

Arbetsmarknadsförvaltningen
Tjänsteskrivelse till arbetsmarknadsnämnden

Datum:
2024-08-28

Diarienummer:
AMN-2024-00125

Handläggare:
Joakim Nordström
Kjell-Åke Gårdh
Tuomo Niemelä

Utredning om ekonomiskt bistånd i samband med studier

Förslag till beslut

Arbetsmarknadsnämnden beslutar

1. **att** förvaltningen ges i uppdrag att se över utvecklingsmöjligheterna i det studiemotiverande arbetet för att få fler arbetslösa att studera på reguljär vuxenutbildning eller inom ramen för sin arbetsmarknadsanställning,
2. **att** godkänna utredningen som svar på åtgärd 30 samt,
3. **att** lägga ärendet till handlingarna.

Ärendet

I december 2023 fattade Arbetsmarknadsnämnden beslut om verksamhetsplan och budget för 2024 (AMN-2023-00376). Förvaltningen fick i uppdrag att utreda förutsättningarna för att nämnden i ökad utsträckning ska bevilja ekonomiskt bistånd till studier i syfte att förbättra möjligheten för långtidsarbetslösa att nå en hållbar försörjning (åtgärd 30).

Beredning

Ärendet har beretts inom Arbetsmarknadsförvaltningen.

Föredragning

I december 2023 fattade Arbetsmarknadsnämnden beslut om verksamhetsplan och budget för 2024. Förvaltningen fick i uppdrag att utreda förutsättningarna för att öka beviljandet av ekonomiskt bistånd till studier, i syfte att förbättra möjligheterna för långtidsarbetslösa att nå en hållbar försörjning.

Utredningen belyser vikten av en individuell behovsprövning samt de befintliga möjligheterna för beviljande av bistånd till studier enligt Socialtjänstlagen.

Vid prövning av rätten till bistånd är utgångspunkten att säkerställa den enskildes skäliga levnadsnivå. Socialsekreterarna gör individuella behovsprövningar för att avgöra om ekonomiskt bistånd kan beviljas i samband med studier. Detta är särskilt viktigt för att undvika generella bidrag till vissa grupper utan noggrann prövning, i enlighet med rättspraxis (RÅ 1991 ref. 61).

Enligt Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) ska vuxna som studerar inom kommunal vuxenutbildning i första hand försörja sig genom studiestödssystemet. Om studiefinansieringen inte är tillräcklig och studierna är nödvändiga för framtida arbete, kan ekonomiskt bistånd beviljas efter en individuell bedömning.

Utredningens slutsatser

Arbetsmarknadsnämnden har redan etablerat processer för att motivera långtidsarbetslösa att studera, exempelvis genom studieinspiratörer och kombinationsutbildningar.

Enligt utredningen har socialsekreterarna befogenheter att bevilja ekonomiskt bistånd i samband med studier, och under januari 2024 beviljades 19 hushåll sådant bistånd.

Vid arbetsmarknadsanställningar ges möjlighet att kombinera arbete med studier, vilket bedöms öka chanserna till reguljärt arbete.

Förvaltningen anser att de nuvarande riktlinjerna ger tillräckligt utrymme för att bevilja ekonomiskt bistånd i samband med studier. Därför rekommenderas att nämnden beslutar i enlighet med förslaget ovan.

Ekonomiska konsekvenser

En utökning av antalet undantag får ekonomiska konsekvenser i form av mer långvariga kostnader för ekonomiskt bistånd och förlänger tiden för biståndsbehovet.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 28 augusti 2024.
- Bilaga 1, Utredning om ekonomiskt bistånd i samband med studier.

Arbetsmarknadsförvaltningen

Lena Winterbom
Förvaltningsdirektör

Arbetsmarknadsförvaltningen
Utredning

Handläggare:
Kjell-Åke Gårdh
Tuomo Niemelä

Utredning om ekonomiskt bistånd i samband med studier

Ärendet

I december 2023 fattade Arbetsmarknadsnämnden beslut om verksamhetsplan och budget för 2024 (AMN-2023-00376). Förvaltningen gavs i uppdrag att utreda förutsättningarna för nämnden att i ökad utsträckning ska bevilja ekonomiskt bistånd till studier i syfte att förbättra möjligheten för långtidsarbetslösa att nå en hållbar försörjning (åtgärd nummer 30).

Bakgrund

En utgångspunkt vid prövning om rätten till bistånd är att biståndet ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. För att nämnden ska kunna ta ställning till detta behöver nämnden göra en individuell behovsbedömning. Den individuella bedömningen är central i arbetet med ekonomiskt bistånd. Tidigare Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) har slagit fast att kommunen inte får besluta om generella ekonomiska bidrag till en viss grupp utan att göra en individuell behovsprövning (se RÅ 1991 ref. 61).

Av Socialstyrelsens Allmänna råd för ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1) framgår att vuxna som studerar inom kommunal vuxenutbildning i första hand ska försörja sig på de förmåner som ges inom ramen för studiestödssystemet. Den som studerar är därför skyldig att söka studiestöd, såsom studiebidrag och studielån, för att försörja sig under studietiden. Den som inte klarar sig på studieförmåner är normalt skyldig att stå till arbetsmarknadens förfogande för att ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen, SoL. Om det finns godtagbara skäl kan det finnas rätt till ekonomiskt bistånd även om man inte står till arbetsmarknadens förfogande. Det innebär att de allra flesta som studerar inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen, yrkesutbildning eller högskola/universitet söker studiestöd via CSN (Centrala studiestödsnämnden).

Enligt förarbeten till SoL (prop. 2015/16:136 s. 21) bör kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande inte ställas på ungdomar som går i gymnasiet, eftersom studier är en viktig förutsättning för arbete. Vidare bör inte heller kravet ställas på en vuxenstuderande att omedelbart avbryta sina studier för att stå till arbetsmarknadens förfogande om studierna är en förutsättning för framtida arbete. En individuell bedömning måste göras i varje enskilt fall.

Uppsala kommun

I den av Arbetsmarknadsnämnden antagna *Plan för 1000 fler Uppsalabor i egen försörjning* (AMN-2023-00174) framgår att arbetslösheten slår särskilt hårt mot grupper som redan har en svag ställning på arbetsmarknaden. Nämnden har en ambitiös målsättning att fler Uppsalabor ska klara sin försörjning.

Myndighetsutövning socialtjänst-ekonomiskt bistånd

Socialtjänst-ekonomiskt bistånd, liksom övriga delar av förvaltningen, har ett tydligt uppdrag att få fler klienter med ekonomiskt bistånd att gå vidare till arbete eller studier.

Inom ramen för myndighetsutövningen fattar socialsekreteraren beslut om ekonomiskt bistånd och tar hjälp av framtaget handläggarstöd samt handbok för handläggning av ekonomiskt bistånd.¹

Vid beslut om ekonomiskt bistånd tas utgångspunkt i huvudregeln att klienten ska ansöka om studiefinansiering från CSN om hen vill studera på Komvux (förutom sfi), yrkesutbildning alternativt högskola/universitet.

I den individuella bedömningen som görs finns utrymme till undantag från huvudregeln. Den individuella bedömningen kan resultera i att en elev får möjlighet att läsa reguljär vuxenutbildning med ekonomiskt bistånd. En grundförutsättning är att utbildningen ska vara gångbar på arbetsmarknaden och på sikt leda till jobb.

För alla elever upprättas en individuell studieplan av studie- och yrkesvägledare. Den individuella studieplanen utgör underlag för socialsekreterare att kunna bedöma om möjligheten att studera med ekonomiskt bistånd. Uppföljning av studieplanen görs regelbundet och omprövning av rätten till bistånd för studierna görs årligen, eller i de fall eleven inte följer sin upprättade planering.

Socialtjänsten kan även bevilja studier med bibehållet ekonomiskt bistånd efter samråd med behandlande läkare. Studierna ses i sådana fall som en rehabiliteringsåtgärd som kan öka chanserna att klienten på sikt kan komma ut i arbete eller studier.

I vissa ärenden saknas förutsättningar att studera och det kan bland annat handla om individer som har drabbats av psykisk ohälsa. Där kan ett alternativ vara förrehabiliterande insatser det första steget på vägen till arbete eller studier.

Inom nämndens målgrupper finns klienter som inte matchar arbetsmarknadens behov på grund av att de har för låg utbildningsnivå och samtidigt inte har förutsättningar att läsa vidare. För dessa personer har nämnden en verkningfull

insats där arbetsmarknadsinsats/arbetsmarknadsanställning kompletteras med kompetenshöjande inslag alternativt anpassade studier.

Socialekreterarna kan således redan i dag bevilja bibehållet ekonomiskt bistånd vid studier. Under januari 2024 har Socialtjänst-ekonomiskt bistånd fattat 2 295 bifallsbeslut. 19 hushåll har beviljats ekonomiskt bistånd i samband med studier. Av drygt 400 arbetsmarknadsanställningar är det 170 som studerar vid sidan av sin anställning.

Uppsökande och motiverande arbete för fler i studier

Vid enheten Samordning för arbete (SFA), inom Socialtjänst-ekonomiskt bistånd, handläggs 750 ärenden. Ett uppdrag för enheten är att fånga upp klienter som har förutsättningar att studera och arbeta motiverande för att de ska ta steget mot studier.

Inom enheten finns studieinspiratörer som arbetar motiverande för att fler ska välja att studera. Klienter som fångas upp anvisas till ett obligatoriskt mötestillfälle där hen får träffa arbetsmarknadssekreterare och studie- och yrkesvägledare.

Under mötestillfället informeras om:

- Varför utbildning är så viktigt.
- Arbetsmarknadens krav, vilket innebär en genomgång om hur det ser ut i dagsläget och hur det kan komma att se ut i framtiden.
- Yrken med goda jobbchanser.
- Allmän information om studier såsom studiefinansiering och olika utbildningsformer.

Efter mötestillfället är det frivilligt att boka tid med en studie- och yrkesvägledare för enskilt vägledningssamtal.

En stor utmaning som uppmärksammas i det studiemotiverande arbetet är att få klienter vill ta steget till studier. Flertalet uppger att de ”bara vill ha ett jobb”.

Studier i samband med arbetsmarknadsanställning

Anvisade klienter till nämndens arbetsmarknadsavdelning har möjlighet att studera som en del av arbetsmarknadsanställningen. Syftet med att godkänna studier inom ramen för en arbetsmarknadsanställning är att öka individens chans till arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Följande studier är godkända som en del av arbetsmarknadsanställning:

- Sfi
- Grundläggande studier i svenska, matematik och engelska.
- Yrkesutbildning på gymnasienivå utifrån Arbetsförmedlingens lista över bristyrken. Under förutsättning att studierna kan genomföras på högst 50 procent samt att studierna relaterar till individens arbetsuppgifter inom sin arbetsmarknadsanställning.

Under våren 2024 pågick drygt 400 arbetsmarknadsanställningar och cirka 40 procent av deltagarna studerade inom ramen för sin anställning. Jämförelsevis har Uppsala kommun många arbetsmarknadsanställningar och en hög andel som studerar inom ramen för anställningen. Arbetsmarknadsförvaltningen arbetar systematiskt med att erbjuda denna kombinationsmöjlighet och har som målsättning att ännu fler ska ta tillvara möjligheten att kombinera sin arbetsmarknadsanställning med studier.

Kombinationsutbildningar med yrkesutbildning och sfi/svenska som andraspråk grund

Kombinationsutbildning innebär att eleven/klienten kombinerar yrkesutbildning och studier i svenska som andraspråk. Det är ett sätt för nyanlända att komma ut på arbetsmarknaden. Syftet med kombinationsutbildningar är att förkorta vägen till arbete för nyanlända.

Vuxenutbildningen erbjuder kombinationsutbildningar inom bland annat yrken som köksbiträde, målare, plattsättare och träarbetare.

Med inspiration hämtad från förvaltningens samarbete med Helsingborgs kommun har vuxenutbildningen och arbetsmarknadsavdelningen genomfört ett försök som kallas Testa komvux. Personer som uppstår ekonomiskt bistånd har erbjudits en fördjupad inblick i vuxenutbildningens möjligheter och utbud under en period om två veckor. I den genomförda omgången deltog tio personer och fyra av deltagarna valde efter insatsen att gå in i reguljära studier.

Omvärld

Förvaltningen har undersökt hur andra kommuner arbetar med att få fler personer som uppstår ekonomiskt bistånd att studera.

Vid kontroll framgår att kommuner utgår ifrån huvudregeln att man inte beviljar ekonomiskt bistånd i samband med studier. I den individuella bedömningen görs undantag från huvudregeln. Kontrollerade kommuner är Örnsköldsvik, Sundbyberg, Stockholm, Göteborg, Tierp.

I Tierp genomfördes 2023 en satsning på en kombinationsutbildning med sfi och yrkesutbildning. Sfi är inte studiemedelsberättigad, vilket gör att eleverna får studera med ekonomiskt bistånd max en termin eller kortare. I satsningen gavs 10 elever möjligheten att delta och nio antog erbjudandet för att efter provterminen genomföra resterande utbildning med studiemedel från CSN. Bibehållet ekonomiskt bistånd har inte beviljats för provtermin om klienten av religiösa skäl fortsättningsvis inte vill ta studielån för att slutföra sina studier. Vid förvaltningens kontakt med Tierps kommun i maj 2024 uppgavs att ingen klient valt att studera med bibehållet ekonomiskt bistånd i Tierp under innevarande år.

Liknande insats, som gjordes i Tierps kommun, har testats i Stockholm. Stadsdelsnämnderna i Skärholmen, Älvsjö och Rinkeby-Kista fick 2015 i uppdrag att skapa möjligheter för prova-på studier för personer som uppstår ekonomiskt bistånd. I uppdraget ingick att ta fram tillämpningsanvisningar och riktlinjer för

handläggning av ekonomiskt bistånd för prova-på-studier under en testperiod av två år med början i februari 2016. Under perioden som insatsen fanns hade fem personer med ekonomiskt bistånd erbjudits och tackat ja till insatsen. Tre deltagare fullföljde studierna.

Vid utvärderingen bedömde förvaltningen att orsakerna till att så få personer aktualiserats för insatsen var att målgruppen inte var motiverad till prova-på-studier eftersom syftet var att fortsätta efter sex månader med studiemedel som ska återbetalas. Vidare erbjöds de sökande andra likvärdiga insatser via Arbetsförmedlingen och Jobbtorg som inte krävde studiemedel. Insatsen och möjligheten avskaffades med anledning av utfallet. 2017 infördes det så kallade studiestartsstödet som ansågs fylla behovet av studiefinansiering för målgruppen. (Utvärdering av insatsen prova-på-studier inom ekonomiskt bistånd, Dnr 2019/000093)

Studiestartsstödet

Studiestartsstöd är ett bidrag som vissa arbetslösa kan få för att läsa på komvux eller folkhögskola. Vid studier på heltid kan studiestartsstöd erhållas i 50 veckor. (Deltid, 50 procent, i 100 veckor). Det är hemkommunen som fattar beslut om personen tillhör målgruppen för stödet och skickar ansökan till CSN. Vid studier på heltid utbetalas 10 884 kr för fyra veckors studier. För barnhushåll finns även tilläggsbidrag att söka.

Arbetsförmedlingens arbete med utbildning

Arbetsförmedlingen har arbetsmarknadsutbildning som ett verktyg bland sina insatser. En arbetsmarknadsutbildning är en kort, yrkesinriktad utbildning till yrken där det är brist på utbildad personal. Samtliga arbetsmarknadsutbildningar och de yrken de leder till vänder sig till alla, oavsett kön. Utbildningen garanterar inte ett jobb, men den förbättrar jobbchanserna. Utbildningen är oftast från några veckor upp till sex månader, men kan i vissa fall vara längre. Utbildningen bedrivs på heltid.

Vid deltagande i ett program kan ersättning utgå som aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning. Ersättningsformen beror på vilket program den arbetslöse deltar i och ålder.

I Uppsala erbjuds för närvarande 12 arbetsmarknadsutbildningar på olika nivåer inom: studiemotiverande insats vid folkhögskola, kyl- och värmepumpmontör, fastighetsskötare, fastighetstekniker, yrkesförare-lastbil, vårdbiträdesutbildning och bussförare.

Under 2024 kommer Arbetsförmedlingen särskilt prioritera att öka antalet arbetssökande som tar del av arbetsnära insatser i form av nystartsjobb, lönebidrag, arbetspraktik och arbetsmarknadsutbildning.

Insatserna ska särskilt riktas till arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen har även i sin verksamhetsplan för 2024 prestationsmålet att öka antalet arbetssökande som efter anvisning söker till reguljära studier. (Af-2023/0037 7922)

Arbetsökande som är inskrivna i programmet Jobb- och utvecklingsgarantin och som har aktivitetsstöd har möjlighet att studera med bibehållet aktivitetsstöd. Deltagare i programmet och som har behov av sfi eller reguljär utbildning kan ha möjlighet att studera med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning i tolv månader.

Från och med 1 december 2023 genomfördes även en förordningsändring som gör det möjligt för deltagare som har läst sfi inom programmet Jobb- och utvecklingsgarantin att fortsätta studera i tolv månader till men då på reguljär utbildning.

Sammanfattande slutsatser och bedömning

Givet de målgrupper som ingår i arbetsmarknadsnämndens uppdrag är övergången till studier central. Matchningsproblematiken på arbetsmarknaden är betydande där arbetskraftens kompetens inte motsvarar den kompetens som arbetsgivare efterfrågar. Fler behöver rustas med utbildning för att kunna ta steget in på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsnämnden har goda ekonomiska förutsättningar. Medvetna satsningar har gjorts för att skapa en infrastruktur för vuxnas lärande genom Utbildning- och jobbcenter, (UJC). Staten gör satsningar för att få fler att utbilda sig inom yrkesutbildningar. För närvarande finns en överkapacitet på yrkesutbildningsplatser i Uppsala. Nämnden lägger stora resurser på studie- och yrkesvägledning för att nå ut till fler uppsalabor om utbildningsmöjligheterna och en förankring på arbetsmarknaden genom en gångbar yrkesutbildning. Samtliga studie- och jobbcoacher håller sig kontinuerligt à jour med arbetsmarknadens efterfrågan av kompetens och bristyrken för att kunna informera, motivera och vid behov hänvisa till studie- och yrkesvägledare för fördjupat stöd.

Sett till verksamhetsplanens åtgärd 30 bedömer förvaltningen att det utrymme Socialtjänstlagen medger för individuella bedömningar, ger tillräckliga möjligheter att studera med bibehållet ekonomiskt bistånd. Även Arbetsförmedlingen har utrymme och befogenheter att bevilja bibehållet ekonomiskt stöd för deras anvisningar av arbetslösa till reguljär vuxenutbildning. Därutöver finns förmånliga finansieringsmöjligheter för personer som uppfyller villkoren för studiestartsstödet via CSN, utöver de ordinarie studiestöden. Utmaningen ligger i att motivera nämndens målgrupper att se den möjlighet en yrkesutbildning ger och att den studiefinansiering som finns tillgänglig som en god investering för en förankring på arbetsmarknaden.

Förvaltningen vill lyfta att nämnden har en verkningsfull insats där möjligheten att kombinera arbetsmarknadsanställningar med studier och kompetenshöjande insatser är framgångsrik. De kompetenshöjande insatserna anpassas utifrån de krav som finns på den arbetsplats där deltagaren genomför sin arbetsmarknadsanställning. I dag studerar 170 klienter inom ramen för sin arbetsmarknadsanställning. Enligt förvaltningens kännedom är Uppsala kommun en av få kommuner som tillvaratar den möjligheten. Ett ytterligare alternativ är de kombinationsutbildningar som finns inom vuxenutbildningens utbud. Inom studieformen sker en kombination av grundläggande vuxenutbildning och yrkeskurser.

Både kommunen och Arbetsförmedlingen har i sina uppdrag att arbeta motiverande för att få fler arbetslösa att ta del av reguljära studier. Därför föreslås, som ett resultat av utredningsuppdraget, att förvaltningen ges i uppdrag att se över utvecklingsmöjligheterna i det studiemotiverande arbetet för att få fler arbetslösa att studera på reguljär vuxenutbildning eller inom ramen för sin arbetsmarknadsanställning i syfte att nå målet i planen för 1000 fler Uppsalabor i egen försörjning. Utöver detta finns i skollagen ansvar för varje kommun att aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till utbildning och för att motivera dem att delta i utbildning (Skollag (2010:800)).

Källor:

- *Ekonomiskt bistånd. Allmänna råd.* SOSFS 2013:1. Utgiven av Socialstyrelsen.
- *Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten.* Utgiven av Socialstyrelsen. *Handläggargstöd för ekonomiskt bistånd (med kommentarer).* AMF_VL-24-18a.
- Handläggargstöd framtaget av Socialtjänst-ekonomiskt bistånd, Arbetsmarknadsförvaltningen, Uppsala kommun.

Vidtagna kontakter

Individ och familjeomsorg respektive ekonomiskt bistånd, Tierps kommun
Socialtjänst, ekonomiskt bistånd, Arbetsmarknadsförvaltningen, Uppsala kommun.