

2021-04-14

Finansdepartementet

Remissvar - SOU 2020:40, En gemensam utbildning inom statsförvaltningen, Fi2020/02978

Akavia lämnar härmed synpunkter på rubricerat betänkande.

Utredningens förslag

I betänkandet föreslås att det ska införas en lag om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Utbildningen föreslås vara obligatorisk och skyldigheten att genomföra den ska som utgångspunkt avse alla som arbetar vid de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna, inte endast nyanställda. Utbildningen föreslås även omfatta de myndigheter som lyder under riksdagen. Utbildningen omfattar såväl chefer som medarbetare. Undantagna är statsråd, riksdagens ombudsmän, riksrevisorn, riksrevisionsdirektören, tillförordnad riksrevisor, justitiekanslern eller ordinarie domare.

De uppgifter som följer av att samordna utbildningen föreslås delas upp på två myndigheter. Ett stort universitet ska tillhandahålla grundutbildningen i den gemensamma utbildningen. Rådet för utbildning inom statsförvaltningen ska inrättas som ett särskilt beslutsorgan vid Statskontoret. Rådet ska besluta om innehållet i utbildningen och besluta om den geografiska indelningen för de fysiska mötena. Statskontoret ska vara värmyndighet för rådet. Universitetet och rådet ansvarar för utbildningens genomförande respektive förutsättningar.

Tillitsdelegationen föreslår att den som har deltagit i grundutbildningen inom statsförvaltningen ska få fortbildning. Fortbildningen syftar till att upprätthålla och utveckla de kunskaper och erfarenheter som deltagaren har fått genom grundutbildningen. De statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna ska tillhandahålla fortbildningen och får därmed möjlighet att själva anpassa fortbildningen till den egna myndighetens behov.

Tillitsdelegationen har föreslagit att den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen först ska införas genom en tidsbegränsad förordning. Den tidsbegränsade förordningen ska träda i kraft den 1 september 2021. Lagen och förordningen om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen ska träda i kraft den 1 januari 2028.

Akavias synpunkter

Akavia välkomnar kartläggningen över introduktionsutbildningar och därtill kopplade frågor som delegationen har presenterat i betänkandet. Kartläggningen utgör ett viktigt bidrag i arbetet med att utveckla kraven på de kunskaper myndigheterna behöver tillgodose för chefer och medarbetare.

Akavia instämmer i vikten av utbildning och behovet av likvärdiga kunskaper för statsanställda gällande den statliga värdegrunden och de grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen. Akavia välkomnar därför ansatsen i delegationens förslag men tillstyrker inte tillvägagångssättet för att uppnå detta. Synpunkter redovisas nedan.

Lag om gemensam utbildning

Akavia avstyrker förslaget om att införa en obligatorisk utbildning reglerad i lag. Att tillgodose medarbetarnas behov av utbildning är en fråga för myndigheterna att ta ansvar för, likaså att tillse att medarbetarna besitter relevant kompetens för att utföra sina uppdrag. En lagreglerad skyldighet att genomgå utbildning är ett frångående av principerna för reglering av anställningens innehåll. Genom att uppställa en sådan skyldighet i lag frångås den avtalsrättsliga relationen mellan arbetstagare och arbetsgivare till förmån för en tillbakagång mot statlig särreglering för anställda i offentlig sektor. Akavia menar att utvecklingen snarare bör vara fortsatt minskning av statlig särreglering för anställningsförhållandet.

Enligt gällande rätt är det som huvudregel upp till arbetsgivaren att avgöra om och i så fall hur man vill kompetensutveckla sin personal. När en arbetsgivare tillhandahåller kompetensutveckling för sina anställda är det normalt att betrakta som ett utövande av arbetsledningsrätten. En vägran att genomgå en av arbetsgivaren anvisad utbildning kan alltså få arbetsrättsliga konsekvenser på samma sätt som en arbetsvägran.

Det kan noteras att redan idag är de utbildningar som tillhandahålls ofta obligatoriska, vilket redovisas i betänkandet. Det har inte framgått att vägran att delta i utbildning är ett problem av den storleksordning att en åtgärd av detta slag är motiverad. Akavias uppfattning är att våra medlemmar ofta är ytterst engagerade och ser till verksamhetens och medborgarnas bästa. Det är arbetsgivarens ansvar att tillgodose medarbetarnas och verksamhetens behov av utbildning och att tid avsätts för detta.

Utveckla nuvarande ordning, uppföljning och utbildningens innehåll

Akavia ställer sig tveksam till delegationens förslag om att införa en ny utbildning och en ny ordning för denna. Förslaget får anses kostsamt med hänsyn till förväntad omfattning av utbildningen och där de enskilda myndigheterna fortsatt har ansvar för fortbildningen. Det finns dock utrymme för utveckling och förbättring.

De existerande utbildningarna bör utvecklas och förbättras. De befintliga statliga värdegrunderna utgör en bra grund för detta. Merparten av myndigheterna har introduktionsutbildningar som kan utvecklas med rätt stöd. Utbildningarna kan också kompletteras med återkommande seminarier om frågeställningar som är viktiga för en statstjänsteman och övriga kontinuerliga utbildningar.

Akavia ser inga hinder mot att det inom ramen för nuvarande ordning kan tas hänsyn till behovet av likvärdighet i myndigheternas grundläggande utbildningar. Myndigheterna har att tillhandahålla grunderna men också utbildningar som är väl avpassade till behoven och kraven i verksamheten. Inte heller finns hinder för myndigheterna att själva bedöma om samtliga medarbetare ska genomgå utbildning eller om en introduktionsutbildning ska tillhandahållas. De specifika behoven för varje myndighet kan exempelvis avgöras i dialog med regeringen.

Akavia vill framhålla det som anges i direktiven till utredningen om att en obligatorisk introduktionsutbildning för statligt anställda måste vara anpassningsbar och flexibel utifrån olika faktorer som myndigheternas storlek, verksamhetens karaktär och de nyanställdas förkunskaper. Exempelvis kan förutsättningarna variera beroende på om de nyanställda har rättslig utbildning och erfarenhet sedan tidigare jämfört med om de inte har det. Ur ett verksamhets- och resursperspektiv är det viktigt att tid som avsätts till utbildningen också tillför reella kunskaper.

Det finns redan goda förutsättningar för att myndigheterna aktivt ska säkra en god förståelse av tjänstemannarollen bland chefer och medarbetare. Myndigheterna har ett stort ansvar för medarbetarnas kompetens vilket dessutom är av avgörande betydelse för att verksamheten ska uppfylla sina uppdrag och mål. Av myndighetsförordningen följer att myndigheten i samverkan med andra myndigheter ska utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Myndigheten ska tillse att de anställda är väl förtrodda med målen för verksamheten, skapa goda arbetsförhållanden och ta tillvara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet.

När det gäller behov av likvärdighet eller grundläggande krav på utbildningar kan noteras att Statskontoret enligt förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret har i uppgift att främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten. Uppdraget kan utökas och Statskontoret kan ha samordningsansvar för riktlinjer som säkrar enhetlighet i utbildningarna som kan ligga till grund för myndigheternas arbete. Statskontoret bör vidare få uppdrag att följa upp och utvärdera myndigheternas utbildningar parallellt med att de fortsätter det pågående arbetet för en god förvaltningskultur. Statskontoret ska föra en fortlöpande dialog om nödvändiga verksamhetsanpassningar med berörda myndigheter utifrån behov och mål. Det ger Statskontoret utrymme att tillgodose önskemålet i direktiven till utredningen om att tillse att introduktionsutbildning för statligt anställda blir anpassningsbar och flexibel utifrån olika faktorer som myndigheternas storlek, verksamhetens karaktär och de nyanställdas förkunskaper.

En systematisk och regelbunden uppföljning och/eller utvärdering av myndigheters befintliga utbildningar borde kunna göras redan i dag även på andra sätt, förslagsvis av Skolverket eller Riksrevisionen. En sådan systematisk uppföljning/utvärdering kan bidra med förslag till hur befintliga utbildningar med fördel kan förstärkas med mer kunskaper inom IT, ekonomi och juridik, exempelvis för utbildningar inom polis- och försvarsutbildningar, kulturområdet, biståndsområdet m.fl.

Regeringen behöver ge frågan om utbildning och kraven för detta hög prioritet i den årliga dialogen med myndigheterna och i regleringsbrevens åtföljt av ett tydligare krav på åiterrapportering. Åiterrapportering kan ske inom ramen för årsredovisningen eller i mål och resultatdialogen. Resultat av åiterrapportering kan sammanställas och ligga till grund för fortsatt utveckling.

Den interna styrningen och kontrollen av den interna miljön är viktig. Chefer och ledare ska föregå med gott exempel i verksamheten och följa upp att medarbetare följer deras goda exempel. Detta följer av både Myndighetsförordningen och förordningen om intern styrning och kontroll. Förordningen om intern styrning och kontroll ställer vidare krav på att processen ska förebygga att verksamheten utsätts för korruption, otillbörlig påverkan, bedrägeri och andra

oegentligheter. Myndighetsledningen ska säkerställa att det finns en god intern miljö som skapar förutsättningar för en väl fungerande process.

Akademien för ekonomistyrning i staten (AES) vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet, bedriver forskning som fokuserar på styrningsprocesser ur olika perspektiv. Det handlar framför allt om hur myndigheternas interna styrnings- och ledningssystem fungerar för att kunna styra verksamheter till att uppnå politiskt ställda mål. Demokrati och rättssäkerhet ska prägla den statliga förvaltningen samtidigt som den ska vara effektiv. Detta ger upphov till många relevanta forskningsfrågor. Forskningen sker i nära dialog med ledamöter i AES från medlemsmyndigheterna.

Akavia menar att AES borde ses som en naturlig samarbetspartner i frågan om att ta fram och driva en utbildning för statstjänstemän.

Särskilt om kostnaderna som delegationens förslag medför

Akavia anser att det lagda finansieringsförslaget är kostnadsdrivande för staten som helhet.

Det framgår i avsnitt 12.1.2 att delegationen anser att kostnaderna för en grundutbildning i enlighet med förslaget är svåra att beräkna. Den beräknade kostnaden uppgår enligt delegationen försiktigtvis till närmare 1 miljard kronor för att utbilda samtliga statsanställda, inklusive de som redan idag har tillgodogjort sig både grundutbildning samt fortsättningsutbildning inom den egna myndigheten. Denna uppskattning behöver tydligare kunna jämföras med nuvarande kostnader dels för att löpande utbilda statsanställda inom ramen för introduktionsutbildningar, dels för fortsättningsutbildningar. Myndigheters fortsättningsutbildningar är nära sammankopplade till kärnverksamheter och kan då rimligtvis bäst hanteras av den enskilda myndigheten.

Vidare föreslår delegationen i konsekvensanalysen att en del av finansieringen för förslaget (dvs. att finansiera ett universitets administrationskostnader samt utbildning av handledare) bör göras genom att omfördela anslag från en viss myndighet. Förslaget är problematiskt eftersom den berörda myndigheten finansierar all sin utbildningsverksamhet (inkl. administration) genom avgifter, inte anslag. Det finns med andra ord inget anslag att omfördela.

Den av delegationen beräknade/uppskattade kostnaden måste vägas mot den förväntade nyttan, inte minst vad gäller statsanställda som arbetat länge inom staten. Utredningen bör därvid kompletteras med en nyttorealiseringsanalys.

Akavia vill framhålla vikten av de inledande bestämmelserna i Budgetlagen (2011:203) om effektivitet och hushållning. Därvid gäller att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.

En plattform för lärande

Delegationen föreslår inrättande av en ny lärplattform. Vi välkomnar en gemensam modern kunskapsplattform som alla har tillgång till, inte bara statsförvaltningen, utan även medborgare och näringsliv. Där skulle det vara lämpligt att dela med sig av goda exempel, inte bara utbildningsmaterial. Det skulle samtidigt kunna bidra till att öka insyn och tydlighet för samtliga

intressenter i vad det innebär att arbeta som statstjänsteman. Det finns redan information om grundläggande principer/värderingar i de svenska grundlagarna och regeringens prioriterade politik på regeringens hemsida som kan länkas till/inkluderas i en ny kunskapsplattform. Annat material och fler verktyg har tidigare tagits fram av KKR, Verva och KRUS bland annat i form av Den statliga värdegrunden som Statskontoret i dag förvaltar och som i dag ingår i myndigheters befintliga introduktionsutbildningar.

Akavia

Patrik Nilsson
chef Politik och Profession

Anna Nitzelius
sakkunnig