



Klagande

NN

Det överklagade beslutet

Centrala studiestödsnämndens
(CSN) beslut den 20 december 2022

Saken

Omställningsstudiestöd, den
studerandes framtida ställning på
arbetsmarknaden

Överklagandenämndens beslut

Överklagandenämnden avslår överklagandet.

Överklagandenämndens beslut får enligt 47 § andra stycket i lagen om omställningsstudiestöd inte överklagas.

Ärendet

NN ansökte om omställningsstudiestöd för studier vid en yrkeshögskoleutbildning inom grafisk kommunikation under perioden den 5 september 2022 – den 2 juni 2023.

CSN avslag ansökan med bland annat följande motivering. NN kan inte beviljas omställningsstudiestöd eftersom utbildningen inte stärker hennes framtida ställning på arbetsmarknaden utifrån arbetsmarknadens behov. NN har uppgett att hon arbetar inom vården och är utbildad arbetsterapeut på en treårig högskoleutbildning med många års arbetslivserfarenhet inom området. NNs ställning på arbetsmarknaden bedöms redan vara stark.

NN överklagade beslutet och redogjorde för sina personliga omständigheter samt anförde bland annat följande. Det står ingenstans att man inte kan beviljas omställningsstudiestöd om man går från ett bristyrke till ett annat bristyrke. Yrkeshögskolor får inte starta en utbildning om det inte finns efterfrågan. Hennes tidigare arbetslivserfarenhet och utbildning stärker hennes ställning på arbetsmarknaden. Hon har ingen anställning som arbetsterapeut och tillhör därför ingen omställningsorganisation. Hon har varit i kontakt med en omställningsorganisation som menade att de skickat många positiva utlåtanden om utbildningar inom grafisk formgivning.

CSN överlämnade överklagandet och handlingarna i ärendet samt upplyste om att myndigheten inte funnit skäl att ändra det överklagade beslutet. CSN bifogade även ett yttrande och anförde bland annat följande. Omställningsstudiestöd får enligt 15 § lagen om omställningsstudiestöd lämnas för en utbildning som kan antas stärka den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov. I förarbetena till lagen finns det förtydligande kring hur denna bedömning ska göras. I propositionen 2021/22:176 sida 202 står det att regeringen anser att vilken utbildning som kan anses stärka en enskilds framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov bör bedömas utifrån varje persons situation och förutsättningar, det vill säga utifrån personens tidigare utbildning, kunskaper och erfarenheter från arbetslivet. Yrkehögskoleutbildningar leder i väldigt hög utsträckning till jobb och tillgodoser arbetsmarknadens behov, vilket innebär att CSN i regel bedömer att sådana utbildningar ger rätt till omställningsstudiestöd. Utifrån förarbetena till lagen om omställningsstudiestöd så framgår det att även att en individuell bedömning ska göras utifrån den studerandes situation. NN har sedan innan en tre år lång högskoleutbildning till ett yrke där det i dagsläget råder brist på arbetskraft, enligt prognoser från Arbetsförmedlingen. Detta är något som CSN har tagit med i bedömningen av NNs rätt till omställningsstudiestöd. Trots att NN nu väljer att studera till ett yrke där det också råder brist, så gör CSN den sammantagna bedömningen att hon redan har en stark position på arbetsmarknaden med den befintliga utbildningen hon har. En utbildning som syftar till att den studerande ska kunna växla till ett annat yrkesområde där det råder samma brist på arbetskraft inte anses stärka individens ställning enligt CSN:s bedömning av det som framgår i förarbetena. Att NN skriver i sitt överklagande att hon i dagsläget inte har någon anställning är en faktor som skulle kunna påverka den individuella bedömningen av hennes rätt till omställningsstudiestöd. Det faktum att NN har en utbildning och gedigen arbetslivserfarenhet inom ett bristyrke gör att det saknar relevans i den bedömning som CSN gör i dagsläget.

NN har fått möjlighet att inkomma med synpunkter på CSN:s yttrande och inkom med en personlig skrivelse i vilken hon bland annat anförde följande. CSN har gjort en grundlig sammanfattning av hennes ärende men de har uteslutit en viktig aspekt gällande varför det inte längre är aktuellt för henne att arbeta vidare som arbetsterapeut. Hon har under de senaste åren haft perioder av sjukskrivning på grund av arbetet och har därför valt att omskola sig.

CSN inkom, genom dess rättsavdelning, på nämndens begäran, med ett tilläggsyttrande. Av tilläggsyttrandet framgår att CSN anser att överklagandet bör avslås. Vidare framgår bland annat följande. I ärendet är klarlagt att det inom det arbetsområde som NN är utbildad, arbetsterapeut, råder och fortsatt kommer att råda brist på arbetskraft. Det får vidare, genom de förutsättningar som gäller för att en utbildning ska kunna ingå i yrkehögskolan, anses klarlagt att YH-utbildningen IP Grafisk produktion & form vid Yrgo svarar mot ett behov på arbetsmarknaden och att möjligheterna att få ett arbete efter avslutade studier måste bedömas vara goda. Fråga i ärendet är därför om det förhållandet att NN redan har en utbildning inom ett arbetsområde där det råder brist på arbetskraft bör påverka bedömningen av om hennes sökta utbildning kan anses stärka hennes framtida ställning på arbetsmarknaden, med beaktande av arbetsmarknadens behov. Alternativet skulle

vara att vid bedömningen enbart lägga fokus på det arbetsområde som hennes sökta utbildning förväntas leda till.

Den studerandes nuvarande arbetsområde och förutsättningar i övrigt måste utgöra utgångspunkten för bedömningen

Att en utbildning ska stärka den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden innebär att en jämförelse måste göras med två hypotetiska framtida scenarion, ett där den studerande har genomgått den sökta utbildningen och ett där han eller hon inte har genomgått en sådan utbildning. Den centrala frågan blir därmed hur den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden kan antas se ut givet den utbildning och de erfarenheter och kunskaper som han eller hon redan har, jämfört med om dessa befintliga kompetenser kompletteras med den sökta utbildningen. Att den studerandes ställning på arbetsmarknaden ska stärkas innebär därmed enligt CSN:s uppfattning att den studerandes nuvarande situation och förutsättningar alltid måste beaktas.

Nuvarande arbetsområde och bedömningen av om en sökt utbildning stärker den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden

Att den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden ska stärkas innebär, när det är fråga om att den studerande vill byta inriktning och yrkesbana, bland annat att utbildningen ska kunna öka möjligheten att söka och faktiskt etablera sig inom ett nytt arbetsområde efter genomgången utbildning.

- Å ena sidan kan argumenteras att en studerande som genom att vara utbildad och etablerad inom ett tydligt bristyrke redan har en stark ställning på arbetsmarknaden, genom utbildning för att kunna arbeta inom ett annat arbetsområde där det råder tydlig brist på arbetskraft, får en ännu starkare ställning på arbetsmarknaden.
- Å andra sidan kan hävdas att en person som redan har och för överskådlig framtid kommer att ha lätt att få ett arbete inom sitt nuvarande arbetsområde i princip inte kan få en starkare ställning på arbetsmarknaden. Det är tex. sannolikt även svårare för en sådan person att efter en ny utbildning få ett arbete inom ett helt annat arbetsområde där han eller hon ännu inte är etablerad, än att behålla eller byta arbete inom sitt befintliga arbetsområde.

En studerande som är redan etablerad inom ett arbetsområde där det råder och förväntas fortsätta råda tydlig brist på arbetskraft bör enligt CSN:s uppfattning som utgångspunkt inte kunna anses stärka sin framtida ställning på arbetsmarknaden, i de fall han eller hon avser läsa en utbildning som leder till ett arbetsområde där det råder samma eller mindre uttalad brist på arbetskraft.

Nuvarande arbetsområde och bedömningen av om en sökt utbildning stärker den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov

Bedömningen av om en utbildning stärker den studerandes ställning på arbetsmarknaden ska som utgångspunkt göras med beaktande av arbetsmarknadens behov. Förarbetsuttalanden om hur bedömningen är tänkt att göras ger bilden av att fokus vid bedömningen bör vara om arbetsmarknaden har behov av den kompetens som en sökt utbildning leder till. Av andra uttalanden framgår samtidigt att omställningsstudiestödet bland annat syftar till att bidra till att stärka såväl samhällets som näringslivets kompetensförsörjning.

- Å ena sidan kan hävdas att all utbildning, som leder till ett yrke inom ett arbetsområde inom vilket det inte råder överetablering av arbetskraft, på något plan kan sägas ligga i linje med arbetsmarknadens behov.
- Å andra sidan kan ifrågasättas om ett byte till ett annat bristyrke eller till ett yrke där det råder balans mellan utbud och efterfrågan av arbetskraft, som samtidigt leder till en än mer uttalad brist på arbetskraft inom ett det bristyrke inom vilket den studerande redan är verksam, kan sägas ligga i linje med arbetsmarknadens behov.

En studerande som är redan etablerad inom ett arbetsområde där det råder och förväntas fortsätta råda tydlig brist på arbetskraft bör enligt CSN:s uppfattning som utgångspunkt inte kunna anses stärka sin framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov, i de fall han eller hon avser läsa en utbildning som leder till ett arbetsområde där det råder samma eller mindre uttalad brist på arbetskraft.

Individuella omständigheter

Bedömningen av om en utbildning kan anses stärka den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov ska utgå från varje sökandes situation och förutsättningar. CSN anser därför att omständigheter som att den sökande av olika anledningar inte kan eller kommer att kunna fortsätta arbeta inom sitt nuvarande arbetsområde måste tillmätas betydelse. Att en studerande inte kan eller kommer att kunna fortsätta arbeta inom ett bristyrke inom vilket han eller hon redan är utbildad och etablerad, måste t.ex. kunna leda till en annan bedömning. I ett sådan fall skulle en utebliven ny utbildning kunna medföra en reell risk för att den studerande inte kommer att ha möjligheter eller kompetens för ett fortsatt aktivt deltagande på arbetsmarknaden och att bristen på kvalificerad arbetskraft på arbetsmarknadens därmed fördjupas. För en studerande i en sådan situation bör en utbildning till ett annat arbetsområde, inom vilket det i vart fall inte råder överetablering av arbetskraft, därför kunna anses stärka den framtida ställningen på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov.

Bedömningen av om den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden stärks kan slutligen, om det finns särskilda skäl, göras utan beaktande av arbetsmarknadens behov. Sådana särskilda skäl kan enligt förarbetsuttalanden föreligga om det finns omständigheter som gör det sannolikt att utbildningen, trots att den leder till ett arbetsområde där det råder hård konkurrens eller överetablering av arbetskraft, för den enskilde studerande ändå kan leda till en ny anställning eller betydligt ökad anställningsbarhet. Möjligheten att ta hänsyn till särskilda skäl tycks

därför primärt ta sikte på situationen då den valda utbildningen leder till ett arbetsområde inom vilket det råder hård konkurrens eller överetablering.

Det aktuella ärendet

NN är utbildad arbetsterapeut. Utsikterna för arbetsterapeuter att få ett arbete är och kommer inom överskådlig framtid att vara mycket goda. NN har ansökt om omställningsstudiestöd för att läsa en utbildning inom yrkeshögskolan som leder till ett nytt arbetsområde inom vilket utsikterna att få ett arbete också måste bedömas vara goda. CSN anser, mot bakgrund av vad som har anförts i det föregående, att utgångspunkten i en sådan situation bör vara att den sökta utbildningen inte kan anses stärka den studerandes ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov. CSN anser samtidigt att omständigheter som innebär att NN inte kan eller kommer att kunna fortsätta arbeta inom sitt nuvarande arbetsområde måste kunna tillmätas betydelse. NN har i sitt överklagande anförts att hon under de senaste åren haft perioder av ohälsa och sjukskrivning på grund av arbetet som arbetsterapeut och hon inte ser det som rimligt att fortsätta inom vården. Hon har vidare uppgivit att hon i dagsläget inte har någon anställning som arbetsterapeut. CSN anser visserligen att de skäl som NN anför skulle kunna föranleda en annan bedömning gällande om hennes sökta utbildning kan anses stärka hennes framtida ställning på arbetsmarknaden. CSN anser dock inte att det, med utgångspunkt i det underlag som finns tillgängligt i ärendet, är möjligt att göra en sådan bedömning.

NN har fått möjlighet att inkomma med synpunkter på CSN:s tilläggsyttrande, men hon har inte hörts av.

Författningsbestämmelser

Av 15 § lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd följer bland annat följande. Omställningsstudiestöd får lämnas för en utbildning som kan antas stärka den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov. Om det finns särskilda skäl, får omställningsstudiestöd lämnas även utan beaktande av arbetsmarknadens behov.

Omställningsstudiestöd får inte lämnas för en utbildning som

1. enbart syftar till att möta kompetensbehoven hos en specifik arbetsgivare,
2. den studerandes arbetsgivare skäligen borde tillhandahålla för att den studerande ska klara av att utföra sina ordinarie arbetsuppgifter, eller
3. den studerande redan har genomgått och från vilken han eller hon redan har ett slutbetyg, examensbevis eller annat utbildningsbevis.

Till en studerande som har en examen på forskarnivå får omställningsstudiestöd lämnas för en utbildning som tillsammans med den studerandes forskarkompetens förser arbetsmarknaden med kompetens på ett arbetsområde där det finns ett behov av arbetskraft eller om det finns särskilda skäl.

Prövningen enligt första-tredje styckena ska göras första gången en studerande ansöker om omställningsstudiestöd för en och samma utbildning.

Av 32 § samma lag framgår följande. Om en studerande är anknuten till en omställningsorganisation ska Centrala studiestödsnämnden ge den organisationen

tillfälle att yttra sig angående om och hur en utbildning kommer att stärka den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov enligt 15 §. Omställningsorganisationen behöver dock inte ges tillfälle att yttra sig om

1. den redan har lämnat ett yttrande,
2. den har meddelat nämnden att den har avstått från att yttra sig,
3. ansökan avser omställningsstudiestöd före det kalenderår den studerande fyller 27 år eller efter det kalenderår han eller hon fyller 62 år, eller
4. ansökan avser omställningsstudiestöd för samma utbildning som den studerande redan har fått omställningsstudiestöd för.

Överklagandenämndens bedömning

Frågan i ärendet är om en utbildning vid en yrkeshögskola inom grafisk kommunikation stärker NNs framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov eller om det annars finns särskilda skäl för att bortse från arbetsmarknadens behov.

Av förarbetena till lagen om omställningsstudiestöd (prop. 2021/22:176 s. 202-204) framgår bland annat följande.

”Regeringen anser att vilken utbildning som kan antas stärka en enskilds framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov bör bedömas utifrån varje persons situation och förutsättningar, dvs. utifrån personens tidigare utbildning, kunskaper och erfarenheter från arbetslivet. Utbildningen kan antingen syfta till att stärka personens ställning inom det arbetsområde som han eller hon redan arbetar eller har arbetat, eller syfta till att personen ska stärka sin kompetens på andra arbetsområden för att kunna söka nya arbeten.”

”Eftersom bedömningen av om en utbildning stärker den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden ska ske med beaktande av arbetsmarknadens behov, bör särskild hänsyn tas till om utbildningen verkligen kan antas öka den enskildes möjligheter utifrån förhållandena på arbetsmarknaden. Det kan handla om den regionala nivån, den nationella nivån eller en kombination av de båda beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Som framgår ovan får det en särskild betydelse i de fall utbildningen syftar till att personen ska stärka sin kompetens på andra arbetsområden än det som han eller hon redan arbetar eller har arbetat inom. I de fallen bör det beaktas om det är rimligt att utbildningen kan öka möjligheten att söka och faktiskt etablera sig inom ett nytt arbetsområde efter genomgången utbildning, om det inte finns särskilda skäl.”

”För den som inte redan är etablerad inom eller som saknar en grundutbildning inom ett sådant arbetsområde där det redan råder hård konkurrens eller överetablering kan det i vanliga fall inte antas att en utbildning till ett yrke inom området leder till en etablering. I sådana fall bör det inte vara möjligt att få omställningsstudiestöd.”

Prövningen av om den aktuella utbildningen stärker den sökandes ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov görs utifrån det yttrande som lämnats i denna del. I det nu aktuella fallet saknas yttrande från någon omställningsorganisation. Det medför att det är den enskilde som ansöker om omställningsstudiestöd som har att visa att förutsättningarna för förmånen är uppfyllda. Bedömningen får därmed utgå från NNs egen beskrivning av hur utbildningen stärker hennes ställning på arbetsmarknaden. Vid denna bedömning går det inte att bortse från det yrke den sökande är verksam i för tillfället och en jämförelse måste då också göras med de yrken som utbildningen avser att ge tillträde till.

Överklagandenämnden instämmer i den delen de bedömningar av arbetsmarknadsläget och CSN:s beskrivningar av detta både avseende det nuvarande yrkesområdet och det tilltänkta yrkesområdet.

NN är utbildad för att vara verksam inom ett yrkesområde där det är hög efterfrågan på arbetskraft. Hon har nu för avsikt att utbilda sig för att kunna etablera sig inom ett yrkesområde där det också är hög efterfrågan på arbetskraft.

Den grundläggande tanken med att beakta arbetsmarknadens behov vid bedömningen måste vara att den utbildning som ska finansieras med omställningsstudiestöd ska ge ökade möjligheter till etablering på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadens behov ska därför, enligt Överklagandenämndens mening, inte beaktas på så sätt att den som söker omställningsstudiestöd ska vara begränsad enbart på grund av att denne redan är etablerad inom ett yrkesområde där det är brist på arbetskraft. Avgörande är istället om det är rimligt att utbildningen för den enskilde kan öka möjligheten att söka sig till och faktiskt etablera sig inom ett nytt yrkesområde.

För den som redan är etablerad på arbetsmarknaden inom ett yrkesområde med hög efterfrågan på arbetskraft måste, utifrån lagstiftningens utformning, utgångspunkten vara att det är svårt att öka möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden genom att utbilda sig till ett nytt yrke. Detta utesluter dock inte att omständigheter i det enskilda fallet ändå kan medföra att någon genom en utbildning med syfte att byta yrke kan stärka sin framtida ställning på arbetsmarknaden även i denna situation. Det kan exempelvis vara på grund av att ett yrkesområde har ett ännu högre behov av arbetskraft, vissa personliga förhållanden som ger betydligt högre anställbarhet inom det nya yrkesområdet eller att tidigare yrkesverksamhet och erfarenheter på något sätt kan komma till nytta i det yrkesområde man avser byta till.

Den utbildning NN nu har sökt omställningsstudiestöd för leder, enligt Överklagandenämndens mening, inte i sig till ökade möjligheter för att hon ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden på grund av att arbetsmarknadsläget för det yrkesområdet där hon redan är etablerad är så bra. De personliga omständigheter som NN har framfört är inte styrkta och omständigheterna i övrigt ger inte stöd för att utbildningen i detta fall ändå skulle stärka NNs framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov. Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet kan inte en skälsprövning medföra någon annan bedömning i detta fall. Sammantaget gör därmed Överklagandenämnden

bedömningen att utbildningen inte stärker NNs framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov. Överklagandet ska därför avslås.

Robert Dalman

Christine Iversen

Beslutet har fattats av: Eva Gullfeldt, ordförande, Robert Dalman, myndighetschef, samt ledamöterna Colin Andersson, Olof Edling, Staffan Ingmanson, Gunilla Lavås, Jessica Levin och Helena Söderberg
Föredragande: Christine Iversen

Kopia till:
CSN och CSN:s Rättsavdelning
Utbildningsdepartementet