

Utveckling och digitalisering
Anna Bünger
08-7000622
anna.bunger@kammarkollegiet.se

Arbetsmarknadsdepartementet
Utbildningsdepartementet

Kammarkollegiets yttrande över DS 2021:16 - Grundläggande omställnings- och kompetensstöd – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden

Kammarkollegiet ställer sig positivt till inrättandet av en ny offentlig omställningsorganisation med placering i Kammarkollegiet. Myndigheten tilldelades uppdraget att påbörja förberedelserna inför en etablering den 10 juni och arbetet med införandet pågår. I yttrandet delger vi Kammarkollegiets synpunkter på skrivelsen samt vissa utmaningar som genomförandet av uppdraget innebär.

Förväntan på kort handläggningstid, i kombination med många kontrollpunkter i ansökningshanteringen, ställer höga krav på välutformade tekniska stödsystem. Kammarkollegiet har grundläggande system, men behovet av systemutveckling och anpassning är stort för att de ska kunna användas i genomförandet av det nya uppdraget. Vi ser även behov av automatiseringslösningar och nya verktyg för statistik, vilket vi idag saknar. Dessutom behöver målgrupper, samarbeten och funktioner analyseras mer djupgående för att kunna ligga till grund för design av tjänster och handläggningsprocesser, vilket kommer att förlänga utvecklingsperioden. Kammarkollegiet bedömer därför att etableringen av digitala stödsystem, för genomförande av uppdraget, kommer att ta längre tid än vad som framgår av utredningen. Det är inte sannolikt att alla systemanpassningar kommer att vara på plats hösten 2022. Utveckling och förbättring av de digitala stödsystemen behöver fortsätta även efter etablering.

Som framgår av utredningen innebär uppdraget ett omfattande upphandlingsförfarande av tjänster. Att upphandla den här typen av kvalitativa tjänster är komplext och risken för överprövning är överhängande. Mycket tyder på att den upphandlingsform som Arbetsförmedlingen använder för att tillhandahålla motsvarande tjänster, lagen om valfrihetssystem (LOV), är den mest lämpliga formen. För att minska risken för en utdragen upphandlingsprocess förordar vi att Kammarkollegiet genom lagstiftning, i likhet med vad som gäller för Arbetsförmedlingen enligt lag (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen, får

Yttrande

Ert dnr A2021/01333

Arbetsmarknadsdepartementet
Utbildningsdepartementet

möjlighet att ha LOV som ett frivilligt alternativ vid upphandling av de externa tjänsterna för vägledning, rådgivning och särskilt stöd.

Den verksamhet som ska byggas upp och förvaltas är omfattande och har kvar att finna sina former. Kammarkollegiet behöver därför löpande anpassa organisationen, exempelvis utformningen av rådet, kansliet och nämnden, så att den förblir effektiv och ändamålsenlig över tid. Vi anser därför att myndigheten själv ska ha beslutanderätt över organisering och namngivning.

Skrivelsen innehåller ett antal osäkerheter i antagandena som rör kostnadsberäkningar och angiven budget för den nya offentliga omställningsorganisationen. Vi bedömer att budget för systemutveckling kan vara för lågt räknad. Det finns också risk för att antalet anställda behöver justeras beroende på såväl volymen av ansökningar för omställningsstöd som ersättningskrav från arbetsgivare. Det finns idag ingen reell möjlighet att bedöma omfattningen av antalet ansökningar som kommer att erhållas, eller hur omfattande hanteringen av ersättningar till arbetsgivare kommer att bli. Den nya offentliga omställningsorganisationen kommer därför att behöva anpassas till de verkliga förutsättningarna och efterfrågan från målgrupperna. Kammarkollegiet anser därför att det är nödvändigt att en ny bedömning av budget för verksamheten görs när verksamheten är etablerad.

Synpunkter på skrivelsen

Nedan redovisas Kammarkollegiets synpunkter kopplat till respektive kapitel i skrivelsen.

1.1 Förslag till lag om grundläggande omställnings- och kompetensstöd på arbetsmarknaden

14 §

Bestämmelsen i paragrafen hamnar i lagtexten utan något direkt sammanhang. Det bör tydligt regleras vilka krav som ställs på arbetsgivare som önskar ersättning från Kammarkollegiet samt när arbetsgivaren ska erhålla ersättning från Kammarkollegiet.

18 §

Det bör framgå av texten att Kammarkollegiet får fatta ett särskilt gallringsbeslut för gallring av personuppgifter i enlighet med uppställda krav.

3 Målgrupp och kvalifikationsvillkor för det nya stödet

Yttrande

Ert dnr A2021/01333

Arbetsmarknadsdepartementet
Utbildningsdepartementet

Vi har inga synpunkter på målgruppen för stödet till arbetstagare. Dock hade vi gärna sett en djupare målgruppsanalys samt analys av kvalifikationsvillkoren för det nya stödet. Det går inte att med utgångspunkt i utredningen utläsa hur stor efterfrågan på stöd kan förväntas bli. Den kan inte heller ligga till grund för utformning av tjänster som motsvarar målgruppernas behov. Det hade även varit värdefullt om utredningen hade fördjupat sig i vad som kan ses som företagsspecifik kompetensutveckling samt vad som krävs för att en anställd ska anses ha anknytning till svensk arbetsmarknad.

Eftersom målgruppen endast är schematiskt beskriven och tiden för införande av det nya stödet är kort är det av stor vikt att Kammarkollegiet får möjlighet att löpande utveckla och förbättra utformningen av stödet även efter ikraftträdandet. Vi föreslår att detta tydliggörs i uppdragsbeskrivningen och att resurser tilldelas för löpande utveckling och förbättring även efter ikraftträdandet.

3.6 Stödet ska ges i mån av tillgång på medel och prioritering ska kunna göras vid behov

Utredningen föreslår att stödet till arbetstagare ska beviljas i mån av tillgång till medel. Vår bedömning är att det kan skapa otydlighet och osäkerhet för målgruppen. Vi förordar att alla sökande som uppfyller kraven för stödet ska tilldelas medel så att det säkerställs att målgruppen anställda med en anställning som har löpt ut eller är på väg att löpa ut ska ha rätt till omställningsstöd.

4.3 Tillhandahållande av grundläggande tjänster

Det är positivt att utredningen föreslår att ingen närmare reglering av tjänsterna ska tillhandahållas. Det är viktigt att tjänsternas utformning kan utvecklas och förbättras löpande med utgångspunkt i målgruppernas behov. En reglering skulle minska möjligheterna till en sådan anpassning.

6.2.1 Den nya verksamheten ska benämnas Kansliet för omställnings- och kompetensstöd

Kammarkollegiet anser att det är viktigt att marknadsföra den offentliga omställningsorganisationen på ett sådant sätt att den blir lättillgänglig för målgrupperna. Exempelvis använder Kammarkollegiet benämningen Kansli för funktioner med ett helt annat innehåll än det som föreslås i utredningen.

Den verksamhet som ska byggas upp och förvaltas är omfattande och har kvar att finna sina former. Kammarkollegiet behöver därför löpande anpassa organisationen, exempelvis utformningen av rådet, kansliet och nämnden, så att den förblir effektiv och ändamålsenlig över tid. Vi anser därför att myndigheten själv ska ha

beslutanderätt över organisering och namngivning. Nuvarande föreslagna reglering bör därför utgå.

6.2.2 Ett rådgivande organ ska bistå kansliet i strategiska frågor

Kammarkollegiet anser i likhet med utredningen att det är viktigt att inhämta råd och stöd i strategiska överväganden från övriga aktörer som exempelvis andra omställningsorganisationer. Hur stödet bäst organiseras kan dock förändras över tid. Inledningsvis kan behovet se annorlunda ut än om ett antal år framöver. Därför anser vi att myndigheten bör få så stor beslutanderätt som möjligt över hur råd ska inhämtas från omgivande aktörer, nu och i framtiden.

6.3.1 Beslut om omställnings- och kompetensstöd

Då stödet ska ges till en bred grupp av sökande med olika villkor kan det bli en utmaning att hinna fatta beslut inom några dagar, såsom utredningen föreslår. Det försvåras av det stora antalet kriterier som anges för berättiganden. Kriterierna innebär en omfattande kontrollstruktur i handläggningen. Det kommer ställa krav på automatisering av processen om den nya offentliga omställningsorganisationen med det antal budgeterade handläggare som angivits ska kunna leverera beslut med den omfattning och den takt som bedömts.

6.3.3 En ny nämndmyndighet ska hantera överklaganden

Utredningen har framhållit behovet av att många och snabba beslut fattas avseende omställnings- och kompetensstöd och därför vill man att handläggningen och beslutsfattandet ska hanteras direkt av Kammarkollegiet i linjeverksamheten. När det gäller frågan om möjligheten att kunna överklaga dessa beslut vill utredningen att det ska inrättas en ny nämnd. Även här påtalas vikten av att prövningen av överklagandena sker relativt snabbt. I första hand sägs att en omprövning av besluten ska ske av beslutande myndighet, vilket är den naturliga gången och som också följer av förvaltningslagen. Om någon däremot överklagar ett beslut och beslutande myndighet ändrar beslutet, ska det nya beslutet ändå överlämnas till överinstansen, se 46 § förvaltningslagen. En nämndmyndighet finns inte på plats hos myndigheten utan kallas in vid vissa på förhand bestämda tidpunkter oftast högst någon gång per månad. Detta innebär att den föreslagna ordningen med en nämnd som ska hantera överklaganden kan innebära att processen från ansökan till ett laga kraftvunnet beslut kommer ta längre tid än vad som är önskvärt. Man kan även fundera på om det finns så stort behov av att besluten avseende omställnings- och kompetensstöd ska kunna överklagas då prövningarna av ansökningarna kommer gå ut på att bedöma om sökande uppfyller relativt konkreta kvalifikationskrav. I de allra flesta fall bör det således inte vara fråga om några svåra bedömningsfrågor.

Yttrande

Ert dnr A2021/01333

Arbetsmarknadsdepartementet
Utbildningsdepartementet

När det gäller ändringarna i förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet lämnas följande synpunkter:

Enligt förslaget ska rubriken före 12 § lyda "Särskilda organ" Detta motsätter sig kollegiet. Det rådgivande organ som ska inrättas bör ha en egen rubrik, så som det nya beslutsorganet "Delegationen för kommunal ekonomi i balans" har, se rubriken före 15 a § som träder i kraft 2021-11-01. Det blir även fel om man i en ny paragraf 14 redogör för "Rådet för omställnings- och kompetensstöd" när 12, 13 och 15 §§ handlar om Fonddelegationen. Man föreslår att det ska bli en ny paragraf 8 f, men det finns redan ett beslut om att den paragrafen ska ange att kollegiet ska utföra uppgifter som följer av förordningen (2021:820) om tillfälligt statsbidrag för kommunala åtgärder för en ekonomi i balans.

6.6.3 Behov av it-kapacitet

Det systemstöd som kommer att behövas för handläggning behöver vara anpassat och utvecklat för att ge en enkel och effektiv administration. Kammarkollegiet bedömer att det kommer att behövas tekniska integrationer, automatiseringar och system, vilka inte finns inom myndigheten idag. Kammarkollegiet har en grundfunktionalitet i befintliga digitala stödsystem och digitala tjänster, men utveckling och komplettering kommer behöva ske för det nya uppdraget. Bland annat kommer vi att behöva komplettera med ett system för statistikhantering. Medel för utveckling och förbättring före och efter ikraftträdandet är en förutsättning för ett effektivt, användarvänligt och säkert digitalt stöd till användare internt och externt. Beräkningar av hur omfattande behovet är kan dock inte göras förrän förslaget till systemlösningar har tagits fram.

6.7.3 Förvaltningskostnaderna

De ekonomiska beräkningarna får anses vara mycket osäkra då de bygger på antaganden om både efterfrågan på stöd och hur det i praktiken kommer organiseras och tillhandahållas. En djupare analys av antalet ärenden som kan inkomma till den offentliga omställningsorganisationen, har inte gjorts under utredningsarbetet. Bedömningen av resursbehovet, inklusive andra kostnader än lön, IT och overhead, behöver prövas i dialog med Kammarkollegiet under etableringsfasen.

6.4 Sekretess och behandling av personuppgifter

Sekretess

Utredningen ser inga särskilda hinder rörande sekretessfrågan utan hänvisar till 28 kapitlet 11 § OSL som tillräcklig reglering. Vi hade gärna sett en mer utförlig redogörelse för hur situationer då berörda myndigheter anser att uppgifter inte får lämnas till annan myndighet på grund av sekretess ska hanteras.



Yttrande

Ert dnr A2021/01333

Arbetsmarknadsdepartementet
Utbildningsdepartementet

Det hade även varit värdefullt om utredningen hade fördjupat sig i om/hur uppgifter ska få lämnas till/från omställningsorganisationerna.

Behandling av personuppgifter

Vi bedömer att handläggningen av ärenden inom de processer som Kammarkollegiet kommer att upprätta, inom ramen för den offentliga omställningsorganisationen samt funktionen för ersättning till arbetsgivare, kan innehålla såväl känsliga som skyddsvärda uppgifter i större omfattning och därmed kommer behöva göra konsekvensbedömningar. Vi bedömer att det kommer att krävas tydliga bestämmelser om behörighet att behandla personuppgifterna. Även information vid inhämtning av uppgifter om att vi vill ha viss känslig information kommer att vara viktig. Utredningen konstaterar att det är Kammarkollegiets ansvar att hantera personuppgifterna på korrekt sätt. Vi hade gärna sett en tydligare reglering inom detta område.

Kammarkollegiet kan inkomma till regeringen med ytterligare preciseringar av behov av reglering under etableringsarbetet.

7 Ersättning till arbetsgivare som finansierar grundläggande omställnings- och kompetensstöd

Kammarkollegiet anser att utredningen borde ha analyserat alternativa lösningar för att kompensera arbetsgivare för utgifter till registrerade omställningsorganisationer mer ingående. Det gäller framför allt en modell där omställningsorganisationerna får ett riktat statsbidrag istället för ersättning via arbetsgivarna, vilket skulle ge uppenbara fördelar som att upprätthålla likviditetsnivån i kollektivanslutna företag jämfört med de som inte har kollektivavtal, ge staten lägre administrationskostnader och lägre utbetalningsrisker samt möjligen också öka den finansiella förmågan i omställningsorganisationerna genom förutsägbara och säkra inbetalningar. Detta utreds endast summariskt med hänvisning till att det riskerar att utgöra ett statligt stöd enligt EU:s regler och därmed eventuellt skulle kräva en anmälan om förhandsgodkännande till kommissionen.

Vi konstaterar vidare att uppdraget till Skatteverket om att kunna dela information med oss är viktigt och att det är bra att utredningen öppnar för möjligheten till kollektiv ansökan och utbetalning till arbetsgivarna genom administrationsbolag som t ex Fora. Vi hade dock gärna sett att utredningen hade visat på hur många sådana bolag det finns och hur stor andel av företagen man bedömer vara anslutna till ett sådant bolag. Det hade underlättat kollegiets bedömning av hur omfattande ersättnings-/utbetalningsfunktionen behöver vara.

Yttrande

Ert dnr A2021/01333

Arbetsmarknadsdepartementet
Utbildningsdepartementet

9.2.4 Valfrihetssystem

I utredningen nämns användningen av valfrihetssystem för tillhandahållande av grundläggande omställningstjänster och för ersättning till arbetsgivare som finansierar grundläggande omställnings- och kompetensstöd. Det är dock otydligt hur omfattande utredningen menar att systemet skulle vara. Kollegiet tolkar det som att utredningen prövat ett system där det är omställningsorganisationerna som är leverantörer och inte de enskilda coachföretagen.

Kammarkollegiet menar att utredningen tydligare borde ha analyserat ett valfrihetssystem där den offentliga omställningsorganisationen (i förslaget Kammarkollegiet) ges möjlighet att ha LOV som frivilligt alternativ vid upphandlingen av de externa tjänsteleverantörerna. Att ha LOV som möjligt alternativ för denna del öppnar för möjligheten att tillgodose den enskilda arbetstagarens intresse av att välja utförare för dessa ibland känsliga tjänster, ett intresse som Kammarkollegiet anser bör väga tungt i relation till andra eventuella partsintressen.

Vi förordar att Kammarkollegiet genom lagstiftning, i likhet med vad som gäller för Arbetsförmedlingen enligt lag (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen, ges möjlighet att ha LOV som ett frivilligt alternativ vid upphandling av de externa tjänster för vägledning, rådgivning och särskilt stöd som ska tillhandahållas av den offentliga omställningsorganisationen.

I detta ärende har generaldirektör Gunnar Larsson beslutat. Avdelningschef Anna Bünger har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har avdelningschef Ulrika Johansson, avdelningschef Anna Clara Törnvall Wittgren, ekonomichef Martin Sundelius, chefsjurist Elisabeth Hammar, verksjurist Tomas Gustavsson, samt handläggare Per Callermo deltagit.

Gunnar Larsson

Anna Bünger