

Att utbilda sig eller att låta bli?

En kartläggning av regelverk och ekonomiska drivkrafter för utrikesfödda kvinnor

© Arbetsförmedlingen

Författare: Christina Olsson Bohlin

Värdefulla bidrag har lämnats av Hanna Frydebo och Mia Fröling, enheten tjänster och program, Hedvig Stahre enheten integration och etablering och Sofia Törneke enheten ersättningar vid Arbetsförmedlingens huvudkontor.

Datum: 2018-10-15

Diarienummer: Af-2018/0027 1987

Innehåll

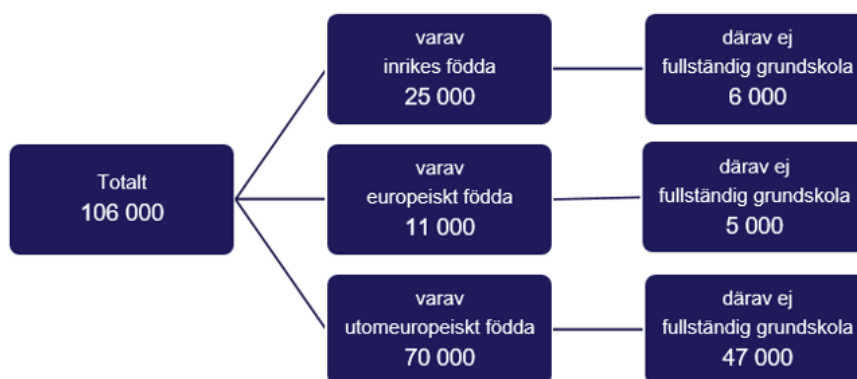
1 Inledning	4
1.1 Uppdraget	5
1.2 Syfte och avgränsningar.....	6
1.3 Slutsatser från delrapporten	6
2 Erfarenheter på Arbetsförmedlingen	7
2.1 Erfarenheter från arbetet med Växthus.....	7
2.2 Erfarenheter från Arbetsförmedlingsenheter	7
2.3 Erfarenheter från Arbetsförmedlingens huvudkontor	8
Utbildningsplikt.....	8
Studiestartstöd.....	9
3 Resultat	9
Typfall 1	10
Typfall 2	11
Typfall 3	13
Typfall 4.....	15
Typfall 5	17
4 Avslutande diskussion	18
5 Referenslista	21

1 Inledning

Att matcha arbetssökande med lediga platser är ett av Arbetsförmedlingens viktigaste uppdrag. På dagens arbetsmarknad finns dock en obalans som innebär att de arbetssökandes utbildningsnivå inte matchar de krav som arbetsgivarna ställer på den arbetskraft de efterfrågar. En växande andel av de arbetssökande har som högst förgymnasial utbildning medan de arbetsgivare som rekryterar i de flesta fall efterfrågar personer med minst gymnasieutbildning. För Arbetsförmedlingen innebär denna obalans att det blivit allt viktigare att arbeta aktivt med att matcha arbetssökande till jobb genom utbildning.¹

Av figuren nedan framgår antal inskrivna arbetslösa som saknar gymnasieutbildning uppdelat på personer födda i Sverige, i Europa samt utanför Europa.²

Inskrivna arbetslösa 25-64 år som saknar gymnasieutbildning, genomsnitt första halvåret 2018



Källa: Arbetsförmedlingen

Som framgår av figuren så är drygt två tredjedelar av dem som är inskrivna som arbetslösa på Arbetsförmedlingen och som saknar gymnasieutbildning, födda utanför Europa. Av de 70 000 utomeuropeiskt födda (25-64 år) som var inskrivna som arbetslösa på Arbetsförmedlingen första halvåret 2018 och inte hade en gymnasieutbildning saknade 47 000 motsvarande 67 procent också en fullständig grundskoleutbildning. Av de 36 000 utan gymnasieutbildning, födda i Sverige eller övriga Europa, var det istället 11 000 motsvarande 31 procent som inte heller hade någon fullständig grundskoleutbildning.

Mönstret bland utomeuropeiskt födda, att många av de som saknar en gymnasieutbildning inte heller har en fullständig grundskoleutbildning, är särskilt

¹ Inom ramen för Arbetsförmedlingens strategi att matcha till jobb genom utbildning beskrivs detta arbete närmare (Arbetsförmedlingen 2017d).

² Uppgifterna är hämtade från rapporten Perspektiv på arbetsmarknadsläget för personer med kort utbildning (Arbetsförmedlingen 2018b).

tydligt bland kvinnorna. Omkring 70 procent av de utomeuropeiskt födda inskrivna arbetslösa kvinnorna i åldern 25-64 år som saknar en gymnasieutbildning har inte heller en fullständig grundskoleutbildning. Bland de utomeuropeiskt födda männen är motsvarande andel 63 procent.

För att skapa förutsättningar för personer med kort utbildning att finna en väg ut på arbetsmarknaden är det viktigt att de olika delarna av välfärds- och ersättningssystemen samverkar på ett sådant sätt att de ger ekonomiska incitament, eller drivkrafter att studera. Inte bara i termer av framtida högre inkomster utan även i termer av ersättning under studietiden.

Det nya regelverket med tidsbegränsade och permanenta uppehållstillstånd ställer större krav än tidigare på att de som kommer till Sverige snabbt etablerar sig på arbetsmarknaden. Osäkerhet om framtida uppehållstillstånd kan dock leda till att incitamenten för att investeringar i så kallat landspecifikt humankapital minskar vilket i sin tur kan påverka incitamenten att investera i grundläggande utbildning eller gymnasieutbildning (Arbetsförmedlingen 2017a). Utbildningsplikten inom Etableringsprogrammet, som infördes den första januari 2018, kan motverka de negativa effekterna av tillfälliga uppehållstillstånd på drivkrafterna att studera.

De som är inskrivna som arbetslösa med kort utbildning på Arbetsförmedlingen är en heterogen grupp. Skillnaderna i utbildningsbakgrund, arbetslivserfarenhet och språkkunskaper är stora vilket ställer stora krav på Arbetsförmedlingen såväl som på utbildningssystemet och de potentiella deltagarna. För personer med kort utbildningsbakgrund kan steget att börja studera vara stort och därmed blir omkringliggande faktorer såsom språkkunskaper, bostadssituation, tillgång till barnomsorg och en trygg och stabil inkomst avgörande (Arbetsförmedlingen 2017c).

1.1 Uppdraget

Enligt uppdraget från Arbetsmarknadsdepartementet så ska Arbetsförmedlingen genomföra en kartläggning av hur programersättningar, enskilt och i samspel med andra relevanta ersättningssystem, påverkar incitamenteten och förutsättningarna att gå till arbete eller studier. Kartläggningen ska ske med särskilt fokus på utrikesfödda kvinnor.

Incitament och andra förhållanden i och mellan relevanta ersättningssystem bland annat programersättningar (aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning med tilläggsersättningar), arbetslöshetsersättning, ekonomiskt bistånd, studiestödssystemet och föräldrapenningen, som påverkar förutsättningarna för utrikesfödda kvinnor att övergå till arbete eller studier ska belysas.

Uppdraget omfattar även frågan om hur ekonomiska incitament varierar över inskrivningstiden för olika grupper av inskrivna arbetssökande, med fokus på utrikesfödda kvinnor (typfall).

1.2 Syfte och avgränsningar

I den tidigare delrapporten gavs en förenklad bild av de ekonomiska utfallet av att studera för två olika typfall (Arbetsförmedlingen 2018c). I denna rapport är typfallen flera och har kompletterats med ytterligare karakteristika.³

Med utgångspunkt i uppdraget belyser rapporten de ekonomiska utfallen för typfallen för utbildning och studier.

De typfall som redovisas avser i samtliga fall kvinnor födda utanför Europa. Vissa förenklande avgränsningar har gjorts i redovisningen. Det är t ex inte möjligt att göra exakta beräkningar av storleken på det ekonomiska biståndet. Redovisningen av typfallen utgår från en situation där de arbetssökande studerar eller arbetar heltid. De olika ekonomiska utfallen har erhållits genom att använda berörda myndigheters webbtjänster för beräkningar av ersättningsnivåer. Detta ger en ungefärlig bild av de olika ersättningsarnas storlek. Genomgående redovisas ersättningsarnas storlek före skatt, utvecklingsersättning och etableringsersättning är dock skattefria ersättningar.

I en nyligen publicerad ESO-rapport (Löfbom 2017) gjordes typfallsberäkningar av de ekonomiska drivkrafterna att arbeta för, framförallt, utrikes födda kvinnor. Rapporten visade på ett komplext samspel mellan transfereringar, inkomster, skatter och avgifter för bland annat barnomsorg. I denna rapport är fokus på möjliga ersättningsarna vid studier, alternativet att arbeta illustreras i form av inkomster före skatt motsvarande en Extratjänst i kommunal verksamhet.

1.3 Slutsatser från delrapporten

I den tidigare delrapporten inom ramen för uppdraget (dnr Af-2018/0027 1987) drogs följande slutsatser om utformningen av ersättningssystemen och eventuella konsekvenser för målgruppens vilja att påbörja studier.

Dagens ersättningssystem är svåra att överblicka. Individens studieväg kan bli komplicerad då den kan involvera en mängd olika regelverk och villkor. Detta gör att individen väljer att avbryta en planerad studiesatsning då den tänkta försörjningssituationen kan ändras under studietiden. De olika regelverken gör det även svårt att se de ekonomiska konsekvenserna av olika alternativa vägval.

I delrapporten konstaterades även att en stor del av dem som saknar studievana och grundläggande utbildning har en lång väg fram till en avslutad gymnasieutbildning. I dessa fall kan tiden vara väl kort innan en situation uppstår då individen tvingas välja mellan att avbryta studierna och ansöka om försörjningsstöd hos kommunen eller att fortsätta studierna med studiemedel (lån och bidrag) från CSN.

³ Inom ramen för uppdraget har fem olika typfallsindivider formulerats. Dessa har olika förutsättningar vad gäller till exempel utbildningsbakgrund och familjesituation och de kommer därmed att ställas inför delvis olika val och möjligheter på vägen ut på arbetsmarknaden.

2 Erfarenheter på Arbetsförmedlingen

2.1 Erfarenheter från arbetet med Växthus

Inom ramen för växthuset ”Matchning till jobb genom utbildning” har Arbetsförmedlingen sedan 2016 arbetat med att bland annat identifiera de drivkrafter och hinder för utbildning som myndighetens kunder upplever. I rapporten ”Växthus – Matchning till jobb genom utbildning” (Arbetsförmedlingen 2018d) framkommer en rad drivkrafter och hinder som myndighetens kunder upplever kopplade till frågan att börja studera som en tänkbar väg ut på arbetsmarknaden.

De arbetssökande efterlyser en helhetssyn hos de inblandade myndigheterna, bland annat nämns att det inte är klart vilka roller de olika aktörerna har och vad kunden förväntas göra. Många uttrycker även att de behöver mycket stöd både före, under och efter en utbildningsinsats för att lyckas med utbildningen. Även faktorer som behov av information och studie- och yrkesvägledning framkom inom ramen för arbetet med växthuset. Andra faktorer var de ekonomiska förutsättningarna, att ha en trygg och förutsägbar ekonomi under studietiden. Det framkommer även att incitamenten att arbeta i många fall är starkare än de att utbilda sig, att det korta perspektivet ofta känns viktigare än utvecklingen på längre sikt. Det blir även tydligt att det är viktigt att ha en plan och ett mål för att våga ta steget att börja studera. Här efterlyses vägledningsinsatser från Arbetsförmedlingen.

De arbetssökande gav även uttryck för att kunskaper i svenska är centrala i sammanhanget. Att snabbt lära sig svenska och bli en del av samhället är önskvärt. Att delta i svenska för invandrare och sedan få ett jobb ses som en väg in i det svenska samhället.

Utbildningssystemet uppfattas i många fall som stelbent och dåligt anpassat till dagens arbetsmarknad. Särskilt tydligt blir detta för arbetssökande i glesbygd som måste pendla för att kunna studera.

2.2 Erfarenheter från Arbetsförmedlingsenheter

Inom ramen för arbetet med rapporten ”Flaskhalsar vid övergång till reguljär utbildning” var syftet att identifiera de faktorer som i störst grad påverkar arbetslösas övergång till vuxenutbildning (Arbetsförmedlingen 2018a). Företrädare för ett urval Arbetsförmedlingsenheter och för ett antal kommuner intervjuades med syfte att identifiera flaskhalsar i arbetet med att matcha till jobb genom utbildning. Här återges ett urval av de erfarenheter som Arbetsförmedlingsenheterna gav uttryck för i studien. I redovisningen delades faktorerna in i individrelaterade faktorer, faktorer som rör ekonomiskt stöd och regelverk, faktorer som rör kommunernas ansvarsområden samt faktorer kopplade till Arbetsförmedlingens verksamhet.

I rapporten framkommer att Arbetsförmedlingsenheterna upplever att intresset för studier bland de potentiella deltagarna är lågt. Även bristande språkkunskaper hos potentiella deltagare uppges vara ett hinder för att påbörja studier.

Nivån på det ekonomiska stödet samt regelverken kring de ekonomiska stöden uppges vara ytterligare faktorer som utgör hinder för att påbörja studier. Till exempel uppgav Arbetsförmedlingsenheterna att de har svårt att hitta deltagare som uppfyller villkoren för studiestartstödet.

Bland de faktorer som kan kopplas till kommunernas ansvarsområden nämns tillgången till lärare inom vuxenutbildningen samt tillgången till undervisning med språkstöd som hindrande faktorer. Detta framkom även i Skolverkets svar på regeringsuppdraget om hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket i utbildning inom kommunal vuxenutbildning (Skolverket 2018).

Inom ramen för den egna verksamheten nämner Arbetsförmedlingsenheterna att det främst är faktorer så som resurser till vägledning och kunskaper om utbildningssystemen i stort som kan utgöra hinder. I Rådgivningens Årsrapport för 2017 (Arbetsförmedlingen 2017b) framkom liknande resultat. De frågor som kommer in till Rådgivningen indikerar att mängden insatser och möjliga utbildningar upplevs som komplex. Det faktum att möjligheterna ser olika ut för olika sökande och beroende på var i processen de befinner sig komplicerar, enligt Arbetsförmedlingens handläggare frågan ytterligare.

2.3 Erfarenheter från Arbetsförmedlingens huvudkontor

Utbildningsplikt

Deltagare i Etableringsprogrammet som på grund av kort utbildning inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden för programmet omfattas av utbildningsplikten. Deltagaren kan därmed anvisas att söka reguljär utbildning för att ta del av studier med motiveringen att hen inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden för programmet.

I praktiken innebär det faktum att en person omfattas av utbildningsplikten att Arbetsförmedlingen bedömt att det på grund av deltagarens korta utbildning inte finns några övriga insatser som kan leda till arbete eller lämpliga arbeten att söka under tiden för Etableringsprogrammet. Samtidigt ställs krav på deltagare i arbetsmarknadspolitiska program att aktivt söka lämpliga arbeten.⁴ Deltagarna kan dock ha godtagbara skäl för att inte aktivt söka lämpliga arbeten. Vid bedömningen av om programdeltagaren har godtagbara skäl för att inte aktivt söka lämpliga arbeten ska hänsyn tas till det program som deltagaren deltar i och vilket skede av programmet deltagaren är i.⁵

Risken är att syftet med utbildningsplikten och anvisningen motverkas om det ställs ett krav på deltagaren att söka jobb då både utrymme för, och incitament till, att

⁴ Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser 6 kap 2 § 7 p.

⁵ Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser 6 kap 6 §.

påbörja och slutföra studier riskerar att minska. Även risken att deltagaren avbryter den studieinsats de bedömts vara i behov av för ett arbete som inte innebär ett varaktigt fäste på arbetsmarknaden ökar.

Den situation som beskrivs ovan skulle även kunna uppstå för deltagare i Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för ungdomar (som inte omfattas av utbildningsplikten), som anvisats av Arbetsförmedlingen att söka en reguljär utbildning.

Det pågår en dialog mellan Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och Arbetsförmedlingen för att lösa frågan om eventuella godtagbara skäl under utbildningsplikt. Syftet är att säkerställa en bra hantering av utbildningsplikten där det är tydligt för individen vilka krav som ställs och syftet att skapa incitament till studier upprätthålls.

Studiestartstöd

Studiestartstödet är ett rekryterande studiestöd. Målgruppen för studiestartstödet är personer i åldern 25-56 år med kort utbildning och ett stort behov av utbildning för att få fäste på arbetsmarknaden. Dock har det under studiestartstödet första tid varit svårt att rekrytera till studier och de medel som CSN fått tilldelat för studiestartstödet har inte använts i önskad omfattning.

Under den första tiden med studiestartstödet identifierades problem med det arbetslöshetsvillkor som var grunden för att få ta del av stödet.⁶ Arbetslöshetsvillkoret kommer därför att ändras från och med den första mars 2019, ändringen innebär att målgruppen ökas något.⁷ Dock kommer sannolikt svårigheterna att motivera till studier och att rekrytera personer som har rätt till studiestartstöd att kvarstå.

3 Resultat

Nedan redovisas utfallet för de olika typfall som tagits fram. Typfallen är framtagna för att visa på hur regelverket ser ut för olika personer med olika förutsättningar så som ålder, utbildningsbakgrund och familjesituation. Syftet är att belysa olika situationer som utifrån målgruppens (utrikesfödda kvinnor) sammansättning skulle kunna uppstå på vägen ut på arbetsmarknaden. Syftet med typfallen är inte att visa på det ekonomiskt mest fördelaktiga utfallet i olika situationer eller att rekommendera ett visst val för ett visst typfall. De belopp som redovisas är framtagna genom förenklade antaganden till exempel har storleken på det ekonomiska biståndet inte varit möjlig att beräkna utifrån de förenklade karakteristika som typfallen har.

⁶ Se vidare SKLs och Arbetsförmedlingens förslag på förändringar av stödet (Arbetsförmedlingen och SKL 2018).

⁷ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/07/forenklade-villkor-for-studiestartsstod-ska-ge-bättre-effekt/>

Ekonomiskt bistånd kan beviljas för försörjning (försörjningsstöd) eller andra behov till exempel läkemedel, tandvård, glasögon eller hemutrustning. Möjligheten att få ekonomiskt bistånd påverkas av hela hushållets inkomster och tillgångar. I resultatredovisningen anges om typfallen via Provberäkningen på Socialstyrelsens hemsida bedöms ha rätt till försörjningsstöd.

För att bedöma rätten till och storleken på ett eventuellt bostadsbidrag så har Kassakollen på Försäkringskassans hemsida använts, se www.forsakringskassan.se/privatpers/kassakollen. Kassakollen har även använts för att beräkna storleken på ersättningen i form av föräldrapenning för de typfall som har barn.

Kostnaderna för bostäder har stämts av mot SCBs statistik över genomsnittliga hyresnivåer i tre kommuner; Örebro, Eskilstuna och Malmö. De hyror som används i exemplen är i nivån med de genomsnittliga hyrorna i dessa kommuner.

I samtliga typfall antas för att förenkla redovisningen att studier sker på heltid. Det är i de allra flesta fall möjligt att kombinera studier med t ex praktik eller deltagande i andra program och arbete.

För alternativet att ta ett arbete så har lönenivån enligt kollektivavtal för en extratjänst inom kommunal verksamhet använts.⁸

I det fall inkomst efter skatt har krävts för olika beräkningar (t ex för ekonomiskt bistånd) har skattesatsen 32,12% använts.⁹

Typfall 1

M är 22 år. Hon har kommit till Sverige från ett land utanför EU. Hon har deltagit i Etableringsuppdraget under två år där hon deltagit i förberedande insatser (bland annat svenska för invandrare). Efter tiden i Etableringsuppdraget skrevs hon in i Jobbgarantin för ungdomar, UGA. M har en avslutad grundskoleutbildning från sitt hemland och vill nu gå gymnasiet för att sedan söka jobb.

Hon är ensamstående utan barn. Bor i en lägenhet 30 kvm där hyran och övriga kostnader uppgår till 4 000 kronor per månad.

M får under tiden i UGA möjlighet att studera på gymnasiet inom ramen för ett utbildningskontrakt. Hon studerar på heltid och skrivs därför tillfälligt ut ur UGA. Studiemedel beviljas för ett år i taget. Tanken är att M ska avsluta sin gymnasieutbildning innan hon fyllt 25 år då utbildningskontraktet upphör. Hon har inte rätt till utvecklingsersättning eftersom hon studerar på heltid, utan får finansiera

⁸ https://www.kommunal.se/sites/default/files/attachment/978_91_7479_715_2_ditt_nya_avtal_2016-2020_sveriges_kommuner_och_landsting_hok_web_.pdf.

⁹ Detta motsvarar den genomsnittliga kommunalskatten under 2018. <http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finanser-for-den-kommunala-sektorn/kommunalskatterna/pong/statistiknyhet/kommunalskatterna-2018/>

sin studietid med studiemedel från CSN. Hon har då rätt till det högre bidraget från CSN. Hon har även rätt till bostadsbidrag.

Kommunen ansvarar för att studieplats finns tillgänglig och planeras utifrån hennes behov. Studierna kan bedrivas på den kommunala vuxenutbildningen eller på en folkhögskola.

Typfall 1			
Barnbidrag	0		
Studier			
Studiemedel*	10 172	Varav lån 3440	Varav bidrag 6732
Bostadsbidrag	700		
Summa	10 872		
Arbete			
Extratjänst	18 700		
Bostadsbidrag	0		
Summa	18 700		
Kvarstå i UGA			
Utvecklingsersättning	1 254		
Bostadsbidrag	1 300		
Ekonomiskt bistånd	Ja		
Summa			
Efter UGA in i JOB			
Utvecklingsersättning	1 254		
Bostadsbidrag	1 300		
Ekonomiskt bistånd	Ja		
Summa			

*Högre bidragsdelen från CSN.

M har rätt till ekonomiskt bistånd i det fall hon kvarstår som arbetssökande inom UGA. För att beviljas ekonomiskt bistånd måste hon dock sluta studera. Efter att ha varit inskriven i UGA i 15 månader skrivs hon ut. Hon skrivs in i JOB och får fortsatt ersättning i form av utvecklingsersättning tills hon fyller 25 år (hon kan ha ersättning i sammanlagt 450 dagar).

Typfall 2

Z är 28 år. Hon kom till Sverige från ett land utanför EU. Hon har en kort utbildningsbakgrund från sitt hemland. Under Etableringsuppdraget deltog hon bland annat i en etableringskurs i studiemotiverande syfte på en folkhögskola under 6 månader. Hon läste även svenska för invandrare under tiden i Etableringsuppdraget.

Hon är gift och har två barn tre och fem år gamla. Maken arbetar som busschaufför med en inkomst motsvarande 27 000 kr per månad och de bor i en lägenhet på 65 kvm där hyran och övriga kostnader uppgår till 8 000 kr per månad.

Efter två år i etableringsuppdraget skrevs hon in i Jobb- och utvecklingsgarantin, JOB. Z känner sig osäker på att studera och är orolig för att hon inte är tillräckligt bra på svenska för att klara studier på Komvux. Hon har dock goda erfarenheter av att läsa på folkhögskola och bestämmer sig därför för att fortsätta studera på folkhögskola för att slutföra sin grundskoleexamen. Inom ramen för JOB kan hon ta del av förberedande insatser, och börjar därigenom läsa allmän kurs på folkhögskola för att slutföra sin grundskoleexamen.¹⁰ Under ett år har hon möjlighet att studera med aktivitetsstöd för att avsluta grundskoleutbildningen.

Efter det första året känner hon att finansieringssituationen tillsammans med osäkerheten vad gäller studieplats blir för svårt att överblicka; Hon måste ansöka om plats i vuxenutbildningen för att påbörja gymnasiestudier innan hon vet om hon har rätt till studiestartstöd eller ej. I och med att hon bedöms ha påbörjat studier beviljas hon inte studiestartstöd. Hon blir då hänvisad till studier med studiemedel, där hon har rätt till det högre bidraget hos CSN. Hon skulle t ex kunna läsa vidare på folkhögskola i syfte att få en gymnasieutbildning.

I denna situation är det oklart om hon väljer att fortsätta studera då hon nekats ersättning eller försöker komma ut på arbetsmarknaden genom t ex en Extratjänst.

Efter 450 dagar i JOB har hon inte längre rätt till Aktivitetsstöd men kan kvarstå i programmet.

¹⁰ Enligt förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program så gäller enligt 30§ punkt 6 ”Med förberedande insatser avses individuellt anpassade arbetsmarknadspolitiska insatser för den som särskilt behöver förbereda sig för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program, utbildning eller arbete. Insatserna kan bestå av utbildning på heltid inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå eller motsvarande utbildning inom folkhögskolan, som motsvarar sammanlagt längst ett års heltidsstudier, för den som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin.”

Typfall 2			
Barnbidrag	2 650		
Studier alt 1			
Aktivitetsstöd	4 906		
Bostadsbidrag	0		
Summa	4 906		
Studier alt 2			
Studiemedel*	10 172	Varav lån 3440	Varav bidrag 6732
Bostadsbidrag	0		
Summa	10 172		
Arbete			
Extratjänst	18 700		
Bostadsbidrag	0		
Summa	18 700		
Kvarstå i JOB			
Aktivitetsstöd	4 906		
Bostadsbidrag	0		
Ekonomiskt bistånd	Nej		
Summa	4 906		
Efter 450 dagar i JOB			
Ekonomiskt bistånd	Nej		
Bostadsbidrag	0		
Summa	0		

* Högre bidragsdelen från CSN.

Typfall 3

S är 33 år, hon kom nyligen till Sverige från ett land utanför EU. Hon har inte jobbat tidigare.

S är gift, maken jobbar som diskare på en restaurang med en inkomst motsvarande 23 600 kr per månad. De har tre barn som är 3, 8 och 11 år. De bor i en lägenhet på 70 kvm där hyran och övriga boendekostnader är på 8 600 kronor per månad.

Under etableringsprogrammet omfattas S av utbildningsplikten. Hon anvisas att söka utbildningsplats. Beskedet om antagningen till utbildningen dröjer och under tiden påbörjar S en etableringskurs på folkhögskola (6 mån) för att förbereda sig inför studier. Efter två månader får S besked om att hon fått en plats på Komvux och hon avbryter då den påbörjade folkhögskoleutbildningen i förtid.

Hon studerar på Komvux för att få en gymnasieutbildning men hon hinner inte färdigt inom ramen för Etableringsprogrammet.

Direkt efter tiden i Etableringsprogrammet kan hon ha rätt att studera med studiestartstöd för att slutföra sin gymnasieutbildning. Hon kan ha studiestartstöd

under 50 veckors heltidsstudier. Om hon vill fortsätta studera efter 50 veckor får hon vända sig till CSN och ansöka om studiemedel.

Ett alternativ till studier med studiestartstöd är att hon studerar ett år med aktivitetsstöd.

S väljer i detta läge att studera med studiestartstöd då ersättningen i detta fall är högre. Efter drygt ett halvår får hon en tidsbegränsad tjänst som resurs på en förskola i kommunen. Hon väljer att hoppa av sina studier och tar den tidsbegränsade tjänsten i hopp om att den ska resultera i en fast tjänst. När den tidsbegränsade tjänsten löper efter fem månader blir hon dock arbetslös. Hon kan då skrivas in i JOB och fortsätta sina studier med aktivitetsstöd. Hon har inte (varken med det nuvarande eller nya regelverket) rätt till studiestartstöd.

Efter 450 dagar i JOB har hon inte längre rätt till Aktivitetsstöd men kan kvarstå i programmet.

Typfall 3		
Barnbidrag	4 480	
Studier under etableringsprogrammet		
Etableringsersättning*	6 776	
Etableringstillägg	3 100	
Bostadsbidrag	0	
Summa	9 876	
Studier efter etableringsprogrammet alt 1		
Studiestartstöd	8 644	
Tilläggsbidrag	1 180	
Bostadsbidrag	0	
Summa	9 824	
Studier efter etableringsprogrammet alt 2		
Aktivitetsstöd	4 906	
Bostadsbidrag	0	
Summa	4 906	
Arbete		
Extratjänst	18 700	
Bostadsbidrag	0	
Summa	18 700	
Skrivs in i JOB		
Aktivitetsstöd	4 906	
Bostadsbidrag	0	
Ekonomiskt bistånd	Ja	
Summa		
Föräldrapenning**	7 500	
Efter JOB (ej längre rätt till fp)		
Ekonomiskt bistånd	Ja	
Bostadsbidrag	0	
Summa		

*Skattefri ersättning

**Baseras på hennes ersättning i form av aktivitetsstöd. För inkomster före skatt motsvarande ca 10 000 kr är föräldrapenningen storlek maximalt 7 500 kr per månad under förutsättning att föräldern inte haft ett tidigare arbete.

Typfall 4

N, 47 år är född i ett land utanför EU. Hon har varit i Sverige under en längre tid. Hon har kort utbildning från sitt hemland och har arbetat som lokalvårdare under ett antal år. Hon kan på grund av smärtproblematik inte längre arbeta som lokalvårdare och vill byta arbete. Hennes tidsbegränsade anställning upphör och hon blir arbetslös. Hon har då rätt till a-kassa.

Hon är gift och maken arbetar som grundskolelärare med en inkomst motsvarande 32 000 kr per månad. De har inga barn. De bor i en lägenhet på 50 kvm där hyra och övriga kostnader uppgår till 5 000 kronor i månaden.

Under tiden med a-kassa söker N jobb men inser att hon behöver en gymnasieutbildning för att komma vidare på arbetsmarknaden. Efter 300 dagar med a-kassa skrivs N in i JOB. Efter en tid i JOB anvisas hon till en förberedande insats, och får ersättning i form av aktivitetsstöd.¹¹

Hon får aktivitetsstöd beräknad med utgångspunkt i nivån på a-kassa (beräknad utifrån en inkomst på 22 800 kr/mån). Hon får aktivitetsstöd motsvarande 65% av dagförtjänsten från a-kassan. Nivån på ersättningen på a-kassa är beräknad enligt Kommunals beräkningshjälp.¹²

Hon har även möjlighet att skrivas ut ifrån Arbetsförmedlingen och läsa en gymnasieutbildning på Komvux med studiestartstöd. Om hon vill ha finansiering under hela sin studietid har hon då 50 veckor på sig att bli färdig med sin utbildning.

I detta fall väljer hon studier under ett år med aktivitetsstöd. Efter det första studieåret kan hon inte längre studera med aktivitetsstöd. Hon är då hänvisad till studiemedel via CSN för att finansiera sina fortsatta studier.

Eftersom N har rätt till a-kassa finns ingen gräns för hur länge N kan vara inskriven i JOB och få ersättning i form av aktivitetsstöd.

¹¹ Att vara inskriven i JOB är en förutsättning för att anvisas till insats. Under tiden för insats skrivs hon dock ut ur JOB och får ersättning i form av aktivitetsstöd.

¹² Beräkningarna bygger på att hon arbetat heltid och inte haft någon frånvaro under året innan arbetslösheten. <https://www.kommunalsakassa.se/rakna-ut-din-ersattning>. Beräkningen av månadsbeloppet bygger på ett antagande om att ersättning betalas ut 22 dagar per månad i genomsnitt.

Typfall 4		
Barnbidrag	0	
Studier alt 1		
Aktivitetsstöd	14 960	
Bostadsbidrag	0	
Summa	14 960	
Studier alt 2		
Studiestartstöd	8 644	
Bostadsbidrag	0	
Summa	8 644	
Arbete		
Extratjänst	18 700	
Bostadsbidrag	0	
Summa	18 700	
Kvarstå i JOB		
Aktivitetsstöd	14 960	
Bostadsbidrag	0	
Ekonomiskt bistånd	Nej	
Summa	14 960	

Typfall 5

P är 32 år. Hon har en lärarutbildning från sitt hemland (utanför EU). Hon vill nu arbeta som lärare i Sverige.

Hon är gift och maken arbetar som taxichaufför med en inkomst motsvarande 26 500 kr per månad.

De har inga barn. De bor i en lägenhet på 70 kvm där kostnaden för hyra och övriga kostnader uppgår till 6 900 kr i månaden.

Under Etableringsprogrammet ansöker hon om en bedömning av sin utbildning hos Universitets- och högskolerådet, UHR. Efter detta påbörjar hon ett snabbspår för lärare genom Arbetsförmedlingen (uppdragsutbildning) för att på så sätt komplettera sin kompetens för att kunna jobba som lärare i Sverige.¹³ Under tiden i snabbspåret uppbär hon etableringsersättning. Hon läser även svenska för invandrare under tiden i snabbspåret.

Inom ramen för uppdragsutbildningen ingår praktik på en skola i form av arbetsplatsförlagt lärande (fortfarande inom ramen för Etableringsprogrammet och med ersättning i form av etableringsersättning). Under denna tid blir hon erbjuden

¹³ Snabbspåren är en kedja av insatser för att bristyrkesförsörja branscher genom att nyanlända med relevant kompetens snabbare ska komma i arbete. Arbetsmarknadens parter står bakom respektive snabbspår och därigenom blir deltagare som genomgått ett snabbspår anställningsbara. Målet med arbetssättet är att ta tillvara tidigare utbildning och/eller erfarenhet hos nyanlända, genom att använda sig av befintliga insatser i Arbetsförmedlingens verktyglåda.

ett jobb i skolan. Hon avbryter då uppdragsutbildningen och börjar arbeta i skolan. Jobbet är tidsbegränsat till ett år. Efter detta vill hon slutföra snabbspårsaktiviteterna för att gå vidare mot lärarlegitimation. Etableringstiden är slut och hon har arbetat ett år och har upparbetat ett arbetsvillkor. Hon skriver in sig på Arbetsförmedlingen och påanmäls till arbetslöshetskassan. Hon undersöker möjligheterna till fortsatta aktiviteter inom det snabbspår hon lämnade, för detta krävs dock en förnyad arbetsmarknadspolitisk bedömning. Om Arbetsförmedlingen bedömer att hon bör fortsätta snabbspåret får hon aktivitetsstöd. Det är dock inte säkert att hon har rätt att fortsätta snabbspåret. I det fallet kan hon söka en kompletterande utbildning själv och får då studiemedel från CSN.

För att nå kraven för lärarlegitimation behöver hon även komplettera sina studier vid ett svenskt lärosäte.¹⁴ För denna utbildning är hon hänvisad till studiemedel från CSN.

Typfall 5			
Barnbidrag	0		
Studier alt 1			
Snabbspår (etableringsersättning)*	6 776		
Bostadsbidrag	0		
Summa	6 776		
Fortsatta studier			
Aktivitetsstöd	4 906		
Studiemedel	10 172	Varav lån 7280	Varav bidrag 2892
Bostadsbidrag	0		
Arbete			
Lön motsv Extratjänst	18 700		
Bostadsbidrag	0		
Summa	18 700		
Skrivs in i JOB			
Aktivitetsstöd	12 734		
Bostadsbidrag	0		
Ekonomiskt bistånd	Nej		
Summa	12 734		

*Skattefri ersättning.

4 Avslutande diskussion

Flera av de rapporter som lyft frågan om övergångar från arbetslöshet till studier (Arbetsförmedlingen 2018a, Arbetsförmedlingen 2017c och Skolverket 2018) ger en

¹⁴ Snabbspåret omfattar ytterligare aktiviteter utöver dem som beskrivits här.

förhållandevis samstämmig bild av hinder och möjligheter i arbetet med att matcha till jobb genom utbildning. Det handlar i många fall om frågor kopplade till språkkrav och språkkunskaper, bristande individanpassning och flexibilitet i utbildningssystemet. Behovet av individuellt stöd och vägledning lyfts också fram i många sammanhang. Likaså lyfts problem med studiefinansiering och de arbetssökandes motivation fram. Särskilt svårt är det att motivera till studier i en högkonjunktur. På den övergripande nivån nämns ofta bristande samverkan mellan inblandade aktörer fram.

Slutsatserna från arbetet med typfallen i denna rapport är i korthet:

- Studiefinansieringen är svår att överblicka, särskilt för individer med kort utbildning som har en lång väg ut på arbetsmarknaden.
- Även om studiestartstödet inledningsvis är en möjlig finansiering, för dem som tillhör målgruppen, är tiden med ersättning i många fall för kort för att motivera till studier.
- Även för personer som kommer till Sverige med en högskoleutbildning kan vägen ut på arbetsmarknaden vara lång.
- Det faktum att det inte är möjligt att beräkna storleken på det ekonomiska biståndet gör att det inte är möjligt att se de långsiktiga ekonomiska utfallen. Incitamenten på längre sikt blir därmed svåra att bedöma.

I en rapport från Expertgruppen i offentlig ekonomi (Löfbom 2018) dras liknande slutsatser när incitamenten för arbete studeras. Incitamenten styrs av komplicerade regelverk och involverar flera olika aktörer. För den enskilde blir de därmed svåra att överblicka.

Arbetsförmedlingen har tagit fram en strategi för att stärka myndighetens uppdrag med vägledning och för att skapa ett nytt gemensamt arbetssätt. Målet är att erbjuda vägledning i högre utsträckning än i dagsläget. Vägledningen ska bidra till att förbättra matchningen på arbetsmarknaden och därmed öka effektiviteten i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten genom att öka arbetskraftsutbudet, bidra till geografisk och yrkesmässig rörlighet samt motverka arbetslöshet.

Det är många faktorer som ska finnas på plats för att studieovana, arbetslösa individer (som därtill i många fall har bristande språkkunskaper) ska vara motiverade att påbörja en utbildning. Boende, barnomsorg och ekonomisk situation (på både kort och lång sikt) är viktiga faktorer. Den egna inkomsten såväl som familjens utgifter för till exempel barnomsorg, fritidsverksamhet kan vara förutsättningar för att påbörja studier och är viktiga. För personer med en svag anknytning till arbetsmarknaden är risken stor att den kortsiktiga ekonomiska situationen i stor utsträckning styr individens val, även om detta innebär en sämre ekonomisk utveckling på längre sikt. I valet mellan att slutföra en utbildning eller ta en tidsbegränsad anställning så är risken stor att det kortsiktiga perspektivet överväger, detta framkom även i rapporten från arbetet med Växthus- Matchning till jobb genom utbildning (Arbetsförmedlingen 2017c). De arbetssökande i

Växthusarbetet upplevde även att incitamenten att ta ett arbete istället för att studera förstärks av Arbetsförmedlingen, Socialtjänsten och bostadsbolagen.

För personer inom Etableringsprogrammet, JOB och UGA som anvisats till en reguljär utbildning kan kravet på att söka arbete även under studietiden leda till att individerna avbryter den påbörjade utbildningen.

Oavsett vilken väg en person med kort utbildningsbakgrund väljer så är tiden under vilken det är möjligt att studera med aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller studiestartstöd förhållandevis kort. För en stor grupp av dem med kort utbildning kommer den tillgängliga tiden inte att vara tillräcklig för att slutföra en gymnasieutbildning. Valet kommer då mellan att söka sig ut på arbetsmarknaden eller att fortsätta studera med studiemedel från CSN. Enligt CSN finns anledning att tro att särskilt personer med utländsk bakgrund som är relativt nya i Sverige i detta läge väljer att avbryta sina studier (CSN 2018).¹⁵ Då det inte är möjligt att studera med ekonomiskt bistånd kan valet även bli att välja mellan försörjning via ekonomiskt bistånd eller studiemedel från CSN.

För den som inte har påbörjat studier tidigare kan studiestartstödet vara betydelsefullt för beslutet att börja studera. De förändringar, vad gäller arbetslöshetsvillkoret, som kommer att genomföras bedöms underlätta rekryteringen. Problemen med att motivera målgruppen att påbörja studier kommer dock med stor säkerhet att kvarstå.

Alla som kommer till Sverige har dock inte kort utbildningsbakgrund. Även för de med hög utbildning (som kan behöva kompletteras) kan dock de kortsiktiga perspektiven dominera och de kan lockas att söka arbeten som de är överkvalificerade för. Följden av detta blir en situation där deras kompetens inte tas tillvara samt att personer med lägre utbildning trängs undan i konkurrens om jobben.

Den förenklade sammanställning som redovisats för typfallen i denna rapport visar på ett komplicerat regelverk där både tillgång till studieplatser och finansieringssituationen under studietiden är svår att förutsäga och ändringar kan ske under studietiden.

¹⁵ I en nyligen publicerad rapport från Centrala Studiestödsnämnden, CSN, framkommer att studerande med utländsk bakgrund i lägre utsträckning än andra studerande tar lån för att finansiera sina studier (CSN 2018). CSN lyfter fram tre tänkbara faktorer till detta; bristande kännedom om samhället, språksvårigheter samt kulturella normer.

5 Referenslista

Arbetsförmedlingen 2018a. *Flaskhalsar vid övergång till reguljär utbildning*. Arbetsförmedlingen analys 2018:6.

Arbetsförmedlingen 2018b. *Perspektiv på arbetsmarknadsläget för personer med kort utbildning*. Arbetsförmedlingen analys 2018:5.

Arbetsförmedlingen 2018. *Incitament till studier*. Delrapport 2018-06-01. Dnr Diarienummer: Af-2018/0027 1987.

Arbetsförmedlingen och SKL 2018. *Förslag till förändringar av studiestartsstöd för att säkra reformens syfte*. Af-2018/0009 2918 SKL: 18/01178.

Arbetsförmedlingen 2017a. *Kunskapsöversikt: Nyanländas etablering på den svenska arbetsmarknaden*. WORKING PAPER 2017:5.

Arbetsförmedlingen 2017b. *Rådgivningens årsrapport 2017*.

Arbetsförmedlingen 2017c. *Växthus- Matchning till jobb genom utbildning*. Diarienummer: Af-2017/0021 6240.

Arbetsförmedlingen 2017d. *Arbetsförmedlingens strategi för matchning till jobb genom utbildning*. Af-2016/0030 8007.

CSN 2018. *Varför tveka att ta studielån? – Studerande med utländsk bakgrund förklarar*. CSN, rapport 2018:4.

Löfbom, E., 2018. *Lönar sig arbete 2.0? En ESO-rapport med fokus på nyanlända*. Expertgruppen i offentlig ekonomi 2018:2.

Skolverket 2018. *Redovisning av uppdrag om hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning*. Dnr U2017/05022/S (delvis), U2018/00760/S.

Övriga källor:

https://www.kommunal.se/sites/default/files/attachment/978_91_7479_715_2_ditt_nya_avtal_2016-2020_sveriges_kommuner_och_landsting_hok_web_.pdf.

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/07/forenklade-villkor-for-studiestartsstod-ska-ge-bättre-effekt/>

<http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finanser-for-den-kommunalsektorn/kommunalskatterna/pong/statistiknyhet/kommunalskatterna-2018>

