

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning
Enheten för statlig arbetsgivarpolitik

Yttrande över Tillitsdelegationens betänkande: En gemensam utbildning inom statsförvaltningen (SOU 2020:40)

Sammanfattning

Malmö universitet är i grunden positiv till att en gemensam introduktionsutbildning för statsanställda tas fram i syfte att bidra till att öka medborgarnas förtroende för statsförvaltningen och ytterst förtroendet för demokratin. Malmö universitet delar Tillitsdelegationen syn på att en grundutbildning bör omfatta grundläggande rättsprinciper och rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen för att uppnå detta syfte. Malmö universitet ställer sig dock inte bakom delegationens bedömning i fråga om att utbildningen bör vara obligatorisk och avstyrker förslaget i denna del. Det förslag som läggs av delegationen är för långtgående och står inte i proportion till vad som avses uppnås med den aktuella utbildningen. Enligt Malmö universitet bör utbildningen i stället grundas på en behovsbedömning. Respektive arbetsgivare har förutsättningarna att göra sådana bedömningar. Det följer också av det delegerade arbetsgivaransvaret inom staten att de statliga arbetsgivarna gör dessa bedömningar.

Vidare anser Malmö universitet att målgruppen för en gemensam utbildning i första hand ska vara nyanställda i staten. Detta överensstämmer även med intentionerna i uppdraget till delegationen (jämför tilläggsdirektiv 2019:6). När det gäller andra målgrupper anser Malmö universitet att det är upp till den respektive arbetsgivaren att avgöra vilka kompetensbehov som föreligger och utifrån dessa behov besluta om relevanta kompetensutvecklingsinsatser.

I övrigt anser Malmö universitet att innehållet i den gemensamma utbildningen behöver vara anpassningsbart och flexibelt utifrån olika faktorer som myndigheternas storlek, verksamhetens karaktär och de nyanställdas förkunskaper. Detta för att utbildningssatsningen ska få genomslagskraft samt skapa verksamhetsnytta och ett ökat förtroende för statsförvaltningen i sin helhet. Malmö universitet avstyrker därför Tillitsdelegationens förslag om att utbildningen ska innehålla samma innehåll och vara lika för alla statsanställda, (författningsreglerade) uppdragstagare och praktikanter. Detta oavsett om förslaget antas i sin helhet eller om utbildningens målgrupp kommer, att som Malmö universitet förordar, vara nyanställda i staten.

Postadress

Malmö universitet
Gemensamt verksamhetsstöd
205 06 Malmö

Besöksadress

Malmö universitet
Nordenskiöldsgatan 1

Telefon

040-665 70 00

E-post

rektor@mau.se

Webb

www.mau.se

1. Tillitsdelegationen föreslår att utbildningen ska vara obligatorisk för alla statsanställda, uppdragstagare och praktikanter, inte bara nyanställda.

Tillitsdelegationens förslag inkluderar alla statsanställda, uppdragstagare och praktikanter, förutom några få undantag som redovisas i kapitel 7.6 och inte som tilläggsdirektivet (dir 2019:6) ger uttryck för, nämligen ”en obligatorisk introduktionsutbildning för statligt anställda som är anpassningsbar och flexibel utifrån olika faktorer som myndigheternas storlek, verksamhetens karaktär och de nyanställdas förkunskaper”. Som exempel lyfts ”att förutsättningarna variera beroende på om de nyanställda har rättslig utbildning och erfarenhet sedan tidigare jämfört med om de inte har det”.

Malmö universitet befarar att nyttan med utbildningen kommer att vara låg, om inte obefintlig, för de medarbetare som redan har motsvarande kunskaper, antingen genom tidigare utbildning eller genom erfarenhet av arbete inom staten. Det vore därför mer rimligt att låta respektive myndighet avgöra vilka som är i behov av den föreslagna utbildningen, i stället för att göra utbildningen obligatorisk för alla statsanställda.

2. Tillitsdelegationen föreslår en obligatorisk grundutbildning med samma innehåll för alla statligt anställda, uppdragstagare och praktikanter.

Utifrån direktivet framgår det att en obligatorisk introduktionsutbildning för statligt anställda måste vara anpassningsbar och flexibel utifrån olika faktorer, bland annat utifrån de nyanställdas förkunskaper. Som exempel lyfts att förutsättningarna kan variera beroende på om de nyanställda har rättslig utbildning och erfarenhet sedan tidigare jämfört med om de inte har det. Tillitsdelegationens menar dock i betänkandet att grundutbildningen ska ha samma innehåll och vara lika för alla som arbetar i statsförvaltningen.

Malmö universitet anser att grundutbildningen i stället behöver vara anpassad och flexibel på det sätt som tilläggsdirektivet beskriver, oavsett vilka målgrupper/individer som kommer att omfattas av grundutbildningen.

I och med att Tillitsdelegationen föreslår att grundutbildningen ska ha samma innehåll och vara lika för alla (statsanställda, uppdragstagare och praktikanter) riskerar nämligen grundutbildningen att inte bli relevant i den omfattning som motsvarar nedlagd tid och kostnad. Malmö universitet anser att målgruppsanpassning är en nyckelfaktor för att utbildningssatsningen ska få genomslagskraft och skapa både verksamhetsnytta och ett ökat förtroende för statsförvaltningen.

3. Särskild utbildning för myndigheternas högsta chefer, som ersätter den av tillitsdelegationen föreslagna gemensamma grundutbildningen

Tillitsdelegationen anger att grundutbildningen även ska omfatta chefer.

Malmö universitet ser ett behov av en särskild utbildning för myndighetschefer utifrån att denne bär det yttersta ansvaret och att deras agerande kan få stor effekt. Att denna målgrupp bereds en särskild utbildning, som ersätter den föreslagna gemensamma grundutbildningen, skulle därför utgöra ett stort signalvärde såväl gentemot övriga statsanställda som mot allmänhet och företag. Dessutom torde kravet på anpassning och flexibilitet i enlighet med direktivet vara extra betydelsefullt för att kunna erbjuda en utbildning som är relevant för målgruppen myndighetschefer utifrån funktionens särskilda uppdrag och ansvar. Vidare förordar Malmö universitet att föreslagna gruppdiskussioner även bör inkludera övriga funktioner som ingår i den högsta ledningen vid myndigheterna.

4. Tillitsdelegationen föreslår att uppgiften att medge undantag från skyldigheten att delta i grundutbildningen, bör ankomma på den aktör som ska ansvara för att tillhandahålla grundutbildningen. Den uppgiften föreslår delegationen ska ankomma på ett större universitet

Tillitsdelegationen skriver i sitt betänkande att det kan finnas enskilda personer som arbetar vid statliga myndigheter, men som av någon anledning inte bör gå grundutbildningen.

Malmö universitet anser att det måste vara respektive arbetsgivare som avgör, inom ramen för den arbetsgivarpolitiska delegeringen, vilka medarbetare som kan/ska undantas eftersom det är respektive funktionella arbetsgivare som har kännedom om vad som kan utgöra särskilda skäl.

5. Tillitsdelegationens förslag på utbildningens successiva införande

Delegationens förslag, som innebär att ca 260 000 statsanställda samt uppdragstagare ska utbildas under 4 år, saknar verksamhetsperspektivet. Tillitsdelegationen redogör inte för eventuella konsekvenser som utställningsplanen kan föra med sig.

Malmö universitet kan konstatera att betänkandet inte innehåller någon konsekvensanalys i den del av förslaget som avser utbildningens införande. Planen om att samtliga statsanställda ska ha genomgått utbildningen under en period om 4 år, är endast satt utifrån att det universitet som får uppdraget att tillhandahålla utbildningen ska kunna garantera kapaciteten att tillhandahålla den elektroniska utbildningen, tillräckligt många utbildade handledare och andra behov av stöd och planering för de fysiska mötena. Hur de statliga myndigheterna ska kunna upprätthålla sina verksamheter, utan att få tillfört extra medel för till exempel vikarier, samtidigt som man låter utbilda 100 % av sina anställda i 10 timmar under den föreslagna 4-årsperioden, problematiseras inte alls i betänkandet. Att Tillitsdelegationen helt bortsett från verksamhetsperspektivet i sin konsekvensanalys ser Malmö universitet som problematiskt och en stor brist

6. Tillitsdelegationen föreslår att det ska införas en lag om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen som ska gälla för statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar.

Tillitsdelegationen föreslår att utbildningen ska lagregleras och ger två anledningar till det. Man framför i betänkandet att en lagreglering behövs av konstitutionella skäl, då utbildningen även föreslås omfatta myndigheter som lyder under riksdagen. Vidare anser delegationen att genom att lagstifta om utbildningen så görs den hållbar över tid. En ny regering innebär nya politiska prioriteringar och om den nya regeringen vill ändra på utbildningen kan den göra det. Detta vill delegationen förhindra genom föreslagen lagstiftning. Tillitsdelegationen föreslår dock att innehållet i utbildningen kan behöva ändras utifrån hur samhällsutvecklingen ser ut. Tillitsdelegationen föreslår därför att utbildningens genomförande ska kompletteras med en förordning och myndighetsföreskrifter i den utsträckning som det är möjligt och bedöms lämpligt.

Malmö universitet uppfattning är att utbildningen inte bör regleras genom lag. Frågor av denna art som riktar sig mot statliga myndigheter kan och bör som utgångspunkt regleras genom förordning eller regeringsuppdrag.

7. Tillitsdelegationen menar att estimerad lönekostnad för insatsen ska undantas kostnadsbilden

I sina kostnadsberäkningar för att genomföra den föreslagna grundutbildningen, inkluderar Tillitsdelegationen endast kostnader för att exempelvis ta fram utbildningsmaterial, utbilda handledare och utveckla webbaserade utbildningar. Övriga kostnader, såsom lönekostnader, undantas. För att utbilda ca 260 000 statsanställda och uppdragstagare exklusive x antal praktikanter estimerar Tillitsdelegationen en sammanlagd lönekostnad på 996 miljoner kronor.

Malmö universitet anser att Tillitsdelegationens resonemang ger en skev kostnadsbild. Vidare menar vi att den totala kostnadsbilden behöver ställas mot förväntad nytta med utbildningsinsatsen. Det bör noteras att estimerade

996 miljoner endast avser utbildning av befintligt antal anställda utifrån dagens lönenivåer.

8. Fysiska möten kontra virtuella. Har tiden sprungit ifrån Tillitsdelegationens förslag, i den delen?

Tillitsdelegationen slår fast att gruppdiskussionerna som föreslås ingå i grundutbildningen ska genomföras med fysiska träffar, då man anser att fysiska möten ger de bästa förutsättningarna för inlärning och för att stärka den gemensamma identiteten för de som arbetar i statsförvaltningen. Delegationen uppmärksammar dock att det finns tekniska lösningar för att genomföra gruppdiskussioner på distans och att det troligtvis även skulle innebära en lägre kostnad.

Med tanke på hur förhållandevis snabbt statsförvaltningen ställt om till digitala kommunikationskanaler för såväl utbildning som arbetsmöten, anser Malmö universitet att de föreslagna gruppdiskussionerna som ingår i den gemensamma utbildningen ska ske virtuellt och inte fysiskt. På så sätt skulle alla deltagare beredas medverkan på lika villkor oavsett var i landet man befinner sig och samtidigt bidra till att minska ”onödiga” tjänsteresor utifrån ett miljöperspektiv.

Malmö universitet stödjer att ett myndighetsövergripande format kräver en gemensam digital plattform.

9. Tillitsdelegationen föreslår en regional modell för att genomföra fysiska gruppdiskussioner.

Tillitsdelegationen föreslår att grundutbildningen ska kombineras med självstudier och gruppdiskussioner genom fysiska träffar enligt en regional modell.

Malmö universitetet ser inte att nyttan med fysiska möten främjar syftet med gemensamma gruppdiskussioner, då det kan ske genom tekniska lösningar och/eller inom den egna myndigheten. Genom tekniska lösningar skulle alla deltagare beredas medverkan på lika villkor oavsett geografisk lokalisering. Tekniska lösningar som ersätter resande bidrar även till att minska klimatpåverkan ur ett hållbarhetsperspektiv.

10. Förslaget om att ett universitet ska tillhandahålla en grundutbildning inom statsförvaltningen

Tillitsdelegationen förslår att det universitet som regeringen bestämmer ska ansvara för att tillhandahålla en grundutbildning inom statsförvaltningen och att detta ligger i linje med ett universitets grunduppdrag.

De utbildningar som får anordnas inom ramen för ett lärosätes verksamhet utöver högskoleutbildning avser i huvudsak sådana utbildningar som knyter an till högskoleutbildning eller som har direkt koppling till att främja högskoleutbildning.

Den föreslagna gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen utgör inte en högskoleutbildning och kan heller inte anses knyta an till utbildning som ett universitet har examensrätt eller examenstillstånd för. Tillitsdelegationen gör gällande att ett tillhandahållande och ett genomförande av en gemensam grundutbildning ligger i linje med ett universitets grunduppdrag och menar att denna typ av uppdrag inte är en ”främmande uppgift för ett universitet” (s. 318). Malmö universitet avvisar detta påstående och menar att utredningen inte har förhållit sig till de grundprinciper som gäller för universitets och högskolors uppgifter och hur verksamheten bedrivs vid ett lärosäte med dess besluts- och kvalitetsprocesser. Det kan också ifrågasättas hur en gemensam grundutbildning för i huvudsak alla inom statsförvaltningen – cirka 260 00 personer enligt Tillitsdelegationen – ska kunna tillhandahållas av ett universitet utan att det får en

negativ inverkan på universitetets kärnverksamhet, dvs. högskoleutbildning och forskning.

11. Synpunkter på konsekvensanalysen

Malmö universitet anser att det saknas en övergripande helhetssyn för de beräknade kostnaderna, vilket gör att beräkningarna blir svåra att ta ställning till. Utredningens siffror gäller hela statsförvaltningen, men det är viktigt att ha en förståelse för att belastningen på myndigheterna kommer bli olika stor. Vidare menar Malmö universitet att den totala kostnadsbilden behöver ställas mot förväntad nytta med utbildningsinsatsen. Det saknas i betänkandet en komplett kostnadsnyttanalys som jämför samtliga uppskattade kostnader för insatsen med förväntad nytta. Samtidigt bör det understrykas att en stor del av de statsanställda har redan i dag den kompetens som efterfrågas, vilket innebär att den förväntade kvalitetsökningen med insatsen uteblir och likaså den förväntade avkastningen.

Tillitsdelegationens konsekvensanalys vad gäller utbildningens successiva införande saknar ett helhetsperspektiv vad gäller eventuella konsekvenser för de verksamheter som berörs. Hur myndigheterna vars anställda deltar i utbildningen ska klara att upprätthålla sina verksamheter, utan att få tillfört extra medel för exempelvis vikarier eller konsulter, analyseras inte i utredningen. Att Tillitsdelegationen helt bortsett från verksamhetsperspektivet i sin konsekvensanalys ser Malmö universitet som problematiskt och en stor brist. Det är orealistiskt att utgå från att en så stor del anställda synkront ska ha möjlighet att avsätta tio timmar av sin arbetstid på en utbildning och att det finns utrymme att avsätta handledare i den omfattning utredningen föreslår. Det är ju inte bara en fråga om ekonomisk ersättning, utan det handlar om att frigöra tid för en handledare och ersätta 20 procent av någons arbetsprestation.

Avslutningsvis

Malmö universitet tillstyrker förslaget om att en gemensam grundutbildning bör provas i liten skala och att en förstudie genomförs. Dock delar Malmö universitet inte Tillitsdelegationens ambition om att fastställa utbildningens form, innehåll och längd samt successiva införande innan den föreslagna förstudien har ägt rum. Malmö universitet menar att en sådan förstudie tillsammans med en parallell utvärdering istället bör ligga till grund för hur en utbildning ska komma att se ut och hur införandet ska gå till. På så sätt säkras att en grundutbildning för statsanställda verkligen uppnår sitt syfte med att bidra till att öka medborgarnas förtroende för statsförvaltningen och ytterst förtroendet för demokratin. Vidare hoppas Malmö universitet att de goda exempel på utbildning som redan finns framtagna i statsförvaltningen beaktas i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning
Enheten för statlig arbetsgivarpolitik

Yttrande över Tillitsdelegationens betänkande: En gemensam utbildning inom statsförvaltningen (SOU 2020:40)

Malmö universitet har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerad remiss och vill anföra bilagda yttrande.

Sammanfattning

Malmö universitet är i grunden positiv till att en gemensam introduktionsutbildning för statsanställda tas fram och delar Tillitsdelegationen syn på att en grundutbildning bör omfatta grundläggande rättsprinciper och rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen.

Malmö universitet ställer sig dock inte bakom delegationens bedömning i fråga om att utbildningen bör vara obligatorisk och avstyrker förslaget i denna del. Utbildningen bör i stället grundas på en behovsbedömning och att målgruppen för en gemensam utbildning i första hand ska vara nyanställda i staten. I övrigt anser Malmö universitet att innehållet i den gemensamma utbildningen behöver vara anpassningsbart och flexibelt utifrån olika faktorer som myndigheternas storlek, verksamhetens karaktär och de nyanställdas förkunskaper. Malmö universitet avstyrker därför Tillitsdelegationens förslag om att utbildningen ska innehålla samma innehåll och vara lika för alla statsanställda, (författningsreglerade) uppdragstagare och praktikanter. Detta oavsett om förslaget antas i sin helhet eller om utbildningens målgrupp kommer, att som Malmö universitet förordar, vara nyanställda i staten.

Malmö universitet avvisar påstående om att tillhandahållande och genomförande av en gemensam grundutbildning ligger i linje med ett universitets grunduppdrag och menar att utredningen inte har förhållit sig till de grundprinciper som gäller för universitets och högskolors uppgifter samt hur verksamheten bedrivs vid ett lärosäte med dess besluts- och kvalitetsprocesser.

Postadress

Malmö universitet
Gemensamt verksamhetsstöd
205 06 Malmö

Besöksadress

Malmö universitet
Nordenskiöldsgatan 1

Telefon

040-665 70 00

E-post

rektor@mau.se

Webb

www.mau.se

Beslut

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad rektor efter föredragning av HR-specialist Johanna Bengtsson. I den slutliga handläggningen har också Universitetsdirektör Susanne Wallmark deltagit.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Kerstin T', with a long horizontal flourish extending to the right.

Kerstin Tham
Rektor

Kopia
Registrator