

Uppföljningssamtal med personer som studerar med studiestartsstöd

*Promemoria från Utredningen om
en utvecklad studie- och yrkesvägledning (U 2017:10)*

Stockholm mars 2018

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1 Författningsförslag.....	5
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:527) om studiestartsstöd	5
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.....	7
2 Utredningens uppdrag och arbete	8
2.1 Utredningens uppdrag.....	8
2.2 Utredningens arbete	9
3 Uppföljningen av studiestartsstödet.....	10
3.1 Studiestartsstöd och dess målgrupp	10
3.2 Uppföljningssamtal med personer som studerar med studiestartsstöd.....	16
3.3 Behov av förändring.....	19
4 Uppföljning- stöd till studerande i att fullfölja sina studier	20
4.1 Obligatoriskt uppföljningssamtal med personer som studerar med studiestartsstöd	20
4.2 Uppföljningssamtal ska hållas inom ramen för arbetet med den individuella studieplanen i komvux	25
4.3 Uppföljningssamtal bör även erbjudas andra elever i komvux	28
5 Ikraftträdande	30
6 Konsekvenser.....	31

6.1	Vilka berörs av regleringen?	31
6.2	Konsekvenser för staten	32
6.3	Konsekvenser för enskilda	33
6.4	Konsekvenser för kommuner	33
6.5	Konsekvenser för företag eller konkurrensförhållanden	35
6.6	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	36
6.7	Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (EU)	36
7	Författningskommentarer	37
7.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:527) om studiestartsstöd	37

Sammanfattning

I denna promemoria lämnas förslag till ändringar i lagen (2017:527) om studiestartsstöd och förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning. Dessa ändringar innebär att kommunerna blir ansvariga för att uppföljningssamtal hålls med de personer som studerar med studiestartsstöd i syfte att öka dessa personers möjligheter att fullfölja sina studier och etablera sig på arbetsmarknaden.

Syftet med studiestartsstödsreformen är att öka rekryteringen till studier bland personer med stort utbildningsbehov för att stärka dessa personers möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Stödet är ett redskap som kommunerna kan använda sig av inom ramen för sitt befintliga uppdrag att verka för att vuxna deltar i utbildning. Studiestartsstödet är riktat till de som står allra längst bort från arbetsmarknaden och för vilka steget till studier kräver ett långvarigt motivationsarbete. För att nå fram till och för att motivera dessa personer krävs ett aktivt rekryteringsarbete. Det räcker dock inte med att få dem att vilja påbörja studier med studiestartsstöd. För att studiestartsstödsreformen ska få önskad effekt är det lika viktigt att säkerställa att de studerande får möjlighet att fullfölja sina studier. Kommunerna behöver därför vara lika aktiva när det gäller att följa upp hur de studerande klarar att genomföra sina studier och vid behov ge målgruppen extra stöd och vägledning.

Den enkätundersökning som utredningen tillsammans med CSN genomfört visar på stora variationer när det gäller i vilken utsträckning kommunerna följer upp de studerande som beviljats studiestartsstöd. I de fall uppföljningssamtal genomförs visar enkätundersökningen även att syftet med uppföljningssamtalen varierar. Sammantaget får det till följd att det stöd och den extra vägledning som ett uppföljningssamtal kan ge och som kan ha stor betydelse för den studerandes möjligheter att fullfölja sina studier inte kommer

alla studerande som studerar med studiestartsstöd till del. Detta är olyckligt ur ett likvärdighets- och rättviseperspektiv. Utredningen föreslår därför att det i lagen om studiestartsstöd införs en skyldighet för kommuner som väljer att använda studiestartsstödet vid rekrytering att ansvara för att det hålls uppföljningssamtal med studerande som beviljats sådant stöd. Kommunernas skyldighet föreslås dock inte inbegripa de studerande som beviljats studiestartsstöd för en period som omfattar mindre än fem veckor. Vidare föreslås att det i lagen om studiestartsstöd ska framgå att syftet med uppföljningssamtal ska vara att ge den studerande extra vägledning och utgöra ett stöd i hans eller hennes studier.

För att syftet med uppföljningssamtalet ska kunna nås bör uppföljningssamtalet hållas tidigt i utbildningen och utredningen föreslår därför att det i förordningen om vuxenutbildning införs en bestämmelse om att ett uppföljningssamtal ska hållas senast inom fyra veckor från det att eleven påbörjat sin utbildning och att det ska ske inom ramen för arbetet med den individuella studieplanen. Detta är viktigt för att kommunen snabbt ska kunna fånga upp eventuella stödbehov och för att undvika att elever misslyckas med eller avbryter sina studier.

För att kommunen ska kunna säkerställa att det hållits uppföljningssamtal föreslår utredningen att det i förordningen om vuxenutbildning även regleras att rektorn ska informera elevens hemkommun om att uppföljningssamtal har hållits.

Även personer som inte är berättigade till studiestartsstöd kan vara i behov av ett uppföljningssamtal inom ramen för den individuella studieplanen. Då det i utredningens uppdrag endast ingår att utreda om det bör införas ett krav på att de kommuner som väljer att använda sig av studiestartsstödet ska hålla obligatoriska uppföljningssamtal med de som studerar med studiestartsstöd lämnar utredningen inga förslag på uppföljningssamtal med andra elever än de som studerar med studiestartsstöd. Utredningen gör ändock bedömningen att uppföljningssamtal även bör erbjudas andra elever i kommunal vuxenutbildning än de som studerar med studiestartsstöd om det finns behov av ett sådant samtal.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2019.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:527) om studiestartsstöd

Härigenom föreskrivs att det i fråga om lagen (2017:527) om studiestartsstöd införs en ny paragraf, 35 a §, och närmast före 35 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Uppföljningssamtal

35 a §

En kommun som väljer att använda studiestartsstödet vid rekrytering ansvarar för att det hålls uppföljningssamtal med den studerande som beviljats studiestartsstöd. Uppföljningssamtal ska syfta till att ge den studerande extra vägledning och utgöra ett stöd i hans eller hennes studier.

Uppföljningssamtal behöver dock inte hållas med studerande som beviljats studiestartsstöd för en period som omfattar mindre än fem veckor.

Regeringen eller den myndighet som regeringen

*bestämmer kan med stöd av 8 kap.
7 § regeringsformen meddela
ytterligare föreskrifter om
uppföljningssamtal.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning

Härigenom föreskrivs att det i fråga om förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning införs en ny paragraf i 2 kap., 16 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

16 a §

I 35 a § lagen (2017:527) om studiestartsstöd finns bestämmelser om uppföljningssamtal med studerande som beviljats studiestartsstöd. Som en del av studieplaneringen enligt 16 § ska ett sådant uppföljningssamtal hållas med eleven, senast inom fyra veckor från det att eleven påbörjat sin utbildning.

Om det finns särskilda skäl får uppföljningssamtalet enligt första stycket hållas vid en senare tidpunkt.

Rektorn ansvarar för att hemkommunen informeras om att uppföljningssamtal hållits.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen aviserade i propositionen Studiestartsstöd – ett nytt rekryterande studiestöd (prop. 2016/17:158) att det skyndsamt bör utredas om nuvarande reglering av den individuella studieplanen innehåller tillräckliga moment av uppföljning av studierna eller om obligatoriska uppföljningssamtal därutöver bör hållas med de studerande. I november 2017 beslutade regeringen (dir. 2017:116) att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. utreda om kommunerna bör åläggas att hålla uppföljningssamtal med personer som studerar med studiestartsstöd. Marie-Hélène Ahnborg förordnades som särskild utredare från och med den 30 november 2017. Utredningen benämns Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning (U 2017:10).

Den 30 november 2017 anställdes Mikaela Zelmerlöw och den 8 januari 2018 Anna Sundborg och Anna Tammelin som sekreterare.

Som experter i utredningen förordnades den 29 januari 2018 utredaren Åsa Bengtsson från Sveriges Kommuner och Landsting, utredaren Lena Dahlqvist från Statens skolinspektion, undervisningsrådet David Folke från Statens skolverk, utredaren Joacim Strömblad från Centrala studiestödsnämnden, nationella karriärvägledningsstrategen Tarja Ståhl från Arbetsförmedlingen, departementssekreteraren Arvid Hedlund från Finansdepartementet, departementssekreteraren Niclas Järvklo från Socialdepartementet, kanslirådet Lina Kager från Näringsdepartementet, ämnesrådet Kristina Lindström från Arbetsmarknadsdepartementet, departementssekreteraren Anna Lindblom från Utbildnings-

departementet, rättsakkunnig Jan Käll från Utbildningsdepartementet och kanslirådet Jan Rehnstam från Utbildningsdepartementet.

I den del av utredningens uppdrag som rör uppföljningssamtal med personer som studerar med studiestartsstöd ingår att redovisa hur uppföljning sker inom ramen för den nuvarande regleringen av den individuella studieplanen när det gäller kommunal vuxenutbildning (komvux) och analysera om det bör införas ett krav på att de kommuner som väljer att använda sig av studiestartsstödet ska hålla obligatoriska uppföljningssamtal med alla som studerar med studiestartsstöd, analysera och föreslå när under studietiden som uppföljningssamtal i så fall bör hållas och hur det kan samspela med befintlig uppföljning och vägledning, och vid behov lämna nödvändiga författningsförslag. Av utredningens direktiv framgår även att om obligatoriska uppföljningssamtal bedöms behövas, bör utgångspunkten vara att studerande som får studiestartsstöd under en period som är längre än endast ett fåtal veckor ska få sådana samtal. Den del av utredningens uppdrag som rör uppföljningssamtal med personer som studerar med studiestartsstöd redovisas i denna promemoria.

2.2 Utredningens arbete

I arbetet med promemorian har utredningen inhämtat synpunkter från Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Statens skolverk (Skolverket) och Statens skolinspektion (Skolinspektionen). Utredningen har tillsammans med CSN genomfört en enkät om rekrytering och uppföljning av studiestartsstöd riktad mot de kommuner som hösten 2017 valt att använda studiestartsstöd som ett verktyg för sin rekrytering av personer till studier. Därutöver har utredningen samrått med Komvuxutredningen (U 2017:01). Utredningen har även haft kontakt med ett antal utvalda kommuner som bidragit med information om sin hantering av studiestartsstödet och målgruppen för stödet. Ett möte har hållits med expertgruppen som också har lämnats möjlighet att inkomma med synpunkter på promemorian.

3 Uppföljningen av studiestartsstödet

3.1 Studiestartsstöd och dess målgrupp

Nuvarande reglering

Lagen (2017:527) om studiestartsstöd trädde i kraft den 2 juli 2017. Studiestartsstöd innebär att en studerande får ett ekonomiskt bidrag för att studera. Syftet med stödet är att öka rekryteringen till studier bland personer med stort utbildningsbehov för att stärka dessa personers möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Stödet är ett redskap som kommunerna kan använda sig av inom ramen för sitt befintliga uppdrag att verka för att vuxna deltar i utbildning. Kommunerna är ansvariga för den kommunala vuxenutbildningen (komvux) och har enligt det befintliga uppdraget en skyldighet att verka för att vuxna i kommunen i behov av utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå deltar i sådan utbildning (2 kap. 10 och 17 §§ skollagen [2010:800]).

Enligt skollagen ska elever i komvux ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses. Även den som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till vägledning (2 kap. 29 §). Vid studier på grundläggande nivå har kommunen en skyldighet att se till att den som avser att påbörja utbildning på grundläggande nivå erbjuds studie- och yrkesvägledning (20 kap. 10 a §). Hemkommunen ansvarar för att det upprättas en individuell studieplan för varje elev (20 kap. 8 § skollagen). Rektorn ansvarar för att planen revideras och att hemkommunen informeras om revideringen. Den individuella studieplanen ska utarbetas i samverkan med eleven och i samband med utarbetandet ska eleven

erbjudas studie- och yrkesvägledning. I vägledningen ska det ingå information om bl.a. studieekonomiska förutsättningar (2 kap. 16 § förordningen [2011:1108] om vuxenutbildning).

Enligt lagen om studiestartsstöd är det frivilligt för kommunerna att använda sig av studiestartsstödet i sin rekryterande verksamhet. Om en kommun valt att använda sig av studiestartsstöd ska kommunens rekryteringsarbete enligt samma lag ske i samverkan med Arbetsförmedlingen. Kommunen ska i nära samarbete med Arbetsförmedlingen anta riktlinjer för rekryteringsarbetet, efter att ha inhämtat synpunkter från Försäkringskassan och lokala företrädare för arbetsmarknadens parter och folkbildningen (2 §).

I lagen om studiestartsstöd regleras även att studiestartsstöd endast får lämnas till den som har kort utbildning och ett stort behov av utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden (4 §). Ytterligare villkor är att studiestartsstöd endast får lämnas från och med det kalenderår som den studerande fyller 25 år och längst till och med det kalenderår som den studerande fyller 56 år (5 §). Studiestartsstöd får dessutom bara lämnas till den som är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen (6 §) och som inom de senaste tre åren före starten av den tidsperiod som studiestartsstödet avser inte har fått studiestöd enligt studiestödslagen (1999:1395) (7 §). En studerande som senast tre år före studiestarten har fått studiestöd kan endast beviljas studiestartsstöd om det finns särskilda skäl. (8 §).

Studiestartsstöd får lämnas för varje vecka som den studerande bedriver studier på minst halvtid. Studierna måste dock pågå under en sammanhängande tid om minst tre veckor (12 §). Studiestartsstöd får lämnas i högst 50 veckor vid studier på heltid. Vid studier på deltid får studiestartsstöd lämnas under högst 67 veckor vid studier på minst 75 procent men mindre än 100 procent av heltid, eller 100 veckor vid studier på minst 50 procent men mindre än 75 procent av heltid (16 §).

Närmare bestämmelser om förutsättningar för att erhålla studiestartsstöd finns i förordningen (2017:732) om studiestartsstöd. Bl.a. så får studiestartsstöd endast lämnas till studerande för studier på grundläggande eller gymnasial nivå inom komvux eller motsvarande utbildning i folkhögskola (5 §).

I lagen om studiestöd finns även bestämmelser om uppgiftsskyldighet för myndigheter, läroanstalter och studerande

(31–33 §§). Närmare bestämmelser om uppgiftsskyldighet finns i förordningen om studiestartsstöd. Där regleras bl.a. (24 §) att en läroanstalt på begäran ska rapportera till CSN uppgift om

1. utbildning,
2. studietid,
3. studiernas omfattning,
4. studieaktivitet, och
5. studieresultat.

Av lagen om studiestartsstöd framgår att CSN ska följa upp och utvärdera kommunens rekryteringsarbete enligt samma lag samt att kommunen ska dokumentera sitt rekryteringsarbete och lämna sådana uppgifter till CSN som behövs för uppföljning och utvärdering (35 §). Vidare regleras i förordningen om studiestartsstöd att CSN särskilt ska följa upp om en kommun har hållit uppföljningssamtal med den studerande och att CSN får meddela ytterligare föreskrifter om innehållet i kommunernas dokumentation och om vilka uppgifter som ska lämnas för uppföljning och utvärdering av kommunernas rekryteringsarbete. Centrala studiestödsnämnden får även meddela närmare föreskrifter om hur och när uppgifterna från kommunerna ska överföras till myndigheten (31 §).

CSN har med stöd av förordningen om studiestartsstöd meddelat ytterligare föreskrifter om beviljning av studiestartsstöd (Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd [CSNFS 2017:1] om beviljning av studiestartsstöd). Av dessa föreskrifter framgår bl.a. att läroanstalten vid två tillfällen per år ska lämna uppgift om de utbildningar hos läroanstalten som ger rätt till studiestartsstöd. Uppgifter ska även lämnas om den tid som utbildningen pågår och om utbildningens studieomfattning (10 kap. 2 §). Vidare anges att för en studerande som har beviljats studiestartsstöd ska läroanstalten lämna uppgifter om den studerandes utbildning, studietid och studieomfattning. När en studerande som har ansökt om eller beviljats studiestartsstöd har påbörjat studierna på ett utbildningsprogram eller en kurs ska läroanstalten bekräfta att han eller hon har registrerats på utbildningen eller kursen (10 kap. 3 och 4 §§). Läroanstalten ska, för

studerande som har ansökt om eller beviljats studiestartsstöd, till CSN omgående meddela 1. om den studerande helt eller delvis avbryter sina studier, 2. om den studerande förlänger sin studietid, och 3. om det i övrigt sker förändringar i den studerandes utbildning, studietid och studieomfattning som kan påverka rätten till studiestartsstöd eller studiestartsstödet storlek (10 kap. 5 §). En läroanstalt som är komvux ska lämna uppgift om antal godkända gymnasiepoäng eller verksamhetspoäng. En folkhögskola ska enligt föreskrifterna lämna uppgift om att studierna har fullgjorts i den takt som utbildningsplanen föreskriver (10 kap. 6 §). Uppgifter lämnas på det sätt som CSN efter samråd med läroanstalten har beslutat om (7 §).

Till föreskrifterna (10 kap. 5 § 1) har CSN även meddelat allmänna råd. Av dessa framgår att det bör vara varje läroanstalts ansvar att utforma kriterier för när en studerande ska anses bedriva studier. Exempelvis kan det ställas krav på närvaro vid obligatoriska moment och prov och en studerande kan då anses ha avbrutit sina studier om han eller hon inte längre deltar i de obligatoriska momenten.

Av CSN:s föreskrifter om beviljning av studiestartsstöd framgår även att kommunen på individuell nivå ska dokumentera om uppföljningssamtal har hållits (13 kap. 2 § andra stycket) och att kommunen, på det sätt och vid den tidpunkt CSN bestämmer, ska överföra dokumentationen enligt 13 kap. 2 § andra stycket till CSN (13 kap. 3 § andra stycket).

I lagen om studiestöd används benämningen *studerande* för de som deltar i studier på grundläggande eller gymnasial nivå inom komvux eller motsvarande utbildning i folkhögskola. I skollagen används benämningen *elev* för den som deltar i utbildning enligt skollagen. I promemorian förekommer därför både benämningarna. Benämningen elev används uteslutande i samband med det som följer av skollagen och benämningen studerande används i fråga om det som följer av lagen om studiestartsstöd.

Bakgrunden till att studiestartsstödet införts

Utbildningsbehoven är stora bland de arbetslösa. År 2017 saknade i genomsnitt mer än var tredje inskriven arbetslös gymnasieutbildning, vilket motsvarar 127 000 personer (Arbetsförmedlingens

årsredovisning 2017, avsnitt. 2.1.3.) Personer med kort utbildning löper betydligt högre risk för arbetslöshet än personer med högre utbildning. Studiestartsstödet är en del av det kunskapslyft som regeringen inledde under 2015 och som innebär ett antal olika utbildningssatsningar för vuxna som bl.a. ska ge människor chans att utbilda sig för att kunna få ett jobb eller omskola sig. Kunskapslyftet ska också bidra till att förkorta tiden för nyanländas etablering i samhället och på arbetsmarknaden. Satsningar har bl.a. gjorts som innebär att en rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux har införts och även förbättrade utbildningsmöjligheter för arbetslösa. Vidare har ett regionalt yrkesvux införts där kommuner har möjlighet till statsbidrag för att anordna utbildningar i syfte att kunna erbjuda utbildningar som motsvarar arbetskraftsbehoven i olika regioner. För att ytterligare förstärka möjligheterna för fler vuxna att utbilda sig och kunna etablera sig på arbetsmarknaden har studiestartsstödet införts.

Syftet med studiestartsstödet är att det ska främja rekryteringen till studier bland personer som är i behov av utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå för att kunna ta sig in på, eller tillbaka till, arbetsmarknaden. Det är riktat till de som står allra längst bort från arbetsmarknaden och för vilka steget till studier kräver ett långvarigt motivationsarbete. För dessa personer kan de studieekonomiska förutsättningarna ha avgörande betydelse. Tanken är att studiestartsstödet, genom att de ekonomiska riskerna minskar, ska kunna bidra till att dessa personer vågar ta steget att påbörja studier och att personer som annars inte skulle ha studerat ska påbörja utbildning. Möjligheten att under en begränsad tid studera utan någon större ekonomisk risk kan även bidra till att de som har ett stort utbildningsbehov, går vidare till fortsatta studier där levnadsomkostnaderna finansieras genom det ordinarie studiemedelssystemet. (jfr prop. 2016/17:158 s. 35).

Studiestartsstödet ska alltså ses som en motiverande insats som tillsammans med andra sådana insatser kan användas av kommunen i den uppsökande och rekryterande verksamheten och i vägledningsarbetet. För att insatsen ska få genomslag har vikten av samverkan med andra aktörer tydliggjorts i reglerna om studiestartsstöd. Rekryteringsarbetet ska ske i samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen, bl.a. genom att riktlinjer för det lokala arbetet ska tas fram i samarbete med Arbetsförmedlingen och antas av

kommunerna. Samverkan säkerställer att insatser vidtas inom ramen för en kedja av insatser som syftar till att öka möjligheterna för målgruppen att börja studera. För exempelvis personer som är föremål för Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag kommer studier såsom sfi eller annan vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå att påbörjas redan under etableringstiden. Kommunerna kan därefter med hjälp av studiestartsstödet rekrytera dessa personer till fortsatta studier i syfte att dessa senare ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

Rekryteringen av målgruppen

Det är kommunen som tillsammans med Arbetsförmedlingen identifierar vilka individer som utgör målgruppen för insatsen i den egna kommunen. Enligt lagen om studiestartsstöd ska kommunernas rekryterande arbete med studiestartsstödet ske i samverkan med Arbetsförmedlingen som har en viktig roll i rekryteringen av individer som har behov av att ta del av studiestartsstödet. Kommunen behöver även etablera samverkansformer med CSN som hanterar och betalar ut stödet. En ytterligare förutsättning för att målgruppen för studiestartsstöd ska kunna delta i utbildning är att kommunerna anordnar utbildningar som är anpassade för målgruppens behov och förutsättningar.

Hur används studiestartsstödet i dag?

Då de lokala omständigheterna skiljer sig åt mellan kommunerna, har vissa kommuner ett större behov av att använda sig av stödet än andra. De kommuner som väljer att använda sig av studiestartsstöd i sin rekryterande verksamhet organiserar verksamheten kring studiestartsstödet på olika sätt.

Utredningen har i arbetet med uppdraget utgått från de uppgifter som CSN i januari 2018 tagit fram avseende hösten 2017. Enligt dessa uppgifter deltog 271 kommuner i studiestartsstödet. Antalet studerande med beviljat studiestartsstöd hösten 2017 var 803 personer (enligt uppgift från CSN per den 17 mars 2018 har antalet studerande med beviljat studiestartsstöd hösten 2017 justerats till 844 studerande). Av dessa 803 personer är 457 kvinnor (57 procent)

och 346 män (43 procent). De flesta studerande är i åldersgruppen 25–29 år (208 personer varav 115 män). I den näst största åldersgruppen 30–34 år (195 personer) är andelen kvinnor som störst, 105 kvinnor. Av de studerande deltog ca 90 procent i komvux (726 personer) och ca 10 procent i folkhögskoleutbildning (77 personer). 284 personer deltog på heltid i utbildning på grundskolenivå. Motsvarande siffra för utbildning på gymnasialnivå var 442 personer. På deltid deltog 22 personer på grundskolenivå och 55 på gymnasienivå. Ca 70 procent av de studerande har kort tidigare utbildning (högst grundskoleutbildning). Totalt har det under stödets första halvår inkommit 1 282 ansökningar om studiestartsstöd till CSN. 843 ansökningar bifölls, 401 avslogs och övriga avvisades, återtogs eller avskrevs. De vanligaste orsakerna för avslag var att den sökande inte uppfyllde arbetslöshetsvillkoren (72 procent).

3.2 Uppföljningssamtal med personer som studerar med studiestartsstöd

I propositionen Studiestartsstöd – ett nytt rekryterande studiestöd (prop. 2016/17:158 s. 40) konstaterade regeringen att det finns starka skäl för att kommunerna bör hålla uppföljningssamtal med den studerande, särskilt mot bakgrund av att målgruppen utgörs av personer som i många fall är studieovana. Regeringen menade att ett sådant samtal kan genomföras av kommunen inom ramen för sitt ansvar att rekrytera personer till studier. I de fall då kommunen också är utbildningsanordnare menade man vidare att sådana samtal kan föras i samband med sådana revideringar av den individuella studieplanen som kommunen är ansvarig för. Regeringen konstaterade även att det kan finnas skäl att hålla uppföljningssamtal tidigt under studietiden, då syftet med ett uppföljningssamtal bör vara att ge den studerande extra vägledning och stöd i sina studier vilket skulle bidra till att förbättra studieresultaten och genomströmningen. Vidare konstaterades att ett uppföljningssamtal även kan utgöra en kontrollfunktion i form av en avstämning av om den studerande faktiskt bedriver aktiva studier i enlighet med vad som planerats.

Hur följs studiestartsstödet upp i dag?

För att få en aktuell bild av hur kommuner hanterar uppföljningen av studiestartsstödet i dag har utredningen tillsammans med CSN genomfört en undersökning i form av en webbaserad enkät som skickades ut via e-post. Enkäten ställdes till ansvariga för studiestartsstödet i kommuner som anmält deltagande för satsningen. Enkäten skickades ut den 24 januari och undersökningen pågick t.o.m. den 16 februari 2018. Enkäten innehöll frågor om rekrytering och uppföljningssamtal i samband med studiestartsstöd och skickades till 235 mottagare (vissa mottagare representerar mer än en kommun). Svar har inkommit från 146 av de tillfrågade kommunerna vilket ger en svarsfrekvens på 62 procent. Trots att svarsbortfallet var 38 procent och att studiestartsstödet endast funnits under en begränsad tid bedömer utredningen att underlaget från enkäten ger en bild över kommunernas syn på och arbete med studiestartsstödet.

I dagsläget finns inget krav på kommunerna att hålla uppföljningssamtal med de studerande som beviljats studiestartsstöd. Underlaget från enkätundersökningen visar dock att de flesta kommuner håller någon form av uppföljningssamtal med de studerande även om det inte hålls samtal med samtliga studerande. En övervägande del av kommunerna genomför uppföljningssamtal ibland eller med utvalda studerande (72 procent). Ca 28 procent av de tillfrågade kommunerna angav att de alltid håller uppföljningssamtal med studerande som beviljats studiestartsstöd. Ca 16 procent angav att de håller uppföljningssamtal ofta, ca 28 procent ibland och ca 16 procent inte alls. Utöver dessa svar angav ca 13 procent att de inte vet om det hålls samtal. Detta svar kan bero på att enkäten skickades ut till ansvariga men det kan även bero på att kommunerna fortfarande är i en uppstartsfas.

Enkätsvaren visar även att i de fall uppföljningssamtal genomförs så varierar syftet. Av de tillfrågade kommunerna som erbjuder eller håller uppföljningssamtal svarade ca 62 procent (i denna fråga var det möjligt att ange flera svarsalternativ) att syftet med uppföljningssamtalet var att ge extra vägledning. Ca 63 procent angav att syftet med uppföljningssamtalet var att ge de studerande stöd i studierna. Ca 68 procent angav att syftet vara att kontrollera att aktiva studier bedrivs enligt plan. Ca 21 procent angav att syfte var något annat.

Exempel på andra syften var förnyad ansökan eller att se till om kontakten med CSN fungerar för den studerande.

Utifrån det underlag som enkäten gav framgår att uppföljningssamtal, i de fall de hålls, i de flesta fall genomförs samtidigt som den individuella studieplanen revideras. Ca 71 procent av de svarande angav detta svarsalternativ. Det var dock möjligt att ange flera svarsalternativ på denna fråga och ca 29 procent av de svarande angav att uppföljningssamtal hålls redan i samband med upprättandet av den individuella studieplanen. Ca 39 procent angav att uppföljningssamtalet hölls vid något annat tillfälle än inom ramen för den individuella studieplanen. Exempel på andra tillfällen var genom telefonkontakt eller när det finns behov av stöd eller kontakt för att undvika risk för avbrott eller avhopp. Vissa angav att uppföljningen sker kontinuerligt eller vid uppsökande möte.

I enkäten ställdes även frågan om vem som håller i uppföljningssamtalen. Av de tillfrågade kommunerna som erbjuder eller håller uppföljningssamtal angav ca 90 procent att samtalen hålls av en studie- och yrkesvägledare. I något enstaka fall var det en lärare, rektor eller utbildningssamordnare som håller i samtalen.

När det gäller tiden för uppföljningssamtalet framgår av enkätsvaren att i de fall de genomförs så hålls de, enligt ca 48 procent av de svarande, när utbildningen pågått en tid. Utredningen har i kontakter med några utvalda kommuner fått mer konkretiserade svar där det framgår att uppföljningssamtal i dessa kommuner vanligen har hållits ungefär i mitten av utbildningen, som ett erbjudande till de studerande.

I enkäten ställdes även frågan vad kommunen anser om uppföljningssamtal. Av underlaget framgår att nästan hälften av de svarande kommunerna anser att uppföljningssamtal är övervägande positivt, då det ger den studerande extra vägledning och stöd samt ger kommunen eller utbildningsanordnaren en möjlighet att kontrollera att studierna följer planen. En liten andel av de svarande, ca 3 procent, angav att uppföljningssamtal normalt inte tillför något eller lite för den studerande. Ca 5 procent, angav även att de anser att uppföljningssamtal kräver mer resurser än det mervärde som skapas.

Uppgifter om uppföljningssamtal med studerande rapporteras från kommunerna till CSN utan att de används i CSN:s handläggning. Möjligheten att rapportera in uppgiften har dock

endast varit möjlig sedan november 2017 och utredningen har därför valt att lägga en större vikt vid de uppgifter som framkommit i enkätundersökningen. Uppgifterna om uppföljningssamtal som kommunerna rapporterat till CSN hittills för 2017 visar på att uppföljningssamtal har hållits med 154 studerande, vilket är ett lägre antal än vad som framkommit i enkätundersökningen.

3.3 Behov av förändring

Enkätundersökningen visar alltså på stora variationer när det gäller i vilken utsträckning kommunerna följer upp de studerande som beviljats studiestartsstöd. Detta får till följd att det stöd och den extra vägledning som ett uppföljningssamtal kan ge och som kan ha stor betydelse för den studerandes möjligheter att fullfölja sina studier inte kommer alla till del. Utredningen bedömer därför att om studiestartsreformen ska få önskad effekt och för att värna likvärdigheten bör regleringen skärpas och en skyldighet att hålla uppföljningssamtal införas.

Enkätundersökningen visar även att i de fall uppföljningssamtal genomförs så varierar syftet. Utredningen gör därför också bedömningen att den nuvarande regleringen behöver förändras så att det blir tydligt vilket syfte uppföljningssamtalet ska ha. Med tanke på det stöd som målgruppen för studiestartsstödet behöver för att fullfölja sina studier bör syftet med uppföljningssamtalet i första hand vara att ge sådant stöd. För att syftet, att ge den studerande extra vägledning och utgöra ett stöd i hans eller hennes studier, på bästa sätt ska kunna uppnås bör uppföljningssamtal ske tidigt in i utbildningen och ligga inom ramen för arbetet med den individuella studieplanen.

4 Uppföljning - stöd till studerande i att fullfölja sina studier

4.1 Obligatoriskt uppföljningssamtal med personer som studerar med studiestartsstöd

Förslag: I lagen om studiestartsstöd ska en bestämmelse införas om att en kommun som väljer att använda studiestartsstödet vid rekrytering ansvarar för att det hålls uppföljningssamtal med studerande som beviljats studiestartsstöd. Uppföljningssamtal behöver dock inte hållas med studerande som beviljats studiestartsstöd för en period som omfattar mindre än fem veckor.

Uppföljningssamtalet ska syfta till att ge den studerande extra vägledning och utgöra ett stöd i hans eller hennes studier.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om uppföljningssamtal. Sådana föreskrifter ska införas i förordningen om vuxenutbildning.

Skälen för utredningens förslag

Uppföljningssamtal ska vara obligatoriskt

Syftet med studiestartsstödet är att det ska främja rekryteringen till studier bland personer som är i behov av utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå för att de ska kunna ta sig in på, eller tillbaka till, arbetsmarknaden. Det är riktat till de som står allra längst bort från arbetsmarknaden och för vilka steget till studier

kräver ett långvarigt motivationsarbete. Det handlar om personer som ofta är tveksamt inställda till studier bl.a. på grund av att de känner sig osäkra i utbildningssammanhang och har liten tilltro till den egna studieförmågan. För att nå fram till och för att motivera dessa personer krävs ett aktivt rekryteringsarbete. Det räcker dock inte med att få dem att vilja påbörja studier med studiestartsstöd. För att studiestartsstödsreformen ska få önskad effekt är det lika viktigt att säkerställa att de studerande får möjlighet att fullfölja sina studier. Kommunerna behöver därför vara lika aktiva när det gäller att följa upp hur de studerande klarar att genomföra sina studier och vid behov ge extra stöd och vägledning.

Den enkätundersökning som utredningen tillsammans med CSN genomförde under januari till februari 2018 visar att hur kommunerna väljer att hantera uppföljningen varierar stort. Även om många kommuner erbjuder uppföljningssamtal finns fortfarande ett stort antal som inte gör det. I kommuner där uppföljningssamtal genomförs erbjuds inte alla som studerar med studiestartsstöd uppföljningssamtal.

Det finns därmed stora skillnader när det gäller de studerandes möjligheter att få det stöd i att fullfölja sina studier som ett uppföljningssamtal kan ge. Det är därför utredningens bedömning att nuvarande reglering behöver skärpas och att en skyldighet att hålla uppföljningssamtal behöver införas.

Som en följd av utredningens bedömning föreslås att det i lagen om studiestartsstöd införs en bestämmelse om att den kommun som valt att använda studiestartsstödet vid rekrytering också ansvarar för att det hålls uppföljningssamtal med den studerande som beviljats studiestartsstöd. På samma sätt som det i skollagen ställs krav på att kommunen ska bedriva ett aktivt rekryteringsarbete och att kommunen ansvarar för att det upprättas en individuell studieplan för varje elev i komvux, bedömer utredningen att det är rimligt att det i lagen om studiestartsstöd förtydligas att kommunen ansvarar för att uppföljningssamtal hålls med personerna i målgruppen. Detta är viktigt ur ett rättvise- och likvärdighetsperspektiv men också för att förbättra studieresultaten, öka genomströmningstakten och i förlängningen stärka de studerandes möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden eller gå vidare med fortsatta studier.

Undantag för vissa studerande

Utredningen föreslår att kommunens ansvar för att det hålls uppföljningssamtal med studerande endast ska omfatta de studerande som beviljats studiestartsstöd för en period som omfattar minst fem veckor. Studiestartsstöd får lämnas för varje vecka som den studerande bedriver studier på minst halvtid och studierna måste pågå under en sammanhängande tid om minst tre veckor. Uppgifter från CSN avseende beviljat studiestartsstöd hösten 2017 visar att det är mycket få som studerar under en så kort period. En majoritet av de studerande har beviljats studiestartsstöd för en period som sträcker sig över 10 veckor. Den genomsnittliga beviljade perioden är 29 veckor, där 20 veckor är vanligast. Av de 803 personer som beviljats studiestartsstöd hösten 2017 deltog 726 personer i komvux och 77 personer i utbildning vid folkhögskola. Av dessa 803 personer deltog 442 personer i utbildning på gymnasial nivå på heltid och 55 personer på deltid. Inom komvux på gymnasial nivå omfattar de flesta kurserna 100 gymnasiepoäng, vilket innebär 20 poäng i veckan om man studerar på heltid. Utredningen bedömer därför att det rimligen inte behöver hållas uppföljningssamtal med studerande som beviljats studiestartsstöd för en period som omfattar mindre än fem veckor.

Syftet med uppföljningssamtal ska vara stöd

För de studerande som studerar med studiestartsstöd kan behovet av stöd antas vara stort. Målgruppen för kommunernas vuxenutbildning är heterogen och personerna i målgruppen har olika förutsättningar. Bestämmelser om stöd för elever i komvux finns i skollagen, i förordningen om vuxenutbildning samt i förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen. Regleringen är dock mer begränsad än för övriga skolformer i skolväsendet. Det saknas bl.a. bestämmelser om särskilt stöd. Det finns heller inga krav på elevhälsa, specialpedagoger m.m. Utöver den ledning och stimulans som alla elever behöver och har rätt att få för att kunna nå så långt som möjligt enligt utbildningens mål, finns dock rätten till stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen för dem som befaras att inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås (3 kap. 5 a skollagen). Denna

rätt är av särskild betydelse för elever som studerar med studiestartsstöd och det bör därför vara tydligt att syftet med uppföljningssamtal ska vara att utifrån den enskildes studiesituation definiera stödbehoven för att bättre kunna anpassa undervisningen till elevens behov och förutsättningar, t.ex. genom språkstöd eller studiehandledning på modersmålet.

Ett uppföljningssamtal skulle även kunna utgöra en avstämning om den studerande faktiskt bedriver aktiva studier i enlighet med vad som har planerats. Att studiestartsstödet används på det sätt som är tänkt och ges till de personer som utgör målgruppen och därmed har de tänkta behoven är avgörande för studiestartsstödet legitimitet. Det är därför av största vikt att kontrollen av hur stödet används genomförs på ett systematiskt sätt för att minimera risken för missbruk som i sin tur kan leda till att de som har ett rättmätigt behov av studiestartsstöd inte får det stöd de behöver. Frågan är dock om en sådan kontroll ska ligga inom ramen för det stödjande uppföljningssamtalet. Utredningen har i sina kontakter med kommuner funnit att det finns en stark önskan om att värna studie- och yrkesvägledarens stödjande och vägledande roll. Flera vittnar om erfarenheterna från uppföljningen av det rekryteringsbidrag för vuxenstuderande som utbetalades under åren 2003 till 2006 och som hade stora likheter med studiestartsstödet. Dessa erfarenheter visar på svårigheten med att samtidigt som man ska stödja och motivera personer med svag tillit till sin förmåga att bedriva studier även ska ha en kontrollerande funktion som kan uppfattas som hotfull av de studerande. Kontrollen bör istället utföras i andra sammanhang än vid stödjande uppföljningssamtal med hänvisning till de bestämmelser som redan finns. Lagen om studiestartsstöd ger t.ex. den studerande själv en skyldighet att till CSN rapportera ändrade förhållanden som har betydelse för rätten till studiestartsstöd eller påverkar stödets storlek. I CSN:s föreskrifter [CSNFS 2017:1] tydliggörs utbildningsanordnarnas skyldigheter att rapportera händelser i den studerandes studier som har betydelse för studiestartsstödet. Likaså är kommunerna skyldiga att rapportera uppgifter om utbildningar, studietider och uppgifter om de studerandes frånvaro och studieavbrott till CSN. Utredningen gör därför bedömningen att den kontrollen redan följer av nu gällande bestämmelser och uppföljningssamtalet behöver därför inte utformas som en kontrollerande funktion. Utredningen bedömer

dock att ett stödjande uppföljningssamtal kan ge samma effekter som en kontrollerande funktion, dvs att studiestartsstödet används på det sätt som är tänkt och kan motivera de studerande till att fullfölja studierna.

Ytterligare föreskrifter får meddelas

I denna promemoria föreslås att en kommun som väljer att använda studiestartsstödet vid rekrytering ansvarar för att det hålls uppföljningssamtal med den studerande som beviljats studiestartsstöd. Bestämmelser om hur och när uppföljningssamtal ska hållas är på en sådan detaljnivå att de inte bör regleras i lag. I stället bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om uppföljningssamtal. Utredningen föreslår därför att det i lagen om studiestartsstöd ska finnas en upplysningsbestämmelse med innebörden att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer med stöd av den s.k. restkompetensen kan föreskriva ytterligare föreskrifter om uppföljningssamtal. I avsnitt 4.2 föreslås att ytterligare föreskrifter om uppföljningssamtal ska införas i förordningen om vuxenutbildning.

Bestämmelser om uppföljning och utvärdering av kommunens rekryteringsarbete finns i 35 § lagen om studiestartsstöd och 31 § förordningen om studiestartsstöd. Utredningens bedömning är att dessa bestämmelser är tillräckliga för att, om utredningens förslag om obligatoriskt uppföljningssamtal realiserar, fortsättningsvis kunna följa upp om uppföljningssamtal har hållits med den studerande. Utredningen föreslår därför inga författningsändringar var det gäller uppföljning eller utvärdering av kommunens rekryteringsarbete och uppföljningssamtal.

4.2 Uppföljningssamtal ska hållas inom ramen för arbetet med den individuella studieplanen i komvux

Förslag: I förordningen om vuxenutbildning ska det införas en bestämmelse om att ett uppföljningssamtal ska hållas med elev som beviljats studiestartsstöd, senast inom fyra veckor från det att eleven påbörjat sin utbildning. Uppföljningssamtalet ska hållas inom ramen för arbetet med den individuella studieplanen.

Om det finns särskilda skäl får uppföljningssamtalet hållas vid en senare tidpunkt.

Rektorn ansvarar för att hemkommunen informeras om att uppföljningssamtal hållits.

Skälen för utredningens förslag

Ett obligatoriskt uppföljningssamtal ska hållas inom ramen för arbetet med den individuella studieplanen i komvux

För varje elev i komvux ska det finnas en individuell studieplan. Planen ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna (20 kap. 8 § skollagen). Rektorn ansvarar för att studieplanen följs upp, utvärderas och vid behov revideras. Rektorn ansvarar också för att hemkommunen informeras om revideringen. För att undvika att kommunen ska uppleva införandet av ett obligatoriskt uppföljningssamtal med elever som studerar med studiestartsstöd som en extra pålaga gör utredningen bedömningen att uppföljningssamtalet bör integreras som en del av vad kommunen redan gör och har en organisation för. Utredningen föreslår därför att kommunens skyldighet att hålla uppföljningssamtal med elever inom komvux ska fullgöras inom ramen för arbetet med den individuella studieplanen. Utredningen har övervägt om det obligatoriska uppföljningssamtalet istället skulle hållas inom ramen för kommunens rekryterande verksamhet. Den enkätundersökning som utredningen låtit genomföra i samarbete med CSN visar att de flesta av de kommuner som i dag följer upp de studerande med studiestartsstöd gör det framför allt inom ramen för arbetet med den individuella studieplanen eller i annan uppsökande

verksamhet. Av undersökningen framkommer det även att det framför allt är en studie- och yrkesvägledare som håller uppföljningssamtalen, men i några kommuner håller även andra yrkeskategorier uppföljningssamtalen. Enligt utredningens bedömning finns det fördelar med att det är personer som eleverna möter i sin utbildning som i första hand bistår med uppföljningssamtalet. Det kan exempelvis vara studie- och yrkesvägledare, lärare eller rektor. I anslutning till detta kan elevens behov av olika stödinsatser identifieras och den individuella studieplanen revideras. Det är därför enligt utredningens bedömning mer lämpligt att det obligatoriska uppföljningssamtalet hålls inom ramen för den individuella studieplanen än inom ramen för den rekryterande verksamheten.

Om utbildningsanordnaren är någon annan än kommunen, t.ex. en upphandlad utbildningsanordnare eller en folkhögskola, finns det inget som hindrar att en sådan utbildningsanordnare har uppföljningssamtal med eleven.

I denna promemoria läggs inga förslag om hur uppföljningssamtalet ska ske i de fall studierna genomförs på folkhögskola. Eftersom det är kommunen som föreslås ha ansvar för att uppföljningssamtal hålls med studerande är det enligt utredningens bedömning lämpligt att kommunen i dessa fall kommer överens med folkhögskolan hur detta ska gå till så att hemkommunen kan säkerställa att det hålls uppföljningssamtal med de studerande som studerar med studiestartsstöd.

Det obligatoriska uppföljningssamtalet ska hållas tidigt i utbildningen

Som nämnts tidigare föreslår utredningen att syftet med att ålägga kommunen en skyldighet att ansvara för att det hålls uppföljningssamtal med studerande som beviljats studiestartsstöd ska vara att ge extra stöd och vägledning för att därigenom öka möjligheterna för den studerande att fullfölja sina studier. För att syftet ska kunna nås bör ett sådant obligatoriskt uppföljningssamtal hållas tidigt i utbildningen så att kommunen, utifrån elevens studiesituation, snabbt kan fånga upp de stödbehov som finns, göra rätt anpassningar av undervisningen och revidera den individuella studieplanen i enlighet med elevens förutsättningar och behov.

Detta är viktigt för att undvika att elever misslyckas med eller avbryter sina studier. Avbrott i komvux är relativt vanligt förekommande. Enligt Skolverkets officiella statistik för 2016 avbröt ca 19 procent av kursdeltagarna sin kurs. Andelen avbrott bland män är något högre än för kvinnor (21,9 procent respektive 17,5 procent). Inom komvux på grundläggande nivå är avbrott mer förekommande (24 procent 2016) än i komvux på gymnasial nivå (18,5 procent 2016).

Enkätundersökningen visade att i ungefär hälften av de kommuner som genomför uppföljningssamtal hålls dessa när utbildningen pågått en tid. I några kommuner hålls uppföljningssamtal ungefär i mitten av utbildningen. Det är utredningens bedömning att ett uppföljningssamtal inte bör hållas senare än fyra veckor efter att eleven påbörjat sin utbildning. Om det finns särskilda skäl kan uppföljningssamtalet dock hållas vid en senare tidpunkt. Det kan handla om situationer när det inte är möjligt att hålla uppföljningssamtal inom den föreslagna tiden på grund av sjukdom eller andra omständigheter vilka verksamheten inte kunna råda över.

Utöver det obligatoriska uppföljningssamtalet kan det finnas behov av ytterligare uppföljningssamtal. Även om det inte är ett krav finns det inget som hindrar att det hålls uppföljningssamtal vid flera tillfällen eller kontinuerligt under utbildningen.

Hemkommunen ska informeras om att uppföljningssamtal hållits

För att hemkommunen ska kunna säkerställa att det hålls uppföljningssamtal föreslår utredningen att rektorn ska informera elevens hemkommun om att uppföljningssamtal har hållits. I likhet med det ansvar rektor i dag har att informera hemkommunen om revidering av den individuella studieplanen (2 kap. 16 § förordningen om vuxenutbildning) bedömer utredningen att rektor bör ha motsvarande ansvar för att informera elevens hemkommun om att uppföljningssamtal har hållits. Hemkommunen har ett övergripande ansvar för att en individuell studieplan upprättas för varje elev och föreslås få ett motsvarande ansvar för att uppföljningssamtal hålls.

Med hemkommun i 26 § lagen om studiestartsstöd och i förordning om studiestartsstöd avses den kommun som personen är

folkbokförd i. För den som är bosatt i landet utan att vara folkbokförd här avses med hemkommun den kommun som han eller hon stadigvarande vistas i eller, om han eller hon saknar stadigvarande vistelseort, den kommun som han eller hon för tillfället uppehåller sig i. Detsamma gäller den som är kvarskriven i en kommun enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481). Skollagens definition av hemkommun är den samma som ovan så i fråga om uppföljningssamtalet bör det med hemkommun inte föreligga några oklarheter.

Utredningen bedömer även att kommunerna genom att systematiskt följa upp de rekryterande insatserna och regelbundet ta till vara elevernas erfarenheter kan utveckla sitt arbete för att nå fram till och motivera personer som annars inte skulle välja att studera vid komvux. En sådan systematisk uppföljning är ett viktigt underlag för utvecklingen av kommunens arbete med att få fler personer som har stort behov av utbildning att se utbildningen som ett reellt alternativ.

4.3 Uppföljningssamtal bör även erbjudas andra elever i komvux

Bedömning: Uppföljningssamtal bör även erbjudas andra elever än de som studerar med studiestartsstöd om det finns behov av ett sådant samtal.

Skälen för utredningens bedömning: Syftet med studiestartsstödet är att öka rekryteringen till studier bland personer med stort utbildningsbehov för att stärka dessa personers möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Även andra elever i komvux kan ha behov av stöd för att fullfölja sina studier i syfte att etablera sig på arbetsmarknaden, för fortsatta studier eller för personlig utveckling.

Som beskrivits ovan är de som är aktuella för studiestartsstödet personer som är studieovana och därför kräver långvarigt motiveringsarbete, omfattande stöd och extra vägledning. Det gäller dock inte bara målgruppen för studiestartsstöd. Det är allmänt känt att antalet individer i behov av extra studiemotiverande åtgärder eller stöd för att fullfölja sina studier är större än målgruppen för studiestartsstödet. Risken för avhopp är också mycket stor hos dessa individer. Även personer som inte är berättigade till studiestartsstöd

skulle vara betjänta av ett uppföljningssamtal inom ramen för den individuella studieplanen. Då det i utredningens uppdrag endast ingår att utreda om det bör införas ett krav på att de kommuner som väljer att använda sig av studiestartsstödet ska hålla obligatoriska uppföljningssamtal med de som studerar med studiestartsstöd lämnar utredningen inga förslag på uppföljningssamtal med andra elever än de som studerar med studiestartsstöd. Utredningen gör ändå bedömningen att även andra grupper av elever än de som studerar med studiestartsstöd bör erbjudas uppföljningssamtal om behovet finns, i syfte att ge extra vägledning och stöd till eleven. Ett sådant samtal skulle kunna utmynna i att eleven erbjuds extra anpassningar, modersmålsstöd eller att studieplanen revideras för att ytterligare anpassas till elevens behov och förutsättningar.

5 Ikraftträdande

Förslag: Ändringarna i lagen om studiestartsstöd och förordningen om vuxenutbildning ska träda i kraft den 1 juli 2019.

Skälen för utredningens förslag: För att de förslag som lämnas i denna promemoria ska kunna genomföras behöver ändringar göras i lagen om studiestartsstöd och förordningen om vuxenutbildning. Eftersom förslaget till lag om ändring i lagen om studiestartsstödet kräver riksdagsbehandling är det lämpligt att lagändringen och den tillhörande förordningsändringen träder i kraft den 1 juli 2019. Vid valet av tidpunkt för när de nya bestämmelserna ska börja tillämpas behöver hänsyn tas till både kommuner och studerande som beviljats studiestartsstöd. Kommunerna bör vid planeringen av sitt rekryterande arbete enligt 20 kap. 10 och 17 §§ skollagen samt i arbetet med de individuella studieplanerna i komvux kunna planera och organisera hur uppföljningssamtal kan genomföras med de personer som beviljats studiestartsstöd. Även CSN och Skolverket ska hinna informera om förändringarna och göra övriga nödvändiga förberedelser.

6 Konsekvenser

Enligt utredningens direktiv (dir. 2017:116) ska utredningen redogöra för konsekvenser av sina förslag i enlighet med vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474). Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i promemorian påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver förslagets konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget särskilt redovisas.

6.1 Vilka berörs av regleringen?

I denna promemoria föreslås att en kommun som väljer att använda studiestartsstödet vid rekrytering av personer till studier ska ansvara för att uppföljningssamtal hålls med den studerande som beviljats studiestartsstöd. Syftet med uppföljningssamtalet föreslås vara att ge extra vägledning och utgöra ett stöd till den studerande i sina studier. Vidare föreslås att ett obligatoriskt uppföljningssamtal ska hållas med eleven i komvux, senast inom fyra veckor från det att eleven påbörjat sin utbildning inom ramen för arbetet med den individuella studieplanen. Om det finns särskilda skäl får uppföljningssamtalet hållas vid en senare tidpunkt. Uppföljningssamtal föreslås dock inte behöva hållas med studerande som beviljats studiestartsstöd för en period som omfattar mindre än fem veckor. Rektorn föreslås ansvara för att hemkommunen informeras om att uppföljningssamtal hållits.

Förslagen om uppföljningssamtal berör de som studerar med studiestartsstöd. Antalet studerande med beviljat studiestartsstöd

var, enligt uppgifter från CSN per den 17 mars 2018, hösten 2017 844 personer men antalet studerande beräknas öka.

Utöver de studerande berör promemorians förslag såväl de kommuner som beslutat att använda sig av studiestartsstödet som de som anordnar komvux. Indirekt kan även arbetsgivare komma att påverkas vars kompetensförsörjning underlättas om fler personer genomgår och fullföljer utbildningen.

6.2 Konsekvenser för staten

Enligt regeringens beräkningar i propositionen Studiestartsstöd – ett nytt rekryterande studiestöd (prop. 2016/17:158) skulle ett nytt studiestartsstöd innebära att ca 10 000 heltidsstuderande per år kommer i fråga för studiestartsstöd när reformen är fullt utbyggd. Eftersom många studerar under kortare tid än 40 veckor eller på deltid går det i genomsnitt flera studerande på en helårsplats. Det innebär att ca 15 000–20 000 personer med stora utbildningsbehov årligen förväntas rekryteras till utbildning. Regeringen beräknade utifrån ovan nämnda antal helårsstuderande att kostnaden för ett nytt studiestartsstöd skulle bli ca 90 000 kronor per år för en heltidsstuderande (motsvarande 40 veckor). Totalt sett beräknades kostnaden för studiestartsstödet uppgå till 448 miljoner kronor för 2017. För 2018, 2019 och 2020 beräknade regeringen kostnaderna till 909 miljoner kronor, 930 miljoner kronor respektive 960 miljoner kronor.

Studiestartsstödet införande innebar ett nytt löpande åtagande för CSN. Förslagen i denna promemoria kan på sikt antas få positiva effekter för CSN genom en minskad administrativ börda till följd av fler studerande med studiestartsstöd i ett tidigt skede genom uppföljningssamtal kan ges stöd i sina studier, vilket i sin tur kan bidra till minskad risk för felutbetalningar. Vidare bedömer utredningen att förslagen innebär att CSN, Arbetsförmedlingen och Skolverket kan behöva informera om de föreslagna bestämmelserna. Utredningen bedömer dock att förslagen i denna promemoria sammantaget inte bör medföra några nämnvärda ekonomiska konsekvenser för staten.

6.3 Konsekvenser för enskilda

Studiestartsstödet ger möjligheter för vissa arbetslösa som har ett stort behov av utbildning att studera utan att behöva ta lån. Utredningen gör bedömningen att förslagen i denna promemoria kommer att stärka dessa personers möjligheter att få stöd och vägledning i studierna. Därmed förbättras utsikterna för en fullföljd utbildning och etableringen på arbetsmarknaden underlättas liksom möjligheten att gå vidare till fortsatta studier.

Många av dem som tillhör målgruppen för studiestartsstödet och därmed även det föreslagna uppföljningssamtalet är utrikes födda. Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen har en relativt hög andel av de utrikes födda som är arbetslösa kort tidigare utbildning. År 2017 var antalet inskrivna arbetslösa som var 25 år eller äldre och hade högst förgymnasial utbildning drygt 106 000 personer. Av dessa var drygt 75 procent utrikes födda. Det har visat sig att många av dessa personer kan ha svårt att hinna genomföra utbildning på grundläggande nivå på den tid som står till förfogande genom studiemedelssystemet (se t.ex. betänkandet Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet [SOU 2013:20]). Då det föreslagna obligatoriska uppföljningssamtalet syftar till att fler ges möjlighet att fullfölja utbildning och fortsätta sina studier på högre nivåer eller komma in på arbetsmarknaden skulle det gynna utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden.

I denna promemoria föreslås att rektorn ansvarar för att hemkommunen informeras om att uppföljningssamtal hållits. Sådan informationen bör kunna ske i enlighet med bestämmelserna till skydd för personuppgifter.

6.4 Konsekvenser för kommuner

Genom studiestartsstödet har kommunerna getts möjligheten till ett nytt effektivt redskap att använda i sitt redan befintliga uppdrag att verka för att vuxna ska delta i utbildning. Enligt de nu gällande bestämmelserna ska en kommun aktivt verka för att nå de vuxna i kommunen som har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå och för att motivera dem att delta i sådan utbildning (20 kap. 10 § skollagen). Likaså har kommunen en skyldighet att informera om

möjligheterna till utbildning på gymnasial nivå och aktivt verka för att vuxna i kommunen deltar i sådan utbildning (20 kap. 17 § skollagen). Det är frivilligt för kommunerna att använda sig av studiestartsstödet. Om en kommun väljer att göra det föreslås i denna promemoria att kommunen ska åläggas en skyldighet att ansvara för att det hålls uppföljningssamtal med studerande som beviljats studiestartsstöd. Vidare föreslås att ett obligatoriskt uppföljningssamtal ska hållas med eleven i komvux som beviljats studiestartsstöd, senast inom fyra veckor från det att eleven påbörjat sin utbildning inom ramen för arbetet med den individuella studieplanen. Utredningen gör, med anledning av ovan nämnda, bedömningen att det inte rör sig om något nytt åtagande och det är därmed inte fråga om någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att någon proportionalitetsprövning inte heller behöver göras.

Utredningens förslag om en skyldighet att genomföra uppföljningssamtal medför dock på kort sikt en viss kostnadsökning. Kostnaderna för uppföljningssamtal bedöms uppgå till totalt 8 310 000 kronor. I den summan ingår kostnad dels för genomförandet av själva uppföljningssamtalet, dels för administrationen däromkring. Beräkningen har utgått från antagandet att 15 000 studerande per år kommer att studera med studiestartsstöd när reformen är fullt utbyggd. Kostnaden för genomförandet av uppföljningssamtal beräknas uppgå till 4 445 000 kronor. Beräkningen utgår från att ett uppföljningssamtal i genomsnitt pågår under en timme och att lönenivån för en studie- och yrkesvägledare år 2019 förväntas ge en genomsnittlig timkostnad på 297 kr i timmen, inklusive semesterdagtillägg och arbetsgivaravgifter. Vidare beräknas en kostnad om 3 855 000 kronor för kommunens administration med uppföljningssamtal. I denna beräkning har utredningen utgått från att det krävs en timmes administration med en förväntad personalkostnad för en administratör på i genomsnitt 257 kronor i timmen. De som kommer att rekryteras genom det nya studiestartsstödet har i en del fall ekonomiskt bistånd från kommunerna. Då studiestartsstödet är frivilligt för kommunerna att använda och då stödet i stort beräknas leda till att behovet av ekonomiskt bistånd minskar med uppskattningsvis 103 miljoner kronor per år fr.o.m. 2018 (jfr prop. 2016/17:158 s. 110) bedömer utredningen att förslagen i denna

promemoria inte medför behov av resurstillskott till kommunerna. Om utredningens bedömning under avsnitt 4.3 skulle realiseras innebär det givetvis en större kostnadsökning för kommunerna än vad som redovisas i denna promemoria.

6.5 Konsekvenser för företag eller konkurrensförhållanden

Det är kommuner, eller i vissa fall landsting, som enligt skollagen är huvudmän för komvux. Företag kan dock indirekt komma att påverkas av vissa av förslagen i denna promemoria i de fall kommuner väljer att upphandla utbildningar från externa utbildningsanordnare. Det saknas för närvarande uppgifter om hur många företag som är verksamma inom den vuxenutbildning som regleras i skollagen och därmed även information om företagens storlek och juridiska form. Enligt Skolinspektionen hade t.o.m. den 17 januari 2018 ca 185 enskilda utbildningsanordnare (inklusive folkhögskolor) beviljats betygsrätt. Det kan vara en indikation på antalet verksamma företag men ger inte hela bilden då betygsrätt inte är ett krav för att kunna upphandlas som enskild anordnare av komvux. Av Skolverkets officiella statistik över kursdeltagare i komvux 2016 framgår att totalt 45 procent av kursdeltagarna deltog i utbildning hos en annan anordnare. Andelen kursdeltagare som läser hos en annan anordnare har ökat under de senaste tio åren och variationen mellan olika regioner i landet är dock stor.

Utredningen gör bedömningen att eventuella tillkommande kostnader för utbildningsföretagen till följd av promemorians förslag om ett uppföljningssamtal kan hanteras av kommunerna inom ramen för upphandlingen. Utbildningsanordnarna kan i sin tur beakta detta vid anbudsgivning. Förslagen förväntas inte medföra några administrativa kostnader för företagen och bedöms inte heller få några konsekvenser för dess konkurrensförhållanden.

6.6 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Studiestartsstödet är, i likhet med studiestödet i övrigt, könsneutralt utformat. Förslagen i denna promemoria om ett obligatoriskt uppföljningssamtal bedöms även vara neutralt för jämställdheten. Uppgifter från Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik visar att av de personer med högst förgymnasial utbildning och som varit arbetslösa i minst sex månader var 52 procent män och 48 procent kvinnor under 2015. Uppgifter från Skolverket visar dock att kvinnor är överrepresenterade inom vuxenutbildningen och utgör drygt 60 procent av studiemedelstagarna under 2016. Uppgifter från CSN visar att könsfördelningen mellan män och kvinnor av de studerande som studerar med studiestartsstöd under 2017 uppgick till 43 procent respektive 57 procent. Mot bakgrund av att kvinnor i högre utsträckning än män påbörjar studier kan det förväntas att så även kommer att bli fallet när det gäller studier med hjälp av studiestartsstöd. Utifrån en samlad bedömning av ovanstående finns det skäl att anta att det kommer att hållas uppföljningssamtal med fler kvinnor än med män. Då andelen avbrott i komvux bland män är något högre än för kvinnor (21,9 procent respektive 17,5 procent) kan förslagen om uppföljningssamtal antas bidra till att färre män avbryter sin utbildning och på så sätt gynnar förslagen både kvinnor och män.

6.7 Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (EU)

Förslagen i denna promemoria berör inte frågor som är reglerade i EU-rätten.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:527) om studiestartsstöd

35 a § En kommun som väljer att använda studiestartsstödet vid rekrytering ansvarar för att det hålls uppföljningssamtal med den studerande som beviljats studiestartsstöd. Uppföljningssamtal ska syfta till att ge den studerande extra vägledning och utgöra ett stöd i hans eller hennes studier.

Uppföljningssamtal behöver dock inte hållas med studerande som beviljats studiestartsstöd för en period som omfattar mindre än fem veckor.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om uppföljningssamtal.

I paragrafen som är ny finns bestämmelser om uppföljningssamtal.

I första stycket anges att en kommun som väljer att använda studiestartsstöd vid rekrytering till studier ska ansvara för att uppföljningssamtal hålls med den studerande som beviljats studiestartsstöd. Vidare anges att syftet med samtalet ska vara att ge extra vägledning och utgöra ett stöd till den studerande i hans eller hennes studier.

I andra stycket anges att uppföljningssamtal inte behöver hållas med studerande som beviljats studiestartsstöd för en period som omfattar mindre än fem veckor. Det innebär att skyldigheten för kommunen att hålla uppföljningssamtal inte omfattar de studerande som beviljats studiestartsstöd för en kortare period än fem veckor.

I tredje stycket finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd

av den s.k. restkompetensen kan meddela ytterligare föreskrifter om uppföljningssamtal. Det kan således på förordningsnivå finnas ytterligare krav på hur och när uppföljningssamtal ska ske.

Paragrafen behandlas i avsnitt 4.1.