

Finansdepartementet

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

Vinnova har tagit del av remissen och vill härmed lämna följande synpunkter.

Sammanfattning av Vinnovas synpunkter

Vinnova ställer sig i grunden positiva till förslaget om att tillhandahålla en gemensam grundutbildning inom statsförvaltningen som innefattar grundläggande kunskap och introduktion till statens värdegrund, rollen som statsanställd och grundläggande rättsprinciper och regelverk. Vinnova ställer sig dock tveksam till förslaget om att utbildningen regleras genom lag samt till dess föreslagna form, omfattning och utförande. Vinnova vill inom befintligt statligt regelverk och i linje med en tillitsbaserad styrning föreslå främjandeuppdrag eller uppdrag i regleringsbrev samt återrapporteringskrav som alternativ till en lagstadgad skyldighet att delta på utbildningen. Vinnova föreslår också att respektive myndighet och därmed arbetsgivare ska ansvara för genomförandet av utbildningen.

Vinnova ställer sig även positiv till förslaget om e-utbildning, men ställer sig tveksam till förslaget om fysiska träffar regionalt över myndighetsgränserna. Vinnova befarar att nuvarande förslag i dess utformning har en låg grad av målgrupps-, och verksamhetsanpassat innehåll vilket försvårar möjligheterna att omsätta utbildningens innehåll i praktiken. Vinnova ser även att nuvarande förslag skapar en omfattande administrativ börda som utöver ökad administration medför ökade kostnader för myndigheten. Vinnova vill istället föreslå digital och interaktiv e-utbildning som ett mer ändamålsenligt alternativ då det enkelt kan anpassas efter den egna verksamhetens behov. Ett digitalt alternativ ger även bättre förutsättningar för fler deltagare att delta på utbildningen och är positivt ur kostnadshänseende, tidsåtgång och miljösynpunkt då det inte föranleder resande eller kostnader för logi, möteslokaler och andra kringkostnader som fysiska möten medför.

Vinnovas synpunkter

Avsnitt 7. ”En gemensam utbildning inom statsförvaltningen”

7.3.1 Utbildningen ska vara gemensam för hela statsförvaltningen

Tillitsdelegationen föreslår (bortsett från de undantag som redovisas i kapitel 7.6) att utbildningen ska vara obligatorisk för alla statsanställda, vilket inkluderar anställda, uppdragstagare och praktikanter. I förslaget har Tillitsdelegationen valt att ej ta hänsyn till medarbetarnas tidigare erfarenhet och kunskap inom grundläggande normer, rättsprinciper och regelverk som gäller för statsförvaltningen och innebörden av den särskilda roll som följer av att arbeta i den statliga förvaltningen.

Tillitsdelegationen redovisar samtidigt i avsnitt 5 i betänkandet att majoriteten av de myndigheter som tillhandahåller en obligatorisk utbildning för sina tillsvidareanställda medarbetare, antingen har en utbildning vars omfattning är lika stor som den som Tillitsdelegationen föreslår eller överstiger utbildningens omfattning. Samtidigt lyfter Tillitsdelegationen vikten av att utbildningen gör skillnad. Vinnova befarar att den tilltänkta nyttan med utbildningen kan bli låg och ineffektiv då förarbetet i betänkandet visar att majoriteten av myndigheterna och dess personal redan i stor utsträckning har erbjudits en utbildning som i stor utsträckning bidrar till motsvarade kunskaper som den föreslagna utbildningen erbjuder.

Ett mer lämpligt alternativ i linje med syftet föreslås av Vinnova istället vara en anpassning där respektive myndighet har mandat att besluta om vilka medarbetare, utöver nyanställda, uppdragstagare och praktikanter som är i behov av att vidareutveckla eller uppdatera de grundläggande kunskaperna som redan tillhandahållits av respektive myndighet. Vinnova föreslår således att låta respektive myndighet ges tillit och ansvar att avgöra vilka medarbetare som är i behov av grundutbildningen som föreslås.

7.4.1 En lagreglerad utbildning som omfattar både riksdagens och regeringens myndigheter

Tillitsdelegationen föreslår i betänkandet att utbildningen ska regleras i lag. Skälen till detta framförs vara att göra utbildningen hållbar över tid samt att en lagreglering behövs av konstitutionella skäl, då utbildningen föreslås omfatta myndigheter som lyder under riksdagen.

Vinnova ställer sig tveksam till en grundutbildning som regleras genom särskild lag och vill här föreslå ett alternativ till detta som kan tillämpas inom befintligt statligt regelverk och den tillitsbaserade styrningen inom staten. Vinnova föreslår i linje med de alternativ till en författningsreglerad utbildning som lyfts i avsnitt 7.3.3 att denna typ av utbildning istället kan ges som ett uppdrag till en särskilt utsedd myndighet under regeringen att främja, utforma och följa upp. Vidare kan myndigheterna åläggas att till utsedd myndighet rapportera till exempel deltagande, genomförande eller annat som önskas följas upp. Därtill kan Riksrevisionen granska hur en myndighet följer riktlinjer eller rekommendationer framtagna av sådan myndighet.

Vidare kan myndigheterna i regleringsbrevet åläggas uppdrag avseende utbildning och rapportering med mera om särskilt utsedd myndighet under regeringen tilldelas uppdrag att ta fram riktlinjer och rekommendationer till myndigheterna innebärande till exempel att grundutbildningen ska vara obligatorisk. Om en myndighet antingen på eget initiativ eller efter rekommendationer eller riktlinjer från annan myndighet beslutar om obligatoriska utbildningar för sina medarbetare kan det befintliga regelverket om tjänsteförseelse och disciplinpåföljd tillämpas i händelse av att myndighetens egna riktlinjer eller beslut inte följs. En anställds underlåtenhet att genomföra grundutbildningen kan då leda till motsvarande påföljder som föreslås i utredningen. På så sätt behöver inte särskilt administrativt regelverk upprättas om myndigheterna istället genom uppdrag, riktlinjer och rekommendationer i linje med en tillitsbaserad styrning ges mandat att följa upp att personalen genomför grundutbildningen samt att avgöra vilka som inte kan eller ska genomföra utbildningen. Om en person inte kan delta i obligatorisk utbildning bör myndigheten vara ansvarig att erbjuda särskilt anpassad utbildning till sådan medarbetare.

Avseende att specifikt lagstadga utbildningen i syfte att göra den hållbar över tid vill Vinnova lyfta vikten av att regeringen bör ha möjlighet att styra sina myndigheter och vid behov göra anpassningar.

Avseende att lagstadga utbildningen av konstitutionella skäl för myndigheter som lyder under riksdagen bör inte medföra nackdelar för myndigheter under regeringen.

Avsnitt 8. ”Utbildningens syfte och innehåll”

8.2.2 Övergripande om innehåll

Tillitsdelegationen föreslår att grundutbildningen ska ha samma innehåll och vara lika för alla statsanställda, uppdragstagare och praktikanter samt lika för såväl medarbetare som chefer. I betänkandet lyfts samtidigt att det är av stor

vikt att utbildningen har ett tydligt medarbetarperspektiv med konkret och relevant innehåll som gör det möjligt att förstå betydelsen och omsätta kunskapen i det egna arbetet. Vinnova befarar att en utbildning med samma innehåll för alla kan bidra till att den föreslagna grundutbildningen inte blir relevant i den omfattning som eftersträvas i relation till nedlagd utbildningstid och kostnader.

Vinnova ser att förslaget om att utbildningen ska ha samma innehåll för alla frångår direktivets ursprungliga intention om en målgruppsanpassad utbildning. Vinnova är av övertygelsen att målgruppsanpassning är en central och viktig aspekt för att framgångsrikt uppnå utbildningens syfte att öka förtroendet för statsförvaltningen då den med målgruppsanpassat innehåll lättare kan omsättas i praktiken och bidra till verksamhetsnytta på myndigheterna. Särskilt ser Vinnova att det bör tas fram ett målgruppsanpassat innehåll till chefer utifrån deras särskilda uppdrag och ansvar då de bär ett stort ansvar på myndigheterna för regelefterlevnaden. Vinnova ser även att målgruppsanpassat innehåll framtaget ur samtliga rollers uppdrag och ansvar bör ge en mer djupgående omsättning av kunskapen, och därmed större genomslag än ett generellt innehåll för alla. Exempelvis utifrån en grov uppdelning baserat på arbetsområde såsom handläggare, administratörer, ekonomer, jurister osv. Vidare har de myndigheter som skulle beröras av föreslagen lagstiftning olika uppdrag vilket är ytterligare skäl till att målgruppsanpassa utbildningens innehåll. En målgruppsanpassning utifrån myndigheternas uppdrag främjar också möjligheterna att omsätta kunskapen i den egna verksamheten.

En lärdom från pandemin som Vinnova ser är av särskild vikt att beakta är att digitala interaktiva och anpassningsbara utbildningar är mycket framgångsrika vad gäller omsättning av kunskap och verksamhetsnytta. Samtidigt är digitala utbildningar också mer kostnadseffektiva, tillgängliga och lättare att uppdatera och anpassa vid behov. Det finns här goda exempel på e-utbildningar som en utsedd myndighet ansvarat för och som alla myndigheter har tagit del av för att kompetensutveckla sina anställda. I dessa fall har även myndigheterna själva ansvarat för att medge undantag från skyldigheten att delta och följa upp deltagandet. Vinnova anser att det är centralt i sammanhanget att det i linje med det förslag som lyfts under avsnitt 11.2.2 bör finnas en utsedd instans som äger framtagandet av innehållet i den föreslagna e-utbildningen samt säkerställer att innehållet är interaktivt och anpassningsbart. På så sätt kan kompetensförsörjningen inom staten istället styras av en tillitsfull delegation till myndigheterna där myndigheterna tilldelas mandat att styra och anpassa utbildningen i sina verksamheter på ett ändamålsenligt sätt.

8.2.4 Myndigheternas introduktionsutbildningar behöver anpassas till grundutbildningen

Vinnova ser positivt på förslaget om en grundutbildning som komplement till de myndighetsspecifika introduktionerna. Vinnova ser att det fyller en viktig funktion för att bygga en gemensam statlig identitet med den statliga värdegrunden som utgångspunkt och kunskap om handlingars offentlighet och sekretess, kunskap om den offentliga förvaltningen och dess särprägel, grundläggande förvaltningsrätt samt information om hur staten styrs. Idag tillhandahåller Vinnovas juridiska enhet i stort motsvarande grundutbildning internt vilket fungerar mycket framgångsrikt. Särskilt då det möjliggör tillämpning och diskussioner kring interna scenarion samt ökar närheten till det interna juridiska stödet. Vilket till skillnad från de externa handledare som föreslås i betänkandet 9.4.3, också finns nära till hands som stöd i det fortsatta arbetet. Detta ser Vinnova är av särskild vikt för att framgångsrikt omsätta utbildningens innehåll praktiskt i verksamheten.

Avsnitt 9. ”Grundutbildningens form”

9.2.3 Förslag om en kombination av e-utbildning och fysiska möten

Tillitsdelegationen föreslår att grundutbildningen ska genomföras både på elektronisk väg via en teknisk plattform samt genom fysiska möten i form av gruppdiskussioner på regional nivå. Förslaget om fysiska träffar bygger på antagandet om att fysiska möten ger de bästa förutsättningarna för inläring och att stärka den gemensamma identiteten för de som arbetar i statsförvaltningen.

Vinnova ser positivt på att utbildningen finns tillgänglig digitalt på en teknisk plattform eftersom det möjliggör en flexibilitet för myndigheterna och deltagarna att planera för genomförandet av självstudierna. Däremot ställer sig Vinnova tveksam till förslaget om fysiska träffar och menar att man med digitala träffar kan uppfylla syftet på ett tillfredställande sätt. Med bakgrund i den snabba digitala omställning som skett inom statsförvaltningen i samband med pandemin står det tydligt att myndigheterna har en digital mognad för att även fortsättningsvis hantera såväl utbildningar som arbetsmöten med bibehållen verksamhet framöver. Vinnovas erfarenhet är också att interaktiva utbildningar med målgruppsanpassade moduler som kan anpassas till den egna verksamheten är mycket framgångsrika. Webbutbildningar är även lättare att justera och uppdatera efter verksamhetens behov, vilket är en viktig aspekt i förmågan att omsätta utbildningarnas innehåll i praktiken.

Vinnova ser också att en digital och interaktiv utbildning skulle ge samtliga deltagare lika möjligheter och villkor att delta på utbildningen, oavsett var de befinner sig. Det skapar således också lika möjligheter för medarbetare med

distansavtal eller utlandsstationerad personal att delta. Förslaget om de fysiska träffarna innefattar en regional indelning, dock ser Vinnova ändå att fler medarbetare kan få långa resvägar till och från de lokaler där de fysiska träffarna ska äga rum. Inte minst med tanke på medarbetare med distansavtal eller utlandsstationerade medarbetare. Redan nu kan vi se tydliga trender i samhället som visar på förändrade arbetsätt och förväntningar på att utföra arbete och möten hemifrån eller på distans. En digital lösning är således även anpassad i linje med den samhällsutveckling som sker och positiv ur kostnadshänseende och miljösynpunkt då det inte föranleder resande eller kostnader för logi, möteslokaler och andra kringkostnader som fysiska möten medför.

9.3.2 Tillitsdelegationens bedömningar

Tillitsdelegationen föreslår i betänkandet att gruppdiskussioner bör genomföras med personer som arbetar vid olika myndigheter för att främja utbildningens syfte att skapa en gemensam kunskapsgrund och identitet för de som arbetar inom statsförvaltningen. Samtidigt förs argument för att verksamhetsanpassade gruppdiskussioner på den egna myndigheten medför nackdelar då det inte främjar erfarenhetsutbyte från olika delar av staten och bidrar till nätverkande mellan olika myndigheter. Utifrån detta föreslås en regional modell som innebär att gruppdiskussionerna genomförs över myndighetsgränserna i olika geografiska områden baserat på var myndigheternas arbetsställen finns. Vinnova föreslår här att de regionala gruppdiskussionerna ersätts av en interaktiv digital utbildning som är anpassningsbar. Vidare att uppdelningen baseras på målgrupp istället för regionstillhörighet. Vinnova vill förslå att gruppdiskussionerna istället genomförs internt på myndigheten av myndighetens utsedda handledare, vilket är mer kostnadseffektivt och av erfarenhet är mycket framgångsrikt för att omsätta utbildningens innehåll praktiskt i verksamheten och på så sätt skapa eftersträvad nytta. Ett alternativ är att diskussionerna av samma skäl som ovan förs mellan myndigheter inom liknande verksamhetsområden.

Vinnova efterfrågar i förslaget om gränsöverskridande gruppdiskussioner också resonemang och analys av informationssäkerhetsaspekter kopplat till den information som kan komma att delas i de gruppdiskussioner som föreslås över myndighetsgränserna.

Enligt förslaget ska gruppdiskussionerna ledas regionalt av handledare som utses efter förslag från myndigheterna. De som handleder gruppdiskussionerna ska ha gedigen statlig erfarenhet och kunskap samt genomgått en handledarutbildning och utför uppdraget på deltid. Här efterfrågar Vinnova en kostnadsberäkning för resursbortfallet i verksamheten som deltidsuppdraget föranleder samt kostnadsberäkning för att ersätta dessa medarbetare i verksamheten under den tid de utför deltidsuppdraget.

Avsnitt 11. ”Organisering och ansvar för utbildningen”

11.2.2 Ett universitet ska tillhandahålla utbildningen

Tillitsdelegationen föreslår i betänkandet att ett universitet ska ansvara för utbildningen då universitet har den pedagogiska kompetensen i sitt grunduppdrag och är vana att utveckla och administrera utbildning i både digital och fysisk form för stora målgrupper. Vinnova ser positivt på att lämplig instans ansvarar för utbildningen, men ser nödvändigtvis inte att det behöver vara ett universitet. Med utgångspunkt i Vinnovas förslag ovan om att uppdrag ges till lämplig förvaltningsmyndighet som alternativ till reglering genom särskild lag, ser Vinnova att Statskontoret eller Arbetsgivarverket skulle kunna vara lämpliga instanser för ändamålet att utfärda riktlinjer eller rekommendationer om utbildning i statsförvaltningen. Sådana riktlinjer kan avse utbildningens omfattning, innehåll, särskilt framtaget utbildningsmaterial, användning av anpassningsbart utbildningsmaterial, handledarutbildning med mera. I övrigt har Vinnova inga synpunkter avseende vilken instans som är bäst lämpad att tilldelas uppdraget och överlåter den bedömningen till regeringen.

Ett universitet föreslås i betänkandet även att utse och utbilda handledare som ska anordna och leda de fysiska mötena som ingår i grundutbildningen. I avsnitt 12.1.2 framgår det att det föreslagna upplägget innebär omfattande kostnader. Vinnova befarar att nyttan i relation till nedlagd tid och kostnad inte är motiverad. Vinnova ser att ett mer kostnadseffektivt och mindre administrativt förslag vore att utsedd instans istället tillhandahåller en e-utbildning eller distansutbildning för ändamålet där respektive myndigheterna ansvarar för att utse deltagare till handledarutbildning.

11.2.4 Ansvarsfördelningen mellan universitet, Statskontoret och rådet

Tillitsdelegationen föreslår att ett utsett universitet ska tilldelas beslutsmandat att medge om undantag från skyldigheten att delta i grundutbildningen är motiverat med hänsyn till den enskildes arbetsuppgifter eller personliga förhållanden. Tillitsdelegationen återger att exempel på detta kan vara säkerhetsskäl, medarbetare som är långtidssjuka eller om en medarbetare har en överhängande hotbild mot sig. Vinnova saknar perspektiv och resonemang kring hur överföring av denna typ av uppgifter ska genomföras med beaktade av säkerhets- och integritetsfrågor. Föreslagen hantering medför ökad risk att känsliga uppgifter röjs eller medför en omfattande och kostsam administration. Något som kan undvikas om respektive arbetsgivare tilldelas mandat att avgöra vilka medarbetare som inte kan eller ska genomföra utbildningen i linje med Vinnovas förslag under avsnitt 7.4.1. Vinnova ser att färre medarbetare kommer att begära eller få dispens om utbildningen sker i digital form.

I detta ärende har generaldirektör Darja Isaksson beslutat. HR-chef Annie Lundberg och HR-partner Jenny Berglöw har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjurist Anna Oback och direktör Göran Marklund deltagit.

Darja Isaksson