

Handläggare
Cajsa Augustsson-Werr
Telefon: 08-508 35 554

Till
Arbetsmarknadsnämnden
2020-09-22

Maja Bjarneby
Telefon: 08-508 25 207

Socialnämnden
2020-09-22

Prova-på-studier

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner redovisning av budgetuppdrag att utreda förutsättningar för ett system för prova-på-studier eller motsvarande
2. Redovisningen delges samtliga stadsdelsnämnder

Lena Lundström Stoltz
Förvaltningschef

Sammanfattning

Arbetsmarknadsförvaltningen har tillsammans med socialförvaltningen i budget för 2020 fått i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett system för prova-på-studier eller motsvarande med huvudsaklig inriktning på målgrupper med kort utbildningsbakgrund.

Förvaltningarna har gemensamt undersökt och synliggjort hur stadsdelsförvaltningarnas möjligheter att i dagsläget bevilja studier inom ramen för ekonomiskt bistånd ser ut och huruvida det finns behov av mer vägledning från stadsövergripande håll i denna fråga. I utredningen återfinns ett klagande kring de juridiska förutsättningarna för att införa ett system för prova-på-studier såväl som en redogörelse för hur dagens befintliga studiestödssystem ser ut och vilka begränsningar dessa har.

Slutligen lyfts de målgrupper fram som idag hamnar utanför ordinarie studiestödssystem eller riskerar att få höga studieskulder redan vid grundläggande studier. Dessa målgrupper bedömer förvaltningarna är de som främst skulle dra nytta av ett system för prova-på-studier eller motsvarande.

Bakgrund

I budgeten för 2015 fick socialförvaltningen i uppdrag att tillsammans med arbetsmarknadsförvaltningen skapa ett system för så kallade prova-på-studier. Målgruppen var personer som uppbar ekonomiskt bistånd och som saknade grundskole- eller gymnasiekompetens. För att ha rätt till insatsen krävdes att andra möjligheter att inträda på arbetsmarknaden hade prövats och att studier bedömdes som nödvändiga för att individen skulle kunna få ett arbete. Förutom detta krävdes också att individen i fråga var berättigad studiemedel samt att det förelåg en osäkerhet kring individens egen förmåga att fullfölja studier, därav att individen fick möjlighet att prova på att studera.

Beslut fattades att testa denna insats under två år för att sedan utvärdera dess effekter och besluta om insatsen skulle permanentas. Under testperioden var det endast fem individer som tog del av insatsen. Vid en analys av detta resultat framkom ett antal förklaringar till varför så få individer tagit del av insatsen. Dessa redovisas i korthet nedan.

Anvisningarna och arbetsprocessen för prova-på-studierna upplevdes som komplicerade av somliga medarbetare, vilket kan vara ett skäl till att insatsen inte användes fullt ut vid planering mot självförsörjning. En del individer som var i behov av insatsen var inte berättigade till den då de inte hade rätt till studiemedel på grund av tidigare otillräckliga studieresultat eller obetalda studieskulder. För många ansågs vidare det studiestartsstöd som infördes av regeringen år 2017 kunna tillgodose behovet av försörjning vid studier för den aktuella målgruppen, någonting som också kan förklara det låga antalet deltagare i insatsen. Mot bakgrund av detta föreslog socialförvaltningen och arbetsmarknadsförvaltningen år 2018 att möjligheten till prova-på-studier skulle tas bort. Beslut enligt detta förslag togs i socialnämnden respektive arbetsmarknadsnämnden i december 2018.

I årets budget har arbetsmarknadsförvaltningen fått i uppdrag att i samarbete med socialförvaltningen åter utreda förutsättningarna för ett system för prova-på-studier.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor vid socialförvaltningen i samarbete med arbetsmarknadsförvaltningen. Socialförvaltningens förvaltningsgrupp har behandlat ärendet den 16 september 2020 och funktionshinderrådet har haft möjlighet att behandla ärendet den 17

september 2020. Socialförvaltningen har berett ärendet tillsammans med arbetsmarknadsförvaltningen.

Ärendet

I takt med att arbetsmarknaden förändras ställs högre krav på individens utbildningsnivå för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Av statistiken¹ framgår att det föreligger stora skillnader i arbetslöshet mellan de som har och inte har en gymnasial utbildningsbakgrund. De flesta yrken kräver som minimum en utbildning på gymnasial nivå och konkurrensen är därför mycket hård för de som saknar gymnasieutbildning. Ungefär 40 procent av de inskrivna på Jobbtorg Stockholm under år 2019 saknar gymnasial utbildning och 16 procent saknar fullgjord grundskoleutbildning². Förutsättningarna att få och behålla ett jobb får utifrån informationen ovan anses vara sämre för dem än för de aspiranter som har avslutad gymnasieutbildning.

Under våren 2020 har arbetslösheten stigit kraftigt i Stockholm och förutsättningarna på arbetsmarknaden har påverkats med anledning av den pågående pandemin och dess medföljande ekonomiska kris. Mot bakgrund av vad som inträffat vid tidigare konjunkturedgångar förväntas grupper med svag ställning på arbetsmarknaden att drabbas hårdast.

Det ökade behovet av studier på grundläggande samt på gymnasial nivå för att kunna erhålla anställning på den öppna arbetsmarknaden har särskilt lyfts fram från medarbetare och chefer inom Jobbtorg Stockholm och inom vuxenutbildningen. Någoting som efterfrågas är fler vägar att finansiera studier för dem som inte har förutsättningarna att få ordinarie studiemedel från CSN.

Riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd

Studerande vars studier kan finansieras med studiemedel ska som regel inte beviljas ekonomiskt bistånd, framgår av Stockholms stads riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd³. Utgångspunkten är att den som studerar inte står till arbetsmarknadens förfogande och därmed inte är berättigad till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagens mening.

Det finns utrymme inom ramen för ovan nämnda riktlinjer att godkänna bibehållet ekonomiskt bistånd vid korta tidsbegränsade

¹ Yrkesregistret, SCB, 2019

² FLAI, dokumentations- och uppföljningssystem för stadens arbetsmarknadsinsatser, 2019

³ Riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd i Stockholms stad
Beslutade av kommunfullmäktige 2017-10-16

kurser inom ramen för de insatser som erbjuds arbetslösa. Individen behöver dock i sådant fall samtidigt söka arbete samt vara beredd att avbryta sina studier för att påbörja erbjudet arbete. Ytterligare undantag för när ekonomiskt bistånd kan beviljas till den som studerar presenteras nedan.

- *Studerande kan under studieuppehåll* vara berättigad till bistånd. Individen behöver i sådant fall delta i anvisad praktik/annan kompetenshöjande verksamhet samt behöver kunna styrka att hen i god tid har sökt arbete eftersom inkomstbortfallet är en förutsägbar situation som hen har kunnat planera inför.
- *Studerande som har familj* där exempelvis den ena föräldern studerar med studiemedel (bidrag och lån) och den andra föräldern aktivt söker arbete kan ha rätt till bistånd som komplement till studiemedlet.
- *Studier med aktivitetsstöd* från Arbetsförmedlingen kan berättiga till kompletterande ekonomiskt bistånd. Bedömningen görs i samråd med Arbetsförmedlingen utifrån syftet med studierna och huruvida dessa ökar möjligheten till självförsörjning framöver.
- *Yrkesvux* är en arbetsmarknadspolitisk satsning på yrkesinriktade kurser på gymnasial nivå inom den kommunala vuxenutbildningen. Arbetslösa som studerar inom yrkesvux och ansöker om studiemedel (bidrag och lån) kan beviljas kompletterande bistånd.
- *Studerande med studiestartsstöd* kan beviljas kompletterande bistånd under förutsättning att studieplanering skett i samråd med socialsekreteraren och att individen i övrigt uppfyller kraven för att vara berättigad till ekonomiskt bistånd.

Tillämpning av riktlinjerna för studier i Stockholms stad

En enkät skickades ut till alla biträdande enhetschefer inom ekonomiskt bistånd i Stockholms stad i januari år 2020. Syftet med enkäten var att undersöka hur bedömning av studier sker idag, vad man har för inställning till att bevilja ekonomiskt bistånd till den som studerar och om det finns önskemål och/eller behov av mer vägledning kring bedömningar av ekonomiskt bistånd kombinerat med studier. Fjorton chefer besvarade enkäten. Deras svar presenteras i korthet nedan.

Mer än hälften uppgav att man sällan eller aldrig beviljar ekonomiskt bistånd vid korta tidsbegränsade kurser inom ramen för de insatser som erbjuds arbetslösa. I riktlinjerna återfinns inte någon definition av hur lång en kort tidsbegränsad kurs är. I enkätsvaren går att utläsa att bedömningarna skiljer sig åt där vissa anser det röra sig om 1-2 månader medan andra anser att det kan vara upp till 6 månader.

De fall då studier godkänns som planering för en individ som uppbär ekonomiskt bistånd beskrivs detta avse individer som varit aktuella under en mycket lång tid inom ekonomiskt bistånd och där man har mycket svårt att se några andra lösningar som skulle kunna möjliggöra för individen att bli självförsörjande. I många fall beskrivs det röra sig om yrkesutbildningar där man kan vara tämligen säker på att individen har konkreta möjligheter till arbete efter avslutad utbildning.

Majoriteten av de svarande anser att riktlinjerna för ekonomiskt bistånd beskriver möjligheterna till studier tillräckligt bra och anser inte att mer vägledning behövs för att kunna göra bedömningar om en individ kan studera med bibehållet ekonomiskt bistånd.

Bland de svarande är man vidare enhälligt överens om att den som önskar studera och som är berättigad till studiemedel ska studera och ha sin försörjning på så vis. Om en individ eller en familj inte klarar sin försörjning med endast studiemedel kan det finnas behov av att bevilja kompletterande ekonomiskt bistånd från stadsdelsförvaltningarnas sida för att dessa individer ska klara sin försörjning och uppnå en skälig levnadsnivå. Däremot ska den som har rätt till studiemedel inte kunna välja att istället ansöka om ekonomiskt bistånd.

Studier med ekonomiskt bistånd inom storstadsregionerna
För att få en bredare bild av hur frågan om studier för personer som erhåller ekonomiskt bistånd hanteras i andra kommuner har vi kartlagt hur förutsättningarna i Göteborgs stad och Malmö stad ser ut. Nedan följer en sammanfattning.

Göteborg stad

I Göteborgs stad anges i riktlinjerna⁴ att vuxna studerande huvudsakligen ska försörja sig genom studiemedel. Undantag kan göras för personer som har varit aktuella för ekonomiskt bistånd

under en lång tid. De kan få möjlighet att studera på gymnasienivå eller grundskolenivå inom ramen för bibehållet ekonomiskt bistånd. Beslut om bibehållet ekonomiskt bistånd vid studier ska grundas på en studieplan som socialtjänsten upprättar tillsammans med individen och studievägledningen vid arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen.

En insats kallad Provux har funnits i Göteborgs stad de senaste tio åren. Provux är ett samarbete mellan arbetsmarknadsförvaltningen, vuxenutbildning, utbildningsanordnaren ABF och stadens socialtjänst. Provux erbjuder individen möjlighet att prova på att studera fristående kurser inom Komvux under ett år med bibehållet ekonomiskt bistånd. Individen behöver inte ta studielån, men däremot studiebidrag. En lägre studietakt kan erbjudas såväl som anpassning och pedagogiskt stöd, och målgruppen består till stor del av elever med neuropsykiatriska diagnoser.

I Göteborg stads riktlinjer anges vidare att det är socialtjänstens uppgift att vid behov motivera individen till att komplettera sin grundutbildning och även om det är möjligt att ansöka om studiemedel från CSN för att studera på grundskolenivå ska ingen behöva skuldsätta sig för att tillgodogöra sig grundskolekompetens. Den som erhåller ekonomiskt bistånd och saknar grundskoleutbildning kan därmed studera på grundskolenivå med bibehållet ekonomiskt bistånd.

Malmö stad

Av riktlinjerna⁵ framgår att ekonomiskt bistånd kan utgå vid studier på grundskolenivå efter individuell prövning om studierna anses vara behövliga ur arbetsmarknadssynpunkt. Även till vuxenstudier på gymnasienivå kan bistånd utgå under upp till tre års tid om studierna är behövliga för att komma in på arbetsmarknaden och för att bryta ett långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd.

Av en särskild vägledning som Malmö stad upprättat framgår att bedömningen av rätten till studier inom ramen för bibehållet ekonomiskt bistånd behöver göras utifrån ett helhetsperspektiv med fokus på individens möjligheter till en hållbar självförsörjning. I bedömningen väger man in individens egen motivation till att studera, tidigare studievana hos individen samt att man behöver säkerställa att andra vägar till egen försörjning har undersökts. Konkret kan det handla om att läsa in kurser för att bli berättigad till studiemedel från CSN för att sedan studera vidare på egen hand.

Juridiska aspekter kring att bevilja ekonomiskt bistånd till den som studerar

Av socialtjänstlagen följer att rätten till ekonomiskt bistånd endast finns om behoven inte kan tillgodoses på annat sätt. I Socialstyrelsens föreskrifter och i rättspraxis är det tydligt att när det finns rätt till studiemedel, så har den enskilde normalt inte rätt att i stället erhålla ekonomiskt bistånd. I förarbetena till socialtjänstlagen framgår att individen är skyldig att nyttja alla de möjligheter som står individen till buds för att försörja sig. Den som kan arbeta är skyldig att söka arbete. I skyldigheten att söka arbete inbegrips också en skyldighet att delta i verksamheter som anordnas för arbetslösa liksom att söka andra former av bidrag som finns, såsom bostadsbidrag, studiebidrag och arbetslöshetsersättning.

Om en kommun utger ekonomiskt bistånd trots att den enskilde har rätt till studiemedel kan detta vara i strid inte bara med socialtjänstlagen utan även med kommunallagens bestämmelser. Enligt kommunallagens bestämmelse om likställighetsprincipen ska kommuner behandla sina medlemmar lika, om det inte finns skäl för något annat. När det gäller myndighetsutövande uppgifter innebär likställighetsprincipen krav på en objektiv rättvis behandling av kommunmedlemmarna. Det är därför som huvudregel i strid mot likställighetsprincipen om en person måste uppbära studielån för sina studier, medan en annan person genomför samma studier med ekonomiskt bistånd, trots att båda har rätt till studiemedel.

Att införa ett system med prova-på-studier utan krav på att söka studiemedel kan därmed strida mot kommunallagen.

Studiestartsstöd

Studiestartsstöd regleras av lagen (2017:527) om studiestartsstöd och är ett bidrag som vissa arbetslösa kan erhålla vid studier på grundskole- eller gymnasienivå för att på så vis öka chanserna till arbete. Det är kommunen som i första hand bedömer vilka som tillhör målgruppen för studiestartsstödet.

Studiestartsstödet kan på många sätt anses uppfylla behovet av studiefinansiering för målgruppen som omtalas i detta tjänsteutlåtande. Värt att känna till är dock att studiestartsstödet får lämnas i den mån det finns tillgång på medel. Sedan lagen tillkom har det funnits perioder då studiestartsstödet inte haft finansiering. I år har beslut fattats om en förstärkning av budget för studiestartsstödet på grund av situationen med covid -19. Det finns dock en viss ovisshet generellt gällande finansiering av stödet.

Ytterligare begränsningar är att lagen endast omfattar den som är 25-56 år samt avser studier på 50 procent och uppåt. Vid osäkerhet om förutsättningar att studera eller behov av att komplettera vissa ämnen och kurser kan studier under 50 procent vara aktuella, och omfattas då inte av studiestartsstödet. För att vara berättigad till studiestartsstödet får man inte ha erhållit studiebidrag från CSN de senaste tre åren, vilket innebär att prova-på-studier med krav på att ta bidragsdelen utesluter fortsatta studier med studiestartsstöd. Ytterligare en begränsning är att för att erhålla studiestartsstöd behöver individen ha varit inskriven på Arbetsförmedlingen i sammanlagt sex månader under en tolv månadersperiod.

Grupper som riskerar att hamna utanför nuvarande stödformer för studier

Med utgångspunkt i de nämnda befintliga formerna för studiefinansiering blir det tydligt att en del grupper av individer hamnar utanför och därmed saknar finansiella möjligheter att studera. Dessa presenteras i korthet nedan.

Individer kan av olika skäl vara i behov av en lägre studietakt än 50 procent. För den som erhåller studiemedel från CSN kan en lägre studietakt erbjudas om det finns en dokumenterad funktionsnedsättning hos individen som skapar ett sådant behov. Denna möjlighet finns inte för den som uppbär studiestartsstöd.

De individer som sedan tidigare studier har skulder till CSN och därför inte har rätt att erhålla varken bidrag eller lån tillhör även de en grupp som hamnar utanför befintlig studiefinansiering.

Även den grupp individer som är osäkra på sin studieförmåga och som därmed skulle ha nytta av att prova på att studera under en kortare period riskerar att falla utanför dagens studiemedelssystem. Vissa inom denna grupp kan vara berättigade till studiestartsstöd. Om en individ provar på att studera med enbart bidragsdel och kompletterande ekonomiskt bistånd, vilket var förslaget i tidigare anvisningar för prova-på-studier, går rätten till studiestartsstödet förlorad under en treårsperiod.

En annan grupp som visserligen oftast är berättigade till studiemedel, men som ändå bör nämnas i sammanhanget, är de som saknar grundskolekompetens och gymnasiekompetens. För att läsa in grundskolebehörighet följt av gymnasiebehörighet krävs en lång period av studier som också kan leda till en hög belåning om personen tar studielån. Studiestartsstödet beviljas max 50 veckor för heltidsstudier. I både Göteborg och Malmö erbjuds denna målgrupp

möjlighet att studera med ekonomiskt bistånd som studiefinansiering.

Ytterligare en grupp som bör uppmärksammas här är ungdomar som tidigare haft möjlighet att studera med utbildningskontrakt, som nu inte längre finns kvar. Ungdomar under 25 år har inte heller rätt till studiestartsstödet. De kan i vissa fall få en förhöjd ersättning från CSN om de är inskrivna på Arbetsförmedlingen.

Ungdomar som deltagit i språkintruktionsprogrammet och därefter inte har tillräckliga kunskaper för att studera på gymnasienivå hänvisas ofta till SFI. De har då en lång väg att gå för att uppnå gymnasiekompetens. Finansieringen under denna period blir studiemedel från CSN för gymnasiekompetens och dessförinnan ekonomiskt bistånd till dess att gymnasiestudier kan påbörjas.

Ungdomar är också en grupp som drabbas hårt av nuvarande konjunktur, då de oftast inte hunnit få fäste på arbetsmarknaden. Slutförda gymnasiestudier ger större förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden.

Jämställdhetsanalys

I utredningen har fokus inte legat på kön, då insatsen är könsneutral. Studier ökar både kvinnor och mäns förutsättningar att erhålla ett arbete och få stabilare fotfäste på arbetsmarknaden.

Fler män än kvinnor erhåller ekonomiskt bistånd i Stockholm stad. Under 2019 var 46 procent av de vuxna biståndstagarna kvinnor och 54 procent var män. Sett över en tioårsperiod är det tydligt att män uppbär ekonomiskt bistånd i något högre utsträckning än vad kvinnor gör.

Kvinnor och män är i hög utsträckning verksamma inom olika branscher. Generellt kan sägas att kvinnor i högre utsträckning arbetar i den offentliga sektorn och män i större utsträckning inom den privata sektorn

Utifrån detta kan förbättrade och förenklade möjligheter att pröva studier under kortare tid bidra till att fler kvinnor och män prövar utbildning inom ett bredare yrkesfält. Det kan även gynna kvinnors inträde på arbetsmarknaden.

Förvaltningarnas synpunkter och förslag

Utbildning har allt större betydelse för en hållbar etablering på dagens arbetsmarknad. Det är enormt svårt för en individ som saknar grundskole- eller gymnasiekompetens att få ett stadigvarande arbete som leder till en hållbar försörjning. I såväl riktlinjer som lagstiftning är möjligheten till studier med bibehållet ekonomiskt bistånd begränsad.

Socialförvaltningen och arbetsmarknadsförvaltningen kan konstatera att kommunen har ett ansvar i att på olika sätt öka möjligheterna för personer som uppstår ekonomiskt bistånd att få ett arbete och komma ut i egen försörjning. I detta arbete är insatser som stärker möjligheterna att inträda på arbetsmarknaden eller att ta del av lämplig utbildning grundläggande. Om individen har rätt till studiemedel vid sådan utbildning ska kommunen som huvudregel inte utge ekonomiskt bistånd istället för studiemedlen.

En del individer som har stort behov av en grundutbildning för att långsiktigt kunna etablera sig på arbetsmarknaden väljer att avstå från utbildning då det är förenat med en skuldsättning hos CSN. Kommunens uppdrag inom ekonomiskt bistånd är bland annat att bidra till att hitta en långsiktig lösning på personers försörjningsproblem. Det saknas dock juridiska förutsättningar för att kommunen ska finansiera utbildning som kan finansieras genom studiemedel, då behovet kan anses tillgodoses på annat sätt. Inom ramen för en individuell behovsprövning kan godkännande av studier med bibehållet ekonomiskt bistånd övervägas i vissa fall i enlighet med vad som anges i gällande riktlinjer kring undantag.

För den som däremot saknar möjlighet att finansiera sina studier genom studiemedel från CSN bedömer förvaltningarna att möjligheter finns i nuvarande riktlinjer att godkänna studier som en del av den individuella planeringen mot en långsiktig självförsörjning. Förvaltningarna har dock uppmärksammat att tillämpningen av riktlinjerna vad gäller studier kan behöva implementeras ytterligare för att uppnå en likställighet i staden när det gäller bedömningen om i vilka situationer studier kan godkännas med bibehållet ekonomiskt bistånd.

Förvaltningarna anser att en sådan implementering behöver gå i linje med vad som anges i den sammanhållna strategi för Stockholms stads arbetsmarknadsinsatser som antogs vid arbetsmarknadsnämndens sammanträde den 16 juni 2020. En sammanhållen strategi för staden arbetsmarknadsinsatser är av vikt för ett ändamålsenligt och resurseffektivt arbete i staden med att

främja en hög sysselsättningsgrad, att minska behovet av försörjningsstöd på grund av arbetslöshet samt minska andelen unga som varken arbetar eller studerar. I strategin definieras stadens strategiska inriktningar utifrån ett antal centrala områden, där ett område är just utbildning som väg till arbete.

I strategin anges vidare att stadens arbetsmarknadsinsatser ska vara kompetenshöjande för individen. En stor andel av deltagarna vid stadens arbetsmarknadsinsatser är kortutbildade och har inte kompetens som motsvarar dagens arbetsgivares efterfrågan. Det finns ett behov av kurser och utbildningar med syfte att öka individens förutsättningar att komma i arbete och detta ska vara en integrerad del av stadens arbetsmarknadsinsatser.

Socialförvaltningen föreslår att nämnden godkänner redogörelsen och att ärendet delges stadsdelsnämnderna.