

Ert datum:
2021-01-15

Datum:
2021-04-15

Er ref:
Fi2020/02978

Diarienummer:
UHM-2021-0013

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning
Enheten för statlig arbetsgivarpolitik
Daniel Dahlgren

En gemensam utbildning inom statsförvaltningen

SOU 2020:40

Upphandlingsmyndigheten har anmodats yttra sig över rubricerad remiss och får anföra följande.

Inledande synpunkter

Upphandlingsmyndighetens uppdrag är att verka för rättssäkra, effektiva och hållbara upphandlingar till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Upphandlingsmyndigheten ger även vägledning i statsstödsfrågor till kommuner och regioner. De remitterade förslagen om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen berör inte direkt myndighetens uppdrag. Förslagen lär dock – om de genomförs – påverka själva verksamheten i alla dess delar. Upphandlingsmyndigheten lämnar därför i huvudsak synpunkter på ett mer verksamhetsövergripande plan, i egenskap av statlig myndighet.

Upphandlingsmyndigheten vill inledningsvis framhålla att det är nödvändigt att statliga myndigheter säkerställer att det finns god kunskap om den statliga värdegrunden och om de regelverk som omgärdar statsförvaltningen. Enligt Upphandlingsmyndighetens mening finns det ett stort behov av en introduktionsutbildning kring vad det innebär att vara statsanställd, och gärna en gemensam sådan. Det kan inte nog understrykas hur viktigt det är att alla inom staten känner till hur det demokratiska systemet är uppbyggt, vad en myndighet får göra och inte göra och varför vissa beslut måste fattas i viss ordning. Det kan i sin tur öka medborgarnas förtroende för staten och dess olika verksamheter.

Ert datum:
2021-01-15

Datum:
2021-04-15

Er ref:
Fi2020/02978

Diarienummer:
UHM-2021-0013

Det finns dock ett antal invändningar som kan framföras kring Tillitsdelegationens uppdrag, analyser och slutsatser och som sammantaget gör att Upphandlingsmyndigheten ser sig nödgad att avstyrka föreliggande förslag. Upphandlingsmyndigheten förordar i stället att mindre ingripande alternativ övervägs. Upphandlingsmyndigheten utvecklar nedan de huvudsakliga invändningarna.

Tillitsdelegationens uppdrag

Tillitsdelegationen har i betänkandet lämnat förslag på att införa en lag om gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Tanken är att en grundutbildning ska bli obligatorisk för alla anställda vid statliga förvaltningsmyndigheter, domstolar samt de myndigheter som lyder under riksdagen, med undantag för några få och i den föreslagna lagen uppräknade yrkeskategorier. I stort sett alla statligt anställda ska få en utbildning i rollen som statsanställd för att öka likvärdigheten, kvaliteten och förtroendet inom och för statsförvaltningen.

Det är alltså en stor förändring för den svenska statsapparaten som föreslås. Tillitsdelegationen förefaller ha haft kontakt med ett stort antal myndigheter under arbetets gång. Enligt vad som framgår av betänkandet kring de inkomna svaren och inhämtade synpunkterna finns det ett behov av en gemensam introduktionsutbildning för nyanställda, detta för att alla inom staten ska få samma grundläggande introduktion. Det ska också ha framförts att en gemensam introduktion skapar förutsättningar för att kvalitetssäkra utbildningens innehåll och att det därtill är mer effektivt om staten samordnar utbildningen.

Som antytts ovan instämmer Upphandlingsmyndigheten i de synpunkter och önskemål som lämnats av de myndigheter som Tillitsdelegationen samrått med. Av betänkandet framgår dock inte om Tillitsdelegationen även har inhämtat synpunkter kring det regelverk som nu föreslås. Huvudfokus vid informationsinhämtningen synes ha varit att kartlägga myndigheters befintliga introduktionsutbildningar, i enlighet med de direktiv som lämnats, samt att diskutera formerna för en framtida gemensam utbildning. Någon förklaring till varför synpunkter samtidigt inte har inhämtats kring ett tänkt regelverk och upplägg finns alltså dessvärre inte.

Tillitsdelegationens övergripande förslag

Tillitsdelegationen skapades 2016 med syftet att inom befintliga regelverk vidareutveckla en tillitsfull styrning av statlig och kommunal verksamhet. Uppdraget utvidgades sedermera till att ge stöd till statliga myndigheter som ville utveckla verksamheter med målet att uppnå en mer tillitsbaserad styrning och en mer samordnad offentlig verksamhet. Redan mot den bakgrunden framstår det som besynnerligt att Tillitsdelegationen nu föreslår något så ingripande som en lag med tillhörande förordningar med obligatoriska utbildningsmoment som kommer att avsevärt påverka samtliga berörda myndigheters verksamheter och alla dess anställda. Enligt Upphandlingsmyndighetens mening kan det därutöver ifrågasättas om förslaget

Ert datum:
2021-01-15

Datum:
2021-04-15

Er ref:
Fi2020/02978

Diarienummer:
UHM-2021-0013

är i linje med de direktiv som lämnats om förslag på en introduktionsutbildning, när det här aktuella förslaget i stället är att utbildningen ska vara obligatorisk för alla.

Som förslaget ser ut ska samtliga anställda, inklusive chefer, genomgå utbildningen. Det tas ingen hänsyn till den enskildes utbildning, tidigare erfarenheter eller befattning. Utbildningens innehåll ska vara samma för alla, det finns ingen målgruppsanpassning eller flexibilitet. Den föreslagna utbildningen är alltså allt annat än tillitsstyrd. Även dessa omständigheter gör att det kan ifrågasättas om föreliggande förslag ligger i linje med de direktiv som lämnats.

Tanken är att utbildningen åtminstone delvis ska innefatta fysisk närvaro för deltagarna. Härvid förefaller det inte ha beaktats att det under senare år, men särskilt under pandemiåret 2020, har gjorts stora framsteg vad gäller digitalisering på alla myndigheter. Den föreslagna fysiska och obligatoriska närvaron framstår i det ljuset som olämplig. I betänkandet anføres att utbildningarna ska förläggas så att de flesta kan resa till utbildningen genom kollektiva färdmedel. I den delen verkar det inte ha beaktats de stora avstånd det kan vara fråga om i vissa delar av landet, inklusive brist på realistiska kollektiva färdmedel, och att vissa anställda på grund av funktionshinder eller av andra anledningar kan sakna möjlighet att resa kollektivt. De miljömässiga konsekvenser som en dylik reform kommer att innebära bara med tanke på resandet medför att det kan ifrågasättas om synsättet att staten ska gå före i den nödvändiga klimatomställningen verkligen fullt ut har beaktats. Denna målkonflikt belyses inte alls i betänkandet.

Av Tillitsdelegationens direktiv framgår att förslagen inte får medföra ökade kostnader för staten. De kostnadsuppskattningar som görs i betänkandet är dock svåra att bedöma. Sannolikt kommer lönekostnaderna att bli betydligt högre, detta eftersom de är beräknade på dagens löneläge. Även kostnader för resande med anledning av de föreslagna fysiska momenten kommer att bli kännbara, särskilt för mindre myndigheter. Sannolikt kommer alltså förslagen att medföra ökade kostnader för staten, vilket i så fall inte ligger i linje med de direktiv som lämnats.

Mindre ingripande alternativ bör övervägas

Tillitsutredningen föreslår huvudsakligen en helt ny lag om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen samt två tillhörande nya förordningar. Vidare föreslås en ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) samt i förordningen med instruktion för Statskontoret; den myndighet som ska samordna utbildningen och som ska inrätta ett råd som närmare bestämmer utbildningens innehåll.

Tillitsutredningen motiverar behovet av en ny lag bland annat med att det är fråga om att införa en för den enskilde betungande offentlighetsrättslig föreskrift som enligt regeringsformen kräver lagstöd. Det påpekas dock att rättsläget kring vad som ska betraktas som en offentlighetsrättslig betungande uppgift, särskilt i utbildningssammanhang, är oklart. I betänkandet framhålls att en skyldighet att delta i utbildningar normalt sett kan anses följa av de skyldigheter som följer av

Ert datum:
2021-01-15

Datum:
2021-04-15

Er ref:
Fi2020/02978

Diarienummer:
UHM-2021-0013

anställningsförhållandet. Enligt betänkandet är det dock ”svårt att hävda att anställda vid statliga förvaltningsmyndigheter haft att räkna med att denna utbildning ska införas” och att skyldigheten att genomgå den inte kan sägas höra till de skyldigheter som det i dag följer av att vara statligt anställd.

Upphandlingsmyndigheten ifrågasätter detta resonemang och hade önskat att det hade utvecklats ytterligare. Enligt Upphandlingsmyndigheten är det tvärtom svårt att förstå varför de statsanställda *inte* skulle ha att räkna med att det med anställningen följer en skyldighet att genomgå en utbildning kring vad anställningen innebär och medför. En statlig anställning medför typiskt sett en anställningstrygghet men även skyldigheter, inklusive ibland straffansvar, och att utgå från att en statligt anställd inte kan räkna med att utbildas kring detta framstår som en märklig utgångspunkt.

I betänkandet nämns några exempel på styrning som medför skyldigheter för myndigheters personal, men som inte behöver meddelas genom lag. Beslut om omlokalisering av myndigheter till annan ort är ett sådant exempel. Upphandlingsmyndigheten instämmer i att omlokalisering kan vara en mycket långtgående konsekvens för de som åläggs att tjänstgöra på annan ort än hemorten. Ändå behöver sådana beslut alltså inte meddelas genom lag. Ett annat exempel på ingripande beslut som inte behöver meddelas genom lag är ändringar i myndigheters instruktioner som ändrar verksamheten på ett omfattande sätt. Även detta borde vara ett ingripande beslut för en enskild anställd. Det sista exemplet är nämndemannautbildningen inom domstolarna. Rektorsutbildningen är det enda exempel som nämns som ansetts kräva lagstöd.

Av betänkandet framgår således att även relativt stora förändringar för myndigheters verksamheter, och för dess anställda, inte behöver meddelas genom lag. I det här sammanhanget diskuteras dessutom inte att ordinarie domare föreslås undantas från utbildningsskyldigheten och att Domstolsakademin, till synes utan att det krävs stöd i lag, ska tillse att denna yrkeskategori får motsvarande utbildning.

Ett mindre ingripande alternativ hade annars kunnat vara att ifrågavarande utbildning införs genom att ändra i myndigheters instruktioner, och att det alltså får vara varje myndighets skyldighet att se till att dess anställda genomgår utbildningen oavsett dess utformning. Det alternativet diskuteras dock inte i betänkandet. En interaktiv utbildning, eventuellt delvis lärarledd genom att läraren reser till arbetsplatsen och inte tvärtom, och som resulterar i en certifiering hade kunnat vara ett bra alternativ. Dessutom hade man vid ett sådant upplägg kunnat anpassa utbildningen, till exempel genom att ha en särskilt och fördjupad utbildning för chefer. Det finns sannolikt även andra alternativ som hade kunnat vara tänkbara. Upphandlingsmyndigheten efterlyser alltså en mer nyanserad analys av de möjligheter som står till buds.

Framför allt saknar Upphandlingsmyndigheten en diskussion och analys av mindre ingripande åtgärder än de i betänkandet föreslagna. Som en huvudanledning till varför lagstiftning är att föredra framhålls att en reform utan lag snabbt kan tas bort av samma eller en ny regering och inte är en hållbar lösning över tid. Upphandlings-

Ert datum:
2021-01-15

Datum:
2021-04-15

Er ref:
Fi2020/02978

Diarienummer:
UHM-2021-0013

myndigheten ställer sig frågande kring det resonemanget, eftersom i princip samma resonemang kan appliceras på lagar stiftade av riksdagen. Ett annat argument som framförs är att reformen är tänkt att även omfatta de fyra myndigheter som lyder under riksdagen, och vars verksamhet enligt grundlagen måste styras genom lag. Att fyra myndigheter under riksdagen ska få styra formerna för regleringen av en så pass ingripande reform för väldigt många myndigheter framstår dock inte som ett bärande argument. Det hade i så fall varit betydligt enklare att reglera utbildningen av riksdagens anställda i särskild ordning.

I betänkandets avsnitt 7.3 listas några alternativ till en författningsreglerad utbildning. Som sådana alternativ nämns att främjandeuppdrag kan ges till Statskontoret eller, som Tillitsutredningen föreslagit tidigare, till Arbetsgivarverket. Som andra alternativ nämns att möjligheten att justera det förvaltningspolitiska målet samt att genomföra utbildningsinsatser via universitet och högskola. Någon diskussion kring dessa och andra möjliga alternativ, där fördelar och nackdelar vägs mot varandra, förs dock egentligen inte i betänkandet. Tvärtom synes ansatsen vara att lagstiftning och en utbildning för alla vara den enda framkomliga vägen. Upphandlingsmyndigheten beklagar bristen på en nyanserad diskussion kring mindre ingripande möjligheter. Enligt myndighetens mening är i normalfallet ett mindre ingripande alternativ, om så är möjligt, att föredra. Lagstiftning bör reserveras till situationer där det är nödvändigt. Ett mindre ingripande alternativ hade dessutom kunnat ge ökad flexibilitet och anpassning till den enskilda myndighetens behov och uppdrag.

Enligt förslaget ska alltså utbildningen vara obligatorisk för alla, med undantag kan bland annat göras för enskilda om det finns "särskilda skäl". Enligt föreliggande förslag är det dock inte upp till varje myndighetschef att avgöra om sådana skäl föreligger eller inte. Upphandlingsmyndigheten efterlyser en diskussion kring vad detta innebär för den arbetsgivarpolitiska delegation som varje myndighetschef har fått.

Utbildningen bör innefatta områdena korruption och upphandling

I betänkandet berörs den föreslagna utbildningens syfte och innehåll i övergripande termer, vilket ligger i linje med de direktiv som lämnats. För det fall reformen kommer att genomföras vill Upphandlingsmyndigheten framhålla vikten av att en utbildning riktad till statsanställda även innefattar områdena korruption och, i vart fall övergripande, offentlig upphandling. Båda dessa områden är centrala för legitimiteten och förståelsen av statens roll och den anställdes ansvar och bör därför – oavsett utbildningsform - inkluderas i en gemensam utbildning för statsförvaltningen.

Ert datum:
2021-01-15

Datum:
2021-04-15

Er ref:
Fi2020/02978

Diarienummer:
UHM-2021-0013

Inger Ek har beslutat i detta ärende. Jurist Lena Forsmark har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjurist Anders Asplund deltagit.



Inger Ek



Lena Forsmark