtar blanketter

Posthantering

90%

10%

Posthantering

Arkivering

Mottar principbeslut Studieintyg+ Inkomstintyg + A-kasseintyg

Skickar Agintyg till Ag

Bef. brev.

Bef. intyget till Ag

Kontaktar Sparbanken

Mottar AG int.

Skickar A-kasseint. arb.giv.int.

Bef. int. från Ag till sök.

Bef. intyg - 2 st

Tar emot intyg från A-kassan

Beförd rar intyg

Post-hantering

Arkivering

Post-hantering

Bef. beslut (ek)

Tar emot ek. beslut

Bef. post till KRF

Ändringsrutin

Fyller i Si

Kunden mottar pengarcheck

Kunden mottar kontroll

Bef. kontrolluppg

Scanning

Scannar in

Scannar in

Scannar in

Scannar KRF-beslut

Scannar Si

SEMA

Auto-registrering SPAR

Skriver ut principbeslut

Sänder info

Mottar info från RFV

Mottar info fr RSV

Mottar info från A-kassa

Mottar info från A-kassa

Skickar ek. beslut

Begär info fr. AF-90

Bearbet. info fr AF

Om ej tungerar

OK

Mottar info från KRF

Skickar info till Sparbanken

Skickar verifikation

Bef. verifikation

SEMA skickar info til RSV-kontr. uppgift

Handläggare

Tillhandahåller blanketter

Väntetid pga arbetsbelastning

1 - 3 v (S, Gä)
7 - 10 dgr (E)
3 v (Gbg)

Handl

Handl

Handlägger

Om kompl

Se särskilt flöde

Handlägger manuellt

Om kompl

Se särskilt flöde

Sänder info till KRF

Handläggning

Om kompl

Se särskilt flöde

Handlägger KRF-besl.

Om kompl

Se särskilt flöde

Handlägger Si

Om kompl

Se särskilt flöde

RSV-skatt

Frågar RSV-skatt

Skickar RSV uppg om skatt

RSV tar emot kontrolluppg.

A-kassan

Mottar förfrågan

Mottar intyg

Handl

Alt 1 Skickar till sökand

Alt 2 Skickar fax eller brev till CSN

Alt 3 Skickar via ADB-media till CSN

RFV

Info-beslut till RFV

Skickar info ang utb. bidrag s-dagar

AF/AMS

Tillhandahåller blankett

Mottar info fr CSN

Skickar info till CSN

Utbildnings-anordnare

Tillhandahåller blankett 3409

Komvux-rutinen

Kronologde-myndigheten KRF

Begär info om ek. besl.

Tar emot KRF-info från CSN

Skickar besl. till CSN

Arbetsgivaren (Ag)

Tillhandahåller blankett 3407

Ag fyller i intyg (blAtt)

Sparbanken

Registrerar kontouppgift

Godkänner Si

Skickar pengar till KRF

Sparbanken betalar ut

3 dagar "float"

Mottar info + pengar fr. CSN

Statens Invandrarverk

Tidsaxel

1 vecka

sker parallelit med övriga kompl.

Mottar

Kontrollerar

Prövning av rätt till svenskt studiestöd

"Snabbfil"

Genomsnitt ~ 1 - 2 v. Kompl. 2 - 3 v. Tot 5 - 6 v. (S)
Genomsnitt 1v. kompl. 1 v. tot 2 v. (E)
Genomsnitt 2 - 3 v. Kompl. 2 - 3 v. Tot 5 - 6 v. (Gä)
Genomsnitt 1 - 2 v. Kompl. 2 v. (Gbg)

Enkla ärenden tar ca 1 dag (snabbfil)
Övriga ärenden ca 4 v. (S, Gä). Ca 2 v. (E, Gbg)
Kompletteringsärenden > 4 v. (S, Gä). > 2v. (E, Gbg)

Lång väntan för sökanden

Mål: utbetalningsdag 27:e varje månad

FRITZES
OFFENTLIGA
PUBLIKATIONER

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-690 91 91. TELEFON:08-690 91 90
E-POST: fritzes.order@liber.se
FRITZES INTERNETBOKHANDEL: www.fritzes.se

ISBN: 91-38-21039-8 ISSN 0375-250X