

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

## **Svar på remiss: En gemensam utbildning inom statsförvaltningen (SOU 2020:40)**

Fi2020/02978

### **Sammanfattning**

Försäkringskassan ser positivt på en gemensam utbildning inom statsförvaltningen och anser att det är rimligt att det allmänna gör förhållandevis omfattande satsningar på området. Förslaget ligger väl i linje med behoven av att långsiktigt stärka en gemensam förvaltningskultur och kan ses som en av flera åtgärder för att stärka intentionerna med tillitsreformen. Det är dock viktigt att satsningarna görs så att största effekter kan uppnås och att de anpassas utifrån de specifika förutsättningar som gäller för respektive myndighet.

Försäkringskassan anser att den höga ambitionsnivån som anges i syfte och mål kommer ställa mycket stora krav på prioritering av innehåll i grundutbildningen samt pedagogiska metoder för att uppnå en acceptabel effekt på i första hand identitetsskapandet i rollen som statsanställd.

Försäkringskassan anser att det är tveksamt om effekten av fysiska möten enligt förslaget kan motivera de kostnader och produktionsbortfall som träffarna skulle innebära. Istället anser Försäkringskassan att det bör utredas om och hur virtuella och digitala möten kan ge motsvarande effekt som fysiska möten för att skapa en gemensam statlig identitet mellan kollegor i olika myndigheter.

Försäkringskassan anser att det inte är självklart att samtliga befintliga anställda ska ingå i den obligatoriska målgruppen. Effekten som utbildningen kan förväntas ge anställda som arbetat länge i statsförvaltningen förefaller inte alltid stå i rimlig proportion till de kostnader ett genomförande av utbildningen innebär för Försäkringskassans drygt 14 000 anställda.

Angående själva genomförandet bedömer Försäkringskassan att utredningen underskattat de direkta och indirekta kostnaderna i form av produktionsbortfall, personalkostnader samt, om så förekommer, resekostnader. Försäkringskassan gör även bedömningen att utredningens förslag på gemensam utbildning inte går att integrera fullt ut i myndighetens nuvarande introduktionsutbildning utan kommer utgöra en addering av introduktionen och därmed öka kostnaderna för Försäkringskassan.

Försäkringskassan ser positivt på de möjligheter som finns med att utbildningen föreslås tydliggöra och stärka handlingsutrymmet. Utgångspunkten vad gäller innehållet i utbildningen behöver vara det som är mer generellt i att vara statsanställd och verka i en demokratisk rättsstat med respekt för mänskliga rättigheter. Det vill säga de grundläggande normer, rättsprinciper och regelverk som gäller för statsförvaltningen och anställdas förmåga att hantera den särskilda roll och ansvar som följer av ett uppdrag i den statliga förvaltningen.

Försäkringskassan anser att kontinuitet vad gäller fortbildning och lärande på deltagarnas egna arbetsplatser efter genomgången grundutbildning kommer vara avgörande för att säkerställa att nödvändiga förmågor utvecklas på ett sådant sätt att

agerandet i vardagen på sikt också kan återspeglas i ökat förtroende.

Slutbetänkandet från Tillitsdelegationen innehåller ett antal relevanta och väl utredda aspekter utifrån vilka Försäkringskassan valt att kommentera följande:

- Författningsförslag (kap 1)
- Tekniska förutsättningar och säkerhetsaspekter (kap 6)
- Begreppet gemensam och obligatorisk (kap 7)
- Utbildningens syfte och innehåll (kap 8)
- Grundutbildningens form och genomförande (kap 9)
- Organisering och ansvar (kap 11)
- Införande, finansiering samt konsekvensanalys (kap 12, 13)

### **Generella kommentarer**

Försäkringskassan ser positivt på en gemensam utbildning inom statsförvaltningen och anser att det är rimligt att det allmänna gör förhållandevis omfattande satsningar på området. Förslaget ligger väl i linje med behoven av att långsiktigt stärka en gemensam förvaltningskultur och kan ses som en av flera viktiga åtgärder för att stärka intentionerna med tillitsreformen. Som ett led i att utveckla en balans mellan behovet av kontroll av myndighetsutövandet i statstjänstemannarollen med förtroende för medarbetares kunskap, erfarenhet och förmåga kan inriktningen på föreslagen utbildning utgöra ett bidrag mot ökat identitetsskapande bland anställda inom statsförvaltningen.

### **Författningsförslag (kap 1)**

Det faktum att betänkandet föreslår såväl lag som förordning som stöd för införandet av en gemensam utbildning innebär en kraftfull styrning i syfte att både stödja införandet samt säkerställa långsiktigheten över tid och i olika parlamentariska situationer. Försäkringskassan är för en tydlig styrning, men tar inte ställning till om lagstiftning är det mest framgångsrika förslaget.

### **Tekniska förutsättningar och säkerhetsaspekter (kap 6)**

- Försäkringskassan ser en risk i att utredningen har underskattat utmaningen i att ha ett LMS (Learning Management System) där en myndighet ska hantera andra myndigheters personuppgifter.
- Som exempel finns en betydande risk att samtliga statliga medarbetare behöver registreras i det systemet. Då kommer en myndighet behandla personuppgifter rörande andra myndigheters anställda. Det innebär stora tekniska utmaningar för att det ska finnas rätt användaruppgifter i det gemensamma LMS:et. Det kan även finnas juridiska svårigheter med en sån behandling. Det finns även betydande risker i att hantera personuppgifter där det går att koppla ihop en person med exempelvis en ort i en molntjänst.
- Försäkringskassan ser också en risk att kunna använda en molntjänst för samtliga myndigheter när myndigheterna idag gör olika bedömningar vad gäller när en molntjänst kan användas samt vilka uppgifter som kan hanteras i en sådan.
- Angående informationshantering finns ett uttalat behov av ökad kunskap inom statliga verksamheter. Försäkringskassan anser därför att förslaget med en gemensam introduktionsutbildning för statsanställda som tar upp offentlighetsprincipen och därmed hanteringen av allmänna handlingar, sekretessmarkering och diarieföring, är en god idé (se avsnitt Offentlighet och sekretess, s. 247). Däremot återspeglas inte dessa kunskapsbehov i



utbildningens fyra föreslagna delmoment (presenterade i avsnitt 8.2.3 Rekommendation om fyra delmoment). Om den prioritering av innehåll Försäkringskassan anser nödvändig (se svar kap 8) visar att dessa delar behöver finnas med i grundutbildningen behöver det tydliggöras att statliga myndigheter genom en god informationshantering bidrar till att upprätthålla demokratisk insyn och rättsliga principer.

- Tillgänglighet både i utbildningen och i de tekniska förutsättningarna är viktig för att berörda verksamheter med sina anställda ska kunna medverka på lika villkor. Idag är förutsättningarna att genomföra virtuella möten olika mellan myndigheter vilket vi bedömer på sikt inte kommer vara hållbart.

### **Begreppet gemensam och obligatorisk (kap 7)**

- Försäkringskassan anser att utbildningen ska vara obligatorisk endast för nyanställda. I den gruppen bör även olika typer av uppdragstagare i förekommande fall inkluderas. Med det avses att exempelvis konsulter eller inhyrd personal som syftar till att vara verksamma inom Försäkringskassan under längre perioder.
- Vad gäller beslutande om undantag av vissa anställda enligt betänkandets förslag anser Försäkringskassan att det är respektive funktionell arbetsgivare som inom den arbetsgivarpolitiska delegeringen avgör dessa. Det är också arbetsgivaren som innehar den information som behövs för undantagets medgivande. Försäkringskassan ser en risk för enskilda individers och yrkesgruppers säkerhet om dessa skulle lämnas över till annan myndighet.
- Försäkringskassan anser däremot att det är tveksamt om samtliga befintliga anställda ska ingå den obligatoriska målgruppen. Effekten som utbildningen kan förväntas ge anställda som arbetat länge i statsförvaltningen förefaller inte alltid stå i rimlig proportion till de kostnader, i form av produktionsbortfall, lönekostnader, reskostnader etc, ett genomförande för Försäkringskassans drygt 14 000 anställda innebär.

### **Utbildningens syfte och innehåll (kap 8)**

- Försäkringskassan anser att ansatsen att skapa en gemensam identitet för statsanställda är god och nödvändig. Föreslagna mål, rubriker på moment som ska ingå i de fyra delmomenten i grundutbildningen är relevanta.
- Ambitionsnivån är hög samtidigt som mycket svår att förverkliga med endast 10 timmars utbildning varav 4 timmars självstudier. I och med att uppdragen i de verksamheter som omfattas av grundutbildningen kan se ytterst olika ut bör prioriteringen av det innehåll som är absolut nödvändig ske utifrån det som är gemensamt och identitetsskapande för statstjänstemän.
- Utgångspunkten bör vara det som mer generellt hör till med att vara statsanställd och att verka i en demokratisk rättsstat med respekt för mänskliga rättigheter. Hit hör de grundläggande normer, rättsprinciper och regelverk som gäller för statsförvaltningen och anställdas förmåga att hantera den särskilda roll som följer av en anställning i den statliga förvaltningen. Att utbildningen föreslås tydliggöra och stärka den statsanställdes handlingsutrymme ser Försäkringskassan positivt på. Vi bedömer också möjligheten att skapa en gemensam identitet för statstjänstemän kan öka genom detta förhållningssätt, i motsats till om fokus legat på de risker finns och på de fel som bör undvikas. Detta stöds också väl av den forskning kring tillit som Tillitsdelegationen refererar till i sitt betänkande.
- Försäkringskassan bedömer samtidigt möjligheterna att ta bort eller minska vissa delar eller moment i den egna introduktion av nyanställda som betänkandet utgår från kan göras som realistiska. Framför allt på grund av frekvensen av föreslagna utbildningstillfällen. Utifrån rekryterings- och introduktionsbehov under ett verksamhetsår behöver Försäkringskassan säkerställa att vissa delar som rör t



ex statstjänstmannarollen och den statliga värdegrunden inte kommer för sent efter att man påbörjat sin anställning. Försäkringskassan anser därför att den gemensamma grundutbildningen inte kan vara en fullt ut integrerad del av Försäkringskassans egen introduktion. De eventuella effektiviseringar som kan göras kommer därför vara ytterst små. Försäkringskassan bedömer att de totala kostnaderna för introduktion kommer att öka i och med en gemensam utbildning för statsanställda.

- Försäkringskassan ser positivt på att förstärka den gemensamma grundutbildningen med fortbildning som hanteras på respektive myndighet. Det är bra att grundutbildningen är styrande och att fortbildningen föreslås bedrivas utifrån varje myndighets förutsättningar och utifrån hur långt den anställde redan kommit i arbetet. Försäkringskassan ser också positivt på att få hjälp med teman till fortbildning men vill poängtera vikten av att inte behandla rollen som statstjänsteman ur ett begränsande och hindrande perspektiv.
- Försäkringskassan ser en risk för detta om teman endast ska utgå ifrån exempelvis JO-anmälningar, som betänkandet ger exempel på. Att utveckla förmågan att agera på ett handlingsutrymme stärks i första hand genom teman som behandlar vikten av statstjänstemannens handlande och vilka positiva effekter det kan leda till när förmåga och handlingsutrymme utvecklas och tydliggörs. Det är med det perspektivet förutsättningar för en stärkt gemensam statlig identitet kan skapas.

### Grundutbildningens form och genomförande (kap 9)

- Att möta kollegor i andra statliga verksamheter kan vara en viktig faktor som rätt disponerad kan ge viss effekt. Samtidigt finns väsentliga utmaningar att lösa. Förutom arbetet med att skapa effektiva regionala områden för att praktiskt kunna administrera genomförande av de fysiska träffarna och ett genomtänkt pedagogiskt upplägg kommer handledarnas kompetens ha en avgörande roll. Försäkringskassan bedömer att det är tveksamt om effekten av att träffas fysiskt under 6 timmar står i rimlig proportion till kostnad och produktionsbortfall.
- En väl avvägd gemensam handledarutbildning kommer spela en viktig roll liksom att ta ut lämpliga kandidater till rollen som handledare. Försäkringskassan bedömer att det kommer ställas stora krav på handledarna att leda grupper. Av den anledningen bör därför den myndighet som ansvarar för grundutbildningen löpande anordna forum för kunskapsutveckling för de som kommer vara handledare. Försäkringskassan har stor erfarenhet av handledarrollen och att leda grupprocesser. Vi är därför positiva till att bidra med våra erfarenheter för att ge handledarna goda förutsättningar.
- Försäkringskassans ifrågasätter samtidigt om värdet av de fysiska träffarna kommer kunna bli så stora att de motsvarar de kostnader ett sådant genomförande innebär. Se även svar under kap 12, 13.

### Organisering och ansvar (kap 11)

Försäkringskassan ställer sig bakom förslagen i detta avsnitt och bidrar gärna med sin erfarenhet av större satsningar på kompetensutveckling.

### Införande, finansiering samt konsekvensanalys (kap 12, 13)

- Försäkringskassan bedömer att arbetet under den period där samtliga befintliga anställda är tänkta att genomgå grundutbildningen, innan det blir en utpräglad introduktionsutbildning för nyanställda, sannolikt kommer innebära större utmaningar än betänkandet beskrivit konsekvenserna av. Att samtlig personal på



olika sätt ska resa till ett fysiskt utbildningstillfälle är inte bara förknippat med logistiska utmaningar för de som håller i genomförandet. Det innebär samtidigt ett stort bortfall av kapacitet i verksamheten som ska hanteras och därmed uppstår även en icke försumbar merkostnad. Dessa kostnader tillsammans med resekostnader kommer Försäkringskassan inte fullt ut kunna finansiera med tilldelade medel.

- Försäkringskassan anser däremot att det är tveksamt om samtliga befintliga anställda ska ingå den obligatoriska målgruppen. Effekten som utbildningen kan förväntas ge anställda som arbetat länge i statsförvaltningen förefaller inte alltid stå i rimlig proportion till de kostnader, i form av produktionsbortfall, lönekostnader, reskostnader etc, ett genomförande för Försäkringskassans drygt 14 000 anställda innebär.
- Försäkringskassan ser även utmaningarna att få önskad effekt på ett kostnadseffektivt sätt som ett viktigt skäl till varför det är nödvändigt att de nya erfarenheter kring digitala och virtuella möten och utbildningar som pandemin drivit fram omhändertas. Det bör därför exempelvis utredas vidare om och hur virtuella och digitala möten kan ge motsvarande effekt som fysiska möten för att skapa en gemensam statlig identitet mellan kollegor i olika myndigheter.
- Försäkringskassans bedömning är att det bakomliggande syftet, att stärka allmänhetens förtroende för statsförvaltningen och den höga ambitionsnivån bland de mål som anges inte kommer kunna genomföras kostnadsneutralt. Det finns i betänkandet inte heller beräkningar som ger tillräckligt tydligt stöd för detta. Utifrån att genomförandet ska ses som en viktig investering bör dock det potentiella värdet av ett höjt förtroende vägas in i bedömningen av vilken kostnad som kan motiveras.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av avdelningschef Anders Liif samt enhetschef Peter Grapne och verksamhetsutvecklare Martin Runefelt, de senare som föredragande.

Nils Öberg

Peter Grapne, enhetschef  
Kompetensutveckling, HR avdelningen  
Martin Runefelt, verksamhetsutvecklare  
ledarskap & chefsförsörjning, HR avdelningen