

Grundläggande omställnings- och kompetensstöd

– för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden

Ds 2021:16



Grundläggande omställnings- och kompetensstöd

– för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden

Ds 2021:16



Regeringskansliet
Arbetsmarknadsdepartementet

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0142-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-0143-6 (pdf)

ISSN 0284-6012

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Författningsförslag.....	13
1.1 Förslag till lag om grundläggande omställnings- och kompetensstöd på arbetsmarknaden	13
1.2 Förslag till förordning om offentligt grundläggande omställnings- och kompetensstöd till arbetstagare	19
1.3 Förslag till förordning om ersättning till arbetsgivare för omställnings- och kompetensstöd till arbetstagare	21
1.4 Förslag till förordning med instruktion för Överklagandenämnden för omställnings- och kompetensstöd.....	23
1.5 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet	25
1.6 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	27
2 Utgångspunkter för utredningens arbete	29
2.1 Nytt huvudavtal för svensk arbetsmarknad	29
2.2 Utredningens uppdrag.....	30
2.2.1 Ökade krav på omställningsförmåga.....	30
2.3 Utgångspunkter för utredningens arbete.....	31
2.3.1 De avtalslutande parterna ska delta aktivt i utredningens arbete	31

2.3.2	Förslagen ska beakta omställningsorganisationernas befintliga verksamhet.....	32
2.3.3	Förslagen ska beakta målen för arbetsmarknads- och utbildningspolitiken.....	32
2.3.4	Förslagen ska vara förenliga med det nya offentliga studiestödssystemet.....	33
2.3.5	Förslagen ska vara samhällsekonomiskt effektiva och möjliggöra kostnadskontroll	33
2.3.6	Förslagen ska vara förenliga med EU:s regelverk för statligt stöd	33
2.3.7	Förslagen ska kunna beslutas och träda i kraft före halvårsskiftet 2022.....	35
3	Målgrupp och kvalifikationsvillkor för det nya stödet.....	37
3.1	Ett offentligt grundläggande omställnings- och kompetensstöd	37
3.1.1	Arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal ska ha tillgång till stöd.....	37
3.1.2	Stödet ska vara tillgängligt både för anställda och de vars anställning har upphört.....	39
3.1.3	Stöd ska inte ges i vissa fall när arbetstagaren orsakat sin arbetslöshet.....	41
3.1.4	Anknytning till svensk arbetsmarknad ska vara ett villkor för stöd	42
3.1.5	Stödet ska vara tillgängligt för personer som ännu inte har fyllt 65 år.....	43
3.2	Kvalifikationsvillkor för det nya stödet	44
3.2.1	Etablering på arbetsmarknaden som villkor för stöd.....	44
3.2.2	Arbetsvillkoret kan även bedömas med utgångspunkt i inkomstuppgifter	48
3.3	Arbetstagarens ansökan om stöd.....	52
3.3.1	Arbetstagaren ska själv kunna ansöka om stöd.....	52
3.3.2	Uppgifter som arbetstagaren behöver lämna i ansökan	52

3.3.3	Bedömningen av ansökan om stöd ska göras utifrån förhållandena vid tidpunkten för ansökan.....	58
3.4	Stödet ska som längst kunna ges i tolv månader.....	55
3.5	Ett nytt arbetsvillkor återkvalificerar för stöd.....	57
3.6	Stöd ska ges i mån av tillgång på medel och prioritering ska kunna göras vid behov.....	58
4	Grundläggande omställnings- och kompetensstöd	63
4.1	Grundläggande tjänster som finansieras av arbetsgivaren	63
4.2	Grundläggande tjänster från den offentliga omställningsorganisationen.....	64
4.3	Tillhandahållande av grundläggande tjänster	69
4.4	Efterfrågan på grundläggande tjänster och volymer för verksamheten	70
4.4.1	Målgrupp.....	70
4.4.2	Efterfrågan inom målgruppen.....	75
4.5	Kostnader för grundläggande tjänster i den offentliga omställningsorganisationen.....	77
5	Yttranden för att söka omställningsstudiestöd.....	81
5.1	Den offentliga organisationen ska tillhandahålla yttranden för omställningsstudiestöd.....	81
5.1.1	Målgruppen för yttranden är bredare än målgruppen för stöd.....	81
5.1.2	Yttranden får lämnas i samband med vägledning	82
5.1.3	Egenföretagare kan använda delvis andra underlag för att styrka att de uppfyller kvalifikationsvillkoren.....	83
5.2	Kostnaden för yttranden till egenföretagare.....	85
6	En ny offentlig omställningsorganisation	87

6.1	Den nya offentliga omställningsorganisationen bör organiseras vid en befintlig myndighet	87
6.1.1	Stödet bör tillhandahållas av fristående aktörer	88
6.2	Den nya offentliga omställningsorganisationen ska organiseras vid Kammarkollegiet.....	90
6.2.1	Den nya verksamheten ska benämnas Kansliet för omställnings- och kompetensstöd	92
6.2.2	Ett rådgivande organ ska bistå kansliet i strategiska frågor.....	92
6.3	Beslutsprocessen i den offentliga omställningsorganisationen	94
6.3.1	Beslut om omställnings- och kompetensstöd	94
6.3.2	Kansliets beslut ska gå att överklaga.....	95
6.3.3	En ny nämndmyndighet ska hantera överklaganden.....	96
6.3.4	Överklagandenämnden för omställnings- och kompetensstöd ska vara sista instans.....	98
6.4	Sekretess och behandling av personuppgifter.....	99
6.5	Uppföljning och redovisning.....	106
6.6	Inrättandet av organisationen	108
6.6.1	Kansliets kapacitet och personalbehov	108
6.6.2	Handläggarsöd till nämndmyndigheten.....	109
6.6.3	Behov av it-kapacitet.....	109
6.7	Kostnader för kansliet och nämnden	110
6.7.1	Förvaltningskostnader för kansliet och nämnden	110
6.7.2	Uppstartskostnader för den nya organisationen	112
6.7.3	Förvaltningskostnader för att administrera ersättning till arbetsgivare	112
7	Ersättning till arbetsgivare som finansierar grundläggande omställnings- och kompetensstöd	115

7.1	Arbetsgivare som finansierar grundläggande omställnings- och kompetensstöd ska kunna få ersättning.....	115
7.2	Principer för ersättningen till arbetsgivare.....	116
7.3	Ersättningen ska avse kostnader för avgifter till registrerade omställningsorganisationer.....	119
7.4	Kammarkollegiet ska administrera den statliga ersättningen.....	121
7.5	Registrering av omställningsorganisationer	122
7.5.1	Omställningsorganisationerna får ansöka om registrering.....	122
7.5.2	Uppgiftsskyldighet för registrerade omställningsorganisationer	125
7.5.3	Avregistrering.....	126
7.5.4	Sekretess och behandling av personuppgifter.....	127
7.6	Ansökan om ersättning	129
7.7	Kammarkollegiet ska kontrollera uppgifter	134
7.8	Återkrav.....	136
7.9	Omprövning och överklagande.....	136
8	Författningsreglering, ikraftträdande och uppföljning ..	139
8.1	Grunderna för omställnings- och kompetensstödet ska regleras i lag	139
8.2	Det nya systemet träder i kraft 2022	140
8.3	Det nya systemet ska utvärderas.....	142
8.4	Effektutvärdering förutsätter kontinuerlig uppföljning.....	144
9	Alternativa organisations- och ersättningsförslag	145
9.1	Alternativa organisationslösningar	145
9.1.1	Det saknas förutsättningar för en lösning som bygger på att parterna tar huvudansvaret.....	145

9.1.2	Staten bör inte driva verksamheten i privaträttslig form	146
9.1.3	Andra myndigheter är mindre lämpliga än den myndighet som utredningen föreslår.....	147
9.2	Alternativa ersättningslösningar.....	151
9.2.1	Sänkt arbetsgivaravgift för arbetsgivare som omfattas av kollektivavtal	151
9.2.2	Generell sänkning av arbetsgivaravgiften samt krav på att tillhandahålla omställnings- och kompetensstöd	152
9.2.3	Ersättning direkt till omställningsorganisationer.....	154
9.2.4	Valfrihetssystem.....	154
10	Konsekvenser	157
10.1	Målet är ett nytt system för omställnings- och kompetensstöd	157
10.1.1	Nollalternativet	157
10.1.2	Alternativa lösningar.....	158
10.2	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	158
10.2.1	Omställnings- och kompetensstöd kan påverka arbetsmarknadens funktionsätt	158
10.2.2	Begränsat empiriskt stöd för positiva arbetsmarknadseffekter	160
10.3	Konsekvenser för arbetstagare.....	162
10.3.1	Fler arbetstagare får tillgång till omställnings- och kompetensstöd.....	162
10.3.2	Vissa kvarstående skillnader mellan arbetstagare i tillgången till stöd	164
10.3.3	Stödet kommer inte att omfatta alla arbetstagare.....	165
10.3.4	Viss risk för förstärkta skillnader mellan arbetstagare med olika konkurrensförmåga	166
10.4	Statsfinansiella konsekvenser.....	167
10.5	Konsekvenser för arbetsmarknadens parter	167

10.6	Konsekvenser för de befintliga omställningsorganisationerna	169
10.7	Konsekvenser för statliga myndigheter	171
10.7.1	Kammarkollegiet	171
10.7.2	Arbetsförmedlingen	172
10.7.3	Skatteverket	173
10.8	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	174
10.9	Konsekvenser för de integrationspolitiska målen.....	175
10.10	Konsekvenser för företag	176
10.11	Konsekvenser för brottslighet, fusk och felaktiga utbetalningar	177
10.12	Konsekvenser för den personliga integriteten	179
10.13	Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden.....	180
10.14	Övriga konsekvenser	181
11	Författningskommentar	183
11.1	Förslaget till lag om grundläggande omställnings- och kompetensstöd på arbetsmarknaden	183

Sammanfattning

Inledning

Svenskt Näringsliv, Förhandlings- och samverkansrådet PTK (PTK), Industrifacket IF Metall (IF Metall) och Svenska Kommunalarbetareförbundet har träffat en principöverenskommelse om trygghet, omställning och anställningsskydd. Avsikten har från parternas sida varit att ta ett helhetsgrepp om faktorer som i kombination kan skapa flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden. De har gemensamt begärt att regeringen tar fram lagförslag för att reformera arbetsrätten i enlighet med principöverenskommelsen. Enligt principöverenskommelsen ska ändringar genomföras i bl.a. lagen (1982:80) om anställningsskydd, ett nytt och parallellt offentligt studiestödssystem införs samt ett nytt offentligt omställningsstöd till arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal införs. Dessa insatser ska komplettera varandra och utgöra delar av en helhet.

Denna promemoria har utarbetats inom Arbetsmarknadsdepartementet. I promemorian föreslås en ny offentlig omställningsorganisation som ska erbjuda och finansiera grundläggande omställnings- och kompetensstöd. De övriga delarna av principöverenskommelsen behandlas i två andra departementspromemorior. Förslag om anställningsskydd med tillhörande frågor behandlas i En reformerad arbetsrätt – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden (Ds 2021:17) och förslag om ett nytt och parallellt offentligt studiestödssystem behandlas i Omställningsstudiestöd – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden (Ds 2021:18).

Utredningens uppdrag

Med anledning av parternas begäran fick utredare i uppdrag att bistå berörda departement med att lämna förslag i linje med parternas överenskommelse. Den här utredningens uppdrag är att biträda Arbetsmarknadsdepartementet med att lämna förslag till hur principöverenskommelsen ska genomföras i linje med parternas förslag i de delar som rör en ny offentlig omställningsorganisation som ska erbjuda och finansiera grundläggande omställnings- och kompetensstöd. Principöverenskommelsen som ligger till grund för utredningens uppdrag anger vissa utgångspunkter och ramar för utredningens arbete. Ytterligare ramar framgår av utredningens uppdragsbeskrivning (A2021/00045).

Ett nytt offentligt grundläggande omställnings- och kompetensstöd ska införas

De arbetstagare som omfattas av kollektivavtal har i dag generellt sett möjlighet att genom omställningsorganisationer kvalificera sig för omställningsstöd som finansieras av arbetsgivaren. De arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal har inte denna möjlighet, vilket skapar en obalans i arbetstagarnas förutsättningar att ställa om och att utveckla sin kompetens.

För att fler arbetstagare på arbetsmarknaden ska omfattas av stöd föreslås ett nytt offentligt grundläggande omställnings- och kompetensstöd för arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal eller av stöd från en registrerad omställningsorganisation. Det nya stödet ska omfatta både anställda och de vars anställning har upphört. För att få tillgång till stödet ska den sökande ha arbetat i genomsnitt minst 16 timmar per vecka under en kalendermånad i sammanlagt minst 12 månader inom 24 månader före ansökan om stöd. Detta arbetsvillkor föreslås kunna styrkas såväl med intyg om arbetad tid som med inkomstuppgifter. Tid med föräldrapenning, sjukpenning, värnpliktsersättning och omställningsstudiestöd ska på arbetstagarens begäran bortses ifrån vid prövning av arbetsvillkoret. Stödet ska vara tillgängligt för arbetstagare som inte har fyllt 65 år. Stöd får som längst ges i tolv månader och arbetstagaren ska kunna återkvalificera sig för stöd efter att ha uppfyllt ett nytt arbetsvillkor. Den offentliga omställningsorganisationen ska ha möjlighet att vid

behov prioritera stöd till personer vars anställning är på väg att löpa ut eller har upphört.

De grundläggande tjänsterna som tillhandahålls av den nya offentliga omställningsorganisationen ska bestå av vägledning, rådgivning och förstärkt stöd. Förstärkt stöd ska endast kunna ges till arbetstagare som har sagts upp eller vars anställning har upphört och som har särskilda behov till följd av ohälsa eller sjukdom.

I promemorian Omställningsstudiestöd – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden (Ds 2021:18) föreslås i linje med parternas principöverenskommelse att ett nytt offentligt studiestödssystem införs, s.k. omställningsstudiestöd. Den offentliga omställningsorganisationen ska tillhandahålla ett yttrande för personer som vill ansöka om sådant omställningsstudiestöd, och som inte omfattas av kollektivavtal. Yttrandet ska innehålla en bedömning av om studierna kan antas stärka personens framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov.

Kammarkollegiet ska tillhandahålla det nya stödet

Den nya offentliga omställningsorganisationen ska organiseras vid Kammarkollegiet under namnet Kansliet för omställnings- och kompetensstöd. Myndigheten bör upphandla grundläggande omställnings- och kompetenstjänster från fristående aktörer. Regeringen ska inrätta ett särskilt rådgivande organ inom Kammarkollegiet för att bistå i strategiska frågor inom verksamhetsområdet där kompetens och erfarenhet bl.a. hämtas från arbetet inom parternas omställningsorganisationer.

Regeringen ska även inrätta en ny nämndmyndighet med Kammarkollegiet som värdmyndighet, för att pröva överklaganden av beslut som rör det nya stödet. Den nya nämndmyndigheten ska heta Överklagandenämnden för omställnings- och kompetensstöd.

Arbetsgivare som finansierar omställnings- och kompetensstöd ska kunna få ersättning

Utredningen föreslår att arbetsgivare som finansierar omställnings- och kompetensstöd ska kunna få ersättning. För att säkerställa att

omställningsorganisationer tillhandahåller stöd som väsentligen motsvarar grundläggande omställnings- och kompetensstöd införs en möjlighet för omställningsorganisationer att ansöka om registrering. Arbetsgivare som betalar in avgifter till registrerade omställningsorganisationer kan ansöka om ersättning för dessa. Ersättning ska uppgå till högst 0,15 procent av lönesumman. Ersättningsnivån har baserats på kostnader för det motsvarande stöd som staten tillhandahåller och lämnas till arbetsgivare efter ansökan. Kammarkollegiet ska ansvara för att administrera ersättningen, och sträva efter en administrativt enkel och effektiv process för ansökan, beviljande och utbetalning.

Ikraftträdande och uppföljning

Utredningen föreslår att regelverken kring det nya offentliga omställnings- och kompetensstödet samt ersättningen till arbetsgivare ska träda i kraft den 30 juni 2022. Verksamheten inom det nya systemet för grundläggande omställnings- och kompetensstöd bör inledas så snart det är praktiskt möjligt, med sikte på den 1 oktober 2022. Bestämmelserna om ersättning till arbetsgivare tillämpas första gången på ansökningar om ersättning för perioden från och med den 1 oktober 2022.

Regeringen ska senast 2027 låta utvärdera det nya systemet för omställnings- och kompetensstöd. Kammarkollegiet bör få i uppdrag att från och med 2022 årligen följa upp nyttjandet av det stöd som den offentliga omställningsorganisationen ska tillhandahålla.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om

1. offentligt grundläggande omställnings- och kompetensstöd till arbetstagare,
2. registrering av omställningsorganisationer,
3. ersättning till arbetsgivare för kostnader för grundläggande omställnings- och kompetensstöd till arbetstagare,
4. uppgiftsskyldigheter,
5. föreskriftsrätt, och
6. överklagande.

Offentligt grundläggande omställnings- och kompetensstöd till arbetstagare

2 § Offentligt grundläggande omställnings- och kompetensstöd består av omställningsstöd eller kompetensstöd och ges i form av tjänsterna rådgivning, vägledning och förstärkt stöd. Stödet syftar till att stärka arbetstagares ställning på arbetsmarknaden. Stödet får beviljas i mån av tillgång på medel.

3 § Omställningsstöd får ges till en sökande vars

1. tillsvidareanställning ska upphöra eller har upphört på grund av arbetsbrist genom en uppsägning eller genom en överenskommelse mellan arbetstagaren och arbetsgivaren,

2. tidsbegränsade anställning ska upphöra eller har upphört på grund av arbetsbrist genom en uppsägning eller genom en överenskommelse mellan arbetstagaren och arbetsgivaren, eller

3. anställning ska upphöra eller har upphört till följd av ohälsa eller sjukdom genom en uppsägning eller genom en överenskommelse mellan arbetstagaren och arbetsgivaren.

Vid tillämpningen av första stycket 1 och 2 ska det klart framgå att arbetstagaren slutar på initiativ av arbetsgivaren och på grund av arbetsbrist.

Kompetensstöd får ges till en sökande som har en anställning.

4 § Förstärkt stöd får endast ges till en sökande vars anställning ska upphöra eller har upphört och som har särskilda behov av stöd till följd av ohälsa eller sjukdom.

5 § Stöd får inte ges till den som på grund av otillbörligt uppförande har skilts från sitt arbete. Det gäller även den som av samma skäl inte har fått fortsatt arbete efter att en tidsbegränsad anställning har upphört.

6 § Stöd får ges till den som vid tidpunkten för sin ansökan om stöd

1. har anknytning till svensk arbetsmarknad, och
2. är anställd eller senast var anställd av en arbetsgivare som
 - a) är registrerad hos Skatteverket,
 - b) inte genom avgifter finansierar en registrerad omställningsorganisation, och
 - c) inte är bunden av ett kollektivavtal.

7 § Stöd får inte avse tid efter det att den sökande eller den som får stöd har fyllt 65 år.

8 § Stöd får ges till den som har förvärvsarbetat i Sverige i genomsnitt minst 16 timmar per vecka under en kalendermånad i sammanlagt minst 12 månader inom 24 månader före sin ansökan om stöd.

Villkoret för stöd får även uppfyllas genom en viss minsta inkomst av förvärvsarbete.

Vid prövning av villkoret får förvärvsarbete inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), i Förenade kungariket och i Schweiz tillgodoräknas.

9 § Vid prövning av villkoret för stöd i 8 § ska på den sökandes begäran den tid bortses ifrån då sökanden har uppburit föräldrapenningförmåner eller sjukpenning enligt socialförsäkringsbalken eller dagersättning eller dagpenning till totalförsvarspliktiga som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, om inte villkoret för stöd samtidigt uppfylls under den månaden. Detsamma gäller om den sökande har fått motsvarande ersättningar i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), i Förenade kungariket eller i Schweiz. Även tid med omställningsstudiestöd enligt lagen (2022:000) om omställningsstudiestöd får bortses ifrån, om inte villkoret samtidigt uppfylls.

10 § Stöd får som längst ges i tolv månader från det att ansökan har beviljats.

11 § Den som har fått stöd enligt denna lag ska efter avslutad stödperiod enligt 10 § åter kunna få stöd genom att på nytt uppfylla villkoret i 8 §. Arbete som har legat till grund för stöd som tidigare har beslutats får då inte tillgodoräknas.

Registrering av omställningsorganisationer

12 § En organisation ska, efter ansökan, registreras som omställningsorganisation om den

1. tillhandahåller eller, om verksamheten är nystartad, avser att tillhandahålla grundläggande omställnings- och kompetensstöd som väsentligen motsvarar stödet enligt denna lag under villkor som inte påtagligt är mer begränsande än de villkor som gäller för stöd enligt denna lag,

2. finansierar tillhandahållandet av grundläggande omställnings- och kompetensstöd genom avgifter från arbetsgivare,

3. har tillgång till relevant kompetens,

4. har tillräcklig finansiell kapacitet, och

5. i övrigt är lämplig för att utöva verksamheten.

- 13 § En omställningsorganisation ska avregistreras om
1. organisationen begär det,
 2. det inte längre finns förutsättningar för registrering, eller
 3. organisationen inte fullgör sin uppgiftsskyldighet.

Ersättning till arbetsgivare för kostnader för grundläggande omställnings- och kompetensstöd till arbetstagare

14 § Ersättning som motsvarar de avgifter som en arbetsgivare har betalat till en registrerad omställningsorganisation ska efter ansökan lämnas till arbetsgivaren. Ersättningen får utgöra högst 0,15 procent av arbetsgivarens totala utbetalda kontanta ersättningar som ingår i underlaget för arbetsgivaravgifter enligt socialavgiftslagen (2000:980).

15 § Har en arbetsgivare genom oriktig uppgift eller genom underlåtenhet att fullgöra sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt orsakat att ersättning har lämnats obehörigen eller med för högt belopp ska det som betalats ut för mycket betalas tillbaka. Detsamma gäller om arbetsgivaren på annat sätt har fått ersättning obehörigen eller med för högt belopp och arbetsgivaren skäligen borde ha insett detta.

Om en mottagare av ersättning är återbetalningsskyldig ska beloppet återkrävas, om inte det belopp som ska återkrävas är lågt eller det finns synnerliga skäl.

Uppgiftsskyldigheter

16 § En registrerad omställningsorganisation ska till den myndighet som regeringen bestämmer redovisa de uppgifter som myndigheten behöver i ett ärende enligt denna lag.

En registrerad omställningsorganisation ska till den myndighet som regeringen bestämmer redovisa de uppgifter som behövs för att kontrollera om det fortfarande finns förutsättningar för registrering.

17 § En arbetsgivare ska till den myndighet som regeringen bestämmer lämna de uppgifter som myndigheten behöver i ett

ärende om ersättning till arbetsgivare för grundläggande omställnings- och kompetensstöd. Arbetsgivaren ska omgående anmäla förändringar som kan påverka rätten till ersättning eller ersättningens storlek.

Föreskriftsrätt

18 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer prövar frågor enligt denna lag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela

1. föreskrifter om förvärsarbete enligt 8 § första och tredje stycket,

2. föreskrifter om den minsta inkomst som avses i 8 § andra stycket,

3. föreskrifter om sådan tid som ska bortses ifrån enligt 9 §,

4. föreskrifter om stöd till andra målgrupper, om det behövs för handläggningen enligt lagen (2022:000) om omställningsstudiestöd,

5. föreskrifter om prioriteringar av medel, och

6. föreskrifter om kraven för registrering enligt 12 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om bevarande och gallring av personuppgifter.

Överklagande

19 § För prövning av överklaganden av beslut enligt denna lag ska det finnas en särskild nämnd. Nämndens ordförande och vice ordförande ska ha erfarenhet som domare.

Nämndens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Nämndens beslut enligt 2–11 §§ får dock inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

1. Denna lag träder i kraft den 30 juni 2022 i fråga om 1 och 12–19 §§ och i övrigt den dag som regeringen bestämmer.

2. Ersättning till arbetsgivare enligt 14 § får dock inte lämnas för tid före den 1 oktober 2022.

3. Ersättning enligt 14 § får lämnas för perioden den 1 oktober–31 december 2022 om den omställningsorganisation som arbets-

givaren har betalat avgifter till var registrerad enligt denna lag senast den 31 december 2022.

1.2 Förslag till förordning om offentligt grundläggande omställnings- och kompetensstöd till arbetstagare

Härigenom föreskrivs följande.

Offentligt grundläggande omställnings- och kompetensstöd

1 § Denna förordning kompletterar lagen (2022:000) om grundläggande omställnings- och kompetensstöd på arbetsmarknaden och innehåller bestämmelser om offentligt grundläggande omställnings- och kompetensstöd till arbetstagare.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Handläggning och beslut

2 § Kansliet för omställnings- och kompetensstöd vid Kammarkollegiet beslutar efter ansökan om stöd enligt lagen (2022:000) om grundläggande omställnings- och kompetensstöd på arbetsmarknaden.

I en ansökan om stöd ska den sökande uppge om han eller hon omfattas av kollektivavtal genom sin nuvarande eller senaste arbetsgivare.

Ansökningarna ska behandlas i den turordning de har kommit in.

3 § Vid behov av prioritering av de beviljade medlen för stöd ska de sökande som avses i 3 § första stycket lagen (2022:000) om grundläggande omställnings- och kompetensstöd på arbetsmarknaden ges företräde.

4 § Med inkomst av förvärsarbete enligt 8 § andra stycket lagen (2022:000) om grundläggande omställnings- och kompetensstöd på arbetsmarknaden avses arbetsinkomster enligt 67 kap. 6 § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229).

Inkomster under en kalendermånad om minst 25 procent av inkomstbasbeloppet motsvarar arbete under en månad. Om det för ett kalenderår inte finns uppgifter om den sökande enligt 26 kap.

19 a och 19 b §§ skatteförfarandelagen (2011:1244) i arbetsgivardeklarationer ska i stället en inkomst om minst tre inkomstbasbelopp under kalenderåret motsvara arbete under tolv månader.

Inkomster i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), i Förenade kungariket och i Schweiz, motsvarande arbetsinkomster enligt 67 kap. 6 § första stycket inkomstskattelagen, får tillgodoräknas som inkomst i Sverige.

5 § Om det behövs för handläggningen av ett ärende om omställningsstudiestöd enligt lagen (2022:000) om omställningsstudiestöd får i samband med vägledning ett yttrande lämnas till Centrala studiestödsnämnden. Även en egenföretagare som inte är en arbetstagare ska ha möjlighet att få ett sådant yttrande.

Uppgiftslämnande

6 § För handläggningen av ärenden om stöd enligt lagen (2022:000) om grundläggande omställnings- och kompetensstöd på arbetsmarknaden får Kammarkollegiet till Skatteverket lämna ut uppgifter om personnummer och organisationsnummer på medium för automatiserad behandling.

Föreskriftsrätt

7 § Kammarkollegiet får meddela

1. ytterligare föreskrifter om prioriteringar enligt 3 §, och
2. de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Kammarkollegiet ska ge Centrala studiestödsnämnden tillfälle att yttra sig i frågor som är av gemensamt intresse för båda myndigheterna innan Kammarkollegiet meddelar föreskrifter enligt denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 30 juni 2022.

1.3 Förslag till förordning om ersättning till arbetsgivare för omställnings- och kompetensstöd till arbetstagare

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 § Denna förordning kompletterar lagen (2022:000) om grundläggande omställnings- och kompetensstöd på arbetsmarknaden och innehåller bestämmelser om registrering av omställningsorganisationer och om ersättning till arbetsgivare för omställnings- och kompetensstöd.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Registrering av omställningsorganisationer

2 § Kansliet för omställnings- och kompetensstöd vid Kammarkollegiet beslutar om registrering och avregistrering enligt 12 och 13 §§ lagen (2022:000) om grundläggande omställnings- och kompetensstöd på arbetsmarknaden.

Ersättning för omställnings- och kompetensstöd

3 § Kansliet för omställnings- och kompetensstöd vid Kammarkollegiet beslutar om ersättning till arbetsgivare enligt 14 § lagen (2022:000) om grundläggande omställnings- och kompetensstöd på arbetsmarknaden.

Ersättning ges årsvis efter årlig ansökan för det föregående året.

4 § Kansliet för omställnings- och kompetensstöd vid Kammarkollegiet ska kontrollera att arbetsgivare som söker ersättning har betalat avgifterna till en registrerad omställningsorganisation för den period som ansökan avser.

Kansliet för omställnings- och kompetensstöd vid Kammarkollegiet ska inför beslut om ersättning kontrollera riktigheten i de

uppgifter som har legat till grund för föregående års ersättningsbeslut.

Uppgiftsbehandling

5 § För handläggningen av ärenden om ersättning till arbetsgivare enligt lagen (2022:000) om grundläggande omställnings- och kompetensstöd på arbetsmarknaden får Kammarkollegiet till Skatteverket lämna ut uppgifter om personnummer och organisationsnummer på medium för automatiserad behandling.

Föreskriftsrätt

6 § Kammarkollegiet får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 30 juni 2022.
 2. Ersättning till arbetsgivare får dock inte lämnas för tid före den 1 oktober 2022.
 3. Ersättning får lämnas för perioden den 1 oktober–31 december 2022 om den omställningsorganisation som arbetsgivaren betalat avgifter till var registrerad enligt denna förordning senast den 31 december 2022.

1.4 Förslag till förordning med instruktion för Överklagandenämnden för omställnings- och kompetensstöd

Häri genom föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Överklagandenämnden för omställnings- och kompetensstöd har till uppgift att pröva överklaganden av beslut som fattas av Kansliet för omställnings- och kompetensstöd vid Kammarkollegiet enligt lagen (2022:000) om grundläggande omställnings- och kompetensstöd på arbetsmarknaden.

Ledning

2 § Myndigheten leds av en nämnd.

3 § Nämnden ska bestå av fem ledamöter. Ordförande och vice ordförande ska ha erfarenhet som domare. Övriga ledamöter ska ha erfarenhet av arbetsmarknads- och utbildningsfrågor. Nämnden är beslutsför med tre ledamöter.

Organisation

4 § Kammarkollegiet utför administrativa och handläggande uppgifter åt myndigheten.

5 § Nämnden får i arbetsordningen eller i särskilda beslut lämna över till ordföranden eller någon som utför administrativa eller handläggande uppgifter åt myndigheten enligt 4 § att avgöra ärenden som inte hör till nämndens uppgifter enligt 1 §.

Tillämpligheten av vissa förordningar

6 § Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska inte tillämpas på myndigheten.

Myndigheten ska dock varje år senast den 22 februari lämna en redogörelse till regeringen om sin verksamhet under det senaste kalenderåret.

Undantag från myndighetsförordningen

7 § Följande bestämmelser i myndighetsförordningen (2007:515) ska inte tillämpas på myndigheten:

- 5 § om delegering,
- 7 § om medverkan i EU-arbetet och annat internationellt samarbete
- 15 § om beslutsförhet,
- 20 § andra och tredje styckena om föredragning, och
- 27 § om rätt att företräda staten vid domstol.

Denna förordning träder i kraft den 30 juni 2022.

1.5 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet

dels att nuvarande 14 § ska betecknas 13 §¹,

dels att 7 a § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 12 § ska lyda ”Särskilda organ”,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 8 f och 14 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 a §²

Myndigheten utför administrativa och handläggande uppgifter åt

- | | |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Fideikommissnämnden, 2. Statens skaderegleringsnämnd, 3. Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor, 4. Statens överklagandenämnd, 5. Arvsfondsdelegationen, 6. Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar, 7. Nämnden för styrelse-
representationsfrågor, <i>och</i> 8. Alkoholsortiments-
nämnden. | <ol style="list-style-type: none"> 7. Nämnden för styrelse-
representationsfrågor, 8. Alkoholsortiments-
nämnden, <i>och</i> 9. Överklagandenämnden för
omställnings- och kompetensstöd. |
|--|---|

Myndigheten utför även efter överenskommelse uppgifter åt

1. Kärnavfallsfonden,
2. Nämnden mot diskriminering, och
3. Stiftelsen för Kungafonden Med folket för fosterlandet.

¹ Tidigare 13 § upphävd genom 2016:971.

² Senaste lydelse 2018:1341.

8 f §

Myndigheten utför de uppgifter som följer av lagen (2022:000) om grundläggande omställnings- och kompetensstöd på arbetsmarknaden, förordningen (2022:000) om offentligt omställnings- och kompetensstöd till arbetstagare och förordningen (2022:000) om ersättning till arbetsgivare för omställnings- och kompetensstöd till arbetstagare.

14 §³

När myndigheten utför uppgifterna enligt 8 f § ska ett särskilt rådgivande organ som benämns Rådet för omställnings- och kompetensstöd bistå den i strategiska frågor inom verksamhetsområdet.

Rådet ska bestå av myndighetschefen eller en anställd i myndigheten som myndighetschefen utser, som är ordförande, och högst sju andra ledamöter varav minst hälften ska representera registrerade omställningsorganisationer eller deras huvudmän. Ledamöterna utses av myndigheten för en bestämd tid.

Denna förordning träder i kraft den 30 juni 2022.

³ Tidigare 14 § betecknas 13 §.

1.6 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska införas en ny paragraf, 8 i §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 i §

På begäran av Kammarkollegiet ska uppgifter som avses i 2 kap. 3 § första stycket 3, 4 och 11 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet lämnas ut från beskattningsdatabasen. Uppgifter ska dock endast lämnas ut i den utsträckning som detta behövs för Kammarkollegiets handläggning enligt lagen (2022:000) om grundläggande omställnings- och kompetensstöd på arbetsmarknaden.

Denna förordning träder i kraft den 30 juni 2022.

2 Utgångspunkter för utredningens arbete

2.1 Nytt huvudavtal för svensk arbetsmarknad

I den sakpolitiska överenskommelse som träffades i januari 2019 mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna (januariavtalet) beslutades att arbetsrätten skulle moderniseras och anpassas efter dagens arbetsmarknad samtidigt som arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling och den anställdes omställningsförmåga stärks. Om parterna enades om en överenskommelse, förband sig regeringen att lägga förslag i linje med parternas överenskommelse.

I oktober 2020 enades Svenskt Näringsliv och PTK om ett utkast till ett nytt huvudavtal om trygghet, omställning och anställningsskydd. De enades också om en principöverenskommelse där insatser från staten anges som villkor för att anta huvudavtalet. Efter ytterligare förhandlingar anslöt sig även IF Metall och Svenska Kommunalarbetareförbundet till huvudavtalet och principöverenskommelsen.

I december 2020 begärde de avtalsslutande parterna gemensamt att regeringen ska genomföra de insatser som följer av principöverenskommelsen. Det inkluderar bl.a. att reformera lagen (1982:80) om anställningsskydd och att införa ett nytt och parallellt offentligt studiestödssystem. Det inkluderar också att införa ett nytt offentligt omställnings- och kompetensstöd för arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal, samt att ersätta de arbetsgivare som finansierar sådant stöd för sina arbetstagare enligt kollektivavtal. Dessa insatser kompletterar varandra och utgör delar av en helhet.

Med anledning av parternas begäran fick utredare i uppdrag att bistå berörda departement med att lämna förslag i linje med parternas överenskommelse. Denna promemoria har utarbetats

inom Arbetsmarknadsdepartementet. I promemorian föreslås de författningsändringar som behöver göras för att införa en ny offentlig omställningsorganisation som ska erbjuda och finansiera grundläggande omställnings- och kompetensstöd. De övriga delarna av överenskommelsen behandlas i promemoriorna En reformerad arbetsrätt – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden (Ds 2021:17) och Omställningsstudiestöd – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden (Ds 2021:18).

2.2 Utredningens uppdrag

Utredningen ska föreslå hur staten ska genomföra de delar av parternas principöverenskommelse som rör omställning. Mer specifikt ska utredningen föreslå hur grundläggande omställnings- och kompetensstöd kan organiseras, utformas och finansieras på ett samhällsekonomiskt- och kostnadseffektivt sätt för arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal. Utredningen ska även föreslå hur motsvarande likvärdig finansiering kan genomföras för de arbetsgivare som tillhandahåller detta stöd enligt kollektivavtal genom den verksamhet som bedrivs av omställningsorganisationer.

Uppdelningen i arbetstagare som omfattas respektive inte omfattas av kollektivavtal speglar den befintliga tillgången till omställningsstöd. Arbetsgivare har ingen lagstadgad skyldighet att tillhandahålla eller finansiera omställnings- och kompetensstöd. Det är i stället arbetsmarknadens parter som kommer överens om och reglerar sådant stöd i kollektivavtal. Arbetstagare som omfattas av kollektivavtal har därför ofta tillgång till stöd genom parts-gemensamma omställningsorganisationer som finansieras av de berörda arbetsgivarna. Arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal saknar i dag generellt sett tillgång till motsvarande stöd.

2.2.1 Ökade krav på omställningsförmåga

Både regeringen och de avtalsslutande parterna uppfattar att det blir allt viktigare att arbetstagare kan utveckla sin kompetens löpande under yrkeslivet och vid behov ställa om från ett arbete till ett annat. Det beror på att såväl samhället som arbetsmarknaden förändras i

snabb takt.⁴ För den enskilde arbetstagaren är god omställningsförmåga viktig för ett tryggt och hållbart arbetsliv. För arbetsgivare är den viktig för att underlätta kompetensförsörjning och att stärka verksamhetens konkurrenskraft.

Staten kan främja arbetstagares omställningsförmåga genom att förbättra deras möjligheter och förutsättningar att synliggöra, kommunicera och utveckla sin kompetens under yrkeslivet. Det nya system för omställnings- och kompetensstöd som utredningen ska föreslå innebär ett utökat statligt åtagande för denna typ av stöd. Ett motsvarande utökat åtagande finns i de avtalsslutande parternas utkast till nytt huvudavtal. I dag omfattar det omställningsstöd som deras omställningsorganisationer erbjuder enbart uppsagda arbetstagare. Enligt utkastet till det nya avtalet ska även anställda och arbetstagare vars tidsbegränsade anställning upphört kunna kvalificera sig för stöd.

2.3 Utgångspunkter för utredningens arbete

Parternas principöverenskommelse anger vissa utgångspunkter och ramar för utredningens arbete. Andra utgångspunkter och ramar framgår av utredningens uppdragsbeskrivning.

2.3.1 De avtalsslutande parterna ska delta aktivt i utredningens arbete

De avtalsslutande parterna ska delta aktivt i utredningens arbete. Det framgår både av principöverenskommelsen och av utredningens uppdragsbeskrivning. En arbetsgrupp med företrädare för de avtalsslutande parterna har därför varit nära knuten till utredningen och bidragit med sin expertkunskap till utredningens arbete.

⁴ Se t.ex. prop. 2020/21:1 Budgetpropositionen för 2021, utg.omr. 14 s. 86; utg.omr. 15. s. 25 och 26 samt LO m.fl. (2020) Underlag inför fortsatta förhandlingar. Rapport från parternas arbetsgrupper inför förhandlingarna om anställningsskydd och omställning, s. 93.

2.3.2 Förslagen ska beakta omställningsorganisationernas befintliga verksamhet

De förslag som utredningen lämnar ska beakta de partsgemensamma omställningsorganisationernas befintliga verksamhet. Förslagen bör därför innebära minsta möjliga ingrepp i de partsgemensamma organisationernas verksamhet. De avtalslutande parterna har i kontakter med utredningen uppgett att verksamheten i deras omställningsorganisationer så långt det är möjligt inte ska påverkas av utredningens förslag. Det innebär att parternas omställningsorganisationer även i fortsättningen ska tillhandahålla grundläggande omställnings- och kompetensstöd till arbetstagare som omfattas av kollektivavtal. Den nya offentliga omställningsorganisationen bör efterlikna parternas omställningsorganisationer.

2.3.3 Förslagen ska beakta målen för arbetsmarknads- och utbildningspolitiken

Uppdragsbeskrivningen anger att förslagen ska vara ändamålsenliga i förhållande till de arbetsmarknads- och utbildningspolitiska områdena, inklusive målgrupper, volymer och fördelningseffekter. Förslagen ska beakta målen för politikområdena i fråga och så långt det är möjligt bidra till att uppnå dem. Vad gäller arbetsmarknadspolitiken innebär det bl.a. att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad och goda arbetsvillkor och möjlighet till utveckling i arbetet för både kvinnor och män.⁵ Vad gäller utbildningspolitiken innebär det bl.a. att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande och ges möjlighet att utveckla sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet.⁶

Förslagen ska även beakta större pågående reformer inom politikområdena i fråga och så långt det är möjligt anpassas till dem. Två sådana exempel är arbetet med att reformera Arbetsförmedlingen respektive att öka antalet platser inom utbildningsformerna för vuxna (kunskapslyftet).

⁵ Prop. 2020/21:1 Budgetpropositionen för 2021, utg.omr. 14 s. 10.

⁶ Prop. 2020/21:1 Budgetpropositionen för 2021, utg.omr. 16 s. 113.

2.3.4 Förslagen ska vara förenliga med det nya offentliga studiestödssystemet

Parallellt med denna utredning har Utredningen om ett nytt och parallellt offentligt studiestöd (U2021/00138) arbetat med förslag till hur staten kan inrätta ett nytt system för omställningsstudiestöd. Det är också ett resultat av parternas principöverenskommelse och samspelar med det utökade statliga åtagandet för grundläggande omställnings- och kompetensstöd. De förslag som utredningen lämnar måste därför vara förenliga med det nya studiestödssystemet.

2.3.5 Förslagen ska vara samhällsekonomiskt effektiva och möjliggöra kostnadskontroll

Uppdragsbeskrivningen anger att utredningens förslag ska vara samhällsekonomiskt effektiva och möjliggöra kostnadskontroll. Det innebär att föreslagen ska göra det möjligt för regeringen att motivera, planera och förutse kostnaderna för och finansieringen av det grundläggande stödet.

Att förslagen ska möjliggöra kostnadskontroll innebär bl.a. att staten måste utgå från kostnader och prognoser för den egna verksamheten i budgeteringen av de insatser som utredningen har i uppdrag att föreslå. Staten kan inte utan vidare utgå från kostnaderna i andra organisationer. Att förslagen ska vara samhällsekonomiskt effektiva innebär bl.a. att insatserna ska vara utformade på ett sätt som stimulerar samhällsnyttig verksamhet som annars inte hade kommit till stånd. Vidare innebär det att kostnaderna för insatserna inte får överstiga nyttan och att kostnaderna måste vara på en nivå som är försvarbar i relation till andra angelägna offentliga ändamål.

2.3.6 Förslagen ska vara förenliga med EU:s regelverk för statligt stöd

Uppdragsbeskrivningen anger även att de förslag som utredningen lämnar ska vara förenliga med Europeiska unionens (EU:s) regelverk för statligt stöd. Begreppet statligt stöd definieras i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Av artikel 107.1 FEUF framgår att stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga

medel som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion inte är tillåtet om stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Vad gäller utredningens uppdrag är regelverket relevant både i förhållande till statens finansiering av stödet från en offentlig omställningsorganisation och i förhållande till ersättningen till de arbetsgivare som själva finansierar ett motsvarande stöd.

Artikel 107.1 FEUF anger en rad kriterier för vad som utgör statligt stöd. En åtgärd som uppfyller vissa, men inte alla, kriterier i artikeln utgör inte statligt stöd i EU-rättslig mening. Om en åtgärd uppfyller alla kriterierna får en medlemsstat inte genomföra den utan att först anmäla den till och få den godkänd av Europeiska kommissionen (kommissionen). Om en medlemsstat genomför en åtgärd som uppfyller kriterierna utan att den först har godkänts av kommissionen kan medlemsstaten bli skyldig att återkräva allt stöd som mottagarna har fått.

Det är främst i förhållande till tre av kriterierna i artikel 107.1 FEUF som finansieringen av stödet till arbetstagare och ersättningen till arbetsgivare kan utformas så att stödet respektive ersättningen inte utgör statligt stöd i EU-rättslig mening. Om både stödet och ersättningen kan utformas så att det beträffande båda åtgärderna är minst ett av nedanstående kriterier som inte är uppfyllt kan utredningens förslag genomföras utan att först behöva anmälas till eller godkännas av kommissionen.

Mottagaren måste vara ett företag

Ett av kriterierna i artikel 107.1 FEUF är att mottagaren måste vara ett företag. Som företag räknas alla som bedriver ekonomisk verksamhet, dvs. tillhandahåller varor eller tjänster på en marknad. Organisationsform och förekomst eller avsaknad av vinstsyfte är inte avgörande för bedömningen. Såväl myndigheter som ideella föreningar kan betraktas som företag i statsstödsrättslig mening beroende på vilken verksamhet de bedriver. Myndighetsutövning är inte ekonomisk verksamhet. En organisation kan alltså bedriva både ekonomisk och icke ekonomisk verksamhet och anses då bara vara ett företag i förhållande till den ekonomiska verksamheten.

Mottagaren måste ha fått en fördel

Ett av kriterierna i artikel 107.1 FEUF är att åtgärden har gett upphov till en fördel. En fördel är varje ekonomisk förmån som ett företag inte skulle ha fått under normala marknadsförhållanden. I begreppet förmån ingår både att staten betalar ut medel t.ex. i form av bidrag och att staten avstår från att kräva in medel. En skattesänkning är normalt att betrakta som en förmån. Detsamma gäller om staten tar kostnader som normalt är förknippade med att driva ett företag, t.ex. kostnader för löner eller kompetensutveckling. Även transaktioner som inte är marknadsmässiga kan utgöra stöd. För att utesluta att ett köp av en tjänst inte utgör ett stöd i form av överkompensation krävs normalt att tjänsten upphandlas i konkurrens och att det anbud som har lägst pris, eller är ekonomiskt mest fördelaktigt, tilldelas kontraktet.

Åtgärden måste vara selektiv

I kriteriet selektivitet ligger att en åtgärd måste gynna vissa företag eller viss produktion för att vara statligt stöd i EU-rättslig mening. En generell sänkning av arbetsgivaravgifterna är t.ex. inte selektiv medan en sänkning av arbetsgivaravgifterna för vissa arbetsgivare normalt sett är det. En riktad sänkning av arbetsgivaravgifterna som inte är kopplad till arbetsgivarens egenskaper, t.ex. en sänkning av arbetsgivaravgiften för anställda som inte har fyllt 20 år, är inte att betrakta som selektiv under förutsättning att alla arbetsgivare som har anställda som inte har fyllt 20 år får del av sänkningen.

2.3.7 Förslagen ska kunna beslutas och träda i kraft före halvårsskiftet 2022

Uppdragsbeskrivningen anger att de förslag som utredningen lämnar ska kunna beslutas och träda i kraft innan halvårsskiftet 2022. Det förutsätter att regeringen eller riksdagen beslutar om nya eller ändrade regelverk senast under våren 2022, att medel för verksamheten finns med i regeringens budgetproposition för 2022 och att riksdagen antar propositionen. Under arbetets gång har de

avtalsslutande parterna också betonat att verksamheten ska starta så snart som möjligt.

Denna tidsram har haft stor betydelse för hur utredningen har värderat olika lösningar. De organisations- eller ersättningslösningar som skulle kräva notifiering hos kommissionen har t.ex. inte bedömts vara genomförbara inom den angivna tidsramen.

3 Målgrupp och kvalifikationsvillkor för det nya stödet

I det här avsnittet föreslås vilka målgrupper som ska kunna ta del av det offentliga grundläggande omställnings- och kompetensstödet. Det föreslås även vilka kvalifikationsvillkor som en person ska uppfylla för att kunna få stöd, hur länge man ska kunna få stöd och hur man ska kunna återkvalificera sig för stöd. Slutligen föreslås hur stödet ska fördelas mellan sökande och vad som behövs för att pröva en ansökan om stöd.

3.1 Ett offentligt grundläggande omställnings- och kompetensstöd

3.1.1 Arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal ska ha tillgång till stöd

Förslag: Ett offentligt grundläggande omställnings- och kompetensstöd ska införas för arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal eller av stöd från en registrerad omställningsorganisation.

Skälen för förslagen

De flesta arbetstagare omfattas av kollektivavtal

De flesta av arbetstagarna på den svenska arbetsmarknaden omfattas av kollektivavtal. I offentlig sektor är kollektivavtalens täckningsgrad 100 procent. I privat sektor är täckningsgraden 83,4 procent i åldersgruppen 16–64 år (se avsnitt 4). Ett kollektivavtal är ett

skriftligt avtal mellan en arbetsgivarorganisation eller arbetsgivare och en arbetstagarorganisation. Kollektivavtal reglerar anställningsvillkor för arbetstagare eller förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare. De gäller ofta generellt för en viss bransch och kan bl.a. innehålla bestämmelser om lön, arbetstid och tjänstepension. De kan också innehålla bestämmelser om omställning.

En arbetsgivare blir bunden av ett kollektivavtal genom medlemskap i en arbetsgivarorganisation eller genom att teckna avtal direkt med en arbetstagarorganisation, ett s.k. hängavtal. En arbetsgivare som är bunden av ett kollektivavtal är skyldig att tillämpa det på samtliga arbetstagare, oavsett om de är medlemmar i den avtalslutande arbetstagarorganisationen eller inte. Kollektivavtal kan oftast kompletteras eller modifieras genom bestämmelser i ett lokalt kollektivavtal. Ett lokalt avtal tecknas av en enskild arbetsgivare och en lokal facklig organisation. Det gäller endast förhållandena mellan arbetsgivaren och arbetstagarna hos den enskilda arbetsgivaren.

Av detta följer att många, men inte alla, arbetsgivare som är bundna av kollektivavtal är bundna av bestämmelser om omställning. Det innebär att många av de arbetstagare som omfattas av kollektivavtal redan i dag har tillgång till någon form av omställningsstöd från partsgemensamma omställningsorganisationer. Arbetstagare som omfattas av kollektivavtal bör därför inte ha tillgång till det offentliga grundläggande omställnings- och kompetensstödet. Det framgår av utredningens uppdragsbeskrivning.

De arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal har också behov av stöd

Omkring en halv miljon arbetstagare på den svenska arbetsmarknaden arbetar för arbetsgivare som inte är bundna av kollektivavtal. Många av dessa arbetsgivare tillhandahåller sannolikt olika former av företagsspecifik kompetensutveckling för sina anställda, men de har inte genom avtal åtagit sig att tillhandahålla ett omställningsstöd som stärker arbetstagarnas ställning på arbetsmarknaden i stort. Samtidigt har även dessa arbetstagare behov av att utveckla sin generella kompetens löpande under yrkeslivet och att kunna ställa om från ett arbete till ett annat.

Utredningen bedömer därför att staten bör tillhandahålla ett offentligt grundläggande omställnings- och kompetensstöd för de

arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal. Det ger fler arbetstagare möjlighet att stärka sin omställningsförmåga och att få ett tryggt och hållbart arbetsliv.

I framtiden kan även registrerade omställningsorganisationer tillhandahålla motsvarande stöd

I dag finns, vad gäller tillgång till omställningsstöd, bara två grupper av arbetstagare. Den första gruppen innehåller de arbetstagare som omfattas av kollektivavtal, och därför inte ska ha tillgång till det offentliga stödet. Den andra gruppen är de arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal, och därför ska ha tillgång till det offentliga stödet. Men i framtiden skulle även nya omställningsorganisationer utan koppling till arbetsmarknadens parter kunna etablera sig. I avsnitt 7 föreslår utredningen att dessa ska ha möjlighet att registrera sig om de uppfyller vissa villkor. Ett villkor ska vara att organisationen erbjuder ett stöd som åtminstone motsvarar det offentliga stödet. De arbetstagare som skulle omfattas av en registrerad omställningsorganisation skulle därmed ha tillgång till ett stöd som motsvarar det offentliga stödet, även om de inte nödvändigtvis omfattas av kollektivavtal. De bör därför inte heller ges tillgång till det offentliga stödet.

3.1.2 Stödet ska vara tillgängligt både för anställda och de vars anställning har upphört

Förslag: Offentligt grundläggande omställnings- och kompetensstöd ska stärka arbetstagarens ställning på arbetsmarknaden.

Omställningsstöd ska få ges en sökande vars

1. tillsvidareanställning ska upphöra eller har upphört på grund av arbetsbrist genom en uppsägning eller genom en överenskommelse mellan arbetstagaren och arbetsgivaren,
2. tidsbegränsade anställning ska upphöra eller har upphört på grund av arbetsbrist genom en uppsägning eller genom en överenskommelse mellan arbetstagaren och arbetsgivaren, eller

3. anställning ska upphöra eller har upphört till följd av ohälsa eller sjukdom genom en uppsägning eller genom en överenskommelse mellan arbetstagaren och arbetsgivaren.

Vid tillämpningen av 1 och 2 ska det klart framgå att arbetstagaren slutar på initiativ av arbetsgivaren och på grund av arbetsbrist.

Kompetensstöd ska få ges en sökande som har en anställning.

Skälen för förslaget

Syftet med grundläggande omställnings- och kompetensstöd är att hjälpa arbetstagare att ställa om till en ny sysselsättning. Syftet är också att hjälpa arbetstagare att stärka sin ställning på arbetsmarknaden. Därför bör både anställda som vill stärka sin framtida ställning på arbetsmarknaden och arbetstagare vars anställning är på väg att upphöra eller har upphört omfattas av stödet.

Stödet omfattar arbetstagare som är uppsagda på grund av arbetsbrist, oavsett om de är under uppsägningstid eller om deras uppsägningstid har löpt ut. Stödet till dessa benämns omställningsstöd. Detsamma gäller arbetstagare med en tidsbegränsad anställning som ska upphöra eller har upphört på grund av arbetsbrist, antingen i förtid eller efter den i avtalet bestämda tiden.

Utgångspunkten är att det klart ska framgå att anställningen upphört på grund av arbetsbrist. Det kan dock finnas svårigheter med att föra bevisning kring på vilken grund en anställning har upphört. Presumtionen bör därför vara att den tidsbegränsade anställningen ska anses ha löpt ut på grund av arbetsbrist. Provanställning bör i detta sammanhang likställas med en tidsbegränsad anställning. En anställning som har avslutats på grund av arbetsbrist som ett resultat av en överenskommelse mellan arbetstagare och arbetsgivare bör likställas med en avslutad anställning genom uppsägning. Både när anställningen upphör genom uppsägning och när den upphör genom överenskommelse bör det klart framgå att arbetstagaren slutar på initiativ av arbetsgivaren och på grund av arbetsbrist. Även arbetstagare vars anställning ska upphöra eller har upphört till följd av ohälsa eller sjukdom bör omfattas av stöd.

Även den som har en anställning bör ges möjlighet att stärka sin framtida ställning på arbetsmarknaden. Stöd under pågående

anställning kan öka arbetstagarens förmåga att hantera nya arbetsuppgifter och krav, och därmed undvika framtida arbetslöshet. Arbetsgivare kan dessutom vara mindre benägna att investera i kompetenshöjande insatser som underlättar för arbetstagare att söka sig vidare till andra arbetsgivare. Det skulle kunna leda till lägre investeringar i arbetstagarnas kompetensutveckling än vad som vore önskvärt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Därför kan det vara motiverat för staten att stödja sådan kompetensutveckling. Även anställda som inte är uppsagda bör därför ha tillgång till stöd. Stödet till dessa arbetstagare föreslås benämnas kompetensstöd.

Arbetsgivare har samtidigt ett stort eget ansvar för sina anställdas kompetensutveckling. Företagsspecifik utbildning och kompetensutveckling bör även fortsättningsvis vara arbetsgivarens ansvar och inte finansieras av staten.

Ovanstående förslag är i linje med de avtalslutande parternas principöverenskommelse. Utredningen bedömer att det är viktigt ur likvärdighetssynpunkt att det offentliga stödet omfattar samma kategorier av arbetstagare som enligt parternas utkast till huvudavtal kommer att omfattas av stöd från deras omställningsorganisationer.

3.1.3 Stöd ska inte ges i vissa fall när arbetstagaren orsakat sin arbetslöshet

Förslag: Stöd ska inte få ges till arbetstagare som på grund av otillbörligt uppförande har skilts från sitt arbete. Det gäller även den som av samma skäl inte har fått fortsatt arbete efter att en tidsbegränsad anställning har upphört.

Skälen för förslaget

Målgruppen för omställnings- och kompetensstöd är arbetstagare som vill stärka sin ställning på arbetsmarknaden samt arbetstagare som relativt snabbt kan ställa om till ny sysselsättning. Däremot bör som utgångspunkt fall då arbetstagaren har orsakat sin uppsägning inte omfattas. Det följer i de flesta fall redan av förslaget till målgrupper (avsnitt 3.1.2). Men det gäller även om arbetstagarens uppförande har legat till grund för att denne skilts från sitt arbete

under anställningen eller av samma skäl inte har fått fortsatt anställning efter att en tidsbegränsad anställning har löpt ut. Utredningen bedömer att det då inte bör vara en uppgift för arbetsgivaren eller för den offentliga omställningsorganisationen att ge stöd till arbetstagaren. Stöd bör därför inte få ges till den som på grund av otillbörligt uppförande har skilts från sitt arbete eller som av samma skäl inte har fått fortsatt arbete efter att en tidsbegränsad anställning har upphört.

3.1.4 Anknytning till svensk arbetsmarknad ska vara ett villkor för stöd

Förslag: Stöd ska få ges till den som har anknytning till svensk arbetsmarknad och som är anställd eller senast var anställd av en arbetsgivare som är registrerad hos Skatteverket.

Den offentliga omställningsorganisationen ska ges möjlighet att inhämta uppgifter om huruvida den sökandes nuvarande eller senaste arbetsgivare är registrerad som arbetsgivare hos Skatteverket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kunna meddela föreskrifter om hur den sökande ska kunna uppvisa anknytning till svensk arbetsmarknad.

Skälen för förslaget

Det grundläggande omställnings- och kompetensstödet syftar till att underlätta omställning på den svenska arbetsmarknaden. Stödet bör därför riktas till personer som kan uppvisa anknytning till svensk arbetsmarknad och som samtidigt är anställda eller senast var anställda av en arbetsgivare som är registrerad hos Skatteverket. Medborgarskap, bosättning eller uppehållstillstånd bör inte påverka möjligheten för stöd.

Uppgiften om huruvida den sökandes arbetsgivare, eller senaste arbetsgivare, är registrerad arbetsgivare hos Skatteverket omfattas av sekretess enligt 27 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Utredningen föreslår därför att en sekretessbrytande

bestämmelse förs in i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet som innebär att den offentliga omställningsorganisationen ges möjlighet att inhämta uppgifter om huruvida den arbetsgivare där den sökande är eller senast var anställd är registrerad som arbetsgivare hos Skatteverket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör med stöd av regeringens restkompetens kunna meddela föreskrifter om hur den sökande ska kunna uppvisa anknytning till svensk arbetsmarknad.

3.1.5 Stödet ska vara tillgängligt för personer som ännu inte har fyllt 65 år

Förslag: Stöd får inte avse tid efter det att den sökande eller den som har fått stöd har fyllt 65 år.

Skälen för förslaget

Utredningen anser att det grundläggande omställnings- och kompetensstödet bör vara tillgängligt för arbetstagare upp till en viss ålder. Utredningen bedömer att en övre åldersgräns är befogad eftersom syftet med stödet är att hjälpa arbetstagare till ett nytt arbete eller att stärka deras framtida ställning på arbetsmarknaden. Det är inte motiverat för personer över 65 år. Från och med den 1 januari 2020 höjdes den lägsta åldern för att ta ut allmän pension från 61 till 62 år och ytterligare successiva höjningar under kommande år har aviserats. Vid 65 år kan garantipensionen börja tas ut. År 2018 var medelpensionsåldern 64,56 år för de som började ta ut allmän pension under året. Skillnaderna mellan könen var små, 64,52 år för kvinnor och 64,59 år för män.⁷

Utredningen bedömer samtidigt att en lägre åldersgräns än 65 år inte vore motiverad, då det grundläggande omställnings- och kompetensstödet är en relativt begränsad insats, både i tid och kostnad, som kan vara till nytta både för arbetstagaren och samhället

⁷ Pensionsmyndigheten (2019). Medelpensioneringsålder, utträdesålder m.m. Svar på regleringsbrevsuppdrag 2019.

även i slutet av arbetslivet. En övre gräns på 65 år är även i linje med parternas utkast till huvudavtal.

Utredningen menar därför att stöd inte bör avse tid efter det att den sökande eller den som har fått stöd har fyllt 65 år. Efter den tiden ska stöd varken kunna beslutas eller tillhandahållas.

Utredningen bedömer att det inte bör finnas någon undre åldersgräns för stöd, då stödet bör baseras på om en person är etablerad på arbetsmarknaden eller inte.

3.2 Kvalifikationsvillkor för det nya stödet

3.2.1 Etablering på arbetsmarknaden som villkor för stöd

Förslag: Stöd ska få ges den som har förvärvsarbetat i Sverige i genomsnitt minst 16 timmar per vecka under en kalendermånad i sammanlagt minst 12 månader inom 24 månader före sin ansökan om stöd.

Vid prövning av villkoret ska förvärvsarbete inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), i Schweiz och i Storbritannien och Nordirland få tillgodoräknas.

Vid prövningen av villkoret för stöd ska på den sökandes begäran den tid då sökanden haft föräldrapenningförmåner, sjukpenning, dagersättning och dagpenning till totalförsvarspliktiga bortses ifrån, om inte villkoret samtidigt uppfylls under den månaden. Detsamma gäller om den sökande har fått motsvarande ersättningar i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), i Schweiz eller i Storbritannien och Nordirland. Även tid med omställningsstudiestöd får bortses ifrån, om inte villkoret samtidigt uppfylls.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kunna meddela föreskrifter om bedömningen av förvärvsarbete och om bedömningen av tid som ska bortses ifrån.

Den myndighet som regeringen bestämmer ska, innan den meddelar föreskrifter om prövning av ärenden om grundläggande omställnings- och kompetensstöd, ge Centrala studiestödsnämnden tillfälle att yttra sig i frågor som är av gemensamt intresse för båda myndigheterna.

Bedömning: Det behövs ingen reglering för att få in uppgifter från arbetstagaren om intyg som redovisar arbetad tid eller motsvarande för att styrka att han eller hon uppfyllt villkoret om arbetad tid.

Skälen för förslaget och bedömningen

Utredningen anser att viss etablering på arbetsmarknaden bör vara ett villkor för att få tillgång till det nya stödet. Personer som ännu inte har etablerat sig på arbetsmarknaden har i allmänhet tillgång till andra typer av stöd och kompetensutveckling via utbildningssystemet eller inom arbetsmarknadspolitiken.

Ett villkor om arbetad tid (arbetsvillkor) bedöms vara det mest lämpliga sättet att fastställa om en person är etablerad på arbetsmarknaden eller inte. Skälet är att ett sådant villkor inte missgynnar någon viss grupp av arbetstagare på ett systematiskt sätt, t.ex. utifrån anställningsform, sektor eller ålder för inträde på arbetsmarknaden. För att inte diskvalificera arbetstagare som är etablerade, men haft återkommande perioder av kortare arbetslöshet, bör arbetsvillkoret även förenas med en ramtid.

Utredningen bedömer att alternativa sätt att definiera etablering på arbetsmarknaden skulle innebära en risk att vissa arbetstagare missgynnades på ett systematiskt sätt. Ett krav på en viss uppfylld ålder, vilket förekommer inom tjänstepensionssystemet, riskerar att missgynna de som etablerar sig på arbetsmarknaden direkt efter grundskole- eller gymnasieutbildning. Ett krav på ett visst antal yrkesverksamma år riskerar tvärtom att missgynna de som etablerar sig på arbetsmarknaden senare i livet, t.ex. de som genomgår en längre utbildning på högskola eller universitet. Att i stället utgå från anställningsform, och t.ex. ställa krav på tillsvidareanställning, riskerar att missgynna de som arbetar inom sektorer på arbetsmarknaden där tidsbegränsade anställningar är relativt sett vanligare.

Utredningen bedömer vidare att arbetsvillkoret bör vara formulerat på samma sätt för alla arbetstagare. Enligt parternas principöverenskommelse ska arbetsvillkoret utformas så att arbetstagaren ska ha arbetat i genomsnitt minst 16 timmar per vecka i minst 12 månader under en ramtid på 24 månader för att få möjlighet till stöd. Ett sådant villkor gör även att deltidsanställda

omfattas. Då villkoret anger arbetad tid för ett visst antal månader och i syfte att underlätta handläggningen bör arbetsvillkoret beräknas utifrån ett genomsnittligt antal timmar per kalendermånad.

För att få tillgång till stödet bör arbetstagaren ha upparbetat arbetsvillkoret före sin ansökan om stöd. Andra alternativ kan vara ett upparbetat villkor före en komplett ansökan eller före ett beslut om stöd. Utredningen bedömer dock att de allra flesta uppgifter som behövs i ärendet kommer att kunna lämnas redan i samband med ansökan och att handläggningstiderna för denna typ av stöd bör och kommer att vara korta. Tidpunkten för ansökan därför bör, och för att främja likabehandling mellan de sökande, vara den tidpunkt arbetsvillkoret beräknas från.

Utredningen menar att arbetstagaren bör ha förvärvsarbetat i genomsnitt minst 16 timmar per vecka under en kalendermånad i sammanlagt minst 12 månader (kvalificeringstid) under en ramtid på 24 månader före sin ansökan om stöd. Utredningen bedömer att arbetstagare på eget initiativ bör kunna styrka arbetsvillkoret genom intyg från arbetsgivaren som visar arbetad tid eller motsvarande.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör med stöd av regeringens restkompetens kunna meddela föreskrifter om prövning av arbetsvillkoret. I promemorian Omställningsstudiestöd – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden (Ds 2021:18) föreslås att Centrala studiestödsnämnden (CSN) bl.a. ska pröva att samma arbetsvillkor är uppfyllt för att en person ska kunna få det nya studiestöd, omställningsstudiestöd, som föreslås i promemorian. Den offentliga omställningsorganisationen bör därför ge CSN tillfälle att yttra sig i frågor som är av gemensamt intresse för myndigheterna innan den offentliga organisationen meddelar föreskrifter om villkoret.

Tid som bör kunna bortses ifrån

Föräldraledighet, sjukskrivning och värnplikt kommer enligt parternas utkast till huvudavtal anses som överhoppningsbar tid mellan anställningar vid prövning av arbetsvillkoret. Utredningen bedömer att föräldraledighet, sjukskrivning och värnplikt bör anses som överhoppningsbar tid för det grundläggande omställnings- och

kompetensstödet, både under och mellan anställningar. Tid i arbete blir därmed den tid som huvudsakligen räknas in.

Den tid under vilken arbetstagaren uppburit föräldrapenningförmåner, sjukpenning eller dagersättning och dagpenning till totalförsvarspliktiga bör därför på arbetstagarens begäran bortses ifrån vid prövning av arbetsvillkoret, om inte arbetsvillkoret samtidigt uppfylls under den månaden. Detsamma bör gälla om den sökande har fått motsvarande ersättningar i ett land inom EES, i Schweiz eller i Storbritannien och Nordirland.

I promemorian Omställningsstudiestöd – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden (Ds 2021:18) föreslås ett nytt omställningsstudiestöd. Omställningsstudiestödet är till skillnad från övrigt studiestöd tänkt att kunna kombineras med arbete och bör därför ses som en del av arbetslivet. Därför bör även tid med omställningsstudiestöd kunna utgöra överhoppningsbar tid vid beräkning av arbetsvillkoret.

Uppgifterna för att bedöma överhoppningsbar tid skulle behöva hämtas in från flera håll, vilket ger en ökad administrativ börda. Det bör vara den enskildes val att antingen lämna eller att låta den offentliga omställningsorganisationen hämta in uppgifterna. Uppgifter om vilka dagar som arbetstagaren uppburit föräldrapenningförmåner och sjukpenning behöver hämtas in från Försäkringskassan. Uppgifter om dagersättning och dagpenning till totalförsvarspliktiga torde vara allt mindre förekommande då den allmänna värnplikten var avskaffad under 2010–2017 och numera endast omfattar ett fåtal procent i varje årskull. Den genomförda värnplikten bör dessutom rymmas inom ramtiden.

Uppgifter om motsvarande ersättningar i ett land inom EES, i Schweiz eller i Storbritannien och Nordirland bör inhämtas från dessa länder av den sökande. Uppgift om omställningsstudiestöd behöver inhämtas från CSN. Utredningen bedömer att det bör vara den enskilde arbetstagaren som får lämna in sådana uppgifter som behövs för bedömningen av om tid ska bortses ifrån.

Regeringen eller den offentliga omställningsorganisationen bör med stöd av regeringens restkompetens kunna meddela föreskrifter om bedömningar av hur tid med föräldraledighet, sjukskrivning, värnplikt och omställningsstudiestöd ska bortses ifrån.

Arbete i EES-området, Schweiz eller Storbritannien och Nordirland

För en kunskapsintensiv ekonomi är det positivt med det kunskapsutbyte som en rörlig arbetskraft mellan länder medför. Enligt EU-rätten får den fria rörligheten inte heller begränsas. Utredningen menar att det är oklart vilken typ av åtgärd det nya stödet är i relation till befintliga åtgärder inom t.ex. arbetsmarknadspolitiken och inom social trygghet. Utredningen bedömer dock att stödet bör behandlas som en del av EU-rätten och den fria rörligheten. Därför måste även arbete eller inkomster från ett land inom det EES och Schweiz räknas på motsvarande sätt som beskrivs ovan. Med anledning av utträdesavtalet för Storbritannien och Nordirland bör även arbete eller inkomster därifrån räknas.⁸ Även tid med ersättningar i länder inom EES eller i Schweiz eller Storbritannien och Nordirland bör därför kunna räknas bort vid prövning av arbetsvillkoret. Det bör dock inte gälla tid med omställningsstudiestöd eftersom det saknas motsvarigheter i de nämnda länderna till det specifika stödet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör med stöd av regeringens restkompetens kunna meddela närmare föreskrifter om bedömningar av hur förvärvsarbete inom EES, Schweiz och Storbritannien och Nordirland ska få tillgodoräknas.

3.2.2 Arbetsvillkoret kan även bedömas med utgångspunkt i inkomstuppgifter

Förslag: Villkoret för stöd ska även anses uppfyllt om den sökande under kvalificeringstiden har haft en viss minsta inkomst av förvärvsarbete enligt inkomstskattelagen. Inkomster under en kalendermånad om minst 25 procent av inkomstbasbeloppet motsvarar arbete under en månad.

Den offentliga omställningsorganisationen ska ges möjlighet att inhämta uppgift om den sökandes inkomst av arbete från Skatteverket. För att kunna det ska den få lämna ut uppgifter om personnummer på ett medium för automatiserad behandling till Skatteverket.

Inkomster i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), i Schweiz och i Storbritannien och Nordirland,

⁸ Avtal om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen 2019/C 384 I/01.

motsvarande arbetsinkomster enligt inkomstskattelagen får tillgodoräknas som inkomst i Sverige.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kunna meddela föreskrifter om beräkningen av minsta inkomst av förvärvsarbete.

Skälen för förslaget

Att styrka arbetad tid genom intyg från arbetsgivare kan vara komplicerat och tidskrävande för den sökande, särskilt om de har haft flera olika arbetsgivare under ramtiden. Intyg kan dessutom vara otydliga och kräva komplettering, vilket kan vara tidskrävande för arbetstagaren, arbetsgivaren och den offentliga omställningsorganisationen. Den sökande bör därför även kunna använda inkomstuppgifter för att styrka att de uppfyller arbetsvillkoret. Det underlättar för både den sökande och för den nya offentliga omställningsorganisationen, eftersom organisationen bör kunna inhämta inkomstuppgifter från Skatteverket.

Uppgifter som lämnas på individnivå i arbetsgivardeklarationer omfattas dock av absolut sekretess enligt 27 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Utredningen föreslår därför att en sekretessbrytande bestämmelse förs in i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, som innebär att den offentliga omställningsorganisationen ges möjlighet att inhämta dessa uppgifter om den sökandes inkomster från Skatteverket. Den sökande behöver därmed inte skicka in intyg på arbetad tid och den offentliga omställningsorganisationen behöver inte kontrollera uppgifterna manuellt.

Skatteverket har inte uppgifter om en persons anställningsförhållande eller arbetad tid och kan alltså inte meddela om en person är anställd eller inte. Den ersättning som utbetalaren redovisar i arbetsgivardeklarationen kan avse både ersättning för arbete genom anställning och tillfälliga uppdrag, men även sjuklön från arbetsgivaren och andra tillfälliga ersättningar för arbete. Utredningen bedömer att detta inte utgör ett problem, eftersom den sökande får lämna uppgifter om anställningsförhållande i ansökan till den offentliga omställningsorganisationen.

När den offentliga omställningsorganisationen inhämtar uppgifter om arbetstagares inkomst från Skatteverket måste den först lämna uppgifter till Skatteverket om personnummer på den sökande för att uppgifterna ska kunna hämtas in. För att det ska kunna ske automatiserat behöver organisationen ges rätt att lämna dessa uppgifter på ett medium för automatiserad behandling. De uppgifter som organisationen sedan hämtar in bör inte vara mer än den information som är nödvändig. Med hänsyn till detta bör det undersökas om den offentliga omställningsorganisationen kan inhämta uppgifter om huruvida inkomsten överstiger en viss nivå för specifika månader, i stället för att information om exakt redovisad inkomst hämtas in. Detta kan visa sig vara mer komplicerat än alternativet, men är fördelaktigt ur sekretessynpunkt. Den offentliga omställningsorganisationen och Skatteverket bör i dialog undersöka vilken lösning som sammantaget är mest lämplig med beaktande av behovet av effektiv handläggning och intresset av den enskildes integritet. Det senare återkommer utredningen till i avsnitt 6.2.7.

Arbetsvillkoret bör anses uppfyllt om arbetstagaren under kvalificeringstiden har haft en minsta inkomst av förvärvsarbete. Med inkomst av förvärvsarbete avses arbetsinkomster enligt 67 kap. 6 § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229). Utredningen menar att inkomster under en kalendermånad om minst 25 procent av inkomstbasbeloppet bör motsvara arbete under en månad. Det motsvarar en inkomst på 17 050 kronor i månaden 2021. Inkomstbasbeloppet fastställs varje år av regeringen och är indexerat, vilket innebär att nivån kommer att vara likvärdig över tid.

Möjligheten att använda inkomstuppgifter för att styrka arbetsvillkoret har vissa negativa fördelningseffekter. Det beror på att vissa arbetstagare kommer att kunna använda inkomst för att styrka att de uppfyller arbetsvillkoret även om de inte arbetat den tid som krävs. Arbetstagare med hög inkomst kan därmed få tillgång till stöd även om de egentligen inte uppfyller arbetsvillkoret i termer av arbetad tid. Det beror också på att vissa arbetstagare inte kommer att kunna använda inkomst för att styrka att de uppfyller arbetsvillkoret, trots att de arbetat den tid som krävs. Vissa arbetstagare med låg inkomst kommer därmed att behöva styrka arbetsvillkoret genom intyg om arbetad tid, vilket kan vara mer komplicerat än att använda inkomstuppgifter. I vissa fall kan det fördröja tillgången till

stöd, t.ex. om arbetstagaren behöver lämna kompletterande uppgifter.

Trots detta anser utredningen att användning av inkomst-uppgifter skulle underlätta så mycket för både den sökande och den offentliga omställningsorganisationen att det är motiverat att även använda dessa för att styrka arbetsvillkoret. Utredningen bedömer att det i praktiken kommer att vara mycket få höginkomsttagare som arbetar mindre än 16 timmar per vecka som kommer att vara intresserade av grundläggande omställnings- och kompetensstöd. Utredningen bedömer vidare att det i praktiken kommer att vara få låginkomsttagare som arbetat mer än 16 timmar per vecka som har svårt att sammanställa intyg för att styrka att de uppfyller villkoret.

Utredningen har övervägt andra inkomstnivåer än 25 procent av inkomstbasbeloppet. En högre nivå skulle innebära att färre arbetstagare skulle kunna få tillgång till stöd utan att egentligen uppfylla arbetsvillkoret, men också att färre arbetstagare skulle kunna använda inkomstuppgifter för att styrka att de uppfyller arbetsvillkoret. En lägre inkomstnivå skulle få motsatta effekter.

Det är också önskvärt att den månadsvisa inkomsten är densamma som den inkomstnivå som föreslås motsvara en månads arbete vid prövning av arbetsvillkoret för omställningsstudiestöd i promemorian Omställningsstudiestöd – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden (Ds 2021:18). Båda utredningarna har tillsatts som en följd av den principöverenskommelse som slöts om trygghet, omställning och anställningsskydd av vissa parter på den svenska arbetsmarknaden. Inkomstnivån är densamma som parterna föreslagit i sitt förhandlingsunderlag vad gäller det nya omställningsstudiestödet.

Inkomster i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), i Schweiz och i Storbritannien och Nordirland, motsvarande arbetsinkomster enligt 67 kap. 6 § första stycket inkomstskattelagen, bör få tillgodoräknas som inkomst i Sverige.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör med stöd av regeringens restkompetens kunna de meddela föreskrifter om beräkningen av minsta inkomst av förvärvsarbete inom ramen för föreskriftsrätten som behövs för verkställigheten av förordning om offentligt omställnings- och kompetensstöd till arbetstagare.

3.3 Arbetstagarens ansökan om stöd

3.3.1 Arbetstagaren ska själv kunna ansöka om stöd

Förslag: Den som vill ta del av det offentliga grundläggande omställnings- och kompetensstödet ska ansöka om det.

Skälen för förslaget

Utredningen bedömer att arbetstagaren själv ska ansöka om att få ta del av det grundläggande omställnings- och kompetensstödet. Det beror på att ett sådant ansökningsförfarande gör det lättare för arbetstagaren att ta del av stödet, jämfört med om arbetsgivaren ansvarade för att ansöka om stödet eller om arbetstagaren och arbetsgivaren behövde ansöka tillsammans. Det gör det också lättare för den offentliga omställningsorganisationen att handlägga ärendena.

De partsgemensamma omställningsorganisationerna har olika ansökningsförfaranden, från att arbetsgivaren eller arbetstagaren ansöker ensam, till att de ansöker gemensamt. Men generellt sett är arbetsgivaren mer involverad i ansökningsförfarandet i parternas omställningsorganisationer än vad utredningen föreslår bör gälla för den offentliga organisationen. Det beror på att parternas organisationer är beroende av arbetsgivarintyg för att styrka att sökande uppfyller arbetsvillkoret, eftersom de inte har tillgång till uppgifter om arbetsinkomst från Skatteverket. Det beror också på att arbetsgivare som är bundna av kollektivavtal genom avtalet har åtagit sig att medverka till omställningsstöd för sina anställda. Arbetsgivare utan kollektivavtal har inte gjort något motsvarande åtagande. Att låta dem ansvara för ansökan riskerar därför att minska de berörda arbetstagarnas tillgång till stöd.

3.3.2 Uppgifter som arbetstagaren behöver lämna i ansökan

Förslag: I en ansökan om stöd ska den sökande uppge om han eller hon omfattas av kollektivavtal genom sin nuvarande eller senaste arbetsgivare.

Bedömning: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om vad en ansökan i övrigt ska innehålla.

Skälen för förslaget

För att den offentliga omställningsorganisationen ska kunna pröva om en sökande uppfyller kvalifikationsvillkoren för stöd behöver myndigheten uppgifter om den sökande. Det gäller uppgifter om ålder, arbetad tid, arbetsgivare, anställningsstatus, och i förekommande fall skälet för uppsägning. Det gäller även uppgifter om anknytning till svensk arbetsmarknad och om arbetstagaren omfattas eller vid sin senaste anställning omfattades av kollektivavtal eller av stöd från en registrerad omställningsorganisation. Det kan även gälla tid med föräldrapenning, dagpenning, sjukpenning eller omställningsstudiestöd som den sökande önskar att myndigheten ska bortse ifrån vid beräkningen av ramtiden för arbetsvillkoret. Till stöd för dessa uppgifter kan arbetstagaren t.ex. bifoga intyg från relevanta myndigheter eller från arbetsgivaren, anställningsbevis eller meddelande om uppsägning.

Att arbetstagaren ansöker själv, i de flesta fall digitalt och genom att legitimera sig med en personlig elektronisk identifikationstjänst, gör det möjligt för den offentliga omställningsorganisationen att kontrollera många av dessa uppgifter på ett automatiserat sätt. Identitets- och kontaktuppgifter som den sökande uppger kan t.ex. kontrolleras mot Spar. Uppgifter om den sökandes inkomst kan inhämtas från Skatteverket. Det gör att organisationen kan hantera ansökningarna snabbare och till lägre kostnad.

Uppgift om kollektivavtal eller registrerad omställningsorganisation

Även om många av de uppgifter som behövs för att behandla ansökan kan inhämtas automatiskt av den offentliga omställningsorganisationen, bedömer utredningen att den sökande själv bör uppge om han eller hon omfattas av kollektivavtal genom sin nuvarande eller sin senaste arbetsgivare. Att den sökande själv lämnar denna uppgift är enklast både för den sökande och för den

offentliga omställningsorganisationen, och bidrar därmed till en snabb ansöknings- och handlägningsprocess.

Utredningen bedömer samtidigt att många sökande sannolikt inte känner till om de omfattas av kollektivavtal genom sin arbetsgivare eller inte. Det är därför viktigt att formuläret för ansökan utformas på ett sätt som stödjer den sökande, t.ex. med information om hur han eller hon kan ta reda på uppgiften. Den offentliga omställningsorganisationen kommer också att ha begränsade möjligheter att kontrollera den sökandes uppgift om huruvida han eller hon genom sin arbetsgivare omfattas av ett kollektivavtal eller inte. Just bristen på offentliga informationskällor om vilka arbetsgivare som har kollektivavtal är samtidigt ett viktigt skäl till att uppgiften behöver lämnas av den sökande själv.

Det finns i dag inget register över eller annan samlad information om vilka arbetsgivare som omfattas av kollektivavtal på den svenska arbetsmarknaden Medlingsinstitutet för ett register över centrala kollektivavtal, men det innehåller inte information om vilka arbetsgivare som omfattas av vilka avtal. Utredningen ser flera skäl att inte föreslå att ett sådant register ska upprättas. Arbetsgivare som ingår kollektivavtal skulle behöva åläggas en skyldighet att informera den registeransvariga myndigheten om avtalet. För att vara till nytta vid prövningen av en ansökan om stöd skulle registret behöva uppdateras löpande. Det skulle innebära en administrativ börda för arbetsgivarna och den registeransvariga myndigheten, som enligt utredningens bedömning inte skulle stå i proportion till nyttan med registret. Därtill är förekomsten av kollektivavtal en konkurrensfråga mellan såväl arbetsmarknadens parter som enskilda arbetsgivare. Det gör att avtalen inte lämpar sig för ett statligt register.

Ett alternativt sätt att kontrollera den sökandes uppgift hade varit att kräva att den sökande bifogar ett intyg från sin nuvarande eller senaste arbetsgivare som visar att arbetstagaren inte omfattas av ett kollektivavtal. Men med krav på ett sådant intyg skulle den sökande i praktiken bli beroende av arbetsgivarens samtycke för att få tillgång till stöd. Utredningen bedömer att det finns en risk att arbetsgivare nekar den sökande ett intyg, om arbetsgivaren t.ex. tror att arbetstagaren blir mer attraktiv för andra arbetsgivare genom stödet. Utredningen bedömer vidare att det skulle bli administrativt betungande för arbetsgivare att lämna sådana intyg. Till det kommer

frågan om vem som bär ansvaret för att det intyg som bifogats ansökan är korrekt, den sökande eller arbetsgivaren.

När utredningen väger de olika alternativen mot varandra, framstår det som mest lämpligt att den sökande själv i sin ansökan uppger om han eller hon omfattas av kollektivavtal genom sin arbetsgivare, trots att även ett sådant förfarande innebär svårigheter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av regeringens restkompetens meddela föreskrifter om vad en ansökan i övrigt ska innehålla. Någon upplysningsbestämmelse om det är inte nödvändig.

3.3.3 Bedömningen av ansökan om stöd ska göras utifrån förhållandena vid tidpunkten för ansökan

Förslag: Bedömningen av förutsättningarna för stöd, ska göras utifrån förhållandena vid tidpunkten för ansökan om stöd.

Skälen för förslaget

Utredningen anser att bedömningen av om en arbetstagare ska omfattas av stöd från den offentliga omställningsorganisationen bör göras utifrån förhållandena vid tidpunkten för ansökan om stöd. Ett alternativt sätt skulle kunna vara att göra bedömningen utifrån var arbetstagaren upparbetat den största andelen av arbetsvillkoret. Utredningen bedömer dock att den arbetsgivare där arbetstagaren senast var anställd hos bör ha ansvaret för arbetstagarens omställning. Att utgå från vilken arbetsgivare som arbetstagaren senast var anställd hos vid tidpunkten för ansökan om stöd förenklar också handläggningen, eftersom uppgiften framgår av ansökan.

3.4 Stödet ska som längst kunna ges i tolv månader

Förslag: Grundläggande omställnings- och kompetensstöd ska som längst få ges i tolv månader från det att ansökan har beviljats.

Skälen för förslaget

Utredningen anser att en arbetstagare bör kunna få tillgång till det offentliga grundläggande omställnings- och kompetensstödet under en viss tid. Ett skäl är att arbetstagaren bör kunna fördela stödet mellan olika tillfällen utifrån sina behov. Ett annat skäl är att arbetstagaren och arbetsgivaren kan behöva ett planeringsutrymme för att komma överens om när stödtillfällena ska äga rum.

En alltför kort tid skulle kunna leda till att arbetstagare som behöver stöd vid flera tillfällen inte hinner ta del av det. Samtidigt bör stödet inte vara tillgängligt under alltför lång tid eftersom annat och mer omfattande offentligt stöd kan vara mer ändamålsenligt efter en längre tid som arbetsökande, t.ex. stöd via Arbetsförmedlingen. Ett stöd som koncentreras till början av perioden efter ansökan ger också arbetstagaren möjlighet att snabbt få med sig viktiga verktyg i sitt jobbsökande.

Utredningen har övervägt att använda arbetstagarens uppsägningstid som utgångspunkt för att fastställa den maximala tiden för att ta del av stöd. Uppsägningstiden varierar dock mellan olika arbetstagare. Den beror på anställningsform, anställningstid, förekomsten av kollektivavtal och anställningsavtalets innehåll i övrigt. Målgruppen för det nya grundläggande stödet omfattas inte av kollektivavtal, vilket innebär att lagen om anställningsskydd eller anställningsavtalet blir styrande. Enligt den lagen är uppsägningstiden vid uppsägning minst en månad och högst sex månader, och utgår från den sammanlagda anställningstiden hos arbetsgivaren.

Utredningen bedömer att stöd under som längst tolv månader från det att ansökan har beviljats är en rimlig avvägning mellan arbetsgivares och arbetstagares behov av att planera och anpassa stödet till sina förutsättningar och arbetstagares behov av andra mer omfattande arbetsmarknadspolitiska stöd vid längre arbetslöshet. Vid omställning bör den tiden som utgångspunkt vara tillräcklig för att hitta en ny sysselsättning. Det ger också arbetstagaren möjlighet att återuppta sitt stöd inom den tiden, om denne t.ex. får ett kortare arbete. En sådan arbetstagare bör inte behöva ansöka om stöd på nytt.

Arbetstagarnas möjlighet att ta del av stöd

Det är viktigt att arbetsgivare ger anställda och uppsagda möjlighet att ta del av det grundläggande omställnings- och kompetensstödet. För arbetstagare som omfattas av kollektivavtal finns ingen sådan rättighet, och ingen sådan rättighet föreslås i principöverenskommelsen. Utredningen anser inte heller att någon reglering av skyldighet för arbetsgivare utan kollektivavtal att möjliggöra för arbetstagare att ta del av stöd är lämplig. Utredningen anser dock att det är angeläget att arbetsgivare möjliggör för anställda och uppsagda arbetstagare att ta del av stödet.

3.5 Ett nytt arbetsvillkor återkvalificerar för stöd

Förslag: En arbetstagare som har fått stöd ska efter avslutad stödperiod åter kunna få stöd genom att på nytt uppfylla arbetsvillkoret. Arbete som har legat till grund för stöd som tidigare har beslutats ska då inte få tillgodoräknas.

Skälen för förslaget

Utredningen anser att en arbetstagare som fått ta del av det offentliga grundläggande omställnings- och kompetensstödet bör kunna återkvalificera sig för stöd, eftersom behovet av omställning kan återkomma. Utredningen bedömer samtidigt att staten inte kontinuerligt bör tillhandahålla sådant stöd till samma person, eftersom innehållet i tjänsterna inte kommer att förändras så snabbt. Det talar för att det bör gå en tid mellan nyttjandet av tjänsterna. Det är vidare inte samhällsekonomiskt motiverat att samma arbetstagare tar del av samma stöd flera gånger under kort tid, eftersom arbetstagaren bör kunna ha nytta av tidigare stöd under en viss tid. En avsaknad av villkor för återkvalificering skulle kunna medföra att färre personer kan få tillgång till stödet då utredningen menar att medlen för stöd bör vara begränsade utifrån anslagsnivå (se avsnitt 3.6). Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det av värde att möjliggöra för olika personer att ta del av stödet.

Utredningen bedömer därför att det bör finnas ett villkor för återkvalificering. Utredningen menar att arbetstagare som fått

grundläggande omställnings- och kompetensstöd bör kunna återkvalificera sig för stöd efter avslutad stödperiod genom att på nytt uppfylla arbetsvillkoret. Arbete som har legat till grund för stöd som tidigare beslutats bör då inte få tillgodoräknas.

Utredningen bedömer vidare att villkoret för återkvalificering enbart bör ta hänsyn till tidigare stöd som givits genom den offentliga omställningsorganisationen. Eventuellt stöd som arbetstagaren tagit emot från andra omställningsorganisationer bör inte ingå i bedömningen av om villkoret för återkvalificering uppfyllts eller inte. Det beror på att den offentliga organisationen annars skulle behöva kunna kontrollera om en arbetstagare tagit del av stöd hos en annan omställningsorganisation för att kunna bedöma kvalifikationsvillkoret. Utredningen anser att det inte vore rimligt sett till omfattningen av det stöd som avses. Någon skyldighet för den nya omställningsorganisationen att kontrollera detta föreslås därför inte. Utredningen anser inte heller att en skyldighet för de andra omställningsorganisationerna att informera om vilka personer som fått stöd från dem är motiverad.

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

Förslag: Stöd ska få beviljas i mån av tillgång på medel. Ansökningarna ska behandlas i den turordning de kommer in.

Vid behov av prioritering av de beviljade medlen för stöd ska en sökande vars anställning är på väg att löpa ut eller har upphört ges företräde.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kunna meddela föreskrifter om prioriteringar av medel.

Bedömning: Den offentliga omställningsorganisationen bör följa upp och redovisa till regeringen om och i så fall på vilket sätt prioritering skett.

Skälen för förslaget och bedömningen

Utredningen ska enligt utredningen uppdragsbeskrivning föreslå ett grundläggande omställnings- och kompetensstöd som är kostnads-effektivt och skapar förutsättningar för en övergripande kostnads-kontroll. Utredningen anser att detta förutsätter en ekonomisk ram för verksamheten och att stöd ges i mån av tillgängliga medel. De företrädare för omställningsorganisationer som utredningen har talat med beskriver att de i praktiken också anpassar omfattningen på de tjänster som erbjuds utifrån tillgängliga medel. Utredningen menar därför att det offentliga grundläggande omställnings- och kompetensstödet bör beviljas i mån av tillgång på medel. Om behoven hastigt och oförutsett skulle öka, exempelvis i en djup lågkonjunktur, kan myndigheten använda sig av anslagskrediten för att tillfälligt utöka möjligheterna att tillhandahålla stöd. En användning av krediten minskar det ekonomiska utrymmet för nästkommande år, då det ekonomiska läget kan ha förbättrats.

Utredningen bedömer att en lagstadgad rätt till grundläggande omställnings- och kompetensstöd för alla som uppfyller villkoren, där utgifterna tillåts variera automatiskt med efterfrågan, inte är samhällsekonomiskt motiverat. Det möjliggör heller inte kostnads-kontroll. Någon lagstadgad rätt till stöd finns dessutom inte för arbetstagare som omfattas av kollektivavtal, varför en sådan rättighet för arbetstagare utan kollektivavtal skulle minska likvärdigheten i systemet. Ett rättighetsbaserat system utan en begränsande anslags-nivå men med mer avgränsade villkor, t.ex. en mer snävt definierad målgrupp, bedöms också avvika alltför mycket från parternas överenskommelse.

Stöd bör fördelas i den turordning som ansökningar inkommer

Inom en ekonomisk ram går det att fördela medel enligt olika principer. Utredningen bedömer att ett system där stöd fördelas i den turordning som ansökningar kommer in är det mest ändamåls-enliga alternativet, eftersom handläggningstiderna bör och kommer att vara korta. Att hantera ansökningarna utifrån när de kom in är också en tydlig och rättvis utgångspunkt vid eventuella behov av prioriteringar.

I ett system där stöd fördelas i den turordning som ansökningar kommer in kan handläggningen begränsas till att kontrollera att arbetstagaren uppfyller kvalifikationsvillkoren. Arbetstagaren får ta del av tjänsten förutsatt att medel finns kvar. Om det inte finns medel kvar finns inte heller möjlighet att ta del av stödet. Hur många som inte får stöd beror därmed på storleken på anslaget och efterfrågan på stöd

Utredningen bedömer att ett system där stöd fördelas i den ordning som ansökningar kommer in är enkelt för den offentliga omställningsorganisationen att administrera, och i hög utsträckning möjligt att automatisera. Det möjliggör att stöd tillhandhålls relativt snabbt till den sökande och minskar behovet av arbetsmarknadsrelaterad specialistkompetens i den offentliga organisationen. Fördelningsgrunden är tydlig både för organisationen och för arbetstagarna. Alla som uppfyller kvalifikationsvillkoren har också samma möjlighet att ta del av stöd i mån av tillgängliga medel.

En nackdel med ett sådant system är att stödet inte nödvändigtvis går till de som har störst behov av stöd. Det är negativt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Samtidigt avser reformen ett mindre omfattande stöd till omställning för personer som står relativt nära arbetsmarknaden, medan det finns mer omfattande stöd och insatser inom arbetsmarknadspolitiken för personer som står längre från arbetsmarknaden.

En annan nackdel är att systemet kan uppfattas som orättvist om en sökande behöver stöd men inte kan få det för att denne ansökte om stödet sent på året eller i slutet av medeltilldelningsperioden. Det kan också vara svårt för sökande att på förhand veta om det finns tillgängliga medel eller inte. Vidare kan det bli svårt för leverantörer av tjänsterna att ha en väl dimensionerad och fungerande verksamhet om efterfrågan konstant är hög i början av året och låg i slutet av året. Detta skulle också kunna bli kostnadsdrivande för tjänsterna om leverantörerna inte kan allokera resurser på ett enkelt och förutsägbart sätt. Utredningen bedömer sammantaget att det mest ändamålsenliga sättet är att behandla ansökningarna i den turordning de kommer in.

Behovsprövning vore en mindre lämplig fördelningsgrund

Ett annat alternativ är att som huvudprincip fördela medlen efter behov. Då skulle den offentliga omställningsorganisationen göra en individuell bedömning, liknande de arbetsmarknadspolitiska bedömningar som Arbetsförmedlingen gör, för att avgöra om en person bör få ta del av stöd eller inte. Eventuellt skulle bedömningen även kunna inkludera i vilken omfattning en sökande bör få ta del av tjänsterna.

En fördel med detta alternativ är att stödet skulle gå till de som har störst behov, vilket är positivt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det skulle också vara lättare för organisationen att anpassa stödet till befintligt budgetutrymme, eftersom justeringar efter budget kan göras löpande under året utifrån behovsprioriteringar. Det leder till en lägre risk för att staten på kort sikt ska behöva skjuta till ytterligare budgetmedel än med ett system där stöd fördelas i den turordning som ansökningarna kommer in.

Nackdelar med att fördela medel utifrån behov är att det skulle kräva en väsentligt mer omfattande och manuell handläggning samt mer personal med avsevärt högre specialistkompetens. Att genomföra individuella bedömningar skulle kräva manuell prövning. Det skulle vidare krävas rutiner för att bedöma arbetstagares behov och tiden för att handlägga ansökningar skulle bli väsentligt längre. Det skulle i sin tur sannolikt leda till att möjligheten att starta den nya verksamheten inom tidsramen minskar avsevärt (jfr avsnitt 8). Den ökade administrationen, personalresurserna och lokalkostnader gör behovsprövning till ett mer kostsamt alternativ än ett system utan behovsprövning. Därtill bedöms en stor del av målgruppen ha en relativt stark ställning på arbetsmarknaden då de redan är etablerade, vilket minskar nyttan av behovsprövning.

Utredningens samlade bedömning är därför att behovsprövning vore en mindre lämplig fördelningsgrund än utifrån när ansökningar kommer in.

Möjlighet att prioritera genom förenklad behovsprövning vid bedömning om att medlen inte kommer räcka

Ett sätt att tillvara fördelarna med behovsprövning inom ramen för ett system där stöd ges i mån av tillgängliga medel är att möjliggöra

en förenklad behovsprövning i situationer där medlen inte kommer att räcka till alla som kvalificerat sig för stöd. Det skulle ta tillvara fördelarna med behovsprövning i termer av stödets träffsäkerhet. Utredningen menar därför att den offentliga omställningsorganisationen bör ha möjlighet att prioritera inom målgruppen, om det behövs i förhållande till tillgång på medel.

Utredningen bedömer att den offentliga omställningsorganisationen bör kunna prioritera stöd till sökanden vars anställning är på väg att upphöra eller har upphört, i det fall organisationen bedömer att de beviljade medlen inte kommer räcka för stöd till alla som kvalificerar sig. Det får till följd att omställningsstöd bör kunna prioriteras framför kompetensstöd.

Den prioriteringsordning som utredningen anser lämplig kan göras utifrån arbetstagarens anställningsstatus och kräver inte att den offentliga omställningsorganisationen inhämtar detaljerad information om arbetsmarknaden eller arbetstagarens situation. En maskinell ärendehantering som medger att stöd tillhandahålls relativt snabbt till den sökande är fortfarande möjlig. Samtidigt kan det öka stödets träffsäkerhet, eftersom medel prioriteras till personer som har en större risk att hamna i arbetslöshet, vilket är förknippat med stora kostnader för både arbetstagare och samhället.

Den offentliga omställningsorganisationen bör bemyndigas att ge ytterligare föreskrifter om prioriteringar. Utredningen bedömer vidare att det är viktigt att följa upp prioriteringsfrågan. Den offentliga omställningsorganisationen bör följa upp och redovisa till regeringen om och i så fall på vilket sätt prioritering skett.

4 Grundläggande omställnings- och kompetensstöd

I detta avsnitt redogör utredningen för syftet med och innehållet i de grundläggande tjänster som den nya offentliga omställningsorganisationen ska tillhandahålla. Utredningen beräknar också storleken på den offentliga omställningsorganisationens målgrupp, samt förväntad efterfrågan på och kostnader för tjänsterna.

4.1 Grundläggande tjänster som finansieras av arbetsgivaren

Det finns ett drygt tiotal partsgemensamma omställningsorganisationer på den svenska arbetsmarknaden. Organisationerna finansieras genom att arbetsgivare betalar in avgifter baserade på lönesumman för deras arbetstagare. Storleken på organisationerna skiljer sig betydligt. Bland de största omställningsorganisationerna är TRR Trygghetsrådet (TRR)⁹ för privatanställda tjänstemän, Trygghetsfonden TSL (TSL) för privatanställda arbetare, Omställningsfonden som huvudsakligen stödjer anställda inom kommuner och regioner, samt Trygghetsstiftelsen som stödjer statligt anställda.

TRR och TSL erbjuder i dag rådgivning och vägledning för personer som har blivit uppsagda från en tillsvidareanställning.¹⁰ TRR erbjuder också ett förstärkt stöd till sjuka. Det exakta innehållet i och utförandet av tjänsterna varierar mellan organisationerna. TSL arbetar t.ex. främst med fristående utförare medan TRR främst erbjuder tjänster i egen regi. Organisationerna erbjuder både fysiska

⁹ Hösten 2018 beslutade TRR:s styrelse att organisationen ska kallas enbart TRR.

¹⁰ Rådgivning och vägledning är i dag inte separata tjänster i TRR och TSL. Vägledning ingår som en del i rådgivning.

och digitala möten och det finns även olika webbaserade tjänster som personer kan ta del av. Stödet inkluderar bl.a. kompetenskartläggning, stöd vid jobbsökande, hjälp med att utforma cv och information om utbildningsmöjligheter.

Bakgrunden till denna utredning är det utkast till huvudavtal som har träffats mellan vissa parter på den svenska arbetsmarknaden (se avsnitt 2). I utkastet till avtal beskrivs bl.a. hur verksamheten i TRR och TSL ska utvecklas efter att avtalet träder i kraft. TRR och TSL ska enligt utkastet erbjuda ett stort antal tjänster, bl.a. rådgivning, vägledning, förstärkt stöd till sjuka, köpt utbildning, köpt validering och studieersättning. Grundläggande tjänster utgör endast en begränsad del av dessa tjänster. I principöverenskommelsen anges att de grundläggande tjänsterna ska bestå av vägledning, rådgivning och förstärkt stöd till sjuka vars anställning upphört. Omställningsorganisationerna kommer, liksom i dag, att ha möjlighet att erbjuda ytterligare tjänster, t.ex. köpt utbildning och studierersättning, utöver de grundläggande tjänsterna.

Omställningsorganisationerna arbetar på olika sätt och använder sig av olika definitioner av tjänster. Det är därför svårt att generellt fastslå vad som ingår i begreppet grundläggande tjänster för anställda med kollektivavtal. Det sker dessutom en kontinuerlig utveckling av tjänsterna, både vad gäller innehåll och hur det tillgängliggörs. Utredningen ser detta som naturligt och det talar också för att det är svårt och inte önskvärt att slå fast en definition av innehållet i grundläggande tjänster.

4.2 Grundläggande tjänster från den offentliga omställningsorganisationen

Förslag: Grundläggande tjänster till arbetstagare som får stöd av den offentliga omställningsorganisationen består av tjänsterna, rådgivning, vägledning och förstärkt stöd. Förstärkt stöd ska endast få ges till arbetstagare vars anställning ska upphöra eller har upphört och som har särskilda behov av stöd till följd av ohälsa eller sjukdom.

Bedömning: Vid ett första tillfälle efter att en arbetstagare har fått beslut om att ta del av stöd bör ett individuellt kartlägnings-

samtal ske för att tydliggöra arbetstagarens behov av de olika grundläggande tjänsterna.

Skälen för förslaget och bedömningen

Utredningen har i uppdrag att föreslå en ny offentlig omställningsorganisation som ska erbjuda och finansiera grundläggande omställnings- och kompetensstöd. Stöd till en arbetstagare som behöver hitta ett nytt arbete, t.ex. eftersom personen är uppsagd, betecknas omställningsstöd. Stöd till en anställd arbetstagare i syfte att stärka hans eller hennes framtida ställning på arbetsmarknaden betecknas kompetensstöd. Tjänsterna är i huvudsak desamma för de olika stöden bortsett från att förstärkt stöd inte föreslås kunna ges till personer med en pågående anställning. Det närmare innehållet i och fokuset för tjänsterna kommer att variera mellan arbetstagare utifrån deras behov.

De avtalslutande parternas principöverenskommelse anger att grundläggande omställnings- och kompetensstöd ska bestå av rådgivning, vägledning och förstärkt stöd till sjuka, dvs. personer vars anställning ska upphöra eller har upphört och som har särskilda behov av stöd till följd av ohälsa eller sjukdom. Utredningen bedömer att dessa tjänster har förutsättningar att möta de viktigaste behoven hos en person som söker omställnings- och kompetensstöd. Utredningen anser dessutom att ett motsvarande tjänsteutbud hos den offentliga organisationen är önskvärt för att stärka stödet till arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal. Utredningen föreslår därför i linje med parternas överenskommelse att grundläggande tjänster ska bestå av vägledning, rådgivning och förstärkt stöd till personer vars anställning ska upphöra eller har upphört och som har särskilda behov av stöd till följd av ohälsa eller sjukdom.

Utredningen exemplifierar nedan vad innehållet i de olika tjänsterna kan vara, men anser inte att det är lämpligt att detaljreglera innehållet. En alltför snäv och detaljerad definition riskerar att försvåra för den offentliga omställningsorganisationen att individanpassa stödet och att utveckla det över tid. Utredningen bedömer i avsnitt 6 att den offentliga omställningsorganisationen bör upphandla de grundläggande tjänsterna av fristående aktörer. Det är därför också viktigt att innehållet i tjänsterna inte är så snävt

reglerade att det försvårar arbetet med att hitta lämpliga leverantörer. Den offentliga omställningsorganisationen bör i så hög grad som möjligt undvika överlappning med Arbetsförmedlingens insatser och fokus (se vidare avsnitt 10.7.2). För att undvika detta bör ett ökat utbyte ske mellan den offentliga organisationen och Arbetsförmedlingen. De båda myndigheterna kommer att behöva lägga mer tid på att samordna arbetsmarknadspolitiska insatser och att utbyta information i strategiska frågor.

Utredningen menar att den offentliga organisationen i hög utsträckning bör tillhandahålla sina tjänster digitalt. Även de parts-gemensamma omställningsorganisationerna har över tid börjat arbeta allt mer digitalt. Tjänsterna lämpar sig väl för denna form eftersom de till stor del handlar om att informera och om att diskutera personers förutsättningar. Digitala tjänster kan också vara enklare för arbetstagare att ta del av, t.ex. eftersom de kan undvika restid. När staten inrättar en ny verksamhet är det också naturligt att sträva efter att ta tillvara digitala möjligheter. Det bör dock vara upp till den offentliga omställningsorganisationen att avgöra den exakta formen för tjänsterna. Utformningen av motsvarande tjänster som befintliga omställningsorganisationer, som TSR och TSL, tillhandahåller kan vara till stöd vid utformningen av tjänsterna hos den offentliga omställningsorganisationen.

Inledande kartläggningssamtal

Det första som behöver ske när en arbetstagare vänder sig till den offentliga omställningsorganisationen och hänvisas till en fristående aktör är att personen har ett kartläggningssamtal. Samtalet, som utförs av den fristående aktören, ska syfta till att identifiera arbetstagarens behov och intresse av grundläggande omställnings- och kompetensstöd. Vissa personer kanske endast är intresserade av rådgivning, andra endast av vägledning, och ytterligare några kanske är intresserade av en kombination av tjänsterna. Därutöver kommer vissa av arbetstagarna som är berättigade till det att behöva förstärkt stöd.

Rådgivning

Rådgivning bör syfta till att stötta och motivera arbetstagaren till att söka arbete utifrån sina förutsättningar, intressen, kunskaper och kompetenser samt arbetsmarknadens behov. Rådgivning kan t.ex. inkludera information om var man hittar lediga jobb och hur man gör för att söka jobb. Rådgivning kan också inkludera stöd i att skriva cv och andra ansökningshandlingar, intervjuträning och råd om hur man startar ett eget företag.

För en arbetstagare som vill eller behöver ställa om är det viktigt att kunna göra det på ett effektivt sätt. Vissa personer kan t.ex. ha arbetat på samma arbetsplats under en lång tid och därmed ha tappat vanan av att söka jobb. Att få hjälp med att se över sina kompetenser och att lyfta fram dem för potentiella arbetsgivare i ansökningar och intervjuer kan göra det lättare för en person att hitta en ny sysselsättning som passar just honom eller henne. Det kan också underlätta för arbetsgivare att hitta rätt person till rätt jobb, eftersom de får en tydligare bild av personers kompetens och erfarenheter.

Vägledning

Vägledning bör syfta till att identifiera en persons intressen, kunskaper och kompetenser och därefter vägleda personen till eventuella beslut om utbildning och validering. Vägledning kan t.ex. bestå av information om arbetsmarknadens efterfrågan på olika yrken och kompetenser, utbildningsalternativ och möjligheter till studiefinansiering, validering och certifiering.¹¹ Vägledning kan också inkludera ett yttrande som underlag för att söka omställningsstudiestöd (se avsnitt 5).

Det finns många utbildningsformer och sätt att finansiera utbildning. I promemorian Omställningsstudiestöd – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden (DS 2021:18) föreslås ett nytt offentligt studiestöd. Det nya omställningsstudiestödet kan öka intresset för studier ytterligare. Det finns också möjlighet för en person att genomgå validering och att genom denna få tillgodoräkna sig tidigare förvärvade kunskaper

¹¹ Validering kan leda fram till certifiering om en individs kompetens t.ex. bedöms motsvara kraven inom en specifik bransch eller yrke.

och informell utbildning. Det kan vara svårt för personer att navigera bland dessa valmöjligheter, vilket medför ett behov av vägledning.

Vägledning som hjälper personer att hitta utbildningar som de är intresserade av och som är eftertraktade på arbetsmarknaden har ett stort potentiellt värde ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det kan bidra till att förbättra kompetensförsörjning och matchning på arbetsmarknaden och till att personer gör bättre informerade val. Om utbildningsbeslut fattas utan tillräcklig information finns en risk att utbildningen inte slutförs eller inte kommer till nytta. Detta medför en kostnad för såväl personen som samhället. Vägledning föreslås därför ingå i de grundläggande tjänsterna.

Förstärkt stöd

Förstärkt stöd bör syfta till att ge ett extra stöd i form av intensifierat stöd, hjälp med myndighetskontakter eller annat extra stöd. Vissa personer som behöver ställa om kan ha ett förstärkt behov av stöd. Utredningen föreslår att förstärkt stöd, till skillnad från övriga grundläggande tjänster, enbart ska kunna ges till arbetstagare vars anställning ska upphöra eller har upphört och som har särskilda behov av stöd till följd av ohälsa eller sjukdom. Det kan vara särskilt betydelsefullt att i en sådan situation få möjlighet till ett förstärkt stöd för att kunna ställa om. Även personer som har en pågående anställning skulle i vissa fall kunna behöva förstärkt stöd, men utredningen bedömer att en prioritering av stödet enligt ovan är motiverad.

Formerna för det förstärka stödet kommer att variera mellan arbetstagare, men kan t.ex. bestå av mer omfattande och intensiv rådgivning eller vägledning, eller extra stöd i kontakter med myndigheter.

Det är viktigt att poängtera att det förstärka stödet inte handlar om att den offentliga omställningsorganisationen ska ta över ansvar från aktörer som Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, sjukvården eller arbetsgivaren. Det förstärka stödet kan stötta personen i processen, men det formella ansvaret förändras inte.

Den offentliga omställningsorganisationen bör få avgöra hur arbetstagare med behov av förstärkt stöd kan få det på bästa sätt. Att identifiera vilka som kan vara aktuella för stödet är relativt enkelt,

eftersom det är arbetstagare vars anställning ska upphöra eller har upphört. Att sedan avgöra vilka av dessa som har ett faktiskt behov av stödet till följd av ohälsa eller sjukdom är dock mer komplicerat. En möjlighet är att stödet kan medges först efter att berättigade arbetstagare i det inledande kartläggningssamtalet och i dialog med utföraren uppmärksammar sitt behov av stöd. En möjlighet är också att leverantörer får en schablonersättning för alla arbetstagare som även inkluderar ett visst påslag som möjliggör för leverantörerna att ge det förstärkta stödet till arbetstagare som bedöms ha det behovet.

4.3 Tillhandahållande av grundläggande tjänster

Bedömning: Det bör inte närmare regleras hur tjänsterna ska tillhandahållas. De kan därför tillhandahållas som ett paket med olika kombinationer eller enstaka tjänster beroende på vilket behov personen har.

Skälen för bedömningen

I dialog med befintliga omställningsorganisationer har det framkommit att vad som beskrivs som vägledning och rådgivning ibland liknar varandra så att de t.ex. under ett och samma möte kan vara svåra att särskilja. Utredningen anser därför att en avgränsning där en person alltid får tillgång till antingen vägledning eller rådgivning inte vore ändamålsenlig. Utredningen bedömer därför att grundläggande omställnings- och kompetensstöd bör tillhandahållas så att arbetstagare får tillgång till ett paket där vägledning och rådgivning ska kunna ingå. Med detta sagt så har parterna i sitt förhandlingsunderlag identifierat att vägledning är en tjänst som behöver utvecklas. Utredningen delar den bedömningen och menar att det är önskvärt att kvaliteten i båda tjänsterna är god och löpande utvecklas. Även om arbetstagare får tillgång till ett paket av tjänster kan det vara så att arbetstagare bara vill använda en av tjänsterna. För arbetstagare som är berättigade till det ska även förstärkt stöd kunna ingå. Den exakta kombinationen av tjänsterna bör avgöras av arbetstagaren och leverantören efter behov.

Det finns skäl för den offentliga omställningsorganisationen att överväga att upphandla det inledande kartläggningssamtalet separat. Leverantörer kan ha intressekonflikter och incitament att styra personer mot lösningar, inriktningar och tjänster som är fördelaktiga för leverantören eller kostnadsdrivande. Det finns också skäl för den offentliga organisationen att överväga att upphandla olika nivåer i tjänsterna så att arbetstagare kan få progressivt mer stöd vid behov, men där det för vissa kan vara tillräckligt med ett mindre omfattande stöd.

Detaljerna i tjänsterna och hur dessa ska tillhandahållas bör avgöras av den offentliga omställningsorganisationen. Vid behov anser utredningen att myndigheten ska prioritera tjänsterna utifrån arbetstagarens arbetsmarknadsstatus (se avsnitt 3). Ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv är nyttan större av att arbetstagare vars anställning är på väg att löpa ut eller har upphört får tillgång till tjänster, eftersom de bedöms ha större risk att hamna i arbetslöshet eller långtidsarbetslöshet än personer som har en anställning.

4.4 Efterfrågan på grundläggande tjänster och volymer för verksamheten

Utredningen har i uppdrag att föreslå hur grundläggande omställnings- och kompetensstöd kan organiseras, utformas och finansieras för arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal. I beräkningarna nedan antas därför att målgruppen för det offentliga stödet utgörs av anställda som inte omfattas av kollektivavtal. För att bedöma hur verksamheten ska organiseras och finansieras behöver efterfrågan på tjänsterna uppskattas. För att beräkna efterfrågan på tjänsterna behövs först en beräkning av hur många som har möjlighet att ta del av tjänsterna. Därefter behövs en beräkning av hur många av dessa som förväntas ta del av tjänsterna.

4.4.1 Målgrupp

Målgruppen för den nya offentliga omställningsorganisationen är anställda som inte omfattas av kollektivavtal, är under 65 år och som uppfyller ett givet arbetsvillkor (se avsnitt 3).

Tabell 6.1 nedan visar det totala antalet anställda i Sverige 2019 fördelat på ålder, kön och sektor enligt Statistiska Centralbyråns (SCB) arbetskraftsundersökningar (AKU). Antalet anställda i åldersgruppen 16–64 år var strax över 4,45 miljoner. Utredningen använder här statistik från 2019 i stället för 2020 eftersom 2020 på grund av pandemin har varit ett icke-representativt år.

Tabell 4.1 Antal anställda i Sverige i åldersgruppen 16–64, fördelade efter kön och sektor i huvudsysslan, år 2019.

1000-tal

	Statlig	Kommunsektorn	Privat	Totalt
Kvinnor	164,4	880,6	1 167,9	2 216,6
Män	134,0	272,1	1 825,5	2 236,2
Totalt	298,4	1 152,8	2 993,4	4 452,7

Källa: Arbetskraftsundersökningarna (AKU), Statistiska Centralbyrån.

Anm.: Siffrorna summerar inte alltid exakt på grund av avrundning.

Som framgår av tabell 4.1 finns tydliga könsskillnader mellan sektorer. Kvinnor arbetar i större utsträckning i offentlig sektor (dvs. statlig, regional och kommunal sektor), medan män i större utsträckning arbetar i privat sektor.

För att beräkna målgruppen behövs även uppgifter om hur många som omfattas av kollektivavtal. Tabell 4.2 nedan visar täckningsgrad för kollektivavtal inklusive s.k. hängavtal i offentlig och privat sektor. Arbetsgivare som är bundna av kollektivavtal måste tillämpa avtalen på alla sina anställda, vilket i kombination med s.k. hängavtal gör att avtalens täckningsgrad är högre än den fackliga organisationsgraden. Den fackliga organisationsgraden ligger strax under 70 procent sett till hela arbetsmarknaden. Organisationsgraden är högre bland kvinnor och tjänstemän, jämfört med män och arbetare.¹² I offentlig sektor är kollektivavtalens täckningsgrad 100 procent. I privat sektor är täckningsgraden 83,4 procent i åldersgruppen 16–64 år. Eftersom det är om arbetstagare omfattas av kollektivavtal eller inte, inte om arbetstagaren är med i en arbetstagarorganisation, som är relevant utifrån utredningens uppdrag, använder utredningen kollektivavtalens täckningsgrad och inte organisationsgraden för att beräkna målgruppens storlek.

¹² Kjellberg, A. (2019). Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund. (Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility; Vol. 2019, Nr. 1). Department of Sociology, Lund University.

Tabell 4.2 Kollektivavtalens täckningsgrad efter åldersgrupp och sektor, år 2018.

Procent

	Offentlig	Privat	Totalt
16–64	100	83,4	90
15–74	100	82,1	88

Källa: Kjellberg (2019).

Anm.: 2018 är det senaste år som dessa uppgifter finns tillgängliga.

Eftersom täckningsgraden i offentlig sektor är 100 procent är det i privat sektor som målgruppen för den nya offentliga organisationen återfinns. Genom information om antalet anställda och kollektivavtalens täckningsgrad i privat sektor kan antalet anställda som inte omfattas av kollektivavtal beräknas. Tabell 4.3 nedan visar att detta är ca 497 000 personer i åldersgruppen 16–64 år. Om man antar att könsfördelningen är densamma som i privat sektor generellt, med 39 procent kvinnor och 61 procent män, motsvarar detta ca 194 000 kvinnor och ca 303 000 män.

Tabell 4.3 Anställda som inte omfattas av kollektivavtal i privat sektor i åldersgruppen 16–64, år 2019

1000-tal om inte annat anges

Anställda i privat sektor	Täckningsgrad (%)	Anställda som inte omfattas av kollektivavtal
2 993,4	83,4	496,9

Källor: SCB AKU och Kjellberg (2019).

För att bedöma målgruppens storlek behöver sedan personer som inte beräknas uppfylla villkoren för stödet räknas bort. Arbetsvillkoret för att ta del av stödet är att ha arbetat minst 16 timmar per vecka per kalendermånad i 12 månader under en ramtid på 24 månader. Stödet kan vidare endast ges tills mottagaren fyller 65 år.

I parternas förhandlingsunderlag används data från AKU för att beräkna hur stor andel som uppfyller villkoret under ett specifikt år. I AKU ställs frågan om hur länge personer har arbetat i sitt nuvarande arbete. Denna fråga fångar därför inte på ett bra sätt personer som har slutat sitt arbete, bytt arbete eller börjat en ny tjänst. Dessutom är AKU vad utredningen erfar inte konstruerat på ett sätt som gör att det går att undersöka en ramtid på 24 månader. Skattningarna och viktningarna som görs i AKU är anpassade för ett

år. Utredningen bedömer därför att det behövs andra datakällor för att uppskatta hur många i den beräknade målgruppen som uppfyller arbetsvillkoret.

För att undersöka detta har utredningen beställt data från SCB över det antal månader som en population har fått löneutbetalningar under en 24-månadersperiod. Populationen hämtas från registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS) årgång 2018–2019. För personerna i populationen inhämtas information om löneutbetalningar från jobbregistret 2018–2019 och Registret över totalbefolkningen (RTB).¹³

Populationen 2018 är alla anställda mellan 15 och 73 år som har fått en löneutbetalning och har en individuell årlig kontrolluppgift på minst 1 200 kr. Populationen 2019 är alla anställda mellan 16 och 74 år som har en löneinkomst i sin arbetsgivardeklaration på individnivå (AGI) under 2019.¹⁴ Populationen som studeras är de individer som ingår under båda dessa år, personer som bara finns med under ett av åren sorteras bort. Eftersom personer behöver vara med både 2018 och 2019 är populationen 15–73 år 2018 och 16–74 år 2019. För att fördela den data som finns över inkomster för 2018 per månad görs antagandet att den årliga inkomsten för detta syfte kan delas med 12 och fördelas jämnt över månaderna.

Under de 24 månaderna under 2018 och 2019 ska beräknas hur många personer som har arbetat minst 12 månader. För att kvalificera sig för tjänsterna behöver individen ha arbetat minst 16 timmar per vecka under dessa 12 månader. I registret finns inte statistik över arbetad tid. För att även fånga att personer behöver ha arbetat minst 16 timmar per vecka används därför en undre gräns för vilken inkomst som behövs för att en månad ska klassas som att personen har arbetat i enlighet med kravet i arbetsvillkoret.

Det är viktigt att poängtera att arbetsvillkoret för att ta del av omställningstjänsterna ska bestämmas av arbetad tid, men att det även kan prövas mot den sökandes inkomst för att förenkla

¹³ Datakälla och metoden i RAMS har gjorts om mellan 2018 och 2019. Under 2018 (och tidigare) baseras data på årliga kontrolluppgifter som arbetsgivare lämnar in till Skatteverket. Från och med 2019 används i stället månatliga arbetsgivardeklarationer på individnivå (AGI). Detta innebär att datakällorna skiljer sig åt mellan 2018 och 2019, men eftersom data för 2020 inte har funnits att tillgå har det varit den senaste och mest tillförlitliga data som funnits tillgänglig.

¹⁴ Inkomstgränserna skiljer sig åt eftersom arbetsgivare från och med 2019 och införandet av AGI är skyldiga att rapportera in löneinkomster under en månad på minst 100 kr till Skatteverket. Under 2018 rapporteras data in från arbetsgivare på årsbasis, och för att motsvara 100 kr i månaden sätts gränsen till 1 200 kr.

handläggningen (se avsnitt 3). I denna beräkning av målgruppen används inkomstgränsen endast som ett sätt att approximera om personen har arbetat minst 16 timmar i veckan. Gränsen för att beräkna antalet personer som arbetar minst 16 timmar i veckan bör därför enligt utredningen sättas vid en nivå som inte räknar bort personer beroende på inkomsten i yrket. Gränsen sätts vid 8 000 kronor per månad vilket understiger lönen i den 10:e percentilen för en kvinnlig privatanställd arbetare som arbetar 16 timmar i veckan.¹⁵ Den förenklade prövningen av arbetsvillkoret genom inkomstuppgifter som föreslås i avsnitt 3 sätts på en annan och högre nivå än 8 000 kronor per månad eftersom det då endast handlar om att förenkla handläggningen för organisationen och individen. En låg gräns i det fallet skulle t.ex. kunna innebära att personer med hög lön uppfyller villkoret trots att de inte har arbetat i tillräcklig utsträckning.

Eftersom ytterligare ett villkor ska vara att individen inte får ha fyllt 65 år bedöms därefter hur stor andel av populationen mellan 16 och 64 år som uppfyller villkoret om att ha arbetat minst 16 timmar i veckan i 12 månader under en ramtid på 24 månader.

Tabell 4.4 Andel som bedöms uppfylla arbetsvillkoret i populationen år 16–64 under 24-månadersperioden 2018–2019.

Nedre gräns månatlig inkomst	Andel som bedöms ha arbetat minst 16 timmar per vecka i 12 månader under en 24-månadersperiod
7 000 kr/månad	88,5
8 000 kr/månad	87,5
9 000 kr/månad	86,6

Källa: Egna beräkningar baserat på specialbeställd statistik från SCB.

Tabell 4.4 ovan visar att vid en nedre inkomstgräns på 8 000 kronor per månad uppfyller 87,5 procent arbetsvillkoret. För att räkna ut hur många anställda som omfattas av den nya omställningsorganisationen multipliceras sedan denna andel med de ca 497 000 anställda i privat sektor som tidigare har bedömts inte omfattas av kollektivavtal. Summan blir då ca 435 000 personer som kan bli aktuella för att ta del av tjänsterna hos den nya offentliga omställningsorganisationen. Givet samma fördelning som generellt i privat sektor motsvarar detta ca 170 000 kvinnor och 265 000 män.

¹⁵ Lönen i den 10:e percentilen för en kvinnlig privatanställd arbetare var 20 900 kr per månad år 2018, vilket motsvarar 8 360 kr om individen arbetar 16 av 40 timmar. Under 2019 var motsvarande lön 21 500 vilket motsvarar 8 600 kr om individen arbetar 16 av 40 timmar

Denna uppskattning är förknippad med osäkerhet. Utredningen behöver använda sig av en datakälla, baserad på RAMS, för att beräkna uppfyllnad av arbetsvillkoret medan en annan datakälla, beräknad på AKU, används för att beräkna antalet arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal. I beräkningen av arbetsvillkoret kan inte sektorstillhörighet särskiljas i populationen, därutöver tillkommer den tidigare beskrivna förändringen av datakälla som har gjorts i RAMS mellan 2018 och 2019. Eftersom data för 2018 baseras på årsinkomster schablonmässigt fördelade på månader kan individer som har en tillräckligt hög inkomst under några få månader antas arbeta fler månader än vad som faktiskt är fallet. En ytterligare osäkerhet är att utredningen använder data över antalet anställda 2019 eftersom arbetsmarknadens utveckling under pandemin och den förväntade återhämtningen kommande år är osäker.

4.4.2 Efterfrågan inom målgruppen

Endast en viss andel av de ca 435 000 som är aktuella för tjänsterna kommer att vilja eller behöva använda dem. Den mest relevanta data som utredningen har för att uppskatta detta är användningen av motsvarande tjänster i de befintliga omställningsorganisationerna. Parterna har i sitt förhandlingsunderlag uppskattat i vilken utsträckning som arbetstagare som omfattas av verksamheten i TRR och TSL använder tjänsterna. I förhållande till denna målgrupp uppskattar parterna en historisk användningsfrekvens för rådgivning på 1,89 procent för TRR och 1,33 procent för TSL. Detta omfattar tillsvidareanställda som har sagts upp på grund av arbetsbrist (TSL) eller på grund av arbetsbrist eller sjukdom (TRR). Parterna räknar med en framtida frekvens på 1,89 procent. Utredningen bedömer att det är ett rimligt antagande, trots att täckningsgraden är lägre hos arbetare, eftersom även den offentliga organisationens målgrupp kommer att inkludera uppsagda på grund av sjukdom. Dessutom kan de förändringar i arbetsrätten, som också är en del av principöverenskommelsen, förväntas öka rörligheten på arbetsmarknaden.

Utredningen antar att denna användningsfrekvens gäller även tidsbegränsat anställda vars anställning upphör, eftersom det saknas historiska data för den gruppen. I åldersgruppen 16–64 år var ca 85 procent av alla anställda i privat sektor tillsvidareanställda 2019.

När det gäller personer som kan använda tjänsterna under pågående anställning finns inte heller några historiska data, eftersom det är en ny målgrupp för omställningsorganisationerna. Parterna bedömer att var fjärde person kommer att ta del av rådgivning under anställning någon gång under sitt yrkesliv, och att ett yrkesliv är 40 år. Användningsfrekvensen blir då 0,63 procent. Utredningen väljer att använda samma antagande, trots att det är osäkert. Målgruppens totala årliga användningsfrekvens för rådgivning blir då summan av dessa frekvenser, dvs. 2,52 procent. För att få fram antalet som förväntas använda rådgivning per år multipliceras målgruppen 435 000 med 2,52 procent vilket ger 10 961 personer.

Omställningsorganisationerna erbjuder inte vägledning som en separat tjänst i dag. Det finns därför inte några historiska användningsdata tillgängliga, vilket gör det svårt att bedöma efterfrågan. Myndigheter, t.ex. Arbetsförmedlingen och andra organisationer, tillhandahåller dessutom ett allt bättre utbud av digitala vägledningstjänster. Parterna har i sitt förhandlingsunderlag antagit att en person använder vägledning 1,5 gånger under ett 40-årigt yrkesliv, vilket ger en frekvens på 3,75 procent. Detta antagande är osäkerhet. En viss del av det tidigare användandet av rådgivning har sannolikt varit personer som använt främst vägledning, eftersom tjänsten i dagsläget är en kombination av tjänsterna. Det skulle tala för en lägre frekvens. Det nya omställningsstudiestödet och yttrandet som behövs från den offentliga omställningsorganisationen kan emellertid förväntas öka efterfrågan på vägledning. Utredningen väljer därför att använda samma frekvens som parterna har antagit i sitt förhandlingsunderlag, 3,75 procent. Det ger 16 311 personer som väntas ta del av vägledning.

När det gäller förstärkt stöd är det en tjänst som i dag endast finns hos TRR. Den historiska användningsfrekvensen hos TRR för detta stöd är 5 procent av personerna som tar del av rådgivning. Utredningen väljer att använda detta antagande, vilket innebär att 411 personer väntas använda förstärkt stöd. Därmed beräknas totalt cirka 27 000 personer ta del av omställnings- och kompetensstöd från den offentliga omställningsorganisationen under ett år.

4.5 Kostnader för grundläggande tjänster i den offentliga omställningsorganisationen

Bedömning: Kostnaden för grundläggande tjänster i den offentliga omställningsorganisationen bedöms uppgå till ca 294 miljoner kronor i 2022 års prisnivå.

Skälen för bedömningen

De ovan redovisade beräkningarna utgör utredningens bedömning av hur många personer som uppskattas komma att använda de grundläggande tjänsterna per år. För att uppskatta kostnaderna för detta behöver kostnaderna förknippat med att en person använder en tjänst uppskattas. Även om utredningen ser framför sig att arbetstagare ska få tillgång till ett paket med en kombination av tjänster beräknas här tjänsterna separat, eftersom de underliggande tjänsterna förväntas skilja sig åt i termer av kostnad. Den faktiska kostnaden för tjänsterna kommer att bero på utfallet i upphandlingen av tjänsterna, men denna uppskattning är nödvändig för att bedöma en lämplig anslagsnivå.

Alla som får rådgivning och vägledning bör ha ett inledande kartläggningssamtal för att identifiera personens behov och situation. Kostnaden för ett inledande kartläggningssamtal antas uppgå till 1 366 kronor vilket är i linje med historiska data från TSL 2019 som används i parternas förhandlingsunderlag. Uppräknat till 2022 års prisnivå antas styckkostnaden vara 1 423 kronor.¹⁶ I och med att 27 273 personer väntas få vägledning och rådgivning enligt ovan bedöms kostnaden för de inledande kartläggningssamtalen bli ca 39 miljoner kronor.

När det gäller rådgivning uppskattas enligt tidigare beräkningar 10 961 personer ta del av tjänsten. För att uppskatta kostnaden för rådgivning har utredningen utgått från kostnaden i parternas förhandlingsunderlag, som baseras på TSL:s historiska kostnad för rådgivning. Kostnadsnivån för TRR är betydligt högre. Den offentliga omställningsorganisationen kommer att vara mer lik

¹⁶ Uppräkningen baseras på data över prisindex för tjänster mellan 2019 och 2022 och har hämtats från Konjunkturinstitutets prognosdatabas februari 2021. Uppräkningen är på ca 4,1 procent.

TSL:s verksamhet eftersom den också kommer att tillhandahållas av fristående aktörer. Kostnaden för rådgivning uppgår till 14 435 kronor per person i 2019 års prisnivå.¹⁷ I 2022 års prisnivå motsvarar detta 15 032 kronor per person. Den totala förväntade kostnaden för rådgivning bedöms därmed uppgå till ca 165 miljoner kronor.

För vägledning, som utgör en ny tjänst, har parterna i sitt förhandlingsunderlag bedömt att en kostnad på 5 000 kronor per person baserat på TSL:s s.k. minimitjänst är rimlig. Vägledning handlar i stor utsträckning om att hjälpa personen att hitta rätt information och identifiera kompetenser och möjligheter. Till skillnad från rådgivning handlar det inte i samma utsträckning om att hjälpa personen att bygga kompetens, t.ex. genom intervju-träning. Utredningen väljer att göra samma antagande om en kostnad på 5 000 kronor per person i 2019 års prisnivå, vilket motsvarar 5 207 kronor per person i 2022 års prisnivå. Detta medför att den totala kostnaden bedöms bli ca 85 miljoner kronor för de 16 311 arbetstagare som väntas använda tjänsten.

Förstärkt stöd är endast tillgängligt för personer vars anställning ska upphöra eller har upphört och som har särskilda behov av stöd till följd av ohälsa eller sjukdom. Tjänsten finns i dag hos TRR. Där uppskattas att fem procent av personerna som får rådgivning har behov av förstärkt stöd. Eftersom endast personer vars anställning sagts upp eller vars anställning har upphört är berättigade till stödet beräknas först antalet personer som väntas få stödet som den historiska frekvensen för att nyttja rådgivning, 1,89 procent, med den aktuella målgruppen på ca 435 000 personer, vilket resulterar i 8 221 personer som får rådgivning. Med samma antagande som ges av TRR:s historiska data att fem procent av dessa nyttjar tjänsten beräknas 411 personer få förstärkt stöd. Kostnaden för det förstärkta stödet var enligt historiska data från TRR 12 813 kronor per person 2019, vilket motsvarar 13 343 kronor per person i 2022 års prisnivå. Utredningen använder denna uppskattning av styckkostnaderna i sina beräkningar. Den totala kostnaden för förstärkt stöd beräknas därmed bli ca fem miljoner kronor.

¹⁷ För både rådgivning och vägledning har parterna i sitt förhandlingsunderlag fördelat ut löpande kostnader för TRR:s digitala tjänster på antalet individer som får rådgivning och vägledning. Utredningen bedömer inte att det är en kostnad som bör ingå i beräkningsgrunden för den offentliga omställningsorganisationens tjänster eftersom dessa ska upphandlas och utföras av fristående leverantörer, kostnaden för det är redan inkluderad.

Totalt bedöms kostnaden för grundläggande tjänster därmed bli ca 294 miljoner kronor, om antagandet görs att utbudet ska möta förväntad efterfrågan. Tabell 4.5 nedan sammanfattar de beräkningar som ligger till grund för detta och har redogjorts för ovan.

Tabell 4.5 Sammanfattande beräkningstabell

Anställda privat sektor 16–64 år	2 993 400
Täckningsgrad kollektivavtal (%)	83,4
Anställda som inte omfattas av kollektivavtal	494 904
Andel som uppfyller arbetsvillkor (%)	87,5
Antal personer aktuella	434 972
<i>Kartläggningssamtal</i>	
Antal personer	27 273
Kostnad	1 423
Total kostnad kartläggningssamtal	38 800 000
<i>Rådgivning</i>	
Frekvens av aktuella personer för uppsagda och tidsbegränsat anställda vars anställning upphör (%)	1,89
Frekvens av aktuella personer för pågående anställning (%)	0,63
Total frekvens (%)	2,52
Antal personer	10 961
Kostnad per person	15 032
Total kostnad rådgivning	164 800 000
<i>Vägledning</i>	
Total frekvens (%)	3,75
Antal personer	16 311
Kostnad per person	5 207
Total kostnad vägledning	84 900 000
<i>Förstärkt stöd</i>	
Frekvens (%)	1,89
Antal som får rådgivning exkl. under pågående anställning	8 221
Andel som antas få förstärkt stöd (%)	5
Antal som får förstärkt stöd	411
Kostnad för förstärkt stöd per person	13 343
Total kostnad förstärkt stöd	5 500 000
Total kostnad grundläggande tjänster	294 000 000

5 Yttranden för att söka omställningsstudiestöd

I det här avsnittet beskriver utredningen den nya offentliga omställningsorganisationens uppgift att tillhandahålla yttranden till CSN i ärenden om omställningsstudiestöd. Utredningen analyserar även målgruppen och kostnaderna för att tillhandahålla yttranden.

5.1 Den offentliga organisationen ska tillhandahålla yttranden för omställningsstudiestöd

5.1.1 Målgruppen för yttranden är bredare än målgruppen för stöd

Förslag: Den offentliga omställningsorganisationen får tillhandahålla yttranden till Centrala studiestödsnämnden i ett ärende om omställningsstudiestöd. Yttranden får tillhandahållas i ärenden som rör arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal eller som rör egenföretagare.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kunna meddela föreskrifter om stöd till andra målgrupper, om det behövs för handläggningen enligt lagen om omställningsstudiestöd.

Skälen för förslaget

En del i parternas principöverenskommelse är att staten ska inrätta ett nytt, offentligt studiestödssystem. I promemorian Omställningsstudiestöd – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden (Ds 2021:18) föreslås att staten ska

införa ett s.k. omställningsstudiestöd. I promemorian föreslås vidare att CSN ska besluta om det nya omställningsstudiestödet.

Omställningsstudiestödet riktar sig till personer som är etablerade på arbetsmarknaden, men som behöver stärka sin kompetens eller ställa om till annat arbete. CSN ska därför kunna bevilja stöd för utbildningar som bedöms stärka den sökandes framtida ställning på arbetsmarknaden, med beaktande av arbetsmarknadens behov. Som ett underlag för CSN:s beslut ska den som söker omställningsstudiestöd bifoga ett yttrande från en registrerad omställningsorganisation. Yttrandet ska bl.a. innehålla uppgifter om vilken betydelse den utbildning som ansökan avser kan ha för den sökandes framtida ställning på arbetsmarknaden. Detta är i linje med parternas principöverenskommelse.

Målgruppen för omställningsstudiestödet är bredare än målgruppen för det grundläggande omställnings- och kompetensstödet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför med stöd av regeringens restkompetens kunna meddela föreskrifter om ytterligare målgrupper för yttranden, utöver de som omfattas av det grundläggande stödet. En sådan grupp är egenföretagare, som också ska ha möjlighet att söka omställningsstudiestöd. Även egenföretagare behöver därför kunna få ett yttrande. Den offentliga omställningsorganisationen bör därmed få tillhandahålla yttranden både till arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal och till egenföretagare.

5.1.2 Yttranden får lämnas i samband med vägledning

Förslag: Den offentliga omställningsorganisationen får tillhandahålla yttranden i samband med vägledning. Egenföretagare ska kunna ansöka om vägledning i syfte att få ett yttrande.

Skälen för förslaget

För att en omställningsorganisation ska kunna bedöma hur en viss utbildning kan stärka en sökandes framtida ställning på arbetsmarknaden måste den ta reda på vad den sökande har för tidigare utbildning och erfarenhet. Organisationen måste också skaffa sig en

bild av den sökandes egna ambitioner för sitt framtida arbetsliv. Utredningen bedömer därför att den offentliga omställningsorganisationen bör lämna yttranden i samband med vägledning.

Förhållandet mellan yttranden och vägledning framgår inte av parternas principöverenskommelse. Men under utredningens arbete har de avtalsslutande parterna tydliggjort att de ser yttrandet som en del av tjänsten vägledning, och avser att arbeta på det sättet i sina egna organisationer. Både parterna och utredningen bedömer således att ett yttrande i praktiken förutsätter att den sökande har tagit del av vägledning. Det innebär i sin tur att egenföretagare behöver kunna ta del av vägledning, trots att de inte i övrigt ingår i målgruppen för grundläggande omställnings- och kompetensstöd.

Om den offentliga organisationen upphandlar vägledningstjänster från fristående aktörer kan dessa förse organisationen med underlag för att tillhandahålla yttranden till CSN. Ett sådant förfarande innebär samtidigt en risk att de fristående aktörerna i praktiken får dubbla roller, dvs. att både stödja och bedöma de personer som tar del av vägledning. Det skulle kunna ge de fristående aktörerna incitament att vara alltför generösa när de bedömer vilken betydelse en viss utbildning kan ha för den sökande. För att minska denna risk kan den offentliga omställningsorganisationen t.ex. följa upp de fristående aktörerna på andra faktorer än kundnöjdhet, och om möjligt upphandla vägledning i syfte att få ett yttrande separat från en mer förutsättningslös vägledningstjänst.

5.1.3 Egenföretagare kan använda delvis andra underlag för att styrka att de uppfyller kvalifikationsvillkoren

Förslag: I det fall en sökandes inkomstuppgifter inte finns redovisade i en arbetsgivardeklaration med en redovisningsperiod som omfattar en kalendermånad, ska arbetsvillkoret anses uppfyllt om den sökandes inkomst av förvärvsarbete uppgår till minst tre inkomstbasbelopp per kalenderår.

Skälen för förslaget

För att få ta del av vägledning och kunna få ett yttrande behöver egenföretagare uppfylla de kvalifikationsvillkor som utredningen föreslår ska gälla för arbetstagare som vill ta del av grundläggande omställnings- och kompetensstöd (se avsnitt 3). Egenföretagare kommer dock inte att kunna styrka att de uppfyller villkoren på exakt samma sätt som arbetstagare. För att villkoren inte ska missgynna egenföretagare på ett systematiskt sätt behöver de därför, i förekommande fall, anpassas till egenföretagares förutsättningar.

I avsnitt 3.2.2 föreslår utredningen att arbetsvillkoret ska anses uppfyllt om en arbetstagare under kvalificeringstiden har haft en viss minsta inkomst av förvärvsarbete. En månad får räknas in när inkomsten uppgått till minst 25 procent av inkomstbasbeloppet enligt socialförsäkringsbalken. Utredningen föreslår även att den offentliga omställningsorganisationen ska ges möjlighet att inhämta dessa uppgifter från Skatteverket. Men Skatteverket har inte månadsuppgifter för egenföretagares arbetsinkomster. Utredningen föreslår därför att personer vars arbetsinkomster inte redovisas per kalendermånad ska ha möjlighet att använda årsuppgifter, dvs. beslut om slutlig skatt, för att styrka att de uppfyller arbetsvillkoret. En minsta årsinkomst på tre inkomstbasbelopp motsvarar en minsta månadsinkomst på 25 procent av inkomstbasbeloppet under 12 månader, dvs. den nivå som gäller för personer vars inkomst redovisas per kalendermånad.

Om en egenföretagare inte kan eller vill styrka arbetsvillkoret genom inkomstuppgifter måste han eller hon också ha möjlighet att använda intyg om arbetad tid eller motsvarande. Men egenföretagare har ingen arbetsgivare som kan lämna ett sådant intyg. Det är heller inte lämpligt att egenföretagare intygat sin egen arbetstid. Utredningen bedömer att ett intyg från en auktoriserad revisor om arbetets omfattning, eller underlag som visar att egenföretagaren i fråga fakturerat ett visst antal arbetstimmar, skulle kunna fylla motsvarande funktion.

5.2 Kostnaden för yttranden till egenföretagare

Bedömning: Kostnaden för yttranden till egenföretagare beräknas till ca 34 miljoner kronor i 2022 års prisnivå.

Skälen för bedömningen

Utredningen föreslår att den offentliga omställningsorganisationen ska få tillhandahålla yttranden i samband med vägledning. För arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal och därmed ingår i målgruppen för det offentliga stödet, tillkommer följaktligen inga kostnader för att tillhandahålla yttranden utöver de kostnader för kartläggningssamtal och vägledning som utredningen presenterar i avsnitt 4. Däremot tillkommer kostnader för kartläggningssamtal och vägledning i syfte att tillhandahålla yttranden till egenföretagare.

Utredningen uppskattar att den offentliga organisationen årligen kommer att lämna ca 5 150 yttranden som avser egenföretagare. För att komma fram till denna volym har utredningen utgått från att man i promemorian Omställningsstudiestöd – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden (Ds 2021:18) beräknar det totala antalet beviljade ansökningar om omställningsstudiestöd till ca 44 000 per år när systemet är fullt utbyggt år 2026. Därefter har utredningen antagit att egenföretagarnas andel av ansökningarna motsvarar deras andel av de förvärvsarbetande. I avsnitt 4 framgår att det fanns ca 4,45 miljoner anställda i åldersgruppen 16–64 år 2019 enligt AKU. Därtill fanns enligt AKU ca 434 000 egenföretagare i samma åldersgrupp, vilket innebär att egenföretagarna utgjorde ca 8,9 procent av de förvärvsarbetande.¹⁸ Genom att utredningen använder AKU för att ringa in både arbetstagare och egenföretagare säkerställs att inga personer räknas två gånger eller faller mellan stolarna.

En andel på 8,9 procent motsvarar ca 3 400 beviljade ansökningar. Utifrån uppgifter om avslagsfrekvens från CSN har utredningen därefter antagit att antalet yttranden kommer att vara ca 33 procent fler än antalet beviljade ansökningar. Utredningen uppskattar därmed att den offentliga organisationen kommer att lämna ca 5 150

¹⁸ Dessa inkluderar enligt SCB:s definition för AKU ensamägare eller medägare till personliga företag i vilka de arbetar, anställda i egna aktieföretag, samt medhjälpande inom hushållet.

yttranden per år utöver de som lämnas till arbetstagare inom ramen för det grundläggande omställnings- och kompetensstödet.

Utredningen uppskattar kostnaden för kartläggningssamtal respektive vägledning till 1 423 kronor respektive 5 207 kronor i 2022 års priser (se avsnitt 4). Med en volym på ca 5 150 yttranden årligen kommer kostnaden för yttrandena därmed att uppgå till ca 34,2 miljoner kronor. Tabell 5.1 nedan sammanfattar de beräkningar ovan som ligger till grund för detta.

Tabell 5.1. Sammanfattande beräkningstabell.

Anställda i Sverige 16–64 år	4 452 700
Egenföretagare 16–64 år	434 400
Egenföretagare som andel av förvärsarbetande	8,9 %
Antal yttranden	5150
Styckkostnad kartläggningssamtal 2022	1 423
Styckkostnad vägledning 2022	5 207
Totalkostnad yttranden till egenföretagare	34 200 000

Källa: Egna beräkningar utifrån Arbetskraftsundersökningarna (AKU), Statistiska Centralbyrån.

6 En ny offentlig omställningsorganisation

I det här avsnittet presenterar och motiverar utredningen sitt förslag till en ny offentlig omställningsorganisation, som ska tillhandahålla grundläggande omställnings- och kompetensstöd för arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal eller stöd från en registrerad omställningsorganisation (se avsnitt 7). Utredningen redogör även för sin bedömning av hur den offentliga omställningsorganisationen bör utforma verksamheten. Slutligen går utredningen igenom vilka åtgärder som behöver vidtas för att den nya organisationen ska kunna starta sin verksamhet.

6.1 Den nya offentliga omställningsorganisationen bör organiseras vid en befintlig myndighet

<p>Bedömning: Den nya offentliga omställningsorganisationen bör organiseras vid en befintlig myndighet</p>

Skälen för bedömningen

Det offentliga grundläggande omställnings- och kompetensstödet utgör ett nytt statligt åtagande. För att inrätta den nya verksamheten behöver staten ta ställning till om den ska vara självständig eller en del av en befintlig organisation. Staten behöver också ta ställning till vilken organisationsform verksamheten ska ha, t.ex. myndighet, statligt bolag, stiftelse eller ideell förening. Inom ramen för de senare organisationsformerna har staten även möjlighet att dela ansvaret för verksamheten med civilsamhället eller privata aktörer, t.ex. som

huvudmän i en stiftelse eller som delägare i ett bolag. Utredningen har övervägt samtliga dessa alternativ, och bedömer att den offentliga omställningsorganisationen bör organiseras vid en befintlig myndighet. Denna organisationsform ger bäst förutsättningar att klara tidsramen och möta kravet på kostnadseffektivitet i utredningens uppdragsbeskrivning. I avsnitt 9 redogörs för de alternativ som utredningen har valt bort och skälen för det.

De beslut som krävs för att inrätta den nya organisationen ska vara fattade och ha trätt i kraft innan halvårsskiftet 2022. Det framgår av utredningens uppdragsbeskrivning. Därefter ska verksamheten starta så snart som möjligt. Det omöjliggör de alternativ som är oprövade eller innebär stora osäkerhetsmoment, dvs. bolag, stiftelser och föreningar helt eller delvis utan staten som huvudman. Det omöjliggör även de alternativ som innebär att en ny organisation ska byggas upp från grunden, eftersom det skulle ta alltför lång tid i förhållande till tidsramen. Att t.ex. bygga upp en ny myndighet tar vanligen 3–4 år från analys till verksamhetsstart.¹⁹

Statlig verksamhet bedrivs som huvudregel i myndighetsform. Det ger staten goda möjligheter att styra och att följa upp verksamheten. Det ger också medborgarna goda möjligheter till insyn i verksamheten och till ansvarsutkrävande. Ledningen för en myndighet ansvarar inför regeringen som ansvarar inför riksdagen. Det är särskilt viktigt när det gäller verksamhet som riktar sig till enskilda.²⁰ Den verksamhet som den offentliga omställningsorganisationen ska bedriva lämpar sig därför väl för myndighetsformen. Det bedömer även parterna i sitt förhandlingsunderlag. Utredningen har heller inte kunnat identifiera några befintliga stiftelser, bolag eller föreningar med förutsättningar att bygga upp den nya verksamheten inom tidsramen.

6.1.1 Stödet bör tillhandahållas av fristående aktörer

Bedömning: Det bör vara fristående aktörer som utför de grundläggande omställnings- och kompetenstjänsterna för arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal.

¹⁹ Ekonomistyrningsverket (2014). Myndighet startar – myndighet upphör, ESV 2014:57.

²⁰ Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt s. 106 och 107.

Skälen för bedömningen

Utredningen bedömer att det bör vara fristående aktörer som utför de grundläggande omställnings- och kompetenstjänsterna (rådgivning, vägledning och förstärkt stöd) för arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal.

Om myndigheten skulle utföra tjänsterna i egen regi skulle den ägna sig åt ekonomisk verksamhet, eftersom det redan finns en marknad för omställnings- och kompetensstöd. Där verkar både de partsgemensamma omställningsorganisationerna och ett stort antal privata företag. När Trygghetsfonden TSL upphandlade ramavtal för omställningsstöd 2016 inkom t.ex. 380 anbud, enligt de företrädare för TSL som utredningen har talat med. Den del av myndigheten som tillhandahöll omställnings- och kompetensstöd skulle därmed vara att betrakta som ett företag i statstödsrättslig mening. Statens finansiering av omställningstjänsterna skulle aktualisera reglerna om statligt stöd. Dessutom vore det varken konkurrensneutralt eller samhällsekonomiskt effektivt om staten byggde upp ny verksamhet i egen regi för att konkurrera med privat verksamhet.

Om myndigheten i stället upphandlar tjänsterna från fristående aktörer är det de fristående aktörerna, inte myndigheten, som ägnar sig åt ekonomisk verksamhet. Dessutom får samtliga aktörer på marknaden möjlighet att konkurrera om att få utföra tjänsterna. Det säkerställer att myndigheten får betala marknadspris för tjänsterna och att den eller de vinnande leverantörerna inte har fått en fördel av staten. Upplägg som inte innebär en fördel för mottagaren är förenliga med EU:s regler för statligt stöd.

Arbetstagarnas behov av stöd kan också variera mellan branscher och över tid. Att upphandla tjänsterna från fristående aktörer kan göra det lättare för den offentliga omställningsorganisationen att möta varierande behov. Både inom Arbetsförmedlingen och de partsgemensamma omställningsorganisationerna går utvecklingen mot ett ökat nyttjande av fristående aktörer.

6.2 Den nya offentliga omställningsorganisationen ska organiseras vid Kammarkollegiet

Förslag: Den nya offentliga omställningsorganisationen ska organiseras vid Kammarkollegiet.

Skälen för förslaget

För att kunna inrätta den nya verksamheten så snabbt och kostnads-effektivt som möjligt behöver den befintliga myndigheten i fråga ha infrastruktur som den nya verksamheten kan dra nytta av. Det gäller särskilt it-system för att hantera stora volymer av individärenden, eftersom sådana ärenden kommer att utgöra kärnan i den nya verksamheten. Att nyttja befintliga system gör det möjligt att inrätta den nya verksamheten snabbare och till en lägre kostnad än om myndigheten behövde bygga nya system. Det gör det också möjligt att hålla nere de löpande kostnaderna för verksamheten, eftersom myndigheten kan nyttja systemen för andra liknande uppgifter och därmed dra stordriftsfördelar vad gäller framtida utveckling och underhåll av systemen.

Den befintliga myndighet som ska ansvara för den nya verksamheten behöver också ha god upphandlingskompetens, eftersom utredningen bedömer att det bör vara fristående aktörer som utför de konkreta stödtjänsterna. Kvaliteten i upphandlingen blir därmed avgörande för kvaliteten i verksamheten i stort.

Kammarkollegiet är en myndighet under Finansdepartementet, med uppgift att tillhandahålla service och utföra uppgifter inom det statliga området främst avseende ekonomi, juridik, kapitalförvaltning, riskhantering och administration.²¹ Sammantaget anger myndighetens instruktion över 35 olika uppgifter inom vitt skilda områden.²² Myndigheten är också kanslistöd till åtta andra myndigheter: Alkoholsortimentsnämnden, Arvsfondsdelegationen, Fideikommissnämnden, Kärnavfallsfonden, Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor, stiftelsen Kungafonden, Statens skaderegleringsnämnd och Statens överklagandenämnd. Sammantaget gör det Kammarkollegiet till en av de myndigheter som har störst bredd i

²¹ 1 § förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.

²² Kammarkollegiet (2021). Årsredovisning 2020, s. 87–98.

sitt ansvarsområde. I slutet av 2020 hade myndigheten 304 anställda (271 årsarbetskrafter).²³

Kammarkollegiet är inte experter på omställnings- och kompetensstöd eller på andra frågor inom arbetsmarknads- eller utbildningsområdet. Däremot har myndigheten förmåga att snabbt bygga upp kompetens inom nya områden och att utforma funktionella, effektiva och rättssäkra verksamhetsprocesser för dessa. Utredningen bedömer att denna kompetens är mer avgörande än sakkompetens, eftersom den nya verksamheten måste byggas upp snabbt och det bör vara fristående aktörer som utför stödtjänsterna.

Kammarkollegiet får återkommande hantera uppgifter som är nya eller atypiska för statsförvaltningen. Det kräver ofta att myndigheten med kort varsel organiserar verksamhet inom nya områden. Dessutom har Kammarkollegiet under de senaste åren haft i uppdrag att stödja myndigheter som omlokaliseras, t.ex. vad gäller tidplaner, organisationsprocesser och logistik.²⁴ Utredningen bedömer att myndigheten skulle kunna dra nytta av dessa erfarenheter i arbetet med att bygga upp den nya verksamheten

Kammarkollegiet har även erfarenhet av att handlägga individärenden och har tillgång till de it-system som krävs för att hantera stora volymer av sådana ärenden. Myndigheten hanterar årligen bl.a. omkring 17 500 försäkringsärenden och 60 000 inkassoärenden. Kammarkollegiet har också erfarenhet av stora upphandlingar. Myndigheten ansvarar för Statens inköpscentral, som ingår ramavtal för statsförvaltningen inom en rad områden från företagshälsovård och personskydd, till it och telekom. Under 2019 administrerade myndigheten knappt 2 000 ramavtal som tillsammans omsatte ca 15 miljarder kronor.²⁵

Utredningen bedömer att Kammarkollegiet har goda förutsättningar att bygga upp den nya verksamheten på ett sätt som liknar de partsgemensamma omställningsorganisationerna, t.ex. TRR och TSL. Det beror på att myndigheten inte behöver förhålla sig till andra uppgifter inom arbetsmarknads- eller utbildningsområdet, till skillnad från t.ex. Arbetsförmedlingen som har i uppgift att prioritera de som står långt från arbetsmarknaden.

²³ Kammarkollegiet (2021). Årsredovisning 2020, s. 83.

²⁴ 5 § förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet och Regeringens beslut 2016-11-03. Uppdrag att stödja myndigheter som är föremål för omlokalisering.

²⁵ Kammarkollegiet (2020). Årsredovisning 2019, s. 48.

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

Förslag: Den nya verksamheten ska benämnas Kansliet för omställnings- och kompetensstöd.

Skälen för förslaget

Utredningen anser att den nya verksamheten behöver ett eget namn som tydligt kommunicerar verksamhetens inriktning. Det skulle underlätta för arbetstagare att hitta till verksamheten, jämfört med om Kammarkollegiet skulle driva den under myndighetens namn. Det beror på att myndigheten i dag inte ansvarar för att nå mål eller att utföra större uppgifter inom arbetsmarknads- eller utbildningsområdet och därför sannolikt inte associeras med områdena i fråga. Utredningen anser att Kansliet för omställnings- och kompetensstöd vore ett lämpligt namn på den nya verksamheten.

En av de myndigheter som Kammarkollegiet är kanslistöd åt, Arvsfondsdelegationen, har en egen webbplats med egen grafisk profil. Men den bygger på Kammarkollegiets plattform och är en del av samma underliggande digitala infrastruktur. Det gör att ansökningar som skickas via webbplatsen kommer direkt in till kanslistödet vid Kammarkollegiet. Utredningen bedömer att en liknande ordning vore lämplig även för Kansliet för omställnings- och kompetensstöd.

6.2.2 Ett rådgivande organ ska bistå kansliet i strategiska frågor

Förslag: Regeringen ska inrätta ett särskilt rådgivande organ inom Kammarkollegiet för att bistå myndigheten i strategiska frågor inom kansliets verksamhetsområde.

Det rådgivande organet ska bestå av en anställd vid myndigheten, som är ordförande, och högst sju andra ledamöter varav minst hälften ska representera registrerade omställningsorganisationer eller deras huvudmän. Ledamöter ska utses av myndigheten för en bestämd tid.

Det rådgivande organet ska benämnas Rådet för omställnings- och kompetensstöd.

Skälen för förslaget

Utredningen bedömer att Kansliet för omställnings- och kompetensstöd skulle ha stor nytta av parternas och deras omställningsorganisationers kompetens och erfarenhet. Det gäller både i arbetet med att bygga upp den nya verksamheten och i det kontinuerliga arbetet med att utveckla den. Utredningen föreslår därför att regeringen ska inrätta ett rådgivande organ inom Kammarkollegiet för detta ändamål. Minst hälften av ledamöterna bör vara representanter för registrerade omställningsorganisationer eller deras huvudmän. Rådet bör bistå myndigheten i strategiska frågor inom kansliets verksamhetsområde. Uppgiften bör regleras i myndighetens instruktion.

Som grundregel är det myndighetsledningen som beslutar om myndighetens organisation, inklusive att inrätta rådgivande organ. Men utredningen bedömer att det i det här fallet är motiverat att låta regeringen fatta beslutet. Att inrätta ett rådgivande organ med representanter från parterna och deras omställningsorganisationer är ett av de verktyg som regeringen kan använda för att uppnå detta. Ett liknande rådgivande organ som är reglerat i myndighetens instruktion och innehåller representanter från privat sektor finns t.ex. hos Myndigheten för digital förvaltning.

Utredningen bedömer däremot att det bör vara upp till Kammarkollegiet att besluta om ledamöterna i det rådgivande organet, eftersom det är myndigheten som har störst kunskap om sina behov och har bäst möjlighet att bedöma om en viss grupsammansättning kan fungera väl. Ordförande i rådet bör därför vara myndighetschefen eller en annan anställd som myndighetschefen utser. Övriga ledamöter skulle, utöver företrädare för registrerade omställningsorganisationer eller deras huvudmän, t.ex. kunna inkludera företrädare för andra organisationer, små och medelstora företag, eller företag med expertkompetens inom verksamhetsområdet.

6.3 Beslutsprocessen i den offentliga omställningsorganisationen

6.3.1 Beslut om omställnings- och kompetensstöd

Förslag: Kansliet för omställnings- och kompetensstöd ska besluta om omställnings- och kompetensstöd.

Skälen för förslaget

En av kansliets viktigaste uppgifter kommer att vara att bedöma om sökande uppfyller kvalifikationsvillkoren och därmed om de ska få tillgång till grundläggande omställnings- och kompetensstöd.

Utredningen bedömer att det bör vara anställda vid Kammarkollegiet som beslutar om stöd, inom ramen för sin roll i kansliets verksamhet. Det beror på att ärendevolymerna sannolikt kommer att vara stora och att handläggningstiderna bör vara korta. De parts-gemensamma omställningsorganisationerna ger vanligen besked till en sökande inom några dagar från att de tagit emot en ansökan, enligt de företrädare för organisationerna som utredningen har talat med. Kansliet bör sträva efter lika korta handläggningstider, så att arbetstagare som omfattas respektive inte omfattas av kollektivavtal får samma möjlighet att dra nytta av stödet. Ett snabbt beslut möjliggör också snabb tillgång till stöd, vilket förbättrar arbetstagarens förutsättningar att hitta ett nytt arbete.

Utredningen bedömer att behovet av många och snabba beslut i praktiken omöjliggör att förlägga uppgiften någon annanstans än i linjeverksamheten. Utredningen har övervägt att låta ett särskilt beslutsorgan inom Kammarkollegiet, eller en nämndmyndighet med Kammarkollegiet som värdmyndighet, ansvara för besluten. Men medlemmarna i sådana beslutsorgan och nämnder har vanligen uppdraget som bisyssla och hanterar avsevärt färre ärenden än vad den offentliga omställningsorganisationen kommer att göra. Det särskilda beslutsorgan som finns inom Kammarkollegiet och de nämndmyndigheter som Kammarkollegiet förser med kanslistöd, sammanträder i genomsnitt ungefär en gång per kvartal. De hanterar som mest ett par hundra ärenden årligen. De flesta har handläggningstider som mäts i månader i stället för dagar.

Särskilda beslutsorgan respektive nämndmyndigheter är dessutom främst lämpliga vid beslut som kräver, eller vinner på, kollektivt beslutsfattande. Att besluta om stora volymer av sökande uppfyller tydliga kvalifikationsvillkor är inte en sådan uppgift. Andra myndigheter som hanterar stora volymer av individärenden, t.ex. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och CSN fattar också beslut i linjeverksamheten. Så arbetar även Kammarkollegiet med t.ex. försäkringsärenden.

6.3.2 Kansliets beslut ska gå att överklaga

Förslag: Den sökande ska ha möjlighet att överklaga de beslut om offentligt grundläggande omställnings- och kompetensstöd som Kansliet för omställnings- och kompetensstöd fattar.

Skälen för förslaget

Så som utredningen föreslår ska kvalifikationsvillkoren för att ta del av stöd vara så tydliga att det kommer vara möjligt att bedöma om kansliets beslut frångår villkoren. Därför bör arbetstagare ha möjlighet att överklaga kansliets beslut, även om de inte har någon lagstadgad rättighet att ta del av grundläggande omställnings- och kompetensstöd.

En liknande möjlighet finns även i parternas omställningsorganisationer, enligt de företrädare för organisationerna som utredningen har talat med. Arbetstagare som omfattas av dessa organisationer har ingen juridisk rätt att överklaga organisationens beslut, eftersom den inte är en myndighet eller har fått uppgifter som innebär myndighetsutövning. Däremot kan arbetstagare begära att organisationen omprövar sitt beslut. Samtliga organisationer som utredningen har varit i kontakt med har också en separat instans för att hantera sådana ärenden, t.ex. ett utskott eller en nämnd.

Utredningen bedömer att en arbetstagare som är missnöjd med kansliets beslut bör skicka sin överklagan dit. Det ger kansliet möjlighet att direkt korrigera felaktiga beslut, t.ex. om det har skett ett misstag eller om det har tillkommit nya omständigheter. Det följer av 36–38 §§ förvaltningslagen (2017:900). En sådan ordning är

till nytta för arbetstagaren, eftersom den i förekommande fall kan få ett nytt beslut omgående.

Om kansliet inte ser skäl att ändra sitt beslut ska kansliet skicka ärendet vidare till en högre instans. Utredningen bedömer att denna hanteringsordning är mer lämplig än att kansliet tar fram ett formellt omprövningsbeslut som arbetstagaren i sin tur får överklaga, eftersom det är viktigt att arbetstagaren får ett beslut så snabbt som möjligt för att kunna ha nytta av stödet.

6.3.3 En ny nämndmyndighet ska hantera överklaganden

Förslag: Regeringen ska inrätta en ny nämndmyndighet med Kammarkollegiet som värmyndighet för att pröva överklaganden av kansliets beslut om offentligt grundläggande omställnings- och kompetensstöd.

Nämnden ska bestå av fem ledamöter. Ordförande och vice ordförande ska ha erfarenhet som domare. Övriga ledamöter ska ha erfarenhet av utbildnings- eller arbetsmarknadsfrågor. Nämnden ska vara beslutsför med tre ledamöter.

Vissa bestämmelser i myndighetsförordningen ska inte tillämpas på nämndmyndigheten.

Den nya nämndmyndigheten ska benämnas Överklagandekommissionen för omställnings- och kompetensstöd.

Skälen för förslaget

Överklaganden bör hanteras av en organisation som är juridiskt skild från den organisation som har fattat de tidigare besluten.

Utredningen bedömer att den organisation som ska pröva överklaganden behöver ha sakkunskap inom kansliets verksamhetsområde, eftersom den i praktiken kommer att utarbeta praxis för hur kvalifikationsvillkoren och prioriteringsordningen för stödet ska tolkas och tillämpas. På så sätt kan organisationen återföra kunskap till kansliet och bidra till att tillgodose behovet av sakkunskap även i de initiala besluten. Organisationen behöver också kunna pröva ärendena förhållandevis snabbt, för att berörda arbetstagare i

förekommande fall ska få tillgång till stöd så snabbt som möjligt, t.ex. under sin uppsägningstid.

Utredningen bedömer att behovet av sakkunskap och av snabba beslut talar för att låta en nämndmyndighet, snarare än förvaltningsdomstol, hantera överklaganden. En nämndmyndighet har bättre förutsättningar att möta arbetstagarnas och verksamhetens behov. En nämndmyndighet är också en lämplig organisationsform när verksamheten avser väl avgränsade frågor med en begränsad volym, uppgifterna vinner på kollektivt beslutsfattande och en värmyndighet kan ge stöd i administrativa och handläggande uppgifter. Flera nämndmyndigheter hanterar just överklaganden.

Ingen befintlig överklagandenämnd har dock sakkunskap inom kansliets verksamhetsområde. Även om uppgiften lades på någon av de nämnder vars kompetens ligger närmast, t.ex. Överklagandenämnden för studiestöd eller Statens överklagandenämnd, skulle nämndens sammansättning behöva förändras. Det innebär en risk att nämndens befintliga verksamhet skulle påverkas negativt. Utredningen föreslår därför att regeringen ska inrätta en ny nämndmyndighet för ändamålet där ledamöterna har erfarenhet av arbetsmarknads- eller utbildningsfrågor. Utredningen föreslår att myndigheten ska benämnas Överklagandenämnden för omställnings- och kompetensstöd.

Nämnden kommer att pröva överklagade beslut. Det är därför lämpligt att den som ska vara ordförande och hans eller hennes ersättare ha erfarenhet som domare. Nämnden ska lämpligen bestå av fem ledamöter och vara beslutsför med minst tre närvarande. Övriga ledamöter bör ha erfarenhet av utbildnings- eller arbetsmarknadsfrågor.

Utredningen bedömer att nämndmyndigheten kommer att ha ett snävt verksamhetsområde och en begränsad ärendevolym. Alla bestämmelser i myndighetsförordningen bedöms därför inte vara tillämpliga på myndigheten.

Att organisera den nya nämndmyndigheten med Kammarkollegiet som värmyndighet skulle underlätta för kansliet och nämnden att utbyta information och erfarenhet på handläggarnivå. Det gör det möjligt för båda organisationerna att fungera mer effektivt. Att både kansliet och nämnden är placerade vid Kammarkollegiet skulle också göra det lättare för arbetstagare att hitta till verksamheten.

Nämndledamöter måste vara obundna av olika partsintressen och i sin ledamotsroll enbart företräda myndigheten. Det följer av 1 kap. 9 § regeringsformen, som anger att såväl domstolar som förvaltningsmyndigheter m.fl. som utövar offentliga förvaltningsuppgifter ska vara sakliga och opartiska när de utövar sin verksamhet. Ledamöterna i nämnden bör därför inte ha uppdrag eller anställningar i organisationer som bedriver, eller är huvudmän för, omställningsverksamhet. Skälet är att utredningen föreslår att ersättningen till de arbetsgivare som finansierar omställnings- och kompetensstöd bedöms utifrån kostnaden för det stöd som staten tillhandahåller (se avsnitt 7). Det skapar ett incitament för företrädare för parterna och deras omställningsorganisationer att verka för en generös tolkning av kvalifikationsvillkoren i den statliga verksamheten. Risken för att det skulle kunna uppfattas som att företrädarna var jäviga hotar förtroendet för verksamheten.

6.3.4 Överklagandenämnden för omställnings- och kompetensstöd ska vara sista instans

Förslag: Överklagandenämndens beslut om offentligt grundläggande omställnings- och kompetensstöd ska inte gå att överklaga.

Skälen för förslaget

Nämndens prövning kommer i praktiken att vara begränsad till de formella kvalifikationsvillkoren och prioriteringsordningen för att kunna få del av stöd. Utredningen bedömer att det är tillräckligt att denna fråga bedöms av en särskild nämnd, och att nämndens beslut därför inte bör gå att överklaga till förvaltningsdomstol. Samma ordning gäller för de tio överklagandenämnder som redan finns inom statsförvaltningen i dag.²⁶

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har i fråga om Överklagandenämnden för studiestöd ansett att denna ordning är förenlig med den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

²⁶ Statskontoret (2020). Myndighetsanalys av Överklagandenämnden för studiestöd. s. 19.

(Europakonventionen), som anger att individer har rätt att få sina civila rättigheter och skyldigheter prövade av en oberoende och opartisk domstol. HFD bedömer att en överklagandenämnd i form av en statlig förvaltningsmyndighet är att betrakta som en domstol i Europakonventionens mening (HFD 2015 ref. 6).

Överklagandenämnden för studiestöd har enligt avgörandet i allt väsentligt samma konstitutionella skydd mot påverkan utifrån som domstolar, eftersom varken andra myndigheter, regeringen eller riksdagen enligt 12 kap. 2 § regeringsformen får bestämma hur nämnden ska besluta i ett särskilt fall som rör myndighetsutövning mot en enskild eller som rör tillämpning av lag. En person som överklagar ett beslut till Överklagandenämnden för studiestöd har också möjlighet att argumentera för sin sak, både skriftligt och muntligt, samt rätt att ta del av och att yttra sig över det material som ska ligga till grund för nämndens beslut. Det följer av 23–25 §§ förvaltningslagen (2017:900). Dessa regelverk skulle gälla även för Överklagandenämnden för omställnings- och kompetensstöd. Utredningen bedömer därför att även den nya nämndmyndigheten skulle vara att betrakta som en domstol i Europakonventionens mening.

Utredningen bedömer därför sammantaget att överklagandenämndens beslut om grundläggande omställnings- och kompetensstöd inte bör gå att överklaga till förvaltningsdomstol.

6.4 Sekretess och behandling av personuppgifter

Bedömning: Det finns inget behov av ytterligare sekretessbestämmelser eller personuppgiftsreglering för uppgifter i ärenden om offentligt grundläggande omställnings- och kompetensstöd.

Skälen för bedömningen

Uppgifter som behövs i ärenden om stöd

För att Kammarkollegiet ska kunna pröva om en arbetstagare uppfyller kvalifikationsvillkoren för stöd behöver myndigheten uppgifter om honom eller henne. Det gäller uppgifter om anknytning

till svensk arbetsmarknad, ålder, arbetsgivare, arbetsmarknadsstatus, arbetad tid och om man omfattas eller vid sin senaste anställning omfattades av kollektivavtal. Samtliga dessa uppgifter svarar mot de kvalifikationsvillkor som utredningen föreslår (se avsnitt 3).

I vissa fall behöver Kammarkollegiet även uppgifter om tid med föräldrapenning, dagpenning, sjukpenning eller omställningsstudiestöd som den sökande önskar att myndigheten ska bortse ifrån när den beräknar ramtiden för arbetsvillkoret. Men uppgifterna behöver inte innehålla information om vad som legat till grund för ersättningen, t.ex. sjukdomar. Den sökande ska om han eller hon önskar även ha möjlighet att styrka arbetsvillkoret genom uppgifter om arbetsinkomster (se avsnitt 3.2.2).

Vissa av uppgifterna kommer Kammarkollegiet att hämta från Skatteverket. Det gäller uppgifter om anknytning till svensk arbetsmarknad, ålder och förvärvsinkomst. Andra uppgifter kommer arbetstagaren själv att lämna till Kammarkollegiet genom webbaserade formulär. Det gäller uppgifter om arbetsgivare och arbetsmarknadsstatus samt i förekommande fall även om arbetad tid och överhoppningsbar tid.

Sekretess

De uppgifter som kan förekomma i ärenden om grundläggande omställnings- och kompetensstöd bedöms vara sådana uppgifter om en enskilds personliga förhållanden som avses i 28 kap. 11 § offentlighet- och sekretesslagen, OSL. För sådana uppgifter gäller sekretess i ärenden om bl.a. yrkesvägledning eller andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja en enskilds anpassning till arbetslivet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Utredningen bedömer att den verksamhet som kansliet ska bedriva går att definiera som åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja en enskilds anpassning till arbetslivet. Paragrafen ger därför ett sekretesskydd för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden. Med sådana avses vitt skilda förhållanden som t.ex. en hemadress eller ett sjukdomstillstånd.²⁷ Även uppgift om en persons

²⁷ Prop. 1979/80:2. Förslag till sekretesslag m.m. Del A s. 84.

ekonomi kan sägas falla under begreppet personliga förhållanden. Utredningen bedömer därför att regleringen i OSL är tillräcklig för att de uppgifter som kan förekomma i ett ärende om grundläggande omställnings- och kompetensstöd till arbetstagare ska omfattas av sekretess. Det inkluderar de uppgifter som Kammarkollegiet hämtar från Skatteverket. Sekretessen gäller dock inte beslut i ett ärende, vilket gör det möjligt för Kammarkollegiet att informera fristående aktörer om vilka personer som har beviljats stöd.

När Kammarkollegiet prövar om en sökande uppfyller arbetsvillkoret för stöd ska myndigheten på den sökandes begäran bortse ifrån den tid då han eller hon haft bl.a. dagersättning och dagpenning som ges till totalförsvarspliktiga (se avsnitt 3.2.1). Uppgifter om värnplikt omfattas av sekretess enligt 38 kap. 1 § OSL. Grundregeln är att uppgifterna är offentliga men sekretess råder om det kan antas att den enskilde eller närstående lider men. Det finns således även en sekretessreglering som omfattar uppgifter om totalförsvarsplikt.

Behandling av personuppgifter

En ansökan om omställnings- och kompetensstöd kommer enligt utredningens bedömning att huvudsakligen ske automatiserat eller i vart fall registreras. Det aktualiserar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (EU:s dataskyddsförordning). Dataskyddsförordningen kompletteras av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Några särskilda och tillämpliga registerförfattningar som omfattar den planerade verksamheten hos Kammarkollegiet finns inte.

För att personuppgiftsbehandling ska vara förenlig med dataskyddsförordningen krävs att villkoren i artikel 5 i förordningen är uppfyllda. Artikel 5 behandlar principer för att behandla personuppgifter. Principerna inkluderar bl.a. att uppgifterna ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade samt att uppgifterna ska samlas in för särskilda, tydligt angivna och

berättigade ändamål. Uppgifterna får heller inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål.

En grundläggande förutsättning för att behandling av personuppgifter ska vara förenlig med dataskyddsförordningen är att behandlingen vilar på en rättslig grund. Vad som utgör det anges i artikel 6 i förordningen. Det kan t.ex. vara att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c) eller att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e). Detta måste vara fastställt i unionsrätten eller i nationell rätt. Utredningen föreslår att möjligheterna att söka och att få offentligt grundläggande omställnings- och kompetensstöd ska vara reglerade i författning. Det innefattar regler om villkor och handläggning för att en enskild ska kunna beviljas stöd. Den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifter kommer alltså att vara fastställd i nationell rätt.

Vissa kategorier av personuppgifter är känsliga och därmed särskilt skyddsvärda. Det gäller t.ex. uppgifter som rör etniskt ursprung och hälsa. Villkoren för att behandla sådana känsliga personuppgifter anges i artikel 9 i dataskyddsförordningen. Enligt artikel 9.1 är det förbjudet att behandla känsliga personuppgifter. Förbudet omfattar uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening samt genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa och uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. I artikel 9.2 anges ett antal uttömmande undantag från förbudet. Ett sådant är om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt.

De personuppgifter som förekommer i ärenden om grundläggande omställnings- och kompetensstöd ska endast användas för den rättsligt reglerade prövningen av om den sökande ska få tillgång till stöd. Uppgifterna är därför enligt utredningen nödvändiga att behandla för det ändamålet. Utredningen anser att kvalifikationsvillkoren för stödet är lämpliga och proportionerliga för att säkerställa att endast de personer som ingår i målgruppen för stödet får tillgång till det.

För att Kammarkollegiet ska kunna pröva en ansökan om stöd behöver myndigheten vissa uppgifter om den sökande. Det innebär

ett visst intrång i den personliga integriteten. Uppgifterna är dock begränsade till sådana som direkt svarar mot kvalifikationsvillkoren för stöd, dvs. anknytning till svensk arbetsmarknad, ålder, arbetsgivare, arbetsmarknadsstatus och arbetad tid samt om arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal. Utredningen bedömer därför att intrånget inte kan anses betydande. För tillgång till stödet krävs således inte mer än att den sökande lämnar en begränsad mängd uppgifter om sig själv, visar sin anknytning till den svenska arbetsmarknaden och om han eller hon har arbetat eller fått en viss minsta inkomst av sitt arbete samt om arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal. Utredningen bedömer att dessa krav är proportionella mot syftet med regleringen.

Den sökande ska om han eller hon önskar även ha möjlighet att styrka arbetsvillkoret genom uppgifter om arbetsinkomster (se avsnitt 3.2.2) Utredningen bedömer att inte heller uppgifter om huruvida den sökande uppnår en viss månatlig inkomst kan anses vara ett betydande intrång i den personliga integriteten.

För att Kammarkollegiet ska kunna pröva möjligheten att bortse från viss tid vid beräkningen av arbetsvillkoret, kan den sökande behöva lämna in uppgifter om tid med föräldrapenning, dagpenning, sjukpenning eller omställningsstudiestöd, dvs. om personen varit sjuk, föräldraledig gjort värnplikt eller studerat. Vissa av dessa uppgifter kan vara känsliga uppgifter. Men den sökande behöver inte lämna några närmare uppgifter om orsaken till att den sökande fått sådan ersättning. Det kan därför inte heller anses som ett betydande intrång att behöva lämna uppgifterna. Genom att behandlingen av uppgifterna beror på om och i vilken utsträckning den sökande lämnar uppgifterna och att det inte krävs att den sökande redovisar sjukdomar eller andra bakomliggande omständigheter till varför den sökande uppburit ersättning som hindrat arbete, bedöms även den behandlingen vara proportionell mot syftet med regleringen. Utredningen bedömer att även behandlingen av känsliga personuppgifter är förenlig med dataskyddsförordningen.

Det är Kammarkollegiets ansvar att följa förordningen när myndigheten utfärdar närmare föreskrifter om ansökningsprocessen och beslutar i enskilda stödärenden.

Behandling av uppgifter sedan ärendet avslutats

Enligt artikel 5 c i dataskyddsförordningen ska uppgifterna som behandlas vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (uppgiftsminimering). Utredningen bedömer att majoriteten av de personuppgifter som Kammarkollegiet behöver för att behandla och besluta i ett ärende om grundläggande omställnings- och kompetensstöd som utgångspunkt bara behövs fram till dess att beslutet är fattat. Därefter behöver kansliet bara spara uppgifterna om att stöd har getts respektive avslutats samt på vilket sätt och vid vilken tid som villkoret för det stödet beviljades. Dessa uppgifter är nödvändiga för att kansliet ska kunna pröva om personerna uppfyllt arbetsvillkoret på nytt och vilket underlag som då får beaktas, i den händelse de söker mer grundläggande stöd i framtiden.

En ytterligare kategori av personuppgifter skapas i och med kansliets beslut om stöd. Det gäller t.ex. beslutet i sig, vilken typ av stöd som personen tar del av, och hur mycket av stödet i fråga som han eller hon har nyttjat. Utredningen bedömer att kansliet behöver spara samtliga dessa uppgifter under ett år från det att personen beviljades stöd. Det beror på att personen under denna period har rätt att avbryta respektive att återuppta stödet, om han eller hon får ett nytt jobb som upphör innan året löpt ut.

Vissa uppgifter, t.ex. om den sökandes kön, ålder och arbetsmarknadsstatus är inte nödvändiga för kansliets fortsatta handläggning. Men utredningen bedömer att de är nödvändiga för att kunna följa upp vilka som tar del av stödet och för att utvärdera effekterna av stödet. Sådana uppgifter ska därför kunna sparas under längre tid än vad som behövs för Kammarkollegiets handläggning.

När enskilda personer får stöd hos en fristående aktör

När arbetstagaren har beviljats omställnings- och kompetensstöd och hänvisats till en fristående aktör som Kammarkollegiet upphandlat tjänster ifrån, kan det bli aktuellt för den enskilde att lämna uppgifter om sig själv om t.ex. sjukdomar eller missbruk. Framför allt vid förstärkt stöd men även vid kartläggning och rådgivning kommer utförarna att behöva information om arbetstagarna

för att kunna ge ett så bra stöd som möjligt. Den enskilde kan då själv avgöra vilka uppgifter som denne lämnar till en leverantör.

För de fristående aktörerna gäller inte OSL. När Kammarkollegiet upphandlar tjänster av dem bör myndigheten därför säkerställa att de behandlar eventuella uppgifter som enskilda personer lämnar till dem med samma sekretess som myndigheten skulle ha tillämpat vid sin egen handläggning. Kammarkollegiet kan ställa sådana krav på de fristående aktörerna i upphandlingarna.

Dataskyddsförordningen och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning gäller även för fristående aktörer. När Kammarkollegiet anlitar sådana och de behandlar uppgifter för myndighetens räkning kommer de vanligen att vara personuppgiftsbiträden i dataskyddsförordningens mening. Kammarkollegiet måste därför beakta förordningens bestämmelser om personuppgiftsbiträden. De innefattar bl.a. att den personuppgiftsansvarige endast får anlita personuppgiftsbiträden som uppfyller vissa krav och att personuppgiftsbiträdets hantering av personuppgifterna ska regleras i särskild ordning (artikel 28.1 och 28.3). Kammarkollegiet kan ställa krav på de fristående aktörerna som säkerställer att detta följs, t.ex. genom ett biträdesavtal.

Utöver de uppgifter som de fristående aktörerna får från Kammarkollegiet kan aktörerna också få känsliga personuppgifter direkt från de som får stöd, t.ex. om arbetstagarens hälsa. Behandling av sådana uppgifter är som huvudregel förbjuden enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen. Enligt artikel 9.2 kan man göra undantag från huvudregeln bl.a. om den enskilde lämnat sitt samtycke eller om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige eller den registrerade ska kunna fullgöra sina skyldigheter eller utöva sina särskilda rättigheter inom arbetsrätten och på områdena social trygghet och socialt skydd i den omfattning detta är tillåtet enligt bl.a. nationell rätt. Man kan också göra undantag om behandlingen är nödvändig för att bedöma en arbetstagares arbetskapacitet. När Kammarkollegiet upphandlar fristående aktörer måste myndigheten säkerställa att aktörerna behandlar personuppgifter på ett sätt som är förenligt även med dessa bestämmelser.

6.5 Uppföljning och redovisning

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om bevarande och gallring av personuppgifter.

Förordningen om årsredovisning och budgetunderlag ska inte tillämpas på Överklagandenämnden för omställnings- och kompetensstöd. Nämnden ska i stället senast den 22 februari varje år lämna en redogörelse till regeringen om sin verksamhet under det senaste kalenderåret.

Skälen för förslaget

Med ansvaret för den offentliga omställningsorganisationen följer även ett ansvar för att löpande följa upp verksamheten och att redovisa dess resultat. Det följer av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, och inkluderar lämpligen uppgifter så som antal ansökningar, beslut och omprövningar samt i vilken utsträckning de arbetstagare som erbjuds stöd väljer att utnyttja det. Enligt 3 kap. 1 och 2 §§ ska myndigheten för de ärendeslag som omfattar ett stort antal ärenden även redovisa styckkostnad för att handlägga ärendena i fråga.

Kammarkollegiet omfattas redan av internrevisionsförordningen (2006:1228). Det innebär att en särskild funktion inom myndigheten löpande granskar att verksamheten bedrivs effektivt och i enlighet med gällande regelverk. Internrevisionen granskar även att myndigheten hushållar väl med statens resurser och redovisar sina resultat på ett rättvisande sätt. Kammarkollegiet omfattas även av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll som innehåller ytterligare krav på hur myndigheten ska följa upp och redovisa sin verksamhet. Dessa bestämmelser kommer att gälla även verksamheten i Kansliet för omställnings- och kompetensstöd.

Enligt artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen ska personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Ytterligare behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1 ska inte anses vara

oförenlig med de ursprungliga ändamålen. Det möjliggör således även en senare behandling för arkivändamål.

Övergripande uppföljning kräver inte alltid att uppgifter kan kopplas till en specifik person. När uppgifter inte längre behövs för att handlägga ärenden eller för uppföljning av systemet bör kansliet därför avidentifiera uppgifterna i fråga och spara dem i avidentifierad form. För att möjliggöra mer avancerad forskning, utvärdering och uppföljning, t.ex. genom att samköra uppgifterna med registerdata på arbetsmarknadsområdet, kan Kammarkollegiet t.ex. använda sig av s.k. nycklar mellan personnummer och avidentifierade nummer som kan sparas på ett säkert sätt. Dessa kan användas av forskare efter sekretessprövning. Hur länge uppgifter bör sparas i denna form beror bl.a. på när och med vilka tidsintervall som stödet behöver utvärderas (se avsnitt 8.3 och 8.4). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför kunna få meddela föreskrifter om bevarande och gallring av personuppgifter.

Kammarkollegiets uppföljningsansvar inkluderar även avtalen med de fristående aktörer som myndigheten kontrakterar för att utföra grundläggande omställnings- och kompetenstjänster. Utredningen bedömer att uppföljningen av dessa avtal kommer att vara central för kostnadseffektiviteten och kvaliteten i stödet och därmed även för förtroendet för verksamheten. Kammarkollegiet har genom sin erfarenhet av upphandling goda förutsättningar att hantera denna uppgift. Samtidigt är omställnings- och kompetensstöd en förhållandevis komplex tjänst. Det innebär en högre risk för kvalitetsbrister eller kostnadshöjningar än om avtalen rörde enklare varor eller tjänster. Det innebär också att myndigheten behöver följa upp och förvalta avtalen på ett mer ingående sätt.²⁸

Den nya nämndmyndighetens ansvar för uppföljning och redovisning bör regleras i myndighetens instruktion. Med hänsyn till att myndigheten kommer att få administrativt stöd från Kammarkollegiet bör nämnden inte följa förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Nämnden bör i stället till regeringen varje år senast den 22 februari lämna en redogörelse om sin verksamhet under det senaste kalenderåret.

²⁸ Upphandlingsmyndigheten (2016). Avtalsförvaltning. Vägledning. Upphandlingsmyndigheten 2016:2, s. 10.

6.6 Inrättandet av organisationen

6.6.1 Kansliets kapacitet och personalbehov

Bedömning: Kansliet för omställnings- och kompetensstöd beräknas behöva 20–25 årsarbetskrafter när verksamheten är fullt utbyggd.

Skälen för bedömningen

Utredningen bedömer att kansliet fullt utbyggt kommer att behöva omkring 20–25 årsarbetskrafter, utöver de resurser inom personal- och ekonomiadministration samt it och juridik som verksamheten kan dra nytta av som del av Kammarkollegiet.

Arbetet med att handlägga ärenden kommer bl.a. att inkludera att kontrollera att de sökande uppfyller kvalifikationsvillkoren, att fatta beslut om stöd och att lämna yttranden till grund för att söka omställningsstudiestöd. Utredningen bedömer att de flesta ärenden kommer att vara förhållandevis enkla. Kontrollen av kvalifikationsvillkoren kommer i hög utsträckning att vara automatiserad, även om manuell handläggning kommer att krävas när sökande använder intyg om arbetad tid eller motsvarande för att styrka att de uppfyller arbetsvillkoret. Handläggarna kommer därutöver ibland att behöva besvara frågor och begära kompletterande uppgifter från sökande, t.ex. om de inte har fyllt i sin ansökan korrekt.

Utredningen uppskattar att en årsarbetskraft i genomsnitt kan hantera omkring 1 900 av dessa ärenden per år. Det motsvarar i genomsnitt en knapp timme per ärende, baserat på Arbetsgivarverkets data över genomsnittlig årsarbetstid i staten. En förväntad volym på ca 27 000 ärenden som rör arbetstagare, samt ca 5 150 ärenden som rör egenföretagare, motsvarar därmed ca 17 årsarbetskrafter. Men flera av de antaganden som ligger till grund för beräkningen är osäkra. Kansliet kan också behöva handläggare som bistår i andra uppgifter inom kansliets verksamhetsområde t.ex. kommunikation eller avtalsförvaltning. Sammantaget bedömer utredningen därför att ett spann på ca 17–20 årsarbetskrafter är en mer robust uppskattning av behovet av handläggare.

Utredningen bedömer att kansliet även kommer att behöva 1–2 chefer samt särskild kompetens inom kommunikation, upphandling och it. Kansliet ska bedriva en ny verksamhet för en ny målgrupp. Det kommer därför att vara nödvändigt att marknadsföra verksamheten för att målgruppen ska hitta dit. Utredningen uppskattar att det kommer att kräva 0,5–1 årsarbetskraft. Kansliet kommer även att behöva förvalta och följa upp de avtal med fristående aktörer som myndigheten tecknar. Utredningen uppskattar att det kommer att kräva en årsarbetskraft, vilket motsvarar de resurser som Kammarkollegiet lägger på att förvalta vart och ett av de ramavtal som myndigheten ansvarar för. Slutligen kommer kansliet även att behöva utveckla och underhålla digitala tjänster. Utredningen uppskattar att det kommer att kräva 0,5–1 årsarbetskraft, beroende på hur komplexa tjänster som kansliet väljer att använda.

Utredningen bedömer vidare att Kammarkollegiet inom dessa personalkategorier kommer att behöva rekrytera eller på annat sätt knyta till sig medarbetare med kunskap om och erfarenhet av att arbeta med omställnings- och kompetensstöd, för att kunna bistå och vid behov kompetensutveckla kollegor. Eventuellt kan Kammarkollegiet låna sådan kompetens från andra myndigheter under den nya verksamhetens uppbyggnadsfas.

6.6.2 Handläggarsstöd till nämndmyndigheten

Nämnden för omställnings- och kompetensstöd har inget behov av anställd personal. Ledamöterna i nämnden kommer att tjänstgöra på förordnande och Kammarkollegiet ska tillhandahålla stöd i administrativa och handläggande uppgifter i rollen som värmyndighet. Utredningen bedömer att nämnden kommer att behöva handläggarsstöd motsvarande ca 0,5–1 årsarbetskrafter.

6.6.3 Behov av it-kapacitet

Kammarkollegiet har under de senaste åren gjort omfattande investeringar i it-system för att handlägga ärenden digitalt, hela vägen från ansökan till beslut. Kammarkollegiet har därför infört e-tjänster för flera av de ärendeslag som myndigheten hanterar, både sådana som riktar sig till enskilda personer och sådana som riktar sig

till företag och organisationer. Kammarkollegiet avser även att fortsätta investera i och att utveckla sina it-system och e-tjänster under de närmaste åren, för att i ännu högre utsträckning kunna handlägga ärenden digitalt.²⁹

Mot bakgrund av dessa investeringar bedömer utredningen att Kammarkollegiet är väl rustat för att möta kansliets behov av it-kapacitet. Utredningen bedömer att kansliet kommer att kunna använda Kammarkollegiets befintliga it-system för e-tjänster, ärendehandläggning och upphandling. Myndigheten kommer däremot att behöva utveckla nya gränssnitt och länkar mellan systemen för att passa kansliets verksamhet.

Kammarkollegiets it-system har en hög säkerhetsnivå. Det beror på att flera av de ärendeslag som myndigheten hanterar innehåller känsliga personuppgifter. Ett sådant exempel är överklaganden av beslut i personalärenden.

6.7 Kostnader för kansliet och nämnden

6.7.1 Förvaltningskostnader för kansliet och nämnden

Utredningen uppskattar att de löpande förvaltningskostnaderna för kansliet respektive nämnden för omställnings- och kompetensstöd kommer att uppgå till ca 20–26 miljoner kronor årligen, beroende på verksamhetens lokalisering och slutliga personalbehov. Utredningen bedömer att dessa kostnader bör finansieras genom motsvarande tillskott till Kammarkollegiets ramanslag, anslag 1:2 inom utgiftsområde 2. Utredningen bedömer vidare att regeringen bör budgetera för kostnader i det högre intervallet, eftersom beräkningarna bygger på osäkra antaganden.

Personalkostnader utgör den största delen av de beräknade förvaltningskostnaderna. Utredningen har använt genomsnittslöner för Kammarkollegiets befintliga medarbetare inom respektive personalkategori för att beräkna dessa kostnader för kansliet och nämnden. Utredningen bedömer att det är mer rättvisande än lönestatistik från SCB, eftersom Kammarkollegiet kommer att behöva förhålla sig till den befintliga lönenivån vid myndigheten när man rekryterar till kansliet. Vad gäller chefer har utredningen antagit

²⁹ Kammarkollegiet (2021). Årsredovisning 2020, s. 26.

en månadslön på 65 000 kronor. Samtliga lönekostnader är beräknade i 2022 års löneläge och inkluderar ett lönekostnadspåslag som motsvarar myndighetens genomsnitt för 2021. Tabell 6.1 nedan sammanfattar de beräknade personalkostnaderna.

Tabell 6.1 Personalkostnader för den offentliga omställningsorganisationen

Funktion	Antal ÅAK	Lönekostnad per ÅAK	Lägre kostnadsintervall	Högre kostnadsintervall
Chef	1–2	1 216 800	1 200 000	2 400 000
Ärendehandläggning	17–20	714 131	11 900 000	14 000 000
Kommunikation	0,5–1	876 433	400 000	900 000
Upphandling	1	866 886	900 000	900 000
It-utveckling	0,5–1	850 257	400 000	900 000
Summa kansli	20–25	-	14 800 000	19 000 000
Handläggargrupp nämnd	0,5–1	714 131	400 000	700 000
Summa kansli + nämnd		-	15 200 000	19 700 000

Anm.: Avrundat. Summering inte exakt pga. avrundning. Källa: Kammarkollegiet och egna beräkningar.

Utöver personalkostnader uppskattar utredningen att kansliet kommer att ha löpande it-kostnader på ca 200 000 kronor årligen, för bl.a. licenser som enbart avser kansliets verksamhet. Slutligen tillkommer overheadkostnader motsvarande 31 procent av de övriga förvaltningskostnaderna, i enlighet med overheadkostnaderna för Kammarkollegiets befintliga verksamhet. Det inkluderar kostnader för lokaler, personal- och ekonomiadministration, it-support, städning, telefoni och andra myndighetsgemensamma nyttor.

Med grund i ovanstående beräkningar uppskattar utredningen de totala förvaltningskostnaderna för den nya organisationen till ca 20–26 miljoner kronor i 2022 års prisnivå. Det sammanfattas i tabell 6.2.

Tabell 6.2 Förvaltningskostnader för kansliet och nämnden

Kostnadspost	Lägre kostnadsintervall	Högre kostnadsintervall
Personalkostnader	15 200 000	19 700 000
It-kostnader	200 000	200 000
Overheadkostnader	4 700 000	6 000 000
Summa	20 100 000	25 900 000

Anm.: Avrundat. Summering inte exakt pga. avrundning. Källa: Kammarkollegiet och egna beräkningar

6.7.2 Uppstartskostnader för den nya organisationen

Att inrätta den offentliga omställningsorganisationen kommer även att innebära vissa uppstartskostnader. Ett exempel är kostnader för att anpassa Kammarkollegiets befintliga it-system till den nya verksamheten, t.ex. genom att skapa nya gränssnitt och kopplingar till system hos Skatteverket. Ett exempel är kostnader för att upphandla tjänster av fristående aktörer och för att inrätta den nya nämndmyndigheten.

Andra uppstartskostnader kan röra att skapa en webbplats och en grafisk profil för verksamheten, att marknadsföra verksamheten till målgruppen och att rekrytera personal. Utredningen bedömer att Kammarkollegiet kan behöva använda konsult hjälp eller låna personal från andra organisationer för delar av detta arbete för att kunna bygga upp den nya verksamheten inom den angivna tidsramen. Myndigheten kommer även att behöva ha ordinarie personal på plats redan under 2021 för att bygga upp den nya verksamheten.

Utredningen uppskattar att de totala uppstartskostnaderna kommer att uppgå till totalt ca 15–20 miljoner kronor fördelat över tre år, med start redan 2021. Uppskattningen är dock osäker, bl.a. eftersom verksamheten rör ett nytt statligt åtagande och utredningen inte har haft förutsättningar att göra djupare analyser.

6.7.3 Förvaltningskostnader för att administrera ersättning till arbetsgivare

I avsnitt 7 föreslår utredningen att Kammarkollegiet även ska ansvara för att administrera den statliga ersättningen till arbetsgivare som betalar avgifter till registrerade omställningsorganisationer. Detta kommer att medföra kostnader för Kammarkollegiet, eftersom myndigheten behöver tillhandahålla en ansökningstjänst, handlägga ärenden, kontrollera ärenden, betala it-licenser osv.

Utredningen uppskattar Kammarkollegiets personalbehov för att administrera ersättningen till 3–5 handläggare och 0,5–1 it-tekniker. Båda siffrorna avser årsarbetskrafter. Lönekostnaderna antas vara desamma som i avsnitt 6.4.1. Utredningen bedömer därmed att de löpande förvaltningskostnaderna för att administrera ersättningen till arbetsgivare kommer att uppgå till ca 3,5–6 miljoner kronor årligen. Utredningen bedömer att dessa kostnader bör finansieras

genom motsvarande tillskott till Kammarkollegiets ramanslag, anslag 1:2 inom utgiftsområde 2. Även vad gäller denna uppgift bedömer utredningen att regeringen bör budgetera för kostnader i det högre intervallet, eftersom beräkningarna bygger på osäkra antaganden.

Tabell 6.3 Förvaltningskostnader för ersättning till arbetsgivare

Kostnadspost	Lägre kostnadsintervall	Högre kostnadsintervall
Personalkostnader	2 600 000	4 400 000
It-kostnader	200 000	200 000
Overheadkostnader	900 000	1 400 000
Summa	3 600 000	6 000 000

Anm.: Avrundat. Källa: Kammarkollegiet och egna beräkningar.

7 Ersättning till arbetsgivare som finansierar grundläggande omställnings- och kompetensstöd

7.1 Arbetsgivare som finansierar grundläggande omställnings- och kompetensstöd ska kunna få ersättning

Bedömning: Alla arbetsgivare som finansierar grundläggande omställnings- och kompetensstöd bör få ersättning av staten.

Skälen för bedömningen

Införandet av en ny offentlig omställningsorganisation innebär ett utökat statligt åtagande för grundläggande omställnings- och kompetensstöd till arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal. De arbetsgivare som avser att finansiera grundläggande omställnings- och kompetensstöd genom partsgemensamma omställningsorganisationer tar på sig ett motsvarande åtagande för arbetstagare som omfattas av kollektivavtal.

Utredningen ska föreslå hur staten kan ersätta dessa arbetsgivare för sitt åtagande, på en nivå som motsvarar och är likvärdig med statens finansiering av den offentliga organisationen. I förslagen ska utredningen sträva efter att uppnå konkurrens- och kostnadsneutralitet för arbetsgivare med och utan kollektivavtal.

Utredningen bedömer att alla arbetsgivare som finansierar grundläggande omställnings- och kompetensstöd bör ha möjlighet till ersättning, oavsett om finansieringen följer av kollektivavtal eller

inte. Om arbetsgivare utan kollektivavtal finansierar sådant stöd talar både kostnads- och konkurrensneutralitetsskäl för att även dessa arbetsgivare ska ha möjlighet till ersättning.

Det finns även statsstödsrättsliga skäl för att möjligheten till ersättning bör omfatta alla arbetsgivare som finansierar grundläggande omställnings- och kompetensstöd. Därmed undviks risken att åtgärden skulle kunna betraktas som selektiv, dvs. att den gynnar vissa företag framför andra. Därmed kommer ersättningen inte att utgöra statligt stöd enligt artikel 107.1 FEUF, eftersom reglerna endast omfattar åtgärder som är selektiva.

7.2 Principer för ersättningen till arbetsgivare

Bedömning: Ersättningsnivån till arbetsgivare som finansierar grundläggande omställnings- och kompetensstöd har bedömts med utgångspunkt i kostnader för det motsvarande stöd som staten tillhandahåller. Ersättningsnivån bör motsvara de avgifter som arbetsgivarna har betalat in för tillhandahållande av sådant stöd upp till 0,15 procent av arbetsgivarens totala utbetalda kontanta ersättningar som är underlag för arbetsgivaravgifter (lönesumman) och ligga fast över tid. Detta bedöms motsvara ca 2 773 miljoner kronor i 2022 års prisnivå.

Nivån på ersättningen bör utgöra en schablon som motsvarar grundläggande tjänster. Någon specificering av hur stor del av avgiften för arbetsgivare som finansierar omställnings- och kompetensstöd som går till grundläggande tjänster och hur mycket som går till specialiserade tjänster bör inte krävas.

Skälen för bedömningen

De partsgemensamma omställningsorganisationerna arbetar på olika sätt och med olika ambitionsnivå. Dessutom förändras deras verksamhet över tid. Utkosten till huvudavtal innebär utökad stöd och en vidgad målgrupp för vissa av omställningsorganisationerna. Det finns därmed inte en enhetlig och konstant kostnad i de partsgemensamma omställningsorganisationerna för det nya grundläggande omställnings- och kompetensstödet. När

ersättningsnivån till arbetsgivare som finansierar sådant stöd har bestämts har den behövt bedömas med utgångspunkt i statens kostnader för det stöd som den offentliga omställningsorganisationen tillhandahåller. Staten har en skyldighet att organisera sin verksamhet på det sätt som staten bedömer är mest lämpligt och effektivt och kan inte anpassa sina utgifter till arbetsätt och kostnadsutvecklingen hos privata aktörer.

Utredningen bedömer att statens kostnader för grundläggande omställnings- och kompetensstöd bör fungera som en utgångspunkt för att bedöma nivån på en schablonersättning. De arbetsgivare som finansierar sådant stöd gör det genom avgifter till omställningsorganisationer. Utöver grundläggande tjänster kan avgifterna även omfatta tilläggstjänster, t.ex. avgångsersättning och köpt utbildning. Utredningen bedömer dock att det skulle ha begränsat mervärde att kräva att arbetsgivarna specificerade hur stor del av avgiften som gick till grundläggande tjänster respektive tilläggstjänster, eftersom ersättningen har bedömts med utgångspunkt i statens kostnader. Sådan särredovisning vore dessutom administrativt betungande för såväl arbetsgivarna och omställningsorganisationerna som för Kammarkollegiet.

För att identifiera en lämplig nivå på ersättningen till arbetsgivarna har utredningen beräknat kostnaden för grundläggande omställnings- och kompetensstöd i den nya offentliga omställningsorganisationen i förhållande till lönesumman hos arbetsgivare som inte finansierar sådant stöd för sina arbetstagare.

Tabell 7.1 Lönesumma, hela ekonomin

Miljarder kronor				
	2019	2020	2021	2022
Lönesumma	1 902	1 921	1 967	2 054

Källa: SCB och egna beräkningar.

Anm.: Utfallsdata över lönesumma 2019 och 2020, hämtat från Lönesummor, arbetsgivaravgifter och preliminär A-skatt (LAPS) hos SCB. Prognos för 2021 (ökning 2,4 procent) och 2022 (ökning 4,4 procent) baserat på Budgetpropositionen för 2021.

Utredningen beräknar lönesumman för de arbetstagare i privat sektor som inte omfattas av kollektivavtal till ca 248 miljarder kronor. För att komma fram till denna summa har utredningen

utgått från Beräkningskonventionerna för 2021³⁰ och antagit att privat sektor står för 72,7 procent av lönesumman. För 2022 motsvarar detta ca 1 493 miljarder kronor. 16,6 procent av arbetstagarna i privat sektor omfattas inte av kollektivavtal (se avsnitt 4). De ingår därmed i lönesumman för arbetstagare vars arbetsgivare inte finansierar omställnings- och kompetensstöd. Utredningen antar att lönesumman är fördelad på samma sätt som täckningsgraden, eftersom det saknas uppgifter om lönesummans verkliga fördelning mellan arbetstagare som omfattas respektive inte omfattas av kollektivavtal.

Kostnaderna för grundläggande omställnings- och kompetensstöd i den nya organisationen har i avsnitt 4 och 6 uppskattats till ca 319 miljoner kronor, fördelat på kostnader för grundläggande tjänster på ca 294 miljoner kronor och löpande förvaltningskostnader för kansliet på ca 25 miljoner kronor. Det motsvarar ca 0,129 procent av lönesumman för arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal, så som den har beräknats ovan. Denna beräkning bygger dock på osäkra antaganden.³¹

Parternas omställningsorganisationer har avgiftsnivåer som är stabila över tid. I högkonjunktur kan detta innebära ett visst överskott som gör det möjligt att hantera en ökad efterfrågan på stöd under lågkonjunktur. På grund av detta och den osäkerhet som finns i antagandena bedömer utredningen att en något högre ersättningsnivå, 0,15 procent av lönesumman, är väl avvägd. Denna nivå är i linje med nivån i parternas förhandlingsunderlag. Utredningen bedömer därför att ersättningen till arbetsgivare som finansierar grundläggande omställnings- och kompetensstöd bör uppgå till högst 0,15 procent av summan av arbetsgivarens totala utbetalda kontanta ersättningar som är underlag för arbetsgivaravgifter (lönesumman). Ersättningsnivån bör ligga fast över tid.

Utredningen beräknar lönesumman för arbetsgivare som finansierar omställnings- och kompetensstöd till ca 1 848 miljarder

³⁰ Detta är den senast publicerade versionen av beräkningskonventionerna, Finansdepartementet (2021).

³¹ Om beräkningen görs som i texten ovan för 2022 fast med lönesumman fördelad efter täckningsgraden i åldersgruppen 15–74 år blir andelen ca 0,119 procent. Om beräkningen görs med samma metod som i texten ovan fast för 2019, utan uppräknade kostnader för tjänster eller lönesumma, landar andelen av lönesumman på ca 0,134. Om faktiska utfallsdata för lönesumman exkl. offentlig sektor används för 2019, istället för beräkningsmetoden ovan, landar kostnaden på ca 0,125 som andel av lönesumman om täckningsgraden i åldersgruppen 15–74 år används, och 0,135 om täckningsgraden i åldersgruppen 16–64 år används.

kronor. För att komma fram till denna summa har utredningen utgått från lönesumman i hela ekonomin, och antagit att även den är fördelad på samma sätt som kollektivavtalens täckningsgrad. Här ingår även offentlig sektor, vilket ökar täckningsgraden till 90 procent (se avsnitt 4.4.1). Eftersom kompensationen till dessa arbetsgivare ska vara i paritet med statens kostnader som andel av lönesumman bör nivån på anslaget uppgå till 0,15 procent av denna lönesumma, vilket motsvarar ca 2 773 miljoner kronor i 2022 års prisnivå.

7.3 Ersättningen ska avse kostnader för avgifter till registrerade omställningsorganisationer

Förslag: Ersättningen ska motsvara de avgifter som arbetsgivaren har betalat till en registrerad omställningsorganisation. Ersättningen får utgöra högst 0,15 procent av arbetsgivarens totala utbetalda kontanta ersättningar som ingår i underlaget för arbetsgivaravgifter.

Skälen för förslaget

Utredningen föreslår att de statliga medlen endast ska användas för att täcka avgifter som motsvaras av en verklig förmån för de berörda arbetstagarna. För att säkerställa detta ska arbetsgivare bara kunna få ersättning för avgifter till en registrerad omställningsorganisation (se avsnitt 7.5).

Utredningens uppdrag omfattar bara sådant stöd som stärker arbetstagarens generella kompetens, dvs. kompetens som är användbar på en stor del av arbetsmarknaden. Uppdraget omfattar inte stöd som stärker arbetstagarens företagsspecifika kompetens, dvs. kompetens som främst är användbar hos den befintliga eller senaste arbetsgivaren. Sådan kompetensutveckling ska även i fortsättningen vara arbetsgivarens ansvar, eftersom det främst är arbetsgivaren som drar nytta av den.

Utredningen bedömer att det skulle medföra betydande risker om arbetsgivare skulle kunna få statlig ersättning för att tillhandahålla omställnings- och kompetensstöd åt sina arbetstagare

med hjälp av egen personal. Ett sådant upplägg skulle innebära en stor risk att stödet blev anpassat till det egna företagets specifika behov. Det skulle också vara svårt att verifiera att de kostnader som arbetsgivaren sökte ersättning för verkligen avsåg omställnings- och kompetensstöd som stärkte arbetstagarnas generella kompetens.

I dag är det ofta partsgemensamma administrationsbolag som fakturerar kollektivavtalsansluta arbetsgivare de avgifter som finansierar omställningsorganisationerna. Organisationerna tillhandahåller sedan omställningsstöd till de arbetstagare som omfattas av respektive kollektivavtal. Arbetsgivarens kostnad för stödet, dvs. avgiften till omställningsorganisationen, går därmed att verifiera. Eftersom omställningsorganisationerna stödjer arbetstagare från en mängd olika arbetsgivare ökar dessutom sannolikheten att stödet är inriktat på att stärka arbetstagarnas generella kompetens snarare än deras företagsspecifika kompetens. Mot den bakgrunden bör arbetsgivare endast kunna få kompensation för kostnader i form av avgifter som betalas till en extern leverantör av omställnings- och kompetensstöd.

För att ytterligare säkerställa att statliga medel endast används för att täcka avgifter som motsvaras av en verklig förmån för de berörda arbetstagarna ska den statliga kompensationen endast täcka avgifter till sådana organisationer som har den kompetens och finansiella stabilitet som krävs för att kunna erbjuda adekvat omställnings- och kompetensstöd när behovet uppstår. Samtidigt är det viktigt att arbetsgivare som överväger att ingå avtal med en omställningsorganisation har möjlighet att i förväg veta om avgifterna kommer att vara ersättningsgilla. Utredningen föreslår därför att omställningsorganisationer ska ha möjlighet att registrera sig (se avsnitt 7.5) och att endast avgifter till registrerade organisationer ska vara ersättningsgilla.

Som redovisas i avsnitt 7.2 bör ersättningen inte överstiga 0,15 procent av lönesumman. En arbetsgivare som betalar avgifter till en registrerad omställningsorganisation ska därför inte få ersättning för den del av avgifterna som överstiger 0,15 procent av lönesumman.

7.4 Kammarkollegiet ska administrera den statliga ersättningen

Förslag: Kammarkollegiet ska vara den myndighet som ansvarar för att administrera den statliga ersättningen för avgifter till registrerade omställningsorganisationer.

Skälen för förslaget

Utredningen föreslår att den offentliga omställningsorganisationen ska organiseras vid Kammarkollegiet (se avsnitt 6). Utredningen bedömer att det finns synergieffekter av att myndigheten även ansvarar för att administrera ersättningen till arbetsgivare.

Ett skäl till det är att utredningen föreslår en ersättningsmodell som bygger på registrering av omställningsorganisationer. När Kammarkollegiet upphandlar fristående aktörer som ska tillhandahålla grundläggande omställnings- och kompetensstöd kommer myndigheten att bygga upp kompetens när det gäller att formulera relevanta krav på aktörer som tillhandahåller sådant stöd. Utredningen bedömer att denna kompetens kommer att vara till nytta även för att formulera villkor för att bli registrerad som omställningsorganisation.

Ett annat skäl är att Kammarkollegiet både i rollen som offentlig omställningsorganisation och som ansvarig för att administrera den statliga ersättningen till arbetsgivare kommer att ha nytta av den insyn i och förståelse för privata omställningsorganisationers verksamhet som följer av samverkan inom ramen för de respektive uppgifterna. Ett tredje skäl är att Kammarkollegiet får möjlighet att dela information inom myndigheten på ett effektivt sätt. Genom att matcha en arbetstagare som söker omställnings- och kompetensstöd mot arbetsgivare som betalar avgifter till en registrerad omställningsorganisation kan Kammarkollegiet t.ex. säkerställa att arbetstagaren i fråga inte omfattas av stöd från en registrerad omställningsorganisation.

Därutöver har Kammarkollegiet stor erfarenhet av att hantera ekonomiska ersättningar. Under 2019 betalade myndigheten ut över 100 miljarder kronor i statsbidrag, inom 22 olika utgiftsområden.³²

³² Kammarkollegiet (2020). Årsredovisning 2019, s. 52.

7.5 Registrering av omställningsorganisationer

7.5.1 Omställningsorganisationerna får ansöka om registrering

Förslag: En organisation ska kunna ansöka om registrering som omställningsorganisation hos Kammarkollegiet.

För att registreras ska organisationen

1. tillhandahålla eller, om verksamheten är nystartad, avser att tillhandahålla grundläggande omställnings- och kompetensstöd som väsentligen motsvarar stödet som ges av den offentliga omställningsorganisationen under villkor som inte påtagligt är mer begränsande än de villkor som gäller för stöd av den offentliga omställningsorganisationen,
2. finansiera omställnings- och kompetensstödet genom avgifter från arbetsgivarna,
3. ha tillgång till relevant kompetens,
4. ha tillräcklig finansiell kapacitet, och
5. i övrigt vara lämplig för att utöva verksamheten.

Kammarkollegiet ska kunna besluta om den närmare utformningen av dessa krav, om formerna för att ansöka om registrering samt om vilka uppgifter som ansökan ska innehålla.

Bedömning: Registrering bör kunna ske oavsett organisationens juridiska form och oavsett om organisationen är knuten till kollektivavtal eller inte.

Skälen för förslaget

Syftet med och kraven för registrering

Kammarkollegiet föreslås ansvara för stödet till arbetstagare och ersättningen till arbetsgivare. Det finns stora beröringspunkter mellan dessa två uppgifter och uppgiften att hantera registrering av omställningsorganisationer. Utredningen föreslår därför att Kammarkollegiet även bör hantera registreringen av omställningsorganisationer. Ett syfte med registreringen är att säkerställa att organisationen har kapacitet att tillhandahålla en

verklig förmån, i form av grundläggande omställnings- och kompetensstöd. För att kunna bli registrerad måste organisationen därför bedriva, eller ha för avsikt att bedriva, verksamhet som syftar till att tillhandahålla sådant stöd.

Ett annat syfte med registreringen är att säkerställa att ersättningen till arbetsgivare motsvaras av ett tillräckligt stöd från den registrerade omställningsorganisationen. Det stöd som organisationen tillhandahåller bör därför väsentligen motsvara det stöd som den offentliga organisationen tillhandahåller via fristående aktörer. Kvalifikationsvillkoren för att ta del av stöd bör inte heller vara påtagligt mer begränsande än den offentliga organisationens villkor.

Detta innebär att det kommer att finnas ett visst utrymme för stödet och villkoren i de registrerade omställningsorganisationerna att skilja sig från stödet och villkoren i den offentliga organisationen. Det kan t.ex. handla om att en registrerad omställningsorganisation inte behöver kunna använda inkomstuppegifter för att styrka arbetsvillkoret. Det kan också handla om att den registrerade organisationen ska kunna ställa krav på att arbete har varit huvudsyssla under ramtiden. Båda dessa villkor är enligt utredningens bedömning något, men inte påtagligt, mer begränsande än de krav som uppställs för stöd hos den offentliga omställningsorganisationen. Mer omfattande skillnader i stöd eller villkor innebär enligt utredningens bedömning dock att organisationen inte uppfyller villkoren för registrering. Det kan t.ex. handla om att organisationen kräver att arbetstagare ska uppfylla arbetsvillkoret hos särskilda arbetsgivare. De avgifter som arbetsgivare betalar till sådana organisationer ska därför inte vara ersättningsgilla.

Utredningen bedömer vidare att registrering inte får förutsätta att organisationen är knuten till ett kollektivavtal. Ett sådant krav skulle förhindra arbetsgivare som inte har kollektivavtal, men som finansierar grundläggande omställnings- och kompetensstöd åt sina arbetstagare, att ta del av den statliga ersättningen. Det skulle äventyra den icke-selektivitet som säkerställer att ersättningen inte utgör statligt stöd enligt artikel 107.1 FEUF.

Det bör däremot uppställas krav på att organisationen har tillgång till nödvändig kompetens för att kunna tillhandahålla stödet. Utredningen bedömer att sådana krav väsentligen bör kunna

motsvara de krav på kompetens som Kammarkollegiet ställer upp i upphandlingar av grundläggande omställnings- och kompetensstöd. Kraven på kompetens får dock inte innebära att organisationer som använder underentreprenörer för att utföra omställnings- och kompetensstödet utesluts från möjligheten till statlig ersättning.

Det är också viktigt att motverka att statliga medel används till att finansiera avgifter till omställningsorganisationer som saknar finansiell uthållighet och därför inte kan hantera en situation där kostnaderna för stödet periodvis överstiger intäkterna. Utredningen föreslår därför att tillräcklig finansiell kapacitet för att utöva verksamheten ska vara ett krav för registrering. Ett sätt att visa sådan kapacitet skulle kunna vara att organisationen har tillhandahållit omställnings- och kompetensstöd under ett antal år, eller kan uppvisa god soliditet. Det måste även finnas andra sätt att visa finansiell kapacitet än att ha varit verksam under en längre tid eftersom nya organisationer annars inte skulle kunna registrera sig.

Kammarkollegiet behöver kunna säkerställa att inte olämpliga aktörer registrerar sig som omställningsorganisationer. Utredningen föreslår därför att ytterligare ett krav för att organisationen ska registreras är att i övrigt vara lämplig för att utöva verksamheten. Detta ger t.ex. utrymme att pröva organisationens och ledningensandel för att förhindra att oseriösa organisationer etableras.

Kammarkollegiet utfärdar närmare föreskrifter

Utredningen bedömer att det är olämpligt att reglera innebörden av kraven för registrering på detaljnivå i författning eller lag. Detta bör i stället ske på myndighetsnivå där detaljkunskap och expertis kommer att utvecklas. Utredningen föreslår därför att det ska ankomma på Kammarkollegiet att besluta om den närmare utformningen och innebörden av kraven för registrering. Det är viktigt att kraven inte ställs så högt att de i praktiken omöjliggör registrering av andra än de befintliga organisationerna. Det ska även ankomma på myndigheten att bestämma formerna för att ansöka om registrering samt vilka uppgifter en sådan ansökan ska innehålla.

7.5.2 Uppgiftsskyldighet för registrerade omställningsorganisationer

Förslag: En registrerad omställningsorganisation ska redovisa de uppgifter till Kammarkollegiet som myndigheten behöver i ett ärende om

1. omställnings- och kompetensstöd till arbetstagare,
2. registrering av omställningsorganisation, och
3. ersättning till arbetsgivare

En registrerad omställningsorganisation ska redovisa de uppgifter som behövs för att kontrollera om det fortfarande finns förutsättningar för registrering.

Skälen för förslaget

För att registreringen av omställningsorganisationer ska fylla sitt syfte är det viktigt att de registrerade organisationerna löpande uppfyller kraven för registrering. För att Kammarkollegiet ska kunna kontrollera det behöver myndigheten tillgång till uppdaterade uppgifter om organisationen och dess verksamhet. En registrerad omställningsorganisation bör därför vara skyldig att lämna de uppgifter till Kammarkollegiet som myndigheten behöver för att kunna kontrollera att kraven för registrering fortsatt är uppfyllda.

Vidare är såväl systemet med ersättning till arbetsgivare som stödet till arbetstagare beroende av att Kammarkollegiet får uppgifter från de registrerade omställningsorganisationerna. Ett exempel på en uppgift som utredningen bedömer kommer att vara nödvändig för Kammarkollegiet att få tillgång till är vilka arbetsgivare som betalar avgifter till organisationen (se även avsnitt 3.1.4).

En registrerad omställningsorganisation bör därför ha en skyldighet att lämna de uppgifter till Kammarkollegiet som är nödvändiga för att myndigheten ska kunna administrera den statliga ersättningen till arbetsgivare och det offentliga stödet till arbetstagare. I många fall kommer de uppgifter Kammarkollegiet behöver att finnas tillgängliga hos det partsgemensamma administrationsbolaget inom omställningsorganisationens område.

Kammarkollegiet bör i dialog med omställningsorganisationerna och administrationsbolagen sträva efter att utforma lösningar för uppgiftslämnandet som gör detta så lite betungande som möjligt och samtidigt möjliggör en effektiv hantering hos myndigheten.

7.5.3 Avregistrering

Förslag: En registrerad omställningsorganisation ska avregistreras om

1. organisationen begär det,
2. det inte längre finns förutsättningar för registrering, eller
3. organisationen inte fullgör sin uppgiftsskyldighet.

Skälen för förslaget

Utredningen anser att en registrerad omställningsorganisation som inte längre vill vara registrerad bör kunna bli avregistrerad. Skälet är att det bör vara upp till organisationen själv att avgöra om den vid en given tidpunkt vill bedriva sin verksamhet på ett sätt som uppfyller kraven för att vara en registrerad omställningsorganisation.

Vidare bör en omställningsorganisation som inte längre uppfyller kraven för registrering inte längre vara registrerad eftersom syftet med registreringen då inte längre är uppfyllt. Slutligen bör en registrerad omställningsorganisation som inte uppfyller sin uppgiftsskyldighet (se avsnitt 7.5.2) inte heller fortsätta att vara registrerad eftersom ett sådant agerande riskerar att undergräva syftet med registreringen och leda till felaktiga beslut avseende ersättningen till arbetsgivare eller stödet till arbetstagare.

Kammarkollegiet ska därför avregistrera en omställningsorganisation om organisationen själv begär det, om förutsättningar för registrering inte längre föreligger eller om organisationen inte fullgör sin uppgiftsskyldighet.

7.5.4 Sekretess och behandling av personuppgifter

Bedömning: Det finns inget behov av ytterligare sekretessbestämmelser eller personuppgiftsreglering för uppgifter i ärenden om registrering av omställningsorganisationer.

Skälen för bedömningen

Uppgifter som behövs i ärenden om registrering

För att Kammarkollegiet ska kunna besluta om registrering, bedöma om registreringen ska kvarstå eller om avregistrering av en omställningsorganisation ska ske, behöver myndigheten uppgifter om organisationen och dess verksamhet. Uppgifterna bör därför i första hand avse uppgifter om organisationen och inte enskilda individer. Det kan dock inte uteslutas att myndigheten kommer att behöva uppgifter om företrädarna för organisationen i syfte att kontrollera att uppgifterna som legat till grund för en registrering fortfarande föreligger och för att motverka fusk. Kammarkollegiet bör i första hand kunna stämma av de uppgifter som organisationerna lämnar mot allmänna och offentliga uppgifter hos Bolagsverket och Kronofogdemyndigheten.

Sekretess

Allmänheten har ett starkt intresse av insyn i de uppgifter som omställningsorganisationerna lämnar in för att ansöka om registrering och som förekommer i ärenden om registrering, eftersom det rör sig om statliga medel som finansierar privat verksamhet. Uppgifterna i ansökan bör därför som utgångspunkt vara offentliga, men det kan också förekomma uppgifter om en organisation och dess verksamhet som inte bör vara offentliga, t.ex. uppgifter som utgör affärshemligheter.

Enligt 30 kap. 23 § första stycket offentlighet- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i en statlig myndighets verksamhet som består i bl.a. utredning, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på handel eller näringslivet i övrigt för

uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Av 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF, och punkt 102 i bilagan till förordningen framgår att sekretessen gäller för utredning och tillsyn hos Kammarkollegiet. Dessa bestämmelser bör vara tillräckliga för att tillgodose behovet av sekretess för uppgifter i omställningsorganisationernas ansökningar.

Behandling av personuppgifter

Ett ärende om registrering av en omställningsorganisation innebär att uppgifter kommer att samlas in och systematiseras på ett sådant sätt att EU:s dataskyddsförordning blir tillämplig för myndighetens behandling av uppgifterna. Dataskyddsförordningen kompletteras av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. I ärenden om registrering av omställningsorganisationer bör sådana uppgifter bara avse företrädarna för organisationerna, dvs. styrelsemedlemmar, vd och liknande. Några särskilda och tillämpliga registerförfattningar som omfattar den planerade verksamheten hos Kammarkollegiet finns inte.

Av artikel 6 i dataskyddsförordningen följer att varje behandling av personuppgifter måste vila på en rättslig grund. Det kan t.ex. vara att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c) eller att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e). Kammarkollegiets skyldighet att registrera omställningsorganisationer kommer att vara reglerad i författning. Det innebär att det blir en rättslig förpliktelse för Kammarkollegiet att behandla de uppgifter som organisationerna lämnar in och de uppgifter som myndigheten i övrigt behöver för att kunna pröva ett ärende om registrering. Det kan t.ex. vara fråga om uppgifter om den yrkeskompetens som finns i organisationen och om dess finansiella kapacitet.

I den mån det förekommer personuppgifter i ärenden om registrering ska de endast användas för den rättsligt reglerade prövningen av om organisationen ska vara registrerad. Uppgifter om namn och personnummer för företrädarna är därför enligt

utredningen nödvändiga för det ändamålet. Det skulle vidare kunna förekomma uppgifter om t.ex. misstänkta eller lagförda brott även om den typen av uppgifter normalt sett inte bör förekomma i ärendena. I den mån sådana uppgifter ändå förekommer bör det i så fall endast vara om det bedöms nödvändigt för bedömningen av om organisationen är lämplig att utöva verksamheten. Behandling av sådana uppgifter är enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen och 3 kap. 8 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning tillåten av myndigheter. Behandlingen i ärenden om registrering bedöms inte komma att innebära något betydande intrång för de berörda företrädarna.

De befintliga omställningsorganisationerna på den svenska arbetsmarknaden är elva till antalet. Ärenden om registrering kommer därför inte att vara ett omfattande ärendeslag hos Kammarkollegiet. Uppgifterna bedöms därför komma att hanteras av ett begränsat antal personer. Integritetsriskerna bedöms därmed vara mycket små. Den behandling av personuppgifter som kommer att ske bedöms därför vara förenlig med dataskyddsförordningen. Det är Kammarkollegiets ansvar att följa förordningen när myndigheten utfärdar närmare föreskrifter om registreringen och beslutar i enskilda registreringsärenden.

7.6 Ansökan om ersättning

Förslag: Ersättning ges årsvis efter årlig ansökan för det föregående året.

Kammarkollegiet ska som verkställighetsföreskrifter meddela närmare föreskrifter om formerna för ansökan och vad den ska innehålla.

En arbetsgivare som söker ersättning ska till Kammarkollegiet lämna de uppgifter som myndigheten behöver för att handlägga och besluta i ett ärende om ersättning.

Bedömning: Partsgemensamma administrationsbolag bör i många fall kunna tillhandahålla alla nödvändiga uppgifter till arbetsgivare som vill ansöka om ersättning. Kammarkollegiet bör sträva efter att på lämpligt sätt underlätta ansökningsförfarandet för arbetsgivare, bl.a. genom att i dialog med administrationsbolagen utveckla lösningar för ansökningar och uppgiftslämnande som

minimerar arbetsgivarnas administration. Det bör vara möjligt för arbetsgivare vars avgifter till registrerade omställningsorganisationer faktureras av administrationsbolag att uppdraga till bolaget att ansöka om ersättning. De föreskrifter som Kammarkollegiet ska meddela om formerna för och innehållet i ansökan bör om möjligt inkludera möjligheten till kollektiva ansökningar och kollektivt uppbärande av ersättning för arbetsgivares räkning. De ansökningsformer som Kammarkollegiet föreskriver bör vara effektiva och inte administrativt betungande för arbetsgivarna.

Det finns inget behov av ytterligare sekretessbestämmelser eller personuppgiftsreglering för uppgifter i ärenden om ersättning.

Skälen för förslaget och bedömningen

En arbetsgivare som har haft kostnader för omställnings- och kompetensstöd hos en registrerad omställningsorganisation ska kunna ansöka hos Kammarkollegiet om att få ersättning för kostnaden, upp till specificerad nivå.

Utredningen har erfarit att avgiften till de partsgemensamma omställningsorganisationerna debiteras på olika sätt. Vad gäller t.ex. TSL sker en preliminär fakturering vid flera tillfällen under året. Efter årets slut sker en slutlig fakturering med eventuella korrigeringar. Omställningsfonden fakturerar i stället sin avgift årsvis. Utredningen anser därför att en ansökan som avser föregående år är den mest ändamålsenliga lösningen. Det innebär att ansökan endast behöver göras en gång per år när alla slutliga uppgifter finns på plats, vilket gör det enklare för arbetsgivarna och Kammarkollegiet. Utredningen bedömer att utbetalningen bör ske så snart som möjligt i början av året. Upplägget minskar också risken för behov av korrigeringar i efterhand.

Arbetsgivare som söker eller har fått ersättning ska till Kammarkollegiet lämna de uppgifter som myndigheten behöver för att handlägga och besluta om ett ärende om ersättning. Utredningen bedömer att en arbetsgivares ansökan om ersättning kommer att behöva innehålla vissa basuppgifter. Det gäller t.ex. uppgifter om vilken registrerad omställningsorganisation som arbetsgivaren

betalat avgifter till och hur mycket arbetsgivaren har betalat. Det närmare innehållet i och formerna för ansökan bör dock beslutas av Kammarkollegiet. Det beror på att myndigheten har bäst förutsättningar att i dialog med omställningsorganisationerna, administrationsbolagen och arbetsgivarorganisationerna utforma ansökningsförfarandet på ett sätt som underlättar för både arbetsgivarna och myndigheten så långt det är möjligt. Utredningen bedömer att Kammarkollegiet bör utforma en digital tjänst för att underlätta ansökningsförfarandet.

Utredningen bedömer att de partsgemensamma administrationsbolagen i många fall kommer att kunna underlätta administrationen för de enskilda arbetsgivarna. För arbetsgivare som betalar avgifter till TSL hanteras t.ex. faktureringen av det partsägda bolaget Fora. Fora har tillgång till uppgifter om bl.a. vilka arbetsgivare som har betalat till en viss omställningsorganisation och vilka belopp som har fakturerats för avgiften till organisationen. Ett bolag som Fora skulle t.ex. kunna tillhandahålla en automatiskt genererad ansökan med de uppgifter som Kammarkollegiet behöver från arbetsgivaren.

För att ytterligare underlätta för arbetsgivarna skulle de kunna uppdra till någon att kollektivt ansöka om och uppbära ersättning för deras räkning. Det kan t.ex. ske genom en särskild fullmakt till ett administrationsbolag eller genom villkor i administrationsbolagens avtal med arbetsgivarna. Utredningen anser därför att Kammarkollegiet, arbetsgivare och administrationsbolag bör undersöka möjligheten att arbetsgivare ger ett administrationsbolag fullmakt att hantera den formella ansökan om ersättning för arbetsgivaren. Om arbetsgivaren har ingått försäkringsavtal med ett administrationsbolag och avtalet innefattar att betala avgift till en registrerad omställningsorganisation och administrationsbolaget har ett uppdrag att ansöka om ersättning för avgiften och att uppbära ersättningen, har administrationsbolaget befogenhet att för arbetsgivaren ansöka om ersättning för betald avgift hos den myndighet som regeringen bestämmer, dvs. Kammarkollegiet, och att ta emot ersättningen för arbetsgivarens räkning. De föreskrifter som Kammarkollegiet ska meddela om formerna för och innehållet i ansökan bör om möjligt inkludera möjligheten till kollektiv ansökan och utbetalning till arbetsgivarna genom ett administrationsbolag.

Utredningen bedömer att ersättningsmodellen på sikt skulle kunna förenklas ytterligare så att ersättningen betalas ut mer

frekvent än årsvis i efterskott. Det förutsätter att administrationsbolagen utvecklar och harmoniserar hur de debiterar avgifter till omställningsorganisationer, så att det sker på samma sätt och för samma tidsperioder.

Utredningen har även övervägt om arbetsgivare skulle kunna ansöka om ersättning via arbetsgivardeklarationen, i likhet med det system som finns för ersättning av sjuklönekostnader enligt 17 § lagen (1991:1047) om sjuklön. Utredningen anser dock att det inte är en framkomlig lösning. Uppgifter om avgifter till omställningsorganisationer ingår inte i arbetsgivardeklarationen i dag och att föra in dem skulle öka administrationen för företag och Skatteverket i samband med hanteringen av arbetsgivardeklarationen. Arbetsgivare faktureras dessutom inte månatligen för avgifter till omställningsorganisationerna. Flera organisationer fakturerar årsvis, och de som fakturerar mer frekvent gör en slutjustering efter årets slut. Sjuklöner betalas däremot ut och rapporteras på individnivå varje månad.

Skatteverket har heller inte uppgifter om avgifter till omställningsorganisationer, så uppgifterna om vilka avgifter som ska ersättas skulle behöva hanteras separat, sannolikt av en annan myndighet än Skatteverket. Det skulle kräva kontakt mellan arbetsgivaren och den andra myndigheten. I samband med en eventuell framtida större översyn av vilka uppgifter som ska rapporteras in i arbetsgivardeklarationen skulle det kunna övervägas att möjliggöra att ansökningsförfarande genom att uppgiften ingår i arbetsgivardeklarationen.

Sekretess

För att Kammarkollegiet ska kunna besluta om ersättning till en arbetsgivare behöver myndigheten uppgifter om arbetsgivaren, vilken omställningsorganisation den betalat avgifter till och vilket löneunderlag som har legat till grund för avgifterna. Det ska i sin tur ligga till grund för att beräkna ersättningen. Utredningen bedömer att vissa av dessa uppgifter kan vara sådana som bör skyddas. Men utredningen bedömer i likhet med vad som gäller vid registrering av omställningsorganisationer att 30 kap. 23 § första stycket OSL, 9 § OSF och punkt 102 i bilagan till förordningen innebär att uppgifter om organisationerna och deras verksamheter omfattas av sekretess.

För enskilda finns en reglering i 28 kap. 12 § OSL där föremålet för sekretessen är detsamma. Den gäller i ärende om arbetsförmedling och ärende enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada. Sådana uppgifter kan förekomma i form av löneunderlag för egenföretagare. Det finns således tillräcklig reglering för att upprätthålla sekretess när det behövs.

Behandling av personuppgifter

Kammarkollegiet ska enligt förslaget besluta om ersättning till arbetsgivare för avgifter de har betalat till registrerade omställningsorganisationer. För att myndigheten ska kunna göra det kommer myndigheten att i vissa fall behöva behandla uppgifter på sådant sätt att EU:s dataskyddsförordning och lagen respektive förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning blir tillämpliga för myndighetens behandling av personuppgifter. Det handlar främst om namn och personnummer för arbetsgivare som är fysiska personer eller för företrädare för juridiska personer. Utredningen föreslår att handläggningen av rätten till ersättning ska vara reglerad i författning. Det innebär att det blir en rättslig förpliktelse för Kammarkollegiet att behandla de uppgifter som arbetsgivare eller någon för deras räkning lämnar in och de uppgifter som myndigheten i övrigt behöver för att kunna pröva ärendet.

De personuppgifter som kan förekomma avser de arbetsgivare som betalar avgifter till registrerade omställningsorganisationer och hur mycket som har betalats. Det är nödvändigt för att kunna bedöma arbetsgivarnas rätt till ersättning. Kammarkollegiet kommer i första hand att kontrollera uppgifterna mot uppgifter från omställningsorganisationerna och från Skatteverket, se avsnitt 7.5.2 och 7.8. Det finns därför förutsättningar för att automatisera kontrollen. Vid utformningen av de systemen bör personuppgifts-aspekter beaktas så att information inte behandlas för andra ändamål än de avsedda och åtkomst till uppgifterna begränsas till dem som behöver ha tillgång till dem.

Uppgifter om vilken organisation en arbetsgivare omfattas av finns redan i stor utsträckning öppet sökbara hos omställnings-

organisationerna. Att behandla uppgifterna kan inte bedömas som ett betydande intrång i förhållande till en arbetsgivare som är en fysisk person. Uppgifterna är enligt utredningen nödvändiga för ändamålet att med stöd i den föreslagna lagen om grundläggande omställnings- och kompetensstöd ersätta arbetsgivarna för de avgifter som de har betalat till registrerade omställningsorganisationer. Behandlingen av personuppgifter bedöms vara förenlig med dataskyddsförordningen. Det är Kammarkollegiets ansvar att följa förordningen och den kompletterande regleringen när myndigheten utfärdar närmare föreskrifter om ansökan och handläggningen och beslutar i enskilda ersättningsärenden.

7.7 Kammarkollegiet ska kontrollera uppgifter

Förslag: Kammarkollegiet ska ges möjlighet att inhämta uppgifter om arbetsgivares kontanta ersättningar som är underlag för arbetsgivaravgifter (lönesumma) från Skatteverket. För att kunna det ska Kammarkollegiet få lämna ut uppgifter om personnummer och organisationsnummer på ett medium för automatiserad behandling till Skatteverket. Ersättningen ska inte kunna beräknas utifrån en högre uppgiven lönesumma än den som finns hos Skatteverket.

Kammarkollegiet ska kontrollera att arbetsgivare som söker ersättning för avgifter till en registrerad omställningsorganisation också har betalat in avgifterna till organisationen för den period som ansökan avser.

Kammarkollegiet ska inför beslut om ersättning kontrollera riktigheten i de uppgifter som har legat till grund för föregående års ersättningsbeslut.

Arbetsgivare ska omgående till Kammarkollegiet anmäla förändringar som kan påverka rätten till ersättning eller ersättningsens storlek.

Bedömning: Skatteverket bör påbörja ett utvecklingsarbete för att på ett automatiserat sätt kunna lämna ut uppgifter på arbetsgivarnivå.

Skälen för förslaget och bedömningen

Ersättningen till en arbetsgivare ska inte kunna beräknas utifrån en högre lönesumma än den som finns hos Skatteverket. Utredningen föreslår därför att Kammarkollegiet ska ges rätt att inhämta uppgifter om arbetsgivarens lönesumma från Skatteverket. Kammarkollegiet föreslås kunna hämta in både inrapporterade uppgifter och uppgifter om beslut och betalning som finns hos Skatteverket. För uppgifterna, med undantag för besluten, gäller absolut sekretess hos Skatteverket enligt 27 kap. 1 § OSL (2009:400). En sekretessbrytande bestämmelse föreslås föras in i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet som innebär att Kammarkollegiet ges möjlighet att inhämta de aktuella uppgifterna från Skatteverket. Med lönesumma avses, som definierats i avsnitt 7.2, summan av arbetsgivarens totala utbetalda kontanta ersättningar som är underlag för arbetsgivaravgifter.

Enligt vad utredningen erfar finns ingen färdig tjänst hos Skatteverket för att på ett automatiserat sätt lämna ut uppgifter på arbetsgivar nivå. Skatteverket har dock enligt vad utredningen erfar redan identifierat ett behov av detta från myndigheter oaktat förslagen i denna utredning. Utredningen bedömer att det är viktigt att myndigheten går vidare och genomför detta utvecklingsarbete så snart som möjligt. Utredningen menar att regeringen bör följa frågan i sin styrning av myndigheten. En mer utförlig beskrivning av konsekvenserna för Skatteverket finns i avsnitt 10.7.3.

Utredningen anser att det är viktigt att minimera risken för felaktiga utbetalningar i systemet. Utredningen föreslår därför att Kammarkollegiet ska kontrollera att arbetsgivare som ansöker om ersättning för avgift till en registrerad omställningsorganisation också har betalat in avgifter till organisationen för den period som ansökan avser. Kammarkollegiet kommer att ha möjlighet att kontrollera detta genom den rätt att hämta in information från registrerade omställningsorganisationer som utredningen föreslår i avsnitt 7.5.2. För att ytterligare minska risken för felaktiga utbetalningar till följd av förändringar i underlaget för ersättning bör Kammarkollegiet inför beslut om ersättning kontrollera riktigheten i de uppgifter som har legat till grund för föregående års ersättningsbeslut. Utredningen föreslår vidare att arbetsgivare omgående ska anmäla till Kammarkollegiet förändringar som kan

påverka rätten till ersättning eller ersättningens storlek, det kan t.ex. handla om att korrigering görs av tidigare års uppgifter som har lämnats till Skatteverket, och som har legat till grund för ersättning.

7.8 Återkrav

Förslag: Om ersättning har betalats på felaktig grund eller med ett för högt belopp ska Kammarkollegiet som huvudregel återkräva det felaktigt utbetalda beloppet.

Skälen för förslaget

Utredningen bedömer att risken för felaktiga utbetalningar är liten med den ersättningslösning som utredningen föreslår. Det kan dock inte helt uteslutas att en arbetsgivare kan få ersättning som den inte har rätt till. Kammarkollegiet bör därför som huvudregel återkräva ersättning som har utgått på felaktig grund eller med ett för högt belopp. Visst begränsat utrymme för undantag ska kunna finnas som om arbetsgivaren inte har orsakat den felaktiga utbetalningen och denne varit i god tro, om beloppet som avses är lågt eller om det i undantagsfall finns andra skäl.

7.9 Omprövning och överklagande

Förslag: Överklagandenämnden för omställnings- och kompetensstöd ska pröva överklaganden av beslut om ersättning till arbetsgivare och om registrering av omställningsorganisationer.

Nämndens beslut ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd ska krävas vid överklaganden till kammarrätten.

Skälen för förslaget

Systemet för ersättning till arbetsgivare har tydliga beröringspunkter med den nya offentliga omställningsorganisationen som behandlas i avsnitt 6. Kopplingen är särskilt stark mellan de krav som ska gälla för registrering av en omställningsorganisation och innehållet i och villkoren för det stöd som ska upphandlas av kansliet.

För att säkra en enhetlig praxis är det viktigt att beslut om grundläggande omställnings- och kompetensstöd och beslut om registrering av omställningsorganisationer överklagas till samma instans. Utredningen föreslår i avsnitt 6.2.5 att det ska införas en ny nämndmyndighet som ska pröva överklaganden av beslut om grundläggande stöd. Den utformning och kompetens som nämnden ska ha gör den lämpad att även pröva överklaganden av beslut om registrering och avregistrering av omställningsorganisationer.

När det gäller beslut om ersättning till arbetsgivare kommer nämndens sakkompetens inte att vara lika viktig som vid överprövningen av beslut om registrering av omställningsorganisationer. Utredningen bedömer dock att även dessa beslut bör överklagas till nämnden då det bidrar till att hålla samman systemet i stort.

Nämndens beslut om ersättning till arbetsgivare och registrering av omställningsorganisationer har sådan ekonomisk betydelse att de bör kunna överklagas vidare till allmän förvaltningsdomstol. Enligt 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar kommer besluten att överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats. I och med att nämnden blir första instans för prövning av överklaganden av beslut om ersättning till arbetsgivare och beslut om registrering av omställningsorganisationer kommer sådana överklaganden redan att ha prövats i en instans innan de kommer till en förvaltningsdomstol. Utredningen bedömer därför att det bör krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

8 Författningsreglering, ikraftträdande och uppföljning

8.1 Grunderna för omställnings- och kompetensstödet ska regleras i lag

Förslag: Grunderna i det nya systemet med omställnings- och kompetensstöd ska regleras i lag. Det inkluderar bl.a. målgrupper och kvalifikationsvillkor för stöd, nivån på ersättningen till arbetsgivare och villkoren för registrering av omställningsorganisationer.

Skälen för förslaget

Utredningen bedömer att de bestämmelser som behövs för att genomföra utredningens förslag rättsligt sett ryms inom regeringens restkompetens enligt regeringsformen. Det skulle därför vara tillräckligt att reglera systemet för grundläggande omställnings- och kompetensstöd i förordning. En lagreglering skulle dock ge systemet ökad legitimitet och stabilitet. Vidare kommer grunderna i de andra delarna i principöverenskommelsen, dvs. reformeringen av arbetsrätten och det nya omställningsstudiestödet, att regleras i lag. Att även grunderna i omställningssystemet regleras på detta sätt bidrar således till balans mellan reformerna och mellan de insatser som i huvudsak kommer arbetsgivare respektive arbetstagare till del. De förslag som reglerar grunderna för systemet bör därför framgå av lag. Det innefattar bestämmelser om målgrupper, villkor och ersättningsnivåer. Skyldigheter som läggs på enskilda och företag liksom bestämmelser om överklagande bör också framgå av lag.

Lagregleringen stöder men hindrar inte att regeringen även fortsättningsvis kommer att ha kompetens att besluta om den reglering som behövs för att det nya systemet ska kunna fungera som avsett. Utredningens förslag innefattar sådan reglering.

8.2 Det nya systemet träder i kraft 2022

Förslag: De lagar och förordningar som reglerar det nya systemet för grundläggande omställnings- och kompetensstöd ska huvudsakligen träda i kraft den 30 juni 2022. Bestämmelserna om offentligt grundläggande omställnings- och kompetensstöd ska träda i kraft den dag som regeringen bestämmer. Ersättning till arbetsgivare får dock inte lämnas före den 1 oktober 2022. Ersättning till arbetsgivare för perioden den 1 oktober–31 december 2022 får lämnas om den omställningsorganisation som arbetsgivaren har betalat avgifter till var registrerad senast den 31 december 2022.

Regeringen ska skyndsamt ge Kammarkollegiet ett uppdrag att förbereda inrättandet av den nya offentliga omställningsorganisationen, registreringen av omställningsorganisationer, och ersättningen till arbetsgivare.

Bedömning: Verksamheten inom det nya systemet för grundläggande omställnings- och kompetensstöd bör inledas så snart det är praktiskt möjligt, med sikte på den 1 oktober 2022. Arbetsgivare bör i början av 2023 kunna ansöka om ersättning för det föregående årets avgifter till registrerade omställningsorganisationer under perioden från och med den 1 oktober 2022.

Skälen för förslaget och bedömningen

Utredningens förslag består av flera delar som behöver finnas på plats i olika faser. Den första fasen omfattar tiden från att förslagen lämnas tills dess att bestämmelserna om registrering av omställningsorganisationer och ersättning till arbetsgivare träder i kraft. Under denna period behöver Kammarkollegiet bl.a. rekrytera personal, utforma verksamhetsprocesser och förbereda och annonsera upphandling av grundläggande omställnings- och

kompetenstjänster. Regeringskansliet behöver bl.a. bereda förslagen vad gäller medel och regelverk för den nya verksamheten, förordna ledamöter till Överklagandenämnden för omställnings- och kompetensstöd samt utarbeta en proposition till riksdagen.

Tidsplanen förutsätter att såväl Kammarkollegiet som Regeringskansliet påbörjar arbetet med dessa uppgifter direkt efter att utredningen lämnat sina förslag. Kammarkollegiet bör därför skyndsamt ges uppdrag att förbereda inrättandet av den nya offentliga omställningsorganisationen. Uppdraget bör även inkludera nödvändiga förberedelser vad gäller registrering av omställningsorganisationer och ersättning till arbetsgivare

Den andra fasen omfattar tiden från att bestämmelserna om registrering och ersättning träder i kraft tills dess att Kammarkollegiet har avslutat upphandlingen och avtalen har vunnit laga kraft. Under denna period behöver omställningsorganisationer ha möjlighet att registrera sig hos Kammarkollegiet. De behöver också ha möjlighet att överklaga myndighetens beslut om registrering till Överklagandenämnden för omställnings- och kompetensstöd. Under samma period behöver Kammarkollegiet också avsluta annonseringen av upphandlingen, utvärdera de anbud som kommer in och besluta om vilka aktörer som ska tilldelas avtal.

Den tredje fasen avser tiden efter att Kammarkollegiets avtal med de fristående aktörerna har vunnit laga kraft. Det kan ske tidigast två veckor efter myndighetens tilldelningsbeslut, om ingen av anbudsgivarna begär överprövning av beslutet. Många offentliga upphandlingar är dock föremål för överprövning i två instanser, vilket vanligen tar omkring sex månader. Först när avtalen har vunnit laga kraft kan den offentliga omställningsorganisationen tillhandahålla grundläggande omställnings- och kompetensstöd. Då kan också regeringen besluta att bestämmelserna om stödet ska träda i kraft.

Om bestämmelserna i fråga trädde i kraft tidigare skulle arbetstagare ha rätt att söka stöd innan den offentliga organisationen hade praktisk möjlighet att tillhandahålla det. Utredningen bedömer att det skulle skada förtroendet för det nya omställningssystemet. Om bestämmelserna i stället skulle träda i kraft vid ett förutbestämt senare datum skulle det finnas en betydande risk att verksamhetsstarten sköts fram mer än nödvändigt, eftersom datumet skulle behöva ta höjd för överklaganden i det maximala antalet instanser. Utredningen föreslår därför att regeringen ska få besluta om när

bestämmelserna om det grundläggande stödet ska träda i kraft, för att verksamheten ska kunna starta så snart det är praktiskt möjligt, med sikte på den 1 oktober 2022.

Efter nästföljande årsskifte ska arbetsgivare kunna ansöka om ersättning för föregående års avgifter till registrerade omställningsorganisationer under perioden från och med den 1 oktober 2022. Vid samma tidpunkt ska det nya omställningsstudiestödet och förändringarna i lagen om anställningsskydd börja tillämpas. Tabell 8.1 nedan sammanfattar de viktigaste momenten i ovanstående tidsplan.

Tabell 8.1 Tidsplan för att genomföra utredningens förslag

Tidpunkt	Moment
Juni 2021	Ds publiceras Förberedande uppdrag till Kammarkollegiet
Sep 2021	Medel föreslås i BP
Dec 2021	Riksdagsbeslut om BP
Senast mars 2022	Senaste tidpunkt för prop. med förslag till ny lagstiftning
Juni 2022	Riksdagsbeslut om prop. samt regeringsbeslut om nya/ändrade förordningar Ny lagstiftning och nya/ändrade förordningar om registrering av omställningsorganisationer och ersättning till arbetsgivare träder i kraft
Juli 2022	Omställningsorganisationer kan ansöka om registrering
Okt 2022	Tidigaste tidpunkt då arbetstagare kan ansöka om grundläggande omställnings- och kompetensstöd
Kvartal 1 2023	Arbetsgivare kan ansöka om ersättning för kostnader från och med 1 oktober 2022

8.3 Det nya systemet ska utvärderas

Förslag: Regeringen ska senast 2027 uppdra åt en myndighet att utvärdera det nya systemet för grundläggande omställnings- och kompetensstöd.

Parterna som står bakom principöverenskommelsen ska vara delaktiga i utvärdering och uppföljning av systemet.

Skälen för förslaget

Förslagen till ett nytt system för grundläggande omställnings- och kompetensstöd syftar till att skapa förutsättningar för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet i linje med de avtalsslutande parternas principöverenskommelse. Systemet kan få betydelse såväl för de personer som tar del av stödet som för samhällsekonomin och för välfärdens och näringslivets långsiktiga kompetensförsörjning. För att säkerställa att systemet har avsedd effekt bör det utvärderas.

Behovet av utvärdering är särskilt stort eftersom det nya systemet har arbetats fram under förutsättningar som inte är typiska inom statsförvaltningen. Uppdraget har varit att lämna förslag till hur en principöverenskommelse mellan vissa parter på arbetsmarknaden ska genomföras i linje med dessa parter förslag. Systemet utgör också ett utökat statligt åtagande, vilket innebär att det i delar saknas historiska data till grund för utredningens beräkningar, t.ex. vad gäller efterfrågan på det nya stödet. Det gör beräkningarna osäkra.

Utredningen föreslår därför att regeringen senast under 2027 ska låta en lämplig aktör, t.ex. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Statskontoret eller en kommitté, utvärdera det nya systemet för grundläggande omställnings- och kompetensstöd. Utvärderingen bör omfatta både den offentliga omställningsorganisationen och systemet för ersättning till arbetsgivare.

Det vore mycket värdefullt att utvärderingen också inkluderar de privata omställningsorganisationerna och det stöd som de tillhandahåller. Det finns få empiriska studier av effekterna av omställningsstöd, trots att en majoritet av arbetstagarna omfattas av sådant stöd. Utredningens förslag och de avtalsslutande parternas utkast till nytt huvudavtal innebär dessutom att ännu fler arbetstagare kommer att omfattas av omställnings- och kompetensstöd. Det ökar behovet av kunskap ytterligare. Utredningen föreslår att de parter som står bakom principöverenskommelsen ska vara delaktiga i att utvärdera och att följa upp det nya omställningssystemet.

Utredningen bedömer att det nya systemet bör ha varit i bruk ett antal år för att det ska vara möjligt att utvärdera. Innan dess kommer systemet att vara i uppbyggnadsfas och sannolikt finjusteras allteftersom aktörerna drar lärdom av hur olika processer inom systemet fungerar. Det är även viktigt att systemet inte utvärderas

för tidigt, eftersom det då inte kommer vara möjligt att bedöma dess effekter vare sig för arbetstagare, arbetsgivare eller samhället i stort.

8.4 Effektutvärdering förutsätter kontinuerlig uppföljning

Förslag: Regeringen ska ge Kammarkollegiet i uppdrag att från och med 2022 årligen följa upp nyttjandet av det offentliga grundläggande omställnings- och kompetensstödet. Uppföljningen ska inkludera uppgifter om de sökande, t.ex. kön, ålder, yrke och arbetsmarknadsstatus vid tidpunkten för ansökan respektive avslutat stöd. Uppföljningen ska också inkludera uppgifter om det stöd som de sökande tar del av, t.ex. omfattning och tjänst.

Skälen för förslaget

För att en oberoende aktör ska kunna utvärdera effekter måste Kammarkollegiet följa upp vilka personer som söker respektive nyttjar det nya offentliga stödet. Det gäller t.ex. personernas kön, ålder, yrke och arbetsmarknadsstatus vid tidpunkten för ansökan samt efter avslutat stöd. Kammarkollegiet behöver också följa upp vilka typer av tjänster de sökande tar del av och i vilken omfattning. Dessa uppgifter omfattas inte av myndighetens skyldighet att följa upp och att redovisa resultat enligt befintliga regelverk, t.ex. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

För att möjliggöra en framtida effektutvärdering föreslår utredningen därför att regeringen från 2022 ger Kammarkollegiet ett årligt uppdrag i regleringsbrevet att följa upp nyttjandet av stödet. Regeringen bör involvera så väl Kammarkollegiet som en tänkt utvärderingsaktör, exempelvis IFAU, i valet av de faktorer som Kammarkollegiet ska följa. Det ökar sannolikheten att dataunderlaget är praktiskt möjligt för Kammarkollegiet att samla in, och användbart i den framtida utvärderingen.

9 Alternativa organisations- och ersättningsförslag

I detta avsnitt redovisar utredningen de huvudsakliga alternativa organisations- och ersättningslösningar som utredningen har övervägt men inte gått vidare med och skälen till det.

9.1 Alternativa organisationslösningar

I sitt förhandlingsunderlag överväger de avtalsslutande parterna flera olika organisationslösningar. Dessa inkluderar en ny organisation vars roll skulle motsvara den som Alfa-kassan har inom arbetslöshetsförsäkringen, en ny organisation med staten som huvudman (inte myndighet), en ny organisation med staten som huvudman (en ny myndighet eller en befintlig myndighet) samt att parternas omställningsorganisationer säljer tjänster till arbetsgivare utan kollektivavtal. Parterna landar i att den nya organisationen bör vara i myndighetsform.

9.1.1 Det saknas förutsättningar för en lösning som bygger på att parterna tar huvudansvaret

De avtalsslutande parterna har både i sin principöverenskommelse och under utredningens arbete uttryckt att de varken har förutsättningar för eller intresse av att själva tillhandahålla grundläggande omställnings- och kompetensstöd för arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal. Det gäller även om staten skulle ersätta dem för kostnaderna. De avtalsslutande parterna har inte heller uttryckt intresse för att dela ansvaret för en ny omställnings-

organisation med staten. Tvärtom har de framfört att den nya organisationen ska drivas i offentlig regi.

En lösning som bygger på att parterna själva tar huvudansvaret skulle också kräva nya förhandlingar mellan parterna. Därefter skulle en ny utredning behöva klargöra statens roll i förhållande till den organisation som parterna förhandlat om, och lämna nödvändiga författningsförslag. Det innebär att det vore omöjligt att besluta om en ny organisation inom den tid som anges i utredningens uppdragsbeskrivning. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att det saknas förutsättningar för att föreslå en organisationslösning som bygger på att de avtalslutande parterna själva ska ta huvudansvaret.

9.1.2 Staten bör inte driva verksamheten i privaträttslig form

Statlig verksamhet ska som huvudregel bedrivas i myndighetsform. Det förekommer dock att statlig verksamhet bedrivs i privaträttslig form som aktiebolag, ideell förening eller stiftelse. Utredningen har övervägt samtliga dessa organisationsformer men funnit att ingen av dem är lämplig.

Vad gäller bolag har regering och riksdag satt upp kriterier för när den formen kan bli aktuell.³³ Det är bl.a. om verksamheten inte styrs primärt av politiska uppgifter och mål, bedrivs under fungerande marknadsvillkor, har kommersiella förutsättningar, är oberoende av direkta anslagsmedel, inte innebär myndighetsutövning och är av betydande omfattning. Den verksamhet som den offentliga omställningsorganisationen ska driva uppfyller inte dessa kriterier.

Ideella föreningar förekommer bl.a. när staten samarbetar med det privata näringslivet som i fråga om Business Sweden. Men verksamheten i den offentliga omställningsorganisationen kommer att vara fokuserad på ärendehandläggning och insatser för enskilda personer, vilket gör den organisationsformen mindre lämplig. Dessutom saknas det förutsättningar att bilda en ideell förening tillsammans med de avtalslutande parterna.

Staten har även inrättat stiftelser. På arbetsmarknadsområdet tillhandahåller t.ex. stiftelsen Utbildning Nordkalotten utbildningar som syftar till förbättrad rörlighet på arbetsmarknaden i de nordliga delarna av Finland, Norge och Sverige. En stiftelse skulle likna de

³³ Prop. 1992/93:100, bilaga 1, bet. 1992/93:FiU10 och FiU20, rskr. 1992/93:189.

privata omställningsorganisationerna till formen, men det var länge sedan staten inrättade en ny stiftelse. Ett skäl är att en stiftelse ger staten begränsade möjligheter att styra verksamheten. Ett annat skäl är staten för att bilda en stiftelse måste avsätta en särskild förmögenhet för ändamålet, stor nog för att verksamheten därefter ska kunna finansiera sig själv utan extra tillskott. En sådan avsättning är svår att förena med hur staten normalt finansierar sin verksamhet.

9.1.3 Andra myndigheter är mindre lämpliga än den myndighet som utredningen föreslår

Utredningen har i avsnitt 6 bedömt att den offentliga omställningsorganisationen bör organiseras vid en befintlig myndighet. Utöver den myndighet som utredningen föreslår där har utredningen även övervägt andra myndigheter.

Arbetsförmedlingen

Utredningen bedömer att Arbetsförmedlingen är den myndighet vars kompetens och ansvarsområden ligger närmast den verksamhet som den offentliga omställningsorganisationen ska bedriva. Arbetsförmedlingen har även flera av de praktiska förutsättningar som krävs, t.ex. vad gäller upphandlingsorganisation och it-system för att hantera individärenden. Myndigheten befinner sig dock samtidigt med införandet av den offentliga omställningsorganisationen i en omfattande förändringsprocess. Dessutom är målgruppen för det nya stödet personer som befinner sig nära arbetsmarknaden, medan Arbetsförmedlingen ska prioritera de arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden. Utredningens samlade bedömning är därför att Kammarkollegiet är ett mer lämpligt val av myndighet.

Arbetsförmedlingen har relevant kompetens

Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Det inkluderar bl.a. upphandlade matchningstjänster, platsförmedling, vägledning, utbildningsinsatser, subventionerade anställningar, arbetsmarknads-

politiska program och arbetslivsinriktad rehabilitering. Arbetsförmedlingen erbjuder även digitala självservicejänster som alla kan ta del av. I dessa ingår t.ex. verktyg som visar framtidsutsikter för olika yrken och som hjälper arbetstagare att identifiera yrken som passar dem. Sedan 2020 finns också möjlighet till digitala möten med en karriärvägleddare. Myndigheten har följaktligen omfattande erfarenhet inom arbetsmarknadsområdet och erbjuder flera tjänster som ligger nära de som den offentliga omställningsorganisationen ska tillhandahålla.

Arbetsförmedlingen ska prioritera de som står långt från arbetsmarknaden

Arbetsförmedlingen ska enligt 2 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen prioritera de arbetssökande som befinner sig långt från arbetsmarknaden. Den offentliga omställningsorganisationen ska däremot fokusera på personer som är etablerade på arbetsmarknaden och är eller nyligen har varit i arbete. Utredningen bedömer därför att det skulle finnas en risk för undanträngningseffekter och osäkerhet kring Arbetsförmedlingens prioriteringar om myndigheten ansvarade för den nya verksamheten.

Arbetsförmedlingens uppdrag och prioriteringar skiljer sig också från de partsgemensamma omställningsorganisationernas. De stora omställningsavtalen som omfattar privatanställda arbetare och tjänstemän tillkom delvis för att parterna ansåg att Arbetsförmedlingens stöd i samband med uppsägningar var otillräckligt för deras grupper av anställda³⁴

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att den offentliga omställningsorganisationen skulle ha sämre förutsättningar att samverka med de partsgemensamma organisationerna om uppgiften gavs till Arbetsförmedlingen än om den gavs till Kammarkollegiet. Det skulle i sin tur försvåra arbetet med att bygga upp och att utveckla den nya verksamheten.

³⁴ Lars Walter, red. (2015). Mellan jobb. Omställningsavtal och stöd till uppsagda i Sverige Stockholm: SNS förlag, s. 20.

Goda grundförutsättningar men olämplig tidpunkt

Utredningen bedömer att Arbetsförmedlingen i grunden har de praktiska förutsättningar som den nya verksamheten kräver. Arbetsförmedlingen hanterar ett stort antal individärenden inom ramen för sin befintliga verksamhet, och har därför it-system och arbetssätt som den nya verksamheten skulle kunna dra nytta av. Den reformerade Arbetsförmedlingen kommer också i ökad utsträckning att låta fristående aktörer tillhandahålla coachning och matchning, i enlighet med hur utredningen bedömer att den offentliga omställningsorganisationen bör fungera.

Att organisera den nya verksamheten vid Arbetsförmedlingen hade sannolikt kunnat följa samma tidplan som alternativet Kammarkollegiet. Samtidigt bedömer utredningen att ytterligare ett stort uppdrag till Arbetsförmedlingen parallellt med reformeringen skulle ta kraft och fokus från det arbetet. Det skulle också innebära en risk att kvaliteten i den nya verksamheten, eller i reformarbetet, påverkades negativt. Tidsplanen för alternativet Arbetsförmedlingen skulle därför vara mer osäker än tidsplanen för Kammarkollegiet.

Myndigheten för yrkeshögskolan

Även Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) har en verksamhet som har beröringspunkter med den verksamhet som den offentliga omställningsorganisationen ska bedriva. Utredningen bedömer dock att MYH vore ett mindre lämpligt alternativ än Kammarkollegiet. Det beror på att myndigheten saknar de praktiska förutsättningar som krävs för att snabbt kunna bygga upp den nya verksamheten. Att organisera den nya verksamheten vid MYH skulle också riskera att försämra myndighetens befintliga verksamhet och att försvåra arbetet med att utöka antalet utbildningsplatser inom utbildningsformer för vuxna.

Myndigheten för yrkeshögskolan samverkar med parterna

MYH samverkar i dag med arbetsmarknadens parter inom frågor som rör validering och arbetslivets kompetensförsörjning. De avtalsslutande parterna anser att denna samverkan fungerar väl. Det

framgår av parternas förhandlingsunderlag och av utredningens kontakter med partsföreträdare. Utredningen bedömer att dessa goda erfarenheter skulle underlätta samverkan mellan den offentliga och de partsgemensamma omställningsorganisationerna.

MYH:s kompetens i frågor som rör arbetslivets kompetensförsörjning och validering skulle också kunna vara till nytta för myndigheten i arbetet med att bygga upp den nya verksamheten.

Myndigheten saknar praktiska förutsättningar för uppgiften

Utredningen bedömer att MYH saknar de praktiska förutsättningar som krävs för att snabbt kunna bygga upp den nya offentliga omställningsorganisationen. Myndigheten saknar i stort erfarenhet av och system för att hantera individärenden, utöver ett mindre antal anmälningsärenden och ansökningar om särskilt pedagogiskt stöd eller språkstöd per år. Myndigheten har även begränsad erfarenhet av större upphandlingar, och saknar it-system för att hantera sådana. Myndigheten kan därför inte dra nytta av befintliga system eller kompetens för dessa uppgifter. Sammantaget innebär detta att det skulle krävas avsevärt större investeringar, och ta längre tid, att bygga upp den nya verksamheten vid MYH än vid Kammarkollegiet.

Dessutom har MYH:s befintliga verksamhet växt kraftigt de senaste åren. Sedan 2014 har antalet platser inom yrkeshögskolan ökat med 100 procent. Det kräver stora resurser från myndigheten för att bibehålla kvaliteten i utbildningen. Om den offentliga omställningsorganisationen organiserades vid MYH finns därför en risk att kvaliteten i myndighetens befintliga verksamhet, eller den nya verksamheten, skulle påverkas negativt.

Centrala studiestödsnämnden

Utredningen bedömer att CSN har viss relevant kompetens och vissa av de praktiska förutsättningarna som behövs för den nya verksamheten. CSN:s verksamhet är dock mycket specialiserad till studiestöd. Denna specialisering skulle göra det svårare att dra nytta av befintlig kompetens och befintliga it-system i arbetet med att bygga upp den nya offentliga omställningsorganisationen. Den skulle också göra det svårare att förena myndighetens befintliga

verksamhet med verksamheten i den offentliga omställningsorganisationen. Därför bedömer utredningen att det skulle ta avsevärt längre tid för CSN att bygga upp den offentliga omställningsorganisationen än för Kammarkollegiet.

CSN ska också ansvara för det nya systemet för omställningsstudiestöd, i vilket ett yttrande från en omställningsorganisation ska vara underlag för beslut. Om CSN skulle ansvara både för omställningsstudiestödet och för det yttrande som är underlag för myndighetens beslut om stöd, skulle yttrandet i praktiken bli överflödigt. Det avviker från parternas principöverenskommelse.

Andra myndigheter

Utöver de ovan redovisade myndigheterna skulle stora myndigheter som t.ex. Försäkringskassan kunna vara ett alternativ. Utredningen har dock inte funnit skäl att överväga ytterligare alternativ.

9.2 Alternativa ersättningslösningar

9.2.1 Sänkt arbetsgivaravgift för arbetsgivare som omfattas av kollektivavtal

Både i principöverenskommelsen och i sitt förhandlingsunderlag förespråkar de avtalslutande parterna en riktad sänkning av arbetsgivaravgiften för arbetsgivare som är bundna av kollektivavtal. Sänkningen skulle uppgå till en viss andel av lönesumman.

Utredningen bedömer att en sådan lösning med stor sannolikhet skulle utgöra statligt stöd enligt EU:s regler. Det beror på att åtgärden är selektiv, eftersom endast arbetsgivare som är bundna av kollektivavtal skulle få en förmån. Åtgärder som utgör statligt stöd får inte genomföras innan de har anmälts till och godkänts av kommissionen (se avsnitt 2.3.7). Staten skulle därför behöva anmäla åtgärden till kommissionen för förhandsgodkännande, vilket innebär att kommissionen prövar om åtgärden är förenlig med reglerna om statligt stöd. Utredningen bedömer att den processen inte ryms inom den tidsram som anges i uppdragsbeskrivningen. Införandet av ersättningen skulle därför sannolikt behöva senareläggas. Det skulle

också finnas en risk att kommissionen beslutar att ersättningen inte är eller går att utforma så att den är förenlig med reglerna.

Utredningen bedömer vidare att den ersättningslösning som de avtalsslutande parterna förespråkar inte är förenlig med principerna bakom skattesystemet. En lösning där beskattningen styrs av förekomsten av kollektivavtal eller annat civilrättsligt avtal med en omställningsorganisation skulle vara främmande för hur skattesystemet är uppbyggt. Dessutom vore det praktiskt komplicerat, eftersom arbetsgivaravgifterna hanteras i ett automatiskt förfarande som inte innehåller uppgifter om kollektivavtal.

9.2.2 Generell sänkning av arbetsgivaravgiften samt krav på att tillhandahålla omställnings- och kompetensstöd

Ett annat sätt att ersätta arbetsgivare är genom en generell sänkning av arbetsgivaravgiften. Det vore enkelt och kostnadseffektivt ur ett administrativt perspektiv, eftersom staten inte skulle behöva bygga upp något nytt system och arbetsgivare inte skulle behöva ansöka om ersättning. En generell sänkning av arbetsgivaravgiften skulle också vara förenlig med EU:s regler för statligt stöd eftersom åtgärden inte är selektiv. Den skulle däremot avvika från parternas principöverenskommelse, som betonar vikten av kostnadsneutralitet mellan arbetsgivare med respektive utan kollektivavtal. En generell sänkning av arbetsgivaravgiften skulle inte vara kostnadsneutral, eftersom även arbetsgivare utan kostnader för omställnings- och kompetensstöd skulle få sänkningen.

Ett sätt att genomföra en generell sänkning av arbetsgivaravgiften och samtidigt uppnå kostnadsneutralitet vore att ställa krav på alla arbetsgivare i Sverige att finansiera grundläggande omställnings- och kompetensstöd för sina arbetstagare. Utredningen bedömer dock att det skulle krävas ytterligare utredning av flera komplicerade frågor för att avgöra om ett sådant krav vore ändamålsenligt och genomförbart. Regeringen skulle behöva tillsätta en ny utredning, vilket innebär att ersättningen inte skulle kunna beslutas enligt tidplanen i utredningens uppdragsbeskrivning. Även efter ytterligare utredning vore det också osäkert om ett lagkrav i kombination med en generell sänkning av arbetsgivaravgiften skulle vara en framkomlig lösning.

En första fråga som en utredning om ett lagkrav på att tillhandahålla grundläggande omställnings- och kompetensstöd skulle

behöva ta ställning till är vilka som ska omfattas av kravet. Frågan är mer komplicerad än den framstår eftersom det i många fall inte finns något tydligt sätt att särskilja vilka arbetsgivare som ska omfattas. Utredningen bedömer att ett krav på alla registrerade arbetsgivare sannolikt skulle vara alltför brett, eftersom det skulle omfatta även personer som betalar ersättning för arbete till mottagare som inte är godkända för F-skatt. Det innebär att en person kan vara arbetsgivare för såväl anställda som näringsidkare och uppdragstagare.

Ett krav som omfattar arbetsgivare med anställda skulle i sin tur vara svårt att kontrollera, eftersom uppgifter om anställningsförhållanden inte finns tillgängliga i offentliga register. Uppgiften skulle därför behöva kontrolleras manuellt i varje enskilt fall och i relation till varje enskild anställd. En ny utredning skulle också behöva hitta ett sätt att utforma kravet så att de inte utgör ett onödigt stort hinder för företag att anställa sin första arbetstagare. Det skulle inkludera att ta ställning till om kravet skulle gälla även i förhållande till tillfälligt anställda.

En ny utredning skulle även behöva utforma ett tillsynssystem. Det inkluderar att identifiera en myndighet som kan utöva tillsyn över arbetsgivarna och att ta fram regler som minimerar arbetsgivarnas och tillsynsmyndighetens administration utan att minska tillsynens effektivitet. Det inkluderar också att bedöma vilka sanktioner som ska drabba arbetsgivare som inte uppfyller lagkravet. Utan sanktioner skulle kravet i praktiken bli meningslöst.

Hotet om sanktioner förutsätter en tydlig definition av vilket stöd som en arbetsgivare ska tillhandahålla för att uppfylla lagkravet. Det gäller både innehållet i stödet och villkoren för att ta del av stöd. En sådan definition är nödvändig både för att en arbetsgivare ska kunna undvika sanktion och för att en tillsynsmyndighet ska kunna bedöma när en sanktion är motiverad. Ett lagkrav skulle därför kräva mer detaljerade regler om innehållet i stödet och villkoren för att ta del av stöd än den modell med registrering av omställningsorganisationer som utredningen föreslår i avsnitt 7.

Utredningen bedömer preliminärt att det är tveksamt att arbetsgivare som är bundna av kollektivavtal per definition skulle kunna anses uppfylla lagkravet, oavsett innehållet i och villkoren för det stöd som de tillhandahåller. Därför skulle parternas omställningsorganisationer sannolikt vara tvungna att anpassa sitt stöd och sina villkor till lagkravet.

Om det ska finnas ett lagkrav på att tillhandahålla grundläggande omställnings- och kompetensstöd måste alla arbetsgivare ha möjlighet att uppfylla kravet. En ny utredning skulle därför behöva hitta ett sätt att säkerställa det. Ett alternativ skulle kunna vara att inrätta en ny offentlig verksamhet, som arbetsgivare utan kollektivavtal skulle kunna finansiera genom avgifter. Verksamheten skulle dock kräva ett offentligfinansierat tillskott åtminstone i uppstartsfasen. Det innebär att EU:s statsstödsregler skulle aktualiseras, bl.a. eftersom den offentliga organisationen skulle tillhandahålla en tjänst åt vissa arbetsgivare. Ett annat alternativ vore att införa en skyldighet för alla privata omställningsorganisationer att sälja tjänster åt arbetsgivare oberoende av kollektivavtalstillhörighet. Det skulle dock påverka organisationernas verksamhet på ett betydande sätt.

9.2.3 Ersättning direkt till omställningsorganisationer

Ett annat sätt att utforma ersättningen skulle vara att rikta den direkt till registrerade omställningsorganisationer i stället för till arbetsgivare. Det skulle innebära färre mottagare, vilket skulle underlätta administrationen för Kammarkollegiet och arbetsgivarna.

Denna lösning skulle dock ligga längre ifrån parternas principöverenskommelse än utredningens förslag, eftersom parterna i överenskommelsen föreslår att ersättningen går till arbetsgivare. Utredningen bedömer dessutom att ersättning till omställningsorganisationerna riskerar att utgöra statligt stöd enligt EU:s regler. Det beror på att den förmån som ersättningen utgör bara kommer ett fåtal organisationer till del, och därför kan betraktas som selektiv. En sådan lösning skulle därför sannolikt kräva anmälan om förhandsgodkännande till kommissionen. Det innebär en förskjuten tidsplan och osäkerhet vad gäller kommissionens slutliga besked.

9.2.4 Valfrihetssystem

Ett valfrihetssystem skulle kunna vara både ett sätt att tillhandahålla grundläggande omställningstjänster till arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal och ett sätt att ersätta arbetsgivare som finansierar grundläggande omställnings- och kompetensstöd.

Valfrietssystem innehåller i princip tre kategorier av aktörer: den upphandlande myndighet som ansvarar för systemet, brukarna och leverantörerna. Brukarna är de individer som ska nyttja de tjänster som valfrietssystemet omfattar. Leverantörerna är de som ska tillhandahålla tjänsterna. Den upphandlande myndighet som inrättar ett valfrietssystem beslutar om krav på leverantörer, ersättningsmodell och ersättningsnivå på de tjänster som ingår i uppdraget men det är brukaren som väljer vilken av leverantörerna i systemet som ska utföra tjänsten och få ersättningen.

Valfrietssystem måste utformas i enlighet med EU-rättens grundläggande principer om likabehandling och icke-diskriminering samt principerna om öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet. Det betyder bl.a. att den myndighet som ansvarar för valfrietssystemet måste behandla alla leverantörer i systemet lika.

I ett valfrietssystem för grundläggande omställnings- och kompetensstöd skulle all statlig finansiering ske genom systemet. Parternas omställningsorganisationer skulle få ansöka om att vara leverantörer i systemet. De arbetstagare som uppfyllde villkoren för stöd skulle få välja leverantör. Leverantörerna skulle sedan få statlig ersättning för utförda tjänster. Ersättningen skulle därmed gå till omställningsorganisationerna, inte till de arbetsgivare som finansierar dem. Det innebär att valfrietssystemet skulle kräva avsevärt mindre administration för både arbetsgivare och berörda myndigheter jämfört med utredningens förslag (se avsnitt 7).

Ett valfrietssystem bedöms dock påverka de partsgemensamma omställningsorganisationernas verksamhet på ett betydande sätt. De avtalsslutande parterna har därför avstyrkt denna lösning.

I ett valfrietssystem skulle alla arbetstagare behöva vända sig till den upphandlande myndigheten för ett beslut om tillgång till stöd med statlig finansiering. Därefter skulle arbetstagarna kunna välja fritt mellan leverantörerna i systemet. Arbetstagare skulle därmed kunna välja en annan leverantör än den omställningsorganisation som deras arbetsgivare finansierar. På motsvarande sätt skulle de omställningsorganisationer som ingår i systemet vara tvungna att ta emot andra arbetstagare än de vars arbetsgivare bidrar till att finansiera organisationen. Det skulle kunna leda till kapacitetsproblem hos omställningsorganisationerna. Ytterst skulle de kunna bli tvungna att avvisa arbetstagare, även sådana vars arbetsgivare

bidrar till att finansiera organisationen. Det beror på att leverantörer i ett valfrihetssystem inte kan välja vilka brukare som de ska ta emot.

10 Konsekvenser

I detta avsnitt analyserar utredningen konsekvenserna av de förslag som lämnas i promemorian.

10.1 Målet är ett nytt system för omställnings- och kompetensstöd

Utredningens uppdrag är att föreslå hur staten kan genomföra den del av parternas principöverenskommelse som rör omställning (se avsnitt 2). Utredningens uppdragsbeskrivning anger två delmål. Det första är att föreslå en ny offentlig omställningsorganisation som ska tillhandahålla grundläggande omställnings- och kompetensstöd. Det andra är att föreslå hur arbetsgivare som finansierar sådant stöd kan få ersättning för detta. Utredningen bedömer att förslagen tillsammans skapar förutsättningar för att uppnå målet om ett nytt system för omställnings- och kompetensstöd.

10.1.1 Nollalternativet

När en utredning analyserar hur ett visst mål kan nås bör den alltid överväga alternativet att inte göra något alls. I den här utredningen är det inte aktuellt i praktiken, eftersom uppdragsbeskrivningen tydligt anger att principöverenskommelsen ska genomföras och att utredningen ska föreslå hur det kan ske. Men som ett led i att synliggöra konsekvenserna av utredningens förslag kan det ändå vara till hjälp att resonera kring vad som skulle hända om staten valde att inte förändra något. Utredningen har därför analyserat förslagens konsekvenser i relation till detta s.k. nollalternativ, när utredningen bedömt att det har varit relevant.

10.1.2 Alternativa lösningar

I enlighet med uppdragsbeskrivningen har utredningen övervägt ett antal alternativa lösningar under arbetets gång. Dessa inkluderar utredningens två huvudfrågor, organisationsformen för den nya offentliga omställningsorganisationen och modellen för ersättning till arbetsgivare. Utredningen har samlat några av de alternativa lösningar som övervägts i dessa huvudfrågor i avsnitt 9. I övriga avsnitt redogör utredningen löpande för alternativa sätt att utforma mer specifika aspekter av de lösningar som utredningen föreslår.

10.2 Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningen föreslår en ny offentlig omställningsorganisation som ska erbjuda grundläggande omställnings- och kompetensstöd till arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal, eller av en registrerad omställningsorganisation, genom sin nuvarande eller senaste arbetsgivare. Det innebär att knappt 500 000 arbetstagare som i dag saknar tillgång till sådant stöd kommer ha möjlighet att kvalificera sig för det. Därtill kommer ca 430 000 egenföretagare ha möjlighet att kvalificera sig för delar av stödet.

Många arbetstagare som omfattas av kollektivavtal kan redan i dag kvalificera sig för omställningsstöd från partsgemensamma omställningsorganisationer som finansieras av arbetsgivarna. Utredningens förslag innebär att staten uppfyller villkoren i de avtalsslutande parternas principöverenskommelse, varpå de har förbundit sig att anta ett nytt huvudavtal. Avtalet innebär ett ökat åtagande även för parterna. I dag omfattar de avtalsslutande parternas omställningsstöd bara arbetstagare som sagts upp från en tillsvidareanställning. Enligt det nya avtalet ska även anställda samt arbetstagare vars tidsbegränsade anställning upphört kunna kvalificera sig för stöd.

10.2.1 Omställnings- och kompetensstöd kan påverka arbetsmarknadens funktionssätt

Ur ett teoretiskt perspektiv kan möjligheten till omställnings- och kompetensstöd öka rörligheten på arbetsmarknaden. Stödet kan

göra det lättare för personer att utveckla sin kompetens löpande under yrkeslivet och vid behov ställa om från ett arbete till ett annat.

Grundläggande omställnings- och kompetensstöd består i huvudsak av tjänsterna rådgivning och vägledning. Rådgivning kan t.ex. inkludera hjälp med att skriva cv och att förbereda sig inför arbetsintervjuer. Det kan öka arbetstagarnas förmåga att synliggöra och kommunicera sin kompetens, och därmed öka deras chanser att hitta ett nytt jobb som motsvarar deras kompetens. Om arbetstagare kan ta del av sådana tjänster redan under uppsägningstiden kan det minska risken för arbetslöshet eftersom jobbsökandet kan ske mer effektivt. En sammanfattning av den internationella litteraturen om s.k. jobbsökarprogram och rådgivning till arbetssökande visar att tidigt och intensifierat stöd har fördelaktiga effekter på arbetslösa möjligheter att hitta ett nytt varaktigt jobb.³⁵

Att arbetstagare får hjälp att synliggöra och kommunicera sin kompetens kan också göra det lättare för arbetsgivare att hitta lämpliga kandidater till utlysta jobb. När arbetstagare med relevant kompetens för en tjänst lyckas lyfta fram detta på ett bra sätt för arbetsgivare ökar chansen att arbetsgivare hittar en bra matchning för den aktuella tjänsten. Rådgivning kan därför även förbättra matchningen på arbetsmarknaden.

Vägledning kan i sin tur ha betydelse för personers beslut om att utbilda sig eller att validera sin befintliga kompetens. När de får information om t.ex. tillgängliga utbildningar och arbetsmarknadens behov av kompetens ökar sannolikheten att de fattar välinformerade beslut. Det kan öka deras chanser att hitta och välja en utbildning som stärker deras ställning på arbetsmarknaden. Det kan också minska risken att de påbörjar, men avbryter, en utbildning för att den inte motsvarar deras förväntningar. Vägledning kan därigenom förbättra kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden. Vägledning kan också öka genomströmningen i utbildningssystemet, vilket leder till ett mindre produktionsbortfall för individ och samhälle.

Samtidigt är det brist på studie- och yrkesvägledare. Det kan göra det utmanande både för den offentliga och de partsgemensamma omställningsorganisationerna, och för deras leverantörer, att rekrytera kvalificerade personer för att ge vägledning. I dag arbetar

³⁵ Andersson, J. (2018). Tidiga insatser till varslade arbetare. Effekter av kollektivavtalade omställningsinsatser. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), rapport 2018:26.

studie- och yrkesvägledare främst inom skolväsendet. Om den nya vägledningstjänsten skulle medföra att studie- och yrkesvägledare i högre utsträckning lämnar skolväsendet för att arbeta åt omställningsorganisationer, riskerar det att försämra ungdomars förutsättningar att fatta informerade beslut om studier och framtida yrkesval. Det kan i sin tur få negativa samhällsekonomiska effekter, eftersom tidig studie- och yrkesvägledning kan vara särskilt viktig ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.³⁶ Det riskerar även att försämra tillgången på vägledning för vuxna i utbildningssystemet, där det också är brist på studie- och yrkesvägledare.

10.2.2 Begränsat empiriskt stöd för positiva arbetsmarknadseffekter

I praktiken finns det få studier av effekterna av omställningsstöd. Flera av de befintliga omställningsorganisationerna redovisar att en stor andel av de arbetstagare som tar del av stöd går vidare till nytt jobb, företagande eller studier.³⁷ Sådana uppföljningar är dock inte tillräckliga för att bedöma effekterna av stödet, eftersom de inte visar skillnaden i utfall jämfört med om individerna inte hade fått stöd.

Det svenska omställningssystemet är unikt i Europa.³⁸ Utredningen har bara kunnat identifiera en svensk studie som undersöker orsakssambandet mellan omställningsstöd och olika utfallsvariabler.³⁹ I studien undersöker författaren effekten av rådgivning på arbetsmarknadsstatus, genom att jämföra utfallet för tillsvidareanställda arbetare i privat sektor som precis uppfyller villkoren för att ta del av sådant stöd med utfallet för privatanställda arbetare som nästan uppfyller villkoren.

Författaren hittar ingen effekt på sannolikheten att bli arbetslös, tiden i arbetslöshet eller inkomst för de som studeras. Däremot identifierar författaren en stark positiv effekt av rådgivning på hur

³⁶ SOU 2019:4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. Betänkande av Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning.

³⁷ TRR lyfter t.ex. fram att nio av tio aktivt jobbsökande hos TRR går vidare till nytt jobb, studier eller start av företag. För TSL nådde över 85 procent av individerna en ny lösning inom 12 månader.

³⁸ Walter, L., red. (2015). Mellan jobb. Omställningsavtal och stöd till uppsagda i Sverige. Stockholm: SNS förlag.

³⁹ Andersson, J. (2018). Tidiga insatser till varslade arbetare. Effekter av kollektivavtalade omställningsinsatser. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), rapport 2018:26.

länge det nya jobbet varar. Det kan tolkas som ett mått på matchningskvaliteten. Sannolikheten att jobbet varar i minst 18 månader ökar med drygt 40 procentenheter till följd av stödet. Det är framför allt yngre arbetstagare som ger upphov till effekten. Författaren hittar också en negativ effekt av stödet på sannolikheten att studera på universitet eller högskola efter uppsägningen. Om utbildning hade varit mer fördelaktig för dessa personer kan detta vara negativt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. I det nya stödet kommer dock vägledning att få en större roll, jämfört med förutsättningarna under den tidsperiod som författaren studerade.

Studien inkluderar bara en viss del av de som tog del av omställningsstöd under den studerade perioden. Därför är det inte säkert att resultaten är generaliserbara till hela målgruppen. Det stöd som utredningen föreslår avser dessutom delvis nya målgrupper, i form av arbetstagare med en pågående anställning eller en tidsbegränsad anställning som löpt ut. Vägledning föreslås också utgöra en egen tjänst i stället för att vara en del av rådgivning. Det gör det svårare att bedöma vad effekten av tjänsterna kommer att bli.

De nya målgrupperna innehåller både arbetstagare som kan antas ha en starkare ställning på arbetsmarknaden än de i studien (anställda) och sådana som kan antas ha en svagare ställning, (arbetstagare med en tidsbegränsad anställning som löpt ut).

Utredningen bedömer att rådgivning generellt sett kan antas ha ingen eller liten effekt på arbetsmarknadsstatus för personer med en stark ställning på arbetsmarknaden, eftersom de i större utsträckning har etablerade arbetsmarknadskontakter och aktuella färdigheter, vilket gör att de kan vara mer självständiga i sitt jobbsökande. Utredningen bedömer dock att det bland personer med en pågående anställning i större utsträckning än i övriga grupper kommer att vara de som verkligen tror sig kunna dra nytta av tjänsterna som kommer att söka sig till omställningsorganisationerna (selektionseffekt).

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv bör användandet av resurser för ett ändamål sättas i relation till alternativa sätt att använda resurserna. Om målet är att minska arbetslösheten finns det t.ex. mer empiriskt stöd för att åstadkomma detta genom att använda resurser på insatser för grupper som står långt från arbetsmarknaden, t.ex. genom förstärkta förmedlingsinsatser och träffsäkra

subventionerade anställningar.⁴⁰ Den här utredningens uppdrag är att föreslå en ny offentlig omställningsorganisation i syfte att stärka omställningsförmågan på arbetsmarknaden. I förlängning skulle detta kunna ha effekter på arbetslösheten. Utifrån befintlig kunskap bedömer utredningen att förslagen skulle kunna medföra svagt positiva arbetsmarknadseffekter för de individer som tar del av grundläggande omställnings- och kompetensstöd.

Utredningen vill dock betona att den befintliga empiriska kunskapen är begränsad och att stödet i teorin kan medföra även andra arbetsmarknadseffekter. Den uppföljning och utvärdering som utredningen föreslår i avsnitt 8 kommer därför att ge ett värdefullt underlag för att bättre kunna bedöma effekterna av omställnings- och kompetensstöd. Den totala effekten av stödet beror dessutom inte bara på effekten för individer som tar del av stödet. Det kan också finnas indirekta effekter på individer som inte har tillgång till stöd, t.ex. genom att de får relativt svårare att konkurrera om jobb med personer som har fått stöd.

Utredningens förslag utgör samtidigt en del av en helhet som även innefattar förändringar i lagen om anställningsskydd och införandet av ett nytt omställningsstudiestöd. Den samhälls-ekonomiska effekten kan därför också ses ur ett bredare perspektiv som även innefattar dessa förändringar.

10.3 Konsekvenser för arbetstagare

10.3.1 Fler arbetstagare får tillgång till omställnings- och kompetensstöd

Utredningens förslag innebär att fler arbetstagare kommer att kunna ta del av omställnings- och kompetensstöd, nämligen arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal och arbetstagare som har tidsbegränsade anställningar. Den vidgning av målgrupper för stöd som följer av utredningens förslag och de avtalslutande parternas utkast till nytt huvudavtal gynnar därför särskilt arbetstagare i

⁴⁰ Cheung, M., m.fl. (2019). Effekter av förstärkta förmedlingsinsatser. Lärdomar från en försöksverksamhet. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), rapport 2019:27, samt Forslund, A., & Vikström, J. (2011). Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet: en översikt. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), rapport 2011:7.

sektorer och branscher med lägre kollektivavtalsäckning eller med högre förekomst av tidsbegränsade anställningar. Inom dessa målgrupper gynnas särskilt personer som löper en relativt högre risk att förlora sitt arbete.

Tidsbegränsade anställningar är vanligare bland kvinnor, unga personer, utrikes födda och personer med förgymnasial utbildning. Det är även vanligare bland arbetare än bland tjänstemän. Under 2020 hade ca 652 000 personer i åldern 16–64 år en tidsbegränsad anställning. Det motsvarar 16,3 procent av de anställda kvinnorna och 13,1 procent av männen. Den bransch som hade högst andel tidsbegränsat anställda under 2020 var hotell- och restaurangbranschen.⁴¹ Det är därför troligt att särskilt dessa grupper, liksom anställda i hotell- och restaurangbranschen, kommer att gynnas av förslaget om att även tidsbegränsat anställda ska kunna ta del av grundläggande omställnings- och kompetensstöd.

Analyser av svenska sysselsättningsdata visar vidare att män, yngre och anställda i företag med mellan 10 och 49 anställda har en relativt högre risk att förlora sitt arbete, medan äldre har en relativt lägre risk.⁴² Sannolikheten att ha fått en anställning inom ett år varierar samtidigt mellan olika grupper. Äldre (55–64 år) och yngre (20–24 år) har lägre sannolikhet att ha fått ett nytt jobb än de som är 35–44 år. Dessutom har de som inte avslutat gymnasiet en lägre sannolikhet att ha fått ett nytt jobb jämfört med de som har en längre utbildning.

Även egenföretagare ska enligt utredningens förslag ha möjlighet att få ett yttrande från den offentliga omställningsorganisationen till en ansökan om omställningsstudiestöd. Yttrande kan lämnas i samband med vägledning. Det innebär att vägledningstjänsten kommer att vara tillgänglig även för personer som inte är arbetstagare. Under 2020 var 422 000 personer i Sverige egenföretagare. En stor majoritet av dessa var män (117 000 kvinnor och 305 000 män). Egenföretagare har generellt sett lägre utbildningsnivå än anställda på arbetsmarknaden. Äldre driver egna företag i något större utsträckning än andra åldersgrupper. Andelen egenföretagare är ungefär lika stor bland inrikes som utrikes födda.

⁴¹ SCB (AKU).

⁴² SOU 2020:30. En moderniserad arbetsrätt. Betänkande av Utredningen om en moderniserad arbetsrätt, s. 101.

10.3.2 Vissa kvarstående skillnader mellan arbetstagare i tillgången till stöd

Utredningen bedömer att det även i fortsättningen kommer att finnas skillnader i tillgången till omställnings- och kompetensstöd mellan olika grupper av arbetstagare. Ett skäl till det är att det hittills bara är de parter som ställt sig bakom principöverenskommelsen och utkastet till nytt huvudavtal som har åtagit sig att tillhandahålla ett grundläggande omställnings- och kompetensstödet som åtminstone motsvarar det som den offentliga omställningsorganisationen ska erbjuda, t.ex. vad gäller målgrupper, villkor och innehåll. Inom flera andra avtalsområden har t.ex. tidsbegränsat anställda och arbetstagare med en pågående tillsvidareanställning inte tillgång till stöd.

För att alla arbetstagare ska ha en likvärdig tillgång till grundläggande omställnings- och kompetensstöd krävs därför att samtliga parter på arbetsmarknaden utvecklar sina kollektivavtal så att de innehåller ett omställnings- och kompetensstöd som åtminstone motsvarar det offentliga stödet. Till dess kommer vissa arbetstagare som omfattas av kollektivavtal sannolikt att ha en sämre tillgång till grundläggande omställnings- och kompetensstöd än arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal.

Utredningen bedömer att parterna har starka incitament att anpassa sina avtal så att stödet till arbetstagarna motsvarar det offentliga grundläggande omställnings- och kompetensstödet, bl.a. eftersom deras omställningsorganisationer då har möjlighet att ansöka om registrering. Det ger de arbetsgivare som finansierar någon av organisationerna rätt till ersättning för dessa kostnader, upp till en viss nivå. Efter en övergångsperiod är det därför sannolikt att de flesta arbetstagare som omfattas av kollektivavtal kommer att ha tillgång till grundläggande omställnings- och kompetensstöd som åtminstone motsvarar det offentliga stödet.

Att alla kollektivavtal inte behandlar omställning, eller ger ett lika omfattande stöd vad gäller målgrupper, villkor och innehåll, kan också vara ett resultat av tidigare förhandling mellan de berörda parterna. De arbetstagare som inte har tillgång till stöd kan ha fått andra förmåner i stället. I den mån arbetstagare omfattas av sådana kollektivavtal kommer det att krävas att avtalen omförhandlas för att arbetstagarna ska få tillgång till ett grundläggande omställnings- och kompetensstöd som motsvarar det offentliga stödet. Sådana

förhandlingar kan ta tid. Detsamma gäller de berörda omställningsorganisationernas arbete med att anpassa sin verksamhet till nya avtal (se avsnitt 10.6).

Ett annat skäl till att det även i fortsättningen kommer att finnas skillnader i tillgången till omställnings- och kompetensstöd är att de partsgemensamma omställningsorganisationerna utöver grundläggande tjänster generellt även erbjuder någon form av tilläggs-tjänster, t.ex. avgångsersättning, kompletterande studiestöd och köpt utbildning för vissa grupper av arbetstagare. Det ska inte den offentliga organisationen göra. Det innebär att vissa arbetstagare som omfattas av kollektivavtal kommer att ha tillgång till ett mer omfattande stöd än andra.

Utöver detta är det också troligt att kunskapen om från omställningsorganisationer kommer att skilja sig åt mellan grupper av arbetstagare. Hur omställningsorganisationerna och deras huvudmän marknadsför sig själva och sitt stöd kommer sannolikt att ha stor betydelse för hur kunskapen om stödet når ut till olika grupper. Utredningen bedömer att arbetstagare som omfattas av kollektivavtal åtminstone initialt kan ha större möjligheter att få del av information om vilket omställningsstöd som finns att tillgå. Det beror på att de har haft tillgång till sådant stöd även tidigare. Det beror också på att arbetsmarknadens parter kan antas ha starkare incitament än staten att marknadsföra stödet, eftersom de är medlemsorganisationer och behöver synliggöra värdet i medlemskapet för medlemmarna.

10.3.3 Stödet kommer inte att omfatta alla arbetstagare

Även med ökade åtaganden från staten, de avtalslutande parterna och övriga parter kommer det fortfarande att finnas personer som inte kan ta del av omställnings- och kompetensstöd. Det gäller främst de som inte uppfyller kvalifikationsvillkoren för stödet. Vissa av dessa är sannolikt arbetssökande och har möjlighet till stöd och insatser från Arbetsförmedlingen om de är inskrivna där. Andra är yngre personer som inte har varit yrkesverksamma tillräckligt länge för att uppfylla arbetsvillkoret. De har dock sannolikt en aktuell utbildning, och därför litet behov av omställnings- och kompetens-

stöd. Gemensamt för båda dessa grupper är således att de inte är den tänkta målgruppen för stödet.

10.3.4 Viss risk för förstärkta skillnader mellan arbetstagare med olika konkurrensförmåga

Arbetstagare som står långt från arbetsmarknaden kommer inte att ha tillgång till det nya stödet, eftersom arbetsvillkoret för stödet innebär ett krav på att ha arbetat i viss utsträckning under de senaste två åren. Många av dessa är nyanlända eller saknar examen på gymnasial nivå. Deras kompetens matchar i lägre utsträckning det som efterfrågas av arbetsgivarna, och de behöver sannolikt andra mer omfattande kompetensutvecklingsinsatser än grundläggande omställnings- och kompetensstöd. Utredningen bedömer att dessa personer sannolikt kommer att kunna ta del av insatser från Arbetsförmedlingen. Det beror på att myndigheten enligt sin instruktion har i uppgift att prioritera personer som befinner sig långt från arbetsmarknaden, och att erbjuda nyanlända invandrare insatser som främjar deras etablering.

I teorin kan grundläggande omställnings- och kompetensstöd öka rörligheten på arbetsmarknaden på ett sätt som kommer även dessa arbetstagare till del. Om någon som är etablerad på arbetsmarknaden tar del av kompetensstöd under pågående anställning, och därefter går vidare till ett nytt jobb med högre kvalifikationskrav, kan ett jobb med relativt lägre kvalifikationskrav bli ledigt. Det jobbet skulle kunna vara inom räckhåll för någon med svagare konkurrensförmåga, som i sin tur skulle lämna ett jobb med ännu lägre kvalifikationskrav osv.

Utredningen bedömer dock att vissa arbetstagare som står långt från arbetsmarknaden kan ha svårt att konkurrera även om jobb med låga kvalifikationskrav. Alla etablerade arbetstagare som tar del av omställnings- och kompetensstöd kommer heller inte att lämna lediga jobb efter sig. Omställningsstöd syftar just till att hjälpa arbetstagare vars jobb försvinner, vare sig det är på grund av teknisk utveckling, förändringar i samhällets efterfrågan på varor och tjänster, eller andra faktorer. Sammantaget bedöms det stöd som utredningen föreslår i huvudsak ge arbetstagare med relativt stark konkurrensförmåga möjlighet att stärka sin förmåga ytterligare.

10.4 Statsfinansiella konsekvenser

I detta avsnitt redovisas genom en sammanfattande tabell de sammantagna ekonomiska konsekvenserna för staten av utredningens förslag. Detaljer och antaganden som ligger till grund för beräkningarna redovisas i avsnitt 4.5 för grundläggande tjänster, avsnitt 5.2 för yttranden om omställningsstudiestöd, avsnitt 6.5.1–6.5.3 för förvaltnings- och uppstartskostnader för Kammarkollegiet, samt avsnitt 7.2 för ersättning till arbetsgivare.

Tabell 10.1 Statsfinansiella konsekvenser

Miljoner kronor

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Grundläggande tjänster ¹		73	300	306	312	318
Yttrande omställningsstudiestöd ²		2	7	14	25	37
Förvaltningskostnader Kammarkollegiet ³		32	32	32	32	32
Uppstartskostnader Kammarkollegiet ⁴	10	5	2			
Skatteverket	5	5				
Ersättning till arbetsgivare ⁵			693	2 856	2 941	3 030
Summa	15	118	1 034	3 208	3 311	3 417

Anm.: Egna beräkningar. Bruttoeffekter. Summeringar kan skilja sig från totalen pga. avrundning.

¹ Kvartalseffekt antagen 2022. Uppräkning med två procent per år.

² Antas belasta statens budget ett kvartal 2022 eftersom omställningsstudiestödet införs 1 oktober 2022. Infasning över åren 2022–2025 antagen i enlighet med förslaget i promemorian Omställningsstudiestöd (DS 2021:18).

³ Fördelat på kostnader för att hantera förvaltningen av det grundläggande omställnings- och kompetensstödet i kansliet på ca 25 miljoner kr, kostnader för att hantera administrationen av ersättningen till arbetsgivare på ca 6 miljoner kronor, samt kostnader för handläggarstöd till nämndmyndigheten på knappt 1 miljon kronor. Medlen föreslås tillföras Kammarkollegiets förvaltningsanslag. Detta anslag kommer att pris- och löneomräknas i enlighet med principerna för förvaltningsanslag i statens budget.

⁴ Kostnader för t.ex. anpassning och utveckling av it-system, konsult hjälp och inhyring av personal. Även andra kostnader för personal för förberedelsearbete inför verksamhetsstart.

⁵ Kvartalseffekt för ersättning 2022 som belastar statens budget 2023. Uppräkning med tre procent per år har antagits eftersom lönesumman kan förväntas öka snabbare än inflationen. Anslaget kommer att anpassas efter lönesummans utveckling.

10.5 Konsekvenser för arbetsmarknadens parter

Utredningens förslag är ett led i att genomföra de avtalslutande parternas principöverenskommelse. Enligt den sakpolitiska överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna

och Miljöpartiet de gröna ska regeringen lägga förslag i linje med parternas överenskommelse, om parterna når en överenskommelse om hur lagen om anställningsskydd ska reformeras på ett sätt som ger ökad flexibilitet, i stället för att genomföra förslagen i betänkandet *En moderniserad arbetsrätt* (SOU 2020:30).

Att genomföra förslagen i SOU 2020:30 i stället för utredningens förslag skulle inverka på parternas möjligheter att påverka spelreglerna på arbetsmarknaden, då en statlig utredning skulle ligga till grund för lagstiftning i stället för en överenskommelse mellan arbetsmarknadens parter som tar ett helhetsgrepp om faktorer som tillsammans ger möjlighet till trygghet, omställning och flexibilitet.

Utredningens förslag innebär att några av de tjänster som i dag bara är tillgängliga för arbetstagare som omfattas av kollektivavtal även kommer att bli tillgängliga för arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal. Det skulle kunna innebära en viss risk för att kollektivavtalen får en relativt lägre status, vilket skulle kunna försvaga incitamenten att teckna avtal. Samtidigt anger det nya huvudavtalet att de avtalsslutande parterna ska höja ambitionsnivån för det stöd som deras omställningsorganisationer erbjuder. Det gäller inte minst de tilläggstjänster som enbart är tillgängliga för arbetstagare som omfattas av kollektivavtal.

Utredningens förslag innebär att ansvarsfördelningen mellan de avtalsslutande parterna och staten blir mer otydlig än den är i dag. Principöverenskommelsen och huvudavtalet berör fler områden än spelreglerna på arbetsmarknaden mellan de avtalsslutande parterna, dvs. det område som parterna av tradition har ansvarat för att komma överens om. Det inkluderar t.ex. regler även för arbetsgivare och arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal, samt regler för vissa delar av utbildningssystemet. Principöverenskommelsen och avtalet förutsätter också att staten tar ansvar för delar av spelreglerna på arbetsmarknaden mellan parterna. Det inkluderar t.ex. att finansiera delar av parternas omställningsstöd och att reformera lagen om anställningsskydd i enlighet med parternas förslag.

Arbetsmarknadens parter är också fler än de avtalsslutande parterna. Många arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer inom såväl privat som offentlig sektor står utanför avtalet och principöverenskommelsen. För att arbetstagare inom dessa avtalsområden ska få tillgång till grundläggande omställnings- och kompetensstöd som motsvarar det offentliga stödet behöver parterna i fråga

omförhandla sina kollektivavtal. Det följer av att det offentliga stödet enligt utredningens förslag inte ska vara tillgängligt för arbetstagare som omfattas av kollektivavtal.

Även om utredningen haft i uppdrag att genomföra förslagen i linje med de avtalsslutande parternas principöverenskommelse har utredningen försökt bedöma de möjliga effekterna även för de parter som inte undertecknat överenskommelsen, liksom för de omställningsorganisationer som inte är knutna till de avtalsslutande parterna. Utredningen har till stöd för detta bl.a. haft ett dialogmöte med en bred grupp av parter på arbetsmarknaden, företrädare för små och medelstora företag samt andra relevanta aktörer på arbetsmarknaden för att fånga upp deras synpunkter på de frågor som utredningen haft att behandla.

Utredningens förslag kommer även att ha konsekvenser för de partsgemensamma administrationsbolagen. Dessa bolag förväntas bidra till att underlätta medlemsföretagens ansökan om ersättning, i syfte att minimera arbetsgivarnas administration.

10.6 Konsekvenser för de befintliga omställningsorganisationerna

Utredningen bedömer att utredningens förslag kommer att öka omställningsorganisationernas synlighet och betydelse. Förslagen kan också öka arbetstagarnas förväntningar på organisationerna och de tjänster de tillhandahåller.

Utkastet till nytt huvudavtal anger en höjd ambitionsnivå för det omställnings- och kompetensstöd som regleras i dessa kollektivavtal. De avtalsslutande parterna är huvudmän för två av de större omställningsorganisationerna på arbetsmarknaden, TSL och TRR. Dessa organisationer är väl insatta i det nya huvudavtalet. Vad gäller övriga parter omställningsorganisationer är konsekvenserna mer osäkra. De parter som är huvudmän för dessa organisationer har inte ställt sig bakom principöverenskommelsen, men utredningen bedömer att det är sannolikt att huvudavtalet och de förslag som utredningen lämnar, kommer att vara normerande även för deras verksamhet. De kommer att behöva anpassa målgrupp, kvalifikationsvillkor och tjänster för att kunna bli registrerade som omställningsorganisationer och för att arbetsgivare inom de berörda

kollektivavtalsområdena därmed ska kunna få ersättning för de avgifter de betalar till organisationerna. Även arbetstagarnas ökade förväntningar kommer sannolikt att sätta tryck på organisationerna att utveckla sin verksamhet.

Utredningen bedömer att det kan bli utmanande, särskilt för mindre omställningsorganisationer, att utveckla och anpassa sin verksamhet på det sätt och i den takt som principöverenskommelsen och utredningens förslag förutsätter. För de parter som hittills inte ställt sig bakom huvudavtalet kommer det sannolikt att krävas ytterligare förhandlingar för att komma överens om kollektivavtal som ger omställningsorganisationerna möjlighet att utveckla ett tjänsteutbud som utredningen föreslår ska tillhandahållas av den offentliga omställningsorganisationen och ge rätt till ersättning för registrerade omställningsorganisationer. Även om parterna har starka incitament att göra detta så kan den snäva tidsplanen göra det svårt att hinna i mål med att såväl förhandla som att tillhandahålla tjänster innan det nya systemet förväntas vara på plats.

Om vissa organisationer inte kan eller vill bli registrerade hos Kammarkollegiet riskerar förslagen att minska i stället för att öka likvärdigheten mellan olika grupper av arbetsgivare, eftersom staten enligt utredningens förslag bara ska ersätta avgifter till registrerade omställningsorganisationer. På sikt skulle en konsekvens kunna bli att arbetsgivare väljer att byta arbetsgivarorganisation och kollektivavtal, för att deras avgifter till den tillhörande omställningsorganisationen ska bli ersättningsgilla.

De omställningsorganisationer som blir registrerade kommer att vara skyldiga att löpande lämna de uppgifter som Kammarkollegiet behöver för att kunna kontrollera att de fortsatt uppfyller villkoren för att vara registrerade. Det kommer sannolikt att innebära ett visst administrativt arbete för organisationerna. Utredningen bedömer dock att det är nödvändigt för att säkerställa att staten inte ersätter arbetsgivare för avgifter till organisationer som faktiskt inte tillhandahåller omställnings- och kompetensstöd (se avsnitt 7).

Utredningen bedömer vidare att den offentliga omställningsorganisation som utredningen föreslår kommer att öka konkurrensen om fristående aktörer som utför omställnings- och kompetensstjänster. Den offentliga organisationen kommer att bli en av de största på arbetsmarknaden och bör enligt utredningen upphandla hela sitt tjänsteutbud. Därtill har de avtalslutande

parterna åtagit sig att utöka målgruppen för sina omställningsorganisationer. Under en övergångsperiod finns det därför en risk att tillgången på fristående aktörer som tillhandahåller omställnings- och kompetenstjänster inte kommer att motsvara efterfrågan. Det gäller särskilt eftersom det är kort tid mellan att utredningen lämnar sina förslag och att verksamheten är planerad att starta.

Utredningen bedömer att det även finns en risk för brist på nödvändig kompetens. Vägledning kommer att vara en ny grundläggande tjänst för de flesta privata omställningsorganisationer. Dessutom kommer det nya omställningsstudiestödet sannolikt att öka efterfrågan både på vägledning i allmänhet och yttranden till CSN i ärenden om omställningsstudiestöd i synnerhet. Men redan i dag är det brist på studie- och yrkesvägledare. Det innebär en risk att varken omställningsorganisationerna eller de fristående aktörerna kommer att kunna rekrytera den personal som krävs för att kunna utveckla sin verksamhet i linje med utredningens förslag.

10.7 Konsekvenser för statliga myndigheter

Utredningens förslag kommer att påverka flera statliga myndigheter. Det gäller framför allt Kammarkollegiet, Arbetsförmedlingen och Skatteverket.

10.7.1 Kammarkollegiet

Utredningens förslag innebär att Kammarkollegiet på kort tid ska starta en både för staten och för myndigheten ny verksamhet av betydande omfattning (se avsnitt 6 och 7). Utredningen bedömer att uppbyggnaden av denna verksamhet kommer att kräva stora insatser av myndigheten och dess medarbetare, även med det resurstillskott som utredningen föreslår.

Kammarkollegiet kommer att behöva annonsera upphandlingen av grundläggande omställnings- och kompetenstjänster innan de författningar som reglerar tjänsterna har beslutats av riksdagen respektive regeringen. Det innebär att upphandlingarna kommer att behöva vara villkorade med att riksdagen och regeringen fattar nödvändiga beslut. Utredningen bedömer att detta osäkerhetsmoment kan göra det svårare att intressera fristående aktörer för att

lämna anbud än vad som annars vore fallet. Riksdagen eller regeringen kan också förändra författningarna efter det att Kammarkollegiet annonserat upphandlingen. Det innebär en risk att de anbud som myndigheten får in inte fullt ut motsvarar det stöd som myndigheten enligt författning ska tillhandahålla. För att minimera denna risk är det viktigt att Regeringskansliet håller Kammarkollegiet väl informerat om arbetet med att bereda författningsförslagen.

Ett ytterligare osäkerhetsmoment som skulle kunna påverka tidpunkten då verksamheten kan starta är om någon leverantör ansöker om överprövning av Kammarkollegiets tilldelningsbeslut och denna prövning drar ut på tiden.

Slutligen finns det även en risk att regeringen eller Kammarkollegiet upptäcker praktiska svårigheter som utredningen inte har förutsett, samt att kostnaden för den nya verksamheten visar sig avvika från utredningens beräkningar. Beräkningarna är genomgående osäkra, eftersom den verksamhet som utredningen föreslår är ny och det finns få historiska data att utgå ifrån.

10.7.2 Arbetsförmedlingen

Utredningens förslag innebär att fler arbetstagare kommer att kunna få stöd av en omställningsorganisation. Utredningen bedömer att det i viss mån kan minska efterfrågan på arbetsmarknadspolitiska insatser, men effekten kommer sannolikt att vara begränsad. Det beror på att omställningsorganisationernas målgrupp generellt sett står nära arbetsmarknaden och därför redan i dag sannolikt står för en liten del av nyttjandet av Arbetsförmedlingens individanpassade tjänster. Det beror också på att myndigheten erbjuder mer omfattande tjänster, t.ex. upphandlade matchningstjänster, subventionerade anställningar och arbetsmarknadsutbildningar, än vad som ska ingå i det grundläggande omställnings- och kompetensstödet.

Utredningen bedömer därför att förslagen möjligen skulle kunna förstärka Arbetsförmedlingens befintliga fokus på personer som står långt från arbetsmarknaden. Alla som tar del av stöd från en omställningsorganisation går heller inte vidare till nytt jobb eller studier. I stället sker en övergång till arbetslöshet. Om dessa

personer har tagit del av omställningsstöd kan det resultera i att de är bättre förberedda när de vänder sig till Arbetsförmedlingen. De kan i detta fall välja vad de vill dela med sig av i samtalen med Arbetsförmedlingen, t.ex. utfallet av kartläggningssamtal eller rådgivning via omställningsorganisationen.

Förslaget att inrätta den nya organisationen vid Kammarkollegiet och inte Arbetsförmedlingen kräver också att såväl regeringen som de berörda myndigheterna lägger mer tid på att samordna arbetsmarknadspolitiska insatser och att utbyta information i strategiska frågor än vad de gör i dag. Arbetsförmedlingen och Kammarkollegiet har i praktiken inga mellanhavanden i dag, men förslagen förutsätter att de utvecklar ett nära samarbete. Detta bedöms dock inte kräva något särskilt uppdrag eller särskilda medel, eftersom det faller inom myndigheternas generella ansvar att samarbeta med varandra enligt 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

10.7.3 Skatteverket

Utredningen föreslår att Kammarkollegiet ska hämta uppgifter från Skatteverket för att administrera det grundläggande omställnings- och kompetensstödet och ersättningen till arbetsgivare.

För att pröva om en sökande uppfyller arbetsvillkoret för att ta del av stöd ska Kammarkollegiet inhämta uppgifter om den sökandes inkomst. Skatteverket har ett automatiserat system för att myndigheter ska kunna hämta uppgifter på individnivå, och tillhandahåller i dag uppgifter till bl.a. Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Skatteverket bedöms därför kunna tillhandahålla de nödvändiga uppgifterna även till Kammarkollegiet. Att ansluta Kammarkollegiet till systemet har av Skatteverket uppskattats medföra kostnader på ca 100 000 kronor.

Vad gäller ersättningen till arbetsgivare ska Kammarkollegiet inhämta uppgifter om kontanta ersättningar som är underlag för arbetsgivaravgifter (lönesumman) på arbetsgivarnivå. Skatteverket har ingen befintlig tjänst för att myndigheter automatiskt ska kunna inhämta uppgifter på arbetsgivarnivå. Skatteverket har dock enligt vad utredningen erfar redan identifierat ett behov av detta. Utredningen bedömer att det är viktigt att myndigheten går vidare och genomför detta utvecklingsarbete så snart som möjligt.

Att tillhandahålla dessa uppgifter till Kammarkollegiet och andra som behöver dem kommer därmed kräva att Skatteverket utvecklar en ny tjänst. Utredningen bedömer att detta arbete kommer att behöva påbörjas så snart som möjligt eftersom det är avgörande för att systemet ska fungera. Skatteverket har uppskattat kostnaderna för att utvecklat tjänsten till ca 10 miljoner kronor. I arbetet med att utveckla tjänsten krävs bl.a. analys, design, implementering och tester. Utredningen föreslår att medel för detta tillförs Skatteverkets förvaltningsanslag. Delar av medlen bör tillföras i Höständeringsbudgeten för 2021 för att möjliggöra start under innevarande år.

10.8 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Utredningen bedömer att män utgör en större andel av målgruppen för den offentliga omställningsorganisationen än kvinnor. Det beror på att män utgör en större andel av arbetstagarna i privat sektor och därmed sannolikt även en större andel av de arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal. I privat sektor är täckningsgraden för kollektivavtal 83 procent. I offentlig sektor, där kvinnor utgör en större andel av arbetstagarna, är täckningsgraden 100 procent. Även offentliga arbetsgivare ska dock kunna få statlig ersättning, eftersom utredningen föreslår att alla arbetsgivare ska kunna få ersättning för avgifter till registrerade omställningsorganisationer.

Utredningen föreslår att Kammarkollegiet kontinuerligt ska följa upp vilka personer som ansöker om respektive nyttjar det nya stödet (se avsnitt 8). Det kan synliggöra skillnader mellan könen och senare möjliggöra en utvärdering av effekterna för kvinnor respektive män.

Kvinnor arbetar deltid i högre utsträckning än män. Ungefär var fjärde kvinna och var tionde man arbetar deltid. Detta innebär att en lägre andel kvinnor kan väntas uppfylla det arbetsvillkor som utredningen föreslår, dvs. att ha arbetat i genomsnitt 16 timmar per vecka per kalendermånad under en ramtid på 24 månader. Denna problematik bedöms dock vara relativt begränsad i och med att en stor majoritet av de som arbetar deltid arbetar s.k. lång deltid, vilket innebär arbete över 20 timmar per vecka. Även de flesta deltidsarbetande bör alltså kunna uppfylla arbetsvillkoret.

För att förenkla administrationen för både sökande och den offentliga omställningsorganisationen föreslår utredningen att en sökande ska kunna använda inkomstuppgifter för att styrka arbetsvillkoret. Utredningen föreslår att en inkomst på 25 procent av inkomstbasbeloppet under en månad ska innebära att villkoret anses uppfyllt under månaden i fråga. Utredningen bedömer att en lägre andel kvinnor än män kommer att kunna använda sig av inkomstuppgifter för att styrka att de uppfyller arbetsvillkoret. Det beror på att kvinnor generellt sett har lägre inkomster än män. År 2019 var lönen i den 10:e percentilen 23 100 kronor per månad för kvinnor, jämfört med 24 000 kronor per månad för män. 25 procent av inkomstbasbeloppet motsvarade ca 16 000 kronor per månad 2019. Kvinnor kommer därmed sannolikt i något högre utsträckning att behöva använda arbetsgivarintyg för att styrka att de uppfyller arbetsvillkoret. Det kan vara tidskrävande, särskilt om den sökande behöver intyg från flera arbetsgivare. Utredningen bedömer dock att ramtiden på 24 månader i praktiken begränsar hur många arbetsgivare en arbetstagare hinner ha och behöver kontakta. Även med denna metod bör det därför vara relativt enkelt för sökande att visa att de uppfyller villkoret.

I ett större perspektiv bedömer utredningen att det nya systemet kan få betydelse såväl för de enskilda arbetstagare som tar del av stödet som för välfärdens och näringslivets långsiktiga kompetensförsörjning. I dag präglas arbetsmarknaden av en könsuppdelning som försämrar förutsättningarna för kompetensförsörjning inom de bristyrken som har en kraftig underrepresentation av kvinnor eller män, såsom vård och omsorg, utbildning samt it och teknik. Vägledning är ett centralt verktyg för att hjälpa människor att göra medvetna och informerade utbildnings- och yrkesval som inte styrs av normer och förväntningar. Förslaget har därmed förutsättning att bidra till att motverka könsuppdelningen på arbetsmarknaden.

10.9 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Utredningen föreslår att även tidsbegränsat anställda ska kunna ta del av stöd. Det kan bidra till att nå de integrationspolitiska målen, som innebär lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Det beror på att utrikes

födda, framför allt utomeuropeiskt födda, är överrepresenterade bland tidsbegränsat anställda.

Enligt AKU hade 34 procent av de utomeuropeiskt födda kvinnorna och 30 procent av de utomeuropeiskt födda männen en tidsbegränsad anställning 2019. Andelen är särskilt stor bland de som varit bosatta en kortare tid i Sverige. 58 procent av de utomeuropeiskt födda kvinnorna och 43 procent av de utomeuropeiskt födda männen som varit bosatta i Sverige kortare tid än 10 år var tidsbegränsat anställda 2018. Motsvarande andelar för inrikes födda med minst en inrikes född förälder var 12 procent för kvinnor och 9 procent för män.⁴³ Samtidigt utgör utrikes födda en relativt större andel av de som inte kommer att omfattas av det nya stödet då de är överrepresenterade både bland de arbetslösa och bland dem som står utanför arbetsmarknaden.

Arbetstagare som har en utländsk utbildning eller yrkesbakgrund och som är överkvalificerade för sitt jobb eller befinner sig i en annan bransch än den de har utbildning för eller erfarenhet av kan komma att få utökade möjligheter att genom stödet matcha sin kunskap och erfarenhet mot möjliga jobb och utbildningar. I det fall information om stöd inte tillgängliggörs för personer med bristande kunskaper i det svenska språket, minskar förutsättningar för dem att ta del av stödet och de möjligheter stödet ger.

10.10 Konsekvenser för företag

Omställnings- och kompetensstöd riktar sig till arbetstagare, men nyttan som kan komma av stödet kommer också företagen till del. Att personer får nya kunskaper eller hjälp att synliggöra sin kompetens kan t.ex. förbättra matchningen på arbetsmarknaden och göra det lättare att rekrytera personer med rätt kompetens.

Utredningen bedömer att detta kommer att vara särskilt positivt för företag utan kollektivavtal, eftersom deras anställda generellt sett inte har tillgång till omställningsstöd i dag. Företagen i fråga kommer inte heller att få högre kostnader till följd av detta, eftersom staten ska tillhandahålla och finansiera tjänsterna. De kan också, likt andra företag, komma att påverkas positivt av det utökade stöd som

⁴³ SCB (2019). Integration En beskrivning av läget i Sverige, Integration: rapport 13.

deras och andras anställda får från omställningsorganisationer om matchningen på arbetsmarknaden förbättras.

De företag som betalar avgifter till registrerade omställningsorganisationer kommer att kunna ansöka om ersättning för dessa avgifter upp till en viss nivå. Det kommer att förbättra företagens ekonomi. Ersättningen till företagen kompenserar också delvis de höjda avgifter till TRR och TSL som de avtals slutande parterna föreslår i utkastet till nya huvudavtal.

Att ansöka om ersättning innebär viss administration för företagen. Det kan vara betungande, särskilt för små företag som har mindre utvecklade stödfunktioner. Men utredningen föreslår en enkel ansökningsprocess där företagen endast ska behöva ansöka en gång per år. Utredningen bedömer att de kollektivavtalsanslutna arbetsgivarnas administrationsbolag i många fall kommer att kunna minska administrationen för den enskilde arbetsgivaren (se avsnitt 7). Kammarkollegiet bör också sträva efter att underlätta ansökningsprocessen för arbetsgivare.

Utredningen föreslår ingen skyldighet för arbetsgivare att göra det möjligt för arbetstagare att ta del av stöd under arbetstid. Men utredningen anser att det är önskvärt att arbetsgivare möjliggör detta. Små företag kan dock ha sämre förutsättningar att låta andra anställda täcka upp om någon skulle vilja ta del av stöd på arbetstid.

10.11 Konsekvenser för brottslighet, fusk och felaktiga utbetalningar

Utredningen bedömer att risken för att enskilda personer ska fuska för att få tillgång till omställnings- och kompetensstöd är relativt låg. Det stöd som föreslås är grundläggande, inte monetärt och inte förenat med andra förmåner, t.ex. rätt till ledighet för att ta del av stödet. Det ställs också villkor på bl.a. arbetad tid som individen behöver uppfylla för att få ta del av stödet. De som inte ingår i målgruppen för det grundläggande omställnings- och kompetensstödet, men ändå vill ha enklare stöd för omställning, har tillgång till självservicejänster från Arbetsförmedlingen (se avsnitt 10.3.3 och 10.3.4). Utredningen bedömer därför att enskilda personer generellt sett har inte har starka incitament att fuska.

Utredningen bedömer att tre typer av ärenden innebär en relativt högre risk för fusk, om någon trots allt skulle vilja fuska. Den första typen är ärenden där den sökande använder intyg om arbetad tid för att styrka att de uppfyller arbetsvillkoret. Om intygen avser arbete utomlands är risken sannolikt särskilt hög. Den andra typen är ärenden där den sökande använder uppgifter om t.ex. föräldrapenning eller sjukpenning för att styrka överhoppningsbar tid vid prövning av arbetsvillkoret. Den tredje är ärenden då egenföretagare ska styrka arbetad tid på annat sätt än genom inkomstuppgifter.

Gemensamt för dessa ärendetyper är att Kammarkollegiet kommer att behöva pröva uppgifter manuellt. I vissa av ärendena kommer myndigheten även med manuell hantering ha svårt att fullt ut kontrollera uppgifternas riktighet. Utredningen bedömer dock att dessa typer av ärenden kommer att utgöra en liten del av den totala ärendemängden, eftersom de flesta sökande av praktiska skäl sannolikt kommer att välja att styrka arbetsvillkoret genom inkomstuppgifter. Kammarkollegiet ska kunna hämta dessa direkt från Skatteverket. Det innebär att uppgifterna kommer att vara tillförlitliga. Det innebär också att myndigheten kommer att kunna fokusera sitt arbete med att förebygga och stävja fusk på den mindre grupp ärenden som är förenade med en högre risk.

En annan del i ansökningsprocessen som är förknippad med vissa risker handlar om huruvida arbetstagaren omfattas av kollektivavtal. En sökande behöver uppge om han eller hon omfattas av kollektivavtal genom sin nuvarande eller senaste arbetsgivare i sin ansökan om stöd. Denna uppgift kan vara svår för den sökande att veta med säkerhet. För att underlätta för den sökande bör ansökningsformuläret informera om hur man kan ta reda på detta (se avsnitt 3). Det kan dock inte uteslutas att sökande ibland, medvetet eller omedvetet, lämnar felaktiga uppgifter om detta. Den offentliga omställningsorganisationen kommer heller inte ha möjlighet att kontrollera dessa uppgifter. Det innebär att en sökande skulle kunna få tillgång till det offentliga stödet trots att de omfattas av kollektivavtal.

Däremot kommer den offentliga omställningsorganisationen att kunna kontrollera om den arbetsgivare som den sökande uppger finns med i förteckningen över arbetsgivare som får statlig ersättning för avgifter till en registrerad omställningsorganisation (se avsnitt 7). På så sätt kan myndigheten säkerställa att arbetstagare som har

tillgång till omställnings- och kompetensstöd från en registrerad omställningsorganisation inte samtidigt får stöd från den offentliga organisationen. Därmed undviks en potentiell dubbel kompensation från statens sida. Den sökande måste även styrka andra villkor för att få tillgång till stöd. Flera av dessa villkor bygger på uppgifter som den offentliga omställningsorganisationen lätt kan kontrollera. Utredningen bedömer att det minskar den samlade risken för fusk.

Den offentliga omställningsorganisationen kan upphandla fristående aktörer för att tillhandahålla det grundläggande stödet. För att se till att de inte drar nytta av systemet kommer det att krävas genomarbetade upphandlingar och systematisk uppföljning.

Andra av utredningens förslag rör ersättning till arbetsgivare för avgifter till registrerade omställningsorganisationer. Utredningen föreslår att Kammarkollegiet ska betala ut ersättning efter ansökan från arbetsgivarna. Ersättningen ska avse det föregående årets avgifter och bygga på arbetsgivarens lönesumma så som den är registrerad hos Skatteverket. Det ger Kammarkollegiet möjlighet att hämta uppgifter om lönesumman direkt från Skatteverket, vilket minskar risken för fusk. Kammarkollegiet får också möjlighet att kontrollera arbetsgivarens uppgifter innan någon ersättning betalas ut. Det gäller t.ex. om att arbetsgivaren verkligen har betalat in en avgift till den organisation som uppges i ansökan. Kammarkollegiet ska också ha möjlighet att återkräva felaktigt utbetalda belopp.

Utredningen föreslår vidare att endast avgifter till registrerade omställningsorganisationer ska vara ersättningsgilla. Det innebär flera kontrollmekanismer. Registreringskravet ger Kammarkollegiet möjlighet att kontrollera att organisationen bedriver en seriös och riktig verksamhet. Det minskar risken att arbetsgivare söker ersättning för avgifter som inte avser omställningsstöd. Med registreringen följer även en uppgiftsskyldighet. Det ger Kammarkollegiet goda förutsättningar att kontrollera att de registrerade organisationerna även löpande uppfyller villkoren för registrering.

10.12 Konsekvenser för den personliga integriteten

Utredningens förslag påverkar främst den personliga integriteten för arbetstagarna i det nya systemet. Påverkan blir dock ytterst begränsad i myndigheternas handläggning. De uppgifter som

Kammarkollegiet behöver för att kunna pröva en arbetstagares ansökan om stöd är huvudsakligen rent formella uppgifter som gäller vem som är eller nyligen varit arbetstagarens arbetsgivare, uppgifter om hur mycket arbetstagaren arbetat samt vilken inkomst arbetstagaren haft. Det kan också förekomma uppgifter om i vilken utsträckning arbetstagaren uppburit sjuk- eller föräldrapenning eller genomfört värnplikt. Några ytterligare eller närmare personliga uppgifter om arbetstagaren behöver inte lämnas för den prövningen.

I mötet med de fristående aktörer som Kammarkollegiet bör upphandla för att tillhandahålla stödet kan det bli aktuellt för arbetstagaren att lämna närmare och potentiellt känsliga personuppgifter. I vilken utsträckning det behöver ske är upp till arbetstagaren. EU:s dataskyddsförordning gäller även i de fristående aktörernas verksamhet.⁴⁴

10.13 Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden

De förslag som utredningen lämnar påverkar parternas incitament att omförhandla sina kollektivavtal. Förslagen påverkar också parternas incitament att justera sina avtal i en viss riktning, dvs. så att de reglerar ett grundläggande omställnings- och kompetensstöd som motsvarar det nya offentliga stödet. Det innebär att förslagen i praktiken påverkar parternas framtida förhandlingsutrymme. Därmed aktualiseras internationella regler om föreningsfrihet och förhandla kollektivt för arbetsmarknadens parter.

Föreningsfriheten och förhandlingsrätten skyddas av ILO-konventioner, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och Europarådets sociala stadga.⁴⁵ Sverige har t.ex. en skyldighet att främja förhandlingar mellan arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer i syfte att åstadkomma en reglering i kollektivavtal. Det följer av artikel 4 i ILO:s konvention (nr 98) om tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva

⁴⁴ Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

⁴⁵ Se t.ex. 1949 års ILO-konvention (nr 98) om tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten, 1981 års ILO-konvention (nr 154) om främjande av kollektiva förhandlingar, artikel 28 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, och artikel 5 och 6 i Europarådets sociala stadga.

förhandlingsrätten och artikel 5 i ILO:s konvention (nr 154) om främjande av kollektiva förhandlingar.

Sverige har tidigare fått kritik från ILO:s föreningsfrihetskommitté, för att vid lagändringar inte fullt ut respektera den föreningsfrihet och förhandlingsrätt som parterna har enligt internationell rätt.⁴⁶ Kommittén har dock historiskt medgett större utrymme för författningsändringar som begränsar parternas förhandlingsutrymme, än sådana som innebär tvingande ingrepp i befintliga kollektivavtal. Kommittén lägger också stor vikt vid parternas egen inställning till författningsändringar som påverkar deras friheter, och om staten innan den väljer en författningslösning har verkat för att lösa frågan genom förhandling med eller mellan parterna.⁴⁷

Utredningens förslag är i linje med de avtalsslutande parternas principöverenskommelse, och det är de avtalsslutande parterna själva som har önskat en författningslösning. Förslagen bryter heller inte rättsverkan, eller innebär andra tvingande ingrepp, i befintliga kollektivavtal. Mot denna bakgrund bedömer utredningen därför att förslagen är förenliga med ILO-konventionerna. Förslagen kan inte heller anses strida mot EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna eller Europarådets sociala stadga.

10.14 Övriga konsekvenser

Utredningen bedömer att förslagen inte kommer att ha några nämnvärda konsekvenser för den kommunala självstyrelsen eller miljön.

⁴⁶ Se ILO (2003). Report in which the committee requests to be kept informed of development, No 330, Case No 2171.

⁴⁷ ILO (2006). Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, p. 1019–1029, 5:e uppl.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om grundläggande omställnings- och kompetensstöd på arbetsmarknaden

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om

- 1. offentligt grundläggande omställnings- och kompetensstöd till arbetstagare,*
- 2. registrering av omställningsorganisationer,*
- 3. ersättning till arbetsgivare för kostnader för grundläggande omställnings- och kompetensstöd till arbetstagare,*
- 4. uppgiftsskyldigheter,*
- 5. föreskriftsrätt, och*
- 6. överklagande.*

Paragrafen anger lagens innehåll. Lagen består av tre huvudsakliga delar. För det första återfinns regler om offentligt grundläggande omställnings- och kompetensstöd i 2–11 §§. Stödet ges till arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal. För det andra återfinns regler om registrering av omställningsorganisationer i 12 och 13 §§. För det tredje återfinns regler om ersättning till arbetsgivare för grundläggande omställnings- och kompetensstöd i 14 och 15 §§. Ersättningen avser arbetsgivarens kostnader för stöd som den gett till arbetstagare som omfattas av kollektivavtal. Därutöver återfinns bestämmelser om uppgiftsskyldigheter i 16 och 17 §§, föreskriftsrätt i 18 § och överklagande i 19 §.

Offentligt grundläggande omställnings- och kompetensstöd till arbetstagare

2 § Offentligt grundläggande omställnings- och kompetensstöd består av omställningsstöd eller kompetensstöd och ges i form av tjänsterna rådgivning, vägledning och förstärkt stöd. Stödet ges i syfte att stärka arbetstagares ställning på arbetsmarknaden. Stödet får beviljas i mån av tillgång på medel.

Det grundläggande offentliga omställnings- och kompetensstödet består av omställningsstöd eller kompetensstöd. Det kan enligt paragrafen ges på tre sätt. För det första kan det ges genom rådgivning som syftar till att stötta och motivera arbetstagaren till att söka arbete utifrån sina förutsättningar, intressen, kunskaper och kompetenser samt arbetsmarknadens behov. Det kan bestå av information om var man hittar lediga jobb, information om hur man söker jobb, stöd med att skriva cv och andra ansökningshandlingar, intervjuträningar eller råd om hur man startar ett eget företag.

För det andra kan det ges genom vägledning som syftar till att identifiera arbetstagarens intressen, kunskaper och kompetenser samt arbetsmarknadens behov och att vägleda arbetstagaren till eventuella beslut om utbildning och validering. Det kan t.ex. bestå av information om arbetsmarknadens efterfrågan på olika yrken och kompetenser, utbildningsalternativ och möjligheter till studiefinansiering, validering och certifiering, samt yttrande för att söka omställningsstudiestöd enligt lagen (2022:000) om omställningsstudiestöd som föreslås i promemorian Omställningsstudiestöd – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden (Ds 2021:18).

För det tredje kan det ges genom förstärkt stöd som syftar till att ge ett extra stöd till arbetstagare i form av intensifierat stöd, hjälp med myndighetskontakter eller annat extra stöd. Förstärkt stöd ges bara i vissa fall, se 4 §. De grundläggande tjänsterna kan tillhandahållas som ett paket där enstaka tjänster eller olika kombinationer av tjänsterna kan användas beroende på vilket behov personen har.

Paragrafen reglerar även syftet med det offentliga grundläggande omställnings- och kompetensstödet. Det ska stärka arbetstagares ställning på arbetsmarknaden. Sista meningen klargör att stödet ges

i den utsträckning som medel avsatts för det. Stödet utgör således ingen rättighet för en enskild arbetstagare.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.1.2, 3.6 och 4.2.

3 § Omställningsstöd får ges till en sökande vars

1. tillsvidareanställning ska upphöra eller har upphört på grund av arbetsbrist genom en uppsägning eller genom en överenskommelse mellan arbetstagaren och arbetsgivaren,

2. tidsbegränsade anställning ska upphöra eller har upphört på grund av arbetsbrist genom en uppsägning eller genom en överenskommelse mellan arbetstagaren och arbetsgivaren, eller

3. anställning ska upphöra eller har upphört till följd av ohälsa eller sjukdom genom en uppsägning eller genom en överenskommelse mellan arbetstagaren och arbetsgivaren.

Vid tillämpningen av första stycket 1 och 2 ska det klart framgå att arbetstagaren slutar på initiativ av arbetsgivaren och på grund av arbetsbrist.

Kompetensstöd får ges till en sökande som har en anställning.

Paragrafen reglerar målgrupperna för stöd.

Enligt *första stycket* är målgrupperna för omställningsstöd arbetstagare i tre situationer. Gemensamt för dessa är att deras arbete har upphört eller ska upphöra genom en uppsägning eller överenskommelse mellan arbetstagaren och arbetsgivaren. Den första situationen är enligt *punkt 1* tillsvidareanställda vars anställning upphör på grund av arbetsbrist. Den andra situationen är enligt *punkt 2* tidsbegränsat anställda vars anställning ska upphöra eller har upphört på grund av arbetsbrist. I detta sammanhang ska ett tidsbegränsat anställningsavtal, dvs. som löper ut, likställas med en överenskommelse mellan arbetstagare och arbetsgivare om anställningens upphörande. Provanställningar omfattas också av regleringen i punkt 2. Enligt *punkt 3* omfattar omställningsstödet även anställda, såväl med tillsvidareanställning som tidsbegränsad anställning, vars anställning upphör till följd av ohälsa eller sjukdom.

Andra stycket innehåller en bevisregel för prövningen enligt första stycket 1 och 2. Det ska enligt den klart framgå att arbetstagaren slutar på initiativ av arbetsgivaren och på grund av arbetsbrist. För tidsbegränsad anställning enligt första stycket 2 ska det anses klart framgå att arbetstagaren slutar på initiativ av arbetsgivaren och på

grund av arbetsbrist redan av det faktum att arbetsgivaren inte erbjuder arbetstagaren fortsatt anställning.

Enligt *tredje stycket* ges stöd även till anställda. Stödet benämns då kompetensstöd.

Det möjliga innehållet i både omställningsstöd och kompetensstöd regleras i 2 §. I 5 § finns en regel som trots bestämmelserna i denna paragraf hindrar den sökande från att få stöd.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.1.2.

4 § Förstärkt stöd får endast ges till en sökande vars anställning ska upphöra eller har upphört och som har särskilda behov av stöd till följd av ohälsa eller sjukdom.

Paragrafen innehåller en bestämmelse som klargör att förstärkt stöd bara får ges till sådana arbetstagare vars anställning ska upphöra eller har upphört och som har särskilda behov av ytterligare stöd till följd av ohälsa eller sjukdom. Uppsägningsgrunden saknar betydelse. Av 3 § första stycket 3 framgår att förstärkt stöd får ges till såväl arbetstagare som har eller haft en tillsvidareanställning som de med tidsbegränsade anställningar. Om ytterligare stöd i form av förstärkt stöd ska ges avgörs i samband med att stödet ges.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.2.

5 § Stöd får inte ges till den som på grund av otillbörligt uppförande har skilts från sitt arbete. Det gäller även den som av samma skäl inte har fått fortsatt anställning efter att en tidsbegränsad anställning har upphört.

Paragrafen innehåller en stoppregel som hindrar arbetstagare i en viss situation att få stöd. Den arbetstagare som uppfört sig så otillbörligt att han eller hon skilts från sitt arbete eller av den anledningen inte fått fortsatt anställning får inte beviljas stöd. Det gäller även om det t.ex. föreligger ohälsa eller sjukdom.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.1.3.

6 § Stöd får ges till den som vid tidpunkten för sin ansökan om stöd
1. har anknytning till svensk arbetsmarknad, och
2. är anställd eller senast var anställd av en arbetsgivare som
a) är registrerad hos Skatteverket,

b) inte genom avgifter finansierar en registrerad omställningsorganisation, och

c) inte är bunden av ett kollektivavtal.

Paragrafen innehåller förutsättningar som ska vara uppfyllda för att arbetstagaren ska kunna ges stöd. Förutsättningarna ska föreligga vid tidpunkten för ansökan om stöd.

Enligt *punkt 1* ska den sökande ha anknytning till den svenska arbetsmarknaden, t.ex. genom att den sökande utför sitt arbete i Sverige. Förslaget behandlas i avsnitt 3.1.4.

Enligt *punkt 2* ska arbetstagaren vara anställd eller senast ha varit anställd hos en arbetsgivare som dels är registrerad hos Skatteverket, dels inte genom avgifter finansierar en registrerad omställningsorganisation, dels inte är bunden av kollektivavtal. Den registrering hos Skatteverket som avses är den som gäller arbetsgivare enligt 7 kap 1 § första stycket 1 eller 2 skatteförfarandelagen (2011:1244). Stödet får således ges även till arbetstagare anställda av utländska arbetsgivare om de är registrerade hos Skatteverket. Att arbetsgivaren inte ska finansiera en registrerad omställningsorganisation innebär att stödet bara ges till arbetstagare som inte omfattas av stöd genom registrerade omställningsorganisationer. Registrering och avregistrering av omställningsorganisationer regleras i 12 och 13 §§. Med kollektivavtal avses enligt 23 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet skriftligt avtal mellan arbetsgivarorganisation eller arbetsgivare och arbetstagarorganisation om anställningsvillkor för arbetstagare eller om förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare. Med det senare avses t.ex. avtal om förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Att arbetsgivaren inte är bunden av kollektivavtal innebär således i detta sammanhang att arbetsgivaren inte har slutit ett kollektivavtal om den berörda arbetstagarens anställningsvillkor. Ett kollektivavtal kan även slutas genom en hänvisning till ett annat kollektivavtal, ett s.k. hängavtal, där en inte organiserad arbetsgivare åtar sig att följa det andra avtalet.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.1.1 och 3.1.4.

7 § Stöd får inte avse tid efter det att den sökande eller den som får stöd har fyllt 65 år.

Paragrafen innehåller en bestämmelse som klargör att stöd kan ges till dess den sökande eller den som får stöd fyller 65 år. Stödet får således varken beslutas eller tillhandahållas efter den tidpunkten har inträtt. Någon nedre åldersgräns finns inte.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.1.5.

8 § Stöd får ges till den som har förvärvsarbetat i Sverige i genomsnitt minst 16 timmar per vecka under en kalendermånad i sammanlagt minst 12 månader inom 24 månader före sin ansökan om stöd.

Villkoret för stöd får även uppfyllas genom en viss minsta inkomst av förvärvsarbete.

Vid prövning av villkoret får förvärvsarbete inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), i Förenade kungariket och i Schweiz tillgodoräknas.

Paragrafen innehåller ett arbetsvillkor som ska vara uppfyllt för att stöd ska kunna beviljas.

I *första stycket* anges den minsta tid som en arbetstagare ska ha arbetat för att kunna beviljas stöd. Kravet om 16 timmar per vecka under minst 12 månader inom 24 månader före ansökan innebär att det är tillräckligt att i genomsnitt ha arbetat 40 procent av en heltid under halva kvalificeringstiden. Förslaget behandlas i 3.2.1.

Enligt *andra stycket* kan villkoret uppfyllas även genom en minsta inkomst av förvärvsarbete. Vad den inkomsten ska vara regleras i förordning, se 18 §. Förslaget behandlas i avsnitt 3.2.2.

Tredje stycket reglerar vilket arbete utfört utanför Sverige som kan räknas som arbetad tid. Den innebär att arbetad tid i EES, Förenade kungariket och Schweiz får räknas in vid bedömningen av om arbetsvillkoret är uppfyllt. Det gäller såväl före som efter Storbritanniens och Nordirlands utträde ur EU. Arbete kan även uppfyllas genom en viss minsta inkomst.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.2.1.

9 § Vid prövning av villkoret för stöd i 8 § ska på den sökandes begäran den tid bortses ifrån då sökanden har uppburit föräldrapenningförmåner eller sjukpenning enligt socialförsäkringsbalken eller dagsättning eller dagpenning till totalförsvarspliktiga som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, om inte villkoret för stöd samtidigt uppfylls under den månaden. Detsamma gäller om den

sökande har fått motsvarande ersättningar i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), i Förenade kungariket eller i Schweiz. Även tid med omställningsstudiestöd enligt lagen (2022:000) om omställningsstudiestöd får bortses ifrån, om inte villkoret samtidigt uppfylls.

Paragrafen innehåller en reglering av s.k. överhoppningsbar tid. Tid då arbetstagaren uppburit ersättning för föräldraledighet, varit sjukskriven eller gjort värnplikt eller fått omställningsstudiestöd enligt lagen om omställningsstudiestöd (2022:000) som föreslås i promemorian Omställningsstudiestöd – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden (Ds 2021:18) får bortses ifrån vid bedömningen av möjligheterna till stöd. Det förutsätter dock att arbetstagaren begär det och kan visa att han eller hon varit förhindrad att arbeta av någon av dessa anledningar. Tid då arbetstagaren fått sjuklön ska inte anses som sådan tid som kan bortses ifrån eftersom den får räknas som arbetad tid då arbetstagaren uppburit lön. Föräldraledighet och sjukskrivning regleras i 12 kap. respektive 27–28 a kap. socialförsäkringsbalken. Regler om ersättning vid totalförsvarsplikt återfinns i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Föräldraledighet, sjukskrivning eller värnplikt i EES, Förenade kungariket och Schweiz får också bortses ifrån men däremot inte tid med omställningsstudiestöd då det endast ges i Sverige.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.2.1.

10 § Stöd får som längst ges i tolv månader från det att ansökan har beviljats.

Paragrafen reglerar den tid under vilken stöd får ges. Stödet får ges under ett års tid räknat från det att ansökan beviljades. Det innebär att de samtal eller annan verksamhet som planerats för stödet måste slutföras inom den tiden.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.4.

11 § Den som har fått stöd enligt denna lag ska efter avslutad stödperiod enligt 10 § åter kunna få stöd genom att på nytt uppfylla villkoret i 8 §. Arbete som har legat till grund för stöd som tidigare har beslutats får då inte tillgodoräknas.

Paragrafen reglerar återkvalificering till stöd. Den innebär att efter en avslutad stödperiod kan nytt stöd beviljas om arbetstagaren återigen uppfyller kravet på arbetad tid enligt 8 §.

Förslaget behandlas i avsnitt 3.5.

Registrering av omställningsorganisationer

12 § En organisation ska, efter ansökan, registreras som omställningsorganisation om den

1. tillhandahåller eller, om verksamheten är nystartad, avser att tillhandahålla grundläggande omställnings- och kompetensstöd som väsentligen motsvarar stödet enligt denna lag under villkor som inte påtagligt är mer begränsande än de villkor som gäller för stöd enligt denna lag,

2. finansierar tillhandahållandet av grundläggande omställnings- och kompetensstöd genom avgifter från arbetsgivare,

3. har tillgång till relevant kompetens,

4. har tillräcklig finansiell kapacitet, och

5. i övrigt är lämplig för att utöva verksamheten.

Paragrafen innehåller fem förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en omställningsorganisation ska kunna registreras.

Enligt *punkt 1* ska organisationen tillhandahålla eller avse att tillhandahålla grundläggande omställnings- och kompetensstöd. I kretsen av sådana organisationer inkluderas såväl de befintliga omställningsorganisationerna som tillkommande sådana organisationer som uppfyller villkoren för att bli registrerade. Att stödet ska väsentligen motsvara stödet enligt denna lag innebär att stödet åtminstone huvudsakligen måste vara samma men att längre gående stöd kan lämnas. Med att villkoren inte får vara påtagligt mer begränsande menas att det inte i någon vidare mån får ställas krav för att få stödet som är svårare att uppfylla än enligt denna lag. Enligt *punkt 2* ska organisationerna vara finansierade genom avgifter från arbetsgivare. Resterande förutsättningar är hänförliga till organisationens förmåga att bedriva verksamheten. Enligt *punkt 3* ska organisationen ha tillgång till relevant kompetens för att tillhandahålla grundläggande omställnings- och kompetensstöd, dvs.

endera själva eller genom de leverantörer som organisationen anlitar. Enligt *punkt 4* ska omställningsorganisationen ha tillräcklig finansiell kapacitet. Med det avses att den ska ha resurser för att ha en fortgående verksamhet som kan tillhandahålla det stöd som organisationen ansvarar för utan att det finns annan än normal risk att hamna på obestånd eller försättas i konkurs. Enligt *punkt 5* ska organisationen i övrigt vara lämplig att utöva verksamheten. Punkten ger utrymme att pröva organisationens och ledningens vandel för att förhindra att oseriösa organisationer registreras.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.5.1.

13 § En omställningsorganisation ska avregistreras om

- 1. organisationen begär det,*
- 2. det inte längre finns förutsättningar för registrering, eller*
- 3. organisationen inte fullgör sin uppgiftsskyldighet.*

Paragrafen föreskriver i vilka fall en omställningsorganisation ska avregistreras. Till att börja med ska enligt *punkt 1* avregistrering ske om organisationen själv begär det. Enligt *punkt 2* ska avregistrering ske också om förutsättningarna, dvs. i grunden det som framgår av 12 §, inte längre föreligger. Enligt *punkt 3* ska det även ske om organisationen inte fullgör sin uppgiftsskyldighet, se 17 §.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.5.3.

Ersättning till arbetsgivare för kostnader för grundläggande omställnings- och kompetensstöd till arbetstagare

14 § Ersättning som motsvarar de avgifter som en arbetsgivare har betalat till en registrerad omställningsorganisation ska efter ansökan lämnas till arbetsgivaren. Ersättningen får utgöra högst 0,15 procent av arbetsgivarens totala utbetalda kontanta ersättningar som ingår i underlaget för arbetsgivaravgifter enligt socialavgiftslagen (2000:980).

Paragrafen reglerar ersättning till de arbetsgivare som ger sina anställda möjligheter till omställnings- och kompetensstöd genom registrerade omställningsorganisationer. Ersättningen utgår för faktiska kostnader enligt en schablon. Ersättningen får högst uppgå till 0,15 procent av arbetsgivarens löneunderlag som utgörs av

summan av alla utbetalda kontanta ersättningar, dvs. löner och andra ersättningar men inte förmåner.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.3 och 7.6.

15 § Har en arbetsgivare genom oriktig uppgift eller genom underlåtenhet att fullgöra sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt orsakat att ersättning har lämnats obehörigen eller med för högt belopp ska det som betalats ut för mycket betalas tillbaka. Detsamma gäller om han eller hon på annat sätt har fått ersättning obehörigen eller med för högt belopp och han eller hon skäligen borde ha insett detta.

Om en mottagare av ersättning är återbetalningsskyldig ska beloppet återkrävas, om inte det belopp som ska återkrävas är lågt eller det finns synnerliga skäl.

Paragrafen innehåller bestämmelser om återbetalningsskyldighet för felaktigt eller för högt utbetald ersättning enligt lagen. Den ersättning det kan vara fråga om är ersättningen till arbetsgivarna enligt 14 §.

Återbetalningsskyldighet föreligger enligt *första stycket* i tre fall. För det första om arbetsgivaren lämnat oriktig uppgift eller underlåtit att lämna en uppgift. En oriktig uppgift kan ha lämnats direkt till den beslutande och utbetalande myndigheten men det kan också vara uppgifter som myndigheten fått från annan myndighet eller från en omställningsorganisation för kontroll av de uppgifter arbetsgivaren har lämnat som gjort att ersättning utgått felaktigt eller med ett för högt belopp. Av 17 § framgår att arbetsgivaren har skyldighet att lämna uppgifter som har betydelse för bedömningen av rätten till ersättning. För det andra om arbetsgivaren på annat sätt orsakat att ersättning lämnats obehörigen eller med för högt belopp. För det tredje föreligger återbetalningsskyldighet om någon på annat sätt obehörigen fått ersättning med för högt belopp men då endast om denne skäligen borde ha insett det.

Andra stycket kompletterar regleringen i första stycket om återbetalningsskyldighet. Enligt stycket för återkrav underlåtas om det belopp som ska återkrävas är lågt eller om det finns synnerliga skäl.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.8.

Uppgiftsskyldigheter

16 § En registrerad omställningsorganisation ska till den myndighet som regeringen bestämmer redovisa de uppgifter som myndigheten behöver i ett ärende enligt denna lag.

En registrerad omställningsorganisation ska till den myndighet som regeringen bestämmer redovisa de uppgifter som behövs för att kontrollera om det fortfarande finns förutsättningar för registrering.

Paragrafen innehåller uppgiftsskyldigheter för registrerade omställningsorganisationer till den beslutande myndigheten. Enligt *första stycket* ska uppgifter lämnas som myndigheten behöver i alla de slags ärenden som förekommer i lagen. Enligt *andra stycket* ska omställningsorganisationen lämna uppgifter till myndigheten för att den ska kunna kontrollera att förutsättningarna för registrering fortsatt föreligger.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.5.2.

17 § En arbetsgivare ska till den myndighet som regeringen bestämmer lämna de uppgifter som myndigheten behöver i ett ärende om ersättning till arbetsgivare för grundläggande omställnings- och kompetensstöd. Arbetsgivaren ska omgående anmäla förändringar som kan påverka rätten till ersättning eller ersättningens storlek.

Paragrafen innehåller uppgiftsskyldigheter för arbetsgivare till den beslutande myndigheten. Den första uppgiftsskyldigheten avser det som den beslutande myndigheten behöver för att bedöma ett ärende om ersättning. Den andra avser förändringar som har betydelse för rätten till ersättning såsom ändrade uppgifter om de avgifter som arbetsgivaren betalat till en registrerad omställningsorganisation.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.6 och 7.7.

Föreskriftsrätt

18 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer prövar frågor enligt denna lag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela

1. föreskrifter om förvärvsarbete enligt 8 § första och tredje stycket,

2. föreskrifter om den minsta inkomst som avses i 8 § andra stycket,
 3. föreskrifter om sådan tid som ska bortses ifrån enligt 9 §,
 4. föreskrifter om stöd till andra målgrupper, om det behövs för handläggningen enligt lagen (2022:000) om omställningsstudiestöd,
 5. föreskrifter om prioriteringar av medel, och
 6. föreskrifter om kraven för registrering enligt 12 §.
- Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om bevarande och gallring av personuppgifter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om föreskrifter i anslutning till lagen.

Enligt *första stycket* prövar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer frågor enligt lagen, dvs. om stöd till arbetstagare, om registrering av omställningsorganisationer och om ersättning till arbetsgivare.

Andra stycket innehåller nödvändiga upplysningsbestämmelser om vissa föreskrifter som omfattas av regeringens restkompetens, utöver de verkställighetsföreskrifter som regeringen kan besluta om enligt 8 kap. 7 § regeringsformen.

Enligt *punkt 1* kan föreskrifter meddelas om förvärsarbete enligt 8 § första och tredje stycket, dvs. beräkningen av arbetsvillkoret och hur villkoret ska visas vara uppfyllt. Förslaget behandlas i avsnitt 3.2.1.

Enligt *punkt 2* kan föreskrifter meddelas om den minsta inkomst som avses i 8 § andra stycket. Sådana kan avse såväl inkomster i Sverige som inom EES, i Förenade kungariket och i Schweiz. Förslaget behandlas i avsnitt 3.2.2.

Enligt *punkt 3* kan föreskrifter meddelas om sådan tid som enligt 9 § ska bortses ifrån, dvs. överhoppningsbar tid till följd av föräldraledighet, sjukskrivning eller värnplikt. Förslaget behandlas i avsnitt 3.2.1.

Enligt *punkt 4* kan i föreskrifter även bestämmas att andra grupper än de som framgår av denna lag ska kunna få stöd. Sådana grupper kan t.ex. omfatta de som ska kunna få vägledning och yttrande inför en ansökan hos Centrala studiestödsnämnden om omställningsstudiestöd enligt lagen (2022:000) om omställningsstudiestöd som föreslås i promemorian Omställningsstudiestöd – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden (Ds 2021:18). Förslaget behandlas i avsnitt 5.1.1.

Enligt *punkt 5* kan föreskrifter även avse prioritering av medel. Föreskrifterna anknyter till 2 § sista meningen och innebär att föreskrifterna kan avse vilka målgrupper av stödmottagande arbetstagare som till följd av tillgången på medel ska prioriteras eller hur prioritering inom grupperna ska göras om medlen inte skulle räcka till. Förslaget behandlas i avsnitt 3.6.

Enligt *punkt 6* kan föreskrifter meddelas om kraven för registrering enligt 12 §. Det kan vara fråga om vad relevant kompetens eller tillräcklig finansiell kapacitet kan anses vara.

I *tredje stycket* finns ett bemyndigande som gäller föreskrifter om bevarande och gallring av personuppgifter. Förslaget behandlas i avsnitt 7.5.1.

Överklagande

19 § För prövning av överklaganden av beslut enligt denna lag ska det finnas en särskild nämnd. Nämndens ordförande och vice ordförande ska ha erfarenhet som domare.

Nämndens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Nämndens beslut enligt 2–11 §§ får dock inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om möjligheterna att överklaga beslut enligt lagen.

För prövningen av alla beslut ska enligt *första stycket* en särskild nämnd inrättas som ska pröva överklaganden av de beslut som fattas. I likhet med vad som gäller för de ordinarie domstolarna ska denna särskilda instans för prövning av överklaganden ledas av en domare.

Stöd till arbetstagare är inte en lagstadgad rättighet. Nämndens beslut om det ska därför enligt *andra stycket* inte kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Övriga beslut, som i frågor om ersättning till arbetsgivare och registrering av omställningsorganisationer, ska kunna överklagas vidare. Vid överklagande till kammarrätten ska i dessa fall prövningstillstånd krävas.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.3–6.3.5 och 7.9.

Ikraftträdandebestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 30 juni 2022 ifråga om 1 och 12–19 §§ och i övrigt den dag som regeringen bestämmer.

2. Ersättning till arbetsgivare enligt 14 § får dock inte lämnas för tid före den 1 oktober 2022.

3. Ersättning enligt 14 § får lämnas för perioden den 1 oktober–31 december 2022 om den omställningsorganisation som arbetsgivaren har betalat avgifter till var registrerad enligt denna lag senast den 31 december 2022.

Ikraftträdandebestämmelserna reglerar när bestämmelserna i lagen ska börja tillämpas. Den 30 juni 2022 träder reglerna om registrering av omställningsorganisationer och ersättning till arbetsgivare i kraft. Det innebär att från den dagen kan omställningsorganisationer ansöka om registrering hos den myndighet som regeringen bestämmer ska sköta den uppgiften. Den är en förutsättning för att ersättning till arbetsgivare ska kunna betalas ut. Utbetalning av ersättning kommer sedan att kunna avse tid från den 1 oktober 2022. För att ersättning för perioden den 1 oktober–31 december 2022 ska få lämnas måste den omställningsorganisation som avgifter betalats till vara registrerad som en omställningsorganisation enligt lagen senast den 31 december 2022. Bestämmelserna om det stöd som den offentliga omställningsorganisationen kommer att ge träder i kraft när regeringen bestämmer, vilket är när verksamheten inleds.

Departementsserien 2021

Kronologisk förteckning

1. Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet. A.
2. Ett bättre underlag för att bedöma bostadsbristen. Fi.
3. UTGÅR.
4. Kompletterande åtgärder till EU:s förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten (ELA). A.
5. Genomförande av EU:s direktiv om finansiell information. Ju.
6. Insolvensdirektivet och reglerna om skuldsanering. Ju.
7. Barnets bästa när vård enligt LVU upphör. S.
8. Ändring av andelstal i gemensamhetsanläggningar. Ju.
9. Anpassning av svensk rätt till EU:s nya in- och utresesystem. Ju.
10. EU:s nya gräns- och kustbevakningsförordning. Kompletterande reglering. Ju.
11. Vissa statliga insatser på musikområdet. Ku.
12. Ändringar i radio- och tv-lagen. Ku.
13. Nationell plan för trygghet och studiero. U.
14. Vraket efter ubåten ”Som”. UD.
15. Digitaliseringsdirektivets genomförande i svensk bolagsrätt. Ju.
16. Grundläggande omställnings- och kompetensstöd.
– för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden. A.

Departementsserien 2021

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Myndigheter i samverkan mot arbetslivs-
kriminalitet. [1]

Kompletterande åtgärder till EU:s för-
ordning om inrättande av Europeiska
arbetsmyndigheten (ELA). [4]

Grundläggande omställnings- och
kompetensstöd.
– för flexibilitet, omställningsförmåga
och trygghet på arbetsmarknaden. [16]

Finansdepartementet

Ett bättre underlag för att bedöma
bostadsbristen. [2]

Justitiedepartementet

UTGÅR. [3]

Genomförande av EU:s direktiv
om finansiell information. [5]

Insolvensdirektivet och reglerna
om skuldsanering. [6]

Ändring av andelstal i gemensamhets-
anläggningar. [8]

Anpassning av svensk rätt till EU:s nya
in- och utresesystem. [9]

EU:s nya gräns- och kustbevaknings-
förordning. Kompletterande reglering.
[10]

Digitaliseringsdirektivets genomförande i
svensk bolagsrätt. [15]

Kulturdepartementet

Vissa statliga insatser på musikområdet.
[11]

Ändringar i radio- och tv-lagen. [12]

Socialdepartementet

Barnets bästa när vård enligt LVU upphör.
[7]

Utbildningsdepartementet

Nationell plan för trygghet och studiero.
[13]

Utrikesdepartementet

Vraket efter ubåten ”Som”. [14]

En departementspromemoria arbetas fram inom Regeringskansliet. Den publiceras i departementsserien, förkortad Ds.



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN **978-91-525-0143-6** ISSN 0284-6012