

Arbetsgivarverkets yttrande avseende Ds 2021:18 Omställningsstudiestöd – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden

Arbetsgivarverket har anmodats att lämna synpunkter på förslagen i Ds 2021:18. Arbetsgivarverket besvarar remissen utifrån ett statligt arbetsgivarperspektiv.

Arbetsgivarverkets bedömning av helheten som föreslås i Ds 2021:16, Ds 2021:17 och Ds 2021:18

Arbetsgivarverket ifrågasätter den lagstiftningsprocess som ligger till grund för de aktuella lagförslagen. Arbetsgivarverket finner det anmärkningsvärt att ny lagstiftning enbart bygger på privat sektors förutsättningar och att andra sektorer bara förmodas följa efter och anpassa sina avtal. Det är med andra ord problematiskt att arbetsmarknadens samtliga parter inte getts samma möjligheter att delta i processen.

Arbetsgivarverket noterar att denna lagstiftningsmetod, att utgå från innehållet i kollektivavtal på privat sektor, nu tillämpats mer än en gång på kort tid. Arbetsgivarverket anser att detta är en riskabel utveckling. Genom att låta privat sektor, utifrån redan slutna avtal, styra lagstiftningen så att den passar just denna sektors förutsättningar, försvåras och kanske till och med omöjliggörs branschanpassningar i andra sektorer. Metoden leder till att styrkeförhållandet mellan parterna på övriga sektorer förskjuts, utan att de själva varit en del av denna utveckling. Detta kan i sin tur innebära att behovet av särslagstiftning kan öka.

Mot bakgrund av ovan är Arbetsgivarverkets uppfattning, att om avsteg överhuvudtaget sker från den svenska modellens grundprinciper, med

branschpassningar utifrån ”sektorsneutral” lagstiftning, då måste samtliga arbetsmarknadens parter ges möjlighet att delta i processen.

Arbetsgivarverket anser också att det är svårt att överblicka hur helheten som föreslås i de tre utredningarna sammantaget kommer att se ut. Det gör det svårt att värdera konsekvenserna av förslagen och, inte minst, att bedöma hur troligt det är att förändringarna de facto kommer att bidra till en mer effektivt fungerande arbetsmarknad ur ett statligt arbetsgivarperspektiv.

Sammantagen bedömning av förslaget om ett nytt omställningsstudiestöd

Arbetslivet idag ställer nya och delvis högre krav på kompetensutveckling och kontinuerligt lärande än vad som tidigare gjorts. Samtidigt finns begränsade förutsättningarna för yrkesverksamma att vidareutbilda sig utan att det påverkar arbetstagarens ekonomiska trygghet. Förslaget om ett nytt omställningsstudiestöd tar sikte på yrkesverksammas kompetensutveckling. Genom att förbättra de ekonomiska villkoren ska vidareutbildning för arbetstagare som är etablerade på arbetsmarknaden främjas.

Arbetsgivarverket har i ett flertal tidigare remissvar, exempelvis *Arbetsgivarverkets synpunkter avseende remiss Bättre studiestöd för äldre* framfört att studiemedelssystemet och utbildningsutbudet behöver anpassas och bli mer flexibelt för att möta förändrade kraven på arbetsmarknaden. Omställningsstudiestödet har potential att bli ett steg i rätt riktning och Arbetsgivarverket ställer sig därför sammantaget positivt till att det införs. Om omställningsstudiestödet får avsedd effekt kan det på sikt bidra till en generell kompetensnivåhöjning som vore positiv för balansen mellan utbud och efterfrågan på kompetens på arbetsmarknaden idag.

Omställningsstudiestödet fokuserar på den som har aktuell och varaktigt etablering på arbetsmarknaden. Arbetsgivarverket vill framhålla att det även behövs fler åtgärder som riktar sig till individer som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden eller som har blivit arbetslösa.

Utredningen föreslår att omställningsstudiestödet ska följas upp och utvärderas av CSN respektive IFAU. Arbetsgivarverket tillstyrker detta förslag. Stödet är en ny reform och det är viktigt att utvärdera effektiviteten, ändamålsenligheten och eventuella konsekvenser för andra system. Därutöver är även likvärdigheten i bedömningarna relevant att följa upp. Utredningen föreslår att parterna som står bakom principöverenskommelsen ska vara delaktiga i utvärdering och uppföljning. Givet att reformen ska

gälla för *hela* arbetsmarknaden anser Arbetsgivarverket emellertid att samtliga arbetsmarknadens parter i så fall bör inkluderas.

Nedan följer synpunkter på de förslag i ds 2021:18 som Arbetsgivarverket bedömer har direkt eller indirekt påverkan på statliga arbetsgivares förutsättningar.

Arbetsstagare som ska studera med omställningsstudiestöd behöver ansöka om tjänstledighet hos sin arbetsgivare

Arbetsgivarverket vill uppmärksamma att omställningsstudiestödets införande kan komma att innebära svårigheter för arbetsgivare, däribland de statliga, att planera och styra sin personaltillgång och bemanning. Av utredningens konsekvensanalys framgår att anställda arbetstagare som vill studera med omställningsstudiestöd behöver ansöka om tjänstledighet hos sin arbetsgivare. Lagstödet för ledigheten ska vara lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till tjänstledighet vid utbildning. Denna lag ger arbetstagare långtgående rätt till tjänstledighet. Arbetsgivaren kan skjuta på sökt tjänstledighet men inte neka ledighet. Givet att omställningsstudiestödet föreslås vara så pass mycket mer generöst än det reguljära studiemedlet kan det bli fler statsanställda som ser tjänstledighet för studier som en attraktiv och realistisk möjlighet än idag. En ökad omfattning av tjänstledighet skulle medföra stora utmaningar för de statliga verksamheternas personalförsörjning, särskilt i fall då arbetstagare begär tjänstledighet för studier på deltid i verksamheter där samhällsviktiga funktioner äventyras om en arbetstagare vid varje tidpunkt inte ersätts med en vikarie.

Enligt 3 § (1974:981) tillkommer rätt till tjänstledighet för studier arbetstagare som varit anställd hos arbetsgivaren de senaste sex månaderna, eller sammanlagt minst tolv månader under de senaste två åren. Det innebär att en nyanställd medarbetare har rätt till tjänstledighet för studier efter sex månaders anställningstid. Då det nya studiestödet kvalificerar på hela arbetsmarknaden kan en arbetstagare därför söka ledigt trots att man precis anställts för den kompetens man har. För grupper med begränsad anställningstid, t.ex. vissa förordningsreglerade anställningar, utgör den korta kvalificeringstiden en andelsmässigt stor del av anställningens tid. Detta betyder att i verksamheter där dessa anställningstyper är vanliga kan därför konsekvenserna av den korta kvalificeringstiden bli särskilt påtagliga. Detta gäller exempelvis doktorand- notarie- och aspirantanställningar. Eftersom dessa anställningsformer redan är utbildningsanställningar anser Arbetsgivarverket att det finns skäl att överväga att undanta dem från

omställningsstudiestöd och ifrågasätter om dessa ska kunna kvalificera för framtida omställningsstudiestöd.

Utbildningen ska stärka den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden, med beaktande av arbetsmarknadens behov

Utredningen föreslår att endast utbildningar som kan antas stärka den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden, med beaktande av arbetsmarknadens behov, ska berättiga till omställningsstudiestödet. Det är en rimlig avgränsning. Omställningsstudiestödet är en kostsam reform och det är därför viktigt att avkastning kommer samhället till del. Av denna anledning är det positivt att reformen föreslås bestå av en stöd- och en lånedel, eftersom det betonar arbetstagarens investering och ansvar för sin vidareutbildning. Samtidigt kan Arbetsgivarverket se att flera delar i kravet på att utbildningen ska stärka den studerandes ställning på arbetsmarknaden som kan bli problematiska att omsätta i praktiken.

Förslaget innebär att det i första hand ska vara berörd omställningsorganisation (existerande eller den nya omställningsorganisation som föreslås i Ds 2021: 17) som ska bedöma huruvida en utbildning kan antas stärka en individs framtida ställning på arbetsmarknaden eller ej. Utifrån de underlag som omställningsorganisationen tar fram ska Centrala studiestödsnämnden, CSN, fatta beslut om eventuell rätt till stöd. Enligt utredningen är det sannolikt att CSN i de flesta fall beslutar i enlighet med omställningsorganisationernas underlag. I praktiken kommer det alltså att vara omställningsorganisationernas bedömningar som styr besluten. Arbetsgivarverket har ingen invändning mot att det är just omställningsorganisationerna som föreslås ansvara för bedömningen av den sökandes ställning på arbetsmarknaden. Samtidigt bör det framhållas att det finns en risk för rättsosäkerhet och bristande likvärdighet i bedömningarna, då dessa ska tas fram av flera olika aktörer, vars förutsättningar, utgångspunkter och bevekelsegrunder kan variera. Arbetsgivarverket vill understryka vikten av att det ställs tydliga och likartade krav på alla underlag som ska ligga till grund för beslut om omställningsstudiestöd.

Vidare föreslår utredningen att det finns vissa särskilda skäl som ska kunna motivera undantag från regeln om att utbildningen ska stärka arbetstagarens ställning på arbetsmarknaden. Vilka dessa skäl är behöver tydliggöras.

Utredningen föreslår att omställningsstudiestöd inte ska få lämnas för en utbildning som enbart syftar till att möta kompetensbehoven hos en specifik arbetsgivare. Med detta avses utbildning som den studerandes arbetsgivare

skäligen borde tillhandahålla för att den studerande ska klara av att utföra sina ordinarie arbetsuppgifter. Arbetsgivarverket tolkar förslaget som att omställningsorganisationerna ska bedöma huruvida en utbildning är en sådan som arbetsgivaren skäligen borde tillhandahålla. Arbetsgivarverket vill uppmärksamma att det troligtvis är omöjligt för en omställningsorganisation att göra denna gränsdragning då det normalt inte åligger arbetsgivaren någon särskild skyldighet att tillhandahålla kompetensutveckling mer än i begränsad omfattning. Arbetsgivarverket anser att bedömningen lämpligen borde göras i dialog med berörd arbetsgivare.

Förslag 8.5: Fördelning av medel till studerande med arbetslivserfarenhet från privat respektive offentlig sektor

Utredningen föreslår att omställningsstudiestödet ska delas upp i en pott för offentlig respektive privat sektor. Syftet är att säkerställa att förvärvsarbetande i båda sektorerna ges samma möjlighet att ta del av omställningsstudiestöd. Arbetsgivarverket anser att sektorstillhörighet inte borde väga tyngre än den arbetsmarknadspolitiska bedömningen. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det problematiskt att offentliga medel fördelas utifrån förutbestämda potter utan hänsyn till hur behoven ser ut på arbetsmarknaden. Arbetsgivarverket anser också att det är en viktig princip att offentligt finansierade arbetsmarknadsåtgärder inte skapar skillnader eller hinder mellan arbetstagare som finns i olika sektorer. Tvärtom bör de utformas för att främja rörlighet och anställningsbarhet även mellan sektorer.

Förslaget kan föra med sig att två arbetstagare med samma kunskapsmässiga förutsättningar, yrkesroll och ställning på arbetsmarknaden skulle kunna få olika beslut ifråga om omställningsstudiestödet, endast baserat på vilken sektor de arbetar inom.¹ Det finns en risk att detta upplevs orättvist och slumpartat för den enskilde, vilket i sin tur kan påverka förtroendet för de offentliga systemen.

Villkor för att kvalificera sig för omställningsstudiestöd

Arbetsgivarverket är positivt till att utredningen föreslår olika typer av kvalificeringsvillkor för att avgränsa målgruppen för omställningsstudiestödet. Givet att syftet är att underlätta för

¹ Följande exempel illustrerar problematiken: Två vårdbiträden har samma behov av att vidareutbilda sig till undersköterskor. Den ena är anställd i kommunen och den andra, som bor i samma kommun, är anställd i ett privat vårdföretag. Dessa arbetstagare kommer att "tillhöra olika potter". Det kan medföra att en erhåller stöd och den andra inte gör det med hänvisning till att pengarna är slut för den enes sektor.

yrikesverksamma att finansiera vidareutbildning är villkoren som föreslås rimliga. Etableringsvillkorets krav på en viss tids yrkeserfarenhet skickar en tydlig signal om att omställningsstudiestödet syftar är för vidareutbildning, inte grundläggande utbildning. Huruvida åtta år är rätt tidsgräns är omöjligt att bedöma i förväg, utan något som behöver utvärderas kontinuerligt. Arbetsgivarverket vill därutöver lyfta att kravet på att förvärvsarbete ska ha varit den sökandes huvudsyssla under kvalificeringstiden är särskilt viktigt.

Förslag rörande stödets utformning

Förslag 6.12: Tid med omställningsstudiestöd ska vara överhoppningsbar tid i arbetslöshetsförsäkringen

Arbetsgivarverket kan se att det finns en risk för att arbetstagare som behöver kompetensutveckla sig för att undvika arbetslöshet inte vågar ta steget till kompetensutveckling om det skulle innebära att rätten till arbetslöshetsersättning riskerar att gå förlorad. Arbetsgivarverket ställer sig positivt till att systemet utformas så att denna typ av oönskade effekter förebyggs.

Förslag 8.1 Omställningsstudiestödet ska lämnas i mån av tillgängliga medel (s. 267)

Arbetsgivarverket delar utredningens bedömning om att omställningsstudiestödet inte bör vara rättighetsbaserat utan ges med utgångspunkt i den aktuella arbetsmarknadssituationen och arbetstagarens behov. Ett rättighetsbaserat stöd riskerar att bli mycket kostsamt och mindre ändamålsenligt.

Vid eventuella framtida justeringar av pensionsåldern bör även åldersgränserna för omställningsstudiestödet ses över

Arbetsgivarverket tillstyrker detta.

Beslut i detta ärende fattas av generaldirektör Gunnar Holmgren. I den slutliga handläggningen deltog chefsjurist Hedda Mann, chef arbetsgivarutveckling Åsa Krook, kommunikationschef Lars Andrén, stabschef Ulrika Atterfors, biträdande förhandlingschef Matilda Nyström Arnek, förhandlare Tina Eriksson, rådgivare Ann-Charlotte Jensen och utredare Sofie Andersson, föredragande.

Enligt Arbetsgivarverkets beslut

Lars Andrén