

En gemensam utbildning inom statsförvaltningen

Slutbetänkande av Tillitsdelegationen

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:40

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

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

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25072-3

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Lena Micko

Regeringen beslutade den 16 juni 2016 att tillsätta en delegation (dir. 2016:51) med uppdrag att analysera och föreslå hur styrningen av välfärdstjänster i offentlig sektor, kommuner och landsting kan utvecklas för att i större omfattning ta tillvara medarbetares kompetens och erfarenhet. Delegationen antog namnet Tillitsdelegationen. Regeringen beslutade senare om tilläggsdirektiv vid tre tillfällen. Den 7 december 2017 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv med uppdrag att stödja statliga myndigheter att utveckla en tillitsbaserad styrning och ledning (dir. 2017:119).

Den 28 mars 2019 beslutade regeringen om ännu ett tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen (dir. 2019:6) med uppdrag att göra en kartläggning av och analysera introduktionsutbildningar som statliga myndigheter tillhandahåller sina anställda samt att lämna förslag till hur och när en gemensam, obligatorisk introduktionsutbildning för statsanställda kan införas. Av förslaget ska det framgå huvudragen av de delmoment som utbildningen ska innehålla, formerna i stort för utbildningen och vilken myndighet som ska ansvara för samordningen av utbildningen. Delegationen ska även lämna nödvändiga författningsförslag. Genom ett beslut om tilläggsdirektiv den 30 april 2020 förlängde regeringen utredningstiden till den 26 juni 2020 (dir. 2020:49).

Som ordförande för Tillitsdelegationen förordnades den 29 mars 2019 generaldirektören vid Centrala studiestödsnämnden (CSN) Christina Forsberg. Som ledamöter i delegationen förordnades den 4 september 2018 generaldirektören vid Konkurrensverket (KKV) Rikard Jermsten och den 29 mars 2019 docenten i statskunskap vid Uppsala universitet Shirin Ahlbäck Öberg.

Som expert förordnades den 20 december 2016 kanslirådet vid Utbildningsdepartementet Hampus Strömberg. Han entledigades den 9 oktober 2019. Som expert förordnades den 20 december 2016

kanslirådet vid Socialdepartementet Helena Cantú. Hon entledigades den 11 februari 2020. Som experter förordnades den 20 december 2016 projektledaren vid Sveriges Kommuner och Regioner Christine Feuk, utredaren vid Socialstyrelsen Erik Magnusson, chefsstrategen vid Inspektionen för vård och omsorg Thord Redman, organisationschefen vid Arbetsförmedlingen Thomas Ericson, ställföreträdande generaldirektören vid Arbetsmiljöverket Håkan Olsson, analytikern vid Migrationsverket Christina Eklöf och projektdirektören vid Myndigheten för vård- och omsorgsanalys Hanna Sjöberg. Hanna Sjöberg entledigades den 11 februari 2020.

Som expert förordnades den 10 september 2018 kanslirådet vid Finansdepartementet Karin Edin. Hon entledigades den 11 februari 2020. Som experter förordnades den 1 mars 2019 kanslirådet vid Finansdepartementet Emma Holstad, stabschefen vid Datainspektionen Karin Lönnheden, polismästaren vid Polismyndigheten Tomas Rosenberg och ämnesrådet vid Infrastrukturdepartementet Eva Svensson. Eva Svensson entledigades den 11 februari 2020. Den 9 maj 2019 förordnades som expert utvecklingsledaren vid Vinnova Jakob Hellman. Den 25 juni 2019 förordnades som expert enhetschefen vid Statskontoret Kristina Althoff. Den 9 oktober 2019 förordnades som expert kanslirådet vid Utbildningsdepartementet Karin Edholm. Till experter förordnades den 11 februari 2020 utredaren vid Myndigheten för vård- och omsorgsanalys Isabelle Carnlöf, departementssekreteraren vid Finansdepartementet Kasper Irgens, kanslirådet vid Finansdepartementet Lars Modig och chefsjuristen vid Riksdagsförvaltningen Lars Seger.

Som huvudsekreterare för Tillitsdelegationen anställdes Anna Pauloff den 23 april 2019. Som utredningssekreterare anställdes Mattias Fogelgren den 17 april 2017. Han entledigades den 29 april 2020. Som utredningssekreterare anlitas Emma Sterky den 15 mars 2018 genom avtal om stabsbiträde med Statskontoret. Hon anställdes som utredningssekreterare den 1 januari 2020 och entledigades den 3 april 2020. Som utredningssekreterare anställdes Karin Hååg den 3 april 2018. Hon entledigades den 1 juni 2020. Som utredningssekreterare anställdes Ola Norbäck den 30 september 2019. Som utredningssekreterare anställdes Karin Brandqvist Sundblad från och med den 11 april 2020. Hon entledigades den 5 juni 2020. Som administratör anställdes Pernilla Fexdal den 13 augusti 2018. Hon entledigades den 1 juni 2020.

Tillitsdelegationen överlämnar härmed betänkandet *En gemensam utbildning inom statsförvaltningen* (SOU 2020:40).

Stockholm den 26 juni 2020

Christina Forsberg

Shirin Ahlbäck Öberg
Rikard Jermsten

/Anna Pauloff
Emma Sterky
Karin Brandqvist Sundblad
Karin Hååg
Mattias Fogelgren
Ola Norbäck
Pernilla Fexdal

Innehåll

Sammanfattning	17
Summary	31
1 Författningsförslag.....	45
1.1 Förslag till lag (202X:000) om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen.....	45
1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	48
1.3 Förslag till förordning (2021:000) om införande av en grundutbildning inom statsförvaltningen	50
1.4 Förslag till förordning (202X:000) om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen	53
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret	55
2 Uppdraget	57
2.1 Tillitsdelegationens uppdrag	58
2.1.1 Regeringens syfte är att öka förtroendet för staten och dess anställda.....	59
2.1.2 Regeringens mål för statliga arbetsgivarfrågor	59
2.2 Vår tolkning av uppdraget.....	60
2.2.1 Så här har vi arbetat	60
2.2.2 Förväntade effekter på kort och på lång sikt	65
2.2.3 En verksamhetsanpassad och obligatorisk utbildning.....	67

2.2.4	Förslaget ska inrymma de huvudsakliga formerna och innehållet för utbildningen	67
2.2.5	Betänkandets disposition.....	68
3	Allmänna utgångspunkter	69
3.1	Sammanfattande slutsatser.....	69
3.2	Alla anställda i myndigheter under regeringen och riksdagen	70
3.2.1	Regeringsformen definierar vad som avses med statlig myndighet	70
3.2.2	Vilka personer ska omfattas av uppdraget?	70
3.3	Översikt över de statliga myndigheterna som omfattas av uppdraget.....	71
3.3.1	Myndigheter under riksdagen och regeringen omfattas av uppdraget.....	71
3.3.2	Statliga myndigheter enligt SCB	72
3.3.3	Statliga universitet och högskolor omfattas av uppdraget	72
3.3.4	Statliga bolag omfattas inte av uppdraget	73
3.3.5	Statliga affärsverk omfattas av uppdraget	74
3.3.6	AP-fonderna omfattas av uppdraget	74
3.3.7	Domstolarna och Domstolsverket omfattas av uppdraget	75
3.3.8	Utrikesrepresentationen omfattas av uppdraget	76
4	Tidigare och nuvarande utbildning för statsanställda	79
4.1	Sammanfattande slutsatser.....	79
4.2	Statsanställningens framväxt.....	80
4.2.1	Anställningstrygghet och meritokrati	80
4.2.2	Ändrade förutsättningar för statsanställda.....	82
4.2.3	Tjänstemannaansvaret i dag.....	87
4.3	Tidigare utbildningar av statsanställda	89
4.3.1	Starten på utbildningarna.....	90
4.3.2	Utvidgning följde efter det.....	90
4.3.3	Sammanslagning och utvidgning.....	92

4.3.4	Avveckling av utbildningen	95
4.3.5	Behovet av en utbildningsaktör återkommer.....	95
4.3.6	KKR, Verva och Krus.....	96
4.4	Jämförelse mellan de olika aktörerna.....	102
4.5	Nuvarande utbildningar för statsanställda	104
4.5.1	Flera myndigheter har i uppgift att tillhandahålla utbildningar för statsanställda	104
4.5.2	Statskontoret främjar och samordnar arbetet för en god förvaltningskultur.....	104
4.5.3	Uppsala universitet har uppdrag om mänskliga rättigheter.....	105
4.5.4	Sieps håller i EU-utbildning.....	106
4.5.5	ESV erbjuder ekonomirelaterade kurser	106
4.5.6	Arbetsgivarverket anordnar utbildningar för statliga arbetsgivare	107
4.5.7	Andra universitet och högskolor erbjuder uppdragsutbildningar	107
4.5.8	Domstolsakademin ansvarar för kompetensutveckling av domare	108
4.5.9	De stora förvaltningsmyndigheternas utbildningar.....	109
4.5.10	Utbildningsanordnare som inte är myndigheter.....	109
5	Kartläggning av myndigheternas introduktionsutbildningar	111
5.1	Sammanfattande slutsatser	111
5.2	Kartläggningens innehåll enligt direktiven.....	113
5.3	Introduktionsutbildningarnas innehåll.....	113
5.3.1	De flesta myndigheter har en utbildning	113
5.3.2	De flesta myndigheter tar upp rollen som statsanställd i utbildningen	115
5.3.3	Kunskap om statlig styrning, offentlig upphandling och EU förekommer inte lika ofta.....	118
5.3.4	Regeringens chefsutvecklingsprogram.....	122

5.4	Formerna för myndigheternas introduktionsutbildningar	123
5.4.1	Vanligt med obligatorisk utbildning för statsanställda.....	123
5.4.2	Introduktionsutbildning genomförs oftast i egen regi.....	126
5.4.3	Fysiska träffar är vanligast	129
5.4.4	Längden på utbildningarna varierar.....	130
5.4.5	Fortbildning om rollen som statsanställd är ovanligt	132
5.4.6	Introduktionsutbildningar vid myndigheter under riksdagen	133
5.4.7	Exempel på myndigheter som har omlokaliserat verksamhet	134
5.4.8	Det finns en tydlig efterfrågan på en gemensam introduktionsutbildning.....	134
6	Förutsättningar för en gemensam utbildning.....	137
6.1	Sammanfattande slutsatser	137
6.2	Förutsättningar för lärande.....	138
6.2.1	En utbildning behöver vara en del i ett större utvecklingsarbete.....	138
6.2.2	Praktiska erfarenheter och några exempel på olika pedagogiska angreppssätt	140
6.3	Tekniska förutsättningar och säkerhetsaspekter för e-utbildning.....	145
6.3.1	Exempel på utbildningsportaler	146
6.3.2	Tillgänglighet till utbildningen utifrån ett användarperspektiv.....	147
6.3.3	Kapacitet	148
6.3.4	Lagring och säkerhet.....	148
6.3.5	Olika tekniska lärsystem med olika funktioner ..	150
6.4	Finansiering och dagens kostnader	152
6.4.1	Få myndigheter kan redovisa kostnader för utbildningarna	152
6.4.2	Kostnader för utveckling och genomförande av olika utbildningar.....	153

6.4.3	Engagemang hos myndigheterna är viktigt.....	155
7	En gemensam utbildning inom statsförvaltningen	157
7.1	Situationen så som den ser ut i dag	157
7.1.1	Redan i dag är många utbildningar obligatoriska.....	157
7.1.2	Att inte delta i en obligatorisk utbildning kan bedömas som tjänsteförseelse.....	158
7.1.3	Två exempel på författningsreglerade utbildningar.....	159
7.2	Potentiella hinder mot en gemensam utbildning inom statsförvaltningen.....	160
7.2.1	Förvaltningsmyndigheternas fristående ställning	160
7.2.2	Den arbetsgivarpolitiska delegeringen	162
7.2.3	Verksamheten vid statliga universitet och högskolor	166
7.2.4	Kontrollmakten och rättsväsendet	168
7.3	En ny utbildning inom statsförvaltningen	169
7.3.1	Utbildningen ska vara gemensam för hela statsförvaltningen	169
7.3.2	Utbildningen ska vara obligatorisk	172
7.3.3	Alternativen till en utbildning som regleras genom en särskild författning.....	173
7.3.4	Förutsättningar som följer av regeringsformen...	175
7.4	Förslag till en ny lag och ett råd för utbildning inom statsförvaltningen.....	179
7.4.1	En lagreglerad utbildning som omfattar både riksdagens och regeringens myndigheter.....	179
7.4.2	Ett råd som beslutar om utbildningens innehåll.....	184
7.4.3	Rådets organisation	187
7.5	Personer som omfattas av lagen.....	191
7.5.1	Lagen ska gälla för anställda vid statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar.....	191
7.5.2	Lagen ska gälla för uppdragstagare.....	192

7.5.3	Lagen ska gälla för praktikanter	194
7.5.4	Lagen ska gälla för doktorander som inte är anställda	195
7.6	Undantag från lagens tillämpningsområde	197
7.6.1	Lagen ska inte gälla för statsråd	197
7.6.2	Lagen ska inte gälla för riksrevisorn, riksrevisionsdirektören eller tillförordnad riksrevisor	198
7.6.3	Lagen ska inte gälla för riksdagens ombudsmän	201
7.6.4	Lagen ska inte gälla för Justitiekanslern	204
7.6.5	Lagen ska inte gälla för ordinarie domare.....	206
7.6.6	Lagen bör inte gälla för lokalanställda utan svenskt medborgarskap.....	211
7.6.7	Lagen bör inte gälla konsulter	212
7.7	Skyldigheten att delta i utbildningen	214
7.7.1	Skyldigheten att delta ska omfatta grundutbildningen.....	214
7.7.2	Universitetet utfärdar kursbevis	217
7.7.3	Ett generellt undantag för arbete i ringa omfattning	219
7.7.4	Andra undantag från skyldigheten att delta	220
7.8	Hanteringen av uppgifter hos universitetet och behovet av en ny sekretessbestämmelse	222
8	Utbildningens syfte och innehåll.....	231
8.1	Att säkerställa ett högt förtroende för statsförvaltningen	231
8.1.1	Förslag om utbildningens syfte.....	233
8.1.2	Utbildningens mål.....	236
8.1.3	Myndigheterna har det främsta ansvaret och möjligheten att säkerställa resultat.....	238
8.1.4	Förslag om en grundutbildning och fortbildning	239
8.1.5	Grundutbildningens omfattning.....	241

8.2	Grundutbildningens innehåll	242
8.2.1	Innehåll som medarbetare och chefer efterfrågar.....	242
8.2.2	Övergripande om innehåll	250
8.2.3	Rekommendation om fyra delmoment	257
8.2.4	Myndigheternas introduktionsutbildningar behöver anpassas till grundutbildningen.....	265
8.3	Förslag om fortbildning	267
9	Grundutbildningens form	271
9.1	En utbildning som skapar en gemensam grund	271
9.2	En kombination av självstudier och fysiska träffar.....	272
9.2.1	Vad tycker de som arbetar i statsförvaltningen?	272
9.2.2	Tillitsdelegationens bedömningar	273
9.2.3	Förslag om en kombination av e-utbildning och fysiska möten.....	276
9.3	Gruppdiskussioner mellan personer som arbetar vid olika myndigheter	278
9.3.1	Vad tycker de som arbetar i statsförvaltningen?	278
9.3.2	Tillitsdelegationens bedömningar	284
9.3.3	Förslag om blandade grupper för möten över myndighetsgränserna	291
9.4	Handledare bör genomgå en utbildning innan de leder gruppdiskussioner.....	294
9.4.1	Vad tycker de som arbetar i statsförvaltningen?	294
9.4.2	Tillitsdelegationens bedömningar	295
9.4.3	Förslag om att handledare anordnar och leder mötena.....	296
9.5	En lärplattform för fler som kan byggas ut	300
9.5.1	Tillitsdelegationens bedömningar	300

10	Uppföljning av grundutbildningen.....	303
10.1	Uppföljning av utbildningen är viktig ur olika perspektiv	303
11	Organisering och ansvar för utbildningen	307
11.1	Förutsättningar för organiseringen och ansvaret för utbildningen.....	307
11.1.1	En statlig myndighet ska ansvara för utbildningen	307
11.1.2	Uppgifter som följer av ansvaret för utbildningen	309
11.1.3	Ansvaret för utbildningen kräver kapacitet, långsiktighet, legitimitet och pedagogisk kompetens	310
11.2	Förslag om organisering och ansvar för utbildningen	312
11.2.1	Det finns ingen självklar myndighet som uppfyller alla kriterier	312
11.2.2	Ett universitet ska tillhandahålla utbildningen....	319
11.2.3	Statskontoret ska vara värmyndighet för Rådet för utbildning inom statsförvaltningen.....	322
11.2.4	Ansvarsfördelningen mellan universitetet, Statskontoret och rådet	327
12	Utbildningens införande och finansiering.....	329
12.1	Grundutbildningen behöver införas stegvis	329
12.1.1	En höjd ambitionsnivå	329
12.1.2	Kostnaderna är svåra att bedöma och varierar stort.....	330
12.2	Ett stegvist införande	331
12.2.1	Tid för att pröva utformningen av grundutbildningen	332
12.2.2	Införandet av grundutbildningen bör ske successivt över flera år	333
12.2.3	Utbildningen ska införas genom en tidsbegränsad förordning.....	338

12.2.4	Grundutbildningen ska prövas genom en förstudie innan den genomförs i stor skala.....	340
12.2.5	Förstudiens genomförande	341
12.2.6	Statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen och domstolar ska genomföra grundutbildningen först	342
12.2.7	Grundutbildningens införande	344
12.2.8	Efter införandet träder den permanenta lagen och förordningen i kraft	346
12.3	Förslag om utbildningens finansiering	347
12.3.1	Utbildningen finansieras genom anslag och nedlagd arbetstid.....	347
13	Konsekvensanalys.....	351
13.1	Intressenter som berörs.....	351
13.2	Kostnader för myndigheterna och samhällsekonomiska konsekvenser	353
13.2.1	Något längre utbildning men samtidigt lägre direkta kostnader för den enskilda myndigheten	353
13.2.2	Nedlagd tid en del av lönekostnaden och att betrakta som en investering för ökad kvalitet	356
13.2.3	Kostnader för handledare.....	357
13.2.4	Kostnader för framtagandet av utbildningens innehåll samt förvaltning.....	360
13.2.5	Kostnader för Rådets, Statskontorets och universitetets administration	362
13.2.6	Sammanfattande bild över beräknade kostnader.....	364
13.3	Konsekvenser för individen.....	365
13.4	Konsekvenser för företag	366
13.5	Konsekvenser för myndigheter med utbildningsuppdrag	367
13.6	Konsekvenser för värmyndigheten Statskontoret	368
13.7	Konsekvenser för universitetet	369

13.8	Andra konsekvenser	370
13.8.1	Konsekvenser för kvinnor och män, flickor och pojkar	370
13.8.2	Konsekvenser för miljön	373
13.8.3	Övriga konsekvenser	373
13.9	Förslag till finansiering.....	373
14	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	377
14.1	Ikraftträdande	377
14.2	Övergångsbestämmelser	379
15	Författningskommentar	381
15.1	Förslaget till lag (202X:000) om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen	381
15.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	393
	Referenser	397
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:51	411
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2017:119	429
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2019:6	433
Bilaga 4	Kommittédirektiv 2020:49	441
Bilaga 5	Myndigheter i myndighetsnätverket	443

Sammanfattning

Tillitsdelegationen har haft i uppdrag av regeringen att kartlägga och analysera de introduktionsutbildningar som de statliga myndigheterna tillhandahåller sina anställda samt lämna förslag till hur och när en gemensam, obligatorisk introduktionsutbildning för statsanställda kan införas (dir. 2019:6 och dir. 2020:49). Bakgrunden till uppdraget är ett tillkännagivande från riksdagen. Uppdraget är således initierat och har sitt stöd av både riksdagen och regeringen.

Med hjälp av ett stort antal myndigheter har Tillitsdelegationen inhämtat kunskap om hur myndigheterna arbetar med sina introduktionsutbildningar i dag, vilka närmare behov de har av en gemensam utbildning och hur innehållet och formen bör se ut för att möta behoven.

Tillitsdelegationen anser att en gemensam utbildning bör ses som en viktig investering för alla som arbetar i statsförvaltningen. I enlighet med riksdagens och regeringens intentioner bör den bidra till att öka medborgarnas förtroende för statsförvaltningen och ytterst till förtroendet för demokratin.

Tillitsdelegationen föreslår att det ska införas en lag om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen som ska gälla statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar. Utbildningen föreslås även omfatta de myndigheter som lyder under riksdagen. Av konstitutionella skäl behöver därför utbildningen regleras i lag. Det finns också behov av en stabil och långsiktig lösning för en utbildning av detta slag, vilket en lag kan ge förutsättningar för.

Förslagen i betänkandet bygger på såväl obligatorium genom författningsreglering, som engagemang och frivillighet hos var och en av myndigheterna inom statsförvaltningen, inte minst när det gäller att genomföra utbildningen.

Utbildningen ska omfatta alla statsanställda

Av Tillitsdelegationens kommittédirektiv framgår att delegationen ska ta fram ett förslag till en gemensam, obligatorisk introduktionsutbildning för statsanställda. Direktiven anger inte uttryckligen om utbildningen ska vara en introduktionsutbildning enbart för nyanställda som inte tidigare har arbetat inom statsförvaltningen eller om alla statsanställda ska omfattas. Tillitsdelegationen har valt att inkludera alla statsanställda i förslaget till utbildningen, oavsett tidigare statlig erfarenhet, eftersom regeringens övergripande mål med att införa utbildningen är att öka förtroendet för staten som helhet och dess anställda. För att nå ett så långtgående mål bedömer Tillitsdelegationen att det inte räcker att utbilda enbart de som är helt nya i statsförvaltningen. Det finns heller inga belägg för att det enbart är nyanställda utan tidigare statlig erfarenhet som riskerar att göra felbedömningar i sin roll som statsanställd. Utifrån tidigare forskning om lärande vet vi också att en organisation behöver främja det kollegiala lärandet för att uppnå ökad kompetens och effekter av den typ av utbildning som det handlar om här. I ett sådant arbete behöver alla medarbetare involveras. Tillitsdelegationen föreslår därför att utbildningen ska vara obligatorisk och skyldigheten att genomföra den ska som utgångspunkt avse alla som arbetar vid de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna, inte endast nyanställda. Utbildningen omfattar såväl chefer som medarbetare.

En gemensam utbildning för ökad likvärdighet, kvalitet och förtroende inom statsförvaltningen

Tidigare utbildningsinitiativ för statsanställda har saknat en långsiktigt stabil struktur trots att det har funnits behov av en statlig utbildningsaktör. I dag finns det ingen myndighet som ensam ansvarar för att tillhandahålla utbildning i rollen som statsanställd. Däremot har vissa myndigheter i uppdrag att utbilda statsanställda inom specifika områden.

Likvärdigheten i dagens introduktionsutbildningar är låg

Tillitsdelegationen har med hjälp av Statskontoret genomfört en kartläggning som visar att likvärdigheten är låg i dagens introduktionsutbildningar för nyanställda. Det är stor skillnad på vilken utbildning du får beroende på vilken myndighet du arbetar i. Det finns en variation i innehåll, omfattning och i vilken mån utbildningen är obligatorisk.

De flesta av dagens introduktionsutbildningar har det övergripande syftet att ge de anställda en förståelse för myndighetens verksamhet och vägleda nyanställda för att de snabbt ska komma in i sitt arbete. Introduktionsutbildningarna har generellt inte syftet att beskriva myndighetens roll i en större kontext. Däremot uppger de flesta myndigheter att de på något sätt omfattar grundläggande rättsprinciper och rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen. De moment i introduktionsutbildningarna som rör rollen som statsanställd kan till exempel handla om den statliga värdegrunden, handlingars offentlighet och sekretess, kunskap om den offentliga förvaltningen och dess särprägel, grundläggande förvaltningsrätt eller information om hur staten styrs. Stora myndigheter, myndigheter med tillsynsuppgifter och myndigheter med omfattande medborgarnära service uppger i högre utsträckning än små myndigheter att utbildningen innehåller information om den statliga värdegrunden och om hur staten styrs.

Över 80 procent av myndigheterna som ingick i kartläggningen har en obligatorisk introduktionsutbildning för tillsvidareanställda, nyanställda medarbetare. Det finns dock skillnader mellan olika sektorer. Exempelvis förekommer obligatoriska introduktionsutbildningar sällan vid universitet och högskolor.

Omfattningen på utbildningen varierar också mellan myndigheterna. Ungefär 40 procent av myndigheterna uppger att utbildningen omfattar mellan 9 och 16 timmar. En grov uppskattning är att myndigheterna lägger cirka 4 av dessa timmar på utbildning som rör rollen som statsanställd.

Många myndigheter ser ett behov av en gemensam utbildning

Genom Tillitsdelegationens enkät och i andra kontakter har en majoritet av myndigheterna svarat att det finns ett behov av en gemensam introduktionsutbildning. Två skäl till detta återkommer. Ett skäl är att säkerställa att alla nyanställda i staten får samma grundläggande introduktion till rollen som statsanställd och att en gemensam utbildning skapar bättre förutsättningar för att kvalitetssäkra innehållet. Ett annat skäl är att det vore mer effektivt om staten samordnade utbildningen i stället för att som nu låta myndigheterna ta fram och tillhandahålla den på egen hand.

Förutsättningar för att lära och vikten av allas engagemang

För att en utbildning ska kunna leda till förändring av kunskaper och beteenden behöver formell utbildning kombineras med informellt och kontinuerligt lärande. Från forskning och tidigare erfarenheter vet vi att kunskap sprids och reproduceras genom rutiner och samarbete. Organisering och ledarskap är en förutsättning för kontinuerligt, kollektivt och kollegialt lärande. Det behövs också diskussion, erfarenhetsutbyte och kritisk reflektion för att främja lärandet, samtidigt som deltagarna i en utbildning med fördel kan genomföra självstudier före och efter gruppdiskussioner och föreläsningar.

Tillitsdelegationen bedömer att en e-utbildning bör vara en del av utbildningen. Erfarenheterna visar att det är viktigt att beakta såväl integritets- och säkerhetsaspekter som finansieringsmöjligheter när man tar fram en sådan utbildning. En viktig utgångspunkt, både i den tekniska utformningen av utbildningen och i dess genomförande är att sträva efter att utforma och genomföra utbildningen så enkelt som möjligt. Tillitsdelegationen anser att enkelheten behöver följas av en hög grad av gemensamt ansvar och engagemang, där myndigheterna tydligt bär det gemensamma och att man betraktar utbildningen som en god investering för verksamheten, för statsförvaltningen och för tilliten till densamma. Det gemensamma ansvaret kan också bidra till en god kostnadseffektivitet i genomförandet. Med enkelhet och myndigheternas engagemang som utgångspunkt föreslår Tillitsdelegationen samtidigt en författningsreglering.

Vi föreslår en lag för gemensam utbildning i statsförvaltningen som omfattar alla

Det ska införas en lag om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen som ska gälla statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar. Denna skyldighet omfattar därmed både chefer och medarbetare.

Lagen ska gälla för anställda, uppdragstagare och personer som fullgör praktik vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol. Med uppdragstagare avses den som har ett uppdrag som är reglerat i författning. Lagen ska även gälla för doktorander som har antagits till en utbildning på forskarnivå vid ett statligt universitet eller en statlig högskola utan att vara anställda vid universitetet eller högskolan.

Tillitsdelegationen föreslår att lagen inte ska gälla för statsråd, riksrevisorn, riksrevisionsdirektören eller tillförordnad riksrevisor, riksdagens ombudsmän, justitiekanslern eller ordinarie domare. Skälen till det är deras roll i det konstitutionella systemet och vikten av att värna oberoendet. Vi bedömer att lagen inte heller bör gälla för lokalanställda inom utrikesrepresentationen som inte har svenskt medborgarskap.

Den som omfattas av lagen är skyldig att delta i en grundutbildning inom statsförvaltningen. Skyldigheten gäller inte den som tidigare har deltagit i en sådan utbildning eller den som arbetar i ringa omfattning vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol. Myndigheterna ska se till att den som omfattas av skyldigheten att delta i grundutbildningen deltar så snart tillfälle ges. Grundutbildningen ska tillhandahållas minst två gånger per år. Den som har deltagit i grundutbildningen inom statsförvaltningen ska sedan ges fortbildning.

Ett råd för utbildning inom statsförvaltningen ska inrättas som ett särskilt beslutsorgan vid Statskontoret. Rådets uppgift ska vara att besluta om innehållet i den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen. Den övergripande regleringen av rådet ska ske genom lag. Rådet ska bestå av lika många ledamöter som väljs av riksdagen som ledamöter som utses av regeringen. Skälet till att reglera rådets arbete genom lag är att skapa en balans mellan riksdagen och regeringen och skapa så goda förutsättningar som möjligt för ett långsiktigt och uthålligt arbete med sådana värden som enligt bland

annat grundlagen ska gälla i hela statsförvaltningen. Det handlar om värden som har en bred politisk förankring och som står sig över tid.

Syftet är både ökad kunskap, förståelse och förmåga

Tillitsdelegationen anser att förväntningarna på utbildningens resultat måste vara rimliga utifrån utbildningens omfattning. Samtidigt är det viktigt att utbildningen gör skillnad. Enligt Tillitsdelegationen bör utbildningen kunna bidra till ökad kunskap och förståelse inom vissa områden som är centrala för rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen.

Den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen syftar till att stärka förmågan att hantera den särskilda roll som den som arbetar vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol har och öka kunskapen om grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller inom statsförvaltningen.

Enligt Tillitsdelegationens rekommendation bör målet med utbildningen vara att deltagarna får sådana kunskaper att de stärker sin kunskap om och förståelse för

- de grundläggande normer, rättsprinciper och regelverk som gäller för statsförvaltningen, och
- sin förmåga att hantera den särskilda roll som följer av att arbeta i den statliga förvaltningen.

Utbildningen bör inte bara vara kunskapshöjande, utan även identitetsskapande. Den gemensamma identiteten är en central del i rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen. Den ingår som en del i att förstå den kontext man befinner sig i, liksom hur rollen skiljer sig från att exempelvis vara anställd i privat sektor. Utbildningen bör således utgå ifrån den enskilde individen och dennes roll i statsförvaltningen.

En utbildning med fyra delmoment

Tillitsdelegationen rekommenderar att utbildningen omfattar följande fyra delmoment:

- Rollen som följer av att arbeta i den statliga förvaltningen i en demokrati och en rättsstat.
- Rollen som följer av att arbeta i den statliga förvaltningen och myndigheternas roll och uppdrag.
- Förutsättningar, möjligheter, förhållningsätt och risker i rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen.
- Olika uppdrag, situationer och krav som den som arbetar i statsförvaltningen möter i vardagen.

Inom ramen för dessa delmoment bedömer Tillitsdelegationen att ett antal områden är relevanta att ha med. Dessa är den statliga värdegrunden, grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen, statsförvaltningens konstitutionella grund, de mänskliga rättigheterna, de förvaltningspolitiska målen, rollen som statstjänsteman, en god förvaltningskultur och bemötande av allmänheten.

Vidare bör kunskaper om vad som genererar förtroende för förvaltningen beaktas för att säkerställa att grundutbildningen bidrar till måluppfyllelse och för att nå syftet med utbildningen. Här är de åtta vägledande principerna för förhållningssättet för tillitsbaserad styrning och ledning också centrala.

Självstudier ska kombineras med fysiska träffar för diskussioner och reflektion

Tillitsdelegationen bedömer att grundutbildningen bör omfatta tio timmar. Det ger förutsättningar för att utbildningen ska ge resultat samtidigt som vi bedömer att den är realistisk att genomföra.

Utbildningen ska bestå av en grundutbildning och fortbildning. Grundutbildningen ska genomföras både på elektronisk väg och genom fysiska möten. Enligt vårt förslag ska deltagare från olika myndigheter på regional nivå genomföra gruppdiskussioner i fysiska

möten. Platser för mötena ska väljas med hänsyn till myndigheternas arbetsställen.

Tillitsdelegationen föreslår att gruppdiskussionerna ska ledas av handledare som utses efter förslag från myndigheterna. Det ska vara personer som är anställda eller uppdragstagare vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol och som ingår i det geografiska område där möten ska anordnas. De som handleder gruppdiskussionerna ska ha genomgått en handledarutbildning.

Efter grundutbildning följer fortbildning

Tillitsdelegationen anser att det är nödvändigt att säkerställa att utbildning i rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen genomförs kontinuerligt. En kortare grundutbildning räcker inte för att utveckla och stärka rollen. Genom fortbildning kan den kunskap och förståelse som grundutbildningen har gett förstärkas och utbildningens långsiktiga effekter förbättras. Kontinuerlig fortbildning bidrar till att de anställda återkommande får diskutera rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen. De kan därigenom få möjlighet att stärka sina färdigheter och sin värderingsförmåga för att kunna agera på ett professionellt och etiskt ansvarsfullt sätt i sin roll, vilket i sin tur kan bidra till ökat förtroende för statsförvaltningen.

Tillitsdelegationen föreslår därför att den som har deltagit i grundutbildningen inom statsförvaltningen ska få fortbildning. Fortbildningen syftar till att upprätthålla och utveckla de kunskaper och erfarenheter som deltagaren har fått genom grundutbildningen.

De statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna ska tillhandahålla fortbildningen och får därmed möjlighet att själva anpassa fortbildningen till den egna myndighetens behov. Myndigheterna bör samtidigt få ett likvärdigt stöd för fortbildningen. Det skulle därför kunna ligga på den myndighet som ansvarar för att ta fram utbildningsmaterial för fortbildningen att årligen ta fram ett tema med instuderingsmaterial och diskussionsfrågor som kan bidra till att stärka och utveckla anställda i rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen.

Två myndigheter ska ansvara för utbildningen

Tillitsdelegationen bedömer att den gemensamma utbildningen kräver kapacitet, långsiktighet, legitimitet och pedagogisk kompetens hos den myndighet som ska ansvara för utbildningen. Det finns i dag ingen självklar myndighet som uppfyller alla dessa kriterier. Därför bedömer vi att de uppgifter som följer av att samordna utbildningen bör delas upp på två myndigheter.

Tillitsdelegationen föreslår att ett stort universitet ska tillhandahålla grundutbildningen i den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen. Universitetet ska genomföra utbildningen och i huvudsak ha till uppgift att:

- ansvara för de tekniska lösningar som behövs för den del av utbildningen som ska genomföras på elektronisk väg,
- utse och utbilda handledare som ska anordna och leda de fysiska mötena som ingår i grundutbildningen,
- besluta om undantag från skyldigheten att delta i grundutbildningen om det är motiverat med hänsyn till den enskildes arbetsuppgifter eller personliga förhållande, och
- utfärda kursbevis.

Rådet för utbildning inom statsförvaltningen ska inrättas som ett särskilt beslutsorgan vid Statskontoret. Rådet ska besluta om innehållet i utbildningen och besluta om den geografiska indelningen för de fysiska mötena.

Statskontoret ska vara värdmyndighet för Rådet för utbildning inom statsförvaltningen. De uppgifter som ingår är att sköta administrativa uppgifter åt rådet och meddela föreskrifter om utbildningens innehåll i enlighet med de beslut som rådet fattar. Det gäller både grundutbildningen och fortbildningen. Som värdmyndighet behöver Statskontoret även bidra med underlag inför rådets beslut om till exempel utbildningens innehåll och geografiska områden för fysiska möten.

Universitetet och rådet ansvarar för utbildningens genomförande respektive förutsättningar. Alla statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar är dock de enskilt viktigaste aktörerna för att målet med utbildningen ska uppnås och resultaten bli hållbara över tid.

Successivt genomförande för att säkerställa kapacitet och kvalitet i utbildningen

Utifrån det stora antalet personer som ska genomgå utbildningen är det nödvändigt med ett ordnat införande. Det bör finnas tid för att testa utbildningens innehåll och form. För att kunna garantera tillgången till utbildning och handledare behöver utbildningen genomföras stegvis i statsförvaltningen.

Tillitsdelegationen föreslår att grundutbildningen prövas genom en förstudie innan den införs i full skala. Förstudien ska omfatta anställda och uppdragstagare vid vissa statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen och domstolar. Det universitet som regeringen bestämmer ska ansvara för förstudiens genomförande och bestämma vilka myndigheter som ska delta. De myndigheter som deltar i förstudien ska se till att deras anställda och uppdragstagare går grundutbildningen. Förstudien ska regleras genom en tillfällig förordning.

Anställda och uppdragstagare vid statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen och domstolar som inte deltagit i förstudien ska sedan delta i en grundutbildning under en period på fyra år. Även i detta skede ansvarar de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna för att deras anställda och uppdragstagare deltar i utbildningen. Det regleras också i den tillfälliga förordningen.

Efter att grundutbildningen har införts för anställda och uppdragstagare vid de statliga förvaltningsmyndigheterna under regeringen och domstolarna ska den permanenta lagen och den kompletterande förordningen träda i kraft. Den tillfälliga förordningen ska då upphöra att gälla. I och med detta ska skyldigheten att delta i utbildningen övergå till den enskilde som omfattas av lagen.

När den permanenta lagen träder i kraft ska utbildningen genomföras för myndigheterna under riksdagen samt övriga som omfattas av den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen. Då börjar också reglerna om fortbildning att gälla.

Uppföljning av utbildningen är viktig ur olika perspektiv

Uppföljning behövs för den enskilda individen som omfattas av lagen, då denne är skyldig att genomföra grundutbildningen. Uppföljning är också viktig för de statliga förvaltningsmyndigheterna

och domstolarna som ska se till att dess personal genomför grundutbildningen. Tillitsdelegationen bedömer samtidigt att uppföljningen bör genomföras på ett sätt som inte blir en ytterligare administrativ pålaga för myndigheterna.

För myndigheternas del föreslår Tillitsdelegationen att kontrollen av deltagandet i grundutbildningen knyts till de fysiska mötena. Kontrollen kan göras på ett förhållandevis enkelt sätt genom att den handledare som håller i utbildningstillfället antecknar vilka som närvarar. För den enskilda individen föreslås även att denne, efter deltagande i grundutbildningen, på begäran har möjlighet att få ut ett kursbevis av det universitet som har haft ansvar för att tillhandahålla grundutbildningen.

Tillitsdelegationen bedömer också att det behövs uppföljning på aggregerad nivå av hur många som genomför utbildningen för olika myndigheter och geografiska områden. Det är för att säkerställa att planeringen av utbildningens genomförande ska vara korrekt dimensionerad.

På ett par års sikt bedömer Tillitsdelegationen att det vore av värde att utvärdera utbildningen och dess effekter.

Myndigheterna behöver anpassa sina introduktionsutbildningar

Myndigheterna behöver anpassa sina introduktionsutbildningar till grundutbildningen. Detta bör respektive myndighet göra så att utbildningsbehovet kan tillgodoses, både när det gäller det myndighetsspecifika innehållet och det som är gemensamt för statsförvaltningen.

Alla myndigheter har ett viktigt ansvar för att introducera sina nyanställda till den egna myndigheten och att ge dem relevant utbildning. Myndigheterna har olika uppdrag och kompetenser och god kännedom om den kunskap som verksamheten kräver för att de nyanställda ska kunna känna sig trygga med sina arbetsuppgifter och sitt uppdrag. Introduktionsutbildningarna har således det övergripande syftet att ge de anställda en förståelse för myndighetens verksamhet och vägleda nyanställda för att de snabbt ska komma in i sitt arbete. Den gemensamma grundutbildningen har ett delvis annat syfte än de introduktionsutbildningar som finns hos de statliga myndigheterna i dag. Det övergripande syftet är att förstärka rollen

som följer av att arbeta i statsförvaltningen och att ge kunskap om gemensamma spelregler. Den grundutbildning som Tillitsdelegationen föreslår kommer därför i huvudsak att komplettera myndigheternas introduktionsutbildningar. Det finns emellertid vissa moment i flera av myndigheternas nuvarande introduktionsutbildningar som kommer att behöva anpassas när grundutbildningen införs. Hur och när denna anpassning ska göras ansvarar myndigheterna själva för.

När det gäller fortbildningen är utgångspunkten att alla myndigheter bör få ett likvärdigt stöd för denna. Stödet bör vara utformat så att myndigheterna kan anpassa det till sina egna verksamheters förutsättningar och behov. Det finns myndigheter som redan i dag genomför fortbildningsinsatser i form av dilemmaövningar och liknande. Tillitsdelegationen menar att den här föreslagna fortbildningen ska ses som ett komplement, eftersom den är likvärdig för alla myndigheter. Myndigheterna ska också själva besluta om hur fortbildningen ska genomföras.

Obligatorium och samtidigt engagemang och frivillighet

Tillitsdelegationen menar att bestående effekter av lärande kräver myndigheternas långsiktiga engagemang i fråga om den gemensamma utbildningen. För att myndigheterna ska kunna bära detta ansvar behöver utbildningen vara så enkel, tillgänglig och så kostnadseffektiv som möjligt. Utbildningen bör betraktas som en viktig investering för myndigheterna och för statsförvaltningen som helhet. Betydelsen av utbildningen och syftet med att gå den behöver bäras av alla, inte minst av cheferna och myndighetsledningarna. Det behöver vara tydligt att resurser i form av tid kan prioriteras till utbildningen och att alla kan bidra på olika sätt. Det ska vara enkelt att avsätta den tid som behövs och det ska vara enkelt att delta i utbildningen, samtidigt som värdet av densamma bör upplevas som relevant och kunskapshöjande.

Ett tydligt engagemang från myndigheterna behövs exempelvis i fråga om tillgången till handledare. De ska utses efter förslag från myndigheterna och få tid och utbildning för att hantera uppdraget. Systemet med handledare bygger i grunden på att myndigheterna bidrar med resurser på frivillig väg.

En grundutbildning kan vara ett första steg till en gemensam lärplattform för staten

Tillitsdelegationens samlade bedömning är att grundutbildningens självstudier bör finnas på en teknisk plattform som är öppen så att så många som möjligt kan ta del av den. Det är en styrka utifrån medborgarnas möjligheter till inblick i rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen om utbildningen är transparent och öppen. Det kan vara den enskilde medborgaren, skolorna eller kommuner och regioner som kan vilja ta del av utbildningen.

I en förlängning kan lärplattformen också utformas så att det går att bygga ut den med olika moduler, men också koppla på befintliga utbildningar som andra myndigheter tillhandahåller. Det är viktigt att sådana utbildningar kan samlas på ett och samma ställe. Detta ökar kostnadseffektiviteten och tillgängligheten, och ökar även möjligheterna för kompetensutvecklingen av de som arbetar i statsförvaltningen. I förlängningen stärker detta förtroendet för staten och ytterst den demokratiska rättsordningen.

Summary

The Delegation for Trust-Based Governance has had the remit from the Government of mapping and analysing the introductory courses that government authorities (i.e. government agencies and the courts) provide for their employees and presenting proposals for how and when a common, compulsory introductory training for government employees can be introduced (terms of reference 2019:6 and terms of reference 2020:49). The background to this remit is an announcement by the Riksdag (Swedish Parliament). So this remit has been initiated by and has the support of both the Riksdag and the Government.

With the assistance of a large number of authorities the Delegation has obtained knowledge about how the authorities currently work on their introductory courses, what specific needs they have of a common training and what the content and form of such a training should be like to meet their needs. The Delegation for Trust-Based Governance considers that a common training should be seen as an important investment for all government employees and should, in line with the Government's intentions, contribute to greater public confidence in central government administration and ultimately to greater confidence in democracy.

The Delegation proposes introducing an act on a common training in central government administration to apply to government agencies and to courts. The Delegation proposes that the training should also cover authorities under the Riksdag. This means that, for constitutional reasons, the training needs to be regulated in an act of law. There is also a need for a stable and long-term solution for a training of this kind, and an act can make this possible.

The proposals in this report are based both on an obligation regulated by statute and on commitment and voluntary participation on the part of every authority, especially regarding the delivery of the training.

Training to cover all government employees

The Delegation's terms of reference state that the Delegation is to produce a proposal for a common compulsory introductory training for government employees. Our terms of reference do not state explicitly that the training has to be an introductory training solely for new employees who have not previously worked in the central government administration or whether all government employees should be covered. The Delegation has chosen to include all government employees in its proposed training, irrespective of previous central government experience, since the overall objective of the Government in introducing the training is to increase confidence in central government as a whole and in its employees. The Delegation's assessment is that only training employees who are completely new to central government administration is not sufficient to attain such a far-reaching objective. Nor is there any evidence that it is only new employees without previous central government experience who risk making errors of judgment in their role as government employees. We also know, on the basis of previous research on learning, that an organisation needs to foster collegial learning to increase skills and achieve effects of the type of training involved here. All personnel need to be involved in work of this kind. The Delegation therefore proposes that the training should be compulsory and that the principle should be that the obligation to complete the training should cover everyone working in government agencies, authorities under the Riksdag and the courts, and not just new employees. The training covers both managers and other staff members.

A common training is important for greater equivalence, quality and confidence in central government administration

Previous training initiatives for government employees have lacked a long-term stable structure, even though a training actor in central government has been needed. At present there is no authority that has sole responsibility for providing training about the role of government employees. However, certain authorities are tasked with training government employees in specific areas.

Equivalence of current introductory courses low

With the assistance of the Swedish Agency for Public Management, the Delegation for Trust-Based Governance has conducted a survey that shows low equivalence among current introductory courses for new employees. There is a great difference in what training they get, depending on what authority they work for. There is variation in content, scale and the extent to which the training is compulsory.

Currently most introductory courses have the overall purpose of giving employees an understanding of the activities of their authority and guiding new employees to enable them to settle into their work quickly. In general, the introductory courses have not had the purpose of describing the role of the authority in a broader context. However, most agencies say that they cover basic legal principles and the role of government employees in some way. The components of introductory courses that concern the role of government employees can, for example, deal with basic values of central government, public access to official documents and secrecy, knowledge about public administration and its distinctive character, basic administrative law or information about the governance of central government. Large authorities, authorities with supervisory tasks and authorities with extensive citizen-centred service provision state more often than small authorities that their courses include information about the basic values and governance of central government.

Over 80% of the authorities included in the survey have a compulsory introductory course for new employees on open-ended contracts. There are, however, differences between sectors. For instance, compulsory introductory courses are seldom found at higher education institutions.

The scale of the training also varies between authorities. Around 40% of the authorities state that their training is between 9 and 16 hours long. As a rough assessment, authorities devote about 4 of these hours to training concerning the role of government employees.

Many authorities see a need for a common training

A majority of authorities have replied through the Delegation's questionnaire or in other contacts that there is a need for a common introductory training. Two reasons are given repeatedly. One is to ensure that all new employees in central government are given the same basic introduction to their role as government employees and that a common training creates better conditions for quality assurance of the content of the training. A second reason is that it would be more efficient if central government coordinated the training instead of as, at present, having each authority produce and provide training on their own.

Conditions for learning and importance of the commitment of all concerned

If a training is to be able to achieve a change in the knowledge and behaviour of government employees, formal training needs to be combined with informal and continuous learning. We know from research and previous experience that knowledge is spread and reproduced through procedures and cooperation. Organisation and leadership are essential for continuous collective and collegial learning. Discussion, exchanges of experience and critical reflection are also needed to foster learning, at the same time as participants in a training can benefit from engaging in self-study before and after group discussions and lectures.

In its work, the Delegation made the assessment that an e-training course should be an important part of the training. Experience shows that it is important to take account both of integrity and security aspects and of potential financing when producing such a training course. One important principle, both for the technical design of the training course and for its delivery is to seek to design and deliver the training course in the simplest possible way. The Dele-

gation considers that simplicity needs to be accompanied by a high degree of shared responsibility and commitment, in which authorities clearly bear the common commitment and view the training as a good investment for their activities and for central government administration and trust in it. This shared responsibility can also contribute to good cost-effectiveness in delivery. While simplicity and commitment by the authorities are its starting point, the Delegation also proposes statutory regulation.

We propose an act for common training covering everyone working in central government administration

An act on a common training in central government administration that applies to government agencies, authorities under the Riksdag and the courts should be introduced. This obligation will therefore cover both managers and other staff members.

The act should apply to employees, contractors and people doing a work placement in a government agency or at a court. Here a contractor refers to a person who has an assignment regulated by statute. It should also apply to doctoral students who have been admitted to a third-cycle course or programme at a state higher education institution without being employed by the institution.

The Delegation proposes that the act should not apply to government ministers, the Auditor-General, the Deputy Auditor-General, an acting Auditor-General, the Parliamentary Ombudsmen, the Chancellor of Justice or permanent judges. This is because of their role in the constitutional system and the importance of safeguarding their independence. In our assessment, the law should not apply to locally engaged employees in Sweden's foreign representation who do not have Swedish citizenship, either.

Those who are covered by the law have the obligation to participate in basic training in central government administration. This obligation does not apply to those who have previously participated in such training or who are working to a minor extent in a government agency or at a court. The authorities shall ensure that a person who is covered by the obligation to participate in basic training does so as soon as an opportunity is given. The basic training should be provided at least twice a year. A person who has participated in basic

training in central government administration should then be given further training.

A council for training in central government administration should be established as a separate decision-making body at the Swedish Agency for Public Management. The task of the council should be to decide on the content of the common training in central government administration. The overall regulation of the council should take place by law. The council should consist of equal numbers of members elected by the Riksdag and appointed by the Government. The reason for regulating the work of the council by law is to create a balance between the Riksdag and the Government and to create the best possible conditions for long-term and sustainable work on values that apply under the Constitution, for instance, to the whole of central government administration. These are values that enjoy broad political support and that stand the test of time.

The aim is greater knowledge, understanding and ability

The Delegation considers that the expectations of the results of the training must be reasonable in the light of its scale. At the same time, it is important that the training makes a difference.

The common training in central government administration is intended to strengthen the ability to handle the special role held by a person working in a government agency or at a court and to increase knowledge about basic legal principles and sets of regulations that apply in central government administration.

The recommendation of the Delegation is that the objective of the training should be to give participants knowledge that enhances their knowledge and understanding of:

- the basic standards, legal principles and sets of regulations that apply to central government administration; and
- their ability to handle the special role that follows from working in central government administration.

The training should not only enhance knowledge but also establish identity. This common identity is a central part of the role of government employees. It is part of understanding the context in which they operate, as well as how this role differs from, for instance, being

employed in the private sector. The training should therefore start from the individual and their role as a government employee.

Training with four components

The Delegation recommends that the training should consist of the following four components:

1. The role of government employees in a democracy under the rule of law.
2. The role of government employees in central government administration and the role and mission of authorities.
3. The conditions, possibilities, approaches and risks in the day-to-day role as government employees.
4. Different tasks, situations and demands that government employees face on a day-to-day basis.

The Delegation's assessment is that there are number of areas that it is relevant to include within the framework of these components. They are the basic values of central government, basic legal principles and sets of regulations that apply in central government administration, the constitutional foundation of central government, human rights, the objectives of administrative policy, the role of a government employee, a good administrative culture and conduct in contacts with the public.

Moreover, knowledge about what generates confidence in central government administration should be taken into account so as to ensure that the basic training contributes to the achievement of objectives and so as to achieve the aim of the training. Here the eight guiding principles for the approach for trust-based governance and management are also of central importance.

Self-study should be combined with physical meetings for discussions and reflection

The Delegation makes the assessment that the basic training should be 10 hours long. This enables the training to produce results at the same time we assess its delivery as realistic.

The training should consist of basic training and further training. The basic training should be delivered both electronically and through physical meetings. Our proposal is that the participants from different authorities at regional level should hold group discussions at physical meetings. The sites of the meetings should be chosen in the light of the authorities' workplaces.

The Delegation proposes that the group discussions should be led by supervisors appointed on the basis of proposals by the authorities. They should be individuals who are employees or contractors either in a government agency or at a court included in the geographical area where meetings are to be held. The individuals leading group discussions should have completed a supervisor training.

Basic training followed by further training

The Delegation considers it necessary to ensure that training in the role of a government employee is held continuously. A short basic training is not sufficient to develop and strengthen that role. By providing further training, the knowledge and understanding given by the basic training can be enhanced and the long-term effects of the training improved. Continuous further training contributes to employees being able to have recurring discussions about the role of government employees. This will give them the opportunity to strengthen their skills and their assessment ability so as to be able to act in a professional and ethically responsible way in their role as government employees; this can, in turn, contribute to greater confidence in central government administration.

The Delegation therefore proposes that a person who has participated in basic training in central government administration should be given further training. The purpose of the further training is to maintain and develop the knowledge and experience the participant received through the basic training.

Government agencies and the courts should provide the further training; this will give each authority the opportunity to adapt the further training to their own needs. The authorities should, at the same time, be given equivalent support for their further training. The agency responsible for producing training material for the further training could therefore have the task of identifying a theme each year and developing study material and discussion questions that can contribute to strengthening and developing employees in their role as government employees.

Two agencies should be responsible for the training

The Delegation's assessment is that common training requires capacity, a long-term perspective, legitimacy and educational competence in the agency responsible for the training. At present, no agency evidently meets all the criteria identified by the Delegation. Our assessment is therefore that the tasks that follow from coordinating the training should be split between two agencies.

The Delegation proposes that a large university should provide the basic training in the common training in central government administration. The university should deliver the training and its main tasks should be to:

- be responsible for the technical solutions needed to deliver the training electronically;
- designate and train supervisors to arrange and lead the physical meetings included in the basic training;
- decide on exemptions from the obligation to participate in the basic training when justified in view of the individual's tasks or personal circumstances; and
- issue course certificates.

The Council for Training in Central Government Administration should be established as a separate decision-making body at the Swedish Agency for Public Management. The Council should decide on the content of the training and decide on the geographical division for the physical meetings.

The Swedish Agency for Public Management should be the host agency for the Council for Training in Central Government Administration. The tasks this involves are to handle administrative tasks for the Council and to issue regulations about the content of the training in accordance with the decisions taken by the Council. This applies to both the basic training and the further training. As the host agency, the Swedish Agency for Public Management also needs to contribute supporting information for council decisions on, for instance, the content of the training and geographical areas for physical meetings.

The university and the Council will be responsible for the delivery of and conditions for the training. However, the single most important actors for the achievement of the objective of the training and the sustainability of its results over time will be all the government agencies and courts.

Gradual implementation to ensure training capacity and quality

In view of the large number of people who will be taking the training, a well-arranged introduction is essential. There should be time to test the content and form of the training. So as to be able to guarantee access to training and supervisors, the training needs to be implemented in stages in central government administration.

The Delegation proposes testing the basic training in a pilot study before its implementation at full scale. The pilot study should cover employees and contractors at certain agencies under the Government and certain courts. The university designated by the Government should be responsible for the implementation of the pilot study and decide which authorities should take part. The authorities that take part in the pilot study should ensure that their employees and contractors take the basic training. The pilot study should be regulated in a temporary government ordinance.

Employees and contractors in agencies under the Government and at courts that did not take part in the pilot study should then take part in a basic training over a period of four years. The government agencies and courts should also be responsible, in this stage, for their employees and contractors participating the basic training. This should also be regulated in the temporary government ordinance.

The permanent act and the supplementary government ordinance should enter into force once the basic training has been introduced for employees and contractors in agencies under the Government and at the courts. The temporary government ordinance should then cease to apply. This will transfer the obligation to participate in the training to the individuals covered by the act.

When the permanent act has entered into force, the training will have to be delivered for authorities under the Riksdag and for others covered by the common training in central government administration. Then the rules on further training also start to apply.

Following up the training is important from various perspectives

A follow-up is needed for individuals who are covered by the law as they are obliged to complete the basic training. A follow-up is also important for the government agencies and the courts, who have to make sure that their staff complete the basic training. At the same time, the Delegation makes the assessment that the follow-up should be carried out in a way that does not become an additional administrative burden for the authorities.

In the case of the authorities, the Delegation proposes linking the check of participation in the basic training to the physical meetings. This check can be made in a relatively simple way by the supervisor in charge of the training session noting which individuals are present. In the case of individuals, we propose that, following participation in basic training, they should be able, on request, to receive a course certificate from the university that was responsible for providing the basic training.

In the assessment of the Delegation a follow-up is also needed at aggregate level of how many complete the training from various authorities and regional areas. This is to ensure that the planning of the delivery of the training will be correctly dimensioned. After a couple of years, it would, in the assessment of the Delegation be valuable to evaluate the training and its effects.

Authorities need to adapt their introductory courses

Authorities need to adapt their introductory courses to the basic training. This should be done by each authority so that its need for training can be met regarding both authority-specific content and what is common to central government administration.

All authorities have an important responsibility for introducing their new employees to their authority and giving them relevant training. Authorities have different tasks and competencies and have good awareness of what knowledge their activities require new employees to have to enable them to feel secure with their work duties and tasks. Introductory courses thus have the overall purpose of giving employees an understanding of the activities of their authority and of guiding new employees to enable them to settle into their work quickly. The common basic training has a partly different purpose from the introductory courses currently provided by central government authorities. Its overall purpose is to strengthen employees' role as government employees and provide knowledge of common rules. So the basic training proposed by the Delegation will mainly complement the authorities' introductory courses. However, some components of several authorities' introductory courses will need to be adapted when the basic training is introduced. The authorities will themselves be responsible for how and when to make this adaptation.

When it comes to further training, the principle is that all authorities should receive an equivalent level of support for this. The support should be designed to enable authorities to adapt it to the circumstances and needs of their own activities. There are authorities that already carry out further training in the form of dilemma exercises and the like. The Delegation's view is that the further training proposed here should be seen as a complement since it is at an equivalent level for all authorities. Authorities are also able to make their own decisions on how to deliver the further training.

Obligation alongside commitment and voluntary resourcing

In the view of the Delegation, lasting effects of learning require long-term commitment by the authorities concerning the common training. For authorities to be able to bear this responsibility, the training needs to be as simple, accessible and cost-efficient as pos-

sible. The training should be regarded as an important investment for authorities and for central government administration as a whole. The importance of the training and the purpose of taking the training needs to be backed by all concerned, especially managers and senior authority management. There needs to be clarity that resources in the form of time can be prioritised for the training and that all parties can contribute in various ways. It will have to be simple to allocate the time needed, and delivering the training will have to be simple, at the same time as its value should be seen as relevant and knowledge-enhancing.

A clear commitment on the part of authorities is needed regarding access to supervisors, for instance. They will be appointed on the basis of proposals from authorities themselves and be given time and training to handle their assignment. The system of supervisors is essentially based on the authorities contributing resources on a voluntary basis.

A basic training can be a first step towards a common virtual learning environment for central government

The Delegation's overall assessment is that self-study in the basic training should be available on a technical platform that is open so that as many as possible can access it. Making training transparent and open is a strength in terms of citizens' possibilities of getting an insight into the role of government employees. It may be individual citizens, schools or municipalities and regions that choose to access the training.

In the longer term, the virtual learning environment can also be designed so that it can be expanded by adding different modules, and also linked up with existing training provided by other authorities. It is important to bring such training courses together at one and the same place. This increases cost-efficiency and accessibility, and also increases the opportunities for developing the skills of government employees. In the longer term this strengthens confidence in central government and ultimately the democratic legal order.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (202X:000) om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Utbildningen består av en grundutbildning och fortbildning.

Lagen innehåller även bestämmelser om ett råd för utbildning inom statsförvaltningen.

Lagens tillämpningsområde

2 § Lagen gäller för anställda, uppdragstagare och personer som fullgör praktik vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol. Med uppdragstagare avses den som har ett uppdrag som är reglerat i författning.

Lagen gäller även för doktorander som har antagits till en utbildning på forskarnivå vid ett statligt universitet eller en statlig högskola utan att vara anställda.

3 § Lagen gäller inte för statsråd, riksdagens ombudsmän, riksrevisorn, riksrevisionsdirektören, tillförordnad riksrevisor, justiekanslern eller ordinarie domare.

Utbildningens syfte

4 § Den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen syftar till att stärka förmågan att hantera den särskilda roll som den som arbetar vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol har och öka kunskapen om grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen.

Grundutbildning

5 § Den som avses i 2 § ska delta i en grundutbildning inom statsförvaltningen. Skyldigheten gäller inte den som tidigare har deltagit i en sådan utbildning.

De statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna ska se till att den som omfattas av skyldigheten i första stycket deltar i grundutbildningen så snart tillfälle ges. Grundutbildningen ska tillhandahållas minst två gånger per år.

Om det finns särskilda skäl får den som omfattas av skyldigheten i första stycket delta i utbildningen vid ett senare tillfälle.

6 § Skyldigheten att delta i grundutbildningen gäller inte den som arbetar i ringa omfattning vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag för arbete i ringa omfattning.

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från skyldigheten att delta i grundutbildningen om det är motiverat med hänsyn till den enskildes arbetsuppgifter eller personliga förhållanden.

Regeringen får medge undantag från skyldigheten att delta i grundutbildningen även i andra fall än de som avses i första stycket.

Fortbildning

8 § Den som har deltagit i grundutbildningen inom statsförvaltningen ska ges fortbildning.

Fortbildningen syftar till att upprätthålla och utveckla de kunskaper och erfarenheter som deltagaren har fått genom grundutbildningen.

Utbildningens innehåll och form

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utbildningens innehåll och formerna för utbildningen.

10 § Den eller de myndigheter som regeringen bestämmer ska tillhandahålla utbildningen.

Ett råd för utbildning inom statsförvaltningen

11 § Det ska finnas ett råd för utbildning inom statsförvaltningen som har till uppgift att besluta om innehållet i den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen.

12 § Rådet ska bestå av lika många ledamöter som väljs av riksdagen som ledamöter som utses av regeringen.

Rådet utser inom sig en ordförande.

13 § Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om rådet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 15 kap. 6 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 15 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

2 a §

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet som består i tillhandahållande av en grundutbildning inom statsförvaltningen om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år. Om det finns särskilda skäl, får dock regeringen meddela föreskrifter om att sekretessen ska gälla under längre tid.

6 §¹

Den tystnadsplikt som följer av 1 § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt.

¹ Senaste lydelse 2018:1919.

Den tystnadsplikt som följer av 1 b § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Att den tystnadsplikt som följer av 2 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall följer av 7 kap. 10, 12–18 §§, 20 § 3 och 22 § första stycket 1 och andra stycket tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § och 4 § första stycket 1 och andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

Att den tystnadsplikt som följer av 2 och 2 a §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall följer av 7 kap. 10, 12–18 §§, 20 § 3 och 22 § första stycket 1 och andra stycket tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § och 4 § första stycket 1 och andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2021.

1.3 Förslag till förordning (2021:000) om införande av en grundutbildning inom statsförvaltningen

Härmed föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om en grundutbildning för anställda och uppdragstagare vid statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen och domstolar. Med uppdragstagare avses den som har ett uppdrag som är reglerat i författning.

2 § Förordningen gäller inte för statsråd, justitiekanslern eller ordinarie domare.

3 § Förordningen gäller inte för anställda eller uppdragstagare som arbetar vid den statliga förvaltningsmyndigheten eller domstolen under högst tre månader.

4 § Denna förordning är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen.

Grundutbildningens syfte och innehåll

5 § Utbildningen syftar till att stärka förmågan att hantera den särskilda roll som den som arbetar vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol har och öka kunskapen om grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen.

Förstudie

6 § En förstudie ska genomföras under perioden den 1 september 2022 – den 1 september 2023.

Det universitet som regeringen bestämmer ansvarar för förstudiens genomförande.

7 § Universitetet beslutar om deltagande i förstudien.

8 § En statlig förvaltningsmyndighet under regeringen eller en domstol som har fått tillstånd att delta i förstudien ska:

- se till att anställda och uppdragstagare vid myndigheten deltar i de utbildningstillfällen som universitetet anvisar,
- lämna de uppgifter som universitetet efterfrågar, och
- delta i uppföljning och utvärdering av förstudien.

Grundutbildning

9 § De statliga förvaltningsmyndigheterna under regeringen och domstolarna ska se till att anställda och uppdragstagare deltar i grundutbildningen senast vid den tidpunkt som universitetet bestämmer. Om det finns särskilda skäl får den anställde eller uppdragstagaren delta i utbildningen vid en senare tidpunkt.

Skyldigheten i första stycket gäller inte i fråga om anställda och uppdragstagare som har deltagit i förstudien.

10 § Universitetet får medge undantag från skyldigheten att delta i grundutbildningen om det är motiverat med hänsyn till den enskildes arbetsuppgifter eller personliga förhållanden.

Regeringen får medge undantag från skyldigheten att delta i grundutbildningen även i andra fall än som avses i första stycket.

Ett råd för utbildning inom statsförvaltningen

11 § Det ska finnas ett råd för utbildning inom statsförvaltningen vid Statskontoret som har till uppgift att besluta om utbildningens innehåll. Rådet utser inom sig en ordförande.

Ytterligare bestämmelser om rådet finns i 5 a–e §§ förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

Ansvariga myndigheter

12 § Statskontoret får meddela föreskrifter om innehållet i grundutbildningen inom statsförvaltningen.

Statskontoret ska besluta om geografiska områden för fysiska möten som enligt 13 § första stycket ska hållas som en del av utbild-

ningen. Det universitet som regeringen bestämmer ansvarar för övriga frågor om tillhandahållande av grundutbildningen.

Utbildningens genomförande

13 § Utbildningen ska genomföras både på elektronisk väg och genom fysiska möten.

Universitetet ansvarar för de tekniska lösningar som behövs för den del av utbildningen som ska genomföras på elektronisk väg.

14 § Deltagarna vid de fysiska mötena ska fördelas på ett sådant sätt att det säkerställer att deltagare från olika myndigheter möts. Platser för mötena ska väljas med hänsyn till de statliga förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas arbetsställen.

15 § De fysiska mötena ska anordnas och ledas av handledare som är eller har varit anställda eller uppdragstagare vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol.

Handledarna ska utses av universitetet efter förslag från de statliga förvaltningsmyndigheter eller domstolar som ingår i det geografiska område där mötet ska anordnas. Universitetet får utse en handledare även om ett förslag inte lämnas.

Handledarna ska ha genomgått en utbildning som anordnas av universitetet.

Kursbevis

16 § Bestämmelserna om kursbevis i 6 kap. 20 § och 12 kap. 2 § 7 högskoleförordningen (1993:100) ska tillämpas även i fråga om den som har deltagit i grundutbildningen inom statsförvaltningen.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 september 2021.
 2. Förordningen upphör att gälla vid utgången av 2027.

1.4 Förslag till förordning (202X:000) om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen

Härmed föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser som kompletterar lagen (202X:000) om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen.

Grundutbildning

2 § Statskontoret får meddela föreskrifter om innehållet i grundutbildningen inom statsförvaltningen.

Statskontoret ska besluta om geografiska områden för fysiska möten som enligt 3 § första stycket ska hållas som en del av grundutbildningen. Det universitet som regeringen bestämmer ansvarar för övriga frågor om tillhandahållande av grundutbildningen.

3 § Grundutbildningen ska genomföras både på elektronisk väg och genom fysiska möten.

Universitetet ansvarar för de tekniska lösningar som behövs för den del av utbildningen som ska genomföras på elektronisk väg.

4 § Deltagarna vid de fysiska mötena ska fördelas på ett sådant sätt att det säkerställer att deltagare från olika myndigheter möts. Platser för mötena ska väljas med hänsyn till de statliga förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas arbetsställen.

5 § De fysiska mötena ska anordnas och ledas av handledare som är eller har varit anställda eller uppdragstagare vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol.

Handledarna ska utses av universitetet efter förslag från de statliga förvaltningsmyndigheter eller domstolar som ingår i det geografiska område där mötet ska anordnas. Universitetet får utse en handledare även om ett förslag inte lämnas.

Handledarna ska ha genomgått en utbildning som anordnas av universitetet.

6 § En person som är anställd, uppdragstagare eller som fullgör praktik vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol under högst tre månader omfattas inte av skyldigheten att delta i grundutbildningen inom statsförvaltningen.

7 § Universitetet får medge undantag från skyldigheten att delta i grundutbildningen om det är motiverat med hänsyn till den enskildes arbetsuppgifter eller personliga förhållanden.

Kursbevis

8 § Bestämmelserna om kursbevis i 6 kap. 20 § och 12 kap. 2 § 7 högskoleförordningen (1993:100) ska tillämpas även i fråga om den som har deltagit i grundutbildningen inom statsförvaltningen.

Fortbildning

9 § De statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna ska tillhandahålla fortbildning.

Statskontoret får meddela föreskrifter om fortbildningens innehåll.

Ett råd för utbildning inom statsförvaltningen

10 § Bestämmelser om ett råd för utbildning inom statsförvaltningen finns i 5 a–e §§ förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret ska införas sex nya paragrafer, 1 d och 5 a–e §§, och närmast före 5 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 d §

Myndigheten ska ansvara för föreskrifter om innehållet i den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen och beslut om geografiska områden för de fysiska möten som ska hållas som en del av grundutbildningen inom statsförvaltningen.

Rådet för utbildning inom statsförvaltningen

5 a §

Inom myndigheten finns ett särskilt beslutsorgan, Rådet för utbildning inom statsförvaltningen. Rådet beslutar om

– föreskrifter om innehållet i den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen, och

– geografiska områden för de fysiska möten som ska hållas som en del av grundutbildningen inom statsförvaltningen.

5 b §

Rådet för utbildning inom statsförvaltningen består av åtta ledamöter. Fyra av ledamöterna väljs

av riksdagen. Övriga ledamöter utses av regeringen.

Ledamöterna väljs eller utses för en bestämd tid.

Rådet är beslutsfört när ordföranden och minst fem av de andra ledamöterna är närvarande.

5 c §

Rådet för utbildning inom statsförvaltningen ansvarar för sina beslut.

Rådet ansvarar för sin verksamhet inför myndighetens ledning.

5 d §

Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för att Rådet för utbildning inom statsförvaltningen tilldelas resurser för sin verksamhet samt för att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt och redovisas på ett tillförlitligt sätt.

5 e §

Myndighetschefen har rätt att delta vid sammanträden som Rådet för utbildning inom statsförvaltningen har. Vid behov kan rådet tillfälligt adjungera en eller flera experter med särskild sakkunskap. Myndighetschefen och adjungerade experter har rätt att yttra sig men deltar inte i besluten.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2021.

2 Uppdraget

I en demokrati och rättsstat är ett högt institutionellt förtroende och en hög mellanmännisklig tillit av stor betydelse. En förutsättning för detta är att rättsstatens principer upprätthålls och att det inte förekommer korruption. Särskilt viktigt är detta i tider när frågor om demokrati och rättsstat ifrågasätts och i vissa fall hotas. Då är det centralt att ha en opartisk tjänstemannakår som utövar sitt uppdrag utifrån grundläggande rättsprinciper och regelverk och utifrån en gemensam värdegrund.

Frågan om en gemensam utbildning för statsanställda har varit aktuell under en längre tid. Den hänger nära samman med tanken om att statsanställda står i medborgarens tjänst och att deras roll i samhället är unik. Bakgrunden till Tillitsdelegationens uppdrag om att ta fram en gemensam, obligatorisk utbildning för statsanställda är ett tillkännagivande från riksdagen. Efter att ha avvägt det arbete som pågått med att stärka den statliga värdegrunden, bland annat genom den tidigare Värdegrundsdelegationen¹, återkom riksdagen till frågan i ett betänkande från konstitutionsutskottet i april 2018.² Riksdagen tillkännagav för regeringen att en introduktionsutbildning för statsanställda bör införas. Utskottet framhöll särskilt att det är viktigt att statsanställda har goda kunskaper om den statliga värdegrunden och de grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen. Det gäller till exempel bestämmelser om offentlighet och sekretess.

¹ Regeringen beslutade i december 2012 att inrätta en Värdegrundsdelegation för åren 2013–2016 med uppgift att verka för att respekten och förståelsen för den statliga värdegrunden upprätthålls på alla nivåer i statsförvaltningen, i enlighet med regeringens delmål att de statsanställda ska ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och att rollen som statstjänsteman ska uppfyllas. Protokoll IV:10, vid regeringssammanträde 2012-12-20, dnr S2012/9080/ESA, bilaga till regeringsbeslut IV:10.

² Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU37 *Offentlig förvaltning*, punkt 9.

2.1 Tillitsdelegationens uppdrag

Regeringen beslutade den 16 juli 2016 att inrätta en delegation med uppdrag att inom ramen för befintliga regelverk vidareutveckla en tillitsfull styrning av kommunal och statlig verksamhet (dir. 2016:51). Under perioden juni 2016 till juni 2018 arbetade Tillitsdelegationen för att främja en mer tillitsbaserad styrning och ledning av kommuner och regioner inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg. Tillitsdelegationen avrapporterade denna del av uppdraget i fyra betänkanden, varav ett var en forskningsantologi.³ I december 2017 fick Tillitsdelegationen ett utvidgat uppdrag (dir. 2017:119) att stödja även statliga myndigheter med att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning. Det uppdraget avrapporterade delegationen i oktober 2019 i form av ett betänkande.⁴

I mars 2019 utvidgades uppdraget ytterligare (dir. 2019:6). Delegationen fick då uppdraget att kartlägga och analysera de introduktionsutbildningar som de statliga myndigheterna ger sina anställda samt lämna förslag till hur och när en gemensam, obligatorisk introduktionsutbildning för statsanställda kan införas. Av kommittédirektiven framgår kartläggningens närmare innehåll (bilaga 3). Av förslaget ska det framgå vilka huvudsakliga delmoment som utbildningen ska innehålla, formerna i stort för utbildningen och vilken av de befintliga statliga myndigheterna som ska svara för samordningen av utbildningen. En obligatorisk introduktionsutbildning för statligt anställda måste enligt direktiven vara anpassningsbar och flexibel utifrån olika faktorer som myndigheternas storlek, verksamhetens karaktär och de nyanställdas förkunskaper. Om delegationen lämnar alternativa förslag om vilken myndighet som ska ansvara för samordningen av utbildningen, ska för- och nackdelar med de olika alternativen redovisas. Delegationen ska också lämna nödvändiga författningsförslag. Förslaget får enligt direktiven inte medföra ökade kostnader för staten.

³ SOU 2017:56 *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?*, SOU 2018:38 *Styra och leda med tillit – Forskning och praktik*, SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn* och SOU 2018:48 *En lärande tillsyn – Statlig granskning i vård, skola och omsorg*.

⁴ SOU 2019:43 *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*.

Tillitsdelegationen fick i slutet av april 2020 ett tilläggsdirektiv (dir. 2020:49) med förlängd tid för uppdraget (bilaga 4). Det ska i stället för den 2 maj 2020, enligt de tidigare direktiven, redovisas senast den 26 juni 2020.

2.1.1 Regeringens syfte är att öka förtroendet för staten och dess anställda

Enligt budgetpropositionen för 2020 är förtroendet för staten och dess anställda av stor vikt för statsförvaltningens legitimitet. Det utvidgade uppdraget till Tillitsdelegationen att lämna förslag till en obligatorisk gemensam introduktionsutbildning för statsanställda är ett led i arbetet med att öka förtroendet.⁵

Regeringen anger också att genomförandet av tillitsreformen fortsätter utifrån en bredare målbild. Vid sidan av insatser för att utveckla regeringens tillitsbaserade styrning kommer åtgärder att vidtas för att stärka statstjänstemannarollen och de statsanställdas kunskap kring regelverk och rättsprinciper, som ett led i att öka medborgarnas tillit till förvaltningen. Det utvidgade uppdraget till Tillitsdelegationen att lämna förslag till hur och när en gemensam, obligatorisk introduktionsutbildning för alla statsanställda kan införas är enligt regeringen ett led i detta arbete.

2.1.2 Regeringens mål för statliga arbetsgivarfrågor

Regeringens arbetsgivarpolitiska mål återfinns i budgetpropositionen.⁶ Målet är en samordnad statlig arbetsgivarpolitik som säkerställer att kompetens finns för att nå verksamhetens mål. Detta mål är i sin tur nedbrutet på olika delmål. Ett av delmålen är att de anställda ska ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statsanställd. Regeringen har tagit initiativ för att nå detta delmål bland annat genom att ge Tillitsdelegationen i uppdrag att lämna ett förslag till en gemensam, obligatorisk introduktionsutbildning för statsanställda.

⁵ Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*, utg.omr. 2.

⁶ Ibid.

2.2 Vår tolkning av uppdraget

Tillitsdelegationens uppdrag består i huvudsak av följande delar:

1. Kartläggning och analys av statliga introduktionsutbildningar,
2. förslag om en gemensam, obligatorisk introduktionsutbildning för statsanställda samt hur och när den kan införas,
3. analys av förslagets konsekvenser för bland annat myndigheterna, kostnaderna för genomförandet och dess finansiering, och
4. nödvändiga författningsförslag.

För att kunna utforma en så träffsäker och relevant utbildning som möjligt bedömer vi att vi också behöver analysera det närmare behovet av en sådan utbildning på ytterligare sätt än genom kartläggningen av introduktionsutbildningarna. Det har varit en tydlig signal från de olika aktörer som Tillitsdelegationen har talat med, inte minst från de forskare som vi har haft kontakt med.

2.2.1 Så här har vi arbetat

Tillitsdelegationen har använt både kvantitativ och kvalitativ metod för att få både bred och djup kunskap om hur myndigheterna arbetar med sina introduktionsutbildningar i dag, vilka närmare behov de har av en gemensam utbildning och hur innehållet och formen bör se ut för att möta behoven. Vi har genomfört följande aktiviteter.

Två enkätundersökningar till samtliga statliga myndigheter

I samband med det tidigare uppdraget om att stödja statliga myndigheter med att utveckla tillitsbaserad styrning och ledning (dir. 2017:119) genomförde Tillitsdelegationen en enkätundersökning via webb riktad till samtliga statliga myndigheter. I enkäten ingick bland annat en fråga om det fanns någon introduktionsutbildning för nyanställda vid myndigheten. Myndigheterna fick också möjlighet att lämna svar i fritext i anslutning till frågan. I enkätundersökningen utgick Tillitsdelegationen från Statskontorets register över statliga myndigheter från 2019. Totalt bedömde vi att 306 statliga myndigheter var relevanta

att undersöka, inklusive fyra myndigheter under riksdagen. Myndigheterna fick möjlighet att svara på enkäten under perioden 15 maj–15 juni 2019. Det var 201 myndigheter som svarade, vilket gav en svarsfrekvens på 66 procent.⁷

Enligt en överenskommelse med Tillitsdelegationen genomförde Statskontoret under hösten 2019 en kartläggning och analys av de introduktionsutbildningar som statliga myndigheter tillhandahåller sina anställda. Statskontoret genomförde i samband med det en enkätundersökning riktad till samtliga statliga myndigheter. Enkäten innehöll 34 övergripande frågor om myndighetens introduktionsutbildning och den del av utbildningen som avser grundläggande rättsprinciper och regelverk i statsförvaltningen samt rollen som statsanställd. Målgruppen för undersökningen var statliga myndigheter som har eget personalansvar. Arbetsgivarverket bistod Statskontoret med en sammanställning över de statliga myndigheter som under 2019 var obligatoriska medlemmar i Arbetsgivarverket. Undersökningen omfattade även de fyra myndigheter under riksdagen som har eget personalansvar. Webbenkäten skickades ut till totalt 220 myndigheter under perioden 17 september–3 oktober 2019. Det var 193 myndigheter som besvarade den, vilket gav en svarsfrekvens på 88 procent.⁸

Nätverk med 24 myndigheter

Tillitsdelegationen ska enligt utredningsdirektiven föra en dialog med ett urval av myndigheterna för att ta tillvara deras erfarenheter av att introducera anställda. Delegationen har anordnat ett nätverk med företrädare för 24 myndigheter som har träffats vid två tillfällen. I nätverket deltog företrädare för myndigheterna som arbetar på en strategisk nivå i myndigheterna. Varje myndighet fick utse två personer, en som var väl insatt i myndighetens arbete med utbildningsfrågor och en som representerade sakverksamheten. Totalt deltog 55 personer i arbetet. Syftet med nätverket var att skapa ett forum för dialog om de statliga myndigheternas behov av utbildning, få kunskap om nuvarande utbildningar och få idéer om hur en fram-

⁷ För en mer utförlig beskrivning av enkäten, se bilaga 5 i SOU 2019:43 *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*.

⁸ För en mer utförlig beskrivning av denna enkät, se Statskontoret (2019). *Myndigheternas introduktionsutbildningar. En kartläggning och analys*.

tida gemensam utbildning bör se ut, både till innehåll och form. Vid mötena diskuterade företrädarna ett utkast till förslag till en gemensam utbildning. I bilaga 5 redovisar vi de myndigheter som deltog. Urvalet syftade till att spegla myndigheter med olika verksamhet och storlek.

Fallstudie med fem myndigheter

Tillitsdelegationen har genomfört en fallstudie med fem av myndigheterna som ingick i myndighetsnätverket. Det var Datainspektionen, Domstolsverket, Kriminalvården, Trafikverket och Skatteverket. De fem myndigheterna var utvalda för att representera olika verksamheter och perspektiv inom staten. Syftet med fallstudien var att få fördjupad kunskap om utbildningar utifrån medarbetarnas och chefernas perspektiv. I fallstudien behandlades likartade frågeställningar som i myndighetsnätverket, men med medarbetare och chefer som arbetar på en mer operativ nivå i myndigheterna. I mötena fick de beskriva nuvarande utbildningar och vad som behöver förändras i en gemensam utbildning för att stärka deras roll som statsanställda. De bidrog också med förslag till hur den gemensamma utbildningens innehåll och form borde se ut. Grupperna förde gemensamma diskussioner och tog fram utkast till förslag. Totalt träffade Tillitsdelegationen 65 medarbetare och chefer från de olika myndigheterna i fallstudien. Merparten av dessa träffade vi vid två separata tillfällen.

Möten med myndigheter och utbildningsanordnare samt dokumentstudier

Utöver mötena i nätverket och fallstudien har Tillitsdelegationen genomfört cirka 30 intervjuer med företrädare för myndigheter som har stor erfarenhet av att anordna både interna och externa utbildningar. Bland de intervjuade fanns också utbildningsanordnare med inriktning på forskning och utbildning om den statliga förvaltningen. Vi har bland annat haft kontakt med företrädare för Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet, Förvaltningsakademien vid Södertörns högskola, forskningscentrumet Score och Handelshögskolan i Stockholm. Vi har också träffat företrädare för Uppsala universitet, som sedan 2014 har regeringens uppdrag att ta fram

kompetensutvecklingsinsatser om mänskliga rättigheter för statligt anställda.

Vi har även intervjuat företrädare för några stora, privata företag och ett statligt bolag som har stor erfarenhet av att anordna interna utbildningar för sin personal. Med dessa personer har vi framför allt talat om formerna för en utbildning som ska nå många anställda med stor geografisk spridning.

Delegationen har även tagit del av utredningar, utvärderingar och forskning om olika utbildningssatsningar.

Kartläggning av myndigheternas utbildningsmaterial

För att undersöka innehållet och formen för myndigheternas nuvarande introduktionsutbildningar har Tillitsdelegationen efterfrågat utbildningsmaterial från 100 myndigheter. Förutom myndigheterna i vårt nätverk slumpade vi ut ytterligare 76 myndigheter som fick ingå i kartläggningen. Det var totalt 73 myndigheter som inkom med material. Underlaget bestod av bildspel och scheman över myndigheternas introduktionsutbildningar, checklistor och andra skriftliga framställningar om utbildningarna.

Rättslig analys

Det övergripande syftet med den rättsliga analysen som Tillitsdelegationen har genomfört är att identifiera potentiella rättsliga hinder och förutsättningar för att införa en gemensam, obligatorisk utbildning för statsanställda. Syftet är också att få en bild av hur en sådan utbildning lämpligen skulle kunna genomföras och klargöra vilka som ska genomgå utbildningen. Det innebär att vi har förtydligat innebörden av såväl begreppet statlig myndighet som begreppet anställd. Vi har också fört ett resonemang om huruvida utbildningen bör omfatta samtliga statsanställda och om det finns vissa som inte är statsanställda som ändå bör utbildas.

Forskningsseminarium

Tillitsdelegationen anordnade ett forskningsseminarium i februari 2020 där vi bjöd in elva forskare från olika discipliner. Syftet med seminariet var att diskutera utbildningens form och innehåll. Seminariet leddes av en av Tillitsdelegationens delegater. Forskarna representerade olika discipliner som pedagogik, informationssäkerhet, nationalekonomi, förvaltningsrätt, ledarskap och organisering, statsvetenskap, företagsekonomi och teologisk etik. Några av forskarna inkom också med skriftliga synpunkter.

Samråd med andra myndigheter och organisationer

Enligt kommittédirektiven ska Tillitsdelegationen samråda med Arbetsgivarverket, Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) och med universitet och högskolor. Delegationen deltog i maj 2019 vid Arbetsgivarverkets sektorsmöte med cirka 100 personaldirektörer eller motsvarande funktioner vid myndigheterna. I februari 2020 deltog vi vid ett möte med Arbetsgivarverkets två medlemsråd där 29 personaldirektörer eller motsvarande var närvarande. Medlemsrådets uppdrag är att vara rådgivande till Arbetsgivarverkets styrelse vad gäller utveckling och samordning av gemensamma arbetsgivarfrågor. Arbetsgivarverket har också deltagit i Tillitsdelegationens partsgemensamma råd (se nedan). Tillitsdelegationen har även samtalat med representanter för Arbetsgivarverkets ledningsgrupp.

Tillitsdelegationen har träffat representanter för Sieps vid ett tillfälle och Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) vid två tillfällen för att hämta in synpunkter på de närmare behoven av en utbildning och för att diskutera utbildningens innehåll och form.

I kommittédirektiven nämns att Statskontorets kunskaper och erfarenheter av att främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten kan utgöra ett stöd till delegationen. Utöver det samarbete som delegationen och Statskontoret har haft om kartläggningen av introduktionsutbildningar träffade vi i november 2019 representanter för Statskontorets verksamhet med god förvaltningskultur.

Delegationen ska löpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om uppdragets genomförande. Det har vi gjort genom regelbundna möten och kontakter med uppdragsgivaren och

genom att tre experter från Finansdepartementet har ingått i Tillitsdelegationens expertgrupp.

Partsgemensamt råd

Delegationen ska enligt direktiven hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att lämna synpunkter. I detta syfte har Tillitsdelegationen inrättat ett partsgemensamt råd med företrädare för följande organisationer: Akademikerförbundet SSR, Arbetsgivarverket, Fackförbundet ST, Akavia (sammanslagning av före detta Civilekonomerna och Jusek), Ledarna, Offentliganställdas förhandlingsråd (OFR), Seko, Sveriges kommuner och regioner (SKR), Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) och Sveriges ingenjörer. Vi har haft två möten med rådet där vi har inhämtat synpunkter på utbildningens form och innehåll.

Tillitsdelegationen svarar självständigt för betänkandets innehåll

Samtliga aktörer som Tillitsdelegationen har träffat har bidragit med värdefulla synpunkter på arbetet. Tillitsdelegationen svarar dock självständigt för det slutliga innehållet i betänkandet.

2.2.2 Förväntade effekter på kort och på lång sikt

Som en utgångspunkt för arbetet har vi gjort en analys av uppdragets verksamhetslogik utifrån regeringens syfte med utbildningen. Verksamhetslogik är ett systematiskt sätt att beskriva verksamheters förutsättningar, genomförande och förväntade resultat. Enligt Ekonomistyrningsverket (ESV) kan verksamhetslogik användas både på förhand för planering och i efterhand för uppföljning och utvärdering.⁹ Verksamhetslogik kan ge överblick över verksamheter och dess förväntade resultat.

Med hjälp av verksamhetslogikens modell har vi beskrivit de steg och antaganden som utbildningen och dess effekter bygger på (figur 1). Vi har sorterat de effekter som behöver uppstå på såväl kort som lång sikt. På kort sikt talar vi om effekter som antas uppträda efter

⁹ Ekonomistyrningsverket (2016), *Vägledning verksamhetslogik*.

cirka 1–5 år. Med lång sikt avser vi en tidshorisont längre än 5 år, när utbildningen har pågått under ett par år och de flesta som arbetar i staten förväntas ha hunnit gå den.

De effekter som utbildningen enligt denna modell förväntas leda till på kort sikt är att statsanställda får bättre kunskap om och förståelse för den statliga värdegrunden och för rollen som statsanställd samt kunskaper om de grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen. Det är med andra ord såväl kunskap som förståelse för de grundstenar som formar det offentliga uppdraget som antas öka. På lång sikt är de förväntade effekterna att statsanställda också agerar utifrån denna kunskap på ett sådant sätt att det ökar förtroendet för staten. För att det ska kunna ske finns ett antal antaganden om samband som måste vara uppfyllda. Till exempel finns det ett inbyggt antagande om att utbildningen verkligen ökar statsanställdas kunskap och förståelse och framför allt påverkar deras agerande. Även om denna kedja skulle fungera optimalt så finns det självklart också en rad andra faktorer i omvärlden som har betydelse för medborgarnas förtroende för statsförvaltningen och det demokratiska systemet. I avsnitt 6.2 för vi ett resonemang om vilka effekter som är rimliga att förvänta sig av denna typ av utbildning utifrån bland annat tidigare forskning och erfarenheter.

Figur 1 Verksamhetslogik för utbildningen i rollen som statsanställd



2.2.3 En verksamhetsanpassad och obligatorisk utbildning

Tillitsdelegationens direktiv anger att delegationen ska lämna förslag på en gemensam och obligatorisk introduktionsutbildning för statsanställda. Att utbildningen ska vara obligatorisk betyder att det förslag som delegationen lämnar bör innehålla ett krav på att statsanställda ska genomgå denna utbildning. I direktiven anges också att den obligatoriska utbildningen ska kunna anpassas efter myndigheternas storlek, verksamhetens karaktär och de anställdas förkunskaper. Som exempel nämns att förutsättningarna kan variera beroende på om de anställda har rättslig utbildning och erfarenhet sedan tidigare eller inte. En viktig fråga att utreda är därför hur obligatoriet ska utformas för att både svara mot kravet på att alla ska genomgå utbildningen och att den ska vara anpassningsbar.

Tillitsdelegationen behöver också utreda vilka målgrupper som utbildningen ska vända sig till. I direktiven kallas utbildningen för introduktionsutbildning för statsanställda. Delegationen har under arbetets gång analyserat frågan om huruvida utbildningen enbart ska vara en introduktionsutbildning för nyanställda eller om alla statsanställda ska omfattas, det vill säga även de med tidigare erfarenhet av statligt arbete. Vår utgångspunkt i arbetet har varit att utbildningen bör omfatta alla statsanställda och eventuellt även personer som arbetar på uppdrag av myndigheterna, till exempel praktikanter. En annan fråga har varit att belysa vilka som är att betrakta som statsanställda. Detta är nyckelfrågor som delegationen behandlar i betänkandet.

2.2.4 Förslaget ska inrymma de huvudsakliga formerna och innehållet för utbildningen

Av direktiven framgår att delegationens förslag om en gemensam, obligatorisk introduktionsutbildning för statsanställda ska innehålla information om vilka huvudsakliga delmoment som utbildningen ska innehålla. Det gäller särskilt de grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen och för rollen som statsanställd. Denna del av direktiven tolkar vi som att delegationen ska ta fram de huvudsakliga formerna för och innehållet i olika delmoment i utbildningen, inte ett förslag till en färdig utbildning. Det

ska också framgå vilken myndighet som ska ansvara för samordningen av utbildningen.

2.2.5 Betänkandets disposition

Kapitel 3 innehåller allmänna utgångspunkter och information om vilka myndigheter som omfattas av Tillitsdelegationens förslag.

Kapitel 4 innehåller en sammanställning och analys av tidigare och nuvarande gemensamma utbildningar för statsanställda.

Kapitel 5 innehåller Tillitsdelegationens kartläggning av innehållet i och formerna för myndigheternas introduktionsutbildningar.

Kapitel 6 redogör för vissa förutsättningar för den gemensamma utbildningen när det gäller lärande, tekniska förutsättningar och säkerhetsaspekter. Vi går också igenom kunskapsläget när det gäller kostnaderna för befintliga introduktionsutbildningar och vissa andra jämförbara utbildningar.

Kapitel 7 innehåller vissa utgångspunkter för de som ska omfattas av den obligatoriska utbildningen och förslag till en ny lag och förordning om utbildning inom statsförvaltningen.

Kapitel 8 innehåller Tillitsdelegationens förslag om den gemensamma utbildningens syfte och rekommendationer om utbildningens innehåll.

Kapitel 9 innehåller Tillitsdelegationens förslag om formerna för grundutbildningen.

Kapitel 10 innehåller Tillitsdelegationens bedömningar om uppföljning av grundutbildningen.

Kapitel 11 innehåller förslag om ansvaret för utbildningen och hur det ska organiseras.

Kapitel 12 innehåller förslag om hur utbildningen ska införas och finansieras.

Kapitel 13 beskriver utbildningens konsekvenser på olika områden.

Kapitel 14 innehåller Tillitsdelegationens förslag om utbildningens ikraftträdande.

Kapitel 15 innehåller författningskommentarer.

3 Allmänna utgångspunkter

3.1 Sammanfattande slutsatser

Myndigheter som omfattas av förslaget till utbildning

De statliga myndigheterna består av regeringen, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna under riksdagen och regeringen. Under riksdagen ingår förvaltningsmyndigheterna Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän (JO), Riksrevisionen, Riksbanken och de åtta nämndmyndigheterna.¹

Under regeringen ingår domstolar och förvaltningsmyndigheterna; det vill säga den stora gruppen av förvaltningsmyndigheter under regeringen², utlandsmyndigheterna, de statliga universiteten och högskolorna, de statliga affärsverken och AP-fonderna. Antalet anställda vid statliga myndigheter under regeringen uppgick 2018 till 260 603.³

¹ Valprövningsnämnden, Statsrådsarvodesnämnden, Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångsrestriktioner, Riksdagens arvodesnämnd, Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och revisorer, Riksdagens överklagandenämnd, Riksdagens ansvarsnämnd och Partibidragsnämnden.

² I denna grupp ingår de flesta förvaltningsmyndigheterna under regeringen. Den innehåller de stora förvaltningsmyndigheterna som Skatteverket, Försvarsmakten, Försäkringskassan och Polismyndigheten. Den innehåller även många små förvaltningsmyndigheter med uppgifter inom vissa avgränsade områden. Kommittéer och särskilda utredare ingår också i denna grupp.

³ Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*, utg.omr. 2, bilaga 1. Antalet statsanställda gäller Arbetsgivarverkets statistik över personer som arbetar inom en statlig myndighet under regeringen. Anställda i statliga bolag, riksdagens myndigheter och Arbetsgivarverkets frivilliga medlemmar ingår inte.

3.2 Alla anställda i myndigheter under regeringen och riksdagen

3.2.1 Regeringsformen definierar vad som avses med statlig myndighet

Myndigheter kan gå under många olika benämningar såsom nämnd, styrelse, institut, inspektion och verk. Gemensamt för myndigheterna är att de spelar en avgörande roll för att regeringen ska kunna genomföra sin politik och i förlängningen är de nödvändiga för att den parlamentariska demokratin ska fungera.

Av förarbetena till regeringsformen framgår att begreppet myndighet avser samtliga statliga och kommunala organ förutom riksdagen och de kommunala beslutande församlingarna.⁴ Med utgångspunkt i regeringsformens terminologi får statlig myndighet definieras som samtliga offentliga organ som inte är kommunala. De statliga myndigheterna är därmed regeringen, domstolarna och de statliga förvaltningsmyndigheterna.

3.2.2 Vilka personer ska omfattas av uppdraget?

Med en snävare tolkning av uppdraget är det endast personer som formellt sett innehar en anställning vid en statlig myndighet som omfattas av uppdraget. Även med en sådan snäv tolkning omfattas ett betydande antal personer. Det finns dock anledning att fråga sig om det är lämpligt att avgränsa målgruppen för utbildningen till att avse endast anställda. Vid myndigheterna finns nämligen andra kategorier av personer som kan ha ett behov av utbildning. Vi kommer därför att överväga om inte utbildningen ska omfatta även andra personkategorier.

Även om man utgår från att endast anställda ska omfattas av uppdraget är målgruppen stor. Antal anställda vid statliga myndigheter under regeringen uppgick 2018 enligt budgetpropositionen till 260 603.⁵ Med statsanställd avses till exempel såväl vaktmästare vid statliga högskolor som domare i Högsta domstolen, om vi utgår från hur myndigheter definieras i förarbetena till regeringsformen. Stats-

⁴ Prop. 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*, s. 232.

⁵ Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*, utg.omr. 2, bilaga 1.

anställda är också personer som arbetar i Riksbanken med reporäntan och handläggare på Försäkringskassan som handlägger ärenden om sjukpenning. Inom utrikesrepresentationen finns dessutom många myndigheter med statsanställda som befinner sig i utlandet.

3.3 Översikt över de statliga myndigheterna som omfattas av uppdraget

3.3.1 Myndigheter under riksdagen och regeringen omfattas av uppdraget

De statliga förvaltningsmyndigheternas uppgift regleras i regeringsformen. De har till uppgift att sköta den statliga förvaltningen (1 kap. 8 §).

Under regeringen lyder Justitiekanslern och övriga förvaltningsmyndigheter som inte enligt regeringsformen eller annan lag är myndigheter under riksdagen (12 kap. 1 §). Förvaltningsmyndigheterna under regeringen är den till antalet största gruppen statliga myndigheter.

Variationen bland de statliga förvaltningsmyndigheterna under regeringen är stor. Som exempel på större myndigheter i denna kategori kan nämnas Polismyndigheten, Försäkringskassan, Skatteverket och Försvarsmakten. Under regeringen lyder också många små förvaltningsmyndigheter med en mängd olika verksamhetsområden. Till förvaltningsmyndigheter under regeringen räknas även kommittéer.

Under riksdagen lyder sedan länge förvaltningsmyndigheterna Riksrevisionen, Riksdagens ombudsmän (även benämnda Justitieombudsmannen, JO) och Riksbanken. Riksdagsförvaltningen räknas också till denna kategori. Förutom dessa förvaltningsmyndigheter finns även åtta nämndmyndigheter under riksdagen: Valprövningsnämnden, Statsrådsarvodesnämnden, Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångsrestriktioner, Riksdagens arvodesnämnd, Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och revisorerna, Riksdagens överklagandenämnd, Riksdagens ansvarsnämnd och Partibidragsnämnden. Med dessa inräknade är antalet förvaltningsmyndigheter under riksdagen 12.

Anställda vid de myndigheter som behandlas i detta avsnitt ingår alltså i den grupp som omfattas av uppdraget.

3.3.2 Statliga myndigheter enligt SCB

För att få en överblick över hur många myndigheter det kan röra sig om finns SCB:s myndighetsregister. Den definition av myndighet som SCB utgår från framgår av 1 § förordningen (2007:755) om det allmänna myndighetsregistret. Definitionen motsvarar i princip definitionen i regeringsformen, men kommittéer undantas. Riksdagens åtta nämndmyndigheter har också uteslutits i detta myndighetsregister, trots att de får betraktas som statliga myndigheter i regeringsformens mening.

Tabell 1 Myndigheter i SCB:s myndighetsregister

Myndighetskategori	Antal
Statliga förvaltningsmyndigheter	250
Myndigheter under riksdagen	4
Statliga affärsverk	3
AP-fonder	6
Sveriges domstolar samt Domstolsverket	84
Svenska utlandsmyndigheter	111
Totalt	458

Källa: SCB⁶.

3.3.3 Statliga universitet och högskolor omfattas av uppdraget

En stor grupp statliga förvaltningsmyndigheter är universitet och högskolor under statligt huvudmannaskap. De lyder under regeringen. Det är riksdagen som beslutar vilka statliga högskolor och universitet som ska finnas (1 kap. 1 § och 2 kap. 1 § högskolelagen [1992:1434]). Universitetskanslersämbetet är den myndighet som ansvarar för bland annat kvalitetssäkring, granskning av effektivitet och tillsyn av de statliga universiteten och högskolorna (1 § förordningen [2012:810] med instruktion för Universitetskanslersämbetet).

I regeringsformen slås fast att det allmänna har en skyldighet att se till att det finns en högre utbildning. Forskningens frihet är också skyddad genom att bestämmelser på området endast får meddelas genom lag (2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen). Framför allt finns bestämmelser om forskningens frihet i högskolelagen. Som

⁶ Statistiken har hämtats från www.myndighetsregistret.scb.se 2020-06-03.

allmänna principer för forskning gäller exempelvis att forskningsproblem får väljas fritt, att forskningsmetoder får utvecklas fritt och att forskningsresultat får publiceras fritt (1 kap. 6 § högskolelagen).

Bakgrunden till bestämmelsen i regeringsformen om forskningens frihet är bland annat att fritt tänkande och fritt sökande efter kunskap leder till utveckling av samhället. Det skydd som forskningen tidigare hade genom tryck- och yttrandefriheten bedömdes inte som tillräckligt. Forskningens frihet ansågs vara så grundläggande för ett demokratiskt samhälle att den fick ett grundlagsskydd.⁷ Statliga universitet och högskolors forskningsverksamhet åtnjuter därför ett grundlagsskydd.

De statliga universiteten och högskolorna leds av en styrelse, men organisatoriskt skiljer de sig från många andra myndigheter. För ledningen närmast under styrelsen ska det exempelvis finnas en rektor (2 kap. 3 § högskolelagen). Det är regeringen som utser ordföranden i styrelsen, men lärare och studenter har rätt att utse andra ledamöter (2 kap. 4 § högskolelagen). Vid sidan av ovanstående regler har dessutom universiteten och högskolorna rätt att i hög utsträckning själva besluta om sin organisation (2 kap. 5 § högskolelagen). Det finns också omfattande undantag från myndighetsförordningen (se 1 kap. 5 § högskoleförordningen [1993:100]).

Även om de statliga universiteten och högskolornas forskningsverksamhet har ett särskilt grundlagsskydd och även om de på ett organisatoriskt plan skiljer sig från många andra myndigheter, är de förvaltningsmyndigheter under regeringen. Universitetskanslersämbetet är också en förvaltningsmyndighet under regeringen. Såväl anställda vid de statliga universiteten och högskolorna som anställda vid Universitetskanslersämbetet ingår därmed i den grupp som omfattas av uppdraget.

3.3.4 Statliga bolag omfattas inte av uppdraget

Vid utgången av 2019 fanns det 46 bolag med statligt ägande. De flesta av dessa är vinstdrivande, men 22 bolag har särskilda samhällsuppdrag.⁸ I likhet med privatägda bolag styrs dessa bolag av bestämmelser i aktiebolagslagen (2005:551), ABL. Det innebär att reger-

⁷ Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 191 f.

⁸ Skr. 2018/19:140 *2019 års redogörelse för företag med statligt ägande*.

ingen inte kan rikta bindande direktiv, anvisningar eller liknande direkt till bolagen. De gängse formerna för myndighetsstyrning med instruktion i förordning och regleringsbrev kan därmed inte användas. I stället får regeringen styra sina bolag genom bestämmelserna i ABL om aktieägarens rätt till inflytande vid bolagsstämman.

De statliga bolagen är, till skillnad från statliga myndigheter, självständiga juridiska personer som agerar på en marknad i konkurrens med andra privata företag. De styrs på samma sätt som andra privat ägda bolag. De statliga bolagen är inte myndigheter. Anställda vid dessa faller därmed utanför målgruppen för utbildningen. Som exempel på bolag med statligt ägande kan nämnas Vattenfall, Svenska Spel och PostNord.

3.3.5 Statliga affärsverk omfattas av uppdraget

De statliga affärsverken är inte några särskilda juridiska subjekt, utan bedriver sin verksamhet såsom statliga organ. De styrs på samma sätt som andra statliga myndigheter under regeringen, genom instruktioner i förordning och regleringsbrev. De utgör därmed statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen. De statliga affärsverken är Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Svenska kraftnät. Av instruktionerna för Luftfartsverket och Sjöfartsverket framgår att verken bland annat har till uppgift att se till att de transportpolitiska målen uppfylls.⁹ Av instruktionen för Svenska kraftnät framgår att detta verk bland annat har till uppgift att se till att infrastrukturen såvitt avser elnät fungerar på ett tillfredställande sätt.¹⁰

De statliga affärsverken är statliga myndigheter och anställda vid dessa omfattas därmed av uppdraget.

3.3.6 AP-fonderna omfattas av uppdraget

I Sverige finns fem allmänna pensionsfonder, de så kallade AP-fonderna: Första AP-fonden, Andra AP-fonden, Tredje AP-fonden, Fjärde AP-fonden och Sjunde AP-fonden. De har till uppgift att förvalta medel inom försäkringen för inkomstgrundad ålderspension.

⁹ Se förordningen (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket och förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket.

¹⁰ Se förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät.

Dessa AP-fonder regleras genom lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder). Det finns en AP-fond till, Sjätte AP-fonden, som regleras genom lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden.

AP-fonderna är statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen, men har en särställning som beror på att pensionssystemet är autonomt. De styrs inte genom myndighetsinstruktioner, utan genom nämnda lagar. I förarbetena till lagen om allmänna pensionsfonder beskrivs förhållandet på följande sätt: AP-fonderna har i den löpande verksamheten en självständig ställning i förhållande till regeringen. Regleringen avviker från vad som i allmänhet gäller för statliga myndigheter. Förhållandet får förstås som att regeringen, genom att föreslå en lagreglering av fondernas förvaltning, frivilligt avstod från sin beslutanderätt över fonderna i den omfattning som följer av den föreslagna lagen. Beslutanderätten kan inte tas tillbaka utan beslut av riksdagen genom lag. Denna särskilda ordning innebär bland annat att myndighetsförordningen inte gäller för AP-fonderna.

AP-fonderna är, som ovan konstaterats, statliga förvaltningsmyndigheter. Anställda vid AP-fonderna omfattas därmed av uppdraget.

3.3.7 Domstolarna och Domstolsverket omfattas av uppdraget

I Sverige finns tre sorters domstolar: allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar och specialdomstolar. Till de allmänna domstolarna hör Högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna. Till de allmänna förvaltningsdomstolarna hör Högsta förvaltningsdomstolen, kammarrätterna och förvaltningsrätterna (11 kap. 1 § regeringsformen). Det finns två specialdomstolar, Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättsedomstolen. De har att pröva mål och ärenden inom de rättsligt avgränsade områden som de ansvarar för.

Det finns även särskilda domstolar som är inrättade vid de allmänna domstolarna eller de allmänna förvaltningsdomstolarna. Däribland kan nämnas Mark- och miljödomstolarna respektive Migrationsdomstolarna. Denna typ av domstolar är dock inte några fristående domstolar, utan har alltså inrättats vid befintliga allmänna domstolar eller allmänna förvaltningsdomstolar.

Det finns även Hyres- och arrendenämnder. De är inte domstolar, utan förvaltningsmyndigheter med domstolsliknande uppgif-

ter. Kortfattat kan sägas att deras uppgifter består i att medla och pröva vissa tvister som gäller hyra, bostadsrätt och arrende. Deras verksamhet regleras bland annat av lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder, men nämndernas uppgifter framgår även av jordabalken.

Domstolarna är självständiga såvitt avser den dömande verksamheten och tillämpningen av rättsregler i enskilda fall (11 kap. 3 § regeringsformen). De är däremot underställda regeringen såvitt avser den administrativa verksamheten. Det finns en statlig förvaltningsmyndighet under regeringen, Domstolsverket, som bland annat har till uppgift att ge administrativt stöd och service åt domstolarna och hyres- och arrendenämnderna. Domstolsverkets uppgifter regleras genom förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket.

Rent organisatoriskt skiljer sig domstolarna från många andra myndigheter. Vid varje tingsrätt och förvaltningsrätt finns en lagman som är administrativ chef. Vid hovrätterna och kammarrätterna innehar hovrättspresidenten respektive kammarrättspresidenten motsvarande funktion. Vid Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen är det ordföranden som är administrativ chef. Domstolarna bestämmer själva över sin indelning i avdelningar och förutom myndighetens högsta ledning så finns ett antal personer med chefsansvar. För domstolarna gäller endast vissa bestämmelser i myndighetsförordningen.¹¹

Som ovan konstaterats är Hyres- och arrendenämnderna förvaltningsmyndigheter. Anställda vid dessa är därmed anställda vid en statlig myndighet och omfattas av uppdraget. Domstolar är statliga myndigheter. Domstolsanställda ingår därmed också i uppdraget.

3.3.8 Utrikesrepresentationen omfattas av uppdraget

Utrikesrepresentationen regleras bland annat genom förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen. Den utgörs av utlandsmyndigheterna, honorärkonsulaten och Svenska dialog-

¹¹ För mer detaljer kring domstolarnas organisation, se förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion, förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion, förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion, förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion, förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen och förordningen (1996:378) med instruktion för Högsta förvaltningsdomstolen.

institutet för Mellanöstern och Nordafrika. Till utlandsmyndigheter räknas beskickningar, delegationer vid internationella organisationer och karriärkonsulat (1 kap. 2 §). Beskickningar benämns ambassad eller legation och delegationer vid internationella organisationer benämns delegation eller representation (1 kap. 4 §). Utrikesrepresentationen består av egna myndigheter som lyder under regeringen. Den har bemannats av anställda vid Regeringskansliet och av lokalanställda. Numera har Migrationsverket ett huvudansvar för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna, inklusive bemanningen avseende sådan verksamhet, se 7–9 §§ förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket. För Svenska dialoginstitutet för Mellanöstern och Nordafrika finns en särskild förordning, förordningen (1998:1218) med instruktion för Svenska dialoginstitutet för Mellanöstern och Nordafrika.

Utlandsmyndigheterna är myndigheter i regeringsformens mening. Honorärkonsulaten utgör en del av den beskickning eller det karriärkonsulat som den är underställd och är därmed en del av den myndigheten (1 kap. 5 och 7 §§ förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen). De kan därför rent organisatoriskt inte betraktas som egna myndigheter.

Svenska dialoginstitutet för Mellanöstern och Nordafrika har till uppgift att främja ökade kontakter med Egypten och övriga länder i Mellanösternregionen. Främjande av kontakter med övriga länder i Europa ingår också bland institutets uppgifter (1 § instruktionen för Svenska dialoginstitutet för Mellanöstern och Nordafrika). Institutet är en myndighet i regeringsformens mening.

De myndigheter som är en del av utrikesrepresentationen skiljer sig dock från många andra myndigheter som lyder under regeringen. För dessa gäller till exempel inte myndighetsförordningen (4 kap. 7 § förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen). Dessa myndigheter leds av en chef (2 kap. 2 § första stycket förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen).

Anställda vid utlandsmyndigheterna omfattas av Tillitsdelegationens uppdrag eftersom de arbetar vid statliga myndigheter. Det gäller även anställda vid Svenska dialoginstitutet för Mellanöstern och Nordafrika. Anställda vid honorärkonsulat räknas som anställda vid den utlandsmyndighet som har konsulatet under sig. De omfattas därmed också av uppdraget.

4 Tidigare och nuvarande utbildning för statsanställda

4.1 Sammanfattande slutsatser

Statsanställningen har en lång historia i Sverige

Den första professionella förvaltningen började komma på plats under det tidiga 1600-talet. Anställningstrygghet och meritokrati var viktiga principer för förvaltningen, något som är fallet även i dag. Det dröjde dock fram till 1900-talet innan principerna fick ett brett genomslag och problemen med nepotism och favoritism minskade. Under 1900-talet utvidgades staten och det innebar förändringar för kollektivet statsanställda. De statsanställda blev fler och mer specialiserade. Den alltmer specialiserade staten anses i dag ha ett underskott när det gäller gemensamma värderingar och helhetsperspektiv. De gemensamma statstjänstemannaidealerna har försvagats och det finns till exempel ingen gemensam utbildning för statsanställda.

Tidigare utbildningsinitiativ för statsanställda har inte haft en långsiktigt stabil struktur

Det har tidigare funnits utbildningsinitiativ för statsanställda. Under perioder har verksamheterna varit omfattande – främst under Statens personalutvecklingsnämnd (PUN) och Statens institut för personalutveckling (SIPU) – men de har aldrig varit särskilt stabila. Vid regeringsväxlingen 1991 avvecklades SIPU som statlig myndighet från ett år till ett annat. Under 2000-talet fanns det tre mindre aktörer som anordnade utbildningar för statsanställda i olika former. Samtliga avvecklades efter ett par år.

Myndigheterna själva har ansvaret

I dag är det myndigheterna själva som ansvarar för utbildningen av statsanställda. Samtidigt finns det flera aktörer, såväl myndigheter som privata aktörer, som genomför utbildningar för statsanställda. Några myndigheter som till exempel Sieps och Uppsala universitet har fått i uppdrag av regeringen att erbjuda utbildning och stöd i vissa sakfrågor eller till vissa sektorer. Ansvaret för dagens utbildningar är delat och innehållet i utbildningarna överlappar till viss del varandra. Tillsammans når dagens aktörer enbart en liten del av de statsanställda.

4.2 Statsanställningens framväxt

De regler och förutsättningar som gäller för dagens statsanställda går att spåra långt tillbaka i tiden. Under 1600-talet växte det fram krav på en stabil förvaltning som kunde fungera även utan kungens personliga närvaro. Sverige var ansträngt såväl militärt som ekonomiskt och det krävdes en mer professionell förvaltning för att landet skulle kunna klara av att upprätthålla en konkurrenskraftig militär och samtidigt bedriva diplomati. Det var rikskanslern Axel Oxenstierna som under denna tid etablerade de grundförutsättningar som gäller än i dag för att vara statsanställd. Reformeringen av statsförvaltningen innebar bland annat att den gjordes mer oberoende av kungen och att den meritbaserade¹ rekryteringen ökade.²

4.2.1 Anställningstrygghet och meritokrati

En viktig komponent för att säkra statstjänstemännens oberoende var att trygga deras anställning. Denna reform genomfördes redan 1611 och innebar att statstjänstemän garanterades oavsättlighet under förutsättning att de följde lagen.³ Oxenstierna införde även en mer meritbaserad rekrytering av de statliga tjänstemännen genom att frångå tidigare institutionaliserade former av svågerpolitik och att

¹ Meritbaserad rekrytering innebär att det är meriterna som avgör vem som får jobbet, inte kontakter, familj eller vänner.

² Krus (2011). *I statens tjänst*.

³ Gustav II Adolfs kungaförsäkran 1611.

utvidga möjligheten att bli statlig tjänsteman till att även omfatta lågadliga.⁴ Oxenstiernas reformer kan i vissa fall verka motsägelsefulla i dagens kontext. Bland annat fick adeln ensamrätt på statliga ämbeten, men detta bör ställas i relation till den tidigare ordningen där kungen själv utnämnde ämbetsmän på de grunder kungen ansåg lämpliga. Eftersom Oxenstierna genom sin ställning inom adeln indirekt hade kontroll över vilka som blev adliga kunde han skapa en ny del av adeln⁵, rekryterad på merit snarare än börd, vars främsta lojalitet var staten snarare än de relativt fattiga adelssläkter de representerade. Oxenstiernas syfte med att skapa denna lågadliga ämbetsmannakår var att den som var bäst lämpad för en uppgift skulle få genomföra den, eller som Oxenstierna själv uttryckte det:

Man måste i distributionen av alle kall och officier [tjänster, ämbeten], men särdeles i krigsväsendet, se på vars och ens kapacitet och varken på vänskap eller frändskap, på det rikens tjänst icke går tillbaka och de själva komma på olycke.⁶

Under 1700-talet förändrades rekryteringsgrunden för statliga tjänstemän till att bli än mer meritbaserad. Begreppen förtjänst och skicklighet härrör från 1719 års regeringsform som stadgade:

Konungen fäste vid alla befordringar afseende endast å de sökandes förtjänst och skicklighet, men icke på deras börd.⁷

Genom bestämmelsen ändrades den tidigare principen om att adeln skulle ha ensamrätt till högre ämbeten och företrädesrätt till lägre ämbeten.⁸ Med förtjänst avses närmast ”den vana som har förvärvats genom föregående tjänstgöring.” I praktiken har förtjänst ofta varit liktydig med antalet statliga tjänsteår, men även arbete i annan offentlig tjänst har ibland beaktats.⁹ Med skicklighet förstås enligt

⁴ Lågadeln var den lägsta klassen av adel. I riddarhusordningen från 1626 delades den svenska adeln i tre klasser, och den lägsta (tredje klassens adel) kallades svenneklassen eller lågadel. I Sverige ingår i lågadeln de ätter som saknar friherre-, grev- eller hertigtitulatur och som inte hör till riddarätterna.

⁵ Potentiella ämbetsmän som visade framfötterna blev helt enkelt adlade för att komma in i förvaltningen.

⁶ Wetterberg, G. *Kanslern – Axel Oxenstierna i sin tid*, del 2, s. 704.

⁷ 1719 års regeringsform.

⁸ SOU 2004:23 *Från verkförförordning till myndighetsförordning*. Tidigare hade adeln i princip ensamrätt men ”bara” företrädesrätt till vissa lägre ämbete. Företrädesrätt här innebär dock att de har företrädesrätt framför ej ännu adlade personer som skulle bli adlade när de fick sitt ämbete, inte mot gemene man.

⁹ Prop. 1985/86:116 *Meritvärdering i statlig tjänst m.m.*

praxis lämpligheten för en befattning visad främst genom teoretisk och praktisk utbildning samt erfarenhet från tidigare verksamhet.¹⁰

Förändringarna under 1600- och 1700-talet ledde till en starkare ställning för de statsanställda och deras oberoende. Löner och karriär kom i högre grad att styras antingen av formella regler eller av stats-tjänstemännen själva.¹¹ Det skulle däremot dröja fram till 1900-talet innan nepotism och favoritism skulle försvinna på bred front. Utvidgningen av den meritokratiska rekryteringen och betydelsen av förtjänst och skicklighet omfattade dock inte kvinnor. Det var inte förrän på 1900-talet som kvinnor fick en formell likhet med män inom ramen för statlig anställning.¹²

4.2.2 Ändrade förutsättningar för statsanställda

De grundläggande förutsättningarna kring anställningstrygghet och meritokratisk rekrytering finns kvar än i dag, även om det har skett stora förändringar under 1900- och 2000-talet. Vid tillsättning av en statlig tjänst ska enligt 11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.¹³ Skickligheten ska enligt 3 § lagen (1994:260) om offentlig anställning sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat.

Under de senaste decennierna har det formellt unika med en statsanställning försvagats.¹⁴ Statsanställningens arbetsrätt har i delar anpassats till den övriga arbetsmarknaden och arbetsgivarpolitiken

¹⁰ Ds 2003:7 *Förtjänst och skicklighet*.

¹¹ Krus (2011). *I statens tjänst*.

¹² På 1600-talet kunde kvinnan fullgöra statstjänst som hustru eller änka. Vid mitten av 1800-talet var det de ogifta kvinnorna som först fick inträde i staten när den växte snabbt. Men det skulle ta mer än hundra år för att det skulle finnas en formell likställighet. Genom behörighetslagen 1923 fick kvinnor behörighet till ett stort antal högre ämbeten inom civilstaten. Först efter detta fick flickor år 1928 tillträde till statliga läroverk. Det innebar att först då fick flickor en möjlighet att avlägga studentexamen på villkor som någotsånär kunde jämföras med pojkars. I och med tillträdet till läroverken blev universitetsstudier till slut en möjlighet av praktisk betydelse för kvinnor. År 1989 togs de sista formella hindren bort för kvinnor inom statlig tjänst (pilot i flygvapnet och ubåtstjänst).

¹³ Förtjänst och skicklighet anges bara som exempel; även andra sakliga grunder kan vägas in vid bedömningen. Hänsyn kan exempelvis tas till arbetsmarknadspolitiska skäl eller strävanden efter jämställdhet mellan könen på arbetsplatsen. Bedömningsgrunderna vid anställning regleras även i 4–5 §§ anställningsförfordningen (1994:373).

¹⁴ SOU 2004:23 *Från verksförordning till myndighetsförordning*.

har sedan 1994 delegerats till myndighetsnivå.¹⁵ Det har varit en medveten politisk inriktning att anpassa anställningsvillkoren för statligt anställda till resten av arbetsmarknaden.¹⁶

De nuvarande bestämmelserna om ansvar för tjänstemän fick sin huvudsakliga utformning 1975 genom ämbetsansvarsreformen som bland annat medförde en betydande avkriminalisering samt 1976, då lagen om offentlig anställning (LOA) trädde i kraft.¹⁷ Förändringen inleddes dock redan 1965 då statsanställda fick förhandlings- och konflikträtt. I samband med den reformen togs grundlagsskyddet för statsanställdas oavsättlighet bort. Förhandlingsrättsreformen innebär att relationen mellan staten och dess anställda mer liknade arbetsmarknaden i stort. Från att som statsanställd ha förkroppsligat staten blev nu statsanställda denna stats motpart.¹⁸

Före reformerna gällde ett långtgående straffrättsligt ansvar för offentligt anställda tjänstemän. Det innebär att statstjänstemän kunde dömas för tjänstefel eller tjänstemissbruk. Den som ämbetsansvaret gällde kunde vid sidan av vanliga straff dömas till de särskilda ämbetsstraffen avsättning och suspension, som avskaffades i samband med reformen. Utöver dessa straffrättsliga regler gällde för statstjänstemän bestämmelser om disciplinansvar i den numera upphävda statstjänstemannalagen.¹⁹

Under 1980-talet angavs två viktiga utgångspunkter för personal- och lönepolitiken inom staten. Den ena var att personalpolitiken på ett tydligare sätt skulle vara ett instrument att styra förvaltningen med så att målen för verksamheten enklare skulle kunna uppnås. Den andra utgångspunkten var att personalpolitiken skulle utgå från verksamheten. En i alla delar gemensam personalpolitik för hela statsförvaltningen skulle inte eftersträvas. Personalpolitiken i olika statliga verksamheter skulle i stället decentraliseras och anpassas till de skilda miljöer som myndigheterna verkade i.²⁰ Utvecklingen har

¹⁵ Samtidigt som den delegerade arbetsgivarpolitiken lades fast avskaffades de fasta lönegraderna inom staten.

¹⁶ Prop. 1975:78 *Regeringens proposition om lagstiftning angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet, m.m.* I prop. 1975:78 framkommer att statsrådet såg det som viktigt att ”de principer som särskilt berör offentliga tjänstemän ytterligare anpassas till de principer som har lagts fast för arbetsmarknaden i övrigt.”

¹⁷ Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU37 *Offentlig förvaltning*.

¹⁸ Statskontoret (2020) *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet*.

¹⁹ Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU37 *Offentlig förvaltning*. Statstjänstemannalagen (1965:274).

²⁰ Prop. 1984/85:219 *Om den statliga personalpolitiken*.

sedan dess gått i riktning mot ökad flexibilitet och variation i utformningen av arbetsgivarpolitiken. Myndigheterna har genom det delegerade arbetsgivaransvaret²¹ fått ett i stort sett totalt ansvar för verksamheten, arbetsgivarpolitiken och alla dess kostnader. Vad gäller lönepolitiken har huvudprincipen varit att verksamhetsintresset ska vara styrande i lönesättningen. Tidigare detaljreglerade lönesystem har ersatts med individuell lönesättning och anpassning till lönestrukturen på arbetsmarknaden i övrigt. En betydande avreglering har skett under perioden i syfte att ta bort särlösningar för statsförvaltningen i jämförelse med den övriga arbetsmarknaden.²²

Arbetsgivarpolitiken på den statliga sektorn har successivt närmat sig synsätt och utveckling på privat sektor. Den statliga arbetsgivarpolitiken har utvecklats från att ha varit helt centralstyrd till att bli myndighetschefernas ansvar, enskilt och gemensamt.²³

Dessa förändringar har inneburit att anställningsvillkoren i statlig förvaltning i grunden har förändrats. Anställningsvillkoren för statsanställda beskrivs ofta genom karriärbaserade respektive positionsbaserade anställningsmodeller. Den svenska statsförvaltningen anses, med vissa undantag, vara en utpräglad positionsbaserad modell, medan exempelvis Frankrike och Tyskland brukar beskrivas som typiska karriärbaserade system.²⁴

Positionsbaserade system präglas av konkurrens, inte genom centraliserade anställningsprov som i ett karriärbaserat system, utan genom enskilda utlysningar av tjänster. I positionsbaserade system finns ofta ingen rätt att flytta från en statlig anställning till en annan och rekryteringen är decentraliserad till den enskilda myndigheten. Förtjänster som ofta framhålls med en positionsbaserad modell är att den möjliggör decentralisering och delegering, att det är enklare att rekrytera till exempel specialistkompetenser och att en sådan modell bättre främjar en resultatorienterad kultur. En begränsning kan samtidigt vara att positionsbaserade anställningar inte främjar framväxten av en gemensam identitet och värderingar.²⁵

²¹ Den arbetsgivarpolitiska delegeringen genomfördes 1994 och innebar att regeringen och riksdagen överlät till myndighetscheferna att enskilt och tillsammans utforma den statliga arbetsgivarpolitiken.

²² Dir. 1996:2 *Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen till myndigheterna*.

²³ Arbetsgivarverket (2007). *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen inom staten*.

²⁴ Statskontoret (2015). *Vägen till en lärande och effektiv förvaltning*.

²⁵ Statskontoret (2015). *Vägen till en lärande och effektiv förvaltning*.

Det svenska skiftet från en mer karriärbaserad modell till positionsorienterade anställningar tillsammans med den svenska förvaltningsmodellen med det delegerade arbetsgivaransvaret och fristående myndigheter har försvagat den gemensamma identiteten för statligt anställda. Den alltmer specialiserade staten har i dag ett underskott när det gäller gemensamma värderingar och helhetsperspektiv. De gemensamma statstjänstemannaidealen har försvagats.²⁶

Sammantaget leder dessa omständigheter till att statsanställda i Sverige inte har en lika tydlig identitet som i exempelvis Tyskland eller Frankrike. Samtidigt genomförs rekrytering av statsanställda av varje myndighet och rekryteringen riktas mot hela arbetsmarknaden. Den svenska förvaltningen består på så vis av en diversifierad kår av anställda med skiftande bakgrund och som i stor utsträckning arbetar växelvis i statlig, kommunal eller privat sektor.²⁷ Detta ställer i sin tur särskilda krav på att de statsanställda får en god introduktion och ett kontinuerligt stöd i sin roll. Det ställer också krav på att det förs en diskussion om vilken utbildning eller kompetens som krävs, utöver förtjänst och skicklighet, och som kan tillgodoses exempelvis genom förvaltningsutbildning.²⁸

Tidigare utredningar från Värdegrundsdelegationen och Förvaltningspolitiska kommissionen har konstaterat att de försvagade statstjänstemannaidealen utgör ett problem och olika regeringar har vidtagit åtgärder för att kunna återskapa gemensamma värderingar inom statsförvaltningen. I budgetpropositionen hösten 2008 slog regeringen fast ett nytt delmål för den statliga arbetsgivarpolitiken om att statsanställda ska ha kunskap om och förståelse för de grundläggande värdena i statsförvaltningen och rollen som statsanställd.²⁹ Värdegrundsdelegationen skapades 2012 med uppdrag att tillsammans med andra aktörer bidra till att detta delmål skulle uppfyllas. I sin slutrapport konstaterar Värdegrundsdelegationen att det är regeringens skyldighet att se till att säkerställa att statsförvaltningen lever upp till de grundläggande rättsprinciper som utgör den gemensamma statliga värdegrunden.

²⁶ Se till exempel Krus (2011). *I statens tjänst* samt SOU 1997:57 *I medborgarens tjänst* för liknande resonemang.

²⁷ SOU 2004:65 *En statsförvaltning i utveckling och förnyelse*.

²⁸ Värdegrundsdelegationen (2016). *Att säkerställa en god statsförvaltning*.

²⁹ Värdegrundsdelegationen (2016). *Att säkerställa en god statsförvaltning*.

Regeringen har ansvar och skyldighet att i sin myndighetsstyrning säkerställa att statsförvaltningen lever upp till de grundläggande rättsprinciper som utgör den gemensamma statliga värdegrunden. Uppdraget och ansvaret avseende den gemensamma statliga värdegrunden är således permanent.³⁰

Värdegrundsdelegationen framförde i sin slutrapport att uppdraget om att säkra kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen samt att säkerställa dess efterlevnad, kräver en kontinuitet och långsiktighet som hittills saknats.

Att ta vara på arbete, erfarenheter och kunskap måste betraktas som självklart utifrån kravet på effektiv förvaltning av våra gemensamma resurser. Det kan konstateras att ansvaret och uppdraget gäller oberoende av regeringens förvaltningspolitiska ambitionsnivå i övrigt.³¹

Värdegrundsdelegationen föreslog i sin slutrapport att regeringen borde besluta om att alla nyanställda i staten ska få en introduktionsutbildning. De specificerar inte innehållet i olika moment, men av slutrapporten framgår att nyanställda ska ges kunskap om och förståelse för de grundläggande rättsprinciper som gäller i staten och rollen som statsanställd.³² Värdegrundsdelegationen följdes av att Statskontoret fick sitt nuvarande uppdrag om att samordna och verka för en god förvaltningskultur i staten, se vidare i avsnitt 4.5.2.

Den senaste utvecklingen är att riksdagen har tillkännagett för regeringen som sin mening att en gemensam obligatorisk introduktionsutbildning för statsanställda ska införas.³³ I det betänkande som ligger till grund för beslutet framhöll konstitutionsutskottet vikten av att statsanställda har goda kunskaper om den statliga värdegrunden och de grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen, till exempel bestämmelser om offentlighet och sekretess.³⁴ Värdegrundsdelegationen, riksdagens tillkännagivande och regeringens uppdrag till Tillitsdelegationen att ta fram en obligatorisk utbildning för statsanställda kan sammantaget ses som en utveckling i en annan riktning än den som har skett sedan 1970-talet. Ambitionen nu är snarare, enligt Tillitsdelegationens bedömning, att skapa ett större helhetsperspektiv med fokus på en gemensam kun-

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² Värdegrundsdelegationen föreslog två huvudalternativ på organisatorisk placering: en permanent arbetsgrupp på Regeringskansliet eller Statskontoret.

³³ Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18: KU37 *Offentlig förvaltning*, punkt 9.

³⁴ Dir. 2019:6 *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen*.

skapsgrund och identitet för statsanställda, där en gemensam utbildning är en viktig del.

4.2.3 Tjänstemannaansvaret i dag

Utformningen av det straffrättsliga ansvaret för fel i tjänsten har varierat genom åren. Som nämnts i avsnitt 4.2.2 innebar ämbetsansvarsreformen en betydande avkriminalisering av fel och försummelser i den offentliga verksamheten. Innan dess gällde ett långtgående straffrättsligt ansvar för offentligt anställda tjänstemän. För i princip varje fel eller försummelse i tjänsten kunde ansvar utdömas. Efter reformen väcktes i riksdagen krav på utvärdering och en kommitté fick i uppdrag att göra en förutsättningslös granskning av ansvarssystemet inom den offentliga sektorn. Det konstaterades att de gränser som dragits kring det straffrättsliga området borde bestå och några ändringar i fråga om det straffrättsliga ansvaret gjordes därför inte.³⁵

År 1989 genomfördes en ny reform som bland annat innebar att det straffrättsliga tjänsteansvaret vidgades på så sätt att straff skulle kunna utdömas inte endast för gärningar som innefattade felaktig myndighetsutövning, utan även för andra oriktiga handlingar som hade nära anknytning till myndighetsutövning. Straffansvar skulle vidare kunna utdömas vid oaktsamhet och inte endast vid grov oaktsamhet eller uppsåt.³⁶

Den nuvarande bestämmelsen om tjänstefel finns i 20 kap. 1 § brottsbalken. Av bestämmelsen framgår att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften döms för tjänstefel. Påföljden är böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, ska det inte dömas till ansvar. Om brottet begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt, döms för grovt tjänstefel. Påföljden är då fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning

³⁵ Justitiedepartementet (1983), *Departementsserien 1983:7 Tjänsteansvar i offentlig verksamhet*.

³⁶ Prop. 1988/89:113 *Om ändring i brottsbalken (tjänstefel)*, s. 12–14 och 18–20.

eller om gärningen för någon enskild eller det allmänna har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande. Den som är ledamot av en beslutande statlig eller kommunal församling är inte underkastad tjänstefelsansvar för en åtgärd som han eller hon vidtar i den egenskapen. Ansvar för tjänstefel döms inte heller ut om gärningen är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse.

Frågan om tjänstemannaansvaret har länge varit föremål för omfattande diskussion. Det har bland annat ifrågasatts om avkriminaliseringen som blev följden av 1975 års reform gick för långt och om det straffrättsliga ansvaret på nytt borde utökas. Frågan behandlas i ett tillkännagivande från riksdagen om ett modernare och tydligare tjänstemannaansvar genom ett utvidgat straffansvar för tjänstefel.³⁷ I betänkandet anförts bland annat att ett utökat straffansvar för tjänstefel skulle stärka skyddet för medborgarnas rättssäkerhet och öka förtroendet för den offentliga verksamheten. Det anförts vidare att ett utökat straffansvar skulle stärka tjänstemännens position mot otillbörliga politiska påtryckningar och därigenom bidra till att säkerställa förvaltningens självständighet. En översyn av lagstiftningen om tjänstefel bör därför enligt tillkännagivandet göras med inriktningen att det straffbara området ska utvidgas. Enligt riksdagen bör lagstiftningen anpassas till dagens förhållanden och ge ett modernt och tydligt straffrättsligt skydd för den offentliga verksamheten och medborgarnas rättssäkerhet. Det framhålls dock att det inte är fråga om en återgång till de bestämmelser som gällde före ämbetsansvarsreformen 1975.

Det är bland annat mot denna bakgrund som regeringen den 14 maj 2020 har gett en särskild utredare i uppdrag att överväga och ta ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas.³⁸ I kommittédirektiven anges bland annat att allmänheten har ett berättigat krav på att statlig och kommunal verksamhet bedrivs på ett ansvarsfullt och korrekt sätt. För att allmänheten ska ha ett högt förtroende för den offentliga verksamheten är det nödvändigt att det finns ett effektivt system för ansvarsutkrävande när det begås felaktigheter. Ett effektivt system för ansvarsutkrävande stärker också medborgarnas rättssäkerhet. Det är därför viktigt att

³⁷ Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU37 *Offentlig förvaltning*, punkt 8. I samma betänkande behandlas frågan om en introduktionsutbildning för statsanställda, se avsnitt 4.2.2.

³⁸ Kommittédirektiv (dir. 2020:54), *Ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor*.

straffansvaret för tjänstefel är ändamålsenligt utformat. Uppdraget ska redovisas senast den 12 november 2021.

Vid sidan av det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel kan den arbetstagare som åsidosätter sina skyldigheter i anställningen meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning. Tillitsdelegationen återkommer till det i avsnitt 7.1.2.

4.3 Tidigare utbildningar av statsanställda³⁹

Sedan 1960-talet har det nästintill alltid funnits centralt anordnade utbildningar för statsanställda. Utbildningarna har handlat om de speciella kunskaper och förutsättningar som är förknippade med rollen som statsanställd, men i perioder även om annat såsom ledarskapsutveckling och mer generell verksamhetsutveckling.

Behovet av utbildning har tillgodosetts av en rad olika aktörer som haft olika organisationsformer som nämnder, myndigheter och råd. Den svenska förvaltningsmodellen med fristående myndigheter har påverkat synen på utbildning av statsanställda och på kompetensförsörjningen av statsförvaltningens myndigheter. Den dominerande idén har varit att grundutbildning är en fråga för det reguljära utbildningsväsendet och att vidareutbildning av olika slag har varit en fråga för respektive myndighet. Samtidigt har det under större delen av tiden sedan 1960-talet funnits aktörer som har ansvarat för, eller bedrivit, utbildningsinsatser som riktat sig till alla eller olika grupper av statsanställda.⁴⁰ Syftet med utbildningarna har varierat över tid. De tre syften som i stort sett alltid har funnits med har dock varit att skapa grundläggande kunskap om regler, värna idén om en gemensam statsförvaltning och att trygga en strategisk kompetensförsörjning.

³⁹ Den tidiga delen i utvecklingen beskrivs i hög utsträckning genom SOU 2004:65 *En statsförvaltning i utveckling och förnyelse* som under utredningen av KKR gjorde en gedigen genomgång av tidigare aktörer på området.

⁴⁰ SOU 2004:65 *En statsförvaltning i utveckling och förnyelse*.

4.3.1 Starten på utbildningarna

En föregångare vad gäller utbildning av tjänstemän i statsförvaltningen kan anses vara de byråchefsutbildningar som på centralt initiativ anordnades av dåvarande Stockholms högskola under 1950-talet. Det handlade om en utbildningsinsats på några veckor riktade till anställda på byråchefsnivå,⁴¹ som kom från olika myndigheter. En bakomliggande tanke med denna utbildning var att det ansågs värdefullt att sammanföra chefer med bakgrund från olika myndigheter, liksom att anknytningen till en akademisk institution var en viktig pedagogisk tillgång.⁴²

4.3.2 Utvidgning följde efter det

Organisatoriskt skedde en omfattande utveckling under 1960- och 70-talen. Regeringen tillsatte i maj 1961 en utredning med uppdrag att föreslå en samordning av den utbildning som staten bedrev som arbetsgivare för sina anställda. I personalutbildningsberedningens betänkande lämnades förslag till ett statligt personalutbildningsorgan.⁴³ Två motiv dominerade förslaget. Det ena var arbetsgivarens intresse av att höja kvaliteten i den statliga verksamheten. Det andra var den personalpolitiska insikten om betydelsen av att statsanställda i större omfattning skulle få uppleva det värdefulla i att genom egen utveckling bidra till bättre insatser i samhällets tjänst.⁴⁴

Statens personalutbildningsnämnd 1967–1979

Statens personalutbildningsnämnd (PUN) inrättades 1967 som en självständig myndighet. PUN var ett centralt organ för utbildning av statsanställda.⁴⁵ PUN skulle undersöka behovet av utbildning, planera och genomföra utbildning, bistå statliga myndigheter vid utformningen av intern utbildning och verka för bättre samordning mellan myndigheterna inom området. Därtill kom närliggande uppgifter som skulle främja samverkan mellan myndigheterna respektive sam-

⁴¹ Motsvarande chef på operativ nivå eller medarbetare på strategisk nivå i dagens statsförvaltning.

⁴² SOU 2004:65 *En statsförvaltning i utveckling och förnyelse*.

⁴³ SOU 1966:57 *Centralt statligt personalutbildningsorgan*.

⁴⁴ SOU 2004:65 *En statsförvaltning i utveckling och förnyelse*.

⁴⁵ PUN ansvarade för utbildning ”i den mån sådan utbildning inte ankom på en annan myndighet”, vilket i praktiken innebar att vissa områden var undantagna.

verkan mellan dem och det allmänna utbildningsväsendet. Effektivitet, arbetsmiljö och rättssäkerhets- och offentlighetsvärden var vägledande i utformningen av utbildningsinsatserna. Allmän förvaltningsutbildning tog cirka hälften av resurserna. Därutöver var även ledningsutveckling en viktig del. PUN anordnade utbildningar inom följande områden:

- Introduktionskurser för nyanställda. PUN anordnade årligen 45 kurser om tre dagar för nyanställda kontorsbiträden.
- Kanslistkurser. Utbildning för administrativ personal som omfattade cirka fyra månader.
- Amanuenskurer. En introduktionsutbildning för nyanställda handläggare i statsförvaltningen. Den två veckor långa kursen anordnades åtta gånger per år. Syftet var att ge en första insikt i förhållandet mellan statsanställda och medborgarna i ett demokratiskt samhälle.
- Byråchefskurser. Två gånger om året genomfördes en ledarutbildning, som till en början uppgick till tre kursveckor och därefter två. Utbildningens främsta syfte var att förbättra förmågan att leda underställd personal i en statsförvaltning som hade i huvudsak myndighetsutövande uppgifter. Den kom dock i allt större utsträckning att omfatta även hanteringen av olika regelsystem i förhållandet mellan staten och medborgarna.⁴⁶

En annan del av verksamheten var utbildningar för specialiserade grupper av tjänstemän, såsom domare och åklagare, prefekter vid universiteten, arbetsledare inom kontorsverksamhet, utredare och registratorer. PUN anordnade också konferenser för högre chefer.⁴⁷

En viktig del i verksamheten var att stärka myndigheternas kapacitet att själva organisera effektiv utbildning. Utbildning av utbildare blev en relativt stor del av den samlade verksamheten, eller cirka 13 procent, verksamhetsåret 1977/78. Nämnden hade cirka 80 anställda det året och anlätade cirka 600 personer som lärare, ofta rekryterade bland tjänstemän med strategiska positioner inom statsförvaltningen.⁴⁸

⁴⁶ SOU 2004:65 *En statsförvaltning i utveckling och förnyelse*.

⁴⁷ Konferenserna riktade sig till verkschefer, motsvarande generaldirektörer och överdirektörer i dag.

⁴⁸ SOU 2004:65 *En statsförvaltning i utveckling och förnyelse*.

Statens personalnämnd och Statskontoret

Vid sidan om PUN fanns andra mindre statliga aktörer som parallellt gjorde liknande utbildningsinsatser. Statens personalnämnd (SPN) inrättades 1971.⁴⁹ SPN hade ansvar för att stödja statsförvaltningen i det personaladministrativa arbetet genom utvecklingsinsatser, utbildning och rådgivning. En betydande del av verksamheten ägnades åt medverkan i omplacering av statsanställda, som av olika skäl inte kunde flytta med i de stora omlokaliseringar av statlig verksamhet som beslutades av riksdagen i början av 1970-talet. Statskontoret hade under 1960- och 70-talen en utbildningsenhet som bestod av cirka 20 personer.⁵⁰ Enheten genomförde utbildningar på ett sätt som till formen liknade den större myndigheten PUN:s utbildning, men inriktningen handlade mer om fortbildning inom specifika områden såsom projektledning och ”automatisk databehandling”.⁵¹

4.3.3 Sammanslagning och utvidgning

År 1976 beslutade regeringen om en översyn av hela den centrala statliga arbetsgivarfunktionen. Den innefattade den verksamhet som bedrevs av PUN, SPN och Statskontoret, men också verksamheten vid dåvarande Statens avtalsverk, Statens förhandlingsråd och Statens arbetsmiljönämnd liksom verksamhet som bedrevs av en splittrad organisation för företagshälsovård.⁵²

Efter olika utredningsinsatser växte det så småningom fram en samlad ny organisation. Bakgrunden var den nya arbetsrätten, som tydligare än tidigare hade skapat ett partsförhållande i många av de frågor som förut låg utanför det avtals- eller förhandlingsbara området, men också för att ta hänsyn till att staten, och framför allt den civila förvaltningen, växte. År 1955 fanns cirka 215 000 anställda inom staten vilket fram till 1975 hade vuxit till cirka 380 000.⁵³

Inom kompetensutvecklingsområdet slogs SPN och PUN samman till en ny myndighet 1979. SPN hade blivit alltmer efterfrågat

⁴⁹ SOU 1978:41 *Statlig personalutbildning*. SPN blev till genom en sammanslagning av Statens personalvårdsnämnd och Statens omplaceringsnämnd.

⁵⁰ SOU 2004:65 *En statsförvaltning i utveckling och förnyelse*.

⁵¹ SOU 1978:41 *Statlig personalutbildning*.

⁵² SOU 2004:65 *En statsförvaltning i utveckling och förnyelse*.

⁵³ SOU 1978:41 *Statlig personalutbildning*.

i förhållande till myndigheterna, vilket i betydande mån påminde om PUN:s arbetssätt vid denna tid. PUN hade kommit att avgiftsbelägga en stor del av sin verksamhet.⁵⁴ Vid denna tid fanns en alltmer utbredd uppfattning att centralt organiserad verksamhet skulle vinna i effektivitet om verksamheten avgiftsbelades. Myndighetenas efterfrågan eller beställning från de centrala myndigheterna skulle därmed ses mer som en investering som de behövde ta tillvara. Ett centralt institut för personaladministrativ utveckling och personalutbildning skulle motsvara de moderna förväntningarna i mer marknadslänkande situationer om det skulle avgiftsbelägga sina tjänster. Det skulle skapa valbarhet för myndigheterna och en stimulerande konkurrens för de berörda centralmyndigheterna.⁵⁵

Statens institut för personalutveckling

Den nya myndigheten Statens institut för personalutveckling (SIPU) etablerades i juli 1979 och finansierades genom en blandning av avgifter och anslag. SIPU erbjöd, mot avgifter, kurser och andra insatser, som efterfrågades av de enskilda myndigheterna.⁵⁶ Insatser som kom till stånd i det ”generella statsförvaltningsintresset” finansierades med anslag. SIPU producerade allmän personalutbildning med särskild inriktning på administrativa områden. Konsultativ verksamhet inom personalutbildningsområdet var ytterligare en huvuduppgift. Konsultationen ansågs ha ett viktigt syfte att stödja de statliga myndigheternas interna utbildning. SIPU förväntades också genomföra utrednings- och utvecklingsarbete på direkt uppdrag av regeringen. SIPU hade även ett förlag, som bland annat gav ut skrifter och studiematerial. SIPU gav till exempel ut studiehäften som bland annat handlade om att vara statsanställd, ekonomin i statsförvaltningen, myndighetens kontakter med allmänheten och offentlighetsprincipen och sekretess.

SIPU innebar en avsevärd breddning av den statliga personalutbildningens utbud. Antalet områden som SIPU bedrev utbildning inom mångdubblades i förhållande till PUN:s verksamhet. I kurs-

⁵⁴ Prop. 1977/78:100 *Budgetpropositionen 1978* och SOU 1978:41 *Statlig personalutbildning*.

⁵⁵ SOU 2004:65 *En statsförvaltning i utveckling och förnyelse*.

⁵⁶ Prop. 1978/79:133 *om organisation för arbetsmiljöfrågor, företagshälsovård samt personalutbildning och personaladministrativ konsultation m.m. inom statsförvaltningen*.

programmet för 1990 och 1991 ingick 18 större utbildningsområden. SIPU formulerade sin verksamhetsidé på följande sätt:

- SIPU är statens servicemyndighet för utveckling av personal och verksamhet.
- SIPU stöder förvaltningens förnyelse, kvalitet och effektivitet genom utveckling av organisationers och personers kompetens.
- SIPU arbetar på myndigheternas villkor och statsmakternas intentioner.

Redan på 1970-talet tog regeringen initiativ till utvecklingsprogram för de högsta cheferna. De riktade sig mot generaldirektörer, överdirektörer och nivån närmast under dessa. Inom ramen för ett centralt beslutat, samlat program hade SIPU en roll i de delar som inte riktade sig till de allra högsta cheferna. I SIPU:s chefsprogram ingick områden som chef i statlig tjänst, att vara arbetsgivare, statens ekonomi, förvaltningsrätt och arbetsmiljö.⁵⁷

I instruktionen till SIPU framgår att det var viktigt att statsförvaltningen genom SIPU skulle få tillgång till myndighetens stöd oberoende av de resurser myndigheterna hade. Det var inte minst angeläget att medelstora och mindre myndigheter med begränsad betalningsförmåga även skulle nås av deras stöd.

Statens institut för ledarskap

Under den senare delen av 1980-talet fanns under några år Statens Institut för Ledarskap (STIL), som var administrativt knutet till SIPU. Målgruppen var chefer på strategisk nivå i statsförvaltningen. STIL hade en liten fast stab på fem till sex personer och arbetade med konsulter, nätverk och myndighetsrepresentanter. STIL arbetade med utbildning av chefer, men även med att stödja myndigheter i rekryteringen av chefer.⁵⁸

⁵⁷ SOU 2004:65 *En statsförvaltning i utveckling och förnyelse*.

⁵⁸ SOU 2004:65 *En statsförvaltning i utveckling och förnyelse*.

Statens arbetsmiljönämnd

Parallellt med den statliga myndighetsorganisationen organiserade de statliga avtalsparterna verksamhet av betydelse för den gemensamma kompetensuppbyggnaden i statsförvaltningen. Här kan nämnas Statens arbetsmiljönämnd (SAN). SAN bildades 1982 och genomförde utbildningar av arbetsmiljöansvariga inom myndigheterna, till exempel skyddsombuden.⁵⁹

4.3.4 Avveckling av utbildningen

I budgetpropositionen 1991/92 föreslog regeringen att SIPU skulle avvecklas.⁶⁰ Förslaget i propositionen hade inte föregåtts av någon utredning. Det motiverades av att myndigheterna i sitt stöd för personaladministrativ utveckling och kompetensutveckling av de anställda skulle hänvisas till den reguljära marknaden av konsultinsatser och utbildning. Av budgetpropositionen framgick följande:

Ökningen av den myndighetsanpassade utbildningen och konsultuppdragen till myndigheterna tyder enligt min bedömning på att SIPU:s verksamhet fyller ett behov i de statliga myndigheternas förnyelsearbete. Härigenom torde det finnas marknadsförutsättningar för att sådana tjänster, som SIPU hittills har utfört, i fortsättningen skall kunna drivas i en annan form än genom ett statligt huvudmannaskap.⁶¹

SIPU upphörde som myndighet 1992. En del av verksamheten bedrevs därefter vidare av de tidigare anställda under kommersiella former och i helt privat regi.⁶²

4.3.5 Behovet av en utbildningsaktör återkommer

Förvaltningspolitiska kommissionen som la fram sitt betänkande 1997 identifierade ett behov av att återigen ha en sådan aktör som fanns innan avvecklingen av SIPU. Den förvaltningspolitiska kommissionen menade att statsförvaltningen höll på att tappa förmågan att agera enhetligt samtidigt som komplexiteten och behovet av enhetlighet från staten hade ökat.

⁵⁹ SOU 2004:65 *En statsförvaltning i utveckling och förnyelse*.

⁶⁰ Prop. 1991/1992:100 *Budgetpropositionen för 1992*, utg.omr. 8, bilaga 8.

⁶¹ Prop. 1991/1992:100 *Budgetpropositionen för 1992*, utg.omr. 8, bilaga 8.

⁶² SOU 2004:65 *En statsförvaltning i utveckling och förnyelse*. SIPU finns än i dag som ett företag.

Inom den svenska statsförvaltningen härskade förr en tämligen enhetlig förvaltningskultur. Nutidens statsförvaltning uppvisar en så brokig mångfald att det inte är meningsfullt att försöka återskapa en sådan homogenitet. Vissa element måste emellertid vara gemensamma för hela statsförvaltningen. Kommissionen anser att värdefulla ting i den svenska förvaltningstraditionen är på väg att tappas bort, framförallt sådana som är förknippade med statens kärnfunktioner.⁶³

I början av 1990-talet och i samband med Sveriges inträde i Europeiska unionen, EU, uppkom ett behov av att anordna utbildning i EU-kunskap för Regeringskansliet och statsförvaltningen. SIPU, som skulle ha varit en naturlig myndighet att lägga denna utbildning hos, fanns inte kvar. I stället bildades 1992 Forum Europa som en enhet inom Regeringskansliet med uppdrag att anordna EU-utbildning.

Behovet av utbildning för myndighetschefer och statliga styrelser uppkom också under denna tid. Denna typ av utbildning har sedan mitten av 1990-talet legat på Regeringskansliet.

4.3.6 KKR, Verva och Krus

Efter att den förvaltningspolitiska kommissionen återigen uttalat behov av en aktör för gemensamma förvaltningspolitiska frågor har det funnits tre myndigheter. Gemensamt för dessa är att de är betydligt mindre än sina föregångare SIPU och PUN i termer av budget och antal anställda som arbetade med utbildning av statsanställda.

Statens kvalitets- och kompetensråd

Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) bildades 1999 som en central förvaltningsmyndighet under regeringen. Rådet hade i uppdrag att ge stöd i förvaltningspolitiskt angelägna frågor.⁶⁴ Myndigheten bildades som ett resultat av den förvaltningspolitiska kommissionens arbete.⁶⁵ Anledningen till att myndigheten skapades var att ett antal områden inom förvaltningspolitiken ansågs vara grundläggande för att regeringens krav på en statsförvaltning präglad av rättssäkerhet, demokrati och effektivitet skulle kunna uppnås. Dessa

⁶³ SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst* (Förvaltningspolitiska kommissionen).

⁶⁴ SOU 2004:65 *En statsförvaltning i utveckling och förnyelse*.

⁶⁵ Prop. 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*.

frågor gällde bland annat en för statsförvaltningen gemensam förvaltningskultur och etik, tillgänglighet och öppenhet mot medborgarna, en tydlig statstjänstemannaroll och statstjänstemän med goda förvaltningskunskaper, systematiskt kvalitetsarbete samt erfarenhetsutbyte och lärande mellan myndigheter. Även om regeringens uppfattning var att myndighetscheferna ansvarade för att genomföra förvaltningspolitiken, bedömde regeringen att det fanns behov av ett särskilt organ, genom vilket den mer aktivt kunde påverka och utveckla statsförvaltningen inom de strategiskt betydelsefulla områdena kompetensförsörjning och kvalitetsutveckling.⁶⁶

Enligt förordningen (1998:1647) med instruktion för Statens kvalitets- och kompetensråd hade KKR i uppgift att i medborgarnas intresse stödja och stimulera arbetet med kvalitetsutveckling och kompetensförsörjning inom den statliga förvaltningen. Enligt instruktionen skulle rådet utföra uppdrag åt främst regeringen. Rådet skulle också stödja myndigheterna att utöva sitt ansvar för kvalitetsutveckling och kompetensförsörjning och därvid utgå från de behov som finns inom statsförvaltningen som helhet. KKR hade i uppgift att:

- utveckla och sprida former för arbete med kvalitet inom statsförvaltningen,
- initiera samverkan mellan myndigheter i frågor om kvalitet och kompetens i syfte att utveckla metoder och tekniker,
- ta fram underlag för att stödja den statliga förvaltningen i arbetet med att skaffa, utveckla och behålla rätt kompetens,
- förmedla grundläggande förvaltningsutbildningar,
- utveckla, stödja och förmedla utvecklingsprogram för chefer och andra personer med strategiska uppgifter,
- uppmärksamma och förmedla statsförvaltningens krav på högskolornas reguljära utbildning,
- stimulera forskning och utbildning om statlig verksamhet och dess bidrag till samhällsutvecklingen och
- verka för en god förvaltningskultur och etik hos de statliga myndigheterna.

⁶⁶ SOU 2004:65 *En statsförvaltning i utveckling och förnyelse*.

KKR hade under sin tid ungefär tio anställda. Under perioder hade myndigheten finansiella möjligheter att även använda sig av konsulter till olika uppdrag, men detta var i begränsad omfattning. KKR hade en styrelse med nio ledamöter som ansvarade för myndighetens verksamhet. Generaldirektören ansvarade för den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Vid rådet fanns också en referensgrupp bestående av forskare och praktiker till stöd för arbetet.⁶⁷ Under de fem år KKR existerade deltog minst 6 100 statsanställda i någon del av myndighetens aktiviteter.⁶⁸

Den övervägande majoriteten av deltagare i KKR:s aktiviteter var chefer (personal-, ekonomi- och utvecklingschefer), andra personer med olika typer av ledande befattningar såsom kvalitets- eller processledare och personer ansvariga för kompetensutveckling eller kompetensförsörjning. Myndighetens strategi var att påverka målgrupper som ansågs kunna sprida lärdomarna vidare på myndigheterna där de arbetade.

Myndigheten använde sig av såväl handledarledda utbildningar som e-utbildningar.⁶⁹ E-utbildningen i förvaltningskunskap fanns åtkomlig via KKR:s hemsida men användes även som studiematerial i flera av KKR:s förvaltningsutbildningar.⁷⁰

KKR utvecklade även en förenklad introduktionsutbildning som totalt omfattade två dagar. Två pilotomgångar hann genomföras med sammanlagt 30 deltagare från 18 olika myndigheter. Av utvärderingen framkom att deltagarna hade haft mest nytta av de moment som rörde frågor om förvaltningsetik, statstjänstemannarollen och förståelse för staten som sektor. Från de tillfrågade myndigheterna nämndes främst effekter som rörde de deltagande individerna, såsom ökade kunskaper och större säkerhet. I någon mån nämndes också effekter på organisationsnivå, såsom förmedlandet av goda exempel från andra myndigheter. KKR lades ner i slutet av 2005 men ersattes av en ny myndighet.⁷¹

⁶⁷ SOU 2005:32 *Regeringens stabsmyndigheter*.

⁶⁸ En uppskattning från 2003 i SOU 2004:65 *En statsförvaltning i utveckling och förnyelse*.

⁶⁹ Vi använder e-utbildningar som en förkortning av "elektronisk utbildning".

⁷⁰ SOU 2004:65 *En statsförvaltning i utveckling och förnyelse*.

⁷¹ Kommittédirektiv (dir. 2006:5), *Avveckling av Statens kvalitets- och kompetensråd*.

Verket för förvaltningsutveckling

Verket för förvaltningsutveckling (Verva) bildades 2006 med syftet att främja utvecklingsarbetet i statsförvaltningen och användningen av informationsteknik i offentlig förvaltning. Då fördes verksamhet från Statskontoret, KKR, Statens kvalitets- och kompetensråd och Regeringskansliet över till den nya myndigheten.⁷²

Verva skulle enligt sin instruktion samordna myndigheternas it-arbete samt stödja och utveckla arbetet med den strategiska kompetensförsörjningen och verksamhetsutvecklingen i statsförvaltningen. Myndigheten skulle skapa förutsättningar för samverkan mellan statliga myndigheter, mellan stat och kommun samt mellan statliga myndigheter och näringsliv.⁷³ Verva hade andra uppgifter utöver utbildning av statsanställda och ansvarade bland annat för utvecklingen av samhällets rättsinformation och för att samordna upphandling för offentlig förvaltning inom området informationsteknik.

Utbildningen var också annorlunda från den som givits av KKR. I myndighetens instruktion framgick att utbildningsverksamheten i högre grad än tidigare skulle vara inriktad på analys, kartläggning och stöd för statsförvaltningens långsiktiga kompetensförsörjning. I myndighetens instruktion för utbildning ingick att:

- ge efterfrågestyrt och behovsrelaterat stöd till statsförvaltningens långsiktiga kompetensförsörjning, bland annat genom utveckling av ledningskompetens och spridning av grundläggande förvaltningskunskap inklusive öppenhet och insynsfrågor.
- tillhandahålla utbildningar som tidigare anordnats av Regeringskansliet, i huvudsak med inriktning på ekonomi och EU-utbildningar av generellt intresse för statsförvaltningen. Innehållet i utbildningarna skall bestämmas i samråd med Regeringskansliet.⁷⁴

Verva hade relativt många anställda. År 2008 hade myndigheten 85 årsarbetskrafter. Den verksamhetensgren som arbetade med utbildning hade 11 anställda, vilket var ungefär samma personalstyrka som före-

⁷² SOU 2005:32 *Regeringens stabsmyndigheter*.

⁷³ Förordningen (2007:828) med instruktion för Verket för förvaltningsutveckling samt SOU 2008:22 *Ett stabstöd i tiden*.

⁷⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Verket för förvaltningsutveckling, 2006-12-21, Fi 2006/6937 (delvis).

gångaren KKR hade haft.⁷⁵ Vervas utbildning var smalare än den som KKR anordnade och utbildningen blev allteftersom mer lik den utbildning som redan fanns vid Ekonomistyrningsverket.⁷⁶

Av regeringens budgetproposition för 2009 framgick att Verva skulle avvecklas. Delar av verksamheten togs över av Statskontoret och Kammarkollegiet. Ett nyinrättat Kompetensråd för utveckling i staten skulle ta över delarna kring utbildning av statsanställda.⁷⁷

Kompetensrådet för utveckling i staten

Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) bildades 2009 som en stabsmyndighet med uppgift att bistå regeringen i frågor som rörde den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen. Krus övertog uppdrag rörande statens kompetensförsörjning som tidigare legat på bland annat KKR och Verva. Krus verksamhet var huvudsakligen inriktad på att ge stöd till kompetensförsörjningen i de statliga myndigheterna. Verksamheten utformades i nära samarbete med Regeringskansliet. Av regleringsbrevet från 2011 framgick följande:

Krus ska tillhandahålla EU-utbildningar av generellt intresse för statsförvaltningen och andra av Regeringskansliet prioriterade utbildningar. Den närmare omfattningen av och inriktningen på dessa utbildningar ska bestämmas i samråd med Regeringskansliet (Statsrådsberedningen).⁷⁸

De områden som regeringen prioriterade för Krus verksamhet omfattade statlig värdegrund, jämställda karriärvägar och kompetens inom EU-området. Krus gav även utbildning och träning till den som ville genomgå uttagningsprov för att kunna söka anställning i EU:s institutioner.⁷⁹

⁷⁵ SOU 2008:22 *Ett stabsstöd i tiden*. Den största verksamhetsgrenen *E-förvaltning för ökad enkelhet och rättssäkerhet* som bestod av 60 medarbetare.

⁷⁶ I SOU 2008:22 står till exempel: "Det bör i sammanhanget också påpekas att det funnits vissa överlappningar mellan utbildningar på ekonomi- och budgetområdet mellan Ekonomistyrningsverket och Verva. I en framtida organisation bör sådana överlappningar om möjligt självklart undvikas."

⁷⁷ Prop. 2008/09:1 *Budgetproposition för 2009* utg.omr. 2.

⁷⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Kompetensrådet för utveckling i staten. 2011-12-15, S2011/10888/ESA och S2011/11087/ESA.

⁷⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Kompetensrådet för utveckling i staten. 2011-12-15, S2011/10888/ESA och S2011/11087/ESA.

Under 2010 genomförde Krus aktiviteter för sammanlagt cirka 600 deltagare.⁸⁰ Under 2009 hade sammanlagt 413 personer deltagit vid något av de 23 utbildningstillfällen som Krus ansvarade för.⁸¹ Under 2011 deltog totalt 7 384 chefer och medarbetare från statsförvaltningen i Krus olika aktiviteter kring offentligt etos, vilket var en ökning jämfört med 2010 då 1 575 deltog i någon aktivitet.⁸²

Krus hade även sex olika webbaserade utbildningar för statsanställda: *Att arbeta i staten*, *De sex värdegrundsprinciperna*, *Bemötande, Jämställdhet och genus*, *Lagligt och lämpligt* samt *Lagligt och lämpligt för dig som är chef*.

Krus fick återkommande uppdrag från regeringen i närliggande frågor. Som exempel kan nämnas att Krus fick i uppdrag att leda ett projekt kring en god förvaltningskultur.⁸³ Målet med projektet var att stärka en god förvaltningskultur i staten och att öka kunskapen om rollen som statstjänsteman. Krus fick även i uppdrag att leda och samordna ett program för kvinnors karriärutveckling i staten. Programmet pågick till och med 2010 och syftade till att andelen kvinnor på chefs- och expertfunktioner i staten skulle öka och därigenom bidra till minskade löneskillnader mellan kvinnor och män. Inom ramen för programmet deltog totalt 18 myndigheter i ett särskilt genomförandeprogram som handlade om att i den egna myndigheten bedriva ett förändringsarbete där befintliga arbetssätt och rutiner analyserades ur ett jämställdhetsperspektiv.⁸⁴

Regeringen beslutade 2012 att avveckla Krus. Delar av verksamheten övertogs av Statskontoret, Svenska institutet för europapolitiska studier och Universitets- och högskolerådet. Uppsala universitet tog över de webbaserade utbildningarna.

Krus bedöms i huvudsak ha fullgjort sina uppgifter. Krus har sedan tillkomsten den 1 januari 2009 haft en förhållandevis begränsad basfinansiering, som över tid kompletterats med ett antal komplexa tidsbegränsade uppdrag med särskild finansiering. En myndighet av Krus storlek har begränsade möjligheter att verka. Bland annat har sårbarheten i den egna kompetensförsörjningen varit påtaglig. Detta har sammantaget bidragit till att förutsättningarna för att bedriva en resursmässigt effektiv verksamhet inte kan anses föreligga. Krus ska därför avvecklas den 31 december 2012.⁸⁵

⁸⁰ Prop. 2011/12:1 *Budgetproposition för 2012* utg.omr. 2.

⁸¹ Prop. 2010/11:1 *Budgetproposition för 2011* utg.omr. 2.

⁸² Prop. 2012/13:1 *Budgetproposition för 2013* utg.omr. 2.

⁸³ Krus (2011). *I statens tjänst*.

⁸⁴ Prop. 2010/11:1 *Budgetproposition för 2011* utg.omr. 2.

⁸⁵ Prop. 2010/11:1 *Budgetproposition för 2011* utg.omr. 2, s. 72.

4.4 Jämförelse mellan de olika aktörerna

Tabell 2 beskriver de olika myndigheter som har haft i uppdrag att genomföra utbildningar för statsanställda.

Tabell 2 Myndigheter med uppdrag att genomföra utbildningar

Myndigheter med reguljärt uppdrag att utbilda statsanställda

Aktör	Tid	Uppdrag kring utbildning
Stockholms högskola	1950–1967	Utbilda byråchefer om statstjänstemannarollen.
Statens personal- utbildningsnämnd (PUN)	1967–1979	Utbildning om allmän förvaltning och lednings- utveckling. Introduktionskurser för nyanställda, kanslistkurser, amanuenskurser, introduktions- utbildning för nyanställda handläggare i stats- förvaltningen och byråchefskurser.
Statens personal- nämnd (SPN)	1971–1979	Utvecklingsinsatser, utbildning och rådgivning, främst riktat till omplacerade statsanställda.
Statskontoret	1960–1970	Utbildningar i administrativ rationalisering, ADB, systemarbete, nätverksplanering, kostnads- och intäktsanalys samt projektledning.
Statens institut för personalutveckling (SIPU)	1979–1992	Erbjöd kurser och andra insatser som efterfrågades av myndigheterna. Insatser som främjade det "gene- rellt statsförvaltningsintresset", allmän personal- utbildning och konsultativ verksamhet inom myndig- heter. Gav ut studiematerial och skrifter.
Statens institut för ledarskap (STIL)	1987–1989	Utbildningar för chefer på strategisk nivå i statsförvaltningen.
Statens arbetsmiljö- nämnd (SAN)	1982–1994	Utbildningar av arbetsmiljöansvariga.
Statens förnyelsefond	1987–1999	Stöttade myndigheter med pengar till utbildning och genomförde utbildningar och strategiska insatser inom olika områden, exempelvis <i>Chefsakademin</i> som syftade till att utveckla kvinnliga chefer.
Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR)	1999–2006	Utbildning för statsanställda om grundläggande förutsättningar. Strategiskt arbete kring utbildningar av statsanställda.
Verket för förvaltningsutveckling (Verva)	2006–2009	Utbildning för statsanställda om grundläggande förutsättningar och ekonomi.
Kompetensrådet för utbildning i staten (Krus)	2009–2012	Utbildning för statsanställda om främst den statliga värdegrunden.

De olika aktörerna som har funnits för att anordna utbildningar för statsanställda har varierat över tid. De beskriver på sätt och vis de förändringar som har skett inom förvaltningspolitiken för de olika tidsepoker inom vilka de skapades och avvecklades.

PUN är talande för den expansiva staten under efterkrigstiden. Myndigheten hade ett fokus på grundläggande förutsättningar och att värna staten som en enhet. Myndigheten hade svårt att samordna och utöka utbildningarna i takt med att staten växte. Efterföljande SIPU är ett bra exempel på den innovativa och visionära staten alternativt ”den ofantliga sektorn”, beroende på vilken politisk övertygelse man beskriver den utifrån. Efter att myndigheten expanderat både till innehåll och omfattning började SIPU under slutet av 1980-talet alltmer likna en konsultfirma inom staten och 1992 ombildas SIPU från att vara en myndighet till att bli ett företag.

KKR följde det tidiga 2000-talets ambition om att tänka strategiskt kring exempelvis kompetensförsörjning och demografiska utmaningar för staten. Myndigheten använde även mycket av de grundläggande tankarna från PUN och tidiga SIPU. Verva som myndighet kännetecknade en senare del av 2000-talet med fokus på teknik, digitalisering och styrning underförstått som ekonomisk styrning. Utbildningsdelen låg relativt nära KKR men i en minskad omfattning. Krus som myndighet präglades av tidens tankar om breda perspektiv, där jämställdhetsintegrering kan nämnas som ett exempel. Myndigheten anses ha varit väl fungerande men dess perspektiv var så pass brett att myndighetens arbete alltmer kom att överlappa andra och större myndigheters arbete, vilket gjorde att myndigheten lades ner.

De organisatoriska lösningarna för att genomföra utbildningar av statsanställda har varierat, vilket är mer regel än undantag när det gäller sektorsövergripande frågor inom staten. Utbildningen hos de senaste tre myndigheterna har varit nära kopplad till regeringens önskemål om utbildningarnas innehåll, medan föregångarna PUN och SIPU var mer fristående i sin roll om att anordna utbildningar.

Uppdraget som Tillitsdelegationen har fått med att ta fram en gemensam obligatorisk utbildning för statsanställda är nytt. Ingen av de tidigare aktörerna har haft i uppdrag att genomföra en obligatorisk, gemensam introduktionsutbildning. De tidigare aktörerna har inte heller haft ett så pass tydligt mandat som de aktörer som får detta uppdrag föreslås få.

4.5 Nuvarande utbildningar för statsanställda

4.5.1 Flera myndigheter har i uppgift att tillhandahålla utbildningar för statsanställda

I dag finns det ingen aktör som ensam ansvarar för att tillhandahålla utbildning om rollen som statsanställd. Däremot har vissa myndigheter i uppdrag att utbilda statsanställda inom specifika områden. Till dessa hör till exempel Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, Uppsala universitet och Sieps. Domstolsakademien har i uppdrag att utbilda en viss sektors anställda, det vill säga ordinarie domare och andra jurister inom den dömande verksamheten. Det finns också universitet och högskolor som erbjuder uppdragsutbildningar såsom Förvaltningshögskolan i Göteborg och Förvaltningsakademien vid Södertörns högskola. Därutöver finns det en rad privata utbildningsanordnare.

4.5.2 Statskontoret främjar och samordnar arbetet för en god förvaltningskultur

Statskontoret ska sedan år 2017 enligt förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten. I samband med det nya uppdraget ökade Statskontorets anslag med 5 miljoner kronor årligen för detta ändamål.⁸⁶ Den statliga värdegrunden utgör grunden för arbetet med god förvaltningskultur. Arbetet riktas till alla statliga myndigheter och deras medarbetare, inklusive chefer. Statskontoret tar fram och sprider kunskapsunderlag i form av till exempel vägledningar och handböcker, ger föreläsningar och tillhandahåller e-utbildningar. Statskontoret ger även stöd på sin webbplats genom filmer, etiska dilemman och goda exempel på hur man kan arbeta praktiskt med förvaltningskultur, värdegrund och ledarskap i sina organisationer. Myndigheten samverkar också med olika aktörer och myndigheter som arbetar med god förvaltningskultur. Mellan 2017–2019 genomförde Statskontoret cirka 80–90 workshoppar.⁸⁷ Under 2019 närvarade cirka 550 tjänstemän, i huvudsak chefer, från drygt 50 olika myndigheter i workshoppar och kurser om god förvaltningskultur.⁸⁸

⁸⁶ Prop. 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017*, utg.omr. 2.

⁸⁷ Enligt e-post från Statskontoret daterat 2020-02-19.

⁸⁸ Statskontoret (2020). *Årsredovisning 2019*.

Statskontoret samordnar också ett myndighetsnätverk mot korruption. Myndighetsnätverket är en plattform för erfarenhetsutbyte och lärande och består av 232 myndigheter.

4.5.3 Uppsala universitet har uppdrag om mänskliga rättigheter

Uppsala universitet har sedan 2014 ett regeringsuppdrag som gäller kompetensutvecklingsinsatser i mänskliga rättigheter för statligt anställda.⁸⁹ Universitetet har tagit fram ett program som innefattar tre former av utbildningar. Den första är en e-utbildning som är en introduktion till mänskliga rättigheter framtagna tillsammans med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Utbildningen finns tillgänglig på både svenska och engelska och besvarar frågor om vad mänskliga rättigheter är samt hur och varför området är relevant för offentligt anställda. E-utbildningen innehåller även fördjupningsdelar framtagna i samverkan med Myndigheten för Delaktighet (MFD). Det övergripande målet är att utbildningen ska bli obligatorisk på de 45 myndigheter som regeringen har pekat ut som prioriterade och senare också på övriga myndigheter. År 2019 hade drygt 23 000 deltagare från 91 myndigheter registrerat sig.⁹⁰ Universitetet erbjuder också verksamhetsförlagda utbildningar hos myndigheterna. År 2019 genomfördes 28 verksamhetsanpassade utbildningar med 1 220 deltagare från 33 olika myndigheter.⁹¹ Därutöver erbjuds en verksamhetsanpassad grundläggande utbildning om mänskliga rättigheter, vilken ges över tre tillfällen fördelade på totalt två arbetsdagar på plats i Uppsala. Denna kurs ges fyra gånger per år. Utöver dessa tre utbildningsformer hålls frukostseminarier med olika teman kopplade till mänskliga rättigheter. Under 2019 genomfördes fyra sådana seminarier. Samtliga utbildningsinsatser är kostnadsfria. För 2020 tilldelades Uppsala universitet 4,2 miljoner kronor för uppdraget.⁹²

⁸⁹ Regeringsbeslut 2017-05-18 (Ku2017/00254/DISK, Ku2017/00961/DISK).

⁹⁰ Uppsala universitet (2019). *Mänskliga rättigheter. Redovisning av uppdrag angående kompetensutvecklingsinsatser i mänskliga rättigheter för statligt anställda år 2018* (Dnr UVF 2019/270) samt Uppsala universitet (2020). *Redovisning av uppdrag angående kompetensutvecklingsinsatser i mänskliga rättigheter för statligt anställda år 2019* (Dnr TEOL 2020/18).

⁹¹ Uppsala universitet (2020). *Mänskliga rättigheter. Redovisning av uppdrag angående kompetensutvecklingsinsatser i mänskliga rättigheter för statligt anställda år 2019* (Dnr TEOL 2020/18).

⁹² Regeringsbeslut 2019-12-17, Ku2019/02002/LS (delvis).

4.5.4 Sieps håller i EU-utbildning

I Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) uppdrag ingår att erbjuda EU-utbildning för anställda i olika funktioner på statlig, regional och kommunal nivå. Syftet är att höja kompetensen när det gäller EU och svensk europapolitik. Sieps genomför utbildningar på beställning av offentliga aktörer med utgångspunkt i ett fast kursutbud, men kan även erbjuda skräddarsydda utbildningar. Regeringskansliet är den största kunden. Därutöver erbjuder Sieps öppna utbildningar med fasta utbildningstillfällen, till vilka offentliga tjänstemän själva anmäler sig. Under 2019 genomförde Sieps 51 utbildningstillfällen med närmare 1 400 deltagare totalt på alla sina utbildningar. Myndigheten erbjuder både grund- och fördjupningskurser som omfattar såväl halv- som heldagar. Sieps EU-utbildningar är delvis avgiftsfinansierade och kostade myndigheten drygt 3,8 miljoner kronor 2019.⁹³

4.5.5 ESV erbjuder ekonomirelaterade kurser

Ekonomistyrningsverket (ESV) erbjuder en rad kurser. Det är bland annat allmänt orienterade utbildningar inom ekonomistyrning som vänder sig främst till nyanställda eller till dem som har en ny roll på myndigheten. ESV har även mer specialiserade och fördjupande kurser inom myndighetens verksamhetsområden. ESV har fyra e-utbildningar, varav en tar upp grunderna i statlig styrning och ekonomistyrning. Denna e-utbildning är en förberedande kurs för kursen Grundkurs i statlig styrning, redovisning och finansiering, men många andra tar också del av den. De andra tre e-utbildningarna behandlar följande områden: metoden onödig efterfrågan, redovisning av anläggningstillgångar respektive verksamhetslogik. Till och med 2019 hade omkring 1 600 personer gått ESV:s e-utbildningar.

⁹³ Sieps (2020). *Årsredovisning 2019*. Svenska institutet för europapolitiska studier.

4.5.6 Arbetsgivarverket anordnar utbildningar för statliga arbetsgivare

Arbetsgivarverket har i uppdrag att utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Arbetsgivarverket är både en förvaltningsmyndighet under regeringen och en medlemsorganisation. Obligatoriska medlemmar är statliga myndigheter som lyder under regeringen och som har ett arbetsgivaransvar. Arbetsgivarverket erbjuder sina medlemmar i egenskap av arbetsgivare digitala e-utbildningar och utbildningsfilmer samt öppna och medlemsanpassade utbildningar.

Under 2019 fanns 11 öppna utbildningar som genomfördes vid 25 utbildningstillfällen. Det totala deltagarantalet vid dessa utbildningar uppgick samma år till närmare 500 chefer och andra arbetsgivarföreträdare. Arbetsgivarverket introducerade i slutet av 2019 två webbaserade utbildningar om att vara ledare i staten och hur arbetsgivare kan utveckla det aktiva medarbetarskapet. Vid utgången av 2019 hade drygt 700 användare besökt sidan med webbaserade utbildningar.⁹⁴ Syftet med Arbetsgivarverkets utbildningar är att stärka medlemmarnas roll som arbetsgivare.

4.5.7 Andra universitet och högskolor erbjuder uppdragsutbildningar

Förvaltningshögskolan i Göteborg erbjuder uppdragsutbildningar till politiker och tjänstemän inom kommuner, regioner, myndigheter och offentligt ägda bolag. Antal deltagare per år är 200–300 personer. Ett tema i uppdragsutbildningarna handlar om verksamhetsstyrning för offentliga organisationer och tillsyn för myndigheter och enheter med gransknings- och tillsynsuppdrag. Nästan samtliga deltagare på dessa utbildningar är statligt anställda. Till exempel anordnas utbildningen i verksamhetsstyrning i form av tre internat under två heldagar och avslutas med en mindre uppsats. Utbildningen ger 7,5 högskolepoäng. Att mötas över verksamhetsgränser är en viktig del i denna utbildning. En annan utbildning heter Att leda verksamhetsutveckling och förändringsarbete. Det är en uppdragsutbildning för statliga och kommunala chefer i Göteborgs-regionen. Den ger 15 högskolepoäng. Förvaltningshögskolan har även ett par gånger prövat att ge en introduktion om att arbeta i

⁹⁴ Arbetsgivarverket (2019). *Arbetsgivarverkets årsredovisning 2019*.

staten. Den har innehållit ett block om juridik, ett om politisk styrning och ett om renodlad styrning och ekonomi. Den ger inte högskolepoäng. Målgruppen har inte velat ha examination utan mer tid för undervisning.

Förvaltningsakademin vid Södertörns högskola erbjuder också uppdragsutbildningar om att vara statsanställd. De genomför uppdragsutbildningar dels på beställning av enskilda myndigheter, dels i form av utbildningar som sker vid Södertörns högskola med deltagare från olika myndigheter. De har också en fortbildningskurs om att arbeta i staten. Syftet med denna kurs är att ge kunskap om hur den svenska förvaltningen är uppbyggd. Den ger särskild förståelse för myndigheternas plats i den svenska förvaltningsmodellen, tjänstemannarollen, hur förvaltningen styrs och vilka förändringar som har ägt rum inom förvaltningen de senaste decennierna. Därutöver ingår en introduktion till offentlig rätt och den lagstiftning som är särskilt relevant för anställda i förvaltningen. I undervisningen varvas föreläsningar, grupparbeten och sammanfattande gruppdiskussioner. Kursen består av fyra seminarier fördelade på två dagar och den kan ge 3 högskolepoäng.⁹⁵ Under 2019 genomfördes kursen Att arbeta i staten vid fyra tillfällen i Uppsala med sju myndigheter.⁹⁶

4.5.8 Domstolsakademin ansvarar för kompetensutveckling av domare

Domstolsakademin ansvarar för kompetensutveckling för ordinarie domare och andra jurister inom den dömande verksamheten. Målgruppen för utbildningarna är i första hand ordinarie domare, men många av kurserna är öppna också för icke-ordinarie domare, föredragande och beredningsjurister. Domstolsakademin ansvarar även för de centralt anordnade notarie- och fiskalsutbildningarna.⁹⁷ Domstolsakademin startade sin verksamhet 2009. Undervisningen ges dels av domare, dels av experter på olika rättsområden från till exempel olika universitet.

Domstolsverket ordnar även kurser för samtliga yrkeskategorier vid Sveriges Domstolar. Myndigheten har exempelvis en introduk-

⁹⁵ Informationen är hämtad från Södertörns högskolas webbsida och från intervju med företrädare för uppdragsverksamheten 2019-12-10.

⁹⁶ Förvaltningsakademin (2020). *Förvaltningsakademins verksamhet 2019*. Dnr 1455-1.1.3-2020.

⁹⁷ Sveriges Domstolar (2020). *Domstolsakademins utbildningar 2020*.

tionsutbildning och en baskurs för nyanställda, chefs- och ledarskapsutbildningar och en utbildning för att utveckla medarbetarskapet. När det gäller introduktionsutbildningen tar Domstolsverket på central nivå fram checklistor och ett utbildningsprogram för nyanställda. Domstolarna ansvarar sedan för själva genomförandet av introduktionsutbildningen. Det sker genom en kombination av fysiska träffar och e-utbildningar.

I dag är utbildningarna som Domstolsakademien och Domstolsverket erbjuder främst lärarledda, men de håller på att utveckla fler e-utbildningar och andra former av flexibelt lärande.

4.5.9 De stora förvaltningsmyndigheternas utbildningar

Det finns även flera stora statliga myndigheter som har byggt upp särskild kompetens för att introducera nyanställda i rollen som statsanställd. Av vår kartläggning (kapitel 5) framgår att stora myndigheter, myndigheter med många medborgarkontakter och myndigheter med tillsynsverksamhet är särskilt bra på att ta upp frågor som rör rollen som statsanställd i sina introduktionsutbildningar. Dessa myndigheter inkluderar också oftare än andra myndigheter moment om rollen som statsanställd utöver den statliga värdegrunden, som till exempel grundläggande förvaltningsrätt eller information om hur staten styrs. Flera av de stora myndigheterna har verksamhet på flera orter och använder i högre utsträckning digitala moment i sin utbildning än mindre myndigheter.

4.5.10 Utbildningsanordnare som inte är myndigheter

Det finns ett antal utbildningsaktörer på marknaden som vänder sig såväl till statsförvaltningen, kommunsektorn som till företag. De erbjuder kurser i ämnen som är relevanta oavsett sektor, till exempel introduktion till konkurrensrätten. Andra kurser riktar tydligt till de som arbetar inom offentlig sektor, till exempel GDPR⁹⁸ för myndigheter, eller för de som arbetar både inom offentlig och privat sektor. De som arbetar i privat sektor behöver kunskapen för att kunna arbeta med en offentlig aktör.

⁹⁸ GDPR, The General Data Protection Regulation, Dataskyddsförordningen.

Det finns således flera utbildningsföretag på marknaden som tillhandahåller delar av en sådan utbildning som är tänkbar för en gemensam utbildning för de som arbetar inom staten, men inte som ett heltäckande utbildningspaket. Det rör sig i stället om specifika fördjupningar, men också ibland allmänna frågor inom exempelvis juridik, upphandling och ekonomi. Utbildningarnas omfattning är ofta heldagsformat. Huvuddelen av utbildningarna sker genom fysiska träffar, ledda av föreläsare.

5 Kartläggning av myndigheternas introduktionsutbildningar

5.1 Sammanfattande slutsatser

Låg likvärdighet mellan myndigheter

Tillitsdelegationen har med hjälp av Statskontoret genomfört en kartläggning i form av en enkät av myndigheternas introduktionsutbildningar. Den visar att likvärdigheten i dagens introduktionsutbildningar för statsanställda är låg. Det är stor skillnad på vilken utbildning du får beroende på vilken myndighet du arbetar i. Det finns en variation i innehåll, omfattning och i vilken mån utbildningen är obligatorisk.

Många myndigheter har i dag en obligatorisk utbildning. Av de statliga myndigheterna uppgår 83 procent i Tillitsdelegationens enkät till alla statliga myndigheter att de har en obligatorisk introduktionsutbildning för tillsvidareanställda medarbetare. Det finns dock skillnader mellan olika sektorer. Vid exempelvis universitet och högskolor är introduktionsutbildningen sällan obligatorisk.

Omfattningen på utbildningen varierar också mellan myndigheterna. I vår enkätundersökning uppgav ungefär 40 procent av myndigheterna att utbildningen omfattar mellan 9 och 16 timmar. Resterande myndigheter, med 30 procent vardera, har antingen en utbildning som är längre än 16 timmar eller kortare än 9 timmar.

Det finns en efterfrågan på en gemensam utbildning

Av vår kartläggning framgår att en majoritet av myndigheterna (78 procent) anser att det finns ett behov av en gemensam introduktionsutbildning. Ett vanligt skäl är att myndigheterna vill säker-

ställa att alla nyanställda i staten får samma grundläggande introduktion till rollen som statsanställd. En gemensam utbildning anses ge bättre förutsättningar för att kvalitetssäkra innehållet i utbildningen. Ett annat skäl är att det vore mer effektivt om staten samordnade utbildningen i stället för att som nu låta myndigheterna ta fram och tillhandahålla den på egen hand. Flera myndigheter tar också redan i dag del av andra myndigheters material om den statliga värdegrunden för sin introduktionsutbildning.

De som inte ser behov av en gemensam utbildning uppger bland annat att det är mer effektivt att myndigheterna själva anordnar introduktionsutbildningen för att lättare kunna koppla ihop den med delar av introduktionen som är specifika för verksamheten. Flera lyfter också fram att myndigheternas olika verksamheter innebär olika behov och att upplägget behöver anpassas till dessa behov för att utbildningen ska vara givande.

Myndigheternas introduktionsutbildningar har fokus på den egna myndigheten

De flesta av dagens introduktionsutbildningar har det övergripande syftet att ge de anställda en förståelse för myndighetens verksamhet och vägleda nyanställda för att de snabbt ska komma in i arbetet. De har generellt inte syftet att beskriva myndighetens roll i en större kontext och som en del i en större statlig helhet. Utbildningarna leder därför inte till en gemensam kunskapsgrund och identitet för statsanställda.

Utbildning i rollen som statsanställd varierar

Myndigheterna har ofta svårt att skilja introduktionsutbildningen om den egna myndighetens verksamhet från utbildning i mer generell förvaltningskunskap eller rollen som statsanställd. De moment i introduktionsutbildningarna som rör rollen som statsanställd kan till exempel handla om den statliga värdegrunden, handlingars offentlighet och sekretess, kunskap om den offentliga förvaltningen och dess särprägel, grundläggande förvaltningsrätt eller information om hur staten styrs. Stora myndigheter, myndigheter med tillsynsuppgifter och myndigheter med omfattande medborgarnära service uppger i

högre utsträckning än små myndigheter att utbildningen innehåller information om den statliga värdegrunden och om hur staten styrs. En grov uppskattning är att de statliga myndigheterna lägger cirka fyra timmar på utbildning som rör rollen som statsanställd. Det motsvarar en tredjedel av introduktionsutbildningen.

5.2 Kartläggningens innehåll enligt direktiven

Enligt kommittédirektiven ska Tillitsdelegationen göra en kartläggning av introduktionsutbildningar som statliga myndigheter tillhandahåller sina anställda. Av kartläggningen ska det enligt direktiven framgå om utbildningen är obligatorisk, tillhandahålls av myndigheten själv eller av någon extern aktör och om den genomförs digitalt, med eller utan handledare. Kartläggningen ska också innehålla en redogörelse för innehållet i utbildningarna, särskilt med avseende på de grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen och för rollen som statsanställd. Regeringen vill också veta om upphandlade konsulter får en introduktion om vad det innebär att arbeta i staten.

Kartläggningen ska även omfatta eventuella fortbildningstillfällen och myndigheternas kostnader för introduktionsutbildningarna. Delegationen ska med utgångspunkt i kartläggningen redovisa en analys av eventuella skillnader i utbildningsutbud och i vilken utsträckning utbildningen är obligatorisk utifrån myndighetens storlek, lokalisering, verksamhetsinriktning och uppgifter, om myndigheten bedriver verksamhet på flera orter och ytterligare förhållanden som delegationen bedömer vara av betydelse.

5.3 Introduktionsutbildningarnas innehåll

5.3.1 De flesta myndigheter har en utbildning

Statskontoret har för Tillitsdelegationens räkning genomfört en enkätundersökning bland samtliga statliga myndigheter (se avsnitt 2.2.1 för en beskrivning av enkäten).¹ Av enkätsvaren framgår att de flesta

¹ Denna enkät ligger till grund för de enkätresultat som presenteras i kapitlet. Att nästan samtliga myndigheter erbjuder en introduktionsutbildning bekräftas även i Tillitsdelegationens egen enkät, se avsnitt 2.2.1.

myndigheter har en introduktionsutbildning. Av de 193 myndigheter som har besvarat enkäten är det endast 14 myndigheter som svarar att de inte har en introduktionsutbildning. Andelen som uppger att de har en introduktionsutbildning är därmed 92 procent, se tabell 3. Bilden av att de flesta myndigheter har en introduktionsutbildning framgår också av det utbildningsmaterial som myndigheterna har skickat in till Tillitsdelegationen.

Tabell 3 Tillhandahåller er myndighet en introduktionsutbildning för nyanställda?

Antal och andel

	Antal	Andel
Ja	178	92 %
Nej	14	7 %
Vet ej	1	1 %
Totalt	193	100 %

Det är främst små myndigheter med få anställda som saknar introduktionsutbildning.² Bland de 90 myndigheter med 100 eller fler anställda som har besvarat enkäten är det endast en myndighet som svarar att den saknar introduktionsutbildning.

Stor variation i utbildningarnas innehåll

Myndigheternas introduktionsutbildningar innehåller oftast information om den egna myndighetens verksamhet och någon typ av information som berör rollen som statsanställd. Ibland ingår även moment som behandlar styrningen i statsförvaltningen och förvaltningsrätt. I övrigt har introduktionsutbildningarna stor bredd i innehållet och kan omfatta allt från frågor om arbetsmiljö till informationssäkerhet.

² Här handlar det ofta om små så kallade nämndmyndigheter som inte har någon fast anställd personal.

Vanligast med information om den egna myndigheten

De vanligaste momenten i introduktionsutbildningarna är information som kan kopplas till myndighetens uppdrag. I stort sett samtliga myndigheter ger enligt enkäten information om myndighetens organisation och de regelverk som styr verksamheten.

Det material om utbildningar som myndigheterna skickat in bekräftar denna bild. Utbildningarna har det övergripande syftet att ge de nyanställda en god inblick i myndighetens verksamhet, vägleda den nyanställda för att snabbt komma in i sitt arbete och skapa förutsättningar för att den nyanställda ska trivas på sin arbetsplats.

5.3.2 De flesta myndigheter tar upp rollen som statsanställd i utbildningen

Enkätundersökningen visar att nästan samtliga myndigheter som har en introduktionsutbildning på något sätt inkluderar rollen som statsanställd i utbildningen. Av de 178 myndigheter i undersökningen som har en introduktionsutbildning anger 94 procent att de på något sätt omfattar grundläggande rättsprinciper och rollen som statsanställd. I fritextsvar ger myndigheterna exempel på olika utbildningsmoment som omfattar dessa delar. De nämner bland annat förvaltningskunskap, god förvaltningskultur, grundlagarna och styrning av statlig verksamhet.

Myndigheter med omfattande service till och kontakt med medborgare (hädanefter kallade servicemyndigheter)³ respektive tillsynsmyndigheter⁴ har oftare än andra utbildning i rollen som statsanställd. Samtliga 11 servicemyndigheter anger att utbildningen omfattar rollen som statsanställd. Bland myndigheter med tillsynsuppgifter är motsvarande antal 63 av 65 myndigheter. Bland dessa ingår alla länsstyrelser utom en. De nio myndigheter som uppger att de inte tar upp rollen som statsanställd i utbildningen är i regel små, sju av dessa har färre än 100 årsarbetskrafter.

³ Begreppet servicemyndigheter är hämtat från Länsstyrelserna (2019:23) Kartläggning av statlig närvaro och service i länen. De elva myndigheter som benämns servicemyndigheter i rapporten är: Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogden, Lantmäteriet, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket och Trafikverket.

⁴ För att identifiera myndigheter med tillsynsuppdrag har vi utgått från nätverket Tillsynsforum (www.tillsynsforum.se). Nätverket har 75 medlemmar, 66 av dessa har besvarat vår enkät.

Sju av tio behandlar den statliga värdegrunden i sin helhet

Vi har undersökt om utbildningarna inkluderar den statliga värdegrunden. Den statliga värdegrunden utgår från regeringsformens grundläggande krav och består av sex principer som beskriver beteenden och förhållningssätt som ska präglade alla statsanställda, oavsett var man arbetar.⁵ De sex principerna är demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt samt effektivitet och service. I enkätundersökningen uppger en majoritet av myndigheterna, 72 procent, att den statliga värdegrunden i sin helhet finns med i introduktionsutbildningen, se tabell 4.

Tabell 4 Ingår den statliga värdegrundens sex delar eller motsvarande i introduktionsutbildningen?

Antal och andel

	Antal	Andel
Ja, i sin helhet	129	72 %
Ja, delvis	33	19 %
Nej,	14	8 %
Vet ej	2	1 %
Totalt	178	100 %

Servicemyndigheter och stora myndigheter inkluderar oftare den statliga värdegrunden

Samtliga servicemyndigheter uppger i enkäten att introduktionsutbildningen inkluderar den statliga värdegrunden i sin helhet. Stora myndigheter tenderar också överlag att i större utsträckning inkludera detta moment. Det är också vanligare att större myndigheter behandlar myndighetens egen värdegrund. En trolig förklaring är att dessa i större utsträckning har tagit fram en sådan.

I övrigt finns det inga tydliga mönster när det gäller utbildning om den statliga värdegrunden mellan myndigheter med olika typer av verksamhet. Myndigheter med tillsynsuppgifter inkluderar den statliga värdegrunden i något högre grad än övriga, men endast marginellt. Statskontoret har tidigare iakttagit att den statliga värdegrunden inom vissa sektorer skulle kunna uppfattas som underordnad andra värden. Det handlar framför allt om de värden om frihet som kultur-

⁵ Statskontoret (2019). *Den statliga värdegrunden – gemensamma principer för en god förvaltning*.

myndigheter, universitet och högskolor förväntar sig ska präglas av deras verksamhet.⁶ Enkätundersökningen visar inte att myndigheter som verkar inom dessa områden avviker i någon större utsträckning. Varken kulturmyndigheterna eller universiteten och högskolorna har ett nämnvärt lägre snitt än de resterande myndigheterna.

Försäkringskassan och Socialstyrelsen är exempel på myndigheter med omfattande utbildning om den statliga värdegrunden

I det utbildningsmaterial som Tillitsdelegationen har fått från myndigheterna framgår också att den statliga värdegrunden är ett vanligt förekommande moment i introduktionsutbildningarna. Även i detta underlag syns en variation i hur omfattande denna del av utbildningen är. Ett exempel på en mer omfattande insats finns hos Försäkringskassan, som har avsatt 1,5 dag för utbildning i samtliga sex principer i den statliga värdegrunden. I denna del ingår som ett återkommande inslag diskussioner tillsammans med en handledare om konkreta situationer eller dilemman som uppstår i verksamheten. De olika dilemman som tas upp handlar till exempel om situationer som kan uppstå i rekryteringsprocessen, mänskliga rättigheter, sociala medier och effektivitet och service. Undervisningen varvar föreläsningar med stöd av bildspel och filmer med gruppdiskussioner. Myndigheten har också tagit fram en checklista som stöd för utbildningen och har under senare år följt upp medarbetarnas och chefernas kännedom om och arbete med den statliga värdegrunden genom en enkät till alla anställda. Uppföljningen visar bland annat att kännedomen om den statliga värdegrunden är god bland chefer och medarbetare, medan en något lägre andel uppfattar att de har arbetat mer konkret med värdegrunden och genomfört dilemmadiskussioner.⁷

I likhet med Försäkringskassan har även Socialstyrelsen återkommande inslag med dilemmaövningar om både sin egen värdegrund och den gemensamma värdegrunden i staten. De genomförs med en samtalsledare i myndighetens introduktionsutbildning för nyanställda. Syftet med övningarna är att utforska sina egna och andras stånd-

⁶ Statskontoret (2010). *Värdegrunden i staten – en nulägesbild*, s. 51–52.

⁷ Försäkringskassan (2018). *Kännedom om och arbete med den statliga värdegrunden inom Försäkringskassan*, PM daterat 2018-11-26, dnr 007558.

punkter när det gäller värdegrundsfrågor. Myndigheten har utformat olika dilemman utifrån sin egen verksamhet. De situationer som tas upp kan till exempel handla om svåra situationer i samband med att externa synpunkter och frågor om Socialstyrelsens rekommendationer och kunskapsstöd kommer in till myndighetens experter. Ett annat exempel är hur myndighetens anställda kan förhålla sig till de regeringsuppdrag som Socialstyrelsen får.

Uppgifterna om utbildning om den statliga värdegrunden överskattas ibland

Av vår kartläggning av utbildningsmaterial framgår att informationen om den statliga värdegrunden ibland innehåller länkar eller hänvisningar till utbildningsmaterial som inte längre finns kvar, som till exempel länkar till Värdegrundsdelegationens tidigare arbete. Det kan finnas en risk för att vissa myndigheter rapporterar uppgifter om utbildningar om rollen som statsanställd och den statliga värdegrunden som uttrycker ett önskat läge snarare än hur utbildningen ser ut i verkligheten.

5.3.3 Kunskap om statlig styrning, offentlig upphandling och EU förekommer inte lika ofta

Utöver information om den egna myndighetens verksamhet och den statliga värdegrunden förekommer också andra moment som rör rollen som statsanställd, som till exempel utbildning i handlingars offentlighet och sekretess. Det momentet ingår hos nästan samtliga myndigheter, se tabell 5. Andra myndighetsövergripande moment som handlar om att ge kunskap om den offentliga förvaltningen och dess särprägel är enligt enkätundersökningen något mindre vanliga. Det kan exempelvis röra sig om grundläggande förvaltningsrätt eller information om hur staten styrs. Utbildning om offentlig upphandling ingår än mer sällan. Det är ungefär hälften av myndigheterna som alltid eller ofta har utbildning om offentlig upphandling i sin introduktionsutbildning.

Tabell 5 **Myndighetens introduktionsutbildning omfattar alltid eller oftast följande moment**

Andel

	Andel
Information om myndighetens organisation och verksamhet	99 %
Regelverk som styr myndighetens verksamhet	97 %
Handlingars offentlighet och sekretess	96 %
Myndighetens egen värdegrund	85 %
Personalens fysiska och psykiska säkerhet/trygghet	84 %
Informationssäkerhet	81 %
Information om hur staten styrs	77 %
Grundläggande förvaltningsrätt	67 %
Offentlig upphandling	49 %

Andra områden som förekommer mer sällan i myndigheternas introduktionsutbildningar är kunskap om EU. Att det finns en generell brist på EU-kunskap bland många myndigheter har också Sieps framfört i möte med Tillitsdelegationen. Myndigheten ska bland annat enligt sin instruktion tillhandahålla utbildningar i ämnen som rör Europeiska unionen som en del av kompetensförsörjningen i offentlig verksamhet.⁸

Utbildning i grundläggande förvaltningsrätt förekommer oftare i tillsyns- och servicemyndigheter

Utbildning i grundläggande förvaltningsrätt förekommer oftare i vissa typer av myndigheter. Av enkätundersökningens totalt 65 myndigheter som har tillsynsuppgifter uppger 59 myndigheter att de inkluderar information om grundläggande förvaltningsrätt. Det gäller till exempel samtliga 20 länsstyrelser som ingår i underlaget. Bland övriga myndigheter är det knappt hälften som inkluderar förvaltningsrätt.

⁸ Förordning (2008:748) med instruktion för Svenska institutet för europapolitiska studier.

Information om statlig styrning är vanligare på stora myndigheter och service- och tillsynsmyndigheter

Utbildning om hur staten styrs är något vanligare på större myndigheter. Bland myndigheter som har mer än 500 årsarbetskrafter är det enligt enkäten 87 procent som inkluderar information om hur staten styrs. Det kan jämföras med 67 procent bland de myndigheter som har färre än 100 årsarbetskrafter. I övrigt finns det inga generella mönster när det gäller innehållet i introduktionsutbildningarna och myndigheternas storlek.

Myndigheter med tillsynsuppgifter och servicemyndigheter inkluderar också i större utsträckning information om hur staten styrs. Bland dessa myndigheter ingår ett sådant moment i mer än 9 av 10 fall. Bland övriga myndigheter är det knappt 7 av 10 som inkluderar information om hur staten styrs. I övrigt finns det inga större variationer i utbildningens innehåll mellan myndigheter med olika verksamhetsinriktning.

Exempel på information om hur staten styrs

Ett exempel på en utbildning som inkluderar information om hur staten styrs är den utbildning som genomförs inom ramen för myndighetsnätverket i Sundsvall. Där går man till exempel igenom frågor om vad styrning är och hur styrningen från riksdagen och regeringen ser ut samt den statliga budgetprocessen. Ett annat exempel är Energi-myndigheten, som ägnar 1,5 timme av sitt introduktionsprogram för nyanställda till att gå igenom olika författningskrav på de statliga myndigheterna, som till exempel myndighetsförordningen (2007:515), myndighetens instruktion och regleringsbrev, förordningen (2000:65) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) och förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK).

Ett annat exempel är Regeringskansliet, som har med information om hur staten styrs i sin introduktionsutbildning med namnet Att arbeta i RK. Momentet innehåller information om regeringens styrning av myndigheter och verksamheter och omfattar en förmiddag i den totalt 2,5 dagar långa introduktionsutbildningen.

Ytterligare moment är arbetsmiljö, kommunikation och mänskliga rättigheter

Sammantaget visar enkätundersökningen att många myndigheter har ett brett omfång av ämnen i introduktionsutbildningen. Utöver de moment som redovisats ovan anger många myndigheter i enkätens fritextsvar ytterligare moment som ingår i deras utbildningar. Vanligast är då arbetsmiljö och medarbetarskap, kommunikation, mänskliga rättigheter, likabehandling och jämställdhet samt miljöfrågor.

Exempel på introduktionsutbildningar som riktar sig till chefer

De flesta myndigheter anordnar introduktionsutbildning för nya chefer (se avsnitt 5.4.1). Sådan utbildning är ofta individuellt anpassad efter den nya chefs roll och förkunskaper samt efter den verksamhet det handlar om. Ett exempel på en chefsutbildning är Energimyndighetens introduktion av nya chefer. Chefsintroduktionen riktar sig både till ordinarie chefer, tillförordnade chefer och till internt rekryterade chefer och den ska ske under anställningens första två månader. Introduktionen är individuellt anpassad och omfattar ett antal möten med verksamhetsansvariga och representanter från olika stödenheter och funktioner. Den är avsedd att vara ett komplement till den basintroduktion som samtliga nyanställda får. I myndighetens beskrivning av introduktionen anges att den bör ses som en start för kontinuerlig chefs- och ledarutveckling som pågår under hela chefsuppdraget. Förutom information om till exempel arbetsgivarrollen, lönesättning och avtal ingår även kunskap om allmänna handlingar och sekretess, mutor, bestickning och ekonomisk brottslighet, GDPR och informationssäkerhet.⁹

Ett annat exempel på en särskild chefsutbildning är Umeå universitets introduktionsutbildning för nya chefer (UCL). Den syftar till att ge förutsättningar för en strategisk utveckling av det egna ledarskapet, verksamheten och medarbetarna. Den ska också ge grundläggande kunskaper om ansvar, befogenheter samt lagar och regler som gäller för universitetens verksamhet. Utbildningen uppges framöver komma att inrymma frågor om värdegrund.¹⁰

⁹ Energimyndigheten (2020). *Chefsintroduktion*, daterad 2020-01-20.

¹⁰ Enligt fritextsvar i Statskontorets enkät i maj 2019.

Vid Högskolan Kristianstad innehåller den särskilda introduktionen för chefer bland annat information om högskolan, arbetsgivarpolitiken och kollektivavtal. Det finns vissa moment som berör rollen som statsanställd, till exempel om myndighetsutövning, där offentlig handling och sekretess ingår. De nya cheferna får också information om rekryteringsprocessen och upphandlingsregler. I övrigt ingår få moment som rör rollen som statsanställd.

5.3.4 Regeringens chefsutvecklingsprogram

Regeringen har tagit fram en särskild chefspolicy, som anger vilka insatser de nya myndighetscheferna förväntas delta i.¹¹ Regeringens chefsutvecklingsprogram består av fyra delar. Det är ett introduktionssamtal, ett förvaltningspolitiskt seminarium under en dag, träffar i chefsgrupper tre gånger per år under två dagar med ledning av en konsult och individuella kompetensutvecklingsinsatser. Efter att träffarna i chefsgrupperna avslutas får myndighetscheferna erbjuda om att fortsätta i grupperna. Enligt uppgifter från Finansdepartementet är chefsgrupperna inte obligatoriska, men de flesta nya myndighetschefer väljer att medverka.

Den utbildning för nya myndighetschefer som har koppling till rollen som statsanställd ingår framför allt i det förvaltningspolitiska seminariet, där cheferna får ta del av ett två timmar långt pass om hur statsförvaltningen styrs och förvaltningens konstitutionella ramar. Under seminariet ingår i övrigt information om myndighetschefens ansvar för myndighetens arbetsgivarpolitik, samspelet mellan myndighetschefer och regeringen, den arbetsgivarpolitiska delegeringen och information om säkerhetsskyddsregler.

Av chefspolicyn framgår att syftet med chefsutvecklingsprogrammet är att lägga grunden för ett fungerande samarbete mellan departementsledningen och myndighetsledningen. Policyn är för närvarande under omarbetning. Bland annat kommer chefsutvecklingsprogrammet i högre grad att betona förmågan till ledarskap i den statliga förvaltningen.

¹¹ Regeringskansliet. *Regeringens chefspolicy för myndighetschefer. Kvalitet i den statliga chefsförsörjningen.*

5.4 Formerna för myndigheternas introduktionsutbildningar

5.4.1 Vanligt med obligatorisk utbildning för statsanställda

På de myndigheter som har en introduktionsutbildning är den som regel obligatorisk för samtliga medarbetare och chefer som tillsvidareanställs. Av de 178 myndigheter som har en introduktionsutbildning anger över 80 procent att utbildningen är obligatorisk för samtliga medarbetare och chefer som de tillsvidareanställer, se tabell 6.

Tabell 6 Är introduktionsutbildningen obligatorisk för följande kategorier nyanställda?

Antal och andel

	Ja, för alla	Ja, för vissa	Nej, för ingen	Ej aktuellt/ Vet ej	Totalt
Tillsvidareanställda chefer	82 %	2 %	14 %	2 %	100 % (174)
Tillsvidareanställda medarbetare	83 %	1 %	15 %	2 %	100 % (178)
Tidsbegränsat anställda chefer	67 %	12 %	17 %	4 %	100 % (153)
Tidsbegränsat anställda medarbetare	63 %	20 %	16 %	1 %	100 % (173)
Praktikanter	30 %	30 %	34 %	4 %	100 % (97)
Konsulter	19 %	42 %	33 %	6 %	100 % (64)

Vid mer än hälften av myndigheterna som har en introduktionsutbildning är utbildningen obligatorisk även för de medarbetare och chefer som har en tidsbegränsad anställning.

Utbildningen är dock sällan obligatorisk för praktikanter och konsulter. För 30 procent av alla praktikanter och 19 procent av alla konsulter är det obligatoriskt att gå utbildningen.

Exempel på obligatorisk utbildning för konsulter

Ett exempel på en myndighet som har en obligatorisk introduktionsutbildning för sina konsulter är Statens geotekniska institut (SGI). Syftet med introduktionen är att konsulten ska skolas in i de

nya arbetsuppgifterna på ett strukturerat sätt. Introduktionens omfattning och inriktning bestäms av ansvarig avdelningschef beroende på omfattningen på konsultens uppdrag. I introduktionen ingår till exempel information om praktiska frågor som lokaler och utrustning samt myndighetens organisation och arbetssätt. Som en valbar del finns också en 45 minuter lång utbildning om vad det innebär att vara statsanställd och vilket ansvar man har. Det är myndighetens HR-handläggare som håller i informationen i denna del.¹²

Många erbjuder att gå utbildningen

Även om introduktionsutbildningen inte alltid är obligatorisk uppger 99 procent av myndigheterna att de erbjuder samtliga medarbetare som de tillsvidareanställer att gå utbildningen, se tabell 7. En nästan lika stor andel av myndigheterna anger att de erbjuder utbildningen till samtliga chefer som de tillsvidareanställer.

Tabell 7 Erbjuder myndigheten följande kategorier nyanställda att genomgå introduktionsutbildningen?

Antal och andel

	Ja, till alla	Ja, till vissa	Nej	Ej aktuellt/ Vet ej	Totalt
Tillsvidareanställda chefer	97 %	1 %	0 %	2 %	100 % (177)
Tidsbegränsat anställda chefer	80 %	6 %	0 %	13 %	100 % (177)
Tillsvidareanställda medarbetare	99 %	1 %	0 %	0 %	100 % (177)
Tidsbegränsat anställda medarbetare	79 %	19 %	0 %	2 %	100 % (177)
Praktikanter	30 %	25 %	24 %	21 %	100 % (177)
Konsulter	11 %	25 %	43 %	21 %	100 % (177)

Av de myndigheter som har en introduktionsutbildning erbjuder 80 procent utbildningen till samtliga tidsbegränsat anställda chefer. En nästan lika stor andel erbjuder samtliga tidsbegränsat anställda medarbetare att gå utbildningen. Omkring 20 procent av myndig-

¹² Statens geotekniska institut (2020). Intern promemoria "Obligatoriskt introduktionsprogram för konsulter", uppdaterad 2020-01-10.

heterna erbjuder utbildningen endast till vissa tidsbegränsat anställda medarbetare. Motsvarande siffra för chefer är 6 procent. Av enkätundersökningens öppna svar framgår att längden på den tidsbegränsade anställningen ofta avgör om chefen eller medarbetaren blir erbjuden utbildning eller inte.

Det är 55 procent som erbjuder utbildningen till alla eller vissa praktikanter. Något färre erbjuder den till alla eller vissa konsulter (36 procent). Av de öppna svaren framgår att vissa myndigheter, i likhet med tidsbegränsade anställningar, avgör utifrån praktikens eller konsulttjänstens längd om de ska erbjuda utbildning eller inte.

Det är vanligare att mindre myndigheter erbjuder alla praktikanter introduktionsutbildning. Bland de 52 myndigheter i kartläggningen som har färre än 100 årsarbetskrafter erbjuder 49 procent samtliga praktikanter introduktionsutbildning. Detta kan jämföras med 24 procent bland de 55 myndigheter som har 500 eller fler årsarbetskrafter. Sett till andelen myndigheter som erbjuder alla konsulter utbildning är skillnaden mellan små och stora myndigheter liten.

Av de 11 servicemyndigheter som ingår i materialet uppger 9 att de erbjuder alla eller vissa konsulter introduktionsutbildning. Motsvarande siffra för kulturmyndigheterna är 9 av 17 och för länsstyrelserna 6 av 20. Bland universitet och högskolor respektive försvarsmyndigheterna är det bara någon enstaka myndighet som erbjuder konsulter introduktionsutbildning.

Introduktionsutbildningen är ofta frivillig i högskolesektorn

Vid universitet och högskolor är introduktionsutbildningen sällan obligatorisk för de medarbetare som de tillsvidareanställer. I enkäten uppger 26 myndigheter att utbildningen inte är obligatorisk för någon i denna kategori. Det gäller 16 universitet och högskolor. Endast 7 av de 23 universitet och högskolor som ingår i materialet har en introduktionsutbildning som är obligatorisk för de medarbetare som tillsvidareanställs.

5.4.2 Introduktionsutbildning genomförs oftast i egen regi

Myndigheterna organiserar vanligen sina introduktionsutbildningar på egen hand och genom fysiska träffar som leds av representanter för olika delar av myndigheten. Det framgår både av kartläggningen av myndigheternas utbildningsmaterial och av enkäten. De allra flesta myndigheter anordnar även den del av introduktionsutbildningen som behandlar rollen som statsanställd internt utan extern aktör, se tabell 8. I enkäten uppger 95 procent av de 167 myndigheter som har utbildning i rollen som statsanställd att myndigheten i någon mån anordnar denna del internt, varav 103 helt utan bidrag från någon extern aktör. Dessa 103 myndigheter motsvarar 58 procent av alla myndigheter som har en introduktionsutbildning. Av kartläggningen av myndigheternas utbildningsmaterial framgår att utbildningen om rollen som statsanställd oftast leds av någon jurist vid myndigheten eller någon representant för myndighetens HR-funktion.

Tabell 8 Hur tillhandahåller myndigheten den del av introduktionsutbildningen som avser rollen som statsanställd?

Fler ja-svar möjliga

	Ja	Nej	Totalt	Andel ja
Den anordnas internt av myndigheten	157	9	166	95 %
Den anordnas av en högskola	15	151	166	9 %
Den anordnas av en annan extern aktör	6	160	166	4 %
I samverkan med en eller flera andra myndigheter	27	139	166	16 %
På annat sätt (kommentarsfält)	30	136	166	18 %

Knappt var tredje myndighet uppger att utbildningen i rollen som statsanställd anordnas internt, men att den kompletteras genom samverkan med andra aktörer. Nio myndigheter anordnar inte utbildningen själva överhuvudtaget. Detta tillvägagångssätt väljs av myndigheter oberoende av storlek. De allra minsta myndigheterna sticker ut något. Samtliga fem myndigheter med färre än 20 årsarbetskrafter har valt att inte anordna hela introduktionsutbildningen internt.

I fritextsvaren anger 20 myndigheter att de i sin utbildning använder sig av material från andra myndigheter. Vilket material som myndigheterna använder varierar, men det vanligaste är att de hämtar material från Statskontoret eller Ekonomistyrningsverket. Därutöver

nämner några även andra myndigheter såsom Arbetsgivarverket, Försvarshögskolan och den numera avvecklade myndigheten Krus.

Vissa myndigheter samverkar i introduktionsutbildningen

I enkäten anger 27 myndigheter att de anordnar åtminstone delar av de moment i introduktionsutbildningen som omfattar rollen som statsanställd tillsammans med andra myndigheter. Några av de myndighetsnätverk som framkommer i enkätens fritextsvar är:

- Ett nätverk med 19 myndigheter med säte i Sundsvallsregionen.
- Ett nätverk av myndigheter med säte i Uppsala som genomför utbildningen i samarbete med Södertörns högskola.¹³
- Rörlighet i staten: ett samarbete mellan 16 myndigheter med syftet att driva och utveckla metoder för kontinuerlig kompetensutveckling.¹⁴

Ett exempel på hur ett myndighetsnätverk samverkar är myndighetsnätverket i Sundsvallsregionen. Nätverket anordnar olika gemensamma utbildningar, bland annat en utbildning för nyanställda i de statliga myndigheter som ingår i nätverket. Utbildningen ger en övergripande introduktion till rollen som statsanställd och hur myndigheter styrs och följs upp. Utbildningen är 1,5 dag lång och benämns Att arbeta i staten. Den är ett komplement till myndigheternas egna introduktionsprogram. I utbildningen ingår information om styrning i statlig verksamhet, arbetsmiljö, förvaltningsrätt, klarspråk, offentlighet och sekretess, hälsofrämjande arbete och kommunikation. Utbildningen leds i första hand av föreläsare från Centrala studiestödsnämnden (CSN), Statens pensionsverk (SPV), Försäkringskassan och Bolagsverket. I nätverket ingår förutom dessa myndigheter ytterligare 15 myndigheter. Exempel på andra myndigheter som deltar är Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) och Länsstyrelsen i Västernorrlands län. Utbildningen vänder sig primärt till

¹³ Bland annat Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Nordiska Afrikainstitutet, Statens veterinärmedicinska anstalt, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutet för språk och minnesforskning och Länsstyrelsen i Uppsala län.

¹⁴ Elsäkerhetsverket, Energimarknadsinspektionen, Energimyndigheten, Formas, Forte, Karolinska institutet, Konkurrensverket, Myndigheten för press, radio och tv, Naturvårdsverket, Patent- och registreringsverket, Post- och telestyrelsen, Rymdstyrelsen, Statens servicecenter, Strålsäkerhetsmyndigheten, Tillväxtverket och Vinnova.

nyanställda, men är öppen även för de som har arbetat en längre tid och vill uppdatera sina kunskaper. Den genomförs i blandade grupper av nyanställda från de olika myndigheterna i nätverket. Det är omkring 40 personer per utbildningstillfälle. En uppföljning från oktober 2019 bland 20 personer som gått utbildningen visar att utbildningen överlag var uppskattad och att närmare hälften av kursdeltagarna satte stort värde i att gå utbildningen tillsammans med andra myndigheter.¹⁵

Myndigheterna i nätverket har ett gemensamt utbildningsråd med en representant per myndighet. Varje år tar rådet fram en utbildningsplan. Rådet träffas en gång i månaden. En myndighet är samordnare. Samordningsansvaret cirkulerar bland myndigheterna. Samordnande myndighet ansvarar för administration och praktiska frågor såsom bokning av konferenslokaler. De använder då sina egna ramavtal. Samordnande myndighet tar också kostnaderna för utbildningarna som sedan fördelas på myndigheterna utifrån antal medverkande vid utbildningstillfället. Genom detta samarbete blir de totala kostnaderna och arbetsinsatserna för utbildningarna låga, enligt uppgift.

Högskolor arrangerar en del introduktionsutbildningar

Det förekommer också att vissa myndigheter anlitar ett universitet eller en högskola i samband med utbildningen i rollen som statsanställd. I enkäten uppger 15 myndigheter att de gör det. Åtminstone en myndighet uppger att de har lagt ut hela utbildningen i rollen som statsanställd på en högskola. Södertörns högskola är den högskola som flest myndigheter anlitar, men även Stockholms universitet, Högskolan i Borås och Uppsala universitet nämns i enkätundersökningen. I enkätundersökning svarar ingen myndighet att utbildningen ger deltagarna högskolepoäng.

De sex myndigheter som låter en annan aktör anordna introduktionsutbildningen kombinerar alltid detta med att myndigheten själv också anordnar en del av utbildningen internt. Enligt kommentarerna består dessa externa aktörer av andra myndigheter som ESV, Södertörns högskola och Regeringskansliet. Ett exempel är Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) som under verksamhetsåret anordnar utbildningstillfällen med externa föreläsare

¹⁵ Myndighetsnätverket (2019). *Utvärdering Att arbeta i staten 22–23 oktober 2019*.

för olika moment som berör rollen som statsanställd. Av myndighetens utbildningsmaterial framgår till exempel att Södertörns högskola medverkar i utbildningen om den statliga värdegrunden, forskare från Uppsala universitet om förvaltningslagen, jäv, mutor och korruption och MUCF:s myndighetshandläggare vid Regeringskansliet om regeringens och riksdagens roll.

5.4.3 Fysiska träffar är vanligast

Det finns en viss variation när det gäller formerna för myndigheternas utbildningar. Det vanligaste är att myndigheterna anordnar fysiska träffar med hjälp av handledare för vissa moment i sin introduktionsutbildning. Det förekommer också ofta en kombination av webbaserad utbildning och fysiska träffar. I stort sett samtliga myndigheter har moment i introduktionsutbildningen som genomförs med handledare, se tabell 9. Över hälften av myndigheterna har samtidigt delar av utbildningen digitalt.

Tabell 9 Hur genomförs utbildningen?

Antal och andel

	Antal	Andel
Digitalt	4	2 %
Med handledare	81	46 %
Både digitalt och med handledare	91	51 %
Vet ej	1	1 %
Totalt	177	100 %

Digital utbildning förekommer oftare på myndigheter med många verksamhetsorter

Det finns ett tydligt samband mellan myndighetens spridning på flera verksamhetsorter och om myndigheten anordnar delar av utbildningen digitalt. Det finns 81 myndigheter i kartläggningen som bedriver verksamhet i enbart en kommun. Av dessa uppger en dryg tredjedel (36 procent) att delar av utbildningen är digital. Motsvarande andel för de 58 myndigheter med verksamhet i 3 till 5 kommuner är 57 procent och för de 16 myndigheter som har verksamhet i 6 till 20 kommuner 69 procent. Samtliga 23 myndigheter som bedriver

verksamhet i fler än 20 kommuner har digitala moment i utbildningen. Ett liknande samband visar sig när vi tar hänsyn till myndigheternas storlek. Det innebär att större myndigheter i högre utsträckning har digitala moment i utbildningen än mindre myndigheter. Att sambanden liknar varandra beror delvis på att det finns ett samband mellan många verksamhetsorter och ett stort antal anställda.

Ett exempel på en myndighet som i hög utsträckning använder e-utbildning är Transportstyrelsen, som finns på 13 orter i landet. Myndigheten har i sin introduktionsutbildning ett delmoment med förvaltningsutbildning som är helt webbaserat. Förvaltningsutbildningen innehåller grundläggande information om att arbeta i statsförvaltningen. Syftet är att skapa förståelse för statstjänstemannarollen. I denna del ingår bland annat utbildning om statsförvaltningen generellt, myndighetens handläggning och service, tjänstemannaansvaret och offentlighet och sekretess. Utbildningen består av sju moduler och är totalt 5 timmar lång.

Erfarenheter av virtuella möten

Virtuella möten är inte lika vanligt förekommande i myndigheternas introduktionsutbildningar, men det används ibland i de stora myndigheterna med verksamhet på flera orter. Virtuella möten är gruppövningar över internet. Ett exempel är Transportstyrelsen som använder virtuella möten i form av dialog mellan den nyanställda och personalhandläggaren, där den nyanställda har möjlighet att ställa fördjupade frågor om anställningen.

5.4.4 Längden på utbildningarna varierar

Utbildningens längd varierar

Omfattningen på myndigheternas introduktionsutbildning varierar relativt mycket. Av myndigheternas utbildningsmaterial framgår att många myndigheter har en introduktionsutbildning på 1–2 dagar. I vår enkätundersökning uppger ungefär 40 procent av myndigheterna att de har en utbildning som pågår mellan 9 och 16 timmar (tabell 10). Cirka 30 procent har en utbildning som är längre än 16 timmar. Ungefär lika stor andel har en utbildning som är kortare

än 9 timmar, vilket innebär att utbildningen som mest motsvarar en heldag.

Tabell 10 Hur omfattande är myndighetens introduktionsutbildning i genomsnitt för nyanställda räknat i timmar?

Antal och andel

	Antal	Andel
0–4 timmar	14	8 %
5–8 timmar	39	22 %
9–16 timmar	69	38 %
17–24 timmar	33	19 %
25 timmar eller mer	18	10 %
Vet ej	5	3 %
Totalt	178	100 %

De minsta myndigheterna har ofta en kort utbildning

De sju myndigheter i kartläggningen som har en introduktionsutbildning och har färre än 20 anställda har i regel relativt korta utbildningar. Sex av dem har utbildningar som är kortare än åtta timmar. I övrigt finns det inga tydliga mönster när det gäller myndigheternas storlek och introduktionsutbildningarnas omfattning.

Variation även mellan myndigheter med likartade roller

Myndigheter med likartade uppdrag uppvisar också stor variation när det gäller introduktionsutbildningens längd. Länsstyrelserna svarar exempelvis allt ifrån som mest 4 timmar till mer än 25 timmar. Omfattningen varierar också relativt mycket mellan de olika universitetet och högskolorna.

Rollen som statsanställd utgör som mest en tredjedel av introduktionsutbildningen

Som tidigare nämnts har myndigheterna svårt att skilja utbildning i rollen som statsanställd från myndighetens övriga introduktionsutbildning. Omfattningen på den utbildning som nyanställda får i rollen som statsanställd varierar därmed i relativt hög grad. Räknat i

tid anger myndigheterna att dessa moment tar allt från mindre än 1 till över 20 timmar i anspråk. Av myndigheternas utbildningsmaterial framgår att moment som ligger närmare den generella rollen som statsanställd vanligen omfattar 1–3 timmar.

Det finns också en stor variation mellan myndigheterna i hur stor andel av utbildningstiden som de uppger att de ägnar åt rollen som statsanställd. Myndigheterna anger i detta sammanhang allt från 0 till 100 procent. Det är 54 procent som anger att som mest en tredjedel av utbildningen behandlar rollen som statsanställd. Det är svårt att fastställa ett tydligt samband, eftersom nästan var tredje myndighet inte kan uppge hur stor tidsandel som de lägger på rollen som statsanställd. Vi bedömer att gränsdragningen mellan moment som gäller rollen som statsanställd och övriga moment ofta är svår att göra när så många inte har kunnat besvara frågan. En grov uppskattning är ändå att myndigheterna lägger cirka 4 timmar på sådan utbildning i dag, utifrån uppgiften att som mest en tredjedel av den tid som läggs på introduktionsutbildning är utbildning i rollen som statsanställd.

Stora myndigheter och servicemyndigheter lägger mest tid på rollen som statsanställd

Det finns inga generella samband mellan myndigheternas storlek och antalet timmar som de lägger på rollen som statsanställd i introduktionsutbildningen. Däremot är det i de allra flesta fall de stora myndigheterna som lägger ned mest tid. Av de 11 myndigheter som anger att de lägger ned mer än 10 timmar har 8 fler än 500 årsarbetskrafter. Servicemyndigheterna ägnar i genomsnitt något mer tid åt rollen som statsanställd än de övriga myndigheterna, 6 jämfört med 4 timmar.

5.4.5 Fortbildning om rollen som statsanställd är ovanligt

Av de 167 myndigheter som inkluderar rollen som statsanställd i introduktionsutbildningen är det färre än var tredje som anordnar fortbildningstillfällen i ämnet. I vår enkätundersökning svarar 25 myndigheter att de har obligatoriska fortbildningstillfällen och 23 att de erbjuder tillfällen som är frivilliga, se tabell 11. Det är vanligare att

myndigheterna diskuterar rollen som statsanställd vid enhetsmöten, arbetsplatsträffar eller myndighetsdagar. Drygt hälften av myndigheterna uppger att så är fallet. Ett par myndigheter anger även mer specifikt att de följer upp rollen som statsanställd genom dilemmaövningar.

Tabell 11 Följer myndigheten upp den del av introduktionsutbildningen som avser rollen som statsanställd?

Fler ja-svar är möjliga

	Ja	Nej	Vet ej
Vid obligatoriska fortbildningstillfällen	15 %	76 %	9 %
Vid frivilliga fortbildningstillfällen	14 %	76 %	10 %
I diskussioner vid enhetsmöten, arbetsplatsträffar eller myndighetsdagar	51 %	33 %	17 %
Myndigheten har vid minst ett tillfälle de senaste tre åren sammanställt och dokumenterat en uppföljning av utbildningen	24 %	62 %	14 %

Relativt många myndigheter svarar att de inte vet om myndigheten erbjuder fortbildningstillfällen. I fritextsvaren uppger ett antal myndigheter att de alldeles nyligen har infört ett utbildningsmoment om rollen som statsanställd. Någon myndighet menar att de inte skiljer på nyanställdas fortbildning och den fortbildning som riktar sig till samtliga anställda. I något fall anges att det är upp till respektive avdelning inom myndigheten att informera om och diskutera rollen som statsanställd.

5.4.6 Introduktionsutbildningar vid myndigheter under riksdagen

I enkäten svarar de flesta myndigheter som lyder under riksdagen liksom övriga myndigheter att de har en introduktionsutbildning. Utbildningen är även i dessa myndigheter obligatorisk och genomförs internt i myndigheterna. Det finns inga tecken på att dessa myndigheter sticker ut på något sätt i förhållande till de myndigheter som lyder under regeringen.

Inom Riksdagsförvaltningen används till exempel egna medarbetare inklusive myndighetschefen som utbildare. Utbildningen består av flera delar och handlar både om riksdagens och Riksdagsförvalt-

ningens uppdrag samt principer för den gemensamma arbetsplatsen, såsom till exempel värdegrunden, medarbetarskapet och ledarskapet. Även Riksrevisionen har en introduktionsutbildning som är obligatorisk för alla nyanställda. Utbildningen anordnas i egen regi med fysiska träffar. Justitieombudsmannen (JO) uppger i enkäten att de anordnar introduktionsutbildning med interna handledare och att omfattningen är 17–24 timmar.

5.4.7 Exempel på myndigheter som har omlokaliserat verksamhet

Myndigheter som har omlokaliserat hela eller delar av sin verksamhet har särskilda skäl att arbeta med myndighetens kompetensförsörjning och utbildning i rollen som statsanställd. Till exempel fick E-hälsomyndigheten 2016 i uppdrag av regeringen att lokalisera myndighetens säte och delar av verksamheten till Kalmar, vilket har inneburit att man har nyanställt över 200 medarbetare under senare år. Därför har myndigheten haft extra fokus på att överlämna arbetsuppgifter och introducera nya medarbetare i rollen som statsanställd. Myndigheten har också många nya medarbetare som inte har statlig bakgrund. De har behov av att få information om statsförvaltningen och den statliga värdegrunden och känna sig trygga i sin myndighetsutövning.¹⁶ Myndigheten har genomfört en utbildningssatsning där generaldirektören träffar alla medarbetare för att diskutera värderingsfrågor med dem. Arbetet är en del av myndighetens värdegrundsarbete. Vidare engageras hela organisationen i diskussioner om olika dilemman.¹⁷

5.4.8 Det finns en tydlig efterfrågan på en gemensam introduktionsutbildning

I en av enkätfrågorna har vi frågat myndigheterna om de ser behov av en gemensam introduktionsutbildning i rollen som statsanställd, se tabell 12. En majoritet av myndigheterna (78 procent) anser att det finns ett sådant behov.

¹⁶ E-post med E-hälsomyndighetens svar på Tillitsdelegationens frågor 2019-12-11.

¹⁷ E-hälsomyndigheten (2018). *Årsredovisning 2018 E-hälsomyndigheten*. (Dnr: 2019/00646).

Tabell 12 Ser ni behov av en för staten gemensam introduktionsutbildning i rollen som statsanställd?

Antal och andel

	Antal	Andel
Ja	151	78 %
Nej	25	13 %
Vet ej	17	9 %
Totalt	193	100 %

Att flera myndigheter redan i dag aktivt tar del av andra myndigheters material om den statliga värdegrunden för sin introduktionsutbildning tyder också på att det finns behov av gemensamma moment.

I fritextsvar anges två återkommande skäl till att myndigheterna anser att det finns behov av en gemensam introduktionsutbildning. Ett återkommande skäl är att säkerställa att alla nyanställda i staten får samma grundläggande introduktion till rollen som statsanställd och att en gemensam utbildning skapar bättre förutsättningar för att kvalitets-säkra innehållet. Ett annat skäl är att det vore mer effektivt om staten samordnade utbildningen i stället för att som nu låta myndigheterna ta fram och tillhandahålla den på egen hand. Många myndigheter föredrar också en webbaserad utbildning. Av de 91 myndigheter som har valt att lämna förslag på en öppen fråga om utbildningens utformning uppger 30 myndigheter att den bör vara webbaserad.

Bland de 25 myndigheter som svarar att det inte behövs en gemensam introduktionsutbildning återfinns 4 högskolor och universitet samt 6 kunskapscenter och andra myndigheter som bedriver eller finansierar forskning. Tillsammans utgör de 40 procent av de myndigheter som uppger att det inte behövs någon gemensam utbildning. De som inte ser något behov uppger bland annat att det är mer effektivt att myndigheterna själva anordnar introduktionsutbildningen för att lättare kunna koppla ihop den med delar av introduktionen som är specifika för verksamheten. Flera lyfter fram att myndigheternas olika verksamheter innebär olika behov och att upplägget behöver anpassas till dessa behov för att utbildningen ska vara givande.

6 Förutsättningar för en gemensam utbildning

6.1 Sammanfattande slutsatser

Formell utbildning bör kombineras med informellt och kontinuerligt lärande

För att utbildningen ska kunna bidra till en förändring av de statsanställdas kunskaper och beteenden behöver formell utbildning kombineras med informellt och kontinuerligt lärande. Vi vet från forskning och tidigare erfarenheter att kunskap sprids och reproduceras genom rutiner och samarbete. Organisering och ledarskap är en förutsättning för kontinuerligt kollektivt och kollegialt lärande. Det behövs diskussion, erfarenhetsutbyte och kritisk reflektion för att främja lärandet, samtidigt som deltagarna i en utbildning med fördel kan genomföra självstudier före och efter gruppdiskussioner och föreläsningar.

Sträva efter att utforma utbildningen så enkelt som möjligt

Tillitsdelegationen bedömde redan i ett tidigt skede av arbetet att en webbaserad utbildning, e-utbildning, kan vara en del av utbildningen. Vi har därför samlat in erfarenheter från både myndigheter och företag samt tittat på de tekniska förutsättningar och begränsningar som en elektronisk utbildning har. Erfarenheterna visar att det är viktigt att beakta såväl integritets- och säkerhetsaspekter som finansieringsmöjligheter när man tar fram en utbildning. En viktig utgångspunkt är att sträva efter att utforma och genomföra utbildningen så enkelt som möjligt, både i den tekniska utformningen av utbildningen och i dess genomförande. Vi bedömer att enkelheten

behöver följas av hög grad av gemensamt ansvar och engagemang, också i syfte att hålla ned kostnaderna.

6.2 Förutsättningar för lärande

Det finns både forskning och utvärderingar om lärande och dess effekter som är relevanta att beakta i den gemensamma utbildningens utformning. Det finns även mer erfarenhetsbaserad kunskap som också behöver uppmärksammas. Den viktigaste slutsatsen från tidigare forskning, utvärderingar och erfarenhetsbaserad kunskap är att den utbildning som Tillitsdelegationen ska föreslå behöver förstärkas på olika sätt för att ge resultat och att arbetet behöver vara långsiktigt. Utbildningen behöver hålla hög kvalitet och bygga på den kunskap som finns om lärande och olika undervisningsmetoder.

6.2.1 En utbildning behöver vara en del i ett större utvecklingsarbete

Det formella lärandet utgör en begränsad del av det som påverkar kompetensen

Utbildning leder inte med automatik till ökad kompetens¹ och verksamhetseffekter. I varje organisation behöver ett kontinuerligt lärande stödjas för att utbildningen ska få effekt. Det behöver också finnas förutsättningar i organisationen för att den kunskap som förmedlas i utbildningar ska kunna användas i praktiken. Många av de aspekter som Tillitsdelegationen har tagit upp i tidigare betänkanden och som

¹ ”Kompetens kan ses som ett resultat av olika former av lärande (t.ex. fakta, formell kunskap, förmåga, attityd eller förhållningsätt och sociala nätverk). Kompetens i organisatoriska sammanhang definieras vanligtvis som en handlingsförmåga i relation till en arbetsuppgift eller ett uppdrag. Kompetensen eller handlingsförmågan kan understödjas eller förhindras av olika faktorer (t.ex. maktförhållanden, organisering, befogenheter, styrprinciper, uppfattningar om vad som är legitimt, resurser, överordnade chefer och ledarskap).” Källa: Kommunikation med Erica Falkenström i februari 2020. Se också t.ex. Ellström, P.-E. (1992). *Kompetens, utbildning och lärande i arbetslivet: Problem, begrepp och teoretiska perspektiv*, samt Falkenström, E. och Höglund, A.T. (2018). *På spaning efter etik. Etisk kompetens och ansvarstagande för ledning och styrning av hälso- och sjukvården*. Om faktabaserad och erfarenhetsbaserad kunskap, se t.ex. Wikfors, Å. (2018), *Alternativa Fakta: Om kunskapen och dess fiender*. Om lärande, se t.ex. Ellström, P.-E. (1992). *Kompetens, utbildning och lärande i arbetslivet: Problem, begrepp och teoretiska perspektiv*, samt Illeris, K. (Ed.) (2018). *Contemporary Theories of Learning: Learning Theorists...In Their Own Words*.

de åtta principerna för tillitsbaserad styrning och ledning omfattar har betydelse för en lärande organisation.²

Enligt forskning utgör det formella lärandet endast en begränsad del av lärandet. Det mesta av lärandet är i stället kopplat till arbetsplatsen. Det benämns som ett informellt eller erfarenhetsbaserat lärande. Det handlar om ett vardagslärande i och genom arbetet och genom andra dagliga aktiviteter. Därutöver är det sociala lärandet, eller det som kan benämnas icke-formell utbildning, viktigt. Det sker genom interaktion med andra genom exempelvis seminarier, arbetsplatsträffar, mentorskap, handledning och nätverkande. Endast en mindre del är kopplat till formellt lärande som sker genom utbildningar.³ En del talar om 70-20-10 modellen där 70 procent motsvarar det informella lärandet, 20 procent det sociala lärandet och 10 procent det formella lärandet.⁴ Modellen har kritiserats för att inte i tillräcklig utsträckning ta hänsyn till de möjligheter till e-lärande som finns i dag. Den exakta procentuella andelen är här dock inte det viktiga, utan poängen är det förhållande som finns mellan formellt lärande och annat lärande och som forskningen stödjer. Det har betydelse för de förväntningar som kan finnas på vad den gemensamma utbildningen som Tillitsdelegationen ska föreslå kan åstadkomma. Det riktar också fokus på betydelsen av andra lärmiljöer som framför allt ligger inom varje myndighets ansvarsområde att skapa.

Vid Tillitsdelegationens forskningsseminarium uttryckte en av forskarna betydelsen av fortsatt lärande och att det finns förutsättningar för att kunna agera utifrån den kunskap som man har inhämtat genom en utbildning:

Utbildning ger teoretisk kunskap, orientering på området och möjlighet till reflektion över egna och andras erfarenheter – vilket är av största vikt i sammanhanget. För att förtroendet för staten ska kunna upprätthållas genom medarbetare och chefer, fordras även att nödvändig och tillräcklig kunskap integreras i ordinarie arbetsprocesser och att de statsanställda genom organisatoriska rutiner ges kontinuerlig möjlighet till fortsatt kollegialt lärande genom adekvat erfarenhetsutbyte och etisk reflektion. På så vis påverkas också organisationskulturen och maktstrukturerna undan för undan, åtminstone i någon mån. Dessa kan annars

² De åtta principerna är tillit, medborgarfokus, helhetssyn, handlingsutrymme, stöd, kunskap, öppenhet och långsiktighet. Se SOU 2019:43 *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*.

³ Se t.ex. Ellström, P.-E. (1992). *Kompetens, utbildning och lärande i arbetslivet: Problem, begrepp och teoretiska perspektiv*.

⁴ Lombardo, M. M & Eichinger, R.W. (1996). *The Career Architect Development Planner*.

hindra enskilda tjänstemän och chefer att använda sin kunskap och agera på ett professionellt och etiskt ansvarsfullt sätt när det verkligen behövs. Detta förefaller gå hand i hand med ”en lärande förvaltning”.⁵

Vikten av repetition och återkommande utbildningstillfällen

Ett annat förhållande som är viktigt att ha i åtanke är att resultatet av en utbildning inte enbart hänger samman med hur väl själva utbildningen är planerad och genomförd. Det som sker inför och efter själva utbildningstillfället är också betydelsefullt.

Motivation är exempelvis viktig för inläring.⁶ Det är därför centralt att huvudansvariga och chefer, liksom lärare, kan förmedla betydelsen av och syftet med utbildningen och den kunskap som den ska ge. Det kan bidra till att människor vill och känner sig motiverade att gå utbildningen och tillgodogöra sig kunskap. Förståelsen kan uppstå först långt senare. I den utbildning som Tillitsdelegationen ska ta fram skulle det kunna innebära att deltagarna fullt ut förstår den demokratiska innebörden av utbildningens innehåll först efter att han eller hon har deltagit i utbildningen.⁷

Det finns också något som kallas glömskekurvan i den psykologiska forskningen. Den visar hur snabbt vi glömmer och att vi bara inom några dagar har glömt 80 procent av det vi har lärt oss. Det pekar bland annat på behovet av repetition och återkommande utbildningstillfällen. Genom repetition upprepade gånger kort efter utbildningen och sedan med glesare intervaller kan vi minska vad vi annars skulle glömma.⁸

6.2.2 Praktiska erfarenheter och några exempel på olika pedagogiska angreppssätt

Tillitsdelegationen har i enskilda möten träffat flera aktörer med vana att sätta samman och genomföra utbildningar. Det har varit såväl statliga myndigheter som stora privata företag, som inte sällan också ska nå medarbetare i andra länder.

⁵ Kommunikation med Erica Falkenström 2019-02-03.

⁶ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/forskning-och-utvarderingar/forskning/motivation-en-viktig-nyckel-till-elevers-skolframgang>.

⁷ Kommunikation med Erica Falkenström 2019-02-03.

⁸ Klingberg, T. (2011). *Den lärande hjärnan*.

Behovet av repetition och att utbildningen behöver ske kontinuerligt har återkommit i de samtal vi har haft med olika aktörer. En utbildning bör också peka framåt så att deltagarna har fått med sig uppgifter och redskap från utbildningen innan det riktiga arbetet börjar. På så sätt kan de omsätta och utveckla dessa kunskaper i den egna vardagen tillsammans med kollegor.⁹ Några pekar också på vikten av att dela upp en utbildning i flera steg så att deltagarna hinner ta till sig innehållet och att låta det gå en till två månader innan nästa steg i utbildningen ges. Som exempel på behovet av systematiskt och långsiktigt arbete kan nämnas några av de företag vi som har haft kontakt med och deras arbete med att öka medarbetarnas användning av visuellblåsarfunktioner. Det har både handlat om att ge kunskap och om att påverka agerandet så att medarbetarna börjar använda dessa funktioner. Det har tagit företagen flera år av medvetet arbete för att uppnå den grad av användning som de har i dag.

Anpassa pedagogiska metoder till målen med utbildningen

Många av dem vi har träffat använder såväl e-utbildningar som mer traditionell klassrumsutbildning i sina utbildningar. De menar att de pedagogiska metoderna behöver anpassas till vad målet med utbildningen är och vilket problem som utbildningen ska lösa. Ska utbildningen exempelvis leda till en ökad medvetenhet, en kunskapsförflyttning eller en beteendeförändring – eller alla tre. Anpassning behöver också ske utifrån ämnet eller en frågas komplexitet. I vissa fall kan exempelvis en e-utbildning vara mindre lämplig därför att målen med utbildningen eller ämnet kräver någon form av diskussion och reflektion med andra, virtuellt eller fysiskt. Ibland måste dock andra avvägningar avgöra vilken metod som väljs än vilket problem som utbildningen är tänkt att lösa. Flera har gett exempel på att de ibland har haft ett behov av att snabbt få ut ett budskap eller att nå många och då har e-utbildningar varit det bästa alternativet.

Människor lär sig också på olika sätt. De utbildningsaktörer som vi har träffat talar därför om vikten av att använda olika former för lärande eller olika pedagogiska angreppssätt. Angreppssättet kan också påverka deltagandet. Några vi har mött har erfarenheter av att exem-

⁹ Möte med Systembolaget 2019-11-26.

pelvis webinarier har inneburit att fler vågar ställa frågor. Flera lyfter också fram betydelsen av att det finns tydliga mål för utbildningen och de olika delmomenten och att målen är kända för deltagarna. Även vid Tillitsdelegationens forskningsseminarium poängterade forskarna detta, liksom myndighetsföreträdarna i vårt myndighetsnätverk.

E-utbildningar bör innehålla olika pedagogiska metoder

Vid självstudier, som exempelvis kan genomföras via e-utbildningar, kan det vara svårt att upprätthålla en persons intresse och engagemang under en längre tid. De utbildningsaktörer som vi har träffat och som har erfarenhet av e-utbildningar poängterar därför vikten av att använda olika tilltal och pedagogiska metoder i e-utbildningen. Det är bra att blanda exempelvis intervjuer, föreläsningar, podcast, frågor och svar, exempel, dilemmaövningar, frågesport och självskattningar. Interaktivitet är viktigt. En fråga som några har tagit upp är också för- och nackdelar med någon form av slutprov. Vidare menar de att en e-utbildningsmodul inte bör vara mer än 15 minuter, eller max 30 minuter.

En metod för att öka lärandet i e-utbildningssammanhang är så kallat mikrolärande. Det är korta och koncisa lärmoduler som är enkla att komma åt, exempelvis via mobilen, och snabba att genomföra. Mikrolärande är främst lämpligt för smala och specifika frågor. Mikrolärande kan exempelvis användas för att lära sig ett system som man använder i sin vardag i sitt arbete. Då kan exempelvis korta, lätt tillgängliga instruktionsvideor snabbt ge kunskap om hur systemet ska användas just när man behöver använda det. En fördel med mikrolärande är att det är bra för de som har ont om tid eller för de som har sämre koncentrationsförmåga. Det kan också vara ett sätt att komma åt att förstärka eller komplettera det formella lärandet.¹⁰

Gamification, eller ”spelifiering”, är också något som flera tagit upp i möten med oss. Det är en teknik som används för att motivera, engagera och förstärka människors beteenden och som forskning har visat höjer vår förmåga till lärande.¹¹ Några av de som vi har träffat menar dock att denna teknik kan vara svårare att använda för att hantera frågor som kräver mer av reflektion och diskussion.

¹⁰ Pedagogiska angreppssätt, Ppt-presentation, Socialstyrelsen.

¹¹ Ibid.

Gruppdiskussioner mellan kollegor

Diskussioner mellan kollegor som leds av en handledare

Tillitsdelegationen har tagit del av flera exempel på internt ledda gruppdiskussioner mellan kollegor. Ofta handlar diskussionerna om olika dilemman och de som leder diskussionerna har haft tillgång till någon typ av stöd.

Många myndigheter använder exempelvis Statskontorets dilemmaövningar för interna diskussioner. Dessa kan ledas av chefer eller andra. Som stöd i att leda sådana samtal finns Statskontorets e-utbildning, som är 30 minuter lång.¹² Trafikverket är ett exempel på en myndighet som återkommande tar fram olika material och dilemman baserade på aktuella och verkliga exempel, som kan användas av medarbetarna i interna diskussioner. Dessa dilemman läggs regelbundet ut på intranätet. Medarbetarna kan sätta sig in i dem enskilt eller tillsammans med kollegorna. Olika dilemman inkluderas även i material inför arbetsplatsträffarna, där cheferna leder samtalet med sin grupp.¹³ Systembolaget har ett liknande arbete med en etikdialog en gång per år. Temat bestäms centralt och det är obligatoriskt för alla att diskutera detta på sina enhetsmöten eller motsvarande. Även här får cheferna ett material med konkreta frågor och exempel som stöd för att hålla i dialogerna. Dessutom är genomförandegraden av etikdialogen ett nyckeltal som redovisas i Systembolagets ansvarsredovisning, som är bolagets sammanslagna hållbarhets- och finansiella redovisning.¹⁴

Ytterligare ett exempel är en nyligen framtagna utbildning på H&M som sker i form av en cirka tre timmar lång workshop, där det ingår både presentationer med film och bilder och övningar för gruppdiskussioner. Workshopen leds av personal som frivilligt anmält sitt intresse. För att hålla i workshopen måste personalen gå en handledarutbildning som finns tillgänglig via webben och som tar cirka en dag att gå igenom. Resultatet av diskussionerna återrapporteras centralt för att ge underlag för fortsatt utveckling av verksamheten. Utbildningen handlar om inkludering och mångfald.¹⁵

¹² www.statskontoret.se.

¹³ Möte med Trafikverket 2019-12-20.

¹⁴ Möte med Systembolaget 2019-11-26.

¹⁵ Möte med H&M 2020-01-15.

Systematiskt kollegialt lärande över tid

Det finns forskning som visar positiva resultat av kompetensutveckling genom kollegialt lärande om den utförs systematiskt och över tid. Då finns förutsättningar för att resultaten kan bli bestående både på individ- och verksamhetsnivå. Med kollegialt lärande avses här olika former av kompetensutvecklingsinsatser där kollegor, systematiskt och strukturerat genom uppgifter, diskussioner och reflektioner lär av varandra med stöd av en handledare. De granskar kritiskt både det egna och andras arbete samt ger och tar emot återkoppling.¹⁶

Ett exempel på ett sådant mer systematiskt lärande är Skolverkets två stora kompetensutvecklingsinsatser, Matematiklyftet och Läslyftet, som har lett till goda resultat. Dessa två kompetensutvecklingsinsatser är betydligt mer omfattande än den utbildning som Tillitsdelegationen ska föreslå. Inom exempelvis Matematiklyftet kunde deltagarna välja mellan ett stort antal moduler, där en modul tog cirka 30 timmar att genomföra. Dessa insatserna är värda att nämnas, eftersom de ger en inblick i hur viktigt det är att kompetensutvecklingsinsatser sker långsiktigt och att de är väl genomtänkta och genomförda för att ge hållbara resultat.

Syftet med Matematiklyftet var att genom fortbildning av matematiklärare på kort sikt utveckla undervisningen och på lång sikt också bidra till en utvecklad fortbildningskultur. Ytterst handlade det om att öka elevernas måluppfyllelse.¹⁷ Syftet med Läslyftet var på motsvarande sätt att genom fortbildning av lärare utveckla undervisningskulturen och fortbildningskulturen samt det systematiska kvalitetsarbetet för att förbättra elevers språk-, läs- och skrivförmågor samt skolresultat.¹⁸ När det gäller Matematiklyftet framgår av utvärderingen av satsningen att handledarfunktionen varit avgörande för att nå framgångsrika resultat. Utvärderingen lyfter också fram att skolledningens och huvudmännens roller är centrala för att säkerställa satsningens långsiktiga resultat.¹⁹

Skolverket har byggt en webbsida, Lärportalen, för kollegialt lärande. Den innehåller utbildningsmaterial för flera olika områden. Kompetensutvecklingsmaterialet är indelat i moduler. Dessa har tagits

¹⁶ www.skolverket.se.

¹⁷ Ramböll Management Consulting (2016). *Slututvärdering av Matematiklyftet 2013–2016*.

¹⁸ Carlbaum, S., Andersson, E. och Hanberger, A. (2017). *Utvärdering av Läslyftet. Delrapport 4: Erfarenheter av Läslyftet i gymnasieskolan 2016/17*.

¹⁹ Ramböll Management Consulting (2016). *Slututvärdering av Matematiklyftet 2013–2016*.

fram genom ett nära samarbete med forskare och sakkunniga på olika lärosäten och genom en tydlig process för att kvalitetssäkra materialet. Med stöd av underlaget får deltagarna möjlighet att tillsammans reflektera över vad de gör och diskutera hur undervisningen och verksamheten kan utvecklas. En del i kompetensutvecklingen är också att pröva de idéer man kommer fram till i sin egen verksamhet.

Skolverket har även en särskild utbildning för de som ska leda det kollegiala lärandet. Syftet med utbildningen är att deltagarna ska utveckla sin förmåga att som samtalsledare leda de grupper som arbetar med modulerna och hjälpa deltagarna att fokusera på modulernas olika innehåll. Utbildningen av handledare ges av lärosäten vid fyra orter, men det finns också möjlighet att delvis gå utbildningen genom en e-utbildning.²⁰ Totalt omfattar utbildningen sju dagar fördelade på fyra tillfällen. Handledarna kan komma antingen från den egna skolan eller huvudmannen eller från en annan skola eller huvudman.²¹

6.3 Tekniska förutsättningar och säkerhetsaspekter för e-utbildning

Tillitsdelegationen gjorde redan i ett tidigt skede i arbetet bedömningen att en lärportal med e-utbildning och utbildningsmaterial kan vara en del av den utbildning som vi ska föreslå. Tillitsdelegationens arbete har inte primärt handlat om att fördjupa sig i tekniska detaljer. Några faktorer är dock väsentliga för såväl valet av utbildningsformat som för det arbete som behöver göras efter att delegationens uppdrag är slut. Det rör sig exempelvis om frågor om tillgänglighet, kapacitet, lagring, säkerhet och frågor om eventuellt delat innehåll och artificiell intelligens (AI). För att illustrera dessa aspekter följer här några exempel.

²⁰ Malmö, Jönköping, Göteborg och Stockholm.

²¹ www.skolverket.se.

6.3.1 Exempel på utbildningsportaler

Delegationen har inhämtat erfarenheter om utbildningsportaler från flera myndigheter, bland andra Ekonomistyrningsverket (ESV), Regeringskansliet, Socialstyrelsen och Skolverket. De två sistnämnda myndigheterna beskriver vi mer ingående nedan.

Socialstyrelsen har en portal för lärande och utveckling som vänder sig till personal inom vård och omsorg. Målgruppen motsvarar cirka 700 000 medarbetare, främst inom kommuner och regioner. Socialstyrelsen hade 124 000 individuella konton i slutet av 2019, vilket motsvarar ungefär 18 procent av målgruppen. Portalen har nyligen uppdaterats och en ny portal lanserades i januari 2020.²² Utbildningsportalen är tillgänglig via webb och mobil. Den ska vara ett stöd och ett verktyg för lärande direkt i vardagen och bland annat kunna fungera som uppslagsverk. Den långsiktiga visionen är att portalen ska kunna samverka med andra aktörers interna kompetensutveckling och att utbildningsmaterialet ska få stor spridning.

Utbildningsportalen är öppen för alla intresserade. Det krävs dock ett användarkonto för att kunna gå vissa utbildningar, anmäla sig till kurstillfällen och seminarier samt för att ansöka till kurser som kräver särskild antagning. Ett användarkonto skapas med stöd av BankID. Socialstyrelsen är systemets administratör och personuppgiftsansvarig.

På utbildningsportalen ligger ett 30-tal utbildningar. De består enbart av utbildningsmaterial framtaget av Socialstyrelsen. Detta för att myndigheten ska äga frågor om utbildningarnas kvalitet och förvaltning, inklusive uppdateringar. För att underlätta uppdatering, utveckling och förvaltning är utbildningarna uppdelade i moduler. Utbildningsmaterialet kan laddas ner, sättas samman i individuella paket och spridas av användarna via exempelvis sociala medier.

Vissa av utbildningarna är enbart e-utbildningar medan andra kombinerar e-utbildning med klassrumsutbildning, exempelvis på arbetsplatsmöten. På utbildningsportalen finns även material för de som ska handleda vissa utbildningar.

Skolverket har två webbportaler. En är den tidigare nämnda Lärportalen, där material finns tillgängligt för kollegialt lärande. Den andra är en utbildningsplattform med e-utbildningar som man kan gå enskilt eller i grupp. I dag finns det cirka 25 e-utbildningar på

²² Adressen är www.utbildning.socialstyrelsen.se/learn.

utbildningsportalen som är öppna för alla. Det finns ingen begränsning av antalet deltagare på kurserna. Våren 2020 fanns det cirka 80 000 konton. Kurserna som Skolverket erbjuder via sin utbildningsplattform innehåller både praktiska och teoretiska delar. Det finns både forskningsbaserade artiklar, filmer och diskussionsfrågor.

6.3.2 Tillgänglighet till utbildningen utifrån ett användarperspektiv

Det finns flera aspekter på tillgänglighet när det gäller tekniken utifrån användarens perspektiv. En aspekt är tillgängligheten för de som ska genomföra utbildningen. Det kan handla om att det ska vara möjligt att nå en e-utbildning även på till exempel mobila enheter. Det kan också handla om att det behövs inloggning, som exempelvis för vissa utbildningar hos Socialstyrelsen. Socialstyrelsens erfarenheter är till exempel att information som ligger tillgängligt utan inloggning får upp till fem gånger fler besökare än den information som ligger innanför en inloggning.²³

Ytterligare en aspekt av tillgänglighet är möjligheten till gruppövningar över internet, vilket vi benämner virtuella möten. Här är den relevanta tekniken den som kan skapa virtuella rum, inte telefonkonferenser eller videokonferenser. Lösningar med virtuella rum fungerar som en brygga när deltagarna behöver ansluta sig från olika typer av systemlösningar. Hos vissa myndigheter och företag som Tillitsdelegationen har träffat finns det exempel på utbildning som genomförs just genom virtuella möten, bland andra universiteten och högskolorna. Även Ericsson och H&M har beskrivit för oss hur de tillämpar virtuella möten med en handledare på ett ställe och deltagarna på andra ställen. Efter coronapandemin våren 2020 har betydligt fler myndigheter och företag nu erfarenhet av utbildning på detta sätt.

En annan aspekt på tillgänglighet är det ansvar som den myndighet som tillhandahåller webbportalen eller e-utbildningarna har enligt lag. Myndigheterna behöver sedan januari 2019 tillgängliggöra informationen enligt de krav som finns i lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Lagen är ett resultat av Sveriges genomförande av EU:s så kallade webbtillgänglighetsdirektiv.²⁴

²³ Request For Information – Lärportal, Socialstyrelsen, 2019-04-29, Dnr 2.7-11730/2019.

²⁴ Prop. 2017/18:299 *Förslag till lag om tillgänglighet till digital offentlig service*.

Bestämmelserna är till för att offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer ska bli mer tillgängliga, framför allt för personer med funktionsnedsättning. Ytterligare en aspekt är frågan om vilket språk som utbildningen ska göras tillgänglig på. I arbetet med att ta fram Tillitsdelegationens utbildning behöver alla dessa aspekter på tillgänglighet tas med.

6.3.3 Kapacitet

Frågan om kapaciteten rör hur många användare som samtidigt kan använda ett system. För Socialstyrelsen, med sina 700 000 potentiella individer i målgruppen, har man i förarbeten till upphandlingen av en ny utbildningsportal uppskattat att det i framtiden kan bli upp till 20 000 eller fler användare per månad. Skolverket har i dag cirka 95 000 konton registrerade i Lärportalen, vilket dock inte är det samma som antal användare som är inloggade samtidigt.²⁵ Med tanke på den stora volym som samtliga statsanställda utgör, blir kapacitetsaspekten viktig att utreda för den aktör som utformar utbildningen och i kravställandet av systemlösning.

6.3.4 Lagring och säkerhet

Frågan om hantering av it-drift, där lagring av data i statsförvaltningen ingår, har utretts av flera myndigheter på regeringens uppdrag.²⁶ Skälen till dessa uppdrag har varit både kostnadsmässiga och säkerhetsmässiga och har berört frågor om gemensam, samordnad eller utkontrakterad it-drift. Flera myndigheter har ifrågasatt lämpligheten i att utkontraktera verksamhetskritiska system med samhällsbärande information till privata och eller utlandsägda företag.²⁷ För närvarande arbetar även en utredning med uppdraget att kart-

²⁵ Intervju med Skolverket 2019-12-09.

²⁶ Se Statens servicecenter (2017). *En gemensam statlig molntjänst för myndigheternas it-drift*, Försäkringskassan (2019). *Vitbok, Molntjänster i samhällsbärande verksamhet – risker, lämplighet och vägen framåt*.

²⁷ Se till exempel Försäkringskassan (2019). *Vitbok – Molntjänster i samhällsbärande verksamhet – risker, lämplighet och vägen framåt* och Säkerhetspolisen (2020). *Säkerhetspolisens årsbok 2019*.

lägga och analysera statliga myndigheters it-drift samt att föreslå en mer varaktig och samordnad it-drift.²⁸

Dagens lagring av data sker i stor och ökande omfattning genom olika molntjänster.²⁹ De lärplattformar som Tillitsdelegationen har granskat närmare har olika lösningar för lagring. ESV har eget ansvar för både drift och lagring, medan Socialstyrelsen och Skolverket har detta placerat i molntjänst, där leverantören ansvarar för drift och lagring. Regeringskansliet har en intern kompetensplattform, men denna drivs och lagras i en extern molntjänst.

Den myndighet som ska ha ansvaret för den gemensamma utbildningen för statsanställda behöver ta ställning till hur lagringen bäst kan göras. Det torde vara rimligt att lagring sker i en extern molntjänst för att möjliggöra bred tillgänglighet för utbildningen. Det måste samtidigt klargöras vilken information som lagras och på vilket sätt som lagringen sker för att säkerställa att personuppgifter och andra känsliga uppgifter hanteras på ett säkert sätt. Denna fråga hänger samman med åtkomsten till utbildningen.

Lösningar för åtkomst

De e-utbildningar som finns i dag omfattas av de krav som ställs enligt dataskyddsförordningen. I Socialstyrelsens utbildningsportal finns det delar som saknar krav på inloggning, så kallade öppna utbildningar. I andra fall krävs inloggning genom att man upprättar ett användarkonto med hjälp av BankID. I de senare delarna är personuppgifter hanterade enligt GDPR-kraven.³⁰ Socialstyrelsen har slutit ett så kallat personuppgiftsbiträdesavtal med en leverantör som sköter lagring och drift.

Skolverkets utbildningsplattform kräver inloggning genom att användaren skapar ett särskilt användarkonto. I den del av plattformen som rör det så kallade rektorsprogrammet kan inloggning ske endast med BankID. Rektorsprogrammet är en befattnings-

²⁸ Kommittédirektiv (dir. 2019:64), *Säker och kostnadseffektiv it-drift för den offentliga förvaltningen*.

²⁹ En molntjänst är en digital tjänst som tillhandahålls via Internet och kan inkludera drift, övervakning, hårdvara, programvara, lagring, säkerhetskopiering, bandbredd, säkerhet och support. Definition hämtad ur Statens servicecenter (2017). *En gemensam statlig molntjänst för myndigheternas it-drift*.

³⁰ www.socialstyrelsen.se.

utbildning som bland annat syftar till att stärka skollärans förmåga att leda och styra verksamheten. För Lärportalen ligger alla moduler öppna utan krav på inloggning.³¹

Inloggningslösningarna har tillkommit av olika skäl i de utbildningar som vi har tittat närmare på. En anledning är att det finns krav på statistik och uppföljning, både gentemot regeringen och arbetsgivarna. Det finns också önskemål om en funktion för att kunna skapa intyg på att man har gått en specifik kurs. ESV har inloggning och anger att myndigheten förväntas redovisa statistik från utbildningarna i årsredovisningen.³² Ett annat exempel på krav på genomförande, dock utan inloggningskrav, är Lärportalen. Skolverket skriver tydligt på sin hemsida att det finns krav på hur många moduler som man ska arbeta med under ett läsår för de huvudmän som erhållit vissa statsbidrag. Ytterligare ett exempel på möjligheter till uppföljning är Systembolagets interna kompetensportal. Genom den är det möjligt att följa både delaktighet och genomförande bland personalen. För Systembolagets del är nackdelen att sådan uppföljning samtidigt begränsar utbildningen till ett visst tekniskt gränssnitt, där syftet främst är att mäta. Det betyder att det sker på bekostnad av utvecklade möjligheter till interaktion mellan deltagarna. Det ligger också ett stort ansvar på cheferna att ta hand om uppföljningen, då det är cheferna som får uppföljningsstatistik via mail.³³

Delegationen bedömer att frågan om inloggning är en viktig del i utformning av en e-utbildning. En e-utbildning som kräver inloggning genom att skapa användarkonto ger ökade kostnader för administration. Ett system med inloggning som bygger på BankID-lösning däremot, genererar mindre administration och är säkrare. Den kan dock inrymma integritetsaspekter. Öppna utbildningsportaler utan inloggningskrav och med så minimal lagring om användarna som möjligt ger i stället ökad tillgänglighet och minskad säkerhetsrisk.

6.3.5 Olika tekniska lärsystem med olika funktioner

Det finns i dag olika tekniska lärsystem med olika funktionalitet, så kallade LMS (Learning Management System) och LXP (Learning Experience Plattform). I takt med teknikutvecklingen närmar sig de

³¹ utbildningar.skolverket.se samt larportalen.skolverket.se.

³² Intervju med ESV 2019-11-14.

³³ Intervju med Systembolaget 2019-11-26.

båda systemen varandra genom att det blir allt vanligare att man kan erbjuda funktioner som tidigare bara har funnits i det ena systemet. Med LXP finns goda möjligheter för användaren själv att skapa de samlingar och utbildningsspår som man vill ha. Därtill kan användare själva lägga till nytt innehåll som andra kan ta del av. LMS erbjuder däremot möjligheter till grupper och diskussioner, hantering av spelifiering och fysiska händelser med till exempel reflektionsövningar.

Delat innehåll

Delat, eller kurerat, innehåll handlar om att en lärplattform kan tillgängliggöra andra aktörers information. På så sätt byggs ny kunskap på med hjälp av andra än den som tillhandahåller plattformen. Det ökar flexibiliteten och snabbheten i informations- och kunskaps-spridningen. Socialstyrelsen har ambitionen att kunna använda sig av möjligheten till delat innehåll i den nya utbildningsportalen. Förutom myndighetens underlag, kan även andra aktörers underlag publiceras och göras tillgängligt för samma målgrupp. Viktigt att tänka på i en sådan lösning är att vara tydlig med vem som ansvarar för informationen i de olika delarna och att upphovsrättsliga aspekter hanteras korrekt.

Olika former av digitalt stöd för den enskilda individen genom AI

Om det finns funktionalitet för den enskilde användaren att sätta upp kriterier eller centrala begrepp efter vad man vill lära sig, finns möjlighet att använda AI-teknik i lärplattformar enligt LXP-format. Då kan innehållet matchas mot den enskildes kriterier och även ge rekommendationer utifrån de utbildningar som man redan har genomfört, så kallat adaptivt lärande. En sådan funktion har Socialstyrelsen i den nya plattformen, där man också vill kunna erbjuda en dynamisk startsida anpassad efter den enskilde användares önskemål och notifieringar. Detta kräver personlig inloggning.

Tillitsdelegationen konstaterar att det finns en rad tekniska möjligheter att på olika sätt dela information och för individer att lära och interagera vid e-utbildningar. Ju mer individanpassat ett system är desto viktigare blir också frågan om inloggning. Om infor-

mation delas av fler finns det ett större behov av att kunna hantera upphovsrättsliga frågor.

6.4 Finansiering och dagens kostnader

Som Tillitsdelegationen har noterat är de tekniska möjligheterna för en e-utbildning stora. Likaså skulle även möjligheterna att skapa mer traditionella utbildningstillfällen kunna vara stora om det fanns goda finansiella förutsättningar för det. Eftersom Tillitsdelegationens direktiv anger att kostnaderna inte ska öka för staten som helhet, behöver utbildningen finansieras genom befintliga medel. Det i sig sätter ramarna för utbildningen och kräver omprioritering (se mer i avsnitt 12.2). Vi behöver därför försöka beskriva kostnaderna för myndigheternas nuvarande introduktionsutbildningar.

6.4.1 Få myndigheter kan redovisa kostnader för utbildningarna

Väldigt få myndigheter svarar i kartläggningen av introduktionsutbildningar på frågan om kostnader för deras egen introduktionsutbildning. Det är därför inte möjligt att redovisa myndigheternas kostnader för detta. För de inte mer än 20 svar som vi fått in rör det sig i princip om uppskattningar av kostnaderna. Lönekostnaderna för dem som går utbildningen ligger dock alltid utanför.

Ett mycket begränsat antal myndigheter har kunnat svara på vilka kostnader de har för sina introduktionsutbildningar. De har då varken uppgett totalkostnaden för utbildningen eller kostnaden per deltagare. För de myndigheter som har svarat är spridningen i de angivna kostnaderna stor. Spridningen skulle möjligen kunna förklaras av den stora variationen på utbildningarnas omfattning. Troligen beror det dock på att man inte har gjort beräkningar av kostnaderna. Endast 20 myndigheter har skattat en kostnad på totalen och endast 18 myndigheter har kunnat ange en kostnad per deltagare. Totalkostnaden varierar mellan 300 kronor och 8,7 miljoner kronor och kostnaden per deltagare från 300 kronor till 20 000 kronor.

Det är tydligt att ingen av de svarande myndigheterna har inkluderat lönekostnaden för de som genomgår utbildningen. ESV anger i en handledning om redovisning av personalkostnader att kostnad-

erna för interna kurser och konferenser som introduktion och vidareutbildning, eller avgifter för externa kurser och konferenser, ska bokföras på en kontogrupp. Däremot ska lönen som personalen får under tiden de utbildas bokföras som vanlig lönekostnad i en annan kontogrupp.³⁴ Därmed har myndigheterna följt ESV:s råd på området. I övrigt och i begränsad omfattning har myndigheterna redovisat en budget som inkluderar resor, traktamenten, trycksaker, mat och logi.

Statskontoret har i sin redovisning av kartläggningen valt att komplettera den genom att fördjupa sig i kostnadsbilden från två av introduktionsutbildningarna; myndighetsnätverket i Sundsvallsregionen och den utbildning som Förvaltningsakademien vid Södertörns högskola erbjuder. För myndigheterna i Sundsvallsregionen kostar utbildningen på en och en halv dag 800 kronor per person. Detta inkluderar endast lokalhyra och mat. Lönekostnader för föreläsare, i huvudsak från berörda myndigheter och för dem som går utbildningen, är inte inräknade. Ska man gå utbildningen som Förvaltningsakademien anordnar är priset för två heldagar 7 000 kronor per deltagare. Här ingår bland annat kostnader för föreläsare, men inte lönekostnaden för de som går utbildningen. Priset vid Förvaltningsakademien kan jämföras med det pris som utbildningsanordnare som inte är myndigheter tar för en dags utbildning, cirka 5 000–8 000 kronor, exklusive moms.³⁵

6.4.2 Kostnader för utveckling och genomförande av olika utbildningar

Utbildningar kan genomföras både som e-utbildning och på andra sätt för den egna personalen och ibland för andra, externa personer. För de myndigheter som har ansvar för att tillhandahålla utbildning för större målgrupper än de egna anställda, som exempelvis ESV, Skolverket och Socialstyrelsen, finns kostnader som härrör till utbildningens form och innehåll, till exempel olika tekniska lösningar. Tack vare egen befintlig teknik och drift har det för ESV hittills rört sig om låga kostnader för de utbildningar som man tillhandahåller

³⁴ Ekonomistyrningsverket (2015). *Handledning personalkostnader Redovisning av olika personalkostnader i statliga myndigheter*.

³⁵ Se till exempel Institutet för juridisk utbildning, Fakultetskurser och SIPU.

via webben. Man anger att produktionen av innehållet har kostat cirka 340 000 kronor.³⁶ Skolverkets drift och förvaltning av myndighetens utbildningsplattform kostar betydligt mer och har samtidigt också en större målgrupp. Det behövs licenser för att kunna använda den och enbart kostnaden för licenserna är cirka 5,4 miljoner kronor per år. För Skolverkets lärportal har utvecklingskostnaderna, det vill säga kostnader innan lärportalen har tagits i drift, initialt legat på cirka 3 miljoner kronor per år.

Uppsala universitet har på regeringens uppdrag tagit fram och genomför utbildningsinsatser om mänskliga rättigheter för statligt anställda. För år 2020 fick universitetet ett bidrag på 4,2 miljoner kronor.³⁷ Detta har täckt kostnader för olika aktiviteter, bland annat en webbaserad introduktionsutbildning, en grundläggande campusförlagd utbildning och verksamhetsanpassade utbildningar vid ett tiotal myndigheter.

När det gäller Socialstyrelsen får myndigheten vanligtvis ett uppdrag av regeringen att ta fram en specifik utbildning. Uppdraget inkluderar då även finansiering på cirka 500 000 till 900 000 kronor per uppdrag. Finansieringen täcker dock endast framtagandet av utbildningsinsatserna, inte förvaltningen av dem. En uppdatering av utbildningsportalen kan kosta cirka 300 000 kronor, vilket då får finansieras inom ram.

En stor satsning inom skolområdet är, som tidigare nämnts, Matematiklyftet som pågick mellan åren 2012 till 2016. Enligt Skolverkets utvärdering³⁸ har denna satsning kostat totalt cirka 500 miljoner kronor. Av denna summa var närmare 75 miljoner kronor kostnader för att ta fram utbildningsinnehållet och lärportalen med alla dess moduler samt annan it-utveckling. Förutom utbildning av handledare och rektorer till en kostnad av cirka 45 miljoner kronor, har utbildningen av cirka 35 500 matematiklärare inklusive handledare kostat närmare 347 miljoner kronor. En annan stor satsning inom skolområdet är Läslyftet, som påbörjades 2014 och som fortfarande pågår. Under åren 2015–2018 avsattes drygt 300 miljoner kronor för detta ändamål.³⁹

³⁶ E-post med ESV:s svar på Tillitsdelegationens frågor 2020-02-08.

³⁷ Regeringsbeslut 2019-12-17 Ku2019/02002/LS (delvis).

³⁸ Skolverket (2016). *Slutredovisning av uppdrag att svara för utbildning* (Dnr 2011:643).

³⁹ Prop. 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016*, utg.omr. 16.

6.4.3 Engagemang hos myndigheterna är viktigt

Tillitsdelegationen menar att bestående effekter av lärande kräver myndigheternas långsiktiga engagemang. För att myndigheterna ska kunna bära detta ansvar behöver den gemensamma utbildningen vara så enkel, tillgänglig och så kostnadseffektiv som möjligt. Utbildningen bör betraktas som en viktig investering. Betydelsen av utbildningen och syftet med att gå utbildningen behöver bäras av alla, inte minst av cheferna och myndighetsledningarna. Det behöver vara tydligt att resurser i form av tid kan prioriteras till utbildningen och att alla kan bidra på olika sätt. Det ska vara enkelt att avsätta den tid som behövs och det ska vara enkelt att genomföra utbildningen, samtidigt som värdet av den bör uppfattas som relevant och kunskapshöjande.

7 En gemensam utbildning inom statsförvaltningen

I detta kapitel beskriver vi vissa utgångspunkter för de som ska omfattas av den obligatoriska utbildningen. Kapitlet belyser också om det finns principiella skäl mot att låta vissa personer omfattas av ett krav på utbildning. Vi presenterar också ett förslag till en ny lag och förordning om utbildning inom statsförvaltningen och skälen för Tillitsdelegationens ställningstaganden i denna del.

7.1 Situationen så som den ser ut i dag

7.1.1 Redan i dag är många utbildningar obligatoriska

De statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna tillhandahåller redan i dag obligatorisk utbildning för sin personal. I Tillitsdelegationens kartläggning av befintliga introduktionsutbildningar framkom exempelvis att utbildningarna i regel är obligatoriska för tillsvidareanställda medarbetare och chefer. Det är rimligt att anta att det även förekommer ett inte obetydligt antal andra utbildningar på myndigheterna som är obligatoriska. Det kan till exempel gälla säkerhetsutbildningar och utbildningar på arbetsmiljöområdet.

Myndigheternas utbildningar för den egna personalen är sällan författningsreglerade. I praktiken följer de flesta medarbetare ledningens instruktioner utan att ifrågasätta grunden för obligatoriet. Det kan dock finnas ett fåtal medarbetare som av någon anledning motsätter sig att gå den utbildning som myndigheten anvisar. Det löses förmodligen i första hand genom en dialog med medarbetaren. Det kan till exempel finnas missförstånd kring utbildningens innehåll som behöver redas ut. Att fortlöpande vägra att delta i kompetensutvecklande åtgärder med direkt anknytning till de arbetsupp-

gifter som man har kan givetvis få konsekvenser. Det kan exempelvis handla om minskad eller utebliven löneutveckling. Redan av den anledningen kan de flesta medarbetare antas genomföra de obligatoriska utbildningar som anvisas dem.

7.1.2 Att inte delta i en obligatorisk utbildning kan bedömas som tjänsteförseelse

Att en utbildning är obligatorisk innebär att alla som omfattas av den är skyldiga att delta i den. Det finns anledning att beröra de arbetsrättsliga konsekvenser som en vägran att genomföra en obligatorisk utbildning kan medföra.

Utifrån allmänna avtals- och arbetsrättsliga principer har arbetstagare en förhållandevis långtgående lydnadsplikt i förhållande till arbetsgivaren. Det gäller även om skyldigheten att delta i utbildningar inte har reglerats uttryckligen i anställningsavtalet. Denna långtgående lydnadsplikt kan omfatta kompetensutvecklande åtgärder i form av exempelvis en utbildning. Det gäller i vart fall om utbildningen har ett tydligt samband med de arbetsuppgifter som arbetstagaren har att utföra. Att delta i en anvisad utbildning kan alltså vara en del i att fullgöra de skyldigheter som en arbetstagare accepterar genom att ingå ett anställningsavtal med en arbetsgivare.

Lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA, innehåller möjligheter till sanktioner mot den arbetstagare som åsidosätter sina skyldigheter i tjänsten. Eftersom deltagande i utbildningsinsatser som har direkt anknytning till de arbetsuppgifter som arbetstagaren har att utföra är en skyldighet som följer av anställningen, kan bestämmelserna om tjänsteförseelse i 14 § LOA bli aktuella. Disciplinpåföljderna för tjänsteförseelse är varning eller löneavdrag (15 § LOA). I praktiken måste det dock vara ovanligt att enbart en vägran att genomföra en utbildning prövas mot bestämmelserna om tjänsteförseelse, eftersom denna situation förmodligen i första hand hanteras på annat sätt. Det är dock inte omöjligt att tänka sig att en vägran att delta i en särskilt viktig utbildning, exempelvis säkerhetsutbildning, skulle kunna leda till påföljd enligt reglerna om tjänsteförseelse. Förutom i sådana undantagsfall är det rimligt att anta att en vägran att delta i utbildning ofta kan bedömas som ringa tjänsteförseelse. I så fall får ingen disciplinpåföljd meddelas (se 14 § första

stycket LOA). Det är givetvis något som får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Vad som sagts ovan om tjänsteförseelse gäller oavsett om en utbildning är författningsreglerad eller inte. Samtidigt blir grunden för skyldigheten i anställningen en annan om skyldigheten är författningsreglerad. Skyldigheten framgår i så fall av författningen i stället för av allmänna avtals- och arbetsrättsliga principer. Det kan givetvis påverka bedömningen av om tjänsteförseelsen är ringa eller inte. Vid bedömningen av hur allvarlig tjänsteförseelsen är ska hänsyn tas till samtliga omständigheter, där grunden för skyldigheten endast är en av flera omständigheter som ska bedömas. En annan omständighet som kan antas vara minst lika betydelsefull är det syfte som utbildningen har.

Bestämmelserna om tjänsteförseelse i LOA omfattar endast anställda. Det innebär att uppdragstagare inte omfattas. För uppdragstagare, exempelvis ledamöter i en myndighetsstyrelse eller i ett insynsråd, blir en vägran att genomföra en utbildning snarare en fråga om lämplighet. Om huvudmannen, i detta fall regeringen, saknar förtroende för uppdragstagaren kan denne komma att bytas ut.

7.1.3 Två exempel på författningsreglerade utbildningar

Även om de flesta av de obligatoriska utbildningarna inte är författningsreglerade finns det två exempel på utbildningar i författning som är värda att lyfta fram i detta sammanhang. Den ena är den obligatoriska utbildningen av domstolarnas nämndemän och den andra är den obligatoriska befattningsutbildningen för rektorer.

Den obligatoriska utbildningen för nämndemän är reglerad på förordningsnivå i domstolarnas instruktioner, se exempelvis 6 a § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion och 5 a § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion. Bakgrunden till att utbildningen infördes var att regeringen ansåg att det var av största vikt att nämndemännen har kompetens att utföra sitt uppdrag på det sätt som lagstiftaren har avsett.¹ Utbildningen ska genomföras innan tjänstgöringen påbörjas. Nämndemannen ska sedan genomföra en repetitionsutbildning inom sex månader efter tjänstgöringsperiodens början. Det är domstolen som ansvarar för utbildningen, men sam-

¹ Prop. 2013/14:169 *Nämndemannauppdraget – stärkt förtroende och högre krav*, s. 20.

råd ska ske med Domstolsverket. I samband med att den obligatoriska utbildningen för nämndemän infördes gavs Domstolsverket i uppdrag att ta fram utbildningsmaterial som särskilt skulle uppmärksamma frågor om offentlighet och sekretess, jäv samt ett etiskt hållbart förhållningssätt.²

Den obligatoriska befattningsutbildningen för rektorer regleras i skollagen (2010:800). Skollagen gäller för skolväsendet, vilket bland annat omfattar förskola, grundskola och gymnasium (1 kap. 1 §). Det är huvudmannen som ska se till att rektorerna genomför befattningsutbildningen. Utbildningen ska påbörjas så snart som möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställning. Ofta är det en kommun som är huvudman, men även regioner, staten och enskilda kan vara huvudmän för skolor (2 kap. 2–5 §§).

Skollagens bestämmelser kompletteras av bestämmelserna i förordningen (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem. Av den framgår att utbildningen sköts av statliga högskolor och universitet och att den sker i form av så kallad uppdragsutbildning (1 kap. 1 §). Syftet med befattningsutbildningen är att ge rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion kunskaper om de krav som föreskrifterna anger och som gäller inom skolan, förskolan och fritidshemmet, samt att utveckla deras roll som ledare så att verksamhetens kvalitet kan säkerställas (2 kap. 2 §). Utbildningen motsvarar 30 högskolepoäng (2 kap. 3 §).

7.2 Potentiella hinder mot en gemensam utbildning inom statsförvaltningen

7.2.1 Förvaltningsmyndigheternas fristående ställning

Tillitsdelegationens bedömning: Förvaltningsmyndigheternas fristående ställning utgör inte något hinder mot att införa en gemensam, obligatorisk utbildning, så länge den inte utformas så att den styr hur myndigheterna ska agera i sin myndighetsutövning mot enskilda eller i tillämpningen av rättsregler.

² Regeringsbeslut den 28 augusti 2014 (Ju2014/5297/DOM) Uppdrag till Domstolsverket att ta fram introduktions- och repetitionsutbildning för nämndemän..

Skälen för Tillitsdelegationens bedömning

Förvaltningsmyndigheternas fristående ställning

Principen om förvaltningsmyndigheternas fristående ställning kommer till uttryck i 12 kap. 2 § regeringsformen. Där slås fast att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller som rör tillämpningen av lag. Principen gäller hela den statliga förvaltningen, det vill säga både förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen och förvaltningsmyndigheter som lyder under riksdagen. I praktiken har reglerna störst betydelse för förvaltningsmyndigheter under regeringen. Det finns nämligen särskilda regler i regeringsformen som gäller förvaltningsmyndigheterna under riksdagen som bygger på dessa myndigheters specifika roller i den statliga förvaltningen. I detta avsnitt kommer därför utgångspunkten att vara regeringsformens betydelse för myndigheter under regeringen.

Principen om myndigheternas fristående ställning står i motsatsförhållande till ett styrelseskick där regeringen eller enskilda statsråd kan bestämma vilka beslut myndigheter ska fatta, ett så kallat ministerstyre. I Sverige får inte regeringen bestämma hur en myndighet ska besluta i ett enskilt fall. Samtidigt ska regeringen styra myndigheterna på ett generellt plan, till exempel genom att meddela föreskrifter och sätta upp mål och budgetamar. Det är bland annat på detta sätt som regeringen styr riket.

Förvaltningsmyndigheternas fristående ställning hindrar inte en gemensam utbildning

Tillitsdelegationen kan konstatera att regeringen har ett stort utrymme inom vilket den kan styra över sina myndigheter. Utanför detta område faller dock frågor som rör myndighetsutövning mot enskild och tillämpning av lag. De hör till myndigheternas fristående ställning, vilket innebär att det är myndigheterna själva som ska styra över besluten.

Att införa en obligatorisk utbildning för myndighetens personal kan i och för sig antas komma att påverka hur dessa personer kommer att agera i sin myndighetsutövning mot enskilda och i sin tillämpning

av rättsregler. Det är dock inte detsamma som att bestämma över hur myndigheterna ska besluta i enskilda ärenden inom dessa områden.

Även om utbildningen kan innehålla moment som behandlar rättsregler och rättsprinciper syftar den inte till att utbilda personal vid förvaltningsmyndigheterna i myndighetsutövning vid den enskilda myndigheten eller i hur rättsregler ska tolkas och tillämpas i det enskilda fallet. Rättsreglerna och principerna behandlas endast på en grundläggande nivå för att skapa förutsättningar för en förståelse för den särskilda roll som den som arbetar vid en statlig förvaltningsmyndighet har. Det är alltjämt myndigheten själv som ansvarar för att dess personal har den utbildning som krävs för att hantera myndighetens verksamhet.

En utbildning inom statsförvaltningen kan genomföras med hjälp av olika former av samtal om dilemman och praktiska exempel på svåra situationer. Det kan också göras genom att personer möts över myndighetsgränser för att utbyta erfarenheter och diskutera gemensamma problem. Redan i dag sker erfarenhetsutbyte, till exempel mellan myndigheter som har ett delat tillsynsansvar inom ett visst område. Det kan inte anses inskränka myndigheternas rätt att fatta beslut i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller som rör tillämpningen av lag.

Om den gemensamma utbildningen skulle utformas så att den styr hur myndigheten ska agera i sin myndighetsutövning mot enskilda eller i tillämpningen av rättsregler skulle bedömningen däremot bli en annan. Myndigheternas fristående ställning ska därför beaktas när utbildningens innehåll tas fram och vid utbildningens genomförande. Så länge myndigheternas fristående ställning beaktas i dessa moment utgör den inte ett hinder mot att införa en gemensam, obligatorisk utbildning.

7.2.2 Den arbetsgivarpolitiska delegeringen

Tillitsdelegationens bedömning: Den arbetsgivarpolitiska delegeringen utgör inte något hinder mot att införa ett krav på utbildning. Det förutsätter att utbildningen inte omfattar hur myndigheterna ska agera inom det arbetsgivarpolitiska området.

Skälen för Tillitsdelegationens bedömning

Arbetsgivarverket är både en förvaltningsmyndighet och en medlemsorganisation

Arbetsgivarverket är enligt dess instruktion en förvaltningsmyndighet för statliga arbetsgivarfrågor och en sammanslutning av statliga arbetsgivare och vissa icke-statliga arbetsgivare. Myndigheten ansvarar för att som arbetsgivarorganisation utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Arbetsgivarverket ansvarar även för sådan information, rådgivning och utbildning som arbetsgivare på det statliga området behöver (1 § förordning [2007:829] med instruktion för Arbetsgivarverket).

Arbetsgivarverket företräder sina medlemmar, som består av bland annat förvaltningsmyndigheter under regeringen och riksdagen. Bland medlemmarna finns även affärsverk och andra arbetsgivare med anknytning till det statliga området.³

Den arbetsgivarpolitiska delegeringen för regeringens myndigheter

Regeringens arbetsgivarpolitiska mål för 2020 återfinns i budgetpropositionen. Målet är en samordnad statlig arbetsgivarpolitik som säkerställer att kompetens finns för att nå verksamhetens mål. Detta mål är i sin tur nedbrutet på olika delmål. Ett av delmålen är att de anställda ska ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statsanställd. Regeringen har tagit initiativ till att nå detta delmål bland annat genom att ge Tillitsdelegationen i uppdrag att lämna ett förslag till en gemensam, obligatorisk introduktionsutbildning för statsanställda.⁴

Regeringens arbetsgivarpolitiska mål utgår från den långtgående arbetsgivarpolitiska delegeringen som bland annat innebär att arbetsgivarpolitiken utvecklas i samverkan mellan myndigheterna och att det är Arbetsgivarverket som samordnar denna politik. För att uppnå målet måste staten vara en attraktiv och föredömlig arbetsgivare. Målet förutsätter också att de statliga myndigheterna bedriver ett strategiskt arbete med sin kompetensförsörjning.⁵

³ Uppgifterna är hämtade från www.arbetsgivarverket.se/om-arbetsgivarverket/organisation-uppdrag/vara-medlemmar2/ 2020-04-06.

⁴ Prop. 2019/20:1 *Budgetproposition för 2020*, utg.omr. 2, s. 57 och 69.

⁵ Prop. 2019/20:1 *Budgetproposition för 2020*, utg.omr. 2, s. 57.

Det förslag till utbildning för statsanställda som Tillitsdelegationen ska ta fram har alltså betydelse för den statliga arbetsgivarpolitiken. Samtidigt innebär inte den arbetsgivarpolitiska delegeringen att regeringen ensam kan se till att målen går i uppfyllelse, eftersom myndigheterna har ett stort inflytande på utvecklingen av detta politikområde.

Den arbetsgivarpolitiska delegeringen tog form i mitten av 1990-talet. Den innebar en förskjutning av ansvaret från regeringen till myndigheterna. Sedan dess tilldelas myndigheterna medel i form av så kallade ramanslag eller finansieras genom avgifter. Myndigheterna har en långtgående frihet att bestämma hur tillgängliga medel ska användas för att uppnå de mål som regeringen ställer upp. Denna frihet omfattar även lönebildningen och personalkostnaderna. Ordningen kan beskrivas på så sätt att regeringen styr myndigheterna på ett övergripande plan medan myndigheterna har ansvaret för att bedriva sin verksamhet genom en ändamålsenlig arbetsgivarpolitik. För att denna ordning ska fungera behövs en stark och sammanhållen statlig arbetsgivarorganisation som kan företräda myndigheternas intressen i centrala arbetsgivarpolitiska frågor. Arbetsgivarverket skapades bland annat för denna uppgift.⁶

Det arbetsgivarpolitiska ansvar som ankommer på de statliga förvaltningsmyndigheterna under regeringen framgår av myndighetsförordningen (2007:515). Myndigheterna ska i samverkan med andra myndigheter utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Vidare ska myndigheterna se till att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten och skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet (8 §).

Statskontoret fick i november 2019 i uppdrag av regeringen att utvärdera den arbetsgivarpolitiska delegeringen. Uppdraget ska rapporteras senast den 15 november 2020.⁷ Statskontoret ska bland annat bedöma om den arbetsgivarpolitiska delegeringen har medverkat till en utveckling av den statliga verksamheten och dess effektivitet.

⁶ Prop. 1992/93:100 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1993/94*, bilaga 8, s. 86 ff.

⁷ Regeringsbeslut (Fi2019/03818/ESA) *Uppdrag till Statskontoret att utvärdera den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten*.

Den förvaltningspolitiska delegeringen för riksdagens myndigheter

Bland riksdagens förvaltningsmyndigheter är Riksdagsförvaltningen, Riksrevisionen och Riksbanken medlemmar i Arbetsgivarverket.⁸ Riksdagen är inte i lika hög utsträckning som regeringen beroende av att styra de myndigheter som riksdagen har under sig. Riksdagens myndigheter har, med undantag för Riksdagsförvaltningen, inte heller samma verkställande funktion som regeringens förvaltningsmyndigheter. Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen har exempelvis granskande uppgifter som utförs med en högre grad av självständighet. Samtidigt styrs även riksdagens myndigheter genom ramanslag och har en långtgående frihet att bestämma hur medlen ska förvaltas för att nå uppsatta mål. Styrningen av riksdagens myndigheter är dock mindre framträdande än styrningen av regeringens myndigheter. Principerna som följer av den arbetsgivarpolitiska delegeringen gäller dock även för riksdagens myndigheter.

Den arbetsgivarpolitiska delegeringen hindrar inte en gemensam utbildning

Ett införande av en gemensam, obligatorisk utbildning för statsanställda har betydelse för den statliga arbetsgivarpolitiken, vilket återspeglas i avsnittet om den statliga kompetensförsörjningen i kommittédirektiven (s. 4). Det innebär att den arbetsgivarpolitiska delegeringen måste respekteras när ett sådant förslag tas fram. Det får inte bli fråga om att styra myndigheternas tillsättningar i enskilda fall. Samtidigt är det många åtgärder som kan få direkt eller indirekt effekt på den statliga arbetsgivarpolitiken. Varje sådan åtgärd kan inte anses omfattas av den arbetsgivarpolitiska delegationen.

Utbildningen syftar inte till att styra hur myndigheterna ska agera inom det arbetsgivarpolitiska området och ska inte behandla enskilda personalärenden. Även om införandet av en utbildning kan få positiva effekter för staten som arbetsgivare, till exempel genom att öka statens attraktivitet som arbetsgivare, bedömer Tillitsdelegationen sammantaget inte att den arbetsgivarpolitiska delegeringen utgör något hinder mot att införa ett krav på utbildning.

⁸ Uppgifterna är hämtade från www.arbetsgivarverket.se/om-arbetsgivarverket/organisation-uppdrag/vara-medlemmar2/ 2020-04-06.

7.2.3 Verksamheten vid statliga universitet och högskolor

Tillitsdelegationens bedömning: Forskningens frihet utgör inte något hinder mot att införa ett krav på utbildning som omfattar de statliga universiteten och högskolorna.

Skälen för Tillitsdelegationens bedömning

Forskningen och utbildningen vid statliga universitet och högskolor

Av avsnitt 3.3.3 framgår att den forskning som bedrivs på statliga universitet och högskolor omfattas av ett grundlagsskydd. Forskningens frihet är skyddad, bland annat genom friheterna att välja forskningsproblem, utveckla forskningsmetoder och publicera forskningsresultat. Även om forskningen är en viktig del av verksamheten vid universiteten och högskolorna består verksamheten också till stor del av uppgifter med anknytning till den utbildning som bedrivs. Det handlar bland annat om att ta fram innehållet i en utbildning, utforma kursplaner och hålla föreläsningar. En del av verksamheten består också i att fatta beslut om att godkänna eller underkänna en student, betygssättning och avstängning vid användning av otillåtna hjälpmedel. De statliga universiteten och högskolorna är också arbetsgivare och en inte obetydlig del av verksamheten består av frågor som är gemensamma för alla statliga arbetsgivare. Det kan handla om frågor om arbetsmiljö, medbestämmande i arbetslivet och disciplinpåföljder enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning. Statliga universitet och högskolor fattar alltså en hel del beslut som innebär myndighetsutövning mot enskilda.

Det finns särskilda bestämmelser om verksamheten vid de statliga universiteten och högskolorna. Två centrala regelverk som bör nämnas är högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100). För de statliga universiteten och högskolorna gäller, på samma sätt som för andra statliga förvaltningsmyndigheter, också de grundläggande krav på handläggning av förvaltningsärenden som fastslås i förvaltningslagen (2017:900). Det är samma regler som gäller för domstolarna vid handläggning av sådana ärenden. Med andra ord ställs samma krav på saklighet och opartiskhet när ett förvaltningsärende avgörs av ett universitet, som när det avgörs av en domstol.

De statliga universiteten och högskolornas myndighetsutövning har mycket gemensamt med andra förvaltningsmyndigheters. Den består av beslut som är gynnande eller betungande för enskilda och som kan leda till stora konsekvenser. Beslut om antagning till en utbildning kan exempelvis vara minst lika betydelsefullt för den enskilde som många andra beslut som fattas inom den statliga förvaltningen. Därför är det rimligt att samma krav ska gälla för myndighetsutövningen vid ett statligt universitet eller en statlig högskola som i statsförvaltningen i övrigt.

Forskningens frihet hindrar inte att en gemensam utbildning införs

Forskningen vid de statliga universiteten och högskolorna särskiljer dessa myndigheters verksamhet från många andra förvaltningsmyndigheters. Samtidigt är det många förvaltningsmyndigheter som har särskilda uppgifter. Om man bortser från forskningsverksamheten och de delar av utbildningsverksamheten som är specifika för universitetens och högskolornas verksamhet har de mycket gemensamt med andra statliga förvaltningsmyndigheters verksamheter.

Forskningens frihet måste givetvis respekteras. Vid bedömningen av om det finns en risk för att denna inskränks genom en gemensam utbildning för statsanställda behöver man se till syftet med utbildningen. Syftet är att stärka förmågan att hantera den särskilda roll som den som arbetar vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol har och att öka kunskapen om de grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller inom statsförvaltningen. Detta syfte omfattar inte hur forskning ska bedrivas, utan handlar om den gemensamma grund som gäller för hela statsförvaltningen. Det innebär att den föreslagna utbildningen inte riskerar att komma i konflikt med forskningens frihet. Forskningens frihet utgör därmed inte ett hinder mot att införa en gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Sådana delar av verksamheten som har med forskning att göra kommer universiteten och högskolorna även fortsättningsvis själva att ansvara för.

De statliga universiteten och högskolorna utgör en del av statsförvaltningen. En stor del av verksamheten liknar den verksamhet som bedrivs vid andra förvaltningsmyndigheter. Vidare gäller centrala regelverk, som förvaltningslagen, även för universiteten och hög-

skolorna. Det är därför angeläget att de statliga universiteten och högskolorna omfattas av den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen.

7.2.4 Kontrollmakten och rättsväsendet

Tillitsdelegationens bedömning: Den särskilda ställning som vissa personer som arbetar vid Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Justitiekanslern eller inom domstolsväsendet har, utgör inget hinder mot att införa en gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Särställningen kan dock behöva beaktas vid bedömningen av vilka personer som ska omfattas av utbildningen.

Skälen för Tillitsdelegationens bedömning

Särskilda kategorier av anställda

Det finns potentiella hinder mot att låta vissa kategorier av anställda eller uppdragstagare omfattas av en gemensam utbildning för statsanställda med hänsyn till deras funktion i statsförvaltningen.

För det första bör kontrollmaktens särskilda ställning i statsförvaltningen uppmärksammas. Den del av kontrollmakten som hör till riksdagen regleras i 13 kap. regeringsformen och syftar bland annat till att möjliggöra för riksdagen att granska hur riket styrs och att granska den offentliga förvaltningen. Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen är därmed en del av kontrollmakten och har därför en särställning. Justitiekanslern är också en del av kontrollmakten. Justitiekanslern lyder dock inte under riksdagen, utan under regeringen.

Riksdagens ombudsmän har till uppgift att utöva tillsyn över tillämpningen av lagar och andra föreskrifter i den offentliga verksamheten (13 kap. 6 § regeringsformen). Riksrevisionens uppgift är att granska den verksamhet som bedrivs av staten (13 kap. 7 § regeringsformen). Såväl ombudsmännen som Riksrevisionen behöver ha ett avstånd till de som granskas för att de ska kunna utföra sin uppgift på ett fullgott sätt.

Justitiekanslern, som lyder under regeringen, har till uppgift att utöva tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever

lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden (1 § lagen [1975:1339] om Justitiekanslerns tillsyn). Även Justitiekanslerns ställning i statsförvaltningen kan därför behöva beaktas särskilt.

Även domstolsväsendet har en särskild roll i statsförvaltningen. Domstolsväsendet har bland annat till uppgift att pröva om andra myndigheters beslut har varit förenliga med gällande rätt. Det finns därför skäl att även beakta domstolarnas särskilda roll i statsförvaltningen.

*Att vissa anställda har en särställning inom statsförvaltningen
hindrar i sig inte en gemensam utbildning*

Det finns sammantaget skäl att särskilt överväga om det finns hinder mot att låta anställda eller uppdragstagare som arbetar vid ovanstående myndigheter omfattas av en utbildning som är gemensam för hela statsförvaltningen. Den särställning som kontrollmakten, Justitiekanslern eller rättsväsendet har bedöms dock inte utgöra ett så stort hinder att det inte blir möjligt att införa en gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Däremot kan personer med vissa funktioner vid dessa myndigheter behöva undantas. Dessa överväganden görs dock lämpligast under det avsnitt som behandlar undantagen från den lag om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen som föreslås, se avsnitt 7.6.

7.3 En ny utbildning inom statsförvaltningen

7.3.1 Utbildningen ska vara gemensam för hela statsförvaltningen

Tillitsdelegationens bedömning: Utbildningen bör vara gemensam för alla anställda inom statsförvaltningen och inte bara omfatta nyanställda.

Skälen för Tillitsdelegationens bedömning

Utbildningen bör inte bara omfatta nyanställda

Av Tillitsdelegationens kommittédirektiv framgår att delegationen ska ta fram ett förslag till en gemensam, obligatorisk introduktionsutbildning för statsanställda. Det framgår inte av direktiven om utbildningen ska vara en introduktionsutbildning enbart för nyanställda som inte tidigare har arbetat inom statsförvaltningen eller om alla statsanställda ska omfattas. Om utbildningen ska gälla alla statsanställda bör den inkludera även personer med tidigare erfarenhet av statligt arbete på en annan myndighet och de som har arbetet på en viss myndighet under en längre tid. Tillitsdelegationen valde som en utgångspunkt i arbetet att utreda förutsättningarna för att inkludera alla statsanställda i utbildningen, oavsett tidigare statlig erfarenhet, eftersom det övergripande målet med utbildningen är att öka förtroendet för staten som helhet och dess anställda.⁹ För att nå ett så långtgående mål bedömde Tillitsdelegationen inledningsvis att det inte skulle räcka att utbilda enbart de som är helt nya i statsförvaltningen.

En viktig ambition med utbildningen är att skapa samsyn kring grundläggande värden och en gemenskap kring den offentliga förvaltningens uppdrag. Utifrån tidigare forskning om lärande vet vi att en organisation behöver främja det kollegiala lärandet för att uppnå ökad kompetens och effekter av den typ av utbildning som det handlar om här. I ett sådant arbete behöver alla medarbetare involveras. Ytterligare ett skäl till att alla anställda bör omfattas av utbildningen är att ett ökat helhetsperspektiv hos medarbetarna och cheferna leder till bättre resultat, vilket framgick i Tillitsdelegationens tidigare betänkande.¹⁰

Att det finns ett behov av en gemensam utbildning för alla statsanställda bekräftas på ett tydligt sätt i den fallstudie, de nätverksträffar och övriga möten med chefer och medarbetare som Tillitsdelegationen har genomfört inom ramen för detta uppdrag. Chefer och medarbetare har framfört att en gemensam utbildning kan skapa ramar för statsanställdas agerande och ingjuta trygghet i rollen som statsanställd, oavsett hur länge man har arbetat inom staten. Tillitsdelegationens utgångspunkt om att utbildningen behöver omfatta

⁹ Prop. 2019/20:1 *Budgetproposition för 2020*, utg.omr. 2.

¹⁰ SOU 2019:43 *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*.

alla statsanställda har således stöd i både forskning, i våra empiriska iakttagelser och i Tillitsdelegationens tidigare arbete.

En risk med att inte låta alla anställda delta i utbildningen är att effekterna av utbildningen riskerar att försvagas, vilket i sin tur riskerar att leda till att det långsiktiga målet med utbildningen inte uppfylls.

Det är också svårt att motivera en snävare gränsdragning utifrån ett medborgarperspektiv. Tillitsdelegationen bedömer att det är viktigt att utbildningen skapar en starkare känsla för det gemensamma ansvar som alla statsanställda har i relation till medborgarna. En medborgare som vänder sig till en myndighet har till exempel rätt att förvänta sig att möta en professionell myndighetsrepresentant som förstår sin roll som statsanställd oavsett hur länge denne har varit anställd.

Det finns inga skäl att undanta chefer

I linje med ovanstående resonemang bedömer Tillitsdelegationen att det inte finns några skäl att undanta chefer på alla nivåer från att omfattas av utbildningen. Utbildningen innebär kompetensutveckling även för chefer och den kan stärka känslan av ett gemensamt ansvar och att staten är en helhet. Cheferna är förebilder för sina medarbetare och viktiga bärare av de rättsregler och den gemensamma värdegrund som ska präglade hela statsförvaltningen. Dessutom förekommer det att chefer gör fel i förhållande till de grundläggande rättsprinciper som gäller för staten som helhet. Ett område som Justitieombudsmannen (JO) menar har strukturella brister är till exempel chefernas kunskap om hur meddelarfriheten och efterforskningsförbudet fungerar.¹¹

Chefer i statsförvaltningen tar del av en rad olika kompetenshöjande insatser. Tillitsdelegationen bedömer att det befintliga stöd som till exempel myndighetscheferna har tillgång till i dag inte utgör något hinder mot att inkludera dem i den gemensamma utbildningen. Det stöd som nya myndighetschefer får tillgång till har ett annat syfte, det vill säga att stärka ledarskapet och det statliga arbetsgivaransvaret (se avsnitt 5.3.4). Den gemensamma utbildning

¹¹ Se exempelvis JO:s beslut dnr 5734–2012. Detta framkom även i intervju med JO daterad 2019-12-16.

som Tillitsdelegationen föreslår syftar till att stärka förmågan att hantera den särskilda roll som den som arbetar vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol har och öka kunskapen om grundläggande rättsprinciper och regelverk (se avsnitt 8.1.1). Det innebär att den gemensamma utbildningen har ett bredare syfte.

7.3.2 Utbildningen ska vara obligatorisk

Tillitsdelegationens förslag: Den gemensamma utbildningen för anställda inom statsförvaltningen ska vara obligatorisk.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

Som konstaterats ovan är många av de utbildningar som myndigheterna tillhandahåller sina anställda obligatoriska. Genom obligatoriet uttrycks vikten av att de som omfattas av utbildningen faktiskt deltar och att utbildningen får genomslag. Ett högt deltagande är också en förutsättning för att målen med utbildningen ska kunna uppnås.

Ett av målen med att införa en gemensam utbildning som gäller i hela statsförvaltningen är att skapa en känsla av gemenskap inom statsförvaltningen där medarbetarna inte bara arbetar för den egna myndigheten, utan tar ett ansvar för staten som helhet. I dag finns det problem med att medarbetare inom statsförvaltningen agerar på ett sätt som i och för sig kan vara gynnsamt för den egna myndigheten, men som skapar problem för statsförvaltningen i stort. Det riskerar i förlängningen att leda till negativa konsekvenser för medborgaren. För att det ska vara möjligt att uppnå detta mål är det avgörande att så många som möjligt går utbildningen.

Inom en myndighet såväl som inom den statliga förvaltningen i stort finns det en risk för att den enskilde medarbetarens perspektiv blir smalare med tiden och att denne i allt för hög utsträckning ser till de förhållanden som gäller vid den egna myndigheten. Den som nyss har påbörjat en anställning vid en statlig myndighet har ofta en bredare syn på myndighetens roll i statsförvaltningen och kan vara mer öppen för nya infallsvinklar. Det är naturligt att detta breda perspektiv får ge vika för ett smalare perspektiv allteftersom med-

arbetaren kommer in i verksamheten. Om fokus på den egna myndighetens roll blir alltför starkt, exempelvis i verksamheter med stora besparingskrav och ett stort fokus på effektivitet, finns en risk för bristande helhetssyn som påverkar andra myndigheters verksamhet negativt. För att möjliggöra en kostnadseffektiv statsförvaltning och ett bibehållet högt förtroende hos medborgarna behövs en gemensam grund. En sådan gemensam grund går enbart att skapa om deltagandet i utbildningen är högt. Förutom att obligatoriet kan säkerställa ett högt deltagande som behövs för att det ska vara möjligt att uppnå målen med utbildningen, syftar den också till att öka kunskaperna om grundläggande rättsprinciper och regelverk. Genom ett obligatorium understryks vikten av att alla som arbetar inom statsförvaltningen har tillgodogjort sig sådana kunskaper. Vidare syftar utbildningen till att stärka förmågan att hantera den särskilda roll som den som arbetar vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol har. Denna förståelse är också grundläggande för att kunna utföra sina arbetsuppgifter på ett fullgott sätt i förhållande till medborgarna. Det är därför inte tillräckligt med en valfri utbildning. Den föreslås istället vara obligatorisk.

7.3.3 Alternativen till en utbildning som regleras genom en särskild författning

Ett främjandeuppdrag till en myndighet under regeringen

Ett alternativ till en gemensam utbildning som styrs genom en särskild författning skulle kunna vara att ge ett främjandeuppdrag till en förvaltningsmyndighet under regeringen. Det skulle kunna ske genom en ändring i den aktuella myndighetsinstruktionen. Statskontoret ska till exempel redan i dag främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten, vilket framgår av 1 c § förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret. Ett annat sätt skulle kunna vara att samla uppgifter som i dag ligger hos olika myndigheter till en myndighet. Det är givetvis också möjligt att skapa en helt ny myndighet med ett nytt uppdrag, men en sådan lösning är utesluten enligt kommittédirektiven för Tillitsdelegationen.

I detta sammanhang kan nämnas att Tillitsdelegationen i ett tidigare betänkande¹² har föreslagit att Arbetsgivarverket ska få i upp-

¹² SOU 2019:43 *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten.*

drag att tillhandahålla stöd till statliga myndigheter för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning. Det skulle på motsvarande sätt vara möjligt att föreslå att Arbetsgivarverket ges i uppdrag att ta fram en gemensam utbildning och låta det vara upp till de statliga förvaltningsmyndigheterna att se till att deras personal genomför utbildningen.

Det kan också uppmärksammas att Arbetsgivarverket redan i dag har tagit fram utbildningar för sina medlemmar. Arbetsgivarverket tillhandahåller exempelvis en frivillig e-utbildning för ledare i staten.¹³

Politiska mål och återrapporteringskrav

Regeringen styr sina myndigheter bland annat genom det förvaltningspolitiska målet. Det nuvarande förvaltningspolitiska målet är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet, och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete. Regeringen följer hur väl myndigheterna uppfyller målet och frågan behandlas exempelvis i myndighetsdialogerna.¹⁴ Andra verktyg som regeringen kan använda är att styra myndigheterna genom återrapporteringskrav och genom att använda ekonomiska styrmedel.

Ett alternativ till att införa en utbildning som styrs genom författning skulle kunna vara att justera det förvaltningspolitiska målet och använda myndighetsdialoger, återrapporteringskrav och ekonomiska styrmedel. Möjligen skulle det också vara möjligt att införa ett nytt politiskt mål.

Utbildningsinsatser med stöd av universitet eller högskola

Ett annat alternativ för att skapa en gemensam grund inom statsförvaltningen skulle kunna vara att ge ett universitet eller en högskola i uppdrag att ta fram en gemensam utbildning som myndigheterna kan låta sin personal gå. Det skulle i så fall kunna vara upp till den egna myndigheten att besluta om utbildningen ska vara frivillig eller obligatorisk för dess personal.

¹³ Uppgifterna är hämtade från www.arbetsgivarverket.se/ledare-i-staten/ledareistaten/ledare-i-staten/ 2020-04-07.

¹⁴ Prop. 2019/20:1 *Budgetproposition för 2020*, utg.omr. 2, s. 45.

Regeringen skulle också kunna justera mål för befintliga utbildningar med anknytning till statsförvaltningen, exempelvis inom ämnen som juridik, ekonomi eller statsvetenskap. Det skulle kunna göras på ett sådant sätt att dessa utbildningar omfattar moment som tillgodoser syften som liknar de som ska uppnås med en gemensam utbildning inom statsförvaltningen.

7.3.4 Förutsättningar som följer av regeringsformen

Tillitsdelegationens bedömning: Föreskrifter om skyldighet att genomföra en utbildning för enskilda som arbetar vid statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar kan utgöra en för enskild betungande offentligrättslig föreskrift.

Föreskrifter om skyldighet för en statlig myndighet att se till att utbildning genomförs behöver däremot inte utgöra en för enskild offentligrättslig betungande föreskrift. Det gäller även om skyldigheten för myndigheten också innebär skyldigheter för enskilda som arbetar vid densamma.

Skälen för Tillitsdelegationens bedömning

Skyldigheten att genomföra utbildning och det primära lagområdet

I 8 kap. regeringsformen finns bestämmelser som sätter upp vissa ramar som måste följas när nya föreskrifter ska tas fram. Ett centralt begrepp i detta kapitel är det primära lagområdet. Föreskrifter som tillhör det primära lagområdet ska meddelas genom lag om inte riksdagen har gett regeringen ett bemyndigande att meddela föreskrifter enligt 8 kap. 3 § regeringsformen. Det primära lagområdet framgår av 8 kap. 2 § regeringsformen. I detta sammanhang är det främst den andra punkten som är av intresse. Den behandlar för enskilda betungande offentligrättsliga föreskrifter. Om föreskrifter avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna ska de meddelas i lag, om föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

I förarbetena till 8 kap. 2 § regeringsformen uttalas att den inte omfattar sådana åligganden för en tjänsteman hos staten som följer

av dennes anställning.¹⁵ Som konstaterats i avsnitt 7.1.2 kan en skyldighet att delta i utbildningar som arbetsgivaren anvisar ingå i de skyldigheter som följer av anställningsförhållandet. Även om anställningsförhållandet kan sägas innehålla ett utrymme för arbetsgivaren att kräva att den anställda genomför relevant kompetensutveckling, är den utbildning som föreslås i detta betänkande något nytt. Det är svårt att hävda att anställda vid statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar har haft att räkna med att denna utbildning ska införas. Skyldigheterna som följer av denna utbildning kan alltså inte sägas höra till de skyldigheter som i dag följer av att vara anställd vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol. Det innebär att förarbetsuttalandet inte ska ges en alltför vidsträckt innebörd. Nya skyldigheter som riktar sig mot anställda vid statliga förvaltningsmyndigheter kan inte utan vidare anses utgöra en del av de skyldigheter som följer av anställningen, utan kan i vissa fall anses utgöra en del av det primära lagområdet.

En skyldighet att genomföra utbildning kan utformas på olika sätt. Ett sätt är att utforma skyldigheten så att den riktar sig mot de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna. Ett annat sätt är att utforma skyldigheten så att den riktar sig mot myndigheternas personal. Samtidigt innebär skyldigheten för myndigheten i förlängningen att enskilda blir tvungna att gå utbildningen. Myndigheten kommer, för att uppfylla sin skyldighet, kanske att behöva anvisa personalen att genomföra den. När en sådan anvisning har gjorts uppstår en skyldighet för den enskilde att genomföra utbildningen.

Frågan blir om skyldigheter som riktar sig mot myndigheter, men som också medför skyldigheter för enskilda, är att betrakta som för enskilda offentligrättsligt betungande föreskrifter. Denna fråga är inte helt enkel att svara på, men det kan finnas anledning att kort behandla några andra skyldigheter som riktar sig mot myndigheter, men som också medför skyldigheter för enskilda.

¹⁵ Prop. 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*, s. 301 f.

Regeringens styrning medför skyldigheter för myndigheters personal

Det område inom vilket regeringen kan styra över sina myndigheter är stort. Som exempel kan nämnas att regeringen har möjlighet att fatta beslut om myndigheters lokalisering. Sådana beslut kan innebära att myndighetens personal blir skyldig att stadigvarande arbeta på den nya orten.¹⁶ Det är fråga om långtgående konsekvenser för enskilda som arbetar vid myndigheten, men dessa beslut behöver inte meddelas genom lag.

Regeringen kan också genom ändringar i en myndighets instruktion ändra myndighetens verksamhet på ett omfattande sätt. Det kan få stor påverkan på de arbetsuppgifter som personalen är skyldiga att utföra. Föreskrifterna är dock inte att betrakta som för enskilda betungande offentligrättsliga föreskrifter i regeringsformens mening. Ändringarna behöver därför inte göras genom lag, utan kan göras genom förordning.

Nämndemannautbildningen regleras på förordningsnivå

En slutsats som kan dras av ovanstående resonemang är att regeringen kan skapa skyldigheter för sina myndigheter som kan få förhållandevis långtgående konsekvenser för myndighetens personal, utan att det blir fråga om för enskilda offentligrättsligt betungande föreskrifter.

Utbildningen av nämndemän vid domstolarna görs till exempel med stöd av regler på förordningsnivå. Av förarbetena framgår att regeringen föreslog att reglerna skulle införas på förordningsnivå.¹⁷ Lagrådet hade inte några synpunkter på det.¹⁸ Introduktions- och repetitionsutbildningen för nämndemän regleras i domstolarnas instruktioner (se exempelvis 6 a § förordningen [1996:381] med tingsrättsinstruktion). Skyldigheten är utformad så att det är lagmannen, som är domstolens administrativa chef, som ska se till att nämndemannen genomför utbildningen.

¹⁶ Se Arbetsdomstolens dom AD 2017 nr 59.

¹⁷ Prop. 2013/14:169 Nämndemannauppdraget – stärkt förtroende och högre krav, s. 20 f.

¹⁸ Prop. 2013/14:169 Nämndemannauppdraget – stärkt förtroende och högre krav, s. 11.

Rektorsutbildningen regleras genom lag med bemyndiganden

Det finns också ett exempel på när föreskrifter om utbildning av myndighetspersonal har ansetts tillhöra det primära lagområdet.

Befattningsutbildningen för rektorer är reglerad i 2 kap. 12 § skollagen (2010:800) som innehåller ett bemyndigande för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om utbildningen. Skyldigheten att se till att rektorerna genomför utbildningen ligger på huvudmännen. Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan (2 kap. 4 § skollagen). Det finns alltså exempel på skyldigheter som bland annat träffar statliga myndigheter. Dessa skyldigheter har trots detta ansetts falla in under det primära lagområdet. Följaktligen har föreskrifterna meddelats i form av lag. Riksdagen har med stöd av 8 kap. 3 § regeringsformen bemyndigat regeringen att meddela föreskrifter.

Det är möjligt att reglera en utbildning både inom och utanför det primära lagområdet

Det finns alltså både exempel på föreskrifter om utbildning som har räknats till det primära lagområdet och exempel på motsatsen.

Rättsläget är inte helt klart, men det är rimligt att anta att föreskrifter med skyldigheter som på ett tydligt sätt riktar sig mot enskilda personer som arbetar på en myndighet kan anses utgöra för enskilda offentlighetsrättsligt betungande föreskrifter. Det handlar i så fall snarare om att staten, i egenskap av lagstiftare, ålägger den enskilde individen skyldigheter som denne har att följa. Förhållandet mellan den enskilde och staten som arbetsgivare är i så fall av underordnad betydelse. Det behöver dock inte vara fråga om för enskild betungande offentlighetsrättsliga föreskrifter om skyldigheterna riktar sig mot myndigheten. Det gäller även om föreskrifterna indirekt innebär skyldigheter även för myndighetens personal.

7.4 Förslag till en ny lag och ett råd för utbildning inom statsförvaltningen

7.4.1 En lagreglerad utbildning som omfattar både riksdagens och regeringens myndigheter

Tillitsdelegationens förslag: Det ska införas en lag om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen som ska gälla statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar.

Skyldigheten att genomföra utbildningen ska avse enskilda som arbetar vid de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna.

Lagen ska kompletteras av en förordning om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om utbildningens innehåll och formerna för utbildningen.

Den eller de myndigheter som regeringen bestämmer ska tillhandahålla utbildningen.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

Utbildningen behöver regleras genom lag, förordning och myndighetsföreskrifter

I avsnitt 7.3.3 behandlas några alternativa sätt genom vilka utbildningen skulle kunna genomföras. Inget av dessa alternativ är enligt Tillitsdelegationen lämpligt att välja för den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen. Om en myndighet under regeringen ges i uppdrag att tillhandahålla utbildningen kan detta uppdrag snabbt ändras eller helt tas bort av samma eller av en ny regering. Politiska mål och återrapporteringskrav är till sin natur tillfälliga. Detsamma gäller uppdrag som ges till en myndighet, till exempel genom föreskrifter som meddelas av regeringen genom förordning. Det beror på att det är fråga om sådana medel som regeringen använder för att genomföra sin politik. En ny regering innebär nya politiska prioriteringar. Om den nya regeringen vill ändra på utbildningen kan den göra det.

Frågan om hur utbildningen ska regleras beror på vad som ska åstadkommas. Om syftet skulle vara att ge regeringen möjlighet att styra sina myndigheter på ett mer ändamålsenligt sätt skulle det vara tillräckligt att använda befintliga styrmedel, till exempel att ge en myndighet under regeringen i uppgift att tillhandahålla en utbildning eller att justera det förvaltningspolitiska målet.

Syftet med utbildningen är dock ett annat. Det handlar om att skapa en gemensam grund som ska gälla i hela statsförvaltningen, det vill säga både för förvaltningsmyndigheter som lyder under riksdagen och sådana som lyder under regeringen. Tanken är att den gemensamma utbildningen ska bidra till att stärka grundläggande värden och ge de som arbetar inom staten en gemensam syn på statsförvaltningens uppdrag. Det är målsättningar som endast kan uppnås om arbetet med att utbilda de statsanställda bedrivs på ett långsiktigt och hållbart sätt. Det handlar om ett arbete som behöver sträcka sig bortom en eller ett par mandatperioder. Mot denna bakgrund är det inte lämpligt att låta den gemensamma utbildningen regleras genom föreskrifter som meddelas av regeringen genom förordning eller genom något annat styrmedel som används för genomförandet av regeringens politik. Utbildningens behöver vara hållbar över tid.

Regeringen har uttryckt att en gemensam utbildning inom statsförvaltningen behövs för att stärka rollen som statsanställd och de statsanställdas kunskap om regelverk och rättsprinciper. Därigenom ska medborgarnas tillit till statsförvaltningen öka, se avsnitt 2.2.2. Initiativet till den gemensamma utbildningen kommer ursprungligen från riksdagen. Bakgrunden till denna utredning är att riksdagen har ansett att det behövs en introduktionsutbildning för statsanställda. Riksdagen betonar att statstjänstemännen behöver ha goda kunskaper om den statliga värdegrunden och de grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen.¹⁹ Sammantaget finns alltså en bred politisk vilja att skapa förutsättningar för en mer varaktig gemensam grund som statsförvaltningen kan vila på.

Som Tillitsdelegationen återkommer till i avsnitt 8.1.1 är syftet med den gemensamma utbildningen att stärka förmågan att hantera den särskilda roll som den som arbetar vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol har och öka kunskapen om grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen. Utbildningen ska alltså skapa förutsättningar för ett långsiktigt arbete

¹⁹ Se Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18: KU37 *Offentlig förvaltning*, s. 37 ff.

med grundläggande värden som gäller inom statsförvaltningen. Det är därför inte tillräckligt att använda regeringens vanliga medel för att styra sina myndigheter och förverkliga sin politik. Formerna för den gemensamma, obligatoriska utbildningen för statsanställda bör i stället väljas på ett sådant sätt att det skapar en beständighet över tid och återspeglar att utbildningen är en angelägenhet för både riksdagen och regeringen.

En gemensam utbildning inom statsförvaltningen omfattar ett stort antal personer. Utbildningen behöver ges kontinuerligt och på ett likartat sätt under en förhållandevis lång tidsperiod, för att den ska kunna leda till avsedda effekter. Att inte författningsreglera utbildningen skulle därför innebära stora risker. Utbildningen skulle, utan en författningsreglering, i hög grad bli beroende av de personer som arbetar med att genomföra den för tillfället. Utan en författningsreglering finns det också en risk för att utbildningen skulle kunna påverkas av tillfälliga intressen och förändras på oavsiktliga sätt över tid. Utbildningen behöver därför regleras genom författning. Frågan är om det behöver ske genom lag eller om det är tillräckligt att utbildningen regleras genom förordning.

Föreskrifter meddelas av regeringen genom förordning. Som kommer att framgå nedan styrs riksdagens myndigheter genom lag. Det innebär att en utbildning som regleras genom förordning inte kan rikta sig till riksdagens myndigheter. Det är i och för sig möjligt för regeringen att införa en utbildning som riktar sig till regeringens myndigheter och sedan låta personer som arbetar vid riksdagens myndigheter delta i utbildningen på frivillig väg. Det uppfyller dock inte kravet på att det ska vara en gemensam utbildning för alla statsanställda. Tillitsdelegationen anser därför att den gemensamma utbildningen ska rikta sig mot alla som arbetar vid statliga förvaltningsmyndigheter, inte bara de som arbetar vid statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen. Det innebär att det inte är möjligt att reglera den gemensamma utbildningen enbart genom förordning.

Sammantaget bör den utbildning som Tillitsdelegationen föreslår huvudsakligen regleras i lag. En lag kan emellertid behöva kompletteras med mer detaljerade bestämmelser som inte passar för lagformen. Regleringen kan också i vissa delar behöva vara mer flexibel och kunna justeras över tid, bland annat på grund av att den tekniska utvecklingen kan förändra förutsättningarna för hur utbildningen ska ges. Innehållet i utbildningen kan också behöva ändras utifrån

hur samhällsutvecklingen ser ut. Tillitsdelegationen föreslår därför att utbildningens genomförande regleras genom förordning och myndighetsföreskrifter i den utsträckning som det är möjligt och bedöms lämpligt.

Riksdagens myndigheter styrs genom lag

Ett skäl till att utbildningen bör regleras genom lag är att den även avser riksdagens myndigheter. Regeringen kan inte på förordningsnivå reglera en utbildning som omfattar riksdagens myndigheter. Det är inte heller möjligt för regeringen att använda sin restkompetens eller verkställighetsföreskrifter (se 8 kap. 7 § andra stycket regeringsformen). Om utbildningen ska regleras i författning återstår därmed inte något annat alternativ än att göra det i form av lag. Ska det vara möjligt att komplettera lagen med föreskrifter på förordningsnivå måste möjligheten för riksdagen att bemyndiga regeringen enligt 8 kap. 3 § regeringsformen kunna användas. En förutsättning för bemyndiganden ska få användas är att det är fråga om för enskild betungande offentlighetsrättsliga föreskrifter (se 8 kap. 2 § 2 och 3 § regeringsformen).

Som Tillitsdelegationen har konstaterat bör en del av utbildningen regleras på förordningsnivå. Därför måste skyldigheten att delta i utbildningen utformas så att den utgör en för enskild offentlig-rättslig betungade föreskrift. Det sker genom att skyldigheten utformas så att den avser enskilda som arbetar vid de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna, se avsnitt 7.3.4.

Det är fråga om att införa en ny utbildning. De som arbetar vid statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar i dag har inte kunnat räkna med att omfattas av skyldigheten att genomföra utbildningen. Det kan därmed inte anses vara fråga om åligganden som redan följer av att vara anställd vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol. Föreskrifter om skyldighet att genomföra utbildningen får därmed anses vara en för enskild offentlig-rättslig betungande föreskrift. Det är därmed möjligt för riksdagen att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter på förordningsnivå.

Statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar bör omfattas

Av förarbetena till regeringsformen framgår att med myndighet avses samtliga statliga och kommunala organ förutom riksdagen och de kommunala beslutande församlingarna.²⁰ Det innebär att de statliga myndigheterna är samtliga offentliga organ som inte är kommunala. De statliga myndigheterna enligt regeringsformen är alltså regeringen, domstolarna och de statliga förvaltningsmyndigheterna. Tillitsdelegationen föreslår därför att den lag som reglerar den gemensamma utbildningen för statsförvaltningen tillämpas på domstolar och på statliga förvaltningsmyndigheter under riksdagen och regeringen. Avsnitt 3.3 innehåller en överblick över de myndigheter som därmed kommer att omfattas av förslaget.

Som kommer att framgå i avsnitt 7.6.1 föreslår Tillitsdelegationen att statsråden undantas från förslaget till gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Därmed bör alltså inte regeringen omfattas av författningsförslaget. Regeringskansliet omfattas dock i egenskap av förvaltningsmyndighet under regeringen.

Föreskrifter om utbildningens tillhandahållande, innehåll och form bör regleras i förordning

Som framgått ovan bör grunderna för den gemensamma utbildningen regleras i lag. Som också nämnts kan vissa detaljer behöva regleras genom förordning. Det ger bättre förutsättningar för att kunna anpassa utbildningen efter förändringar som sker i samhället eller om behov uppstår av att ändra utbildningen efter att utvärdering har visat att något saknas eller behöver läggas till. En sådan sak är vad grundutbildningen ska innehålla. En annan är hur utbildningen ska genomföras, om det till exempel ska vara genom fysiska möten och hur de i så fall ska anordnas, eller om utbildningen ska ges på elektronisk väg. Tillitsdelegationen återkommer i kapitel 8 och 9 till vad utbildningen bör innehålla och formerna för den. Det kan dock konstateras att det bör vara regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som får meddela föreskrifter om den gemensamma utbildningens innehåll och formerna för utbildningen.

²⁰ Se prop. 1973:90 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m., s. 232 f.

I kapitel 11 kommer Tillitsdelegationen att behandla frågan hur utbildningen ska organiseras och vem som ska tillhandahålla den gemensamma utbildningen. Det bör i lagen föreskrivas att regeringen får bestämma vilken eller vilka myndigheter som ska tillhandahålla den gemensamma utbildningen. I förordning bör sedan regleras bland annat vilken myndighet som ska stå för nödvändiga tekniska lösningar.

7.4.2 Ett råd som beslutar om utbildningens innehåll

Tillitsdelegationens förslag: Ett råd för utbildning inom statsförvaltningen ska inrättas som ett särskilt beslutsorgan vid en myndighet under regeringen. Den övergripande regleringen av rådet ska ske genom lag.

Rådet ska ha till uppgift att besluta om innehållet i den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen.

Rådet ska bestå av lika många ledamöter som väljs av riksdagen som utses av regeringen.

Rådet ska utse en ordförande inom sig.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om rådet.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

Riksdagens och regeringens olika perspektiv behöver återspeglas i utbildningen

Utbildningen inom statsförvaltningen är en angelägenhet för både riksdagen och regeringen och ska omfatta myndigheter som lyder under båda dessa organ. Syftet med utbildningen är, som Tillitsdelegationen återkommer till i avsnitt 8.1.1, att stärka förmågan att hantera den särskilda roll som den som arbetar vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol har och öka kunskapen om grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller inom statsförvaltningen.

Vidare har riksdagen och regeringen olika roller i den parlamentariska demokratin. Regeringen styr riket och riksdagen har bland annat till uppgift att granska denna styrning. Detta återspeglas också i arbetet hos de statliga förvaltningsmyndigheterna. Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen har granskande roller, medan många

av de statliga förvaltningsmyndigheterna under regeringen har en verksamhet som i hög grad kan bestå i att genomföra regeringens politik. För att säkerställa att innehållet i utbildningen beaktar båda dessa perspektiv bör såväl riksdagen som regeringen ha inflytande över utbildningens innehåll.

Gränserna mellan riksdagen och regeringen måste upprätthållas

Samtidigt som både riksdagens och regeringens perspektiv behöver återspeglas i utbildningens innehåll bör inte regeringens inflytande riskera att påverka hur riksdagens myndigheter arbetar. Avståndet mellan riksdagen och regeringen, inklusive dessa organs myndigheter, måste respekteras. En av anledningarna till det är riksdagens och riksdagens myndigheters granskande funktion (jfr 1 kap. 4 § andra stycket regeringsformen). Avståndet mellan den som granskar och den som granskas måste upprätthållas.

På motsvarande sätt bör inte heller riksdagen ges ett för stort inflytande över regeringens myndigheter. De statliga förvaltningsmyndigheterna är ett av regeringens viktigaste verktyg för att styra landet och för att få genomslag för sin politik. Det är därmed regeringen, och inte riksdagen, som ska styra över regeringens myndigheter.

Innehållet i utbildningen bör vara väl avvägt

En balans mellan riksdagens och regeringens perspektiv behövs inte bara av konstitutionella skäl, utan också för att garantera ett väl avvägt innehåll i utbildningen. Statsförvaltningen består både av förvaltningsmyndigheter som styrs av riksdagen och förvaltningsmyndigheter som styrs av regeringen. Innehållet i utbildningen ska därför vara balanserat och återspegla både sådana erfarenheter som exempelvis riksdagens ombudsmän har av statsförvaltningen och sådana erfarenheter som regeringens myndigheter har av att förverkliga politiska mål som kan skifta över tid. Utbildningens innehåll behöver alltså återspegla de olika förhållanden som gäller inom olika delar i statsförvaltningen.

Ett lämpligt sätt att skapa förutsättningar för ett balanserat utbildningsinnehåll är att låta personer med erfarenheter från olika delar av

statsförvaltningen besluta om utbildningens innehåll. Frågan om vilka personer som ska få i uppgift att, utifrån utbildningens syfte, besluta om dess närmare innehåll är dock inte helt enkel att svara på. Vid sidan av en lång erfarenhet i hur statsförvaltningen fungerar kan även andra erfarenheter vara betydelsefulla. Det kan handla om akademiska meriter inom områden som exempelvis statsvetenskap, juridik, pedagogik och etik. Personlig lämplighet och engagemang kan också vara något som bör beaktas.

Det är inte möjligt att på ett uttömmande sätt ange vilka erfarenheter som ska värdesättas och på vilket sätt dessa ska viktas. Klart är i vart fall att den grupp som beslutar om utbildningens innehåll bör vara välbalanserad, ha hög kompetens och ha en gedigen erfarenhet. Därigenom säkerställs att utbildningen får ett väl avvägt innehåll.

Ett råd som balanserar riksdagen och regeringen

Ett sätt att upprätthålla gränserna mellan riksdagen och regeringen samtidigt som både riksdagen och regeringen får inflytande över utbildningens innehåll är att låta innehållet beslutas av ett oberoende råd. Rådet bör vara sammansatt på ett sådant sätt att det balanserar riksdagens och regeringens inflytande och säkerställer ett väl avvägt utbildningsinnehåll. Det görs lämpligast genom att riksdagen och regeringen får utse respektive välja lika många ledamöter i rådet. För att varken riksdagen eller regeringen ska ha för stort inflytande bör rådets ledamöter själva utse en ordförande. Dessutom bör ordföranden ha utslagsröst vid lika röstetal, se 29 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900).

Ovan beskrivna sammansättning är nödvändig för att skapa en balans mellan riksdagen och regeringen. Samtidigt kan en sådan sammansättning ifrågasättas med hänsyn till att det är betydligt fler personer som arbetar vid regeringens myndigheter än vid riksdagens.

Syftet med rådet är dock inte att skapa ett inflytande som är proportionellt i förhållande till hur många personer som arbetar vid myndigheter under riksdag respektive regering. Syftet är i stället att skapa så goda förutsättningar som möjligt för ett långsiktigt och uthålligt arbete med sådana värden som ska gälla i hela statsförvaltningen. Det handlar om värden som har en bred politisk förankring och som står sig över tid. Vidare är riksdagens och riksdagens myndig-

heters erfarenheter av granskningen av statsförvaltningen betydelsefulla vid utformningen av innehållet i utbildningen. Det är därför motiverat att låta riksdagen och regeringen ha ett lika stort inflytande över utbildningens innehåll.

Rådet bör regleras i lag, men inrättas som ett särskilt beslutsorgan vid en värmyndighet

Rådet har en central betydelse för den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen. Det innebär att den övergripande regleringen av rådet lämpligen sker genom bestämmelser i lag. Det skapar en stabilitet kring rådet som är nödvändig för att rådet ska kunna uppfylla sitt syfte. Däremot bör detaljerna kring rådet regleras på förordningsnivå för att inte tynga lagen i onödan. Genom att detaljerna kring rådet kan justeras utan ändring i lag blir regelverket också mer flexibelt. I lagen bör därför ges ett bemyndigande för regeringen att meddela ytterligare föreskrifter om rådet. Tillitsdelegationen återkommer i avsnitt 7.4.3 till vad som bör regleras om rådet i förordning.

Rådet bör ha ett tillräckligt stort avstånd från såväl regeringen som riksdagen för att vara oberoende. Det kan åstadkommas genom att skapa ett särskilt beslutsorgan inom en redan befintlig myndighet, en så kallad värmyndighet. Det innebär också att rådet har möjlighet att använda en befintlig myndighetsstruktur för sin begränsade verksamhet, vilket möjliggör ett effektivt resursutnyttjande. Rådets uppgift bör främst bestå i att besluta om utbildningens innehåll.

7.4.3 Rådets organisation

Tillitsdelegationens förslag: Rådet för utbildning inom statsförvaltningen ska bestå av åtta ledamöter. Fyra ledamöter väljs av riksdagen och fyra utses av regeringen.

Ledamöterna ska väljas eller utses för en bestämd tid.

Rådet ska vara beslutsfört när ordföranden och minst fem av de andra ledamöterna är närvarande.

Myndighetschefen vid värmyndigheten ska ha rätt att delta i rådets sammanträden och yttra sig, men ska inte delta i besluten.

Rådet ska ha möjlighet att vid behov adjungera en eller flera experter med särskild sakkunskap. Experterna ska ha rätt att yttra sig, men ska inte delta i besluten.

Rådet ska ansvara för sina beslut och svarar för sin verksamhet inför myndighetens ledning.

Värdmyndighetens ledning ska ansvara inför regeringen för att rådet tilldelas resurser för sin verksamhet och för att verksamheten bedrivs författningsenligt, effektivt och redovisas på ett tillförlitligt sätt.

Tillitsdelegationens bedömning: Det behövs inga ersättare för ordföranden eller ledamöterna.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag och bedömning

Rådets organisation bör regleras i värdmyndighetens instruktion

Som framgått i avsnitt 7.4.2 regleras rådets övergripande struktur lämpligen genom lag. Däremot bör detaljerna kring rådet regleras i förordning. I och med att rådet föreslås inrättas som ett särskilt beslutsorgan vid en myndighet under regeringen är det lämpligt att detaljerna kring rådet regleras i förordningen med instruktion för den myndighet i vilken rådet inrättas. Nedan diskuteras vilka förhållanden som bör regleras på detta sätt.

Ledamöterna och rådets beslutsförhet

Tillitsdelegationen har bedömt att rådet ska bestå av lika många ledamöter som utses av regeringen som ledamöter som väljs av riksdagen, se avsnitt 7.4.2. Ett lämpligt antal ledamöter skulle mot denna bakgrund kunna vara åtta, det vill säga fyra ledamöter som utses av regeringen och fyra ledamöter som väljs av riksdagen. Ledamöterna väljs eller utses för en bestämd tid som regeringen eller riksdagen finner lämplig.

Det kan inträffa något som gör att inte alla ledamöter i rådet kan närvara samtidigt vid ett sammanträde, till exempel att en av ledamöterna blir sjuk. För att rådet ska kunna fullgöra sin uppgift och besluta om innehållet i utbildningen behöver det finnas regler om

rådets beslutsförhet. Med det avses hur många ledamöter som behöver delta för att det ska kunna fattas ett giltigt beslut. En lämplig avvägning mellan intresset av att få väl underbyggda beslut och att rådet ska kunna fatta beslut även vid tillfälliga förhinder kan vara att två ledamöter ska kunna vara frånvarande utan att rådet förlorar sin förmåga att fatta beslut.

Det bör mot den bakgrunden införas en bestämmelse om att rådet ska vara beslutsfört när ordföranden och minst fem av de andra ledamöterna är närvarande. Ordföranden har en så viktig roll i rådet att han eller hon alltid bör delta i beslutsfattandet. Om ordföranden tillfälligt får förhinder få beslutet anstå tills han eller hon kan närvara. Det har i avsnitt 7.4.2 framgått att rådet själv utser en ordförande inom sig. Får ordföranden förhinder under en längre tid, kan ledamöterna i rådet behöva utse en ny ordförande.

Myndighetschefen bör få närvara vid rådets sammanträden

Värdmyndigheten har ett ansvar för att rådet får så goda förutsättningar som möjligt för att kunna fullgöra sin uppgift. Det innebär att värdmyndigheten behöver ha insyn i rådets verksamhet. En sådan insyn kan skapas genom att myndighetschefen ges rätt att delta i rådets sammanträden. Det framstår vidare som lämpligt att myndighetschefen tillåts yttra sig så att problem kan lyftas upp redan innan beslut om utbildningens innehåll fattas.

Sammantaget bör myndighetschefen vid värdmyndigheten ges rätt att närvara och yttra sig vid rådets sammanträden.

Rådet bör ges möjlighet att tillfälligt ta in experter

Det är av stor vikt att rådet ges möjlighet att få ett så bra underlag som möjligt för sina beslut. Rådets ledamöter förutsätts ha en gedigen kunskap om statsförvaltningen som i normalfallet kan antas vara tillräcklig för att rådet ska ha förutsättningar för att kunna fatta väl underbyggda beslut. Rådet kan dock komma att ställas inför frågor som kräver expertkunskap. Det kan till exempel handla om juridiska, pedagogiska eller etiska frågor där ledamöterna själva inte besitter tillräckliga sakkunskaper för att kunna fatta välgrundade beslut.

Rådet bör därför ges möjlighet att tillfälligt adjungera en eller flera experter med särskild sakkunskap. Experterna bör ges rätt att yttra sig vid rådets sammanträden.

Rådet som ett särskilt beslutsorgan

Rådet inrättas som ett särskilt organ vid en befintlig myndighet. Det innebär att vissa förhållanden mellan rådet och myndigheten i övrigt behöver regleras.

För att rådets verksamhet ska kunna särskiljas från myndighetens övriga verksamhet behöver vissa förhållanden regleras. En sådan sak är att rådet bör ansvara för sina egna beslut. Det följer av att rådet, såsom ett särskilt beslutsorgan, förfogar över sina beslut. Myndighetens ledning kan därför inte ansvara för dessa. Rådet bör också ansvara för sin verksamhet inför myndighetens ledning. Världmyndigheten bör sedan ansvara inför regeringen för att rådet tilldelas resurser för sin verksamhet och för att verksamheten bedrivs författningsenligt, effektivt och redovisas på ett tillförlitligt sätt. Det beror på att rådet är en del av myndigheten. Myndigheten svarar för sin verksamhet, inklusive den som bedrivs inom rådet, inför regeringen.

Ersättare behövs inte

Det kan inträffa att ordföranden eller fler än det tillåtna antalet frånvarande ledamöter har förhinder att delta vid rådets sammanträde. Rådet kan då inte fatta nödvändiga beslut. Det kan därför finnas skäl att överväga behovet av ersättare.

Behov av ersättare gör sig främst gällande vid beslutsorgan som har en omfattande verksamhet som måste kunna fortgå utan uppehåll. Rådet för utbildning i statsförvaltningen har en mycket avgränsad verksamhet. Den enda uppgift som rådet har är att fatta beslut om utbildningens närmare innehåll. Det är inte troligt att utbildningens innehåll behöver justeras mer än någon gång per år. Rådet kommer även besluta om den geografiska indelningen för de fysiska mötena som ska hållas som en del av grundutbildningen (se avsnitt 11.2.3). Inte heller det kommer att kräva någon omfattande verksamhet. Om det vid ett visst givet tillfälle inte är möjligt att samla tillräckligt många ledamöter för att kunna fatta beslut får beslutsfattandet

skjutas upp till ett senare tillfälle. Vid mer varaktiga förhinder för ordföranden eller en ledamot kan en ny ordförande eller ledamot behöva utses.

Sammantaget bedömer Tillitsdelegationen att det inte behövs några ersättare för ordföranden eller ledamöterna.

7.5 Personer som omfattas av lagen

7.5.1 Lagen ska gälla för anställda vid statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar

Tillitsdelegationens förslag: Lagen om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen ska gälla för anställda vid statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

Av kommittédirektiven framgår att förslaget till utbildning ska omfatta anställda vid statliga myndigheter. Det är också de anställda som utgör den största delen av personalen vid de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna.

Anställda vid statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar omfattas av lagen (1982:80) om anställningsskydd, LAS, som gäller arbetstagare i såväl allmän som enskild tjänst (1 § LAS). Lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA, innehåller ytterligare bestämmelser om arbetstagarna vid myndigheter under riksdagen och regeringen (1 § LOA). Vissa anställda vid myndigheter under regeringen är anställda med fullmakt. För sådana anställda gäller lagen (1994:261) om fullmaktsanställning, LFA. Anställda med fullmakt är ordinarie domare och andra som regeringen bestämmer (3 § LFA).

Med anställda vid statliga förvaltningsmyndigheter avses följaktligen sådana personer som omfattas av LAS, LOA och LFA. De anställda utgör den största målgruppen för den gemensamma utbildningen. Att de anställda genomför den gemensamma utbildningen är en förutsättning för att syftena med att införa denna utbildning ska kunna uppfyllas. Lagen om utbildning inom statsförvaltningen bör därför omfatta anställda vid statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar.

7.5.2 Lagen ska gälla för uppdragstagare

Tillitsdelegationens förslag: Lagen om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen ska gälla för uppdragstagare vid statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar. Med uppdragstagare avses personer som utövar ett uppdrag som är reglerat i författning.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

Uppdragstagare vid myndigheter under regeringen

De flesta myndigheterna under regeringen omfattas av myndighetsförordningen (2007:515). Den innehåller bestämmelser om myndigheternas organisation. Myndigheterna kan delas in i enrådighetsmyndigheter, styrelsemyndigheter och nämndmyndigheter. Enrådighetsmyndigheter leds av en myndighetschef, styrelsemyndigheter leds av en styrelse och nämndmyndigheter leds av en nämnd (2 §). Vid enrådighetsmyndigheter kan det, om regeringen så bestämmer, även finnas insynsråd (9 §). Ledamöter i styrelser, nämnder och insynsråd utses av regeringen. Dessa är uppdragstagare (22 §). Myndighetschefer, överdirektörer och annan personal anställs däremot (23 §).

Även myndigheter som inte omfattas av myndighetsförordningen kan i princip delas in i kategorierna enrådighetsmyndigheter, styrelsemyndigheter och nämndmyndigheter. Vid en del av myndigheterna finns också personer som utses till att fullgöra ett uppdrag åt regeringen och som därmed räknas som uppdragstagare.

Uppdragstagare vid myndigheter under riksdagen

Personer i ledande ställning vid riksdagens myndigheter väljs som huvudregel till uppdraget. Riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna väljs av riksdagen till sitt uppdrag (13 kap. 6 § första stycket och 13 kap. 8 § första stycket regeringsformen). Detsamma gäller för ledamöterna i Riksbankens fullmäktige. Fullmäktige utser sedan ledamöter i Riksbankens direktion (9 kap. 13 § andra stycket regeringsformen). Riksdagsdirektören, som är chef för Riksdagsförvaltningen väljs också av riksdagen (14 kap. 4 och 5 §§ riksdagsordningen). Ledamöterna i riksdagens nämndmyndigheter består också av personer

som väljs till sina uppdrag, se exempelvis 13 kap. 13–17 §§ riksdagsordningen, 4 § första stycket (RFS 1980:4) (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter och 3 § lagen (2013:353) med instruktion för Partibidragdsnämnden. De tjänstemän som arbetar vid myndigheterna under riksdagen är dock anställda.

Uppdragstagare har olika funktioner i myndigheterna

Det är inte ovanligt att statliga myndigheter leds av personer som inte är anställda, utan uppdragstagare. Förutom styrelsemyndigheter som regleras genom myndighetsförordningen gäller det även vissa andra myndigheter under regeringen. Vid samtliga av riksdagens myndigheter finns uppdragstagare i ledande ställning.

Uppdragstagare finns dock inte enbart i myndigheternas ledning. Ledamöter i insynsråd har till exempel inte något ledningsansvar och är inte beslutsfattande i myndigheten. De har i stället till uppgift att, med utgångspunkt i regeringens uppdrag, företräda ett medborgerligt inflytande och att se till att behovet av insyn tillgodoses. Det finns även uppdragstagare i rådgivande organ, till exempel vetenskapliga råd, som ska bidra med kunskap utan att vara beslutsfattande. Andra exempel på personer som arbetar vid statliga myndigheter utan att vara anställda är domstolarnas nämndemän. De utses i stället till sin tjänstgöring.²¹

Uppdragstagare bör omfattas av lagen

Det finns en risk med att låta personer med stort inflytande över myndigheten falla utanför skyldigheten att genomgå en gemensam, obligatorisk utbildning för statsanställda. Effekten av utbildningen riskerar att bli svagare om inte myndighetens ledning deltar i den. Tillitsdelegationens utgångspunkt är därför att så många som möjligt ska omfattas av utbildningen. Det gäller även personer i ledande ställning, se avsnitt 7.3.1.

Uppdragstagarnas arbete skiljer sig inte från det arbete som anställda utför på ett sådan sätt att det skulle motivera att dessa

²¹ Se 6 a § första stycket förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion och 5 a § första stycket förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion.

personer inte omfattas av den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen. Både myndighetschefer, exempelvis generaldirektörer, och ledamöter i styrelser har ett ansvar för att leda myndigheten. Det framstår som svårt att motivera att låta de förra, men inte de senare, omfattas.

För att uppnå syftet att skapa en gemensam grund som ska gälla inom hela statsförvaltningen är det särskilt viktigt att uppdragstagare i ledande ställning genomför utbildningen. Det finns också många andra uppdragstagare som utför ett betydelsefullt arbete. Det gäller exempelvis ledamöter i insynråd. Deras arbete kan anses vara särskilt betydelsefullt ur ett medborgarperspektiv. Uppdragstagare som arbetar i rådgivande organ utför också viktiga uppgifter och påverkar myndigheten i dess beslutsfattande.

Förutom anställda föreslår Tillitsdelegationen därför att uppdragstagare omfattas av den gemensamma utbildningen för statsanställda. Med uppdragstagare avses då personer som utför uppdrag som regleras i författning. Det bör uttryckligen framgå av lagen att det är just författningsreglerade uppdrag som avses eftersom begreppet uppdragstagare också används inom andra områden, till exempel arbetsrätten.

7.5.3 Lagen ska gälla för praktikanter

Tillitsdelegationens förslag: Lagen om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen ska gälla för personer som fullgör praktik vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

Det finns personer som arbetar vid statliga myndigheter med stöd av lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program. Det handlar till exempel om personer som deltar i det arbetsmarknadspolitiska programmet arbetspraktik (se 1 § förordningen [2000:634] om arbetsmarknadspolitiska program). Personer som deltar i det programmet ska inte anses vara arbetstagare (se 7 § första stycket lagen om arbetsmarknadspolitiska program). De omfattas därmed inte av den gemensamma utbildningen såsom anställda.

Regeringen har sedan år 2016 gett myndigheter i uppdrag att ställa praktikplatser till förfogande för personer med funktionsnedsättning och personer som nyligen har anlänt till Sverige. Uppdragen har förlängts till att omfatta perioden 2019–2020 och målsättningen är att i genomsnitt minst 1 000 personer per år i varje program ska erbjudas praktikplats vid en statlig myndighet under regeringen.²² Det är alltså inte ovanligt att personer genomför praktik inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program vid en statlig förvaltningsmyndighet.

En annan sorts praktikanter är studenter från högskolor och universitet som fullgör praktik inom ramen för sina studier. I till exempel 6 kap. 21 § högskoleförordningen (1993:100) finns regler om praktik som förutsättning för att få ett godkänt resultat på en kurs.

Den som fullgör praktik vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol bör omfattas av lagen. En praktikant deltar i olika utsträckning i det dagliga arbetet vid en statlig myndighet. Praktikanten bör därför ges förutsättningar för att kunna utföra ett gott arbete och utvecklas under praktiken. Det finns också en risk med att inte låta praktikanter omfattas. Praktikanter agerande på en statlig förvaltningsmyndighet kan i värsta fall skada förtroendet för hela myndigheten. Det är alltså angeläget att alla personer som utför arbete av betydelse vid en statlig myndighet omfattas av den gemensamma utbildningen. Några egentliga skäl till att utesluta praktikanter från den gemensamma utbildningen har inte heller framkommit. Tillitsdelegationen föreslår därför att praktikanter omfattas av den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen.

7.5.4 Lagen ska gälla för doktorander som inte är anställda

Tillitsdelegationens förslag: Lagen om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen ska gälla för doktorander som har antagits till en utbildning på forskarnivå vid ett statligt universitet eller en statlig högskola utan att vara anställda vid universitetet eller högskolan.

²² Se regeringsbeslut A2018/00925/A och Fi2018/01701/ESA från den 19 april 2018.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

Doktorander utan anställning

Enligt 5 kap. 1 § högskoleförordningen (1993:100) är doktorander som huvudregel anställda. Bara den som antas eller redan har antagits till en utbildning på forskarnivå vid en högskola får enligt 5 kap. 3 § anställas som doktorand. Det finns dock doktorander som inte är anställda. Det rör sig då om doktorander vars studiefinansiering består av stipendium. När det återstår en tid motsvarande tre års utbildningstid på forskarnivå på heltid kan en sådan doktorand efter ansökan bli anställd. Doktorander behöver dock inte anställas om deras finansiering består av stipendium som lämnas inom ramen för bistånds- och kapacitetsuppbyggnadsprogram eller inom ramen för ett av Europeiska unionen (EU) finansierat program eller annat samarbete, om stipendier är en vedertagen finansieringsform och vissa andra förutsättningar är för handen (5 kap. 4 och 4 a §§).

Även doktorander utan anställning bör omfattas av lagen

De flesta doktorander är anställda vid ett universitet eller en högskola. De är därmed anställda och kommer därför att omfattas av lagen om utbildning inom statsförvaltningen (se avsnitt 7.5.1). Doktorander som inte är anställda omfattas däremot inte.

Doktorander med stipendium som inte är anställda bedriver, i likhet med andra doktorander, forskning vid det universitet eller den högskola som doktoranden är knuten till. Utgångspunkten är att det ska införas en utbildning som är gemensam för hela statsförvaltningen (se avsnitt 7.3.1). Denna utgångspunkt bör gälla även för doktorander. Det är inte motiverat att låta vissa doktorander falla utanför den gemensamma, obligatoriska utbildningen för statsförvaltningen enbart på grund av att de inte är anställda. Doktorander utför normalt samma arbete oavsett om de är anställda av universitetet eller högskolan eller inte. Ur allmänhetens synvinkel har det inte heller någon betydelse. Tillitsdelegationen bedömer dessutom i avsnitt 9.5.1 att den gemensamma utbildningen i sin helhet bör göras tillgänglig på engelska. Det finns därför inget hinder ur språkligt hänseende mot att låta doktorander som inte har svenska som modersmål omfattas av den gemensamma utbildningen. Så kan ofta

vara fallet med doktorander som har EU-finansierade stipendium. En doktorand vid ett statligt universitet eller en statlig högskola som inte är anställd där, utan har en studiefinansiering som består av stipendium, bör därför omfattas av lagen om utbildning inom statsförvaltningen.

7.6 Undantag från lagens tillämpningsområde

7.6.1 Lagen ska inte gälla för statsråd

Tillitsdelegationens förslag: Lagen om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen ska inte gälla för statsråd.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den offentliga makten ska utövas under lagarna (1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen). Den grundläggande principen omfattar såväl de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna som regeringen. Vidare har statsråden, såsom en del av regeringen, i uppdrag att styra riket. Denna uppgift sker genom att regeringen styr de statliga förvaltningsmyndigheter som regeringen har under sig. För att kunna utföra denna uppgift på ett fullgott sätt måste statsråden vara införstådda med de grundläggande rättsregler och rättsprinciper som gäller för de statliga förvaltningsmyndigheterna. Vidare behöver statsråden känna till de regler och principer som gäller vid myndighetsstyrning.

Av regeringsformen följer att regeringen inte är en statlig förvaltningsmyndighet. De statsråd som ingår i regeringen arbetar därmed inte vid en förvaltningsmyndighet.

Statsråden kan dock sägas ha författningsreglerade uppdrag i Regeringskansliet. Som tidigare nämnts är Regeringskansliet en statlig förvaltningsmyndighet under regeringen. Statsministern är exempelvis chef för Regeringskansliet, vilket följer av 5 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Av 6 § samma instruktion följer att statsråd är chefer för de olika departementen. Departementen är också en del av Regeringskansliet. Statsråden kan alltså anses ha uppdrag som regleras i författning. Problemet med att inkludera statsråden i den gemensamma utbildningen är att den roll

som statsråden har är annorlunda jämfört med vad som gäller för andra personer inom statsförvaltningen. Statsråden har politiska förtroendeuppdrag som grundar sig på ett valresultat. Det innebär att grunden för deras uppdrag är annorlunda jämfört med andra uppdragstagare som arbetar inom statsförvaltningen. Det blir därför svårt att utforma utbildningen så att den blir relevant även för statsråden.

Även om delar av den gemensamma utbildningen kan vara till nytta för statsråden har de ett starkt stöd av Regeringskansliet som har till uppgift att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet (se 1 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet). Personalen vid Regeringskansliet kommer dessutom att omfattas av den gemensamma utbildningen i egenskap av anställda vid en statlig förvaltningsmyndighet. Det innebär att såväl opolitiska som politiskt tillsatta tjänstemän inom Regeringskansliet omfattas av den gemensamma utbildningen. Statsråden kommer därför, om än på ett indirekt sätt, att få nytta av den gemensamma utbildningen. Statsråden behöver därför inte omfattas av lagen om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen.

7.6.2 Lagen ska inte gälla för riksrevisorn, riksrevisionsdirektören eller tillförordnad riksrevisor

Tillitsdelegationens förslag: Lagen om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen ska inte gälla för riksrevisorn, riksrevisionsdirektören eller tillförordnad riksrevisor.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

Riksrevisionens uppgift och organisation

Riksrevisionen är enligt 13 kap. 7 § regeringsformen en myndighet under riksdagen. Den har till uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Riksrevisorn beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. Det är också riksrevisorn som självständigt beslutar hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning (13 kap. 8 § andra stycket regeringsformen).

Riksrevisionen leds av en riksrevisor som väljs av riksdagen. Riksdagen väljer också en riksrevisionsdirektör som ska vara riksrevisorns ställföreträdare. I de fall som riksrevisorn sätter riksrevisionsdirektören i sitt ställe är det riksrevisionsdirektören som självständigt beslutar hur granskningen ska bedrivas och slutsatserna av densamma. Om riksrevisorns uppdrag upphör i förtid får konstitutionsutskottet välja en tillförordnad riksrevisor (13 kap. 5 § riksdagsordningen). Riksdagen väljer också ett råd för riksrevisionen som består av en riksdagsledamot från varje partigrupp (13 kap. 8 § riksdagsordningen). Vid sidan av riksrevisorn, riksrevisionsdirektören och en eventuellt tillförordnad riksrevisor finns även annan personal som anställs av Riksrevisionen. Ytterligare regler om Riksrevisionens granskning och organisation finns i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.

Det är riksrevisorn som bestämmer vilka uppgifter som ska utföras av riksrevisionsdirektören (2 § andra och tredje styckena lagen med instruktion för Riksrevisionen). Av förarbetena framgår att riksrevisionsdirektören vid tillfälliga förfall ska utföra uppgiften genom instruktioner från riksrevisorn och att riksrevisorn i så fall även fortsatt ska vara ansvarig. Det finns också situationer, till exempel vid jäv, som riksrevisionsdirektören får överta det fulla ansvaret för granskningen. Ett sådant ansvar får inte tas tillbaka. Riksrevisionsdirektören får då en självständighet som motsvarar den enligt regeringsformen som tillkommer riksrevisorn.²³

Riksrevisionens oberoende och god revisionssed

Riksrevisionen har till uppgift att tillhandahålla en oberoende granskning av sådan statlig verksamhet som anges i 1–3 §§ lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Granskningen sker i form av effektivitetsrevision och årlig revision. Effektivitetsrevisionen ska huvudsakligen inriktas på granskning av hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse (4 §). Den årliga revisionen syftar huvudsakligen till att bedöma om redovisningen är tillförlitlig, räkenskaperna rättvisande och om tillämpliga föreskrifter följs. Den ska ske i enlighet med god revisionssed (5 §). God revisionssed omfattar

²³ Riksdagsstyrelsens framställning 2019/20:RS5 *Översyn av Riksrevisionen – övriga lagändringar*, s. 39 f.

normer hur revisionen ska utföras. Det rör sig om normer som följer av såväl författningar som av praxis som har utvecklats på området.

Riksrevisionens verksamhet påverkas dock inte bara av svenska normer. Det finns även internationella principer för revision att ta hänsyn till. En organisation som har tagit fram sådana principer är International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). INTOSAI har tagit fram principer för de nationella revisionsorganens ställning och uppgifter, bland annat i form av etiska riktlinjer. Dessa omfattar såväl själva revisionsorganen som sådan revisionsorganens personal.²⁴

De etiska riktlinjerna innehåller bland annat principer om oberoende och objektivitet enligt vilka revisionsorganen ska utarbeta riktlinjer för att säkerställa att revisionspersonal, särskilt på ledningsnivå, är oberoende i förhållande till dem som granskas. De etiska riktlinjerna innehåller även krav på att personalen vid revisionsorganen ska vara fria från olika sorters påverkan, oavsett om det handlar om faktisk påverkan eller om att utomstående kan uppfatta det som att det kan finnas ett beroendeförhållande.²⁵

Riksrevisionen bör inte omfattas av lagen

Riksrevisionen har, såsom en del av den grundlagsreglerade kontrollmakten, en särställning inom statsförvaltningen. Riksrevisionens verksamhet syftar till att tillhandahålla en oberoende granskning av statlig verksamhet, vilket innefattar den verksamhet som bedrivs vid de statliga förvaltningsmyndigheterna. Oberoendet kommer till uttryck genom regeringsformen, lagen om revision av statlig verksamhet m.m. och genom normer om god revisionssed och internationella riktlinjer.

Vid bedömningen av om det finns risk för att Riksrevisionens oberoende kan ifrågasättas är det inte enbart risken för en faktisk påverkan som ska beaktas, utan även hur situationen kan uppfattas av utomstående. Risken för att ett deltagande i en gemensam utbildning inom statsförvaltningen skulle leda till att Riksrevisionens faktiska oberoende skulle påverkas i negativ riktning får anses vara liten. Däremot finns det en risk för att utomstående kan uppfatta det

²⁴ ISSAI 130 *Code of Ethics*.

²⁵ ISSAI 130 *Code of Ethics*, s. 18 f.

som problematiskt att riksrevisorn går samma utbildning som personal från de myndigheter som riksrevisorn har att granska.

Riksrevisorn är den som självständigt beslutar om hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av granskningen. Det är därmed riksrevisorn som styr granskningen och har huvudansvaret för den. Riksrevisorns objektivitet får inte kunna ifrågasättas. Detta skäl väger tyngre än skälen till att alla som arbetar vid en statlig förvaltningsmyndighet ska omfattas av en gemensam utbildning. Riksrevisorn bör därför inte omfattas av skyldigheten att genomgå den obligatoriska utbildningen för statsanställda. Eftersom riksrevisionsdirektören i vissa fall har en ställning som motsvarar riksrevisorns finns det skäl att även undanta riksrevisionsdirektören från den gemensamma utbildningen.

I de fall en tillförordnad riksrevisor har valts gäller samma skäl som anförts avseende riksrevisorn även för denne. Även en tillförordnad riksrevisor bör därför undantas från skyldigheten att gå utbildningen för statsanställda.

Genom att undanta den del av riksrevisionen som ansvarar för inriktningen och slutsatserna av granskningen säkerställs att Riksrevisionens oberoende inte kan ifrågasättas med anledning av den gemensamma utbildningen. Skälen för att undanta även övrig personal vid Riksrevisionen från den gemensamma utbildningen är däremot inte lika starka. Att personal som inte styr själva granskningen deltar i en gemensam utbildning medför inte att Riksrevisionens oberoende kan ifrågasättas. Därmed saknas anledning att undanta även övrig personal vid Riksrevisionen.

7.6.3 Lagen ska inte gälla för riksdagens ombudsmän

Tillitsdelegationens förslag: Lagen om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen ska inte gälla för riksdagens ombudsmän.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

Riksdagens ombudsmäns uppgifter och organisation

Riksdagen ska enligt 13 kap. 6 § första stycket regeringsformen välja en eller flera ombudsmän som ska utöva tillsyn över tillämpningen av lagar och andra föreskrifter i offentlig verksamhet. Riksdagen har valt fyra ombudsmän; en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän (13 kap. 2 § riksdagsordningen). Ombudsmännens granskning regleras i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

Justitieombudsmännens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten och genom inspektioner och andra undersökningar som ombudsmännen finner påkallade. En justitieombudsman ska samråda med chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar, som han avser att genomföra (5 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän). I och med att Riksdagens ombudsmän är ett extraordinärt organ har enskilda inte någon rätt att få en viss fråga prövad, utan det är Riksdagens ombudsmän som självständigt avgör vad som ska tas upp. Riksdagens ombudsmän får även i vissa fall såsom särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som har begått brottslig gärning i tjänsten, se 6 § andra stycket samma lag.

Riksdagens ombudsmäns oberoende

Riksdagens ombudsmän har, med hänsyn till myndighetens uppgifter, en hög grad av oberoende i förhållande till statsförvaltningen. Detta oberoende har varit föremål för bedömning vid olika tillfällen. För tillfället är myndigheten föremål för en översyn som sker på initiativ från konstitutionsutskottet. I utskottets betänkande beskrivs myndighetens konstitutionella ställning på följande sätt.

Riksdagens ombudsmän har sedan ämbetet inrättades i samband med tillkomsten av 1809 års regeringsform haft som främsta syfte att få till stånd en tillsyn i medborgarnas intresse som är helt oberoende och självständig i förhållande till den styrande makten. Riksdagens ombudsmän har sedan dess varit en garant för medborgarnas rättssäkerhet. Det är därför av avgörande betydelse att det institutionella oberoendet alltjämt bevaras och värnas. Riksdagens om-

budsmän ska stå fri från den offentliga förvaltningen i övrigt, och oberoendet ska även fortsatt gälla i förhållande till riksdagen. Ombudsmännens självständighet är helt avgörande för tillsynens trovärdighet och legitimitet.²⁶

Det finns även internationella normer om oberoende som är av betydelse för riksdagens ombudsmän. Europeiska kommissionen för demokrati genom lag, även kallad Venedigkommissionen, är ett rådgivande organ inom Europarådet som har antagit principer som syftar till att främja skyddet av ombudsmannainstitutionerna. Bland dessa finns principen om att ombudsmän inte ska ges eller följa några instruktioner från andra myndigheter.²⁷ Vidare finns en global organisation för internationellt samarbete mellan oberoende ombudsmannainstitutioner, International Ombudsman Institute, som bland annat har tagit fram riktlinjer för utveckling och reformer av ombudsmannainstitutioner.²⁸

Riksdagens ombudsmän och de grundläggande rättsreglerna

Riksdagens ombudsmän ska genom uttalanden klargöra om en åtgärd av en myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig (6 § första stycket lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän). Det är bland annat genom det som de grundläggande rättsprinciper som ska gälla inom statsförvaltningen klargörs. Ombudsmännens uttalanden är alltså en central rättskälla vid uttolkningen av de grundläggande rättsregler och rättsprinciper som de statliga förvaltningsmyndigheterna har att förhålla sig till.

Riksdagens ombudsmän bör inte omfattas av lagen

Riksdagens ombudsmän har, såsom en del av riksdagens kontrollmakt, en särställning inom statsförvaltningen. Riksdagens ombudsmäns oberoende är avgörande för verksamhetens trovärdighet och

²⁶ Konstitutionsutskottets betänkande 2019/20:KU4 *Översyn av Riksdagens ombudsmän (JO)*, s. 28.

²⁷ Principles on the protection and promotion of the ombudsman institution ("The Venice principles"), s. 5.

²⁸ Developing and Reforming Ombudsman Institutions – An IOI Guide for Those Undertaking These Tasks (IOI Best Practise Papers – Issue 1 – June 2017).

legitimitet. Utan oberoendet kan de inte utföra den granskning i medborgarnas intresse som de har till uppgift att tillhandahålla. Det innebär att det inte får finnas någon risk för att oberoendet skulle kunna ifrågasättas. Att låta ombudsmännen delta i en utbildning tillsammans med personer vars arbete de har till uppgift att utöva tillsyn över skulle kunna medföra en risk för att oberoendet skulle kunna ifrågasättas. Vidare är det genom ombudsmännens uttalanden som grundläggande rättsprinciper inom statsförvaltningen kan uttolkas. Ombudsmännens uttalanden kan därmed antas komma att bli en del av utbildningen. Även av det skälet är det inte lämpligt att låta ombudsmännen vara skyldiga att genomföra den gemensamma utbildningen.

Vid Riksdagens ombudsmän finns en ombudsmannaexpedition med en kanslichef, byråchefer och övriga tjänstemän (se 13 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän). Genom att undanta ombudsmännen från den gemensamma utbildningen får Riksdagens ombudsmän anses tillförsäkrade ett oberoende. Det saknas därför skäl att undanta kanslichef, byråchefer och övriga tjänstemän.

7.6.4 Lagen ska inte gälla för Justitiekanslern

Tillitsdelegationens förslag: Lagen om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen ska inte gälla för justitiekanslern.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

Justitiekanslerns uppgifter och organisation

Justitiekanslern är regeringens högsta ombudsman (1 § förordningen [1975:1345] med instruktion för Justitiekanslern). Justitiekanslern har flera olika funktioner, däribland att bevaka statens rätt och bistå regeringen med råd och utredningar (2 §). Justitiekanslern har också till uppgift att utöva tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina skyldigheter (1 § lagen [1975:1339] om Justitiekanslerns tillsyn).

Området för Justitiekanslerns tillsyn framgår 2 och 3 §§ lagen om Justitiekanslerns tillsyn. Tillsynen omfattar bland annat statliga myndigheter samt anställda, uppdragstagare och andra som är knutna till

statliga myndigheter i den utsträckning som det föreskrivs av regeringen.

Justitiekanslern har även möjlighet att väcka åtal mot ledamöter i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen för brott som utövats i tjänsten. Denna möjlighet finns angiven i 11 kap. 8 § regeringsformen. Justitiekanslern är också ensam åklagare vid tryck- och yttrandefrihetsbrott (9 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen och 7 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen).

Syftet med Justitiekanslerns tillsynsverksamhet

I förarbetena till lagen om Justitiekanslerns tillsyn anges att ett av ändamålen med tillsynen är att tillgodose allmänhetens rättssäkerhetsintressen genom inspektioner av myndigheter. Justitiekanslern bör dock, i större utsträckning än riksdagens ombudsmän, rikta sin uppmärksamhet mot att den offentliga verksamheten fungerar väl, även bortsett från rättssäkerhetsaspekter i snäv bemärkelse. Det är typiskt sett myndighetsutövningen som mest påtagligt rör de enskilda medborgarna.²⁹

Justitiekanslern bör inte omfattas av lagen

Justitiekanslerns tillsynsverksamhet syftar, på samma sätt som den tillsyn som bedrivs av Riksdagens ombudsmän, till att tillvarata allmänhetens rättssäkerhetsintressen. För att allmänheten ska ha förtroende för Justitiekanslerns tillsynsverksamhet måste det finnas ett avstånd mellan Justitiekanslern och de som omfattas av granskningen.

Justitiekanslerns uppgift att bevaka statens rätt innebär att Justitiekanslern kan besluta om ersättning för frihetsberövanden enligt lagen om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder (1998:714). Justitiekanslern kan också besluta om att på frivillig väg reglera andra typer av skadeståndsanspråk mot staten. Även dessa uppgifter förutsätter ett avstånd mellan Justitiekanslern och de myndigheter vars beslut har föranlett ärendet om ersättning.

²⁹ Prop. 1975/76:52 *Förslag till lag om justitiekanslerns tillsyn m.m.*, s. 13.

Även den grundlagsstadgade uppgiften att väcka åtal mot ledamöterna i de högsta domstolsinstanserna och på tryck- och yttrandefrihetsområdet förutsätter ett högt förtroende hos allmänheten.

Det får inte finnas anledning att ifrågasätta att justitiekanslern utför sina uppgifter på ett självständigt sätt utan att beakta ovidkommande omständigheter hos andra statliga myndigheter. Att låta justitiekanslern genomföra den gemensamma utbildningen tillsammans med personal från andra statliga myndigheter, vars beslut kan bli föremål för Justitiekanslerns prövning, framstår därför inte som lämpligt. Justitiekanslern bör därför inte vara skyldig att delta i den gemensamma utbildningen.

Vid Justitiekanslern finns även annan personal, däribland byråchefer. Justitiekanslern kan i vissa fall sätta en byråchef i sitt ställe. När justitiekanslern är förhindrad att utföra sin befattning fullgörs till exempelvis justitiekanslerns uppgifter av den byråchef som justitiekanslern har utsett till ersättare (16 § förordningen med instruktion för Justitiekanslern). Som huvudregel får dock inte beslut av större vikt fattas i justitiekanslerns frånvaro (17 § samma förordning). Det innebär att huvudansvaret alltså ligger på justitiekanslern. Byråchefens ställning är därmed inte att jämföras med justitiekanslerns. Genom att undanta justitiekanslern från skyldigheten att delta i den gemensamma utbildningen får myndighetens självständighet anses tillförsäkrad. Det saknas därför skäl för att undanta byråchefer och annan personal som är anställda hos Justitiekanslern.

7.6.5 Lagen ska inte gälla för ordinarie domare

Tillitsdelegationens förslag: Lagen om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen ska inte gälla för ordinarie domare.

Tillitsdelegationens bedömning: Ordinarie domares behov av utbildning får tillgodoses inom ramen för Domstolsakademiens verksamhet.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag och bedömning

Domstolarnas och ordinarie domares ställning

I 11 kap. regeringsformen finns bestämmelser om domstolarna i Sverige och om den rättskipande verksamheten. Enligt 3 § får ingen myndighet, inte heller riksdagen, bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Det ger uttryck för domstolarnas självständighet i den dömande verksamheten.

Enligt 11 kap. 6 § regeringsformen utnämns ordinarie domare av regeringen. Regeringen kan inte delegera den uppgiften. Vilka domare som är ordinarie framgår av 1 § lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare. Dit hör bland annat justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen, president, lagman och råd i hovrätt och kammarrätt och lagman, chefsrådmän och rådmän i tingsrätt och förvaltningsrätt. Av 11 kap. 6 § regeringsformen framgår också att bestämmelser om grunderna för förfarandet vid utnämningen av ordinarie domare ska meddelas i lag. Genom det utesluts att regeringen genom förordning meddelar föreskrifter som avser grunderna för utnämningsförfarandet. Bestämmelserna om utnämning finns i lagen om utnämning av ordinarie domare. Enligt 2 § ska frågor om utnämning beredas i en statlig nämnd, Domarnämnden. Nämnden består enligt 4 § av nio ledamöter, varav fem ledamöter ska vara, eller ha varit, ordinarie domare. Två ledamöter ska vara jurister verksamma utanför domstolsväsendet, varav en ska vara advokat. Två ledamöter ska representera allmänheten. Det är Domarnämnden som enligt 3 § lämnar förslag till regeringen i ärenden om utnämning av ordinarie domare.

Den som har utnämnts till ordinarie domare får skiljas från sin anställning endast under de förutsättningar som anges i 11 kap. 7 § regeringsformen. En sådan är om den ordinarie domaren genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen. En annan är om domaren har uppnått gällande pensionsålder eller enligt lag är skyldig att avgå på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan.

För ordinarie domare gäller även särskilda regler om anställningsskydd i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. Enligt 3 § ska en ordinarie domare anställas med fullmakt. I förarbetena till den bestäm-

melsen uttalas att syftet med regeln om ordinarie domares anställningsskydd inte enbart är att garantera den självständighet i dömandet som motiverar fullmaktsinstitutet. Syftet är främst att befästa det oberoende för domstolarna som följer av regeringsformen. För att domstolarnas konstitutionella särställning enligt regeringsformen skulle få genomslag, krävdes det att de ordinarie domarna gavs en särskild anställningsform som innebar att deras anställningsavtal varken kunde sägas upp eller begränsas i tiden.³⁰ Fullmaktsanställning ansågs därför vara en lämplig anställningsform.

För andra anställda vid domstolarna än de ordinarie domarna gäller enligt 11 kap. 12 § regeringsformen samma regler om anställningen som inom den övriga statsförvaltningen (se 12 kap. 5–7 §§ regeringsformen). Det är alltså endast de ordinarie domarnas anställningar som är särreglerade.

Domstolarna har, som tidigare nämnts, en särskild ställning i det konstitutionella systemet. Domstolarna lyder under regeringen i administrativt hänseende. Det har dock skapats en ordning med en förvaltningsmyndighet, Domstolsverket, som har till uppgift att leda och samordna verksamheten och att åstadkomma en ändamålsenlig resursfördelning. Domstolarnas organisation beskrivs närmare i avsnitt 3.3.7.

Regeringen har tillsatt en parlamentarisk kommitté för att utreda ett förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Kommittén ska utreda formerna för ändring av grundlag och behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas oberoende långsiktigt. Syftet är att stärka grundskyddet för de demokratiska strukturerna. Kommittén ska bland annat bedöma om det bör införas en grundlagsreglering av justitierådens antal och om deras pensionsålder. Den ska också bedöma om det finns skäl att i övrigt ändra regleringen av ordinarie domares avgångsskyldighet på grund av ålder. I utredningens uppdrag ingår även att bedöma om Domstolsverkets organisation, styrning och roll bör förändras för att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Uppdraget ska, med undantag för en del som inte är aktuell här, redovisas senast den 15 februari 2023.³¹

³⁰ Prop. 1993/94:65 *En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.* s. 53.

³¹ Kommittédirektiv (dir. 2020:11), *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende*, s. 9 f.

Ordinarie domare bör inte omfattas av lagen

Som framgått har ordinarie domare en i grundlag skyddad anställning för att garantera rättsskipningens oberoende ställning i samhället. Den som har utnämnts till ordinarie domare, och därmed anställts med fullmakt, ska normalt inte kunna avsättas, med mindre än att han eller hon har begått brott eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen. På så sätt ska man värna den konstitutionella särställning som domstolarna har. Genom fullmaktsanställningen garanteras också den ordinarie domarens oberoende genom att domaren exempelvis inte kan avsättas på grund av hur han eller hon har dömt i ett enskilt mål eller ärende. På så sätt tillförsäkras också ett skydd mot påverkan utifrån. Det har också för ändamålet inrättats ett särskilt anställningsförfarande med en speciell nämnd som i huvudsak består av redan ordinarie domare som får ta ställning till vilka personer som kan vara lämpliga att bli nya ordinarie domare.

Mot bakgrund av den konstitutionella särställning som ordinarie domare har och det särskilda skydd som dessa åtnjuter genom fullmaktsanställningen bedömer Tillitsdelegationen att ordinarie domare bör undantas från skyldigheten att delta i den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen. Den nya lagen bör därför inte gälla för ordinarie domare. Däremot bör lagen omfatta andra än ordinarie domare som fullgör dömande verksamhet vid landets domstolar. Däribland kan nämnas fiskaler och assessorer. Även nämndemän är icke-ordinarie domare. Icke-ordinarie domare har inte den grundlagsskyddade anställning som ordinarie domare har och skälen för att även dessa behöver undantas för att säkerställa domstolarnas ställning är inte lika starka. De bör därför, på samma sätt som övriga som arbetar inom den statliga förvaltningen, delta i den gemensamma utbildningen. Det finns inte heller skäl att från utbildningen undanta andra som arbetar på domstolarna, till exempel notarier, beredningsjurister och domstolshandläggare.

Domstolsakademin bör ta fram och genomföra en motsvarande utbildning för ordinarie domare

Ordinarie domare kan dock antas ha ett behov av att reflektera över rollen som statligt anställd och fördjupa sig i de grundläggande rättsprinciper som gäller generellt i den statliga verksamheten. Domare får kritik av JO, även avseende sådant som kan anses ha med för statsförvaltningen grundläggande rättsregler och rättsprinciper att göra.³²

Utbildningen av ordinarie domare bör dock ges i en särskild ordning. Domstolsverket har till uppgift att vara en drivande och stödjande kraft i utvecklings- och kvalitetsarbetet, se 1 § första stycket 3 förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket. Domstolsverket är organiserat i sju avdelningar. Avdelningen för kompetensutveckling och internationella relationer har tre enheter, varav en utgörs av Domstolsakademin. Domstolsakademin, som har funnits sedan 2009, ansvarar för kompetensutveckling för ordinarie domare och andra jurister inom den dömande verksamheten. Den huvudsakliga målgruppen är dock ordinarie domare.

Domstolsakademin har lång och bred erfarenhet av att utbilda ordinarie domare. Det framstår därför som lämpligt att Domstolsakademin även håller kurser för ordinarie domare om rollen som statsanställd och andra för statsförvaltningen gemensamma frågor. Innehållet skulle då kunna utformas så att det motsvarar den utbildning som ska tillhandahållas övriga som arbetar inom den statliga förvaltningen. Domstolsakademin bör därför ta fram och genomföra en utbildning för ordinarie domare som motsvarar den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen.

³² Se exempelvis JO 2019/20 s. 93 där en rådman vid en förvaltningsrätt fick allvarlig kritik för att i ett mål om beredande av vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga ha förordnat om verkställighet utan stöd i lag. Ett annat exempel är JO 2018/19 s. 48 där en lagman och en rådman fick kritik för hur en jävsinvändning i ett tvistemål handledes. Rådmannen fick kritik för att ha vidtagit åtgärder i målet som han inte fick utföra och lagmannen fick kritik för att ha fattat beslut i jävsfrågan för sent.

7.6.6 Lagen bör inte gälla för lokalanställda utan svenskt medborgarskap

Tillitsdelegationens bedömning: Lagen om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen bör inte gälla för lokalanställda som inte har ett svenskt medborgarskap.

Skälen för Tillitsdelegationens bedömning

Arbetstagare som är lokalanställda utan svenskt medborgarskap är undantagna från lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA (3 § första stycket 4 LOA). Det innebär att de inte räknas till kategorin anställda som enligt vad Tillitsdelegationen har föreslagit i avsnitt 7.5.1 ska omfattas av lagen om utbildning inom statsförvaltningen. Frågan är om det finns skäl att ändå inkludera denna grupp av personer i utbildningen. En närmare beskrivning av utrikesrepresentationen finns i avsnitt 3.3.8.

Personer som arbetar inom utrikesrepresentationen ska representera Sverige i det land där representationen finns. Medborgarna i dessa länder har rätt att uppfatta de som arbetar vid representationen som företrädare för den svenska staten, oavsett om den lokalanställda har svenskt medborgarskap eller inte. Det är därför viktigt att även dessa anställda agerar på ett sätt som man kan förvänta sig av en svensk statsanställd. Det skulle tala för att alla som arbetar inom utrikesrepresentationen skulle delta i den gemensamma utbildningen på samma sätt som alla andra som arbetar inom statsförvaltningen på plats i Sverige. När det gäller lokalanställda utan svenskt medborgarskap rör det sig dock om en grupp av personer som normalt har en svag anknytning till Sverige. Det är oklart i vilken mån dessa personer överhuvudtaget besöker Sverige eller har någon annan anknytning hit än att de är anställda vid den svenska representationen. Det finns inte heller samma behov av att låta dessa personer delta i en gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Vissa praktiska problem kan också uppkomma för dessa lokalanställda med att delta i utbildningen, exempelvis när det gäller hur de fysiska träffarna ska anordnas. Tillitsdelegationen bedömer därför att lokalanställda utan svenskt medborgarskap inte bör omfattas av lagen om utbildning inom statsförvaltningen.

Lokalanställda med svenskt medborgarskap har däremot en tillräckligt stark koppling till Sverige för att de bör omfattas av den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen. Det gäller även övrig personal inom utrikesrepresentationen. Dessa kan lämpligen genomföra de fysiska momenten i utbildningen när de besöker Sverige. Sådana moment som består av e-utbildning bör kunna genomföras från utlandet.

7.6.7 Lagen bör inte gälla konsulter

Tillitsdelegationens bedömning: Lagen om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen bör inte gälla för utförare av upphandlade tjänster.

Skälen för Tillitsdelegationens bedömning

Upphandling av tjänster från konsulter

Myndigheterna upphandlar sina tjänster med stöd av i huvudsak lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, LUF, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, LUK, och lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, LUFs. De som utför de upphandlade tjänsterna kallas ofta konsulter.

Begreppet konsult är inte oproblematiskt. Det kan röra sig om allt från specialisttjänster inom områden som teknik, juridik eller organisationsutveckling till städning, transporter och bevakning. Någon entydig definition finns inte. Med begreppet konsulttjänst avses ibland i princip alla inköpta tjänster, medan det i andra sammanhang används för inköp av specialistkompetens. Det kan även göras en åtskillnad mellan tjänster som köps in för en begränsad tid och tjänster som är mer varaktiga. Det förra brukar kallas konsulttjänster medan det senare brukar kallas outsourcing eller utkontraktering.³³ Ett annat begrepp som ofta används är resurskonsulter. Med det avses då inköp av tjänster för att under kortare eller längre tid kompensera för en rådande personalbrist.

³³ Statskontoret (2001:13). *Konsulter – Hur, varför och till vad?*, s. 19 ff.

Konsulter används i stor utsträckning inom staten

Konsultanvändningen inom staten granskades av Riksrevisionen i en rapport från 2018. Granskningen syftade till att undersöka om statens användning och inköp av konsulttjänster präglas av godushållning och ett effektivt resursutnyttjande.³⁴

Riksrevisionens granskning genomfördes med hjälp av en enkätundersökning. De 194 myndigheter som svarade på enkäten uppgav att de köpt konsulttjänster för i genomsnitt 15,8 miljarder kronor per år under 2014–2016. Siffran bör tolkas med försiktighet eftersom det finns tydliga tecken på att myndigheterna har beräknat kostnaderna för konsulttjänster på olika sätt. Viss vägledning kan dock siffran ge om vilken storleksordning det rör sig om.³⁵ Riksrevisionen frågade också myndigheterna om de tror att behovet av konsulter kommer att öka eller minska. Det var fler myndigheter som trodde att behovet kommer att öka än de som trodde att behovet kommer att minska.³⁶

Även Statskontoret har granskat konsultanvändningen inom staten. Statskontorets granskning avsåg utkontraktering av statlig kärnverksamhet. Statskontoret ansåg att tjänstemannarollen påverkas genom utkontraktering. Det beror på att den statliga värdegrunden har som utgångspunkt att tjänstemännens uppgift är att tjäna medborgarna, medan personer som arbetar vid privata företag kan antas arbeta utifrån andra intressen såsom vinst, affärsmässighet och konkurrenskraft.³⁷

Konsulterna bör inte omfattas av den gemensamma utbildningen

Riksrevisionens granskning visar på en hög användning av konsulter i staten. De flesta av myndigheterna uppgav vid granskningen att de trodde att behovet av konsulter skulle öka. Det finns inget som tyder på något annat. Det är därför enligt Tillitsdelegationens bedömning troligt att den snarare har ökat än minskat under senare tid. Det kan också uppstå problem med att konsulter arbetar utifrån andra in-

³⁴ Riksrevisionen (2018:20). *Staten som inköpare av konsulttjänster – tänk först och handla sen*, s. 10.

³⁵ Riksrevisionen (2018:20). *Staten som inköpare av konsulttjänster – tänk först och handla sen*, s. 19 ff.

³⁶ Riksrevisionen (2018:20). *Staten som inköpare av konsulttjänster – tänk först och handla sen*, s. 27.

³⁷ Statskontoret (2015). *Att göra eller köpa? Om outsourcing av statlig kärnverksamhet*. Rapport nr 23 i serien "Om offentlig sektor", s. 9 f.

tressen än de som ska gälla i statlig verksamhet. Sammantaget finns det sannolikt ett behov av utbildning hos konsulterna. Den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen kan dock inte tillgodose alla utbildningsbehov. Dessutom består Tillitsdelegationens uppdrag i första hand i att föreslå en gemensam, obligatorisk introduktionsutbildning för statsanställda. Konsulterna är inte anställda i staten, utan arbetar för privata företag. Det innebär att konsulterna faller utanför uppdraget, i vart fall om man tolkar uppdraget snävt.

Förutsättningarna för konsulterna styrs genom avtal som tillkommer genom reglerna om upphandling. Det innebär att skyldigheten att delta i den gemensamma utbildningen skulle få hanteras med hjälp av upphandlingsreglerna, till exempel genom kravställan vid upphandling. Det måste i så fall med en tillräckligt hög nivå av säkerhet vara möjligt att kontrollera att kraven har uppfyllts. För e-utbildningen skulle det behövas någon form av individuell inloggning och registrering av vem som har genomfört utbildningen. Om konsulterna skulle delta i utbildningen finns det också en risk för att kostnaderna hamnar på det allmänna.

Samttaget bedömer Tillitsdelegationen att konsulterna inte bör omfattas av lagen om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Eftersom e-utbildningen föreslås vara öppen för allmänheten (se avsnitt 9.5.1) finns det inget som hindrar en konsult från att delta i den.

7.7 Skyldigheten att delta i utbildningen

7.7.1 Skyldigheten att delta ska omfatta grundutbildningen

Tillitsdelegationens förslag: Den som omfattas av lagen ska delta i en grundutbildning inom statsförvaltningen. Skyldigheten gäller inte den som tidigare har deltagit i en sådan utbildning.

De statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna ska se till att den som omfattas av skyldigheten att delta i grundutbildningen deltar så snart tillfälle ges. Grundutbildningen ska tillhandahållas minst två gånger per år.

Om det finns särskilda skäl får den som är skyldig att delta i grundutbildning delta vid ett senare tillfälle.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

Den som omfattas av lagen bör vara skyldig att delta i grundutbildningen

Tillitsdelegationen har i avsnitt 7.3.1 gjort bedömningen att den utbildning som ska införas ska vara gemensam för alla som arbetar inom statsförvaltningen. Utbildningen ska vidare enligt vad som föreslås i avsnitt 7.3.2 vara obligatorisk. Skyldigheten att delta i utbildningen ska avse enskilda som arbetar vid de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna, se avsnitt 7.4.1. I avsnitt 7.5 har Tillitsdelegationen föreslagit vilka personer som ska omfattas av lagen.

För att de som omfattas av utbildningen faktiskt ska genomföra den behöver någon vara skyldig att se till att det görs. Som framgått i avsnitt 7.4.1 behöver utbildningen regleras genom lag, förordning och myndighetsföreskrifter. För att det ska vara möjligt att reglera utbildningen på förordningsnivå behöver det göras genom ett bemyndigande från riksdagen. Ett sådant bemyndigande kräver att det är fråga om för enskilda betungande offentligrättsliga föreskrifter. Det innebär i princip att det är uteslutet att utforma skyldigheten på ett sådant sätt att den endast riktar sig mot myndigheterna. Det är också lämpligt att de som arbetar i statsförvaltningen får ett stort ansvar för att se till att ha de bästa förutsättningarna för att utföra sitt arbete på ett fullgott sätt. Det bör därför i första hand ankomma på den enskilde att delta i utbildningen.

Hittills har skälen främst handlat om en grundutbildning. I avsnitt 8.1.4 föreslås att den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen även ska bestå av en fortbildning. Behov av fortbildning föreligger först efter att den enskilde har genomgått en grundutbildning. Det framstår därför som mest angeläget att säkerställa att grundutbildningen genomförs. Skyldigheten för den enskilde bör därför avse grundutbildningen.

Det är tillräckligt att delta i grundutbildningen en gång

Skyldigheten att delta i grundutbildningen bör inte vara helt undantagslös. Som Tillitsdelegationen kommer att utveckla i avsnitt 12.1 och 12.2 bör den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen införas stegvis. Grundutbildningen ska prövas genom en

förstudie innan den införs i full skala. Förstudien är tänkt att pågå under ett år och därefter ska utbildningen införas successivt under flera år. Under denna tid kommer ett stort antal anställda och uppdragstagare inom statsförvaltningen att gå en grundutbildning som motsvarar den som kommer att regleras i lag. När lagen börjar gälla är det inte rimligt att de personer som redan har gått grundutbildningen ska behöva gå den igen. Det kan också hända att en person som påbörjar en ny anställning eller ett nytt uppdrag hos en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol redan har gått grundutbildningen. Inte heller i sådana fall bör personen vara skyldig att gå den igen. Det bör därför i lagen föreskrivas att skyldigheten att delta i grundutbildningen inte gäller den som tidigare har deltagit i en sådan utbildning.

Särskilda skäl att delta vid ett senare tillfälle

Utgångspunkten ska vara att den som omfattas av lagen, och inte tidigare har deltagit i grundutbildningen, är skyldig att delta i den. Samtidigt är det oundvikligt att någon som ska gå grundutbildningen får förhinder vid det tillfälle där han eller hon ska delta. Det kan till exempel handla om sjukdom, olycksfall, föräldraledighet eller oplanerad tjänsteresa. I vissa fall kan hänsyn också behöva tas till myndighetens verksamhet och behov så att en inte allt för stor del av personalen är borta på utbildning vid samma tillfälle. Myndigheternas serviceskyldighet gör också att vissa funktioner måste upprätthållas trots kravet på att personalen ska delta i utbildning. En viss flexibilitet är alltså nödvändig för att systemet med en gemensam utbildning inom statsförvaltningen ska fungera. Det bör därför i lagen föreskrivas att om det finns särskilda skäl får den som är skyldig att delta i grundutbildning delta vid ett senare tillfälle.

Myndigheterna bör vara skyldiga att se till att personalen deltar

För att ett system med en obligatorisk utbildning för de som arbetar inom statsförvaltningen ska fungera förutsätts det att de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna medverkar till att deras personal går utbildningen. Myndigheterna har ett stort intresse av att de som arbetar hos dem har de kunskaper och erfarenheter som

krävs för att kunna hantera rollen som statligt anställd. På så sätt kan tilliten till myndigheterna öka. De statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna bör därför genom en uttrycklig bestämmelse i lagen vara skyldiga att se till att de som ska delta i grundutbildningen också gör det. Deltagandet bör normalt ske i anslutning till att personen påbörjar sitt arbete eller i vart fall så snart som möjligt efter det. Myndigheterna föreslås därför vara skyldiga att se till att den som ska gå grundutbildningen deltar så snart tillfälle ges. Det kommer att utvecklas närmare i författningskommentaren vad som avses med detta.

För att så många som möjligt ska kunna gå grundutbildningen bör den ges i vart fall två gånger per år. I praktiken kommer utbildningen behöva ges fler gånger än så i vissa geografiska områden. Två gånger per år är dock att betrakta som det minsta möjliga för att de som påbörjar ett nytt arbete inom statsförvaltningen ska kunna delta i grundutbildningen så snart som möjligt efter att de börjat.

7.7.2 Universitetet utfärdar kursbevis

Tillitsdelegationens förslag: Den som har deltagit i grundutbildningen inom statsförvaltningen ska på begäran ha möjlighet att få ut ett kursbevis av det universitet som har haft ansvar för att tillhandahålla grundutbildningen.

Det ska vara möjligt att överklaga avslag på begäran att få ut kursbevis till Överklagandenämnden för högskolan.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

I avsnitt 7.7.1 föreslås att den som omfattas av lagen om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen ska vara skyldig att genomföra grundutbildningen. I samma avsnitt föreslås också att det ska vara de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna som ser till att dess personal genomför grundutbildningen. Det innebär att det måste finnas möjligheter för den enskilde att visa att denne har uppfyllt skyldigheten. För myndigheten måste det också vara möjligt att få reda på om en person som ska börja arbeta vid myndigheten har deltagit i utbildningen. Annars är myndigheten skyldig att

se till att denne genomför utbildningen vid nästa tillfälle som den tillhandahålls.

Grundutbildningen kan bestå av flera olika moment. I avsnitt 9.2.3 föreslår Tillitsdelegationen att grundutbildningen ska bestå av självstudier med stöd av e-utbildning och av fysiska möten. Skyldigheten att delta i grundutbildningen omfattar hela grundutbildningen, det vill säga både e-utbildningen och de fysiska mötena. De fysiska mötena kan dock rent tidsmässigt antas komma att utgöra den största delen av grundutbildningen. De fysiska mötena bygger dessutom på e-utbildningen. Det kommer därför att märkas om någon försöker att genomföra de fysiska mötena utan att först ha deltagit i e-utbildningen.

Sammantaget bedöms det vara tillräckligt att kontrollen av deltagandet i grundutbildningen knyts till de fysiska mötena. Kontrollen kan i så fall göras på ett förhållandevis enkelt sätt genom att den handledare som håller i utbildningstillfället antecknar vilka som närvarar.

När det gäller frågorna om hur den enskilde ska kunna visa att denne har deltagit i utbildningen och hur myndigheten ska få reda på om en person som ska börja arbeta hos myndigheten redan har deltagit finns det anledning att se till hur sådana frågor hanteras hos universitet i andra sammanhang.

Universitet hanterar ett stort antal uppgifter om vilka som har genomfört olika utbildningar och har en väl utbyggd infrastruktur för att klara denna uppgift. Enskilda som, till exempel för en framtida arbetsgivare, behöver visa att denne har genomfört en viss utbildning har enligt 6 kap. 20 § högskoleförordningen (1993:100) möjlighet att begära ut kursbevis. Avslag på en sådan begäran kan enligt 12 kap. 2 § 7 högskoleförordningen överklagas till Överklagandenämnden för högskolan. Det saknas anledning att föreslå någon annan hantering för grundutbildningen inom statsförvaltningen. Den enskilde föreslås alltså få möjlighet att visa att utbildningen har genomförts med hjälp av kursbevis. Den förvaltningsmyndighet eller domstol där den enskilde arbetar, eller ska börja arbeta, kan kontrollera att han eller hon har deltagit i grundutbildningen genom att begära att ett kursbevis visas upp. Om den enskilde inte kan uppvisa ett sådant bevis kan myndigheten utgå från att utbildningen inte har genomförts.

7.7.3 Ett generellt undantag för arbete i ringa omfattning

Tillitsdelegationens förslag: Skyldigheten att delta i grundutbildningen gäller inte den som arbetar i ringa omfattning vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag för arbete i ringa omfattning.

En person som är anställd, uppdragstagare eller som fullgör praktik vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol under högst tre månader ska inte omfattas av skyldigheten att delta i grundutbildningen inom statsförvaltningen.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

Tillfälliga behov av personal vid statliga myndigheter

Det finns anställda, uppdragstagare och deltagare vid arbetsmarknadspolitiska program som endast arbetar tillfälligt vid domstolar och statliga förvaltningsmyndigheter. Det kan röra sig om tidsbegränsade anställningar och uppdrag för att utföra en viss begränsad arbetsuppgift eller om arbete som utförs under vissa begränsade perioder av året, exempelvis på sommaren. Det kan också tillfälligt finnas behov av att låta någon utföra ett uppdrag under en kortare period, till exempel om en ledamot i en styrelse får förhinder under en begränsad tid. Vid domstolar kan det också uppstå tillfälliga behov, exempelvis av nämndemän. Det kommer även i fortsättningen att finnas behov av att ta in personal som arbetar endast under kortare perioder vid domstolen eller förvaltningsmyndigheten. Praktik kan också pågå under olika lång tid, ibland bara för några veckor eller månader.

Undantag ska göras för den som arbetar i ringa omfattning

Det är angeläget att så många som möjligt genomför den gemensamma utbildningen för statsanställda. Det finns också en risk med att låta tillfällig personal, som kanske inte är lika insatt i det ansvar som följer av att arbeta vid en statlig myndighet, falla utanför utbildningen. Samtidigt får inte utbildningen ställa upp oproportioner-

liga hinder i verksamheten för domstolarna och de statliga förvaltningsmyndigheterna. Att införa ett krav på utbildning som även omfattar personal som endast ska arbeta under en mycket kort tid kan verka hindrande för myndigheten. Det medför också stora praktiska svårigheter med att hinna utbilda personal som arbetar vid myndigheten under bara en kort period.

Kravet på att delta i en gemensam grundutbildning får inte hindra de statliga förvaltningsmyndigheterna eller domstolarna från att ta in förstärkning vid tillfälliga arbetstoppar eller vid tillfällig frånvaro, till exempel i form av sjukdom. Ett sådant behov kan uppstå mycket snabbt och det vore inte rimligt att ställa krav på att den som täcker upp vid ett sådant tillfälle ska genomgå den gemensamma grundutbildningen. Det skulle ställa upp allt för stora hinder i myndigheternas och domstolarnas verksamheter i förhållande till den begränsade nytta som en sådan utbildning skulle ge för verksamheten. Vidare kan det ifrågasättas om det rent ekonomiskt är försvarbart att genomföra utbildningsinsatser för personer som arbetar mycket kort tid vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol.

Sammantaget bör skyldigheten att delta i grundutbildningen inte gälla den som arbetar i ringa omfattning vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol.

En rimlig avvägning mellan risken med att inte låta tillfällig personal genomföra utbildningen och de praktiska och ekonomiska skäl som beskrivs ovan bör kunna vara att personal som endast arbetar vid myndigheten under en tid av högst tre månader undantas från skyldigheten att delta i grundutbildningen. Det bör kunna regleras i förordning. Regeringen bör därför ges möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter om undantaget för arbete i ringa omfattning.

7.7.4 Andra undantag från skyldigheten att delta

Tillitsdelegationens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från skyldigheten att delta i grundutbildningen om det är motiverat med hänsyn till den enskildes arbetsuppgifter eller personliga förhållanden. Regeringen får medge undantag från skyldigheten att delta i grundutbildningen även i andra fall.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

Utgångspunkten är att alla som arbetar inom statsförvaltningen ska ta del av den gemensamma utbildningen. Tillitsdelegationen har dock i avsnitt 7.6 föreslagit att vissa befattningshavare och personkategorier inte ska omfattas av lagen om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Dessa personer är alltså undantagna från skyldigheten att delta i grundutbildningen.

I avsnitt 7.7.3 har förslag lämnats om ett generellt undantag från skyldigheten att delta i grundutbildningen för de som ska arbeta vid statliga förvaltningsmyndigheter eller domstolar i ringa omfattning. Ovan har också beskrivits möjligheten att fullgöra skyldigheten att delta i grundutbildningen vid ett senare tillfälle om det finns särskilda skäl. Utöver detta kan det finnas enskilda personer som arbetar vid statliga myndigheter, men som av någon anledning inte bör gå grundutbildningen. Det rör sig exempelvis om personer som av säkerhetsskäl inte bör delta i den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen. Det kan också vara fråga om personer som har vissa positioner eller arbetsuppgifter inom försvaret eller som bedriver viss spanings- eller underrättelseverksamhet. Även mer privata omständigheter skulle kunna utgöra skäl för undantag från skyldigheten att gå utbildningen. Det kan då handla om en längre tids sjukdom eller annat hinder som inte är av tillfällig natur eller att personen har en överhängande hotbild mot sig som gör att det inte är lämpligt att han eller hon deltar i en utbildning.

Det bör därför i lagen föreskrivas att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från skyldigheten att delta i grundutbildningen. Undantagen bör var motiverade av skäl som rör den enskildes arbetsuppgifter eller personliga förhållanden. I vilka situationer individuella undantag bör ges får avgöras i rättstillämpningen. För att underlätta hanteringen av ansökningar om undantag från skyldigheten att delta i grundutbildningen bör, som nämnts, någon annan myndighet än regeringen vara behörig att pröva ansökningarna. Det bör regleras i förordning vilken myndighet som ska få medge sådana undantag. Enligt Tillitsdelegationen bör den uppgiften lämpligen ankomma på den myndighet som ska ansvara för att tillhandahålla grundutbildningen.

I vissa fall kan man också tänka sig att det inte är lämpligt att samtliga eller stora delar av de som arbetar i en speciell verksamhet

deltar i den gemensamma utbildningen. Det skulle exempelvis kunna handla om delar av försvaret eller sådant som har med Sveriges säkerhet att göra. Undantag från skyldigheten att delta i den gemensamma utbildningen bör då kunna medges för personal i hela eller delar av verksamheten. Eftersom det här kan handla om mycket känsliga uppgifter som ligger till grund för en ansökan om undantag, bör det endast ankomma på regeringen att fatta beslut om sådana undantag. Det bör därför i lagen föreskrivas att regeringen får medge undantag från skyldigheten att delta i grundutbildningen även i andra fall än sådana som är motiverade av den enskildes arbetsuppgifter eller personliga förhållanden.

7.8 Hanteringen av uppgifter hos universitetet och behovet av en ny sekretessbestämmelse

Tillitsdelegationens förslag: Sekretess ska gälla för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet som består i tillhandahållande av en grundutbildning inom statsförvaltningen om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet.

Sekretessen ska gälla i högst fyrtio år. Om det finns särskilda skäl ska dock regeringen få meddela föreskrifter om att sekretessen ska gälla under längre tid.

Det ska upplysas om att rätten att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall inskränks.

Tillitsdelegationens bedömning: Det sekretesskydd som bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen uppställer är i övrigt tillräckligt starkt för hanteringen av uppgifter som grundutbildningen inom statsförvaltningen ger upphov till.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag och bedömning

Allmänt om hanteringen av uppgifter vid universitetet

Utgångspunkten är att det universitet som tillhandahåller den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen ska hantera de uppgifter som behövs för att tillhandahållandet. Det ska göras utifrån bestämmelser om offentlighet och sekretess och då särskilt rätten att ta del av allmänna handlingar. Sådana bestämmelser om sekretess som är tillämpliga på universitetets övriga verksamhet ska gälla även för uppgifter som hanteras i samband med tillhandahållandet av den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen. Det förutsätts dessutom, på samma sätt som i övrig utbildningsverksamhet som sker vid universitetet, att personuppgifter hanteras i enlighet med gällande regelverk såsom dataskyddsförordningen³⁸.

Det finns dock anledning att översiktligt redogöra för vilken sorts uppgifter som universitetet kan komma att hantera och gå igenom reglerna om offentlighet och sekretess. Det görs för att se om de sekretessbestämmelser som kan tillämpas på universitetets uppgiftshantering ger ett tillräckligt skydd.

Sekretess i det allmännas verksamhet

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten ska ha rätt till insyn i myndigheternas verksamhet. Denna princip kommer till uttryck bland annat genom reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen om rätten att ta del av allmänna handlingar.

Begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar finns framför allt i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Sekretess innebär ett förbud mot att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av handling eller genom att röja uppgiften muntligen eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretess innebär alltså såväl handlingssekretess som tystnadsplikt. Förbudet att röja eller utnyttja uppgifter gäller för myndigheter. Det gäller även för en person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet på grund av

³⁸ 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.

anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund (2 kap. 1 § OSL).

Sekretessbestämmelser till skydd för rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation finns i 15 kap. OSL. Bestämmelser om sekretess till skydd främst för myndighets verksamhet för inspektion, kontroll och annan tillsyn är placerade i 17 kap. OSL. Sekretessbestämmelser till skydd för enskildas ekonomiska och personliga förhållanden finns i 21–40 kap. OSL.

Sekretess som skyddar uppgifter om totalförsvaret

I 15 kap. OSL finns alltså bestämmelser om sekretess till skydd för bland annat rikets säkerhet. I och med att den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen omfattar nästan alla som arbetar vid de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna kan det universitet som tillhandahåller utbildningen komma att hantera uppgifter som sammantaget kan vara känsliga ur totalförvarssynpunkt. Genom att begära ut en sammanställning över till exempel alla som har genomfört grundutbildningen inom statsförvaltningen skulle det på ett relativt enkelt sätt gå att kartlägga de svenska myndigheterna.

I 15 kap. 2 § OSL regleras sekretess för uppgifter som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret. Sekretess gäller om det kan antas att ett utlämnande av uppgifter skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet. Sekretess medges alltså inte endast till skydd för rent militära företeelser. Även när det är fråga om uppgifter som på annat sätt kan skada rikets säkerhet gäller sekretess. Paragrafen är inte begränsad till myndigheter på försvarsområdet, utan skulle kunna tillämpas på universitetets verksamhet. Paragrafen innehåller ett rakt skaderekvisit, vilket innebär att det råder en presumtion för offentlighet. Det är alltså fråga om ett svagt sekretesskydd.

Röjande av uppgifter som rör försvarssekretess kan i vissa fall bedömas som brott mot 19 kap. brottsbalken som innehåller brotten mot Sveriges säkerhet. Det kan också bli fråga om brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

Sekretess som skyddar enskilda oavsett sammanhang

I 21 kap. OSL behandlas sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Sekretessbestämmelserna i detta kapitel är generella och ska som utgångspunkt tillämpas hos alla myndigheter, även universitet och högskolor.

Sekretess för uppgifter som rör enskilds hälsa eller sexualliv regleras i 21 kap. 1 § första stycket OSL. Det gäller uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift. Sekretess gäller om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Det är alltså fråga om ett kvalificerat rakt skaderekvisit. I andra stycket anges undantag från sekretessen, bland annat för uppgifter som tas in i ett beslut.

Det kan dock finnas skäl att även nämna 21 kap. 3–3 a §§ OSL som reglerar sekretess till skydd för bland annat förföljda personer. Där finns bestämmelser om sekretess som avser uppgifter om bland annat bostadsadress, telefonnummer, e-postadress och uppgifter om var personer med skyddad folkbokföring vistas. Det finns även bestämmelser om skydd för kopplingen mellan fingerade personuppgifter enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter och de verkliga personuppgifterna.

Sekretess som skyddar enskilda i utbildningsverksamhet

I 23 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskilda i utbildningsverksamhet. Bestämmelserna i 1–4 §§ behandlar sekretess i utbildningsverksamhet som främst riktar sig till barn och ungdomar.

I 23 kap. 5 § OSL finns sekretessbestämmelser som omfattar övrig utbildningsverksamhet, det vill säga även utbildningsverksamhet som bedrivs vid universitet. Sekretessbestämmelsen i första stycket omfattar uppgifter som hänför sig till psykologiska undersökningar eller behandlingar och uppgifter om enskildas personliga förhållanden hos psykolog, kurator eller hos studie- och yrkesvägledningen. Bestämmelsen är försedd med ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften

kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. Det är alltså fråga om ett starkt sekretesskydd.

Sekretessbestämmelsen i 23 kap. 5 § andra stycket OSL gäller andra fall än de som anges i första stycket och omfattar verksamhet som avser biträde vid antagning av studenter för uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden. Sekretess gäller om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Det innebär att det är fråga om ett rakt skaderekvisit. Sekretesskyddet är alltså svagt för dessa uppgifter.

I 23 kap. 6 § OSL regleras sekretess i ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildning eller från polisprogrammet.

Befintligt sekretesskydd för enskilda är tillräckligt starkt

Av ovanstående redogörelse framgår att det finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskilda respektive allmänna intressen. Vi inleder med att bedöma om skyddet för enskilda intressen är tillräckligt starkt.

I avsnitt 7.7.2 föreslås att en enskild ska ha möjlighet att vända sig till det universitet som tillhandahåller utbildningen för att få ut ett kursbevis. Det är också genom detta kursbevis som de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna ska kunna få reda på om dess personal har genomfört grundutbildningen inom statsförvaltningen. Det universitet som genomför den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen ska alltså, på samma sätt som när universitetet tillhandahåller andra utbildningar, hantera uppgifter om vilka som har genomfört grundutbildningen inom statsförvaltningen.

Genom möjligheten att få ut kursbevis säkerställs att enskilda kan få ut uppgifter om vem som har genomfört grundutbildningen inom statsförvaltningen. Det är själva syftet med möjligheten att få ut kursbevis. Som utgångspunkt ska det alltså vara möjligt att begära ut uppgifter om vilka personer som har genomfört grundutbildningen.

Vid sidan av den uppgiftshantering som behövs med anledning av utfärdandet av kursbevis kommer en viss uppgiftshantering behöva ske med anledning av själva tillhandahållandet av utbildningen. Det kan till exempel vara fråga om uppgifter som behövs för att handledarna ska kunna boka lokaler för de fysiska mötena och sådana

uppgifter som behövs för att det ska vara praktiskt möjligt att genomföra dessa möten.

När det gäller kursbevisen och själva tillhandahållandet av utbildningen kan det bli fråga om uppgifter om sådant som namn, personnummer, telefonnummer och vid vilken myndighet en person arbetar. Med undantag för de sistnämnda uppgifterna handlar det om uppgifter som normalt förekommer i universitetets verksamhet. Dessa uppgifter är som regel inte känsliga i förhållande till den enskilde. En annan bedömning kan givetvis behöva göras för personer med skyddade personuppgifter, men då finns 21 kap. 3–3 a §§ att tillgå.

Universitetet ska också fatta beslut om undantag från skyldigheten att genomföra grundutbildningen som är motiverade med hänsyn till den enskildes arbetsuppgifter eller personliga förhållanden. Uppgifter om den enskildes arbetsuppgifter är normalt sett inte känsliga för den enskilde, men kan vara känsliga i förhållande till allmänna intressen. Vi återkommer därför till hanteringen av sådana uppgifter.

Uppgifter om personliga förhållanden är däremot uppgifter som typiskt sett kan vara känsliga för den enskilde. Det kan vara fråga om att en person har blivit sjuk eller måste genomgå en operation. Det skulle också kunna vara fråga om uppgifter med anknytning till en närstående. Samtidigt innebär inte hanteringen av denna sorts uppgifter något nytt i universitetets verksamhet. Det är snarare fråga om uppgifter som universitetet normalt kan behöva hantera när en student inte kan delta i ett obligatoriskt moment i en utbildning. Dessa uppgifter får därmed hanteras utifrån befintliga regler om sekretesskydd till förmån för enskilda intressen. Närmast till hands ligger 23 kap. 5 § och 21 kap. 1 § OSL.

De uppgifter som kursbevisen, tillhandahållandet av utbildningen i stort och besluten om undantag från skyldigheten ger upphov till bedöms sammantaget ha ett fullgott skydd när det gäller den enskildes intressen.

Det behövs en ny sekretessbestämmelse för att förhindra kartläggning av den svenska statsförvaltningen

Förutom de enskilda intressen som kan behöva skyddas behöver det göras en bedömning av sekretesskyddet av allmänna intressen. Även om universiteten hanterar ett stort antal personer i sin utbildningsverksamhet, innebär grundutbildningen inom statsförvaltningen

delvis något nytt eftersom den omfattar i princip hela den statliga förvaltningen. Det gör att universitetet kommer att hantera en stor mängd uppgifter om de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna. Frågan blir därför om sekretessen till skydd för allmänna intressen i OSL är tillräckligt stark.

Det finns en uppenbar risk för att den stora mängd uppgifter som universitetet kommer att hantera med anledning av grundutbildningen kan användas för att kartlägga den svenska statsförvaltningen. Det kan röra sig om uppgifter om deltagarnas namn, personnummer och adress. Det kan också röra sig om vid vilken myndighet de arbetar och vad de har för arbetsuppgifter. Dessa uppgifter är i normala fall inte känsliga när de behandlas var för sig. Riskens för skada uppkommer framför allt när de sammanställs.

Bestämmelsen om skydd för totalförsvaret i 15 kap. 2 § OSL ger i och för sig ett visst skydd. Bestämmelsen är dock försedd med ett rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för offentlighet. Om det inte är möjligt att påvisa någon skada ska därför uppgifterna lämnas ut. Den hindrar därmed inte att uppgifter begärs ut i omgångar för att sedan läggas ihop. Bestämmelserna i 15 kap. 2 § OSL bedöms därför inte förhindra en kartläggning av den svenska statsförvaltningen. Tillitsdelegationen bedömer därmed att 15 kap. 2 § OSL ger ett för svagt skydd. Det finns därför behov av att införa en ny sekretessbestämmelse.

Grundutbildningen omfattar statliga förvaltningsmyndigheter, däribland Försvarsmakten. Uppgifter om deltagare från Försvarsmakten och deras arbetsuppgifter kan användas för att kartlägga Försvarsmaktens organisation. Den nya sekretessbestämmelsen bör därför, i likhet med 15 kap. 2 § OSL, skydda uppgifter av betydelse för försvaret. I avsnitt 7.7.4 föreslås att regeringen ska få möjlighet att medge undantag från skyldigheten att genomföra utbildningen. Det kan antas att detta undantag kommer att användas exempelvis i fråga om personer som arbetar inom vissa delar av Försvarsmakten. Om sådana undantag medges begränsar den hantering av uppgifter om det militära försvaret som grundutbildningen ger upphov till. Men i den mån sådana uppgifter förekommer vid universitetets hantering av den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen är det av stor vikt att uppgifterna skyddas.

Uppgifter som är av betydelse för andra delar av försvaret än det militära kommer däremot att hanteras i större utsträckning. Det kan

röra sig om sammanställningar av uppgifter om namn, personnummer, arbetsuppgifter och vid vilken myndighet en viss person arbetar. Genom sådana sammanställningar kan hela eller delar av den svenska statsförvaltningen kartläggas. Den nya sekretessbestämmelsen bör därför, i likhet med 15 kap. 2 § OSL, omfatta hela försvaret, inklusive civilförsvaret och totalförsvaret i övrigt. Totalförsvaret omfattar, förutom det militära försvaret och civilförsvaret, det ekonomiska försvaret, det psykologiska försvaret och övrigt totalförsvär.³⁹

Det kan också förekomma att uppgifter, som utan att ha anknytning till försvaret, kan vara av betydelse för rikets säkerhet. Den nya sekretessbestämmelsen bör därför, i likhet med 15 kap. 2 § OSL, omfatta uppgifter av betydelse för försvaret och rikets säkerhet.

Utgångspunkten ska vara att uppgifterna omfattas av sekretess

Det är av stor betydelse att den svenska statsförvaltningen skyddas från kartläggning, exempelvis av en främmande makt. Frågan blir då vilket sekretesskydd som är ändamålsenligt.

Det finns en uppenbar risk för att uppgifterna kan användas för att skada centrala allmänna intressen. Ett rakt skaderekvisit innebär, vilket konstaterats ovan, ett för svagt sekretesskydd. Det kan därför finnas skäl att använda ett omvänt skaderekvisit eller till och med att belägga uppgifterna med absolut sekretess. Samtidigt kan en del av de uppgifter som universitetet hanterar med anledning av utbildningen vara uppenbart harmlösa, oavsett om de läggs ihop till en sammanställning. En absolut sekretess framstår därför som för stark. Däremot förefaller ett omvänt skaderekvisit kunna vara ändamålsenligt.

Vid ett omvänt skaderekvisit är presumptionen sekretess. En uppgift får endast lämnas ut om det står klart att ett röjande kan ske utan att viss skada uppstår. Vid skadebedömningen får i så fall hänsyn tas till om det är möjligt att begära ut mindre mängder uppgifter i taget och därigenom kartlägga den svenska statsförvaltningen. I så fall bör skadebedömningen falla ut på ett sådant sätt att uppgifterna inte lämnas ut. Enstaka uppgifter om deltagarna i grundutbildningen bör däremot i normala fall kunna lämnas ut utan att det leder till skada. Det ska också vara möjligt att lämna ut uppgifter om statistisk in-

³⁹ Se prop. 1979/80:176 *Om ändring i brottsbalken (spioneri m.m.)*, s. 8.

formation på aggregerad nivå som behövs för uppföljning. Därigenom säkerställs att det är möjligt att få ut uppgifter om vilka som har genomfört grundutbildningen, utan att det leder till att den svenska statsförvaltningen kan kartläggas. Ett omvänt skaderekvisit framstår därmed som ändamålsenligt.

Sekretess enligt 15 kap. 2 § OSL gäller i högst 40 år, men får förlängas av regeringen genom föreskrifter om det finns särskilda skäl för det. Närmast till hands ligger att sådana föreskrifter förs in i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). Motsvarande bör gälla i fråga om den nya sekretessbestämmelsen.

Ett utlämnande i strid mot den föreslagna sekretessregleringen kan innebära ett brott

Ett röjande av uppgifter i strid med den föreslagna sekretessbestämmelsen kan, på samma sätt som röjande av uppgifter som sker i strid mot 15 kap. 2 § OSL, innefatta brott mot bestämmelserna i 19 kap. brottsbalken om brott mot Sveriges säkerhet. Det kan också bli fråga om brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Det innebär att utlämnande av uppgifter i strid med den föreslagna sekretessbestämmelsen även kan leda till straffrättslig påföljd.

Den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen inskränker också, i likhet med 15 kap. 2 § OSL, rätten att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall. Det följer av 7 kap. 10, 12–18 §§, 20 § 3 och 22 § första stycket 1 och andra stycket tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § och 4 § första stycket 1 och andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen. Det finns en bestämmelse i 15 kap. 6 § tredje stycket OSL som upplyser om dessa inskränkningar med anledning av 15 kap. 2 § OSL. Denna upplysningsbestämmelse bör även omfatta den här föreslagna sekretessbestämmelsen.

8 Utbildningens syfte och innehåll

Detta kapitel behandlar utbildningens syfte och möjliga mål, innehåll och förväntade resultat. Tillitsdelegationen lämnar förslag om utbildningens syfte och om att den ska omfatta en grundutbildning och fortbildning.

8.1 Att säkerställa ett högt förtroende för statsförvaltningen

Ett fortsatt högt förtroende för statsförvaltningen är viktigt

Sveriges välfärd håller i stora delar världsklass och medborgarna har i internationella jämförelser ett högt förtroende både för institutionerna och för varandra.¹ I Sverige kombinerar medborgarna sitt starka förtroende för staten med en vilja till individuellt oberoende, vilket är nära kopplat till hög social tillit och ett starkt förtroende för lagbunden ordning och gemensamma institutioner.² Det innebär att det höga förtroendet för förvaltningen också påverkar förtroendet mellan människor positivt. Även Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har lyft fram förtroendets avgörande betydelse för att samhället ska fungera.³

Även om förtroendet för den svenska förvaltningen är högt saknas det inte utmaningar. Sverige ligger fortfarande mycket högt i senare års internationella rankningar av den offentliga sektorns effektivitet och lågt i den skattade graden av korruption, men resultaten

¹ Rothstein m.fl. (2016). *Mellanmänsklig tillit i Sverige*. Trägårdh (2009) *Tilliten i det moderna Sverige – Den dumme svensken och andra mysterier*.

² Trägårdh m.fl. (2013). *Den svala svenska tilliten – Förutsättningar och utmaningar*.

³ OECD (2013). *Trust in government, policy effectiveness and the governance agenda*. I *Government at a Glance 2013*.

har försämrats något jämfört med tidigare år.⁴ Regeringen har under senare år tagit flera förvaltningspolitiska initiativ som gäller förtroendet för statsförvaltningen. Det handlar inte minst om utvecklingen av en mer tillitsbaserad styrning av den offentliga förvaltningen i allmänhet och myndigheternas interna verksamhet i synnerhet. För att stärka förtroendet för statsförvaltningen har regeringen sett ett behov av att minska detaljstyrningen till förmån för en mer strategisk styrning som kännetecknas av tillit och förtroende. På så sätt kan den offentliga förvaltningen bli mer effektiv och medborgarnas förtroende öka.⁵ Tillitsdelegationen har i sina tidigare uppdrag arbetat med att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning.

I budgetpropositionen för 2020 anger regeringen att en hög tillit till och ett stort förtroende för den offentliga sektorn är viktiga framgångsfaktorer i arbetet med att utveckla och förnya den statliga förvaltningen till nytta för medborgare och företag. Enligt budgetpropositionen är det utvidgade uppdraget till Tillitsdelegationen att lämna förslag till en obligatorisk, gemensam introduktionsutbildning för statsanställda ett led i arbetet med att öka förtroendet för staten och dess anställda.⁶

Förtroende för statlig förvaltning påverkas av förvaltningens förmåga

Inom forskningen finns olika synsätt och förklaringar till att förtroende uppstår. Det forskningsområde som regeringen genom vårt nuvarande uppdrag ger uttryck för handlar om förtroende för förvaltningen. OECD har tagit fram ett ramverk med stöd av forskningen om vad som kan påverka medborgarnas förtroende för förvaltningen och demokratin. OECD:s ramverk visar vad som är viktigt för att generera förtroende:

- Pålitlighet. Förvaltningens förmåga att minimera de ekonomiska, sociala och politiska osäkerheter som medborgarna kan ha i förhållande till förvaltningen och att förvaltningen agerar konsistent och förutsägbart.

⁴ Prop. 2018/19:1 *Budgetpropositionen för 2019*, utg.omr. 2. Uppgiften gäller Sveriges placering i Världsbankens index Government Effectiveness (GE) och i Transparency Internationals Corruption Perceptions Index (CPI).

⁵ Prop. 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017*, utg.omr. 2.

⁶ Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*, utg.omr. 2.

- Beredvillighet. Förvaltningens förmåga att leverera tillgängliga och effektiva tjänster som är anpassade till medborgarnas förväntningar och behov.
- Öppenhet och ett inkluderande förhållningssätt. Förvaltningens förmåga att upprätthålla en tvåvägskommunikation med berörda medborgare. Kommunikationen ska underlätta transparens, ansvarsutkrävande och engagemang.
- Integritet. Förvaltningens förmåga att upprätthålla etiska principer som innebär att man värnar allmänintresset och hindrar korruption.
- Rättvisa. Förvaltningens förmåga att behandla alla likvärdigt.⁷

Ett centralt ord är alltså förvaltningens förmåga. Det är viktigt att de som arbetar i statsförvaltningen förstår sambandet mellan förvaltningens förmåga, sin egen roll, sitt eget agerande och förtroendet för offentlig förvaltning. De som arbetar i statsförvaltningen behöver känna sig trygga i sin roll och i sitt ansvar. Här kan den utbildning som Tillitsdelegationen föreslår ha en viktig funktion att fylla. Både riksdagen och regeringen har uttryckt tydliga förväntningar på vad utbildningen ska bidra till. I det följande presenteras ett förslag om utbildningens syfte och en rekommendation om mål för utbildningen.

8.1.1 Förslag om utbildningens syfte

Tillitsdelegationens förslag: Den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen syftar till att stärka förmågan att hantera den särskilda roll som den som arbetar vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol har och öka kunskapen om grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen.

⁷ Statskontoret (2015). *Att styra mot ökat förtroende – är det rätt väg?*

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

Utbildningen ska stärka förmågan att hantera rollen och öka kunskapen om regelverk

Riksdagen har framhållit vikten av att statsanställda har goda kunskaper om den statliga värdegrunden och de grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen.⁸ Regeringen har uttryckt att en gemensam, obligatorisk introduktionsutbildning för alla statsanställda är ett led i arbetet med att stärka statstjänstemannarollen och de statsanställdas kunskap kring regelverk och rättsprinciper, som i sin tur är ett led i att öka medborgarnas tillit till förvaltningen.⁹

Med utgångspunkt i riksdagens och regeringens intentioner bedömer Tillitsdelegationen att syftet med utbildningen inte bara är att den ska bidra till ökad kunskap, utan den ska också påverka deltagarnas förhållningssätt, förmåga och agerande. Delegationens tolkning är att både riksdagen och regeringen indirekt uttrycker att det finns en förbättringspotential i statlig förvaltning och dess resultat. Syftet med att utbildningen är gemensam och obligatorisk för alla är, enligt vår bedömning, att den också ska bidra till likvärdiga kunskaper. Vidare bedömer vi att den ska bidra till en ökad samsyn om de grundläggande värden som gäller i den statliga förvaltningen och en ökad förståelse för det gemensamma uppdraget. Utbildningen ska bidra till en gemensam identitet för de som arbetar i statsförvaltningen. Syftet med utbildningen är alltså, enligt Tillitsdelegationens bedömning, både kunskapshöjande och identitetsskapande.

Syftet ligger i linje med tidigare utbildningar

De myndigheter som tidigare har haft uppdrag att ansvara för utbildning av personer som arbetar i statsförvaltningen har haft liknande syften med sina utbildningar. Utbildningarna har syftat till att skapa grundläggande kunskap om regler, värna idén om en gemensam statsförvaltning och att trygga en strategisk kompetensförsörjning (se avsnitt 4.3). Syftet med den utbildning som Tillitsdelegationen ska ta fram ligger alltså nära de tidigare utbildningarna och pekar på ett

⁸ Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18: KU37, rskr. 2017/18:230.

⁹ Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*, utg.omr. 2, bilaga 1.

återkommande behov av sådan utbildning. Det talar också för att behovet är bestående över tid.

Förutom att ta hänsyn till de konstitutionella aspekterna och att en lag krävs för att omfatta såväl myndigheter under regeringen som under riksdagen, ser Tillitsdelegationen att det finns ett behov av att i lag fastställa syftet med utbildningen. Detta för att säkerställa riksdagens och regeringens intentioner med utbildningen och över tid skapa en långsiktighet och stabilitet när det gäller innehållet. Det överensstämmer med vad riksdagen och regeringen anger om att utbildningen ska omfatta kunskaper om grundläggande regelverk och kärnvärden som i huvudsak inte ändras.

Sammanfattningsvis föreslår Tillitsdelegationen att den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen ska syfta till att stärka förmågan att hantera den särskilda roll som den som arbetar vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol har och öka kunskapen om grundläggande rättsprinciper och regelverk.

Med grundläggande rättsprinciper och regelverk avses de juridiska ramar som gäller för statsförvaltningen. Det rör sig om de fundamentala regler som styr de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna. Det kan röra sig om principer som följer direkt av bestämmelser i grundlag, men det kan också vara fråga om grundläggande principer som följer av hävd utan att direkt uttryckas i en bestämmelse.

Vilket utbildningsinnehåll som ska svara mot den roll som följer av att arbeta vid en statlig förvaltningsmyndighet eller domstol är inte lika enkelt att svara på. Denna del av syftet med utbildningen handlar inte om rättsregler. Den handlar snarare om en förståelse för det sammanhang som den som arbetar vid en statlig förvaltningsmyndighet eller domstol befinner sig i och det ansvar som följer av att fatta beslut som påverkar enskilda. Det kan också handla om de värden och normer som bör vara styrande vid beslutsfattande och vid kontakt med allmänheten. Att i detalj ange vilket utbildningsinnehåll som svarar mot denna del av syftet kan vara utmanande. Klart är att det inte är tillräckligt att fokusera på rättsregler för att utbildningen ska leda till att syftet uppnås. Den ska även behandla andra delar som behövs för att deltagaren i utbildningen ska kunna hantera sin roll i vardagen på förvaltningsmyndigheten eller domstolen.

8.1.2 Utbildningens mål

Tillitsdelegationens rekommendation: Rådet för utbildning inom statsförvaltningen bör formulera mål för utbildningen.

Skälen för Tillitsdelegationens rekommendation

Utbildningens mål bör vara beständiga

Tillitsdelegationen rekommenderar att Rådet för utbildning inom statsförvaltningen formulerar mål för utbildningen som en del av arbetet med att besluta om utbildningens innehåll. Målen behövs för att tydliggöra för deltagarna vad utbildningen förväntas bidra till. Målen behövs också för att möjliggöra uppföljning och utvärdering av utbildningens effekter och för att ge underlag om eventuella behov av justeringar av utbildningen över tid.

Tillitsdelegationen anser att det är viktigt att de mål som Rådet för utbildning inom statsförvaltningen formulerar för utbildningen är beständiga och återspeglar att utbildningen ska vara stabil över tid. En utbildning vars syfte är att påverka deltagarnas kunskaper, förmåga, förhållningssätt och agerande behöver också ha mål som fångar detta. Inom utbildningsväsendet formuleras så kallade lärandemål för kurser och program. Mål kan formuleras på olika nivåer med mer övergripande mål för hela utbildningen eller mer specifika mål för olika kurser eller delmoment i en utbildning. Målen formuleras ofta utifrån målområdena kunskap och förståelse, färdighet och förmåga respektive värderingsförmåga och förhållningssätt.¹⁰ Detta kan vara användbara utgångspunkter också för rådet för att formulera mål för den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen.

¹⁰ Jämför med högskoleförordningen (1993:100), bilaga 2. Här formuleras lärandemålen under de tre rubrikerna: Kunskap och förståelse, Färdighet och förmåga, Värderingsförmåga och förhållningssätt. Högskoleförordningen utgår från det mellanstatliga europeiska samarbetet inom den s.k. Bolognaprocessen där det är överenskommet att alla kurser och utbildningar ska innehålla lärandemål som beskriver vad studenterna förväntas kunna, förstå, förhålla sig till och vara kapabla att utföra i slutet av en kurs eller en utbildning.

Målen bör spegla rimliga förväntningar på utbildningens resultat

Tillitsdelegationen anser att förväntningarna på utbildningens resultat måste vara rimliga, vilket bör återspeglas i målen. Enligt Tillitsdelegationen bör utbildningen kunna bidra till ökad kunskap och förståelse inom vissa centrala områden för rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen. Vidare bör utbildningen kunna skapa viss handlingsberedskap och en förmåga att värdera sitt behov av stöd. Det handlar om att stärka det professionella omdömet. Utbildningen bör således exempelvis kunna ge tillräcklig kunskap för att de som arbetar i statsförvaltningen ska ha kännedom om att det finns grundläggande regelverk och rättsprinciper, men inte nödvändigtvis sådan kunskap att de vet exakt hur de ska tillämpa regelverket. För detta kan de behöva ytterligare utbildning, träning och erfarenhet. De bör däremot få tillräcklig kunskap för att känna igen tillämpningsområden och förstå att de kan behöva söka stöd i tillämpningen av regelverk för att hantera vissa situationer. Utbildningen är därmed en del i ett större arbete för att bidra till att de som arbetar i statsförvaltningen ska känna sig trygga i sin roll, förhindra att fel och brister uppstår och upprätthålla tilliten till statsförvaltningen. Det är också något som regeringen framhåller.¹¹

Utbildningen är inte bara kunskapshöjande, utan även identitetsskapande. Utbildningen ska alltså bidra till en gemensam identitet för de som arbetar i statsförvaltningen. Den gemensamma identiteten är en central del i rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen och ingår som en del i att förstå den kontext man befinner sig i, liksom hur rollen skiljer sig från att exempelvis vara anställd i privat sektor.

Målet bör handla både om regelverket och förmågan att hantera rollen

Enligt Tillitsdelegationens rekommendation bör målet med utbildningen vara att deltagarna stärker sin kunskap om och förståelse för:

- de grundläggande normer, rättsprinciper och regelverk som gäller för statsförvaltningen, och

¹¹ Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*, utg.omr. 2, bilaga 1.

- sin förmåga att hantera den särskilda roll som följer av att arbeta i den statliga förvaltningen.

Mål bör inte enbart formuleras på individnivå. Det är också viktigt att formulera mål som fångar den gemensamma identiteten bland de som arbetar i statsförvaltningen, det vill säga hur de ser på sig själva som ett kollektiv. Vidare bör mål formuleras på organisations- och strukturnivå. I enlighet med regeringens intentioner bör det långsiktiga målet vara att utbildningen ska bidra till att öka medborgarnas tillit till och förtroende för statsförvaltningen och ytterst till förtroendet för demokratin.

8.1.3 Myndigheterna har det främsta ansvaret och möjligheten att säkerställa resultat

Tillitsdelegationen föreslår i kapitel 11 hur ansvaret för den gemensamma utbildningen ska fördelas. De enskilda myndigheterna är dock de viktigaste aktörerna för att målet med utbildningen ska uppnås och vara hållbart.

Utbildningstillfällen och det formella lärandet utgör endast en begränsad del av lärandet. Det huvudsakliga lärandet är kopplat till arbetsplatsen och det vardagslärande som sker genom arbetet. Det är alltså nödvändigt att säkerställa det dagliga lärandet. Det är också centralt att ge återkommande utrymme på arbetsplatsen för och uppmuntra till gemensamma diskussioner, erfarenhetsutbyten och kritisk reflektion mellan kollegor. Inom skolområdet har flera kompetensutvecklingsinsatser genomförts som baseras på kollegialt lärande. Forskning visar att om det genomförs systematiskt och över tid så finns det stor chans att lärandet blir bestående och även gör bestående avtryck i verksamheten. För att effekter av lärande ska uppstå är det viktigt att medarbetarna har förutsättningar för att tillämpa kunskapen. Det ligger alltså i hög grad ett stort ansvar på myndigheterna för att den utbildning som Tillitsdelegationen föreslår ska ge effekt.

Det fortlöpande lärandet är också någonting som har kommit upp i Tillitsdelegationens olika möten. De statsanställda som vi har träffat i bland annat fallstudien (se avsnitt 2.2.1) framhåller att utbildningen bör pågå kontinuerligt och långsiktigt. De menar att det inte räcker

med en punktinsats, även om den skulle vara stor. Flera statsanställda vittnar om tidigare utbildningsinitiativ som har varit vällovliga, men inte levt kvar efter utbildningens slut. För att utbildningen ska göra skillnad krävs det att den blir levande över tid och att de som arbetar inom myndigheterna för diskussioner kontinuerligt. En del framför att de som arbetar i statsförvaltningen bör gå om utbildningen med några års mellanrum, men flertalet föreslår i stället återkommande utbildningstillfällen i form av diskussioner och erfarenhetsutbyten kring rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen.

Chefer och medarbetare i fallstudien framför en rad förslag på hur en kontinuerlig utbildning skulle kunna genomföras. Ett sådant förslag är att avsätta tid på arbetsplatsträffar (APT) för att genomföra kortare utbildningsinsatser och övningar kring rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen. Ett annat förslag som framkommer är återkommande diskussionsövningar i myndigheten med stöd och underlag från en central myndighet. Ett sådant underlag skulle kunna ta upp aktuella frågor och problem, exempelvis ändringar i lagstiftningen, nya uttalanden från Justitieombudsmannen (JO) eller dilemmaövningar som är relevanta för myndigheten. I diskussionerna ses det som en vinst att blanda mer och mindre erfarna medarbetare. Mer erfarna medarbetare kan då dela med sig av sina erfarenheter, men också ta del av de frågor som mindre erfarna brottas med.

Att utbildningen ska vara någonting som pågår kontinuerligt ligger i linje med hur Värdegrundsdelegationen uttryckte det i sin slutrapport:

Det uppdrag som Värdegrundsdelegationen fullgjort under de senaste åren är i och med detta år avslutat. Men arbetet för att garantera en god statlig förvaltningskultur kan aldrig ta slut utan måste vara uthålligt och långsiktigt.¹²

8.1.4 Förslag om en grundutbildning och fortbildning

Tillitsdelegationens förslag: Utbildningen ska bestå av en grundutbildning och fortbildning.

¹² Värdegrundsdelegationen (2016) *Att säkerställa en god statsförvaltning*.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

Enligt kommittédirektiven måste utbildningen vara anpassningsbar och flexibel utifrån olika faktorer som myndigheternas storlek, verksamhetens karaktär och de nyanställdas förkunskaper. Som exempel nämns att förutsättningarna kan variera beroende på om de nyanställda har rättslig utbildning och erfarenhet sedan tidigare jämfört med om de inte har det.

För att säkerställa och förstärka effekterna av olika utbildningsinsatser finns det behov av återkommande utbildning och diskussioner. Forskning visar att repetition är nödvändig för att motverka att vi snabbt glömmar vad vi har lärt oss. Vidare dyker nya frågor, utmaningar och behov upp som de som arbetar i statsförvaltningen behöver utveckla och reflektera kring tillsammans med andra. Diskussioner om rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen och rättsliga principer och regelverk behöver hållas levande och aktuella, något även Värdegrundsdelegationen lyfte fram.

Enligt Tillitsdelegationens förslag ska utbildningen mot denna bakgrund bestå av en grundutbildning och av fortbildning. Grundutbildningen ska i enlighet med de bedömningar som görs i avsnitt 7.3.1 och 7.3.2 vara gemensam och obligatorisk för alla som arbetar i statsförvaltningen. Den ska ge en likvärdig och grundläggande utbildning för samtliga.

Fortbildningen ska däremot vara anpassningsbar och flexibel utifrån myndigheternas behov och verksamheter. Det gör det möjligt att ta tillvara på och utgå från de kunskaper som finns om vikten av lärande i vardagen. Fortbildningsinsatserna ska därför myndigheterna själva främst ansvara för. Härigenom säkerställs också att grundutbildningen blir en del i ett större arbete med kompetensutveckling som bidrar till att säkerställa de intentioner som regeringen och riksdagen har gett uttryck för. Genom att lägga ansvaret för fortbildningen hos myndigheterna förbättras förutsättningarna för att resultaten av grundutbildningen blir bestående. Det ligger också i linje med målen för den delegerade arbetsgivarpolitiken att ansvaret läggs på myndigheterna.

Tillitsdelegationen bedömer att kombinationen av en grundläggande utbildning som är lika för alla tillsammans med en fortbildningsdel som är flexibel och anpassningsbar är mest ändamålsenlig för att kunna uppnå målet med utbildningen.

8.1.5 Grundutbildningens omfattning

Tillitsdelegationen bedömer att grundutbildningen bör omfatta tio timmar. Det ger förutsättningar för att utbildningen ska ge resultat samtidigt som vi bedömer att den är realistisk att genomföra.

I Tillitsdelegationens uppdrag att föreslå en utbildning ligger också att bedöma dess omfattning. Omfattningen påverkar både innehåll, genomförande och förväntade resultat. Då Tillitsdelegationen anser att de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna själva ska ansvara för fortbildningen är det enbart grundutbildningens omfattning som vi har valt att ta ställning till här.

För att avgöra grundutbildningens omfattning behöver olika behov vägas mot varandra. Tillitsdelegationen gör tolkningen att riksdagen och regeringen genom tillkännagivandet respektive kommittédirektiven har uttryckt en önskan om en ambitionshöjning, förbättringar och tydliga resultat. Samtidigt behöver grundutbildningens omfattning vägas mot vad som är praktiskt möjligt och mot kostnader både för utbildningen i sig och när det gäller personalkostnader. Grundutbildningen måste vara realistisk att genomföra och inte vara alltför kostsam.

Som en jämförelse har Tillitsdelegationen försökt få en uppfattning om hur mycket av myndigheternas nuvarande introduktionsutbildningar som behandlar frågor som motsvarar det innehåll som grundutbildningen ska ta upp. I dag varierar omfattningen på myndigheternas hela introduktionsutbildningar relativt mycket. I kartläggningen av myndigheternas introduktionsutbildningar framgår att de oftast pågår mellan 9 och 16 timmar, se avsnitt 5.4. Samtidigt finns det en relativt stor variation mellan myndigheterna, även bland de som har liknande uppdrag och arbetsuppgifter. När det gäller de frågor som ska ingå i grundutbildningen är vår uppskattning i kartläggningen att som mest en tredjedel av introduktionsutbildningarna behandlar sådana. En grov uppskattning är att myndigheterna lägger cirka fyra av dessa timmar på utbildning som rör rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen.

Tillitsdelegationen bedömer att grundutbildningen bör omfatta tio timmar. Med denna omfattning bedömer vi att det går att åstadkomma en förändring i kunskap och agerande hos de som deltar i utbildningen. Omfattningen på tio timmars utbildning skulle innebära en ambitionshöjning för de flesta myndigheter i förhållande till

den del som omfattas i dag av introduktionsutbildningarna. Tillitsdelegationen bedömer att en kortare utbildning inte skulle bidra till en tillräcklig förändring och det mervärde som grundutbildningen ska ge. Behovet av en längre utbildning, som flera av de medarbetare och chefer vi har träffat i fallstudien gett uttryck för, är dock enligt vår bedömning inte realistiskt att möta. Som vi gjort tydligt måste grundutbildningen vara en del av ett större arbete med fortbildning, men också en del av andra insatser för att säkerställa en statlig förvaltning med högt förtroende.

8.2 Grundutbildningens innehåll

Tillitsdelegationen har enligt kommittédirektiven i uppdrag att lämna förslag om utbildningens innehåll, eller närmare bestämt om vilka delmoment som ska ingå i utbildningen. I det följande beskriver vi de behov av innehåll i en grundutbildning, som de har kommit till uttryck i våra olika möten med personer som arbetar i statsförvaltningen. Det följs av vad Tillitsdelegationen bedömer vore ett lämpligt innehåll i grundutbildningen på en mer övergripande nivå. Avslutningsvis lämnar Tillitsdelegationen rekommendationer om vilka delmoment som bör ingå i grundutbildningen.

8.2.1 Innehåll som medarbetare och chefer efterfrågar

Tillitsdelegationen har haft en rad olika möten för att diskutera den gemensamma utbildningens innehåll och form. Det har varit möten med statliga myndigheter och andra aktörer som genomför utbildningar, enskilda respektive gemensamma möten med myndigheter i vårt myndighetsnätverk, särskilda möten med medarbetare och chefer inom ramen för vår fallstudie samt andra möten med exempelvis forskare. Vi har medvetet valt att aktivt involvera dem i arbetet med att ta fram den gemensamma utbildningen för att vårt förslag ska bli relevant. En närmare beskrivning av hur vi har genomfört vårt arbete finns i kapitel 2.¹³

¹³ I det följande använder vi genomgående benämningarna medarbetare och chefer när vi hänvisar till de vi har träffat vid dessa möten, oavsett i vilket sammanhang vi har träffat dem, men specificerar källan i vissa fall när det gäller vår fallstudie.

I fallstudien, myndighetsnätverket och i de olika möten som vi har haft med myndigheter har medarbetare och chefer fått ta ställning till vilket innehåll som de anser behöver finnas i en gemensam, obligatorisk utbildning för de som arbetar i statsförvaltningen, det vill säga i den grundutbildning som vi föreslår. Det finns en tydlig efterfrågan på en gemensam utbildning för de som arbetar i statsförvaltningen. I korthet framgår att en sådan utbildning bör vara konkret och beskriva det handlingsutrymme som de som arbetar i statsförvaltningen har i sin yrkesutövning. Vidare bör den innehålla en genomgång och en diskussion om grundläggande regler om bland annat jäv, objektivitet, offentlighet och sekretess samt information om yttre säkerhet och informationssäkerhet.

Demokratis väktare

De medarbetare och chefer som vi har träffat framhåller att det är viktigt att utbildningen innehåller information om vilka skyldigheter och rättigheter som den som arbetar i statsförvaltningen har. Den som arbetar i statsförvaltningen har en viktig funktion för att säkerställa demokratis genomförande, handla korrekt och förhindra korruption och otillbörlig påverkan. De lyfter i våra möten bland annat fram vikten av säkra anställningar och ett professionellt omdöme, men också vissa verktyg som meddelarfrihet och efterforskningsförbud. Det är viktigt att säkerställa att de som arbetar i statsförvaltningen har tillgång till dessa förutsättningar och en förståelse för de verktyg som finns för att kunna upprätthålla en välfungerande statlig förvaltning.

Det viktiga uppdraget ställer också krav på att de som arbetar i statsförvaltningen följer lagar och regler, inte obstruerar demokratiska beslut och inte missbrukar den makt de har. Det handlar till exempel om att vara respektfull mot medborgare, att inte bedriva myndighetsaktivism¹⁴ eller att vägra att genomföra demokratiskt fattade beslut.

Medarbetare och chefer anser att de som arbetar i statsförvaltningen genom utbildningen behöver få en ökad möjlighet att utveckla sin etiska kompetens kring de frågor som uppkommer i rollen

¹⁴ Med myndighetsaktivism avses ett agerande från personer som arbetar i statsförvaltningen som avsiktligt avviker från lagar och regler eller den politiska majoritetens intentioner för att kunna påverka politikens utförande i en riktning som man själv finner vällovligt.

som följer av att arbeta i statsförvaltningen. Chefer behöver få mer utbildning om hur meddelarfriheten fungerar, men också om efterforskningsförbudet. JO anser att det finns strukturella brister i denna fråga i dag och har i flera tidigare beslut kritiserat statliga myndigheter för felaktigheter kring efterforskningsförbudet.¹⁵

Att känna stolthet över det viktiga uppdrag som följer av att arbeta i statsförvaltningen

De medarbetare och chefer som vi har träffat i bland annat fallstudien och myndighetsnätverket anser att det är viktigt att utbildningen kan entusiasmera deltagarna för att den ska få önskvärd effekt. Att arbeta i statsförvaltningen innebär ett fint och viktigt uppdrag, något som inte alltid framkommer i dagens utbildningar. Samtidigt framförs vikten av att utbildningen inte blir någon show för inspirationsföreläsare, utan att de personer som är handledare eller föreläsare har en gedigen erfarenhet från arbete inom statliga myndigheter. Två statsanställda beskriver hur de ser på potentiella föreläsare eller handledare.

Gärna att det inte är några konsulter inhyrda utan att det är folk som jobbar i vardagen på golvet, så att säga.

Det är inget bra med privatlivskonsulter som inspirationsföreläsare. Bör vara personer som har erfarenheter av att vara statsanställd.

För att utbildningen ska kunna förmedla det fina uppdrag som följer av att arbeta i statsförvaltningen, anses det viktigt att tidigt ta upp saker som handlar om demokratins framväxt, mänskliga rättigheter och vilka statens uppgifter är. Vidare är det viktigt att förmedla vilken roll den statliga förvaltningen spelar för att upprätthålla demokratin och mänskliga rättigheter. I fallstudien, nätverket och övriga möten framgår att det finns ett behov av att diskutera innebörden av att arbeta i en statlig myndighet och vilka skillnader som exempelvis finns mellan ideell och privat sektor.

¹⁵ Se exempelvis JO:s beslut, dnr 5734–2012.

Utbildningen bör ha fokus på helhetsperspektiv och medborgarna

I vår kartläggning av myndigheternas introduktionsutbildningar framgår att myndigheterna tycker att det är viktigt att utbildningen skapar en starkare känsla för det gemensamma ansvaret som de som arbetar i statsförvaltningen har i relation till medborgarna. I detta ingår att skapa en grundläggande förståelse för den svenska förvaltningsmodellen, dess historia och de förutsättningar som den skapar. Myndigheterna menar att den svenska förvaltningsmodellen ställer höga krav på att samverkan mellan myndigheter fungerar för att medborgarna ska bli bemötta på ett effektivt och respektfullt sätt.

Bland de medarbetare och chefer som vi har träffat finns det en önskan om att få veta mer om vilka olika statliga myndigheter som finns, vilka funktioner de har samt vilken roll den egna myndigheten har i relation till andra. Det finns en efterfrågan om att diskutera var man befinner sig i en myndighetskontext och vilken roll man spelar i ett större sammanhang. En sådan bild av helheten anses kunna främja förståelsen för rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen och det gemensamma ansvaret som statliga myndigheter har. Två statsanställda beskriver det så här:

Det vore bra om utbildningen skapar en helhetsbild av staten och var man befinner sig.

Vi måste tänka helheten från början.

De som arbetar i statsförvaltningen upplever att de nuvarande introduktionsutbildningarna inte i tillräckligt hög utsträckning skapar en känsla av att staten med dess olika myndigheter utgör en helhet. Dagens introduktionsutbildningar utgår snarare från den egna myndigheten och applicerar ett generellt regelverk på denna. I den gemensamma utbildningen efterfrågas en beskrivning av de förutsättningar som är gemensamma för alla statliga myndigheter och de som arbetar i statsförvaltningen. Det handlar exempelvis om myndigheternas fristående ställning, förvaltningslagen och hur regeringens och riksdagens styrning påverkar myndigheterna. Enligt såväl medarbetare och chefer kan detta skapa en intressant utbildning, men också på sikt leda till en bättre samsyn mellan statliga myndigheter. En statsanställd uttrycker det på följande sätt:

En statlig utbildning skulle kunna förbättra att vi har ett bättre fokus på samlade samhällskostnader och att agera smartare.

Min erfarenhet är att myndighetssverige är en koncern, där det är mycket som är likt. Jag tycker att det finns en poäng i att statsapparaten är nära sammanknuten. En del av utbildningen är att beskriva det gemensamma uppdraget, hur det förenar och vad som förväntas, vilka krav det ställer på oss i vårt uppdrag som statsanställd och vad som särskiljer våra roller.

Även bemötandefrågor nämns som en viktig del att ha med i utbildningen. Det handlar om det direkta mötet med medborgare, där de som arbetar i statsförvaltningen behöver grundläggande utbildning om serviceskyldigheten och att möta olika typer av medborgare. Det handlar också om att medvetandegöra vikten av att fokusera på medborgarna för de myndigheter som påverkar medborgarna indirekt via företag, kommuner eller andra myndigheter. En statsanställd som arbetar på en domstol beskriver detta:

Bemötandedelen är väldigt viktig. Personer som är i utsatta situationer måste vi kunna hantera och hur man ska förhålla sig till detta.

En utbildning som beskriver handlingsutrymmet

Medarbetare och chefer efterfrågar en utbildning där det framgår vilken möjlighet den som arbetar i statsförvaltningen har att agera. De nuvarande utbildningar som de som arbetar i statsförvaltningen genomgår anses i alltför hög utsträckning vara fokuserade på vad man inte får göra. De medarbetare och chefer som vi har träffat anser att det leder till att utbildningen både blir mindre motiverande att gå och också skapar en rädsla för att göra fel hos de som arbetar i statsförvaltningen. En statsanställd som arbetar med upphandlingar ger en beskrivning av detta:

Det är inte bra att vi alltid riskminimerar. Den utbildning jag fick försökte forma mig till att ta så få risker som möjligt. Nu kastar vi slentrianmässigt bort affärer för att vi "safear" för mycket.

I stället för en utbildning som listar vad personer som arbetar i statsförvaltningen inte får göra vill de chefer och medarbetare som vi har träffat ha en utbildning där det tydligt framgår vilka ramar som finns kring deras agerande samt hur de kan agera inom dessa ramar. De

menar att utbildningen i stället bör ingjuta mod och trygghet hos de som arbetar i statsförvaltningen. En statsanställd som arbetar med projektledning beskriver det på följande sätt:

Utbildningen borde handla om att du får reda på vilka möjligheter du har att agera och inom vilka ramar du får röra dig.

Offentlighet och sekretess

I en rad möten med enskilda myndigheter och vid träffarna inom fallstudien och myndighetsnätverket framför medarbetare och chefer att utbildningen bör innehålla information om offentlighet och sekretess. Här finns en osäkerhet hos de som arbetar i statsförvaltningen. Det finns en önskan om att utbildningen bör innehålla konkreta övningar där de som arbetar i statsförvaltningen får lära sig mer om till exempel allmänna handlingar, sekretessmarkering och diarieföring. Denna önskan kommer från medarbetare och chefer på myndigheter som upplever att deras kunskaper behöver stärkas, men också från JO¹⁶ som anser att myndigheter generellt behöver stärka sin hantering i dessa frågor. JO uttrycker detta till exempel i sin övergripande redovisning av iakttagelser under året 2018/19:

Klagomål som rör myndigheters hantering när enskilda och journalister begär att få ut allmänna handlingar är återkommande. Ett allmänt intryck från mitt ansvarsområde är att helt onödiga fel begås därför att handläggare, men även chefer, ibland saknar tillräcklig kunskap om reglerna och vilka krav de ställer på myndigheterna. Av klagomålen framgår att de enskilda många gånger upplever att det dröjer lång tid innan det görs en sekretessprövning av de handlingar och uppgifter som begärts ut.¹⁷

Jäv, bisysslor och opartiskhet

Det finns också en önskan från de medarbetare och chefer som vi har träffat att utbildningen bör innehålla konkreta övningar kring jäv, bisysslor och opartiskhet. Sådana moment efterfrågas också från andra myndigheter, som exempelvis JO.

¹⁶ Under JO:s tillsyn står statliga myndigheter (inklusive domstolar), kommunala och regionkommunala myndigheter, tjänstemän vid statliga, kommunala och regionkommunala myndigheter och andra som har anförtratts myndighetsutövning.

¹⁷ JO (2019). *Övergripande redovisning av iakttagelser under året 2018/19*.

Av regeringsformen framgår att myndigheter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Även om vi inte har identifierat en specifik efterfrågan på att få diskutera den konstitutionella grunden för de jävsregler som finns i bland annat förvaltningslagen, finns det en efterfrågan på att få diskutera detta genom specifika fall. En statsanställd som arbetar som trafikinspektör uttrycker det såhär:

I vissa av dessa frågor känns det viktigt att någon kan förklara vad som gäller och vad som är rätt, som till exempel när det gäller bi-sysslor och jäv.

Det finns således en efterfrågan på utbildning i frågor där den konstitutionella grunden ändå kan ha betydelse. Medarbetare och chefer efterfrågar även möjligheten till reflektion och att kunna diskutera dessa frågor med andra.

Kravet på saklighet och opartiskhet omfattar inte bara handläggning av ärenden och de skäl som ligger bakom ett beslut, utan det har också betydelse för hur en myndighets agerande uppfattas. En konkret sak som chefer och medarbetare från olika myndigheter tar upp är hur den som arbetar i statsförvaltningen kan och bör agera i sociala medier. En diskussion om vad som är lagligt, men också om vad som är lämpligt utifrån exempelvis kraven i regeringsformen, anses relevant att ta med i utbildningen.

JO har tidigare uttalat att den information som en myndighet tillhandahåller allmänheten, till exempel på en webbplats eller i sociala medier, omfattas av regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.¹⁸ Tidigare har JO bland annat kritiserat Polisen för inlägg som myndighetens anställda har gjort på sociala medier:

Sammantaget lever de anmälda inläggen inte upp till de krav på saklighet och opartiskhet som måste ställas på polisens medverkan i sociala medier.

Behovet anses speciellt viktigt när det gäller personer i statsförvaltningen som kommer från andra sektorer än den statliga. En statsanställd som arbetar som chef beskriver det på följande sätt:

¹⁸ Se till exempel JO (2011). *Övergripande redovisning av iakttagelser under året 2010/11* s. 616 och JO (2017). *Övergripande redovisning av iakttagelser under året 2016/17* s. 367.

Behovet märks särskilt när man har medarbetare som inte kommer från staten. Nya medarbetare som inte har förståelse för varför man gör på ett visst sätt här, till exempel de som kommer från en privat byrå. En sak som jag inte har råkat ut för på [myndighet], men innan, handlar om internationellt arbete. Till exempel är det svårt att veta när man får gåvor vad man får ta emot och inte. Får man dricka vodka med höga chefer i Ryssland?

Informationssäkerhet och yttre säkerhet

De medarbetare och chefer som Tillitsdelegationen har träffat tycker att det är viktigt att utbildningen innefattar informationssäkerhet och yttre säkerhet. För en del myndigheter är hot och våld mot personalen ett dagligt inslag i verksamheten. För andra myndigheter är det i stället främst informationssäkerheten som är en viktig del i det dagliga arbetet. För samtliga som arbetar i statsförvaltningen är det viktigt att ha kännedom om sin roll inom det civila försvaret, som är en del av Sveriges totalförsvär. Medarbetare och chefer anser att utbildningen behöver höja myndigheternas lägsta nivå i dessa frågor. Myndigheter som i dag har liten kunskap och begränsad vana av att arbeta med informationssäkerhet har mest att lära av en höjd lägsta nivå. Det omvända gäller för myndigheter som arbetar med yttre säkerhet. En generell höjning av lägsta nivån när det gäller säkerhet anser de är viktig, eftersom staten inte är starkare än den svagaste länken när det gäller säkerhetsfrågor.

De medarbetare och chefer som vi har träffat anser att kunskap om informationssäkerhet är viktig av flera anledningar. De utbildningar som finns i dag om informationssäkerhet beskriver de som något onyanserade. En osäkerhet kring frågorna gör att myndigheterna ibland inrättar alltför omfattande processer för att garantera säkerheten, något som riskerar att hämma verksamheten på olika sätt. En statsanställd som arbetar med projektledning beskriver detta:

Kraven på till exempel it-stöd blir högre och högre så att vi knappt kan utveckla längre, för kanske finns säkerhetsrisker. Vi skulle kunna utveckla saker som skulle kunna hjälpa kärnverksamheten, men det är svårt att nyttja digitaliseringens möjligheter om vi sätter väldigt höga säkerhetskrav så att vi ej vågar utveckla.

En annan statsanställd som arbetar med att driva utvecklingsprojekt beskriver det på följande sätt:

Jag tycker det är bra att personer har väckt frågorna om säkerhet. Men vi kanske inte har landat i en balans än. Så just nu genomgår alla projekt en analys där vi nog skulle kunna gallra. Jag ser en koppling till ökade säkerhetskrav efter [fallet med] Transportstyrelsen.

Uppfattningen är att en högre generell kunskap gör att det blir enklare att hitta en balans mellan säkerhetsaspekter å ena sidan och innovationsmöjligheter å andra sidan.

Ett identifierat men inte efterfrågat behov – kunskap om medlemskapet i EU

När det gäller Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen (EU) finns det både ett tydligt behov av att öka kunskapen och påfallande få som efterfrågar sådan kunskap i utbildningen. Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) menar att det finns ett stort behov av utbildning om vårt medlemskap i EU, men den bilden delas inte av andra.

Det är få chefer eller medarbetare som efterfrågar eller ens nämner utbildningar om Sveriges medlemskap i EU. Däremot beskriver chefer och medarbetare att det finns flera frågor som är svåra, där EU-lagstiftning är helt grundläggande och där den egna utbildningen borde stärkas. Det handlar exempelvis om upphandling, dataskydd och integritetsfrågor.

Enligt Sieps är behovet av kompetens om EU och EU:s lagstiftning ständigt ökande och en viktig förutsättning för att statliga myndigheter ska kunna genomföra sina uppdrag på ett så effektivt sätt som möjligt:

Behovet av att upprätthålla en hög EU-kompetens i den offentliga sektorn kan inte nog framhållas, inte minst i ljuset av de utmaningar Sverige står inför med anledning av Brexit.¹⁹

8.2.2 Övergripande om innehåll

Tillitsdelegationen bedömer att grundutbildningen måste ha hög legitimitet och bidra till att det finns en stabil kärna i rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen. Utbildningen bör i huvudsak inte ändras utan bör bygga på grundläggande regelverk och den stat-

¹⁹ Sieps (2019). *Sieps årsredovisning 2019*.

liga värdegrunden, i enlighet med syftet med utbildningen. Detta är särskilt viktigt i tider när grundläggande principer om demokrati och rättsstat ifrågasätts och i vissa fall hotas. En opartisk tjänstemannakår med gemensamma värderingar som utövar sitt uppdrag under lagarna är centralt. Utbildningen ska också stärka förmågan att hantera den särskilda roll som den som arbetar i den offentliga förvaltningen har.

Regeringen tar i bakgrunden till kommittédirektiven upp ett antal områden av betydelse för uppdraget. Dessa är den statliga värdegrunden, grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen och statsförvaltningens konstitutionella grund, de mänskliga rättigheterna, de förvaltningspolitiska målen, rollen som statstjänsteman, en god förvaltningskultur och bemötande av allmänheten. Detta bör beaktas när det gäller grundutbildningens innehåll.

Vidare bör kunskaper om vad som genererar förtroende för förvaltningen beaktas för att säkerställa att grundutbildningen bidrar till måluppfyllelse och för att nå syftet med utbildningen. Här är de åtta principerna för tillitsbaserad styrning och ledning också centrala.²⁰ För att stärka förtroendet för statsförvaltningen har regeringen sett ett behov av att minska detaljstyrningen till förmån för en mer strategisk styrning som kännetecknas av tillit och förtroende. På så sätt kan den offentliga förvaltningen bli mer effektiv och medborgarnas förtroende öka. Regeringen har framhållit att det är viktigt att myndighetsledningarna verkar för en kultur som är lyhörd, både inåt och utåt, och där medarbetarna uppmuntras att tänka innovativt.²¹ Tillitsdelegationen har i sina tidigare uppdrag arbetat med att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning utifrån de åtta principerna för att bland annat bättre ta tillvara medarbetarnas kompetens och idéer.

Därutöver har Tillitsdelegationen tagit del av annat underlag om exempelvis brister i den statliga förvaltningen och genom våra olika möten med medarbetare, chefer och andra inhämtat kunskap om vad de bedömer vore relevant att ta med i utbildningen och som vi har redovisat i föregående avsnitt.

²⁰ Se Tillitsdelegationens tidigare betänkanden, till exempel SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet* och SOU 2019:43 *Med tillit följer bättre resultat*.

²¹ Prop. 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017*, utg.omr. 2.

En stabil utbildning med hög legitimitet

Tillitsdelegationen bedömer att det finns vissa centrala utgångspunkter för grundutbildningen. Flera av dessa har också de medarbetare och chefer som vi har haft dialog med lyft fram.

Utbildningen måste, som tidigare nämnts, ha hög legitimitet och bidra till att det finns en stabil kärna i rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen. Innehållet behöver vara stabilt över tid.

Utbildningen bör ha ett tydligt medborgarperspektiv. Det innebär en tydlig utgångspunkt i vem man är till för och på vems uppdrag man arbetar.

Utbildningen bör också ha ett tydligt medarbetarperspektiv. Det betyder bland annat att utbildningen måste vara relevant och realistisk för att ge resultat. Ambitionen bör vara att den är så konkret som möjligt och att det ska gå att omsätta kunskapen och förstå vad den betyder i det egna arbetet. Det är också viktigt att utbildningen ger ett mervärde i förhållande till de nuvarande och mer myndighets-specifika utbildningarna.

Tonen och känslan i utbildningen är central. Att arbeta i statsförvaltningen innebär ett viktigt och fint uppdrag och något man bör få känna stolthet över. Utbildningen behöver bidra till att de som arbetar i statsförvaltningen känner sig trygga i sin roll. Utbildningen behöver därför främst peka på de möjligheter som följer av att arbeta i statsförvaltningen, men också ge handlingsberedskap för att hantera svåra situationer. Det handlar om att tydligt utgå från och stärka medarbetarna i deras ledarskap och medledarskap, vilket också framhålls som centralt för en tillitsbaserad styrning och ledning. Utbildningens innehåll bör också relateras till det långsiktiga målet att den ska bidra till att öka medborgarnas tillit till förvaltningen. Innehållet bör hämtas från såväl teoretisk som praktisk kunskap. Den teoretiska omfattar flera discipliner såsom statskunskap, förvaltningskunskap, juridik, etik, psykologi och pedagogik.

Utbildningen bör till sin form och sitt pedagogiska upplägg ta hänsyn till kunskaper om lärande och att individer lär sig olika. Det handlar om att kombinera självstudier med studier tillsammans med andra i form av gruppdiskussioner (se förslag i kapitel 9) men också om att använda varierade pedagogiska angreppssätt och undervisningsmetoder. Utbildningen bör också stimulera till fortsatt lärande på arbetsplatserna och bidra till en insikt om att det är vid den egna

myndigheten som kunskaperna och förmågorna ska tas vidare och fördjupas.

Kunskap om grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i den offentliga förvaltningen

Tillitsdelegationen anser att det regelverk och de rättsprinciper som ska ingå i utbildningen ska ha betydelse för den svenska demokratin och rättsstaten. De ska också vara av grundläggande betydelse för den statliga förvaltningens verksamhet och resultat samt gälla för alla myndigheter och deras anställda.

Tre av våra grundlagar, regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, utgör kärnan för att reglera och skydda att Sverige är en demokrati och en rättsstat. Kännedom om dem och vissa centrala paragrafer bör ingå som en självklar del i grundutbildningen. Centralt för den svenska demokratin är också offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Den innehåller bland annat bestämmelser om hanteringen av allmänna handlingar. Även förvaltningslagen (2017:900) har en grundläggande betydelse för den offentliga förvaltningens arbete och för förtroendet för de statliga myndigheterna. I propositionen till ny förvaltningslag uttalade regeringen att:

Det är viktigt att allmänheten har ett stort förtroende för att offentliga förvaltningsuppgifter sköts på ett ansvarsfullt och korrekt sätt. Förvaltningslagen ger en grundläggande och central struktur för kontakterna mellan myndigheter och enskilda vid ärendehandläggningen.²²

I förvaltningslagen anges grunderna för god förvaltning. Dessa utgörs av de tre rättsliga principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet samt av värdena service, tillgänglighet och samverkan. När det gäller de två förstnämnda principerna angav regeringen i propositionen till den nya förvaltningslagen deras särskilda betydelse för en rättsstat:

Legalitetsprincipen brukar framhållas som ett skydd mot en nyckfull och godtycklig maktutövning från det allmännas sida. Den är en av de principer som anses känneteckna en rättsstat och tillmäts en avgörande vikt i EU:s rättssystem liksom i Europakonventionen.²³

²² Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 1.

²³ Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 57.

Objektivitetsprincipen kommer till uttryck i såväl Europakonventionen som EU-rätten och är på samma sätt som legalitetsprincipen ett grundläggande kännetecken för en rätts[s]tat. Principens kärna kan beskrivas som en skyldighet att agera sakligt och opartiskt.²⁴

Dessa regelverk och rättsliga principer utgör stommen i den offentliga verksamheten och bör vara kända bland alla som arbetar i statsförvaltningen.

Det finns också återkommande kritik mot brister i tillämpningen av rättsliga principer och regelverk i offentlig förvaltning. Detta motiverar ökad kunskap om dem i grundutbildningen, men ger också en indikation om vilka områden som särskilt kan behöva uppmärksammas.

Enligt JO finns det återkommande problem med tillämpningen av vissa delar av det grundläggande regelverk som styr svensk förvaltning. Detta gäller oavsett myndighet. Kritiken gäller bland annat brister i tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen som främst handlar om utlämnande av allmänna handlingar. Andra exempel på brister gäller efterlevnaden av efterforsknings- och repressalieförbuden samt brister avseende förvaltningslagens tillämpning, såsom brister i kommunikering, service och tillgänglighet, utredningsskyldighet och motiveringar av beslut. Ytterligare återkommande brister finns i opartiskhet och saklighet, exempelvis i olika jävssituationer.

Ett behov av ökad kunskap när det gäller offentlighet och sekretess, allmänna handlingar men också avseende exempelvis jäv, opartiskhet och bisysslor är något som även kommit fram i våra möten med såväl medarbetare och chefer som med andra.

Stärka rollen och öka förståelsen för det gemensamma uppdraget

Förutom kunskaper om grundläggande regelverk och rättsprinciper ska utbildningen bidra till att stärka rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen. De som går utbildningen bör genom den kunna få en djupare förståelse för och trygghet i sitt ansvar och handlingsutrymme i rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen.

²⁴ Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 59.

Den statliga värdegrunden, det egna handlingsutrymmet och ansvaret

Den statliga värdegrunden, som utgår från grundläggande krav i regeringsformen, ska vara utgångspunkten i arbetet för alla som arbetar i statsförvaltningen. Den anger ramarna för det handlingsutrymme som den som arbetar i statsförvaltningen har och ska vara vägledande. De sex principerna i den statliga värdegrunden är principerna om demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt samt effektivitet och service. Statskontoret, som har ansvar för att stödja arbetet med den statliga värdegrunden, ger uttryck för att värdegrunden förenar alla som arbetar i statsförvaltningen och att den har betydelse för förtroendet för statsförvaltningen i stort.

Grundlagar och andra lagar lägger fast de yttre ramarna för all statlig verksamhet. Tillsammans uttrycker de ett antal principer som förenar alla som är statsanställda, oavsett verksamhet och profession. Du som statsanställd måste följa dessa generella regler, men också de regler som är specifika för din myndighets verksamhet. Reglerna syftar till att skapa en förvaltning som är effektiv, rättssäker och fri från korruption och maktmissbruk. Att du som statsanställd följer reglerna och genomför ditt uppdrag bidrar också till medborgarnas förtroende för förvaltningen.²⁵

Tillitsdelegationen anser att kunskap om den statliga värdegrunden bör utgöra en del i den gemensamma utbildningen, men det bör också ingå information om hur den statliga värdegrunden konkret kan vara ett stöd i vardagen. För att kunna använda den statliga värdegrunden behöver de som arbetar i statsförvaltningen få stöd i att översätta övergripande principer som objektivitet och effektivitet till verkliga situationer.

Vidare behöver de som arbetar i statsförvaltningen få förståelse för hur rollen som följer av detta arbete har betydelse för förtroendet för offentlig förvaltning och på vilket sätt det finns ett personligt ansvar i detta. Det behöver därför ingå i utbildningen att stärka handlingsberedskapen att hantera olika frågor eller olika situationer. Många gånger uppstår situationer där det inte finns något enkelt svar utan där man behöver resonera med kollegor. Här har Statskontoret genom sina dilemmasamtal med utgångspunkt i den statliga värdegrunden kunnat bidra till att sådana diskussioner förs. Sådana diskussioner är centrala också i den grundutbildning som Tillitsdelegationen föreslår.

²⁵ Statskontoret (2019). *Den statliga värdegrunden – gemensamma principer för en god förvaltning*.

I Tillitsdelegationens möten med medarbetare och chefer har det tydligt framkommit vikten av att utbildningen främst pekar på de möjligheter som de som arbetar i statsförvaltningen har i deras särskilda roll och hur de kan agera inom dessa ramar. Detta i motsats till att utbildningen skulle betona vad de inte får göra, vilket flera av de som vi har träffat har erfarenheter av från bland annat myndigheternas introduktionsutbildningar. Om inte, finns det risk för att denna utbildning snarare bidrar till en rädsla för att göra fel. Det är något som Tillitsdelegationen både i detta uppdrag och i tidigare uppdrag har identifierat som ett problem, både för de anställda och för den statliga verksamheten som helhet.

Stärka den gemensamma identiteten

En ambition och ett syfte med grundutbildningen är att stärka den gemensamma identiteten som de som arbetar i statsförvaltningen har. Utbildningen ska alltså både stärka de anställdas kunskap om och förståelse för det egna arbetet och för myndighetens, men också för den offentliga förvaltningens uppdrag.

Grundutbildningen behöver bidra till en samsyn i frågor om de gemensamma värden och förhållningssätt som ska gälla i den statliga förvaltningen utifrån den statliga värdegrunden. Kunskap om och förståelse för att man tillsammans med kollegor på andra myndigheter delar detta viktiga uppdrag är central. Det är kollegor som styrs av samma grundläggande regelverk, som ofta har liknande utmaningar och med vilka man många gånger behöver samverka för att fullgöra sitt uppdrag och uppnå resultat för medborgare och företag.

Enligt forskning och tidigare utredningar finns det inom staten en frånvaro av grundläggande helhetsperspektiv och långsiktighet. Vikten av ett helhetsperspektiv och att beakta medborgarnas fokus är något som Tillitsdelegationen har lyft fram i tidigare betänkanden. Detta blir synligt när staten, ibland tillsammans med övriga delar av offentlig sektor, ska åtgärda komplexa samhällsutmaningar.²⁶ För att stärka statens möjlighet att åtgärda denna typ av problem behöver myndigheternas samverkan utvecklas, men myndigheterna behöver även i högre grad ha en gemensam förståelse för det gemensamma

²⁶ Se till exempel SOU 2019:43 *Med tillit följer bättre resultat* och Statskontoret (2020), *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet – En forskningsantologi*.

uppdrag de har. Vi gör bedömningen att grundutbildningen genom att ha ett fokus på staten som helhet kan spela en viktig roll i detta sammanhang och stärka statens möjligheter att samverka.

Som en del i att förstå och stärka den gemensamma identiteten behöver utbildningen slutligen även förmedla kunskap om syftet med det system och de regler som styr arbetet och om bakgrunden till det. För att ge perspektiv på uppdraget har flera medarbetare och chefer i våra möten framfört just betydelsen av att förstå sin kontext, hur riksdagen och regeringen fungerar, den statliga förvaltningen, vad som skiljer offentlig sektor från privat, vilka myndigheter som finns och hur de styrs. Flera har också framfört betydelsen av att förstå hur detta har vuxit fram historiskt i Sverige, såväl demokratin som förvaltningen, och varför olika lagar och regler finns.

Sammantaget bedömer Tillitsdelegationen att utbildningen bör omfatta statsförvaltningen och dess sammanhang, den roll i samhället som den som arbetar vid en statlig myndighet har och de grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i den statliga förvaltningen.

8.2.3 Rekommendation om fyra delmoment

Tillitsdelegationens rekommendation: Utbildningen bör omfatta följande fyra delmoment:

1. Rollen som följer av att arbeta i den statliga förvaltningen i en demokrati och en rättsstat.
2. Rollen som följer av att arbeta i den statliga förvaltningen och myndigheternas roll och uppdrag.
3. Förutsättningar, möjligheter, förhållningsätt och risker i rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen.
4. Olika uppdrag, situationer och krav som den som arbetar i statsförvaltningen möter i vardagen.

Skälen för Tillitsdelegationens rekommendation

Tillitsdelegationen lämnar rekommendationer om fyra delmoment, lärandemål och innehåll

Tillitsdelegationen ska enligt kommittédirektiven lämna förslag om vilka huvudsakliga delmoment som utbildningen ska innehålla, särskilt avseende de grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen och för rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen.

Tillitsdelegationen föreslår att Rådet för utbildning inom statsförvaltningen ska fatta beslut om innehållet i utbildningen (se kapitel 7 och 11). Tillitsdelegationen lämnar här rekommendationer om fyra delmoment, deras innehåll och lärandemål. Dessa baseras på direktiven och den utredning som Tillitsdelegationen har genomfört. Tillitsdelegationen bedömer att rådet bör kunna använda rekommendationerna som ett underlag för sina beslut om utbildningens närmare innehåll.

Tillitsdelegationen har mot bakgrund av direktiven och utifrån inhämtad kunskap och de möten vi har haft med medarbetare och chefer med flera tagit fram fyra möjliga delmoment för grundutbildningen. För respektive delmoment presenteras lärandemål och innehåll. Lärandemål används i högskoleförordningen och är vad deltagaren ska uppnå i form av kunskap och förståelse, färdighet och förmåga, värderingsförmåga och förhållningssätt.²⁷ Med innehåll avser vi utbildningens innehåll, till exempel vilka kunskapsområden som utbildningen bör ta upp. Vi presenterar även exempel på viktiga frågeställningar.

Delmoment 1 och 2 handlar om kontexten

Något förenklat kan delmomenten paras ihop två och två. Delmoment 1 och 2 fokuserar på den kontext som de som arbetar i statsförvaltningen befinner sig i. Delmoment 1 ger övergripande och mer teoretisk kunskap om det demokratiska systemet i Sverige och vad som genererar förtroende för det samt vad som skiljer den offentliga från den privata sektorn. Viktigt är dock att redan i det första delmomentet ge deltagaren en förståelse för syftet med grund-

²⁷ Jämför med högskoleförordningen (1993:100), bilaga 2.

utbildningen och varför den är viktig samt vilket det egna ansvaret är. I delmoment 2 får deltagaren fördjupad kunskap, om än fortfarande i huvudsak teoretisk, om den statliga förvaltningen, hur den styrs och vilka myndigheter som finns och vad som förenar dessa. För att förstå är det dock viktigt att deltagaren också får relatera innehållet till den egna myndigheten och rollen.

Delmoment 3 och 4 ska ge kunskap, förståelse och färdigheter om det egna och andras uppdrag

Delmoment 3 och 4 är tänkta att ta upp den vardag som de som arbetar i statsförvaltningen möts av och att ge kunskap, förståelse och färdigheter som gör att de förstår sitt uppdrag och spelreglerna för det. Deltagarna bör här få verktyg och förståelse för sitt handlingsutrymme i vardagen. I delmoment 3 är fokus främst på den egna situationen och i delmoment 4 handlar det framför allt om att få förståelse för olika uppdrag och roller som kollegor i andra myndigheter har. Det gäller både likheter och skillnader och vad exempelvis samverkan och helhetsperspektiv i praktiken kan innebära.

Även om delmoment 1 och 2 ger mer kontext och teoretisk förståelse är det viktigt att även dessa knyter an till vardagssituationer för att ge en ökad förståelse. I delmoment 2 ingår exempelvis mer teoretisk kunskap om vad det är att utgå ifrån ett helhetsperspektiv, men också kunskap om hur det kan översättas till den egna vardagens arbetsuppgifter. I delmoment 4 får deltagarna mer fördjupad kunskap om olika myndigheters roller och uppdrag i praktiken genom att aktivt använda sina egna erfarenhetsbaserade kunskaper och kompetenser, men också genom att gemensamt diskutera hur de skulle kunna samverka och uppnå bättre helhetsperspektiv i praktiken.

De fyra delmomenten presenteras i korthet i tabell 13. För varje delmoment har Tillitsdelegationen formulerat en rubrik som ska fånga och ge uttryck för medarbetarperspektivet. Ett medarbetarperspektiv är centralt för att grundutbildningen ska bli relevant för de som arbetar i statsförvaltningen.

Tabell 13 Fyra delmoment i grundutbildningen

Fyra delmoment i grundutbildningen	
	Delmoment 1 – Rollen som följer av att arbeta i den statliga förvaltningen i en demokrati och en rättsstat.
	Delmoment 2 – Rollen som följer av att arbeta i den statliga förvaltningen och myndigheternas roll och uppdrag.
	Delmoment 3 – Förutsättningar, möjligheter, förhållningsätt och risker i rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen.
	Delmoment 4 – Olika uppdrag, situationer och krav som den som arbetar i statsförvaltningen möter i vardagen.

Delmoment 1: Rollen som följer av att arbeta i den statliga förvaltningen i en demokrati och en rättsstat

Delmoment 1 ska öka förståelsen för vad en demokrati och en rättsstat är och på vilket sätt dessa värden kan värnas. Momentet ska också ge insikter om det egna professionella och etiska ansvaret. I tabell 14 finns närmare rekommendationer om lärandemål och innehåll i delmoment 1, liksom exempel på frågeställningar.

Tabell 14 Delmoment 1: Jag har ett ansvarsfullt och viktigt uppdrag och är en del av den offentliga förvaltningen

Lärandemål – Efter momentet ska deltagaren...
Kunna förklara vad en demokrati och en rättsstat är och visa kunskap om demokratin och rättsstatens framväxt i Sverige.
Visa kunskap om vissa grundläggande regelverk och kunna förklara varför de finns.
Visa kunskap om vad som genererar förtroende och kunna förklara varför du som arbetar i statsförvaltningen har en viktig roll i att värna förtroendet för offentlig förvaltning och ytterst demokratin.
Visa kunskap om det egna professionella och etiska ansvaret och visa kunskap om hur du som arbetar i statsförvaltningen kan bidra till att värna förtroendet.
Visa kunskap om vad demokrati och rättsstat respektive förtroende betyder i konkreta situationer i det egna arbetet.
Visa kunskap om vad som skiljer offentlig, privat och ideell sektor.
Innehåll
Att arbeta i demokratins tjänst – om varför denna utbildning är viktig.
Att värna demokratin och rättsstaten. Bland annat om utmaningar och hot men också om vad som genererar förtroende för demokratin och förvaltningen.
Vilka de grundläggande regelverken och de rättsliga principerna är, hur de har kommit till och varför de finns (våra grundlagar, de demokratiska spelreglerna, riksdagen och regeringen, kommunerna och regionerna, mänskliga rättigheter, domstolar och förvaltningsmyndigheter, EU och förvaltningslagen).
Vad den statliga värdegrunden är, varför den finns och hur den förhåller sig till det professionella omdömet och det personliga etiska ansvaret.
Skiljnader och likheter mellan offentlig, privat och ideell sektor och att arbeta inom dessa olika sektorer.
Exempel på frågeställningar i detta delmoment
• Vad är en demokrati och en rättsstat? Hur har den vuxit fram i Sverige? I vilka konkreta situationer kan dessa värden stå på spel? • Hur skapas förtroende för demokratin och förvaltningen? • På vilket sätt kan den som arbetar i statsförvaltningen påverka förtroendet och vad betyder det för mig? • Vad är ett offentligt etos? Vad betyder det att ha ett personligt etiskt ansvar?

Delmoment 2: Rollen som följer av att arbeta i den statliga förvaltningen och myndigheternas roll och uppdrag

Delmoment 2 ska synliggöra bredden i statlig förvaltning, men också tydliggöra det gemensamma uppdraget och vikten av helhetsperspektiv. I tabell 15 finns närmare rekommendationer om lärandemål och innehåll i delmoment 2, liksom exempel på frågeställningar.

Tabell 15 Delmoment 2: Jag är en del av hela den statliga förvaltningen**Lärandemål – Efter momentet ska deltagaren...**

Visa kunskap om den offentliga förvaltningen och hur myndigheter styrs och följs upp.

Kunna förklara den egna myndighetens roll i relation till andra myndigheter.

Kunna förklara hur den egna myndigheten styrs och följs upp och hur den egna rollen är en del i att förverkliga myndighetens och den offentliga förvaltningens uppdrag och dem man är till för.

Kunna synliggöra hur det egna arbetet kan bidra till helheten.

Kunna omsätta vad politisk styrning innebär för den egna rollen och uppdraget.

Innehåll

Den svenska förvaltningsmodellens framväxt från Oxenstierna, hur den ser ut i dag och Sveriges medlemskap i EU.

Övergripande om olika myndigheter, deras roller och uppdrag samt om den egna myndigheten i förhållande till andra. Vilka myndigheter som har uppdrag som är viktiga för alla att känna till, exempelvis i en kris.

Hur relationen ser ut mellan olika nivåer – kommuner, regioner och statliga myndigheter och vad ett helhetsperspektiv kan betyda i detta sammanhang.

Hur regeringen styr och följer upp myndigheterna (bland annat myndighetsinstruktion, budgetpropositionen och budgetprocessen, regleringsbrev, regeringsuppdrag, årsredovisning och hur det ser ut på den egna myndigheten. Centrala processer (till exempel ett myndighetsuppdrag från början till slut, medborgarnas eller företags möten med offentlig förvaltning samt JO:s och Riksrevisionens granskningsprocess).

Innebörden av att arbeta i en statlig myndighet. Skillnader i roller mellan politiker och tjänstemän.

Medias roll och exempel på situationer då personer som arbetar i statsförvaltningen kan komma i kontakt med media.

Exempel på frågeställningar i detta delmoment

- Vad är ett helhetsperspektiv mer teoretiskt och vad betyder det att utgå från medborgarnas och företagets perspektiv?
- Vad innebär det att visa följsamhet gentemot förändrade politiska prioriteringar med bibehållen professionalitet, saklighet och opartiskhet?
- Vad innebär det att hushålla med statens resurser? Vad innebär det att arbeta på medborgarnas uppdrag i en myndighet med direkt eller indirekt kontakt med medborgarna?

Delmoment 3: Förutsättningar, möjligheter, förhållningsätt och risker i rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen

Delmoment 3 ska ge personer som arbetar i statsförvaltningen ökad trygghet i det egna handlingsutrymmet och de möjligheter de har. I tabell 16 finns närmare rekommendationer om lärandemål och innehåll i delmoment 3, liksom exempel på frågeställningar.

Tabell 16 Delmoment 3: Jag är trygg i min roll

Lärandemål – Efter momentet ska deltagaren...
Visa kunskap om vissa centrala begrepp och relevanta paragrafer som utgör ramarna för agerande och förhållningssätt i rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen.
Kunna förklara betydelsen av att ha ett gemensamt språk och gemensamma begrepp i den offentliga förvaltningen.
Visa förståelse för det egna agerandets betydelse och fördjupad förmåga att kunna agera på ett professionellt och etiskt ansvarsfullt sätt i rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen.
Visa förmåga att kunna värdera i vilka situationer man behöver söka stöd för att kunna agera på ett professionellt och etiskt ansvarsfullt sätt. Visa kunskap om hur meddelarfrihet och visselblåsarfunktioner kan användas.
Innehåll
Fördjupat om vad som avses med etisk kompetens och vad det innebär i konkreta situationer. Vad handlingsberedskap innebär och vad det kan betyda i den egna vardagen.
Fördjupat om vad det betyder att ha ett professionellt förhållningssätt och hur det förhåller sig till privata värderingar.
Vilket handlingsutrymme personer som arbetar i statsförvaltningen har och vilka deras möjligheter, rättigheter och skyldigheter är, inklusive verktyg för detta. Vilket det gemensamma regelverket är och varför det finns.
Hur tillämpningen av de sex principerna i den statliga värdegrunden kan se ut i vardagen.
Genomgång av centrala begrepp och relevanta paragrafer bland annat i regeringsformen, offentlighets- och sekretesslagen, förvaltningslagen och regelverk om exempelvis meddelarfrihet, efterforskningsförbud, visselblåsarfunktion, jäv, mutor och otillbörlig påverkan.
Säkerhet – vilka risker och hot som personer som arbetar i statsförvaltningen kan utsättas för.
Anställningsförhållanden, inklusive bisysslor, det delegerade arbetsgivaransvaret och arbetsmiljö.
Exempel på frågeställningar i detta delmoment
• Vad innebär det att ha ett medledarskap respektive att vara chef eller ledare? • Vad menas med en tystnadskultur, vilka är farorna med det och hur kan en sådan kultur motverkas? • Hur kan jag vara modig i att utnyttja hela mitt handlingsutrymme? Vad händer om jag gör fel? Hur kan jag skapa en handlingsberedskap? • Vad är olagligt och vad är olämpligt? • Hur kan jag agera om någon inte uppfyller rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen eller missbrukar den? Vad gör jag om jag upptäcker eller utsätts för hot?

Delmoment 4: Olika uppdrag, situationer och krav som den som arbetar i statsförvaltningen möter i vardagen

Delmoment 4 ska öka förståelsen mellan personer som arbetar i statsförvaltningen och för det gemensamma uppdraget samt öka förståelsen för vikten av att gemensamt sträva efter att värna om och upprätthålla förtroendet för statlig förvaltning. I tabell 17 finns rekommendationer om lärandemål och innehåll i delmoment 4, liksom exempel på frågeställningar.

Tabell 17 Delmoment 4: Jag har många kollegor i statsförvaltningen som jag kan, och många gånger bör, samarbeta med för att uppnå bättre resultat

Lärandemål – Efter delmomentet ska deltagaren...
Visa kunskap om och kunna beskriva bredden i det uppdrag som följer av att arbeta i statsförvaltningen.
Visa förmåga att värdera kvalitet och rättssäkerhet i processer i hela den statliga förvaltningen och visa förmåga att värdera resultat för medborgarna och företagen utifrån ett helhetsperspektiv.
Visa kunskap om det egna uppdraget som en del i en helhet och visa förmåga att kunna agera utifrån ett helhetsperspektiv i vardagen tillsammans med kollegor från andra myndigheter och sektorer.
Visa förmåga att värdera i vilka situationer man i rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen behöver söka stöd och råd när det gäller att arbeta utifrån ett helhetsperspektiv.
Innehåll
Vad det finns för olika roller och funktioner inom myndigheterna (jämför med delmoment 2 som avser myndighetsnivå), till exempel funktioner med mycket kontakt med medborgarna eller företagen, de som är experter och vilka man bör samverka med i den egna vardagen utifrån ett helhetsperspektiv och medborgarperspektiv.
Vad JO:s återkommande kritik mot offentlig förvaltning handlar om och om, och i så fall vad, kritiken betyder i konkreta situationer i min och andras vardag.
Vad ett resultat av offentlig förvaltning är, för vem och hur ett resultat kan värderas. Vilka olika intressenter och målgrupper det kan finnas och vilka målkonflikter som kan uppstå.
Exempel på frågeställningar i detta delmoment
• På vilket sätt bidrar vi utifrån våra olika roller och funktioner till den offentliga förvaltningen som helhet? • Vad kan bemötande betyda i olika funktioner och roller? Hur långt sträcker sig serviceskyldigheten? • Vilka skyldigheter har vi att ge stöd till medborgare och företag oavsett funktion och även om det faller utanför det egna uppdraget eller den egna myndighetens uppdrag? Kan fokus på medborgarna komma i konflikt med andra värden? Hur ska olika målgruppers behov vägas mot varandra?

- Vilka svåra situationer möter vi i vår vardag – likheter och skillnader mellan olika funktioner och myndigheter.
- Vad finns det för förutsättningar och gränser för samverkan? Vilka målkonflikter kan uppstå i politik och uppdrag och hur kan de hanteras? Vad innebär det att samverka och hur kan tillitsfulla relationer byggas?

8.2.4 Myndigheternas introduktionsutbildningar behöver anpassas till grundutbildningen

Regeringen har i kommittédirektiven angett att gränsdragningen mellan den gemensamma introduktionsutbildningen och respektive myndighets introduktionsutbildning ska belysas i utredningen.

Introduktionsutbildningarna behöver justeras

I Tillitsdelegationens möten med framför allt myndighetsnätverket, Arbetsgivarverkets medlemsråd och det partsgemensamma rådet har önskemål framförts om en möjlighet att anpassa Tillitsdelegationens grundutbildning till myndigheternas egna verksamheter, anställda och introduktionsutbildningar. Vid dessa möten hänvisade deltagarna till att myndigheternas olikheter gör att alla delar av grundutbildningen inte är relevanta för deras myndigheter. I vår kartläggning och i vår fallstudie har myndigheterna samtidigt uttryckt att en gemensam utbildning kan bidra till högre kvalitet och effektivitet i de delar som är gemensamma för alla som arbetar i statsförvaltningen.

Tillitsdelegationen har i tidigare avsnitt klargjort att grundutbildningen i sin helhet är obligatorisk för alla. Det finns anledning att här utveckla gränsdragningen när det gäller innehållet mellan den grundutbildning som Tillitsdelegationen föreslår och myndigheternas introduktionsutbildningar.

Enligt Tillitsdelegationen har myndigheterna ett viktigt ansvar för att introducera sina nyanställda till den egna myndigheten och att ge dem relevant utbildning. Myndigheterna har olika uppdrag och kompetenser och god kännedom om vilken kunskap verksamheten kräver att de nyanställda har, för att de ska kunna känna sig trygga med sina arbetsuppgifter och sitt uppdrag. Introduktionsutbildningarna har således det övergripande syftet att ge de anställda en förståelse för myndighetens verksamhet och vägleda nyanställda för

att de snabbt ska komma in i sitt arbete. De introduktionsutbildningar som genomförs i dag har ofta också fokus på den egna myndighetens uppdrag och den verksamhet som bedrivs där. De leder oftast till att nya medarbetare får en konkret introduktion till sina arbetsuppgifter och den roll som medarbetaren har i den specifika myndigheten. Myndigheternas introduktionsutbildningar för nyanställda skapar däremot inte i första hand en gemensam kunskapsgrund eller identitet för de som arbetar i statsförvaltningen. Introduktionsutbildningarna har generellt inte syftet att beskriva myndighetens roll i en större kontext och som en del i en större statlig helhet.

Den gemensamma grundutbildningen kommer främst fokusera på det gemensamma och på staten som helhet. Den har ett övergripande syfte att förstärka rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen och att ge kunskap om gemensamma spelregler. Den ska bidra till att skapa samsyn kring grundläggande värden och en gemenskap kring den statliga förvaltningens uppdrag. Den har alltså ett delvis annat syfte än de introduktionsutbildningar som finns i dag hos de statliga myndigheterna. Grundutbildningen kommer därför att i huvudsak komplettera introduktionsutbildningarna. Det finns emellertid vissa moment i flera av myndigheternas nuvarande introduktionsutbildningar som kommer att behöva anpassas när grundutbildningen införs. Hur och när denna anpassning ska göras äger dock myndigheterna själva ansvar för.

Förstärka grundutbildningen

När det gäller grundutbildningen ser Tillitsdelegationen att det är avgörande att de enskilda myndigheterna stödjer denna. De kan aktivt bidra till att grundutbildningen ger resultat genom åtgärder såväl inför som efter själva utbildningstillfället.

Myndigheternas ledning och chefer behöver uttrycka sitt stöd för grundutbildningen. Genom att de poängterar dess betydelse och pekar på syftet och målet med grundutbildningen kan de bidra till att motivera de anställda innan de ska gå utbildningen. Att vara motiverad och förstå syftet med utbildningen kan förstärka de deltagandes vilja att ta till sig utbildningens innehåll.

Allteftersom anställda har gått grundutbildningen kan de enskilda myndigheterna, om möjligt, också följa upp och diskutera lärdomar, synpunkter och idéer som utbildningen har genererat hos medarbetarna. Detta kan ytterligare förstärka dess effekter, men också bli ett underlag för respektive myndighets eget förbättringsarbete.

8.3 Förslag om fortbildning

Tillitsdelegationens förslag: Den som har deltagit i grundutbildningen inom statsförvaltningen ska ges fortbildning.

Fortbildningen syftar till att upprätthålla och utveckla de kunskaper och erfarenheter som deltagaren har fått genom grundutbildningen.

De statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna ska tillhandahålla fortbildning.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

Återkommande diskussioner om rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen

Tillitsdelegationen anser att det är nödvändigt att säkerställa att utbildning i rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen genomförs kontinuerligt. En kortare grundutbildning räcker inte för att utveckla och stärka rollen. Genom fortbildning kan den kunskap och förståelse som grundutbildningen har gett i stället förstärkas och utbildningens långsiktiga effekter förbättras. Kontinuerlig fortbildning kan bidra till att de anställda återkommande får diskutera rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen. De kan därigenom få möjlighet att förstärka sina färdigheter och sin värderingsförmåga att i sin roll kunna agera på ett professionellt och etiskt ansvarsfullt sätt, vilket i sin tur kan bidra till att stärka förtroendet för statsförvaltningen.

Myndigheterna har ett stort ansvar för de anställdas kompetensutveckling. Enligt ett av delmålen för den statliga arbetsgivarpolitiken ska de anställda ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen. I dag finns det myndigheter som har diskus-

sioner om rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen, men i statsförvaltningen som helhet behöver detta arbete utvecklas. Tillitsdelegationen bedömer att medvetenheten om vikten av fortbildning och diskussioner om rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen behöver stärkas. Tillitsdelegationen ser också ett behov av att säkerställa att alla myndigheter återkommande har sådana diskussioner bland annat för att förstärka de långsiktiga effekterna av grundutbildningen.

Myndigheterna har god kännedom om de anställdas och verksamhetens behov och kan anpassa en fortbildning utifrån detta. De kan också säkerställa lärandet i vardagen och på olika sätt koppla ihop det med fortbildningen. Tillitsdelegationen föreslår därför att de som arbetar i statsförvaltningen ska genomgå en grundutbildning och sedan ska de enskilda myndigheterna tillhandahålla fortbildning. Genom fortbildningen ska den som har genomgått grundutbildningen få möjlighet att upprätthålla och utveckla de kunskaper och erfarenheter som deltagaren har fått tidigare. De statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna bör vara ansvariga för att tillhandahålla fortbildningen.

Stöd för fortbildningsinsatser

Myndigheterna bör få ett likvärdigt stöd för fortbildningen. Det bör därför ligga på den myndighet som ansvarar för att ta fram utbildningsmaterial för fortbildningen att årligen ta fram ett tema med instuderingsmaterial och diskussionsfrågor som kan bidra till att stärka och utveckla anställda i rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen. Underlaget får gärna bygga på aktuella ämnen eller problem som kan ha uppstått eller utgå från brister som JO har uppmärksammat. Materialet bör vara utformat så att myndigheterna kan anpassa det till sina egna verksamheters förutsättningar och behov. Den myndighet som tar fram utbildningsmaterialet bör också ta fram stödmaterial för de personer vid myndigheterna som ska hålla i fortbildningen.

Genom ett gemensamt stöd för fortbildning kan myndigheterna avlastas och få tillgång till ett material som är likvärdigt för alla. Enligt Tillitsdelegationen ger ett gemensamt årligt tema också möjligheter till myndighetsöverskridande samverkan om fortbildningen,

vilket kan förstärka fortbildningens effekter. Som vi tidigare har konstaterat finns det myndigheter som redan i dag genomför fortbildningsinsatser i form av dilemmaövningar och liknande. Tillitsdelegationen menar inte att den fortbildning som vi föreslår här ska ersätta dessa, utan att denna fortbildning ska ses som ett komplement som är likvärdigt för alla myndigheter.

Myndigheterna beslutar hur fortbildningen ska genomföras

De statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna ska besluta om hur fortbildningen ska genomföras och om, och i så fall hur, grupper av anställda ska blandas utifrån vad som passar myndigheterna bäst. Utbildningen kan exempelvis genomföras på arbetsplats-träffar eller vid gemensamma planeringsdagar. Den kan också genomföras tillsammans med andra myndigheter inom det geografiska område där de fysiska mötena sker som en del av grundutbildningen (se kapitel 9). Det står alltså myndigheterna fritt att fokusera antingen på att stärka den interna kulturen och hantera interna behov, eller på att stärka gemensamma utmaningar och den gemensamma identiteten och kulturen i statsförvaltningen.

9 Grundutbildningens form

Detta kapitel behandlar grundutbildningens form. Tillitsdelegationen lämnar förslag om utbildningens form och upplägg.

9.1 En utbildning som skapar en gemensam grund

Tillitsdelegationen har utrett en rad olika aspekter på hur den gemensamma utbildningen bör genomföras för att den ska kunna leva upp till riksdagens och regeringens intentioner. Vi vet från bland annat tidigare utbildningssatsningar att utbildningens genomförande spelar stor roll för hur innehållet tas emot och hur utbildningen fungerar. Utbildningens form och genomförande kommer att påverka hur och vad deltagarna lär sig under utbildningen. För att den gemensamma utbildningen ska kunna nå upp till syftet – att skapa en gemensam förståelse för rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen, stärka förmågan att hantera denna roll och öka kunskapen om grundläggande rättsprinciper och regelverk – är det viktigt att både innehåll och form leder fram till detta.

Tillitsdelegationen har diskuterat utbildningens genomförande med medarbetare och chefer i vår fallstudie och nätverk samt i de olika möten som vi har haft med myndigheter, forskare och andra (se avsnitt 2.2.1). Nedan redogör vi för de viktigaste slutsatserna från dessa möten och för Tillitsdelegationens bedömningar och förslag.

9.2 En kombination av självstudier och fysiska träffar

9.2.1 Vad tycker de som arbetar i statsförvaltningen?

Gruppdiskussioner behöver finnas med i utbildningen

De medarbetare och chefer som Tillitsdelegationen har träffat är överens om att enbart självstudier inte är en ändamålsenlig form för utbildningen – speciellt inte om den genomförs som en e-utbildning. De menar att det finns risk för att utbildningen bara blir någonting man ”bockar av” och att lärdomarna från utbildningen inte blir levande i arbetet. Detta baserar de på tidigare erfarenheter av e-utbildningar och som inte följts upp av gruppdiskussioner. Två statsanställda beskriver sina erfarenheter av självstudier via e-utbildningar på följande sätt:

Nu har vi e-kurser som vi går årligen som inte ändras, de klickar vi bara i utantill.

Den e-utbildningen som jag gjorde när vi började var inte så givande.

Det fysiska mötet tillsammans med möjligheten att diskutera olika frågor anses öka potentialen i att utbildningen ska få fäste. E-utbildningar kan vara ett komplement men anses inte kunna utgöra hela utbildningen, om den ska få någon effekt. Kombinationen av självstudier som genomförs via exempelvis en e-utbildning tillsammans med olika former av gruppdiskussioner framförs av medarbetare och chefer som den mest rimliga formen för utbildningen. När det gäller organiseringen av gruppdiskussionerna kommer det en rad olika förslag från de vi har träffat. De viktigaste avvägningarna gäller huruvida gruppdiskussionerna innebär fysiska träffar, vilka som träffas och vem som håller i gruppdiskussionerna.

Fysiska möten är mest populära

I våra möten med medarbetare och chefer från olika statliga myndigheter framkommer att fysiska träffar är mer populära än virtuella möten. De upplever att myndigheterna i dag inte alltid har tillräcklig teknisk kapacitet för att genomföra virtuella möten, men framför allt ser de pedagogiska svårigheter med sådana. Det finns en uppfattning

om att man inte lär sig lika mycket av en utbildning om diskussioner inte sker vid fysiska möten. En statsanställd beskriver problemet:

Vi på [myndighet] har i dag inte tillräckligt bra teknik för virtuella möten. Folk håller också på med annat. Du kan behöva vara extrovert i Skype-möten med personer du aldrig har träffat. Även i fysiska träffar kan du behöva vara extrovert men i lägre grad. I fysiska träffar kan också en handledare notera dem som är mer tysta och få med dem i diskussionen. Tonen i virtuella möten kan också bli tuffare. Vi har det inte naturligt som människor att prata bra med varandra virtuellt. Fysiska möten är värdefullt.

Trots att det ofta finns ett motstånd mot virtuella möten har Tillitsdelegationen fört fram och diskuterat möjligheten till sådana. Framför allt chefer har vid en del tillfällen poängterat att virtuella möten anses kunna leda till lägre kostnader. När vi har diskuterat kostnaderna har virtuella möten ibland förts fram som ett alternativ för vissa delar av utbildningen. Det finns också de som har erfarenhet av att virtuella möten möjliggör för fler att komma till tals, att fler vågar prata. En statsanställd chef som ofta använder Skype-möten för samtal med sina medarbetare beskriver sin erfarenhet av virtuella möten på följande sätt:

Använder Skype-möten mycket men känns inte som fysiska möten. Kan inte ersätta fysiska mötet. Men beror också på om det är någon du har träffat tidigare, då går det bra via Skype. Vid diskussion blir det dock tystare vid Skype, det blir inte samma dynamik.

Fysiska möten är således mer populära, men en del för fram att virtuella möten skulle kunna spela en roll i utbildningen, främst av kostnads-skäl.

9.2.2 Tillitsdelegationens bedömningar

Tillitsdelegationens bedömning: Om utbildningen enbart innehåller självstudier kommer den inte nå upp till syftet med utbildningen. Utbildningen bör därför delvis genomföras med grupp-diskussioner.

Skälen för Tillitsdelegationens bedömning

En kombination av självstudier och gruppdiskussioner

Tillitsdelegationen bedömer att en utbildning som handlar om den statliga värdegrunden, vad det innebär att arbeta statligt och hur den som arbetar i statsförvaltningen måste kunna anta medborgarnas perspektiv är komplex och behöver få ta tid. Delar av utbildningen innehåller frågor som kontinuerligt behöver diskuteras med andra. För flera viktiga delar av utbildningen, som exempelvis den svenska förvaltningsmodellen, jäv och användning av sociala medier är det viktigt för förståelsen att ha gemensamma gruppdiskussioner. För att gruppdiskussionerna ska bli så lärorika som möjligt bör den som arbetar i statsförvaltningen genomföra självstudier inför de olika gruppdiskussionerna. Om det exempelvis ska genomföras en gruppdiskussion om den svenska förvaltningsmodellen är det positivt om deltagarna inför mötet har genomfört självstudier i ämnet.

Självstudierna bör genomföras med stöd av en e-utbildning. Självstudier som genomförs via en e-utbildning skapar möjligheter att tillgodogöra sig föreläsningar, material och bildspel samt möjliggör repetition på ett enkelt och kostnadseffektivt sätt. Redan i dag använder många stora myndigheter e-utbildningar, då det är ett effektivt sätt att nå många anställda. Självinläring via e-utbildningar är också ett bra verktyg för att skapa en grund inför gruppdiskussioner. I e-utbildningar går det att tillgodogöra sig mycket information, men det är inte ett lika bra verktyg som gruppdiskussioner när det gäller att diskutera komplexa frågeställningar, erfarenheter från verkligheten och olika dilemman. Därför bedömer Tillitsdelegationen att den gemensamma utbildningen, utöver e-utbildning, även behöver innehålla gruppdiskussioner.

Redan i dag är den vanligaste formen för myndigheternas introduktionsutbildningar en kombination av självstudier som genomförs via en e-utbildning och fysiska träffar med en handledare. En kombination av självstudier och gruppdiskussioner är också det som de experter, forskare, medarbetare och chefer vi har träffat under utredningens gång förordar för att utbildningen ska uppnå dess mål och syfte.

Med tekniska lösningar såsom webbaserade utbildningar finns det vissa säkerhetsaspekter som behöver beaktas. Inför valet av tek-

niska lösningar bör det till exempel noga övervägas huruvida lagring av persondata behövs och hur dessa sedan hanteras.

Utbildning med enbart självstudier når inte upp till syftet

Ett alternativ till att genomföra en kombination av gruppdiskussioner och självstudier är att enbart tillämpa självstudier. Tillitsdelegationens bedömning är att en utbildning som endast genomförs med självstudier i form av en e-utbildning har betydande svagheter. Utbildningen syftar till att påverka kunskapsnivån, men också agerandet. För att kunna uppnå det i en utbildning som behandlar komplicerade frågor om grundläggande regler och rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen räcker det inte med enbart självstudier. Utbildningen behöver kompletteras med diskussioner.

Tillitsdelegationen bedömer att enbart en e-utbildning inte i tillräckligt hög grad skulle leda till att de som arbetar i statsförvaltningen tar till sig utbildningen och ökar deras kompetens. Det finns en risk för att utbildningen bara blir någonting som man genomgår och att det inte blir levande i arbetet – oavsett hur bra själva e-utbildningen är. En utbildning med enbart självstudier skulle visserligen innebära en mindre kostnadskrävande utbildning. Den skulle dock samtidigt vara mindre kostnadseffektiv, eftersom den skulle få svårt att nå upp till utbildningens syfte.

Tillitsdelegationen bedömer att det vore lämpligt att grundutbildningen omfattade fyra timmar självstudier och sex timmar gruppdiskussioner givet att utbildningens totala omfattning är tio timmar. Vi gör bedömningen att gruppdiskussioner mellan personer som arbetar i statsförvaltningen är värdefulla och bör få ta mest tid. Vi gör även bedömningen att diskussionerna bör genomföras vid fler än ett tillfälle.

Gruppdiskussionerna bör genomföras med fysiska träffar

Tillitsdelegationen bedömer att gruppdiskussioner som genomförs med fysiska möten ger de bästa förutsättningarna för inläring och för att stärka den gemensamma identiteten för de som arbetar i statsförvaltningen. Enligt vår fallstudie, möten med experter inom området och relevant forskning skapar fysiska möten de bästa möjligheterna för

erfarenhetsutbyten, diskussion och handledning. Fysiska möten kan även öka angelägenheten att gå utbildningen.

I dag finns det möjligheter att genomföra gruppdiskussioner på distans. En sådan lösning skulle troligen innebära lägre kostnader än fysiska träffar. Tekniken för sådana gruppdiskussioner finns i dag. Inom universiteten och högskolorna används tekniken i undervisningen i ökad utsträckning – något som har visat sig fungera väl under coronapandemin som bröt ut i början av 2020. Det finns även många myndigheter som använder sig av exempelvis videokonferenser. Tillitsdelegationen har emellertid uppfattat att alla myndigheter i dag inte har tekniska möjligheter att anordna gruppdiskussioner på distans.

Även om alla myndigheter hade haft möjligheten att genomföra virtuella gruppdiskussioner bedömer Tillitsdelegationen att fördelen med fysiska möten överväger fördelarna med virtuella möten.

9.2.3 Förslag om en kombination av e-utbildning och fysiska möten

Tillitsdelegationens förslag: Grundutbildningen ska genomföras både på elektronisk väg och genom fysiska möten.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

En kombination av självstudier och gruppdiskussioner

En utbildning i den roll som följer av att arbeta i statsförvaltningen och vilka rättsliga regler som styr arbetet är i delar komplex. Frågor som handlar om den statliga värdegrunden, vad det innebär att arbeta statligt och hur den som arbetar i statsförvaltningen måste kunna anta medborgarnas perspektiv är, som tidigare nämnts, svåra frågor som behöver få ta tid. Det är frågor som behöver diskuteras kontinuerligt. En viktig del i detta är att ha gemensamma gruppdiskussioner om utbildningens innehåll. Samtidigt är självstudier viktigt för att kunna skapa en grundläggande förståelse för rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen och för gällande rättsprinciper och regelverk.

Tillitsdelegationen föreslår därför att grundutbildningen ska innehålla såväl självstudier som gruppdiskussioner.

Självstudier med stöd av e-utbildning

Självstudier som genomförs via e-utbildning skapar möjligheter att tillgodogöra sig föreläsningar, material och bildspel på ett enkelt sätt. I dag är det vanligt med e-utbildningar. E-utbildningar som metod för att ta till sig kunskap har många fördelar. En stor fördel är att denna form av lärande inte förutsätter fysisk närvaro. Det innebär att e-utbildningar har ekonomiska, tidsmässiga och miljömässiga fördelar jämfört med utbildning som bygger på fysisk närvaro. Ett alternativ till e-utbildning är att anordna fysiska träffar för självstudierna, till exempel i form av föreläsningar. Tillitsdelegationen föreslår dock att den tid som ska avsättas för fysiska träffar bör maximeras till att innehålla interaktion mellan deltagarna i utbildningen.

Därför föreslår Tillitsdelegationen att den del av grundutbildningen som består av självstudier bör genomföras med stöd av en e-utbildning.

Gruppdiskussionerna bör genomföras med fysiska träffar

Gruppdiskussioner kan genomföras på en rad olika sätt. Tillitsdelegationen bedömer att fysiska möten skapar bäst förutsättningar för kompetensutveckling genom erfarenhetsutbyte, diskussioner och handledning. Även om det är möjligt att skapa diskussion genom olika e-utbildningar finns det pedagogiska fördelar med den kontakt som uppstår i det fysiska mötet mellan personer. Därför föreslår Tillitsdelegationen att gruppdiskussionerna bör genomföras i form av fysiska möten.

En kombination av självstudier genom e-utbildning och fysiska möten med gruppdiskussioner

Enligt Tillitsdelegationen har en utbildning som endast genomförs med självstudier i form av en e-utbildning betydande svagheter. Utbildningens mål är att påverka kunskapsnivån, men också agerandet. För att det ska kunna uppnås när det gäller frågor om grundläggande regler för statsförvaltningen och rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen räcker det inte med enbart självstudier. Att enbart ha självstudier skulle innebära en mindre kostnadskrävande utbild-

ning, men den skulle samtidigt vara mindre kostnadseffektiv eftersom den skulle få svårt att nå upp till det avsedda målet.

Genom att kombinera de fysiska mötena med e-utbildning kan fördelarna med båda dessa metoder utnyttjas. På så sätt kan de fysiska mötena koncentreras till att handla om de mer komplexa frågorna om att arbeta i staten, medan självstudierna kan tillföra grundkunskap som behövs inför gruppdiskussionerna. Sammantaget bör grundutbildningen genomföras både med självstudier på elektronisk väg och genom gruppdiskussioner i fysiska möten.

9.3 Gruppdiskussioner mellan personer som arbetar vid olika myndigheter

9.3.1 Vad tycker de som arbetar i statsförvaltningen?

En önskan om att träffas över myndighetsgränser

Den dominerande uppfattningen bland deltagarna i fallstudien är att utbildningen bör innehålla gruppdiskussioner med deltagare över myndighetsgränserna. Det framhålls som en lösning som kan skapa ett större fokus på det som är gemensamt för de som arbetar i statsförvaltningen, ett större helhetsperspektiv, men också något som kan göra utbildningen mer angelägen att gå. En återkommande synpunkt är att utbildningen måste kännas relevant även för de som har varit anställda en längre tid och att träffas över myndighetsgränser anses kunna locka och motivera dem att delta. Flera framför också att en utbildning som genomförs gemensamt minskar risken för att myndigheterna själva utvecklar sina egna varianter av utbildningen och att den blir allt för myndighetsspecifik. Några statsanställda beskriver i fallstudien varför de vill träffas över myndighetsgränserna:

Det vore intressant om vi kunde blanda med andra myndigheter. Det hade varit mer motiverande.

Att blanda över myndighetsgränser är mycket spännande. Många tänker på [myndighet] som arbetsplats och tänker ej på det som en myndighet och rollen som statsanställd och att det finns massa andra med samma uppgifter. Att få syn på att så många andra jobbar med samma förutsättningar skulle vidga vyerna.

[Om tidigare erfarenheter av utbildningar] Jättebra utbildningar. Byggde på erfarna, duktiga kursledare. Utbildningarna var förlagda på kursgård och man kom från olika delar av landet. En samsyn och kontaktnät skapades. Bra för TD [Tillitsdelegationen] att tänka på att plocka in flera myndigheter och visa att man är en del av helheten, man får kontaktnät och kan se gemensamma utmaningar. Viktigt att ledarna har god erfarenhet av olika dilemman själva!

Det är viktigt med utbildning för alla personalkategorier så att de förstår att de är en del i en helhet, en kedja. Ibland förstår man inte eller respekterar inte varandra. Det gör att man inte tar ansvar för helheten.

De som har egen erfarenhet av att utbilda personer som arbetar i statsförvaltningen framför också att det finns fördelar med att blanda grupper över myndighetsgränserna. En forskare uttrycker det på följande sätt:

Blandade grupper från olika myndigheter är väldigt bra – det blir tydligt att man har de gemensamma delarna även om man har väldigt olika verksamheter och uppdrag. Det är väldigt positivt att det är en blandning över myndighetsgränser.

När det gäller hur myndigheterna ska blandas är den dominerande uppfattningen att det går att blanda statliga myndigheter fritt inom ett visst geografiskt område. Att blanda utifrån processer som exempelvis rättskedjan, utifrån kompetenser som HR eller utifrån sektorer som universitet, har inte varit lika populärt bland de personer som vi har träffat. Att blanda myndigheter regionalt i olika geografiska områden och att genomföra utbildningen där ligger relativt nära det som i dag görs på några platser runtom i landet i så kallade myndighetsnätverk.

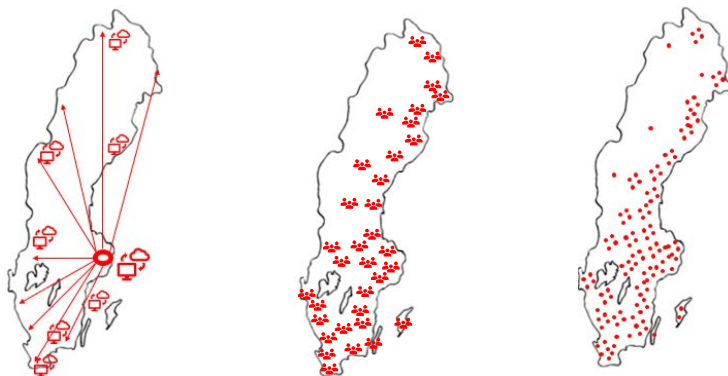
En central myndighet med gruppdiskussioner på regional nivå

Utifrån våra möten med forskare, myndigheter och andra som arbetar i statsförvaltningen har Tillitsdelegationen utarbetat tre tänkbara modeller för hur utbildningen skulle kunna genomföras. Utgångspunkten för modellerna har varit att utbildningen skulle innehålla såväl självstudier som gruppdiskussioner. I alla modeller ingår antagandet att en central myndighet tar fram det utbildningsmaterial som används för självstudier. I arbetet med fallstudierna fick del-

tagarna sedan ta ställning till dessa tre modeller för att bedöma vilken av dem de ansåg bäst kunde leva upp till utbildningens syfte.

Figur 2 Tre olika modeller i fallstudien

Centrala myndighetsmodellen, regionala modellen
och myndighetsmodellen



I Figur 2 illustreras de tre modellerna. Modellen längst till vänster hade arbetsnamnet *central myndighetsmodell*. I denna modell genomförs gruppdiskussionerna virtuellt och myndigheterna blandas med andra myndigheter runtom i landet. En central myndighet ansvarar för och håller i gruppdiskussionerna.

Modellen i mitten hade arbetsnamnet *regional modell* och i denna genomförs gruppdiskussionerna över myndighetsgränserna i olika geografiska områden av myndigheter baserat på var myndigheterna finns. Här ansvarar en central myndighet för utbildning av de som ska hålla i gruppdiskussionerna. Det innebär att representanter från de olika geografiska områdena väljs ut för att sköta gruppdiskussionerna efter att de har genomgått en handledarutbildning som den centrala myndigheten ansvarar för.

Modellen längst till höger hade arbetsnamnet *myndighetsmodellen* och i denna sker gruppdiskussionerna internt vid de olika myndigheterna. I denna modell är det myndigheterna själva som leder gruppdiskussionerna. En central myndighet ansvarar dock på motsvarande sätt som i den regionala modellen för att utbilda handledarna.

De chefer och medarbetare som vi har träffat inom ramen för fallstudien har fått diskutera dessa modeller i grupper och välja vilken

modell de föredrar för genomförandet av utbildningen. Den modell som medarbetare och chefer sammantaget helst ville se var den regionala modellen. De ansåg att denna modell bäst kunde främja kunskapsinläring och skapa en gemensam identitet för personer som arbetar i statsförvaltningen. Den regionala modellen anses ge möjlighet till erfarenhetsutbyten som är både lärorika och intressanta. Den skapar möjligheter till nätverkande och en större helhetssyn kring det uppdrag som man har när man arbetar i statsförvaltningen. Deltagarna i fallstudien såg också att den regionala modellen skulle motivera mer erfarna personer inom statsförvaltningen att vilja gå utbildningen, då den innebär något nytt i förhållande till utbildningar som de redan har gått. Två statsanställda uttrycker det på följande vis:

Regionala kluster möjliggör nätverkande. Höjer blicken också. Vi har samma grund, vi måste förhålla oss till samma saker. Om man vill skapa något mer så är det viktigt att blanda myndigheter.

Mervärde att träffas regionalt. Finns inte så mycket i dag.

Modellen anses också ha en styrka i att den främjar uppfattningen om det gemensamma uppdrag som den som arbetar i statsförvaltningen har, vilket är ett viktigt syfte med utbildningen. Två medarbetare beskriver hur de ser på betydelsen av att betona det gemensamma uppdraget:

Vad är gemensamt? Oavsett roll och myndighet. Alla har vi rollen att representera ett demokratiskt samhälle. Det kräver förtroende. Det är en uppfattning – vad krävs för att andra ska ha det för oss? Vi måste förhålla oss till det varje dag. Har man det som utgångspunkt kan man hitta någonting gemensamt för alla.

Vi kommer från olika utbildningar och vi kommer från olika delar av världen. Det är viktigt att vi skapar en gemensam plattform.

Det togs även upp att den regionala organiseringen kan leda till ett relativt effektivt genomförande av utbildningen. En statsanställd svarade på följande sätt:

Det blir bra med en fysisk diskussionsform i regionala kluster. Det går att få till många regionala kluster, vilket gör att det inte blir så många resor. Blandade grupper regionalt. Tror den regionala indelningen måste utgå från antal anställda, så geografiskt blir det större norrut. Men den stora massan kan nog åka kommunalt inom regionen.

Styrkor och svagheter med gruppdiskussioner i geografiska områden

Den regionala modellen med gruppdiskussioner över myndighetsgränser som chefer och medarbetare i fallstudien föredrog har diskuterats i vårt myndighetsnätverk, vår expertgrupp, vid ett forskarseminarium och vid vårt partsgemensamma råd.

De styrkor som de ser med modellen är att den skapar möjligheter för gemensam reflektion och erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna. Det kan öka viljan att gå utbildningen. Den regionala modellen kan också bidra till att skapa en känsla av en gemensam identitet i den roll som följer av att arbeta i statsförvaltningen. Vidare kan modellen bidra till att öka förståelsen för bredden inom staten och ett ökat samarbete och samverkan. I myndighetsnätverket tyckte representanterna från myndigheterna att om denna modell införs bör myndigheterna på regional nivå själva få bestämma hur de ska blandas, det vill säga om de exempelvis vill utgå från sektor, process eller funktion.

Svagheter som förs fram med modellen är risken för att den skulle innebära en omfattande administration och höga kostnader. En praktisk svårighet som förs fram är att vissa myndigheter kan ha svårt att ha personal i utbildning. För myndigheter med dygnet-runt-anställda, som till exempel Kriminalvården, kan det vara svårt att avvara personal för fysiska träffar på annan ort. En annan svaghet som beskrivs är att den regionala modellen kan skapa en regional fragmentering och olika regionala kulturer.

Statskontoret är den myndighet som nämns oftast

I Tillitsdelegationens olika träffar med medarbetare och chefer från statliga myndigheter har vi även diskuterat vilken myndighet som ska ha det centrala ansvaret för utbildningen.

I nätverket har oftast Statskontoret framhållits som en tänkbar myndighet som skulle kunna ansvara för utbildningen. Andra alternativ som har förts fram är Skatteverket, Statens servicecenter, Domstolsverket eller något universitet.

I fallstudien har det inte funnits något större fokus på frågan om vilken myndighet det ska vara, utan diskussionerna har snarare

handlat om vad myndigheten ska göra. De myndigheter som ändå har nämnts är Skatteverket, Riksrevisionen och Domstolsverket.

I möten med representanter från olika myndigheter är det främst Statskontoret som nämnts som en tänkbar kandidat. Andra som nämns är Regeringskansliet och Statens servicecenter.

Sammantaget är Statskontoret den mest omnämnda myndigheten när det gäller uppdraget som ansvarig myndighet, följt av Skatteverket, Statens servicecenter och Domstolsverket. Statskontorets nuvarande uppdrag kring en god förvaltningskultur och att myndigheten uppfattas som relativt neutral anges ofta som anledningar.

Viktigt att få med cheferna i utbildningen

I fallstudien framkommer att det är centralt att chefer på samtliga nivåer visar att utbildningen är viktig och skapar förutsättningar för medarbetare att gå den. Det handlar bland annat om att cheferna måste skapa legitimitet för utbildningen. En statsanställd som arbetar vid en domstol uttrycker det på följande sätt:

Vi skulle kunna gå en sådan utbildning utan problem. Men det måste vara så att cheferna står bakom att vi ska gå på utbildningen.

Samtliga som Tillitsdelegationen har träffat i fallstudien tycker även att det är viktigt att chefer genomgår utbildningen. Även om chefer och medarbetare som vi har träffat är överens om att det är viktigt att cheferna går, råder det delade meningar om hur de allra bäst bör delta. Det ena alternativet handlar om att blanda chefer med medarbetare så att de går utbildningen tillsammans. Fördelen med denna ordning anses vara att cheferna får diskutera viktiga frågor tillsammans med medarbetare, vilket kan skapa en bredare förståelse för varandras uppdrag och synsätt. En statsanställd som arbetar som chef poängterar att det är viktigt att föregå med gott exempel:

Vi som chefer måste föregå med gott exempel här och gärna också göra likadant.

Det andra alternativet handlar om att chefer går utbildningen själva men att de, precis som övriga, träffas gemensamt över myndighetsgränserna. Fördelen med en sådan uppdelning bedöms vara att cheferna kan få mer tid till att diskutera specifika chefsfrågor och att få till ett erfarenhetsutbyte med andra chefer från andra myndigheter. En

statsanställd som arbetar som chef beskriver följande fördelar med det andra alternativet:

Jag har haft förmånen att vara med i dialog-grupper mellan olika statliga myndigheter. Chefer från olika statliga myndigheter. En drar sitt case och sedan diskuterar vi utifrån det. Det är ett väldigt bra sätt att komma vidare. Det tror jag att vi skulle kunna använda framåt.

9.3.2 Tillitsdelegationens bedömningar

Tillitsdelegationens bedömning: Utbildningen bör genomföras med myndighetsövergripande gruppdiskussioner på regional nivå.

Skälen för Tillitsdelegationens bedömning

Myndighetsövergripande gruppdiskussioner främjar utbildningens syfte

Tillitsdelegationen bedömer att gruppdiskussionerna bör genomföras med personer som arbetar vid olika myndigheter. En viktig del av utbildningen är att den ska bidra till att skapa en gemensam kunskapsgrund och identitet för de som arbetar inom statsförvaltningen. De som arbetar inom statsförvaltningen behöver mötas över myndighetsgränserna för att åstadkomma detta. I gemensamma gruppdiskussioner kan olika erfarenheter, perspektiv och förutsättningar diskuteras utifrån de olika uppdrag som anställda inom staten har. De statliga myndigheterna har olika uppdrag, men alla har samtidigt ett gemensamt uppdrag – att arbeta för medborgaren. De gruppdiskussioner som följer de olika delmomenten (se avsnitt 8.2.3) är ett bra tillfälle att diskutera den gemensamma roll som följer av att arbeta inom statsförvaltningen och vad som skiljer eller förenar deltagarna i utbildningen.

Den dominerande uppfattningen bland de chefer, medarbetare och forskare som Tillitsdelegationen har träffat är att utbildningen bör innehålla gruppdiskussioner med deltagare över myndighetsgränserna. De delar således delegationens bedömning. Tillitsdelegationen bedömer även att myndighetsöverskridande gruppdiskussioner är en lösning som kan skapa ett större helhetsperspektiv, men också något som kan öka angelägenheten för att gå utbildningen. En återkommande synpunkt bland medarbetare och chefer är att utbildningen

också måste kännas relevant även för de som har varit anställda länge. Vi gör bedömningen att träffar över myndighetsgränser skulle kunna locka och motivera även dessa personer att delta i utbildningen.

Tillitsdelegationens bedömer att myndighetsöverskridande gruppdiskussioner minskar risken för att myndigheterna själva utvecklar sina egna varianter av utbildningen och att den blir alltför myndighetsspecifik. Det är en viktig aspekt, eftersom utbildningen ska vara gemensam för de som arbetar i statsförvaltningen och likvärdigheten över myndighetsgränserna är betydelsefull. Att skapa en gemensam grund för alla som genomför utbildningen är en klok investering för staten som arbetsgivare. Om en person har genomgått utbildningen och lärt sig grunderna skapar det lägre trösklar för att senare kunna arbeta inom andra statliga myndigheter. Det finns naturligtvis mer specifika saker som den som arbetar i statsförvaltningen måste introduceras i när han eller hon kommer till en ny myndighet. Att ha genomgått en bred utbildning där många olika perspektiv från statliga myndigheter har hanterats bör kunna leda till en snabbare introduktion på den nya myndigheten.

Tillitsdelegationen bedömer att gruppdiskussioner över myndighetsgränser har en pedagogisk styrka i att deltagarna i utbildningen får mötas för att byta perspektiv och sedan ta med sig detta till den egna myndigheten och det vardagliga arbetet. De får möjlighet att reflektera vid utbildningstillfällena och sedan återigen samlas i den egna myndigheten för att fortsätta diskutera frågor utifrån det gemensamma uppdraget. Det ger en omväxlande utbildning som främjar inläring.

Precis som för medarbetarna är det bra att chefer möts över myndighetsgränserna. När det gäller chefernas deltagande finns det fördelar med att cheferna träffas separat över myndighetsgränserna. Samtidigt kan det finnas goda skäl att blanda chefer med medarbetare vid utbildningstillfällena. Vår bedömning är att cheferna bör blandas över myndighetsgränser, men att det bör vara upp till myndigheterna i det geografiska området att ta ställning till hur de rent praktiskt går till väga i denna fråga.

Gruppdiskussioner internt på myndigheten skapar inte samma värde i grundutbildningen

Ett alternativ till att ha gruppdiskussioner mellan olika myndigheter är att ha gruppdiskussionerna internt på varje myndighet.

En fördel med interna gruppdiskussioner är att det blir enklare att koppla de olika delmomenten till den utbildning och det material som redan finns hos myndigheten. En annan fördel är att myndigheterna är olika och ofta berörs av olika lagstiftning. Om myndigheterna genomför gruppdiskussionerna internt finns det en större möjlighet att fokusera specifikt på det som är allra mest relevant för myndigheten och dess uppdrag.

Att genomföra gruppdiskussioner internt på myndigheten har även en rad nackdelar. Om gruppdiskussionerna genomförs internt blir det svårare att skapa en gemensam känsla kring det gemensamma uppdrag som de som arbetar i statsförvaltningen har. Det blir också svårt att skapa erfarenhetsutbyte från olika delar av staten och åstadkomma nätverkande mellan olika myndigheter. Det blir även svårare att upprätthålla en likvärdighet över myndighetsgränserna. Tillitsdelegationen bedömer att likvärdigheten och det gemensamma är viktiga mål med utbildningen. De fördelar som finns med interna gruppdiskussioner överväger inte svagheter med denna typ av diskussion. Samtidigt är kontinuerliga diskussioner i den egna myndigheten om de frågor som tas upp i utbildningen viktiga för att utbildningen ska få önskade effekter. Därför bedömer Tillitsdelegationen att fortbildningen och de kontinuerliga diskussioner som följer efter den genomförda grundutbildningen bör genomföras i respektive myndighet.

Tillitsdelegationen bedömer sammantaget att alternativet med interna gruppdiskussioner i grundutbildningen har svagheter men att interna gruppdiskussioner bör vara en naturlig del av fortbildningen, se förslag i avsnitt 8.3.

Gruppdiskussioner bör genomföras i geografiska områden av myndigheter

Det finns olika sätt att organisera myndighetsövergripande gruppdiskussioner. Under utredningens gång har Tillitsdelegationen utrett en rad olika modeller för hur detta skulle kunna ske. Den modell

som har haft arbetsnamnet regional modell är den vi bedömer allra bäst kan uppnå syftet med utbildningen.

I den regionala modellen genomförs gruppdiskussionerna över myndighetsgränserna i olika geografiska områden baserat på var myndigheternas arbetsställen¹ finns. En myndighet ansvarar för utbildning av de handledare som ska hålla i gruppdiskussionerna. Myndigheterna i ett sådant område väljer ut några representanter från respektive område av myndigheter och sedan genomgår dessa en handledarutbildning som en myndighet ansvarar för. Det innebär att representanter från de olika geografiska områdena väljs ut för att sköta gruppdiskussionerna efter att de har genomgått en handledarutbildning som en myndighet ansvarar för (se avsnitt 9.4 för mer information om handledarutbildningen). Den regionala modellen där myndigheter inom ett geografiskt område blandas ligger relativt nära det som i dag görs på några platser runtom i landet i så kallade myndighetsnätverk.

Tillitsdelegationen presenterar nedan en skiss på hur den regionala modellen skulle kunna se ut med olika områden av myndigheter runt om i landet, se figur 3. I figuren syns det antal statliga arbetsställen som finns i respektive län.² Dessa uppgifter är gröna och blir mörkare ju fler arbetsställen som finns i ett län. De svarta markeringarna är tänkbara geografiska områden. En tänkbar dimensionering är att ett geografiskt område för grundutbildningen skulle kunna innehålla ungefär 5 000–6 000 deltagare. Det skulle innebära ungefär 40–50 geografiska områden i landet. En annan tänkbar dimensionering är att det finns ungefär 10–12 handledare i varje område som genomför gruppdiskussioner. De skulle i sådana fall arbeta med gruppdiskussionerna på deltid.

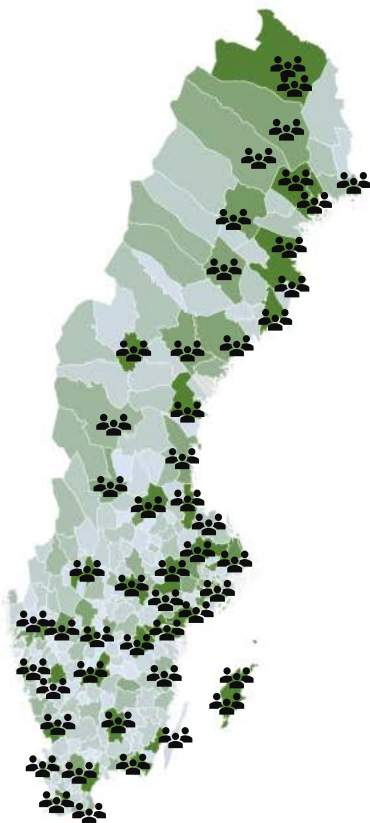
¹ Ett arbetsställe är en plats där en statlig myndighet bedriver stadigvarande verksamhet och har anställd personal.

² De arbetsställen som avses här är en adress, fastighet eller grupp av närliggande fastigheter där en statlig myndighet bedriver stadigvarande verksamhet och har anställd personal.

Figur 3

Regional modell

Geografiska områden där myndigheterna genomför gruppdiskussioner



I den regionala modellen delegeras en stor del av genomförandet till de geografiska områden av myndigheter som finns i landet. De handledare som har utsetts för varje område ansvarar gemensamt med myndigheterna i det regionala området för att organisera gruppdiskussionerna inom det område de befinner sig. Myndigheterna inventerar tillsammans med handledarna vilka lämpliga lokaler som finns i området och arrangerar gruppdiskussionerna på dessa platser.

Det finns olika sätt att välja ut exakt vilka myndigheter som bör ingå i ett regionalt område. Det går att blanda helt fritt mellan olika myndigheter inom en region, alternativt att ha en uppdelning på sektor eller ansvarsområden. Att samla myndigheterna som ingår i

rättskedjan är exempelvis en sådan möjlighet. Tillitsdelegationen bedömer att det är mest ändamålsenligt att blanda fritt i de olika regionala områdena. En sådan blandning skapar en bredd i de frågor som tas upp för diskussion och skapar kontaktytor som kanske inte fanns sedan tidigare.

Tillitsdelegationen bedömer att den regionala modellen är mest lämpad för att uppnå syftet med utbildningen. Modellen skapar lärande och erfarenhetsutbyte över myndighetsgränserna och främjar uppfattningen om det gemensamma uppdraget som de som arbetar i statsförvaltningen har. Den kan också bidra till att skapa en gemensam kunskapsgrund och identitet bland deltagarna i utbildningen samt att öka förståelsen för statens olika ansvarsområden. Vi gör även bedömningen att gruppdiskussioner över myndighetsgränserna på regional nivå kan öka viljan att gå utbildningen. De statsanställda som delegationen har träffat har vid en rad olika tillfällen beskrivit att det skulle vara stimulerande att träffa andra som man upptäcker att man har mycket gemensamt med.

Modellen kan också leda till en ökad regional samverkan genom de informella nätverk som kan skapas under utbildningen. Modellen kan även stärka staten som arbetsgivare, eftersom de statliga myndigheterna kan dra nytta av att de som har gått utbildningen har fått kunskaper som är gångbara även på andra myndigheter. De som deltar i utbildningen får också bättre kännedom om vilka andra statliga myndigheter som finns i regionen.

Den regionala modellen ligger också i linje med andra förvaltningspolitiska trender där regional samverkan spelar en stor roll. Till exempel har Statskontoret tidigare lyft fram att regeringen och myndigheterna bör beakta fördelarna med geografiska områden av myndigheter när de beslutar om placering av olika arbetsställen. Enligt Statskontoret kan de geografiska områdena skapa regionala arbetsmarknadseffekter och underlätta myndigheternas kompetensförsörjning.³

³ Statskontoret (2016). *Statliga myndigheters lokalisering – ett samlat underlag*.

En kombination av lärande internt på myndigheten och lärande mellan myndigheter

De enskilt viktigaste aktörerna för utbildningen är, vid sidan av de enskilda som är skyldiga att delta i grundutbildningen (se avsnitt 7.7.1), de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna. De har ett ansvar för att se till att deras medarbetare och chefer deltar i utbildningen. Det är också myndigheterna själva som kan få lärdomarna från utbildningen att leva vidare och uppdateras kontinuerligt även efter det att grundutbildningen är avslutad. De statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna har också ansvaret för den kontinuerliga fortbildningen, vilket framgår av förslaget i avsnitt 8.3.

En forskare beskrev vid Tillitsdelegationens forskningsseminarium att kombinationen mellan lärande internt på en myndighet och lärande mellan myndigheter är det bästa tänkbara för den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen.

Vore en kombination av internt utbyte och interorganisatoriskt utbyte möjligt? Internt utbyte förefaller ha störst potential för inomorganisatoriskt lärande och utveckling av organisationskulturen, medan till exempel regionalt utbyte har potential för interorganisatoriskt lärande. Båda delarna kan vara värdefulla för utbildningens syfte.

Tillitsdelegationens bedömning är att myndighetsövergripande diskussioner i geografiska områden av myndigheter tillsammans med fortbildning vid de enskilda myndigheterna kan skapa både ett utbyte mellan myndigheter och ett internt utbyte inom myndigheterna.

Alternativ: Universitetsmodellen

Ett alternativ till att ha regionala myndighetsområden är att olika statliga universitet eller högskolor ansvarar för att anordna gruppdiskussioner inom ett geografiskt avgränsat område. De universitet och högskolor som får uppdraget utser handledare och genomför gruppdiskussionerna. De ansvarar för det praktiska och pedagogiska upplägget, medan de tillsammans med en myndighet som ansvarar för utbildningen tar fram materialet till självstudierna.

En fördel med modellen är att universiteten och högskolorna har ansvar för gruppdiskussionerna i grundutbildningen. Universiteten

och högskolorna är experter på att anordna utbildningar och på pedagogiskt kunnande. De har stor erfarenhet av att möta personer med olika förkunskaper och att genomföra en likvärdig utbildning. Universiteten och högskolorna genomför redan i dag en del utbildningar för den offentliga förvaltningen, till exempel rektorsutbildningen och utbildningen i mänskliga rättigheter.

Nackdelen med universitetsmodellen är att det riskerar att leda till vissa undanträngningseffekter av redan befintlig undervisning. Fler universitetslärare skulle behöva anställas för att klara av uppdraget och samtidigt behålla nivån på de ordinarie utbildningarna. Det finns en risk för att universitet i lägre grad kan genomföra sina grunduppgifter inom forskning och utbildning om de får ansvar för en uppgift som inte är finansierad. En annan nackdel är att de universitetsanställda inte kan förutsättas ha lika bra förkunskap om de förutsättningar som gäller för myndigheterna i de olika geografiska områdena. I modellen med handledare från de myndigheter som ingår i de geografiska områdena finns det en direkt koppling till det område där undervisningen kommer att ske.

Tillitsdelegationen bedömer att alternativet visserligen har en del fördelar, men att modellen kan få svårt att leva upp till direktivens begränsning om finansiering och därför inte bör genomföras.

9.3.3 Förslag om blandade grupper för möten över myndighetsgränserna

Tillitsdelegationens förslag: De fysiska möten som ska utgöra en del av grundutbildningen ska genomföras i geografiska områden med deltagare från olika myndigheter. Deltagarna vid de fysiska mötena ska fördelas på ett sådant sätt att det säkerställer att deltagare från olika myndigheter möts. Platser för mötena ska väljas med hänsyn till myndigheternas arbetsställen.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

Blandning över myndighetsgränserna

Ett viktigt mål med utbildningen är att den ska bidra till att skapa en samsyn om statens konstitutionella grund och en förståelse för de gemensamma uppgifter som staten har. För att kunna åstadkomma detta behöver deltagarna mötas över myndighetsgränserna. I gemensamma gruppdiskussioner kan olika erfarenheter, perspektiv och förutsättningar diskuteras utifrån de olika uppdrag som anställda inom staten har. De statliga myndigheterna har olika uppdrag, men alla har samtidigt ett gemensamt uppdrag – att arbeta för medborgaren. Gruppdiskussioner över myndighetsgränserna är en passande form för att diskutera det gemensamma uppdraget som alla som arbetar i statsförvaltningen har.

Myndighetsöverskridande gruppdiskussioner kan skapa ett större fokus på det som är gemensamt för alla som arbetar i statsförvaltningen, ett större helhetsperspektiv och öka angelägenheten att gå utbildningen. Att träffas över myndighetsgränser kan även bidra till att göra utbildningen mer attraktiv för såväl nyanställda som de som har arbetat en längre tid.

Tillitsdelegationen bedömer att myndighetsöverskridande gruppdiskussioner minskar risken för att myndigheterna själva utvecklar sina egna varianter av utbildningen och att den blir för myndighets-specifik. Det är en viktig aspekt, eftersom utbildningen ska vara gemensam för alla som arbetar i statsförvaltningen och då likvärdigheten över myndighetsgränserna är betydelsefull.

Det kan skapa nya insikter om möjligheter, utmaningar och perspektiv på det uppdrag som deltagaren i utbildningen har, den egna myndigheten och den kultur som finns där. Det ger en omväxlande utbildning som främjar inläring. Detta har varit en styrka i de myndighetsnätverk som finns i exempelvis Uppsala och Sundsvall. Alternativet till att ha gruppdiskussioner mellan olika myndigheter är att ha gruppdiskussioner internt på de olika myndigheterna. Det finns vissa fördelar med myndighetsinterna gruppdiskussioner, men samtidigt blir det svårare att skapa en gemensam kunskapsgrund inom staten och det blir dessutom svårare att åstadkomma likvärdighet i utbildningen runt om i landet.

Tillitsdelegationen föreslår därför att gruppdiskussionerna ska genomföras på ett sådant sätt att deltagare från olika myndigheter möts.

En blandning inom geografiska områden

I den regionala modell som Tillitsdelegationen har skissat på genomförs gruppdiskussionerna över myndighetsgränserna i olika geografiska områden av myndigheter, baserat på var myndigheterna finns. Deltagarna genomför med andra ord gruppdiskussionerna tillsammans med personer från andra myndigheter i samma regionala område. Den myndighet som ansvarar för utbildningen har också ansvaret för utbildning av de handledare som ska hålla i gruppdiskussionerna. Förslag på handledare väljs från de olika myndigheter som finns i ett sådant område. Det innebär att representanter från de olika geografiska områdena väljs ut för att sköta gruppdiskussionerna efter att de har genomgått en handledarutbildning som den ansvariga myndigheten anordnar.

Att blanda myndigheter regionalt i olika geografiska områden och genomföra utbildningen där ligger relativt nära det som i dag görs på några platser runtom i landet i så kallade myndighetsnätverk. I avsnitt 9.3.2 presenterade vi en preliminär skiss på hur den regionala modellen skulle kunna se ut med olika områden av myndigheter runtom i landet. De regionala förutsättningarna ser givetvis olika ut för myndigheterna, vilket påverkar områdesindelningen. Enligt Tillitsdelegationens bedömning är det viktigt att uppdelningen säkerställer att de olika geografiska områdena har samma möjligheter att genomföra de fysiska gruppdiskussionerna.

Den regionala modellen skapar möjligheter för gemensam reflektion och erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna. Den kan också bidra till att skapa en känsla av en gemensam identitet i den roll som följer av att arbeta i statsförvaltningen. Vidare kan modellen bidra till att öka förståelsen för bredden inom staten och ett ökat samarbete och samverkan. Gruppdiskussioner över myndighetsgränserna kan också öka viljan att gå utbildningen.

Tillitsdelegationen föreslår mot denna bakgrund att deltagarna vid de fysiska mötena ska fördelas på ett sådant sätt att det säker-

ställer att deltagare från olika myndigheter möts. Platser för möten ska väljas med hänsyn till myndigheternas arbetsställen.

9.4 Handledare bör genomgå en utbildning innan de leder gruppdiskussioner

9.4.1 Vad tycker de som arbetar i statsförvaltningen?

I diskussioner med statsanställda framgår att rollen som handledare är viktig för utbildningens genomförande. Det finns en lång lista med önskemål på vilka kvalifikationer de personer som är tänkta att leda gruppdiskussionerna ska ha. De chefer och medarbetare som Tillitsdelegationen har träffat framhåller att det är viktigt att de som leder gruppdiskussionerna har pedagogisk kompetens, sakkunskap, praktisk erfarenhet från myndighet och förmåga att entusiasmera. Två statsanställda beskriver det på följande sätt:

Tycker att det vore bra med blandade föreläsare och vem som höll i diskussionerna. Till exempel från de olika myndigheterna.

Någon som är bra på att vara workshopledare. Behöver inte vara någon som har en specifik roll i en myndighet. Snarare någon som är bra på att moderera workshops. Experter kan man ha som föreläsare, och kanske ännu bättre någon med praktisk erfarenhet.

Många framhåller att det är viktigt att handledarna har en gedigen erfarenhet av arbete inom statliga myndigheter, för att skapa legitimitet för utbildningen, men också för att kunna svara på frågor. En organisering med centralt förankrade handledare anses av en del vara viktigt för att säkerställa likvärdigheten över landet och mellan de olika myndigheterna. Det anses betydelsefullt att alla myndigheter får samma utbildning, så att de inte lär sig olika. Det framhålls också i fallstudien att en fördel är om dessa handledare får en samlad erfarenhet och kompetens som kan komma alla myndigheter till del.

De statsanställda som Tillitsdelegationen har träffat lägger inte alltför stort fokus på från vilken organisation handledaren kommer, men det är viktigt att handledaren kan leva upp till ovanstående kriterier och kan anta ett utifrånperspektiv i diskussionerna. Det framhålls däremot som problematiskt av vissa om exempelvis den närmaste chefen skulle hålla i gruppdiskussionerna för sina med-

arbetare. Det anses bland annat kunna hämma öppenheten i gruppdiskussionerna.

I fallstudien har vi tagit upp frågan om vilken myndighet som skulle kunna ha ansvaret för gruppdiskussionerna och handledarna för dessa. En rad olika myndigheter har diskuterats vid de olika träffarna. Huvudfokus har sällan riktats mot exakt vilken av de nuvarande myndigheterna som är mest lämpad för uppdraget, utan snarare om vilka kunskaper handledarna bör ha.

9.4.2 Tillitsdelegationens bedömningar

Tillitsdelegationens bedömning: De som handleder gruppdiskussionerna behöver genomgå en utbildning.

Skälen för Tillitsdelegationens bedömning

En handledarutbildning för att värna likvärdigheten

Gruppdiskussionerna fyller en grundläggande roll i utbildningen, både när det gäller att vara kunskapshöjande och identitetsbyggande. För att gruppdiskussionerna ska bli så bra som möjligt behöver de som handleder utbildningen genomgå en utbildning. Det är viktigt att de som leder gruppdiskussionerna har pedagogisk kompetens, sakkunskap, praktisk erfarenhet från myndighet och förmåga att entusiasmera. Det är också viktigt att handledarna kan anpassa utbildningen efter deltagarnas olika roller, yrkeserfarenhet och akademiska bakgrund. Det är sammantaget en viktig och utmanande roll som handledarna har i utbildningen.

En central utbildning av handledare är en viktig del för att säkerställa likvärdighet över landet och mellan de olika myndigheterna. Tillitsdelegationen bedömer att det är angeläget att handledaren kan leva upp till ovanstående kriterier och att han eller hon kan anta ett utifrånperspektiv i diskussionerna. Handledarna kan vara medarbetare eller chefer, men det bör inte vara den närmaste chefen som håller i gruppdiskussionerna för de egna medarbetarna. Det finns då en risk för att det hämmar öppenheten i gruppdiskussionerna.

Tillitsdelegationen bedömer att en rimlig ordning är att varje regionalt område av myndigheter föreslår handledare för gruppdiskussioner.

Antalet beror på storleken på det geografiska området. Handledarna bör sedan genomgå en handledarutbildning som den myndighet som ansvarar för grundutbildningen inom statsförvaltningen anordnar. Denna myndighet ansvarar tillsammans med respektive geografiskt område för att garantera kvaliteten hos handledarna i utbildningen. Den myndighet som ansvarar för utbildningen bör också löpande anordna forum för kunskapsutveckling för de som är handledare.

Avsaknaden av handledarutbildning kan få negativa konsekvenser

Ett alternativ till utbildning för handledare är att handledarna inte behöver gå en utbildning innan de leder gruppdiskussionerna. Det skulle minska kostnaderna för utbildningen. Det finns sannolikt personer inom statsförvaltningen som skulle vara bra handledare även utan att ha gått en sådan handledarutbildning. Tillitsdelegationen bedömer dock att det är viktigt att handledarna får en gemensam utbildning och att det finns en kollegial diskussion handledarna emellan. Om handledarna inte får handledarutbildning eller tillfälle till kollegiala diskussioner skulle det kunna få negativa konsekvenser för hur gruppdiskussionerna genomförs och för likvärdigheten över landet.

9.4.3 Förslag om att handledare anordnar och leder mötena

Tillitsdelegationens förslag: Den myndighet som ska tillhandahålla grundutbildningen i den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen får utse personer som anordnar och leder de fysiska mötena efter förslag från de statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar som ingår i det geografiska område där möten ska anordnas. Myndigheten får utse en handledare även om ett förslag inte har lämnats.

Handledarna ska vara anställda eller uppdragstagare vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol.

Handledarna ska ha genomgått en handledarutbildning som anordnas av den myndighet som ska tillhandahålla grundutbildningen i den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

De fysiska mötena bör anordnas och ledas av lokala handledare

En myndighet ska tillhandahålla grundutbildningen i den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen. Oavsett vilken myndighet som får det uppdraget kommer den att ha begränsade möjligheter att själv anordna och genomföra gruppdiskussionerna på ett ändamålsenligt vis. Det skulle innebära att myndigheten skulle vara tvungen att anställa förhållandevis många personer med uppgift att anordna utbildningar på olika platser i landet, vilket dessutom skulle bli kostsamt. Det kan också vara svårt att skaffa sig den lokalkännedom som behövs för att genomföra de fysiska mötena ute i landet.

Ett sätt att lösa detta problem är att den myndighet som ska tillhandahålla utbildningen ges möjlighet att överlåta dessa uppgifter till personer som finns i de geografiska områdena, där de fysiska gruppdiskussionerna ska hållas. Dessa personer har redan en god lokalkännedom och det kontaktnät som behövs för att det fysiska mötet ska kunna genomföras. En sådan lösning är också mer kostnadseffektiv jämfört med att den ansvariga myndigheten ska anställa personal som utför denna uppgift eller att myndigheten upphandlar privata aktörer för att sköta utbildningen.

Samtidigt finns också risker med att låta väsentliga delar av utbildningen utföras av personer utanför den myndighet som ska tillhandahålla utbildningen. Det innebär att myndighetens möjligheter att se till att utbildningen blir enhetlig över hela landet minskar, vilket riskerar att leda till lokala variationer. Det kan i sin tur motverka syftet att skapa en gemensam identitet för de som arbetar i staten. Den nackdelen kan dock vägas upp av ett krav på att de handledare som ska hålla i de fysiska träffarna först ska ha fått en handledarutbildning. Sammantaget bedömer Tillitsdelegationen att gruppdiskussioner med handledare från lokal nivå är det mest ändamålsenliga för utbildningen.

Den myndighet som ska tillhandahålla utbildningen bör utse handledare

De negativa effekterna med att låta lokala handledare genomföra och leda de fysiska möten som ska ingå i grundutbildningen kan motverkas genom att låta den myndighet som ska tillhandahålla utbildningen utse handledarna. Den myndigheten har då möjlighet att kontrollera vilka personer som sköter utbildningsinsatserna ute i landet och kan se till att endast personer som är lämpliga för uppdraget anordnar och leder utbildningarna.

Samtidigt är det svårt för den myndighet som ska tillhandahålla utbildningen att veta vilka personer vid de olika myndigheterna som är lämpliga för uppgiften. Det kan därför vara rimligt att låta de myndigheter som är verksamma i det geografiska område där mötet ska anordnas föreslå personer som kan anordna och leda mötena. Det bör däremot inte finnas något uttryckligt krav på att personerna ska arbeta inom det område där det fysiska mötet ska hållas. Några hinder mot att låta en handledare anordna och leda fysiska utbildningstillfällen i flera olika geografiska områden finns inte. För att säkerställa att det är personer med god lokal förankring kan det vara lämpligt att ha minst en handledare per geografiskt område.

Sammantaget bör den myndighet som tillhandahåller utbildningen utse personer som anordnar och leder de fysiska träffarna efter förslag från de myndigheter som ingår i det geografiska område där mötet ska anordnas.

Handledarna bör arbeta vid en statlig myndighet

Det finns olika alternativ vid val av handledare som ska anordna och leda de fysiska träffarna. Ett alternativ skulle kunna vara att köpa in tjänsten från en konsult. Risker med detta alternativ är att den som leder den fysiska delen av utbildningen har för lite erfarenhet av vad det innebär att arbeta i staten och vilka praktiska problem som myndighetens personal möter i sin vardag. Det skulle även vara kostnadsdrivande.

Ett annat alternativ är att ta in handledare som är anställda eller uppdragstagare vid en domstol eller en statlig förvaltningsmyndighet. Det säkerställer god kännedom om verkligheten vid de statliga myndigheterna och ger utbildningen legitimitet. Det är givetvis viktigt

att personerna är engagerade och i övrigt har de kvaliteter som eftersträvas för att leda de fysiska utbildningstillfällena. Om det inte finns lämpliga personer i det geografiska område där utbildningstillfället ska hållas kan handledare från närliggande områden anlitas.

Sammantaget bör det införas ett krav på att handledarna ska vara anställda eller uppdragstagare vid domstol eller en statlig förvaltningsmyndighet.

Handledarna bör genomgå en utbildning

Gruppdiskussionerna fyller en grundläggande funktion i utbildningen, både när det gäller att öka deltagarnas kunskap och bygga en gemensam identitet. För att gruppdiskussionerna ska bli så bra som möjligt behöver de som handleder utbildningen genomgå en handledarutbildning. De handledare som väljs måste ha en pedagogisk kompetens⁴ för att kunna hantera grupper med stor spännvidd i erfarenhet och utbildningsbakgrund. Handledarna bör också ha sakkunskap från arbete på en statlig myndighet, praktisk erfarenhet från myndighet och en förmåga att entusiasmera. Det är viktigt att handledarna får så goda förutsättningar som möjligt att genomföra utbildningstillfällena på ett bra sätt. Handledarnas roll är den sista länken till de som arbetar i statsförvaltningen. Brister den kan utbildningens positiva effekter utebli.

Det är den myndighet som ska tillhandahålla den gemensamma utbildningen som ska se till att utbildningen håller hög kvalitet och att den genomförs på ett enhetligt sätt över hela landet. För att kunna säkerställa detta bör denna myndighet ta fram en särskild utbildning som handledarna går innan de leder utbildningstillfällena. Det närmare innehållet och den tidsmässiga omfattningen av handledarutbildningen får bestämmas av den ansvariga myndigheten.

Sammantaget bör de personer som utsetts till att leda de fysiska gruppdiskussionerna ha genomgått en utbildning som anordnas av den myndighet som ska tillhandahålla utbildningen.

⁴ Vi avser här inte teoretisk kunskap i form av högskolepoäng i pedagogik.

9.5 En lärplattform för fler som kan byggas ut

9.5.1 Tillitsdelegationens bedömningar

Tillitsdelegationens bedömning: Den del av grundutbildningen som består av självstudier bör utformas i en elektronisk webbportal, en lärplattform för staten. Grundutbildningen bör vara tillgänglig på lärplattformen även för dem som inte omfattas av skyldigheten att delta i utbildningen och finnas på både svenska och engelska.

Skälen för Tillitsdelegationens bedömning

Tillitsdelegationen bedömer att den del av grundutbildningen som består av självstudier bör utformas i en elektronisk webbportal, en lärplattform för staten. Denna bör vara öppen så att så många som möjligt kan ta del av grundutbildningen. Lärplattformen bör också utformas så att det går att utveckla nya delar av utbildningen, men också koppla på befintliga utbildningar som andra myndigheter tillhandahåller. Det är viktigt att sådana utbildningar kan samlas på ett och samma ställe. Lärplattformen bör fungera så att utbildningen blir tillgänglig för de grupper som på frivillig basis vill genomföra utbildningen.

Flera myndigheter har redan i dag generella utbildningar i elektronisk form, exempelvis om ekonomistyrning, upphandling, EU-kunskap och mänskliga rättigheter. Dessa är dock inte samlade på ett ställe utan återfinns på myndigheternas respektive hemsida, eller på andra särskilt framtagna hemsidor. Det gäller till exempel utbildningen om mänskliga rättigheter, som finns på en egen hemsida. För den enskilde arbetstagaren, arbetsgivaren eller HR-funktionen innebär det att tid behöver läggas på att hitta utbildningarna och att hålla sig uppdaterad och bevaka nya eller ändrade utbildningar på många ställen. En gemensam lärplattform för staten skulle därför öka möjligheterna till kunskapsinhämtning och förenkla för användarna. Lärplattformen skulle kunna byggas ut kontinuerligt med olika moduler. Likaså kan en framtida utbyggnad vara adresserad till de personer som är chefer och ledare.

Tillitsdelegationen bedömer att grundutbildningens självstudier bör finnas på en lärplattform tillsammans med andra befintliga utbildningar. Grundutbildningen kan då bli tillgänglig även för dem som inte omfattas av skyldigheten att delta i den obligatoriska grundutbildningen inom statsförvaltningen (se avsnitt 7.7.1). För att skapa transparens och öppenhet kring den roll som följer av att arbeta i statsförvaltningen vore det en styrka om utbildningen kunde vara öppen för alla. Det kan vara den enskilde medborgaren, skolor eller kommuner och regioner som är intresserade av att ta del av utbildningen. Kommuner och regioner har dessutom en stor del av utbildningens innehåll gemensamt med de som arbetar i statsförvaltningen.

Tillitsdelegationen anser vidare att hela grundutbildningen bör ha huvudspråket svenska i dess utförande. Utbildningen bör dock även översättas och göras tillgänglig i en version på engelska. Skälet för detta är att det bland de som är skyldiga att delta i grundutbildningen kan finnas de som inte har svenska som modersmål och som kan ha vissa språkliga hinder att annars kunna ta till sig innehållet. Det gäller inte minst för de utländska doktoranderna och för personal vid utlandsrepresentationen, där språket kan antas vara annat än svenska. Med en engelsk version av e-utbildningen breddas också möjligheten att ta del av utbildningen för de medborgare som är intresserade, men som kan ha språkliga hinder att tillgodogöra sig utbildningen om den endast skulle ges på svenska.

Grundutbildningen kan också behöva anpassas så att den blir tillgänglig för personer med olika former av funktionsnedsättningar som arbetar i statsförvaltningen. Utgångspunkten är att alla ska kunna delta på lika villkor och att utbildningen ska kunna anpassas så att ingen hindras från att ta del av den.

10 Uppföljning av grundutbildningen

10.1 Uppföljning av utbildningen är viktig ur olika perspektiv

Tillitsdelegationens bedömning: Uppföljning behövs för den enskilde individen som omfattas av skyldigheten att gå utbildningen, men även för de enskilda myndigheterna och den myndighet som ska tillhandahålla utbildningen.

Skälen för Tillitsdelegationens bedömning

Tillitsdelegationen bedömer att det behöver finnas viss uppföljning och utvärdering av utbildningen ur olika perspektiv. Samtidigt är det viktigt att detta genomförs på ett sätt som inte blir ytterligare en administrativ påfåra för myndigheterna. Tillitsdelegationen menar att uppföljningen av utbildningen måste balansera mellan att säkerställa grundläggande funktioner för utbildningen utan att skapa en onödig administrativ börda för de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna eller för den myndighet som ska ansvara för utbildningen. Det är dessutom viktigt att undvika att utforma någon typ av systematisk kontroll av att enskilda individer har deltagit i utbildningen. Då skyldigheten att gå utbildningen ligger på individen behöver det dock finnas en möjlighet att kunna styrka att han eller hon har gått utbildningen. Det bör även finnas en möjlighet för de enskilda myndigheterna och för den myndighet som ansvarar för utbildningen att följa utbildningens genomförande i enskilda myndigheter och i statsförvaltningen som helhet. Det behövs för att

underlätta planeringen av utbildningens dimensionering. Det är också viktigt att utvärdera utbildningens effekter på några års sikt.

Den enskilde individens skyldighet att gå utbildningen kan styrkas genom bevis

Den som omfattas av lagen om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen är skyldig att delta i en grundutbildning. Den som redan har gått utbildningen, till exempel under en tidigare anställning hos en annan statlig arbetsgivare, behöver inte gå utbildningen igen (se avsnitt 7.7.1).

För att de individer som omfattas av skyldigheten att genomföra utbildningen ska kunna visa att de har deltagit i utbildningen behöver de få någon form av intyg på detta. Tillitsdelegationen har därför i avsnitt 7.7.2 föreslagit att den enskilde ska ha möjlighet att få ut ett kursbevis från det universitet som tillhandahåller grundutbildningen. Kursbevis för deltagande i grundutbildningen följer därmed samma system som gäller i övrigt för att få ut bevis på genomförd utbildning inom högskolor och universitet.

Det handlar inte i första hand om att kontrollera att en enskild medarbetare har deltagit i utbildningen. Det är snarare en fråga om att de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna har ett ansvar för att se till att den personal som är skyldig att delta i utbildningen också gör det. Då kan kursbevisen även användas för detta ändamål. Eftersom kursbevisen kommer att utfärdas på samma sätt som för andra utbildningar på universitet kommer bevisen också att se likadana ut, oavsett vem som har gått utbildningen och vilken myndighet han eller hon då arbetade på. Det underlättar framför allt för den enskilde att styrka att han eller hon har gått grundutbildningen vid byte av arbetsgivare och det förhindrar även att till exempel kursbevisets äkthet ifrågasätts. Det blir också lättare för de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna att kontrollera vilka medarbetare som har gått utbildningen.

Uppföljning av dimensionering och genomförande

Tillitsdelegationen bedömer att det behövs uppföljning på aggregerad nivå av hur många som deltar i utbildningen från olika myndigheter och geografiska områden. Det är för att säkerställa att planeringen av utbildningens genomförande ska vara korrekt dimensionerad. Alla som omfattas av utbildningen ska få möjlighet att gå och det behöver finnas lokaler och handledare på plats. För att utföra dessa uppgifter behövs underlag om hur många som har gått grundutbildningen och hur många som nyanställs inom staten.

Ett alternativ är att de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna själva följer upp vilka som har deltagit i grundutbildningen. Sådana uppgifter kan de, på aggregerad nivå, rapportera till den myndighet som ansvarar för utbildningen och som har den nationella bilden. Ett annat alternativ är att den ansvariga myndigheten genomför denna uppföljning. En sådan ordning skulle dock kunna innebära vissa risker. Om uppgifterna om antalet personer som har deltagit i utbildningen ska kunna knytas till enskilda personer behöver ett register sammanställas. Ett sådant register skulle ställa höga krav på säkerhet hos den ansvariga myndigheten och dessutom en hantering av personuppgifterna som är förenlig med dataskyddsförordningen.

Tillitsdelegationen bedömer att de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna, där personer som är skyldiga att delta i grundutbildningen arbetar, har goda möjligheter att överblicka vilka bland dem som har deltagit i utbildningen. Det gäller både e-utbildningen och de fysiska träffarna. En sådan överblick i kompetensfrågor får också sägas ligga i linje med det som sägs i 8 § myndighetsförordningen (2007:515) om myndighetens arbetsgivarpolitik. Den myndighet som tillhandahåller utbildningen får dock god tillgång till information om hur många personer i statsförvaltningen som helhet som har deltagit i utbildningen, eftersom konstruktionen med kursbevis ger den möjligheten.

Utvärdering av utbildningens effekter

Tillitsdelegationen bedömer att det behöver genomföras en utvärdering av utbildningens effekter på ett par års sikt. För att utvärderingen ska bli korrekt genomförd behöver det tidigt ges ett uppdrag

till en myndighet som kan säkerställa jämförelsegrupper, en kostnadsberäkning samt för- och eftermätningar av de kunskaper som de som arbetar i statsförvaltningen har.

Tillitsdelegationen bedömer att det vore lämpligt att ge ett sådant uppdrag till en fristående aktör med kompetens och erfarenhet av att genomföra sådana uppdrag. Det kan till exempel vara ett universitet eller Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Den senare har lång erfarenhet av att genomföra denna typ av effektutvärdering.

11 Organisering och ansvar för utbildningen

Detta kapitel behandlar organiseringen och ansvaret för den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen. Tillitsdelegationen lämnar förslag om vilka uppgifter som ingår i ansvaret för utbildningen och hur detta ansvar ska fördelas.

11.1 Förutsättningar för organiseringen och ansvaret för utbildningen

11.1.1 En statlig myndighet ska ansvara för utbildningen

Av Tillitsdelegationens kommittédirektiv framgår att delegationen ska lämna förslag på vilken av de befintliga statliga myndigheterna som ska ansvara för samordningen av introduktionsutbildningen. Den samordningsansvariga myndigheten ska föra en fortlöpande dialog om nödvändiga verksamhetsanpassningar med berörda myndigheter utifrån behov och mål. Om delegationen lämnar alternativa förslag om vilken myndighet som ska ansvara för samordningen av utbildningen, ska för- och nackdelar med de olika alternativen redovisas.¹

Kommittédirektivens utgångspunkt är alltså att det är en befintlig statlig myndighet som ska ansvara för den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen. Det utesluter både alternativet att den privata marknaden får ansvaret för den gemensamma utbildningen och att föreslå att regeringen inrättar en ny myndighet för denna uppgift. I direktiven anges inga skäl till dessa ställnings-

¹ I kommittédirektiven används begreppet samordning. För att öka tydligheten har vi dock valt att så långt som möjligt i stället tala om ansvaret för utbildningen eller för olika uppgifter som följer av den gemensamma utbildningen.

taganden, men Tillitsdelegationen väljer att kort kommentera dessa frågor.

Det finns flera fördelar med att hålla samman ansvaret för utbildningen inom statsförvaltningen. Utbildning i rollen som statsanställd har sedan 1960-talet varit en fråga för statliga aktörer, med undantag för en period i början av 1990-talet, då statlig kompetensutveckling lades ut på den reguljära marknaden (se avsnitt 4.3.4). Ett av de grundläggande syftena med den gemensamma utbildning som Tillitsdelegationen nu föreslår är att värna idén om en gemensam statsförvaltning. För att uppnå detta syfte menar delegationen att det lämpar sig bäst att låta ansvaret för utbildningen stanna inom staten. I en marknadslösning med flera privata utbildningsanordnare kan det finnas en risk för att utbildningen utformas på olika sätt och med olika innehåll, vilket skulle motverka syftet med den gemensamma utbildningen.

Ytterligare fördelar med att det är en statlig myndighet som ansvarar för utbildningen är att den sannolikt kommer att uppfattas som mer legitim av de som ska gå den. För att utbildningen ska få önskvärd effekt och kännas motiverande menar många chefer och medarbetare i Tillitsdelegationens nätverk och fallstudie till exempel att de personer som är handledare eller föreläsare bör ha en gedigen erfarenhet från arbete inom statliga myndigheter. Det finns en tveksamhet bland de som vi har träffat till att lägga ut denna funktion på en privat marknad.

En annan fördel med att det är en statlig myndighet som ansvarar för utbildningen är att ansvaret för den statliga kompetensförsörjningen redan i dag vilar på de statliga myndigheterna. För att behålla mandatet för den statliga kompetensförsörjningen och visa att staten är en attraktiv arbetsgivare bör det vara en statlig myndighet som ansvarar för den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen.

Eftersom det ska vara en befintlig statlig myndighet som ansvarar för utbildningen har Tillitsdelegationen inte heller övervägt alternativet att föreslå att regeringen inrättar en ny myndighet för denna uppgift. Den lösningen har prövats tidigare och har inte visat sig vara hållbar över tid. En ny myndighet skulle också riskera att bli kostnadsdrivande.

11.1.2 Uppgifter som följer av ansvaret för utbildningen

I uppdraget att ansvara för den gemensamma utbildningen ingår att hantera alla de uppgifter som är nödvändiga för att tillhandahålla och genomföra utbildningen. Uppgifterna följer av de förslag om den gemensamma utbildningens innehåll och form som Tillitsdelegationen har redogjort för i kapitel 7–9.

I uppgifterna ingår bland annat att ta fram utbildningen och dess innehåll i olika delmoment i enlighet med de beslut om innehållet som Rådet för utbildning inom statsförvaltningen har fattat. Det ingår också att ta fram utbildningsmaterial för självstudier och gruppdiskussioner samt utbildningsmaterial för fortbildningen. En annan viktig uppgift är att ta fram, förvalta och utveckla en lärplattform för utbildningen. Lärplattformen ska bland annat innehålla utbildningsmaterial för självstudierna. Att fortlöpande föra en dialog om nödvändiga verksamhetsanpassningar med berörda myndigheter utifrån deras behov och mål ingår också.

Tillitsdelegationen föreslår i avsnitt 9.3.3 att en del av grundutbildningen ska genomföras i geografiska områden för fysiska möten. Det innebär att någon behöver besluta om de geografiska områdena. Ytterligare uppgifter är att utse och utbilda handledare som ska anordna och leda de fysiska mötena. Som framgått av avsnitt 7.7.4 ingår det även att besluta om undantag från skyldigheten att delta i grundutbildningen om det är motiverat med hänsyn till den enskildes arbetsuppgifter eller personliga förhållanden. Att utfärda kursbevis är också en del av ansvaret som följer av utbildningen (se avsnitt 7.7.2).

Uppgifter som följer av rådets verksamhet

Andra uppgifter som följer av att Rådet för utbildning inom statsförvaltningen inrättas som ett särskilt beslutsorgan i en värmyndighet (se avsnitt 7.4.2) är att sköta administrativa uppgifter åt rådet. Det innebär till exempel att bidra med underlag inför rådets beslut och förbereda rådets möten. Det handlar också om att tillhandahålla lokaler och andra faciliteter som är nödvändiga för att rådet ska kunna genomföra sina möten. Ytterligare uppgifter är att meddela föreskrifter om utbildningens innehåll i enlighet med de beslut som rådet fattar. Det gäller hela utbildningen, det vill säga både grundutbildningen och fortbildningen.

11.1.3 Ansvaret för utbildningen kräver kapacitet, långsiktighet, legitimitet och pedagogisk kompetens

Tillitsdelegationens bedömning: Ansvaret för den gemensamma utbildningen kräver kapacitet, långsiktighet, legitimitet och pedagogisk kompetens.

Skälen för Tillitsdelegationens bedömning

Tillitsdelegationen har formulerat vissa förutsättningar som behövs för att kunna ansvara för den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen. Det handlar om tillräcklig kapacitet, långsiktighet, legitimitet och pedagogisk kompetens. En naturlig utgångspunkt är också att den myndighet som får ansvaret för utbildningen behöver kunna hantera alla de uppgifter som framgår av avsnitt 11.1.2.

Kapacitet för att ta fram och tillhandahålla utbildningen

De uppgifter som ingår i ansvaret för utbildningen är av varierande karaktär och kräver olika typer av kompetens och resurser. Även om utbildningen riktar sig till en stor målgrupp medför inte volymen i sig att stora resurser behöver avsättas för att ta fram och tillhandahålla utbildningen (se avsnitt 13.2). Det är därför inte nödvändigt att den myndighet som ska ta fram utbildningen är alltför stor, även om det inte är en nackdel i sammanhanget. Det behövs däremot sakkunskap och resurser för att ta fram de olika delmomenten för utbildningen utifrån författningarna, de beslut om innehåll som Rådet för utbildning inom statsförvaltningen fattar och Tillitsdelegationens rekommendationer. Detsamma gäller för att ta fram underlag för myndigheternas fortbildning och utbilda handledare som ska hålla i de fysiska mötena.

Att utveckla, förvalta och underhålla en lärplattform kräver en annan typ av kompetens. Eftersom utbildningen ska göras tillgänglig för många användare bör lärplattformen ha hög kapacitet och säkerhet (se avsnitt 6.4). Det kräver tillgång till tillräckliga it-resurser och kompetens för utveckling och drift av en sådan plattform. Det är inte nödvändigt att dessa resurser finns internt vid myndigheten, utan de kan tillföras till exempel genom upphandling av en extern leverantör.

Viss administrativ kompetens och överblick över statsförvaltningens organisation och lokalisering är också nödvändig för att ta fram beslut om geografiska områden för de fysiska mötena.

Andra uppgifter följer av att Tillitsdelegationen föreslår att Rådet för utbildning i statsförvaltningen ska besluta om utbildningens innehåll. För att rådet ska fungera behövs viss kapacitet för att administrera rådets verksamhet, till exempel för att bidra med underlag och förbereda rådets möten. Tillgång till juridisk kompetens för att ta fram föreskrifter om utbildningens innehåll är också nödvändig. Även denna typ av kompetens är möjlig att tillföra om det saknas i den myndighet som får ansvaret för uppgiften.

Stabilitet och långsiktighet i utbildningen

Ansvaret för att tillhandahålla utbildning i den roll som följer av att arbeta i statsförvaltningen har varierat mellan olika myndigheter och organisationer över tid och under vissa perioder har det saknats ett samlat ansvar. Det tyder på att det har varit svårt att hitta en enhetlig och långsiktig organisationslösning för denna fråga. De tidigare aktörerna har också varit enkla att avveckla, vilket har motverkat en långsiktig och stabil utbildning för de som arbetar i statsförvaltningen. Riksdagens tillkännagivande visar att behovet av utbildning inte är uttalat bara hos regeringen utan även hos riksdagen. Den myndighet som ska ansvara för utbildningen bör därför kunna stärka utbildningens stabilitet och långsiktighet över tid.

Legitimitet i fråga om statsförvaltningens funktionssätt

Det är viktigt att den myndighet som ska ansvara för utbildningen har legitimitet i statsförvaltningen när det gäller kunskap om hur statsförvaltningen fungerar och är organiserad. Myndigheten bör också uppfattas vara neutral i förhållande till övriga myndigheter. Att den myndighet som ska ta fram utbildningen, utbildningsmaterial och utbilda handledare har kompetens när det gäller statsförvaltningens funktionssätt har särskild betydelse för att utbildningen ska kännas relevant och motiverande att gå för alla som arbetar inom statsförvaltningen. Det är också av stor vikt att de handledare som ska hålla i utbildningen uppfattas som trovärdiga och kompetenta på de om-

råden som utbildningen omfattar. Den myndighet som får ansvaret för utbildningen behöver därför ha god kunskap om statsförvaltningen, om vad som utmärker den roll som den som arbetar inom statsförvaltningen har och om de grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller på området. Det vore också en fördel om den myndighet som får ansvar för att besluta om den geografiska indelningen för de fysiska mötena i grundutbildningen har kunskap om hur statsförvaltningen är organiserad i olika delar av landet.

Pedagogisk kompetens

Ett annat kriterium handlar om pedagogisk kompetens. Det är viktigt eftersom myndigheten kommer att ha ansvaret för att ta fram utbildningen och utbildningsmaterialet samt utbilda handledare. Denna typ av kompetens är möjlig att tillföra myndigheten, men det blir då en fråga om kostnader och tidsåtgång för att få rätt kompetens på plats. Det är därför önskvärt att myndigheten redan besitter pedagogisk kompetens för att kunna utbilda handledare och för att ta fram utbildningsmaterial för fortbildningen.

11.2 Förslag om organisering och ansvar för utbildningen

11.2.1 Det finns ingen självklar myndighet som uppfyller alla kriterier

Tillitsdelegationens bedömning: Det finns i dag ingen självklar myndighet som uppfyller alla de kriterier som Tillitsdelegationen har identifierat för att kunna hantera de uppgifter som följer av att ansvara för utbildningen. Uppgifterna bör därför delas upp på två myndigheter.

Skälen för Tillitsdelegationens bedömning

Det finns ingen självklar myndighet

Tillitsdelegationen har tidigare pekat på att det i dag saknas en aktör som ensam ansvarar för att tillhandahålla en heltäckande utbildning om rollen som den som arbetar i statsförvaltningen har (se avsnitt 4.5). Uppgiften delas i stället mellan flera myndigheter. Det finns därför ingen självklar myndighet som uppfyller alla de kriterier som Tillitsdelegationen har identifierat. Valet kommer i stället att handla om att hitta en eller flera myndigheter som sammantaget bäst svarar mot kriterierna. De myndigheter som Tillitsdelegationen har övervägt är Statskontoret, Sieps, Socialstyrelsen, Skolverket, Ekonomistyrningsverket (ESV), Arbetsgivarverket, någon av de stora förvaltningsmyndigheterna eller ett universitet.

Statskontorets erfarenheter bör tas tillvara i utbildningen

Statskontorets bakgrund som stabsmyndighet inom det förvaltningspolitiska området och uppdraget om den offentliga förvaltningens funktionssätt innebär att myndigheten under lång tid har byggt upp generell kunskap om statsförvaltningen. Verksamheten med att främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten ligger också i linje med delar av den gemensamma utbildning som Tillitsdelegationen nu föreslår. Många myndigheter efterfrågar Statskontorets kompetens om den statliga värdegrunden och flera använder det utbildningsmaterial med bland annat dilemman och filmer som Statskontoret tar fram. Mot bakgrund av myndighetens arbete med god förvaltningskultur har också flera myndighetsrepresentanter i Tillitsdelegationens möten lyft fram Statskontoret som en tänkbar myndighet.

Det finns dock omständigheter som talar mot valet av Statskontoret. Myndigheten är relativt liten med drygt 70 anställda. De uppgifter som följer av att ansvara för den gemensamma utbildningen kan riskera att förändra myndighetens nuvarande uppdrag. Uppdraget handlar om att genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet på uppdrag av regeringen, förutom arbetet med god förvaltningskultur.

Statskontoret har visserligen upparbetat pedagogisk kompetens i sitt uppdrag om god förvaltningskultur och har erfarenhet av att tillgängliggöra undervisningsmaterial riktat till hela statsförvaltningen via sin webbsida. Både den pedagogiska kompetensen och den kapacitet som behövs för att kunna utveckla och förvalta en lärplattform för hela statsförvaltningen är områden som en mindre myndighet kan få svårt att hantera utan att myndighetens uppdrag förändras i grunden. Även om den gemensamma utbildningen inte kommer att kräva så stora resurser bedömer Tillitsdelegationen att Statskontoret inte bör ansvara för alla de uppgifter som följer av den gemensamma utbildningen. Samtidigt är Statskontorets arbete med att främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten en del av kärnan i den föreslagna utbildningen och de erfarenheterna bör därför tas tillvara.

Sieps kunskaper om EU-utbildning bör komma till nytta i utbildningen

Tillitsdelegationen bedömer att liknande skäl som vi framför ovan angående Statskontoret även gäller Sieps. Myndigheten är ännu mindre med 20 anställda 2019.² Sieps huvuduppgifter är bland annat att ta fram och tillgängliggöra analyser och annat underlag i frågor om utvecklingen av Europeiska unionen och Sveriges europapolitik och tillhandahålla utbildningar i ämnen som rör Europeiska unionen. Tillitsdelegationen bedömer att Sieps uppdrag skulle förändras väsentligt om myndigheten fick ansvaret för den gemensamma utbildningen, som har ett betydligt bredare fokus. Det är dock av stor vikt att tillvarata även Sieps erfarenheter av att ansvara för EU-utbildning i den föreslagna utbildningen.

Socialstyrelsens och Skolverkets erfarenheter bör också tas tillvara

Socialstyrelsen och Skolverket är myndigheter som har erfarenhet av att ta fram utbildningar och lärplattformar för ett stort antal personer. Socialstyrelsen har en portal för lärande och utveckling som vänder sig till cirka 700 000 personer som arbetar inom vård och omsorg. Skolverkets utbildningsplattform med e-utbildningar är öppna

² Sieps (2019). Årsredovisning 2019. Svenska institutet för europapolitiska studier.

för alla och för tillfället finns det cirka 95 000 användarkonton. Socialstyrelsens och Skolverkets verksamheter riktar sig till andra målgrupper än den gemensamma utbildningen för alla som arbetar inom staten. Deras målgrupper är skola, vård och omsorg, där kommuner, privata aktörer och regioner är huvudmän.

Både Socialstyrelsen och Skolverket är centrala myndigheter inom sina sektorer. Myndigheterna har inga uppdrag som innebär att bygga upp kompetens i frågor som rör hela statsförvaltningen. För dessa sektorsmyndigheter skulle därför ett uppdrag att ansvara för en gemensam utbildning för alla som arbetar inom staten skilja sig markant från de nuvarande uppdragen. Tillitsdelegationen förordar därför inte att någon av dessa myndigheter får i uppdrag att ansvara för den föreslagna utbildningen. Däremot är det lämpligt att den myndighet som får uppdraget hämtar in erfarenheter av att utforma utbildningar och lärplattformar från både Socialstyrelsen och Skolverket.

ESV:s kompetens om ekonomistyrning är värdefull för utbildningen

Ekonomistyrningsverket (ESV) är ett möjligt alternativ som ansvarig myndighet för den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen. ESV:s uppdrag handlar till stor del om att utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen av statlig verksamhet samt göra analyser och prognoser för statens ekonomi. ESV har också i uppdrag att ge stöd till andra statliga myndigheter inom sitt verksamhetsområde genom metoder, riktlinjer, utredningar, utbildning och rådgivning.³ De utbildningar som ESV tar fram är efterfrågade och berör i vissa delar den generella grunden i den statliga styrningen. Myndigheten har pedagogisk kompetens och erfarenhet av att ta fram både digitala utbildningar och utbildningar som innebär fysiska möten som riktar sig till alla som arbetar statligt. ESV besitter även it-kompetens, inte minst genom uppgiften att utveckla och förvalta statens informationssystem för budgetering, hantering av dokument och uppföljning (Hermes). Myndigheten har också föreskrifträtt och hanterar två rådgivande organ.⁴

³ Förordning (2010:1764) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

⁴ Ibid.

ESV är i likhet med Statskontoret en relativt liten myndighet, men ändå nästan dubbelt så stor med sina 135 anställda.⁵ Med tanke på den mångfacetterade verksamhet som ESV har i dag skulle den gemensamma utbildningen troligen kunna inrymmas i myndigheten utan att få alltför stor påverkan på övrig verksamhet. ESV fokuserar dock i linje med sitt uppdrag huvudsakligen på frågor om ekonomistyrning. Den föreslagna utbildningen har ett bredare fokus på statsförvaltningen som går utanför frågorna om ekonomistyrning. Om ESV skulle få ansvaret för den gemensamma utbildningen skulle det medföra ett nytt och betydligt bredare uppdrag för myndigheten. Sammantaget bedömer Tillitsdelegationen att ESV inte fullt ut möter de identifierade kriterierna. Däremot bör ESV:s kompetens om ekonomistyrning tillvaratas i den gemensamma utbildningen.

En obligatorisk utbildning är svår att förena med Arbetsgivarverkets uppdrag som medlemsorganisation

Arbetsgivarverket har genom sitt uppdrag att utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken god överblick över statsförvaltningen som helhet och anordnar många utbildningar för statliga arbetsgivare. För att uppnå tillräcklig legitimitet för utbildningen bedömer Tillitsdelegationen dock att det är viktigt att myndigheten uppfattas som en neutral part. Arbetsgivarverkets roll som central myndighet för arbetsgivarpolitiska frågor kan göra att myndigheten inte uppfattas som opartisk. Det är därför lämpligare att välja en myndighet som framstår som mer frikopplad från specifika intressen. Arbetsgivarverkets roll som medlemsorganisation innebär dessutom en tydlig begränsning när det handlar om att ansvara för en obligatorisk utbildning. Det kan framstå som motsägelsefullt i förhållande till sina medlemmar att låta en medlemsstyrd organisation ansvara för en obligatorisk utbildning, särskilt i och med att vissa av medlemmarna har anslutit sig frivilligt. Om utbildningen hade varit frivillig skulle Arbetsgivarverket på ett mer naturligt sätt kunna rekommendera eller erbjuda en sådan utbildning till sina medlemmar.

⁵ ESV (2019). Årsredovisningen 2019.

En stor förvaltningsmyndighet är ett alternativ

Tillitsdelegationen har också övervägt om någon av de stora förvaltningsmyndigheterna som lyder under regeringen skulle kunna ansvara för den gemensamma utbildningen. Det gäller till exempel de största myndigheterna som lyder under regeringen, såsom Polismyndigheten, Försvarsmakten, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Kriminalvården och Skatteverket. De har alla vardera närmare 10 000 årsarbetskrafter eller mer.⁶

De stora myndigheterna är vana vid att utbilda sina anställda i frågor som rör den roll som den som arbetar i statsförvaltningen har. I Tillitsdelegationens kartläggning uppger de stora förvaltningsmyndigheterna att de lägger mer tid på introduktionsutbildning om rollen som statsanställd jämfört med andra myndigheter och att de också oftare inkluderar information om den statliga värdegrunden i utbildningarna. Av kartläggningen framgår också att de stora myndigheterna med verksamhet på flera orter i landet oftare än andra myndigheter genomför sina introduktionsutbildningar med stöd av digitala lösningar. Digitala lösningar är ofta en del av de grundläggande förutsättningarna för den interna kommunikationen i dessa myndigheter. I de stora myndigheterna bör det därför finnas både resurser och kompetens för att ta fram och använda digitala lösningar för utbildning och kommunikation.

De stora myndigheterna är stabila över tid. Genom sin storlek kan man också anta att det finns kapacitet att hantera ansvaret för den gemensamma utbildningen, utan att uppgiften blir övermäktig eller i grunden förändrar myndighetens uppdrag.

Det som talar mot att låta någon av de stora myndigheterna ansvara för utbildningen är att de är centrala myndigheter inom sina sektorer. Sektorsansvaret innebär andra huvuduppgifter än att ansvara för övergripande kunskap om statsförvaltningen. Att placera en generell utbildning för alla de som arbetar i statsförvaltningen inom en sektorsspecifik myndighet kan därför te sig något främmande. Fördelarna med bland annat de stora myndigheternas långsiktighet och kapacitet måste därför vägas mot nackdelarna med att utbildningen riskerar att bli en sidoverksamhet som kan få en alltför undanskymd plats i en stor myndighet med ett annat uppdrag. Tillitsdelegationen bedömer sammantaget att det är mindre lämpligt att den gemen-

⁶ Statskontorets öppna data för 2019.

samma utbildningen ska vara ett ansvar för någon av de större förvaltningsmyndigheterna.

*Ett universitet har den pedagogiska kompetensen
och den administrativa vanan*

Tillitsdelegationen har också övervägt alternativet att låta ett universitet eller en högskola ansvara för den gemensamma utbildningen. En fördel med att placera utbildningen vid till exempel ett universitet är den kompetens som följer av universitetets grunduppdrag, att bedriva utbildning och forskning. Högskolor och universitet har den pedagogiska kompetensen och är vana vid att utveckla och administrera utbildning i både digital och fysisk form. Att ta fram och utveckla lärplattformar för stora målgrupper är en naturlig del av lärosätenas uppdrag. Den gemensamma utbildningen skulle på så sätt kunna bli en naturlig del av ett universitets eller en högskolas utbildningsverksamhet.

Det finns flera universitet och högskolor som bedriver utbildning och forskning som är inriktad på statlig förvaltning inom bland annat statsvetenskap och organisationsteori. För att utbildningen ska utformas med så hög kvalitet som möjligt bör den dock bygga på kunskap från flera olika forskningsfält. Forskningen vid en högskola kan visserligen vara djup inom vissa områden, men samtidigt helt saknas inom andra. Om ett större universitet får ansvaret för den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen finns det möjlighet att dra nytta av närheten till relevant forskning inom flera olika discipliner. Det kan bidra till att utveckla utbildningen och stärka dess legitimitet. Detta talar för att det är något av de större universiteten i till exempel Uppsala, Lund, Göteborg eller Stockholm som kan komma i fråga för uppdraget.

Att tillhandahålla utbildning för de som arbetar i statsförvaltningen på uppdrag av regeringen är ingen främmande uppgift för ett universitet. Till exempel tillhandahåller Uppsala universitet en utbildning i mänskliga rättigheter på uppdrag av regeringen.⁷ Eftersom de statliga universiteten är förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen och uppgiften att tillhandahålla utbildning ligger i linje med universitetens grunduppdrag ser Tillitsdelegationen inga formella

⁷ Regeringsbeslut 2017-05-18 (Ku2017/00254/DISK, Ku2017/00961/DISK).

hinder mot att låta ett universitet ansvara för den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen.

Det finns omständigheter som talar mot alternativet att låta ett universitet ansvara för den gemensamma utbildningen. Uppgiften att besluta om geografiska områden för fysiska möten mellan deltagare från olika myndigheter är till exempel ovanlig för ett lärosäte, vars huvuduppgifter handlar om utbildning och forskning. Konstruktionen med rådet som ett särskilt beslutsorgan (se avsnitt 7.4.2) passar inte heller så bra in vid ett universitet. Rådet framstår som en alltför udda konstruktion i förhållande till ett universitets organisation. Det är också ovanligt att ett universitet har föreskriftsrätt. Om uppgiften att tillhandahålla den gemensamma utbildningen förläggs till ett universitet kan det därför vara lämpligt att Rådet för utbildning inom statsförvaltningen inrättas vid en annan myndighet under regeringen.

Uppgifterna bör delas mellan två myndigheter

Tillitsdelegationen bedömer sammantaget utifrån ovanstående resonemang att det inte finns någon myndighet som ensam uppfyller samtliga kriterier som Tillitsdelegationen har identifierat och som kan hantera alla de uppgifter som krävs för att ansvara för den gemensamma utbildningen. Tillitsdelegationen menar därför att det bästa alternativet är att dela upp uppgifterna på två myndigheter. För att motverka riskerna med ett delat ansvar behöver ansvarsfördelningen mellan dem vara tydlig.

11.2.2 Ett universitet ska tillhandahålla utbildningen

Tillitsdelegationens förslag: Ett universitet ska tillhandahålla grundutbildningen i den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen. Universitetet ska genomföra utbildningen och i huvudsak ha till uppgift att:

- ansvara för de tekniska lösningar som behövs för den del av grundutbildningen som ska genomföras på elektronisk väg,
- utse och utbilda handledare som ska anordna och leda de fysiska mötena som ingår i grundutbildningen,

- besluta om undantag från skyldigheten att delta i grundutbildningen om det är motiverat med hänsyn till den enskildes arbetsuppgifter eller personliga förhållande, och
- utfärda kursbevis.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

Tillitsdelegationen föreslår att ett universitet får uppdraget att tillhandahålla utbildningen

Bland de myndigheter som Tillitsdelegationen har övervägt i avsnitt 11.2.1 framstår alternativet med ett universitet som det bästa utifrån de kriterier som bör vara uppfyllda. Ett universitet har den pedagogiska kompetensen i sitt grunduppdrag och är van att utveckla och administrera utbildning i både digital och fysisk form för stora målgrupper, i vissa fall över 50 000 studenter under ett år. Att ta fram och utveckla lärplattformar och utbildningsmaterial, både för grundutbildningen och fortbildningen, är en naturlig del av lärosätens uppdrag. Även att utse och utbilda handledare som anordnar och leder de fysiska mötena rimmar väl med ett lärosätes uppgifter. Att på uppdrag av regeringen tillhandahålla utbildning för de som arbetar inom staten är inte någon främmande uppgift för ett universitet. Tillitsdelegationen bedömer att det skulle vara mer resurskrävande att bygga upp motsvarande pedagogiska och administrativa kompetens i en annan del av statsförvaltningen. Tillitsdelegationen föreslår därför att ett universitet ska ha ansvaret för att tillhandahålla utbildningen.

Tillitsdelegationen menar att det är lämpligt att välja ett större universitet för att garantera närheten till relevant forskning inom flera olika discipliner. Det kan bidra till att utveckla utbildningen och stärka dess legitimitet. Det universitet som ska tillhandahålla utbildningen bör därför kunna erbjuda utbildning och forskning inom flera olika discipliner som har en tydlig relevans för den offentliga förvaltningens verksamhet. Andra skäl till att välja något av de större universiteten är att det gör det möjligt att nyttja de stordriftsfördelar som finns i en större organisation. Därmed minskar risken för att den gemensamma utbildningen tränger undan annan utbildning. Tillitsdelegationen tar inte ställning till vilket av de stora universi-

teten som regeringen bör utse. Vi menar att de största universiteten är likvärdiga i förhållande till kraven på kapacitet, långsiktighet, legitimitet och pedagogisk kompetens (för en redogörelse av dessa kriterier, se avsnitt 11.1.3).

Eftersom universitetet kommer att tillhandahålla utbildningen är det också universitetet som garanterar att utbildningen håller hög kvalitet. Med det följer ett ansvar för att säkerställa att handledarna har rätt kompetens för uppgiften. I rollen som handledare för de fysiska mötena kommer handledarna därmed att agera på uppdrag av universitetet, även om de är anställda vid en annan myndighet.

En annan myndighet bör vara värmyndighet för rådet

Om ett universitet får ansvaret för att tillhandahålla utbildningen behöver det särskilda beslutsorganet, Rådet för utbildning inom statsförvaltningen, en annan organisatorisk placering. Som redan nämnts bedömer Tillitsdelegationen att rådet blir en alltför avvikande konstruktion i förhållande till ett universitets organisation. Det är, som också nämnts tidigare, inte heller vanligt att ett universitet eller en högskola har föreskriftsrätt. Det är givetvis möjligt att tillföra universitetet rätten att meddela föreskrifter. Ett annat alternativ är att Universitets- och högskolerådet, som redan har föreskriftsrätt, får rätt att meddela föreskrifter om den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen. Enligt Universitets- och högskolerådets instruktion ska myndigheten meddela föreskrifter och fatta beslut i fråga om tillträde till högskoleutbildning i enlighet med vad regeringen föreskriver.⁸ Uppgiften att meddela föreskrifter om utbildningens innehåll ligger inte i linje med de frågor som Universitets- och högskolerådets föreskriftsrätt nu omfattar. Tillitsdelegationen bedömer därför att någon annan myndighet än universitetet bör vara värmyndighet för rådet och meddela föreskrifter om den gemensamma utbildningens innehåll.

Även om ett delat ansvar för den gemensamma utbildningen medför ett ökat behov av samverkan (se avsnitt 11.2.4) bedömer Tillitsdelegationen att fördelarna med att låta ett större universitet tillhandahålla den gemensamma utbildningen överväger nackdelarna med att behöva dela upp ansvaret för utbildningen på två myndigheter.

⁸ 4 § förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

Besluten om geografisk indelning lämpar sig inte för ett universitet

Det finns en annan uppgift som inte passar så bra in i ett universitets verksamhet. Det handlar om den mer myndighetsadministrativa uppgiften att besluta om de geografiska områden som behövs för att tillhandahålla grundutbildningen. De geografiska områdena ska vara basen för de fysiska mötena (se avsnitt 9.3.3). Områdena ska beslutas på ett sådant sätt att det säkerställer att deltagarna vid de olika myndigheterna kan träffas fysiskt. Indelningen ska dessutom utgå från myndigheternas arbetsställen, vilket ställer höga krav på kunskap om myndigheternas organisation ute i landet. Det kan också vara lämpligt att den myndighet som gör indelningen har viss kunskap om förutsättningarna vid de olika myndigheterna, så att indelningen utformas på ett sätt som underlättar erfarenhetsutbytet mellan deltagarna. Om den myndighet som får till uppgift att göra indelningen har möjlighet att göra avvägningar utifrån vilka myndigheter som skulle ha störst utbyte av att delta i en gemensam utbildning skulle det också vara en fördel. Det skulle därför vara lämpligt att en myndighet som har god överblick över statsförvaltningens organisation och lokalisering ansvarar för en sådan uppgift. Universitet har mycket god erfarenhet av att ta fram och ansvara för utbildningar, men saknar den kunskap om statsförvaltningens organisering som behövs för att besluta om geografiska områden för fysiska möten. Även om denna uppgift är en del av tillhandahållandet av utbildningen bör den därför läggas på en annan myndighet än universitetet.

11.2.3 Statskontoret ska vara värmyndighet för Rådet för utbildning inom statsförvaltningen

Tillitsdelegationens förslag: Rådet för utbildning inom statsförvaltningen ska inrättas som ett särskilt beslutsorgan vid Statskontoret.

Rådet för utbildning inom statsförvaltningen ska besluta om innehållet i den gemensamma utbildningen. Statskontoret ska sedan få meddela föreskrifter om innehållet i enlighet med rådets beslut.

Rådet för utbildning inom statsförvaltningen ska besluta om de geografiska områdena för de fysiska möten som ska hållas som en del av grundutbildningen inom statsförvaltningen.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

Tillitsdelegationen har övervägt två alternativ

Tillitsdelegationens förslag om att ett stort universitet ska tillhandahålla den gemensamma utbildningen innebär att vissa uppgifter som rör administrationen av utbildningen behöver förläggas till en annan myndighet, en värdmyndighet. Tillitsdelegationen har framför allt övervägt två alternativ när det gäller valet av värdmyndighet. Det ena är Kammarkollegiet och det andra är Statskontoret.

Värdmyndighetens uppgifter

Den myndighet som ska vara värdmyndighet för Rådet för utbildning inom statsförvaltningen ska sköta administrativa uppgifter åt rådet och meddela föreskrifter om utbildningens innehåll i enlighet med de beslut som rådet fattar. Det gäller både grundutbildningen och fortbildningen. Värdmyndigheten behöver till exempel kunna bidra med underlag till rådets beslut och bistå rådet på andra sätt vid beslutsfattandet. Det gäller såväl vid beslut om utbildningens innehåll som vid andra beslut som rådet har fått i uppgift att fatta.

Kammarkollegiet har föreskriftsrätt och vana av att hantera beslutsorgan

Värdmyndigheten bör ha förutsättningar för att administrera ett särskilt beslutsorgan och kompetens för att utfärda föreskrifter om utbildningens innehåll i enlighet med de beslut som rådet fattar. I detta avseende är Kammarkollegiet sannolikt det bästa valet, eftersom myndigheten har erfarenhet av att hantera särskilda beslutsorgan, har föreskriftsrätt och vana av att utfärda föreskrifter. Med Kammarkollegiet som värdmyndighet skulle ansvarsfördelningen bli tydlig mellan universitetet, som tar fram och tillhandahåller utbildningen, och Kammarkollegiet, som inrymmer rådet. Däremot bedömer Tillitsdelegationen att uppgifterna att bidra med underlag inför de beslut som Rådet för utbildning inom statsförvaltningen fattar, inte passar lika väl in i Kammarkollegiets uppdrag. Kammarkollegiet har i första hand till uppgift att tillhandahålla service inom det statliga området, främst avseende ekonomi, juridik, kapitalförvaltning,

riskhantering och administration.⁹ Uppgiften att bidra med underlag inför rådets beslut kräver bredare kunskap om statsförvaltningens funktionssätt, organisation och lokalisering.

En annan nackdel med Kammarkollegiet som alternativ är risken för att ansvaret för att ta fram kunskap om den offentliga förvaltningen splittras ytterligare. Denna kunskap är redan i dag uppdelad på flera olika myndigheter och riskerar att splittras ännu mer om en extra aktör, Kammarkollegiet, får ett ansvar på området.

Statskontorets kompetens om den offentliga förvaltningen kan tillvaratas

Ett annat alternativ är att regeringen ger Statskontoret i uppdrag att vara värmyndighet för Rådet för utbildning inom statsförvaltningen. Det alternativet innebär att rådet inryms i en myndighet som har hög kompetens om den offentliga förvaltningens funktionssätt. Statskontoret har också till uppgift att främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten.¹⁰ Statskontoret kan därigenom bidra med kvalificerade underlag inför rådets beslut om den gemensamma utbildningens innehåll. Det skapar goda förutsättningar för rådet att fatta välgrundade beslut i denna del.

Statskontoret sammanställer årligen öppna data om den offentliga sektorns omfattning och organisation i Sverige. Det innebär att Statskontoret har goda kunskaper om hur myndigheterna i landet är organiserade. Statskontoret har även övergripande kunskap om förutsättningarna vid de olika förvaltningsmyndigheterna och domstolarna. Dessa erfarenheter är värdefulla att ta tillvara i besluten om den geografiska indelning som behövs för de fysiska mötena i grundutbildningen. Det är en uppgift som behöver ges till någon annan myndighet än universitetet. Därmed skulle Statskontorets kunskaper kunna komma till nytta i utbildningen. De uppgifter som följer av att vara värmyndighet, bland annat att bidra med underlag till rådets beslut, ligger enligt Tillitsdelegationens bedömning i linje med den uppgift om god förvaltningskultur som Statskontoret redan har.

Ytterligare ett skäl till att Statskontoret bör ha en roll i den gemensamma utbildningen är att det är den myndighet som chefer och medarbetare oftast föreslår som ansvarig myndighet i Tillits-

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

¹⁰ 1 c § förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

delegationens olika möten och dialoger med myndighetsföreträdare. Statskontorets nuvarande uppdrag om god förvaltningskultur och att myndigheten uppfattas som relativt neutral har ofta ansetts som anledningar.

Statskontoret saknar visserligen rätten att meddela föreskrifter och den administrativa vanan av att hantera särskilda beslutsorgan, vilket talar mot Statskontoret som värdmyndighet. Samtidigt är administrationen av ett beslutsorgan en något mindre uppgift som myndigheten med tiden kan lära sig att hantera. Statskontoret kan också tillföras både rätten att meddela föreskrifter och kompetensen för detta arbete.

Statskontoret bör vara värdmyndighet och meddela föreskrifter

Sammantaget medger båda alternativen Kammarkollegiet och Statskontoret en tydlig ansvarsfördelning mellan universitetet, Rådet för utbildning inom statsförvaltningen och värdmyndigheten. Tillitsdelegationen bedömer dock att fördelarna med att tillvarata Statskontorets kompetens om den offentliga förvaltningens funktionsätt överväger nackdelarna med att Statskontoret saknar vanan av att administrera ett särskilt beslutsorgan och att utfärda föreskrifter. I en lösning med Kammarkollegiet som värdmyndighet för Rådet för utbildning inom statsförvaltningen kommer inte kompetensen om den offentliga förvaltningens funktionssätt att tas tillvara på samma sätt i de beslut som rådet ska fatta om den gemensamma utbildningen. Till detta kommer att det är ett värde i sig att hålla samman kunskapen om den offentliga förvaltningen, som redan i dag är uppdelad på flera olika myndigheter. Det finns en risk för att denna kompetens splittras ytterligare om ännu en aktör, Kammarkollegiet, får ett ansvar på detta område. Tillitsdelegationen föreslår därför att Rådet för utbildning inom statsförvaltningen ska inrättas som ett särskilt beslutsorgan vid Statskontoret.

Skälen till att rådet ska besluta om utbildningens innehåll framgår av avsnitt 7.4.2. Besluten om utbildningens innehåll styr hela utbildningen. Dessa beslut bör komma till uttryck i föreskrifter. Föreskrifterna bör meddelas av en myndighet med stöd av ett normgivningsbemyndigande. Uppgiften att vara värdmyndighet för rådet och uppgiften att meddela föreskrifter i enlighet med rådets beslut hör

ihop. I och med att Rådet för utbildning inom statsförvaltningen ska inrättas vid Statskontoret bör uppgiften att meddela föreskrifter om innehållet i den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen ligga på Statskontoret.

Rådet bör besluta om geografiska områden

Tillitsdelegationen har i avsnitt 11.2.2 bedömt att uppgiften att besluta om geografiska områden för de fysiska möten som ska hållas som en del av grundutbildningen bör ges till någon annan myndighet än universitetet. Det beror på att universitet saknar den erfarenhet av statsförvaltningen som behövs för att fatta sådana beslut. Statskontoret är däremot en myndighet som har god överblick över statsförvaltningens organisation och lokalisering. Tillitsdelegationen föreslår därför att uppgiften att fatta beslut om den geografiska indelningen som behövs för de fysiska mötena hanteras inom ramen för Statskontorets verksamhet. När det gäller frågan om i vilken sammanställning besluten ska fattas är det lämpligt att alla beslut om den gemensamma utbildningen fattas på ett enhetligt sätt. Det är därför lämpligt att besluten om de geografiska områdena, på samma sätt som besluten om den gemensamma utbildningens innehåll, fattas av rådet.

Statskontoret får uppgifterna och rådet fattar besluten

Skälen till att uppgifterna att meddela föreskrifter om utbildningens innehåll och att besluta om geografiska områden inte läggs direkt på Rådet för utbildning inom statsförvaltningen är flera. En anledning är att det endast är myndigheter som får meddela föreskrifter. Rådet är i formellt hänseende inte en myndighet, utan en del av myndigheten Statskontoret. Föreskrifterna får meddelas med stöd av ett normgivningsbemyndigande som finns i den föreslagna lagen. Bemyndiganden utformas i normala fall på ett sådant sätt att de avser regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Så är även fallet i den föreslagna lagen. I och med att rådet inte är en egen myndighet måste föreskrifträtten läggas på Statskontoret. Uppgiften att besluta om de geografiska områden som behövs för de fysiska mötena är en del av att tillhandahålla utbildningen. Det är enligt den föreslagna lagen den eller de myndigheter som regeringen bestäm-

mer som ska sköta tillhandahållandet. I och med att rådet inte är en egen myndighet kan inte heller den uppgiften läggas direkt på rådet. Genom föreslagna ändringar i förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret regleras sedan i vilken sammansättning som besluten ska fattas. Där framgår att besluten ska fattas av rådet.

11.2.4 Ansvarsfördelningen mellan universitetet, Statskontoret och rådet

Tillitsdelegationens bedömning: Ansvarsfördelningen mellan universitetet, Statskontoret och Rådet för utbildning inom statsförvaltningen måste vara tydlig. Även om ansvarsfördelningen är tydlig behöver det finnas samverkan mellan Statskontoret och universitetet.

Skälen för Tillitsdelegationens bedömning

Ansvarsfördelningen bör vara tydlig

Tillitsdelegationens förslag innebär en tydlig ansvarsfördelning mellan universitetet och Statskontoret. Universitetet ska ansvara för att ta fram och tillhandahålla grundutbildningen samt utse och utbilda handledare. Statskontoret ska vara värdmyndighet för Rådet för utbildning inom statsförvaltningen. Det innebär att Statskontoret ska administrera rådet, bidra med underlag inför rådets beslut och meddela föreskrifter. Rådet ska i sin tur fatta beslut om både grundutbildningens och fortbildningens innehåll och om geografiska områden för grundutbildningens fysiska möten. Eftersom rådet inte är en egen myndighet, utan en del av värdmyndigheten, får det ankomma på Statskontoret att meddela föreskrifter om utbildningens innehåll utifrån hur rådet har beslutat. I tabell 18 illustreras den nu beskrivna ansvarsfördelningen mellan universitet, Statskontoret och rådet. Där anges samtidigt vilket ansvar de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna ska ha, se avsnitt 8.3.

Tabell 18 Ansvarsfördelningen mellan Rådet för utbildning inom statsförvaltningen, Statskontoret, universitetet samt de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna

Uppgift	Ansvar
Besluta om innehållet i den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen.	Rådet för utbildning inom statsförvaltningen
Besluta om geografiska områden för grundutbildningens fysiska möten.	Rådet för utbildning inom statsförvaltningen
Meddela föreskrifter om utbildningens innehåll.	Statskontoret
Bidra med underlag inför rådets beslut.	Statskontoret
Sköta administrativa uppgifter åt rådet.	Statskontoret
Ta fram och genomföra den gemensamma grundutbildningen inom statsförvaltningen.	Universitetet
Förvalta och utveckla utbildningens lärplattform.	Universitetet
Utse och utbilda handledare.	Universitetet
Medge undantag från skyldigheten att delta i grundutbildningen.	Universitetet
Utfärda kursbevis.	Universitetet
Ta fram utbildningsmaterial för fortbildningen.	Universitetet
Tillhandahålla fortbildningen.	De statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna

Ett delat ansvar kräver samverkan

Tillitsdelegationen vill betona att även om ansvarsfördelningen mellan universitetet och Statskontoret är tydlig, innebär denna lösning att myndigheterna behöver utveckla ett gott samarbete för att garantera att den gemensamma utbildningen håller hög kvalitet. Som ansvarig för att genomföra utbildningen behöver universitetet också ta tillvara den kompetens och de erfarenheter av att bedriva utbildning för de som arbetar i den offentliga förvaltningen som finns hos andra aktörer. Tillitsdelegationen har pekat på det i avsnitt 11.2.1.

12 Utbildningens införande och finansiering

12.1 Grundutbildningen behöver införas stegvis

12.1.1 En höjd ambitionsnivå

Tillitsdelegationens gör tolkningen att kommittédirektiven om att genomföra en gemensam utbildning för alla statsanställda i sig innebär en höjd ambitionsnivå av den grundläggande kunskap som de som arbetar i statsförvaltningen generellt förväntas ha och deras förmåga att kunna använda sig av den. Utbildningskraven gäller oavsett vilken myndighet man arbetar vid eller hur länge man har arbetat statligt. Tillitsdelegationen bedömer också att önskemålen från de chefer och medarbetare i de statliga myndigheterna som vi har träffat i vårt arbete går långt utöver en kort e-utbildning som kan genomföras relativt snabbt och enkelt. Det stora mervärdet som de flesta pekar på är i stället att fysiska möten ger tillfälle att tillsammans problematisera och diskutera uppdrag, möjligheter och begränsningar som den som arbetar i statsförvaltningen har.

Utifrån denna breda uppfattning om höjda ambitioner är det också rimligt att låta en sådan satsning betraktas som en investering. Ansvariga aktörer behöver dock få ekonomiska förutsättningar för att genomföra utbildningen, både initialt och väl inne i den förvaltande fasen.

Enligt direktiven får förslaget till utbildning inte medföra ökade kostnader för staten. Tillitsdelegationen ser därför ett behov av att lämna förslag på finansiering som innebär omfördelning av medel mellan inblandade aktörer. Till viss del kommer den föreslagna utbildningen också att ersätta befintliga utbildningar vid vissa myndigheter.

12.1.2 Kostnaderna är svåra att bedöma och varierar stort

Arbetet med att beskriva och analysera myndigheternas kostnader för deras befintliga utbildningar har visat sig vara svårt. Befintliga utbildningar inom vissa områden såsom hälso- och sjukvården och skolan visar också en relativt stor spännvidd i utvecklings- och förvaltningskostnader.

Den kartläggning som Tillitsdelegationen har genomfört pekar på att myndigheterna endast i begränsad omfattning har uppskattat kostnaderna för den tid som de anställda har lagt ned, men också för andra kostnader som har uppstått i samband med introduktionsutbildningarna. Enligt Ekonomistyrningsverkets rekommendationer har myndigheterna bokfört nedlagd tid som en vanlig lönekostnad. I några få fall har myndigheterna redovisat en fastlagd budget för lokaler, föreläsare, litteratur och förtäring.

Utifrån den oklara kostnadsbilden i empirin bedömer Tillitsdelegationen att alla myndigheter har betraktat sin introduktionsutbildning som en alternativkostnad. Med det menas att alternativet till att använda arbetstiden till utbildningen är den produktion och verksamhet som de anställda annars ska bedriva. Andra utbildningssatsningar som delegationen har identifierat, främst inom skolans område, har dock åtminstone delvis ofta innehållit kostnadstäckning i form av statsbidrag för de anställdas arbetade tid. De båda satsningarna Matematiklyftet och Läslyftet har till exempel täckt kostnader för lärares och rektorers arbetstid med flera hundra miljoner kronor under de år som satsningarna har pågått (2012–2016 respektive 2014 och ännu pågående).

En beräkning av timkostnaden för de statsanställda ger vid handen att en genomsnittlig arbetad timme för en statsanställd kostar 383 kronor per person, eller på totalen 99,6 miljoner kronor.¹ Ofta är det dock endast de som är nyanställda som i dag går myndigheternas introduktionsutbildningar. Om vi utgår från detta, kan vi beräkna kostnaden för att utbilda cirka 30 000 nyanställda i staten varje år till 11,5 miljoner kronor per nedlagd timme. Vidare visar vår empiri att den genomsnittliga introduktionsutbildningen vid myndigheterna som liknar vårt förslag till utbildning i dag uppgår till cirka 4 timmar. Det skulle betyda att en introduktionsutbildning på

¹ Snittlön 38 300 kronor/månad. Timkostnad (160 timmar/månad x 1,6 för sociala avgifter): 383 kronor/timme, x 260 000 anställda. Källa: Arbetsgivarverket (2020). *Löneutveckling på det statliga avtalsområdet Statistikperioden september 2018–september 2019*.

4 timmar för nyanställda i staten i dag i snitt kostar cirka 46 miljoner kronor per år i arbetad tid. Om vi utgår från vår rekommendation att grundutbildningens längd kan vara 10 timmar, skulle det ge en kostnad på 996 miljoner kronor i arbetad tid, om man genomför utbildningen under ett enda år och låter alla statsanställda omfattas och inte endast de som är nyanställda. I förhållande till den kostnaden blir betydelsen av såväl kvalitet som relevans i utbildningens innehåll central.

Tabell 19 Räkneexempel alternativkostnad

Utbildning för antal individer och utbildningens längd	Genomsnittlig kostnad/timme	Total årlig kostnad
Dagens introduktionsutbildning. Genomsnittlig timlön 383 kronor x 30 000 individer med 4 timmar utbildning	11,5 miljoner kronor	Cirka 46 miljoner kronor
Vårt förslag till utbildning. Genomsnittlig timlön 383 kronor x 260 000 individer med 10 timmar utbildning	99,6 miljoner kronor	Cirka 996 miljoner kronor

När vi har bedömt befintliga utbildningar ser vi också att direkta kostnader varierar stort. Det kan vara kostnader för att exempelvis ta fram utbildningsmaterial, utbilda handledare, utveckla webbaserade utbildningar, testa utbildningar i förstudier, driva och förvalta en lärportal och kostnader för licenser. Tillitsdelegationen menar att kostnader som uppstår i alla dessa olika faser, från idé till drift och förvaltning, behöver inkluderas i kostnadsbilden. Lönekostnaden i nedlagd tid för de som går utbildningen ska dock undantas.

12.2 Ett stegvist införande

Utifrån det stora antalet personer som ska genomgå utbildningen är det nödvändigt med ett ordnat införande. Det bör finnas tid för att pröva utbildningens innehåll och form. Även för att kunna garantera tillgången till utbildning vad gäller plats och handledare behöver utbildningen genomföras stegvis i statsförvaltningen.

12.2.1 Tid för att pröva utformningen av grundutbildningen

Tillitsdelegationens bedömning: Grundutbildningen bör provas i liten skala innan den införs för alla statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar.

Skälen för Tillitsdelegationens bedömning

Tillitsdelegationen anser att ett noggrant arbete behöver göras innan en utbildning för alla som omfattas av utbildningskravet genomförs fullt ut. Det är viktigt att det finns tid för försök i en mindre omfattning, med syfte att lära och vidareutveckla. En förstudie bör därför genomföras för att pröva utbildningens innehåll och form innan utbildningen införs i stor skala. Genom förstudien kan de ansvariga myndigheterna få kunskap om hur väl utbildningen har fungerat under försöksperioden och vad som behöver förbättras för att uppnå bättre resultat. Sådan kunskapsbaserad erfarenhet ökar möjligheterna att säkerställa utbildningens kvalitet, relevans och hållbarhet innan den införs i stor skala.

Arbetet med en förstudie kan också bidra till att skapa legitimitet för utbildningen och dess innehåll. Många myndigheter har redan i dag introduktionsutbildningar av god kvalitet. Av vår kartläggning framgår att det finns en viss oro bland myndigheterna för att behöva släppa kontrollen över den utbildning som de anställda ska gå.

Erfarenheter från flera av de statliga utbildningsanordnare som vi har tittat närmare på, pekar på vikten av analys av både utbildningens behov och målgrupper utifrån de effekter som man vill uppnå. Socialstyrelsen gör en förstudie inför varje ny utbildning. Förstudien utgör en grund för bland annat kompetensmålen. Socialstyrelsen delar också förstudiens utredningsunderlag med flera andra myndigheter för att få synpunkter. Det är även vanligt att genomföra pilotundersökningar innan en utbildning lanseras. Skolverket genomför till exempel en pilot för en utbildning om det inte redan finns en utbildning som ligger förhållandevis nära den som ska utvecklas. Myndigheten har också tät kontakt med flera lärosäten när den ska ta fram innehållet och ofta kan ytterligare ett lärosäte få en roll som kvalitetsgranskare. Hela konceptet, innehållet och de tekniska lösningarna i plattformen testas. När en pilot genomförs tar det natur-

ligtvis mer tid i anspråk. Våra exempel från Socialstyrelsen och Skolverket pekar på att det tar cirka ett halvår för ovan beskrivna arbete.

Förstudien bör omfatta några geografiska områden av myndigheter (se avsnitt 9.3.3). Det ger förutsättningar för att uppmärksamma lokala likheter och skillnader som kan vara nödvändiga att beakta. En jämförelse när det gäller förstudie som metod för att utveckla en utbildningsinsats är exempelvis Matematiklyftet som inleddes med en utprövningsomgång under läsåret 2012/2013, då satsningen genomfördes i liten skala innan den rullades ut i större omfattning.

Parallellt med förstudien bör det också genomföras en utvärdering som syftar till att samla lärdomar och erfarenheter. För att säkerställa en utvärdering av hög kvalitet ska den planeras redan innan förstudien sätts igång. Det innebär att förstudiens närmare utformning, genomförande och urval av geografiska områden behöver diskuteras med utvärderaren så att det blir möjligt att värdera resultaten och aktiviteterna.

12.2.2 Införandet av grundutbildningen bör ske successivt över flera år

Tillitsdelegationens bedömning: Införandet av utbildningen bör ske successivt över flera år för att säkerställa kapacitet och kvalitet i utbildningen.

Skälen för Tillitsdelegationens bedömning

Tillitsdelegationens bedömning är att det varken råder en allvarlig kunskapsbrist bland de som arbetar i statsförvaltningen eller att utbildningen kommer att ge snabba effekter. Det viktiga är att utbildningen blir långsiktigt hållbar och över tid kan garantera en god kvalitet såväl i innehåll som i form. Vårt förslag att alla som arbetar inom statsförvaltningen som utgångspunkt bör gå utbildningen (se avsnitt 7.3.1) ger ett stort antal individer att hantera. Rent formmässigt har vi dessutom pekat på vikten av gruppdiskussioner genom fysiska träffar över myndighetsgränserna, träffar som föreslås ledas av utbildade handledare. Universitetet behöver kunna garantera kapaciteten för att tillhandahålla både den elektroniska

utbildningen, tillräckligt många utbildade handledare och andra behov av stöd och planering för de fysiska mötena. Dessa faktorer pekar tydligt på att själva införandet av utbildningen behöver genomföras successivt under en period av flera år.

Handledarkapaciteten är en viktig faktor i det successiva införandet

Handledarna som genomför utbildningens fysiska träffar är en viktig faktor för det ordnade införandet. Några exempel som kan illustrera hur många deltagare som är möjliga att nå med fysiska träffar givet ett visst antal handledare är hämtade från Statskontoret och H&M. Sedan Statskontoret fick uppdraget 2017 om god förvaltningskultur har cirka tre handledare genomfört 80 workshops i form av halvdagar. Totalt har handledarna nått cirka 2 200 individer vid dessa tillfällen.² För H&M har två handledare utbildat 1 200 anställda genom 50 workshops i form av fysiska möten på cirka 3 timmar under ett år.³ Om vi överför samma faktor till den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen, det vill säga en handledare per 600 deltagare, skulle det behövas cirka 435 handledare under ett år för att utbilda 260 000 anställda. Vidare skulle varje handledare behöva hålla i 20 seminarier om vi tänker att ett maximalt antal för gruppdiskussionerna är 30 deltagare för att en handledare på ett bra sätt ska kunna hålla i gruppdiskussionerna. Det vore emellertid riskfyllt för genomförandet om vi skulle föreslå att utbildningen för det stora antalet individer skulle göras under ett år, då vår bedömning är att det kan vara svårt att få fram så många handledare. Dessutom skulle man behöva ha ytterligare ett stort antal handledare i reserv, som kan ställa upp vid oplanerad frånvaro som till exempel sjukdom. Mer realistiskt är därför att dela upp utbildningens införande under ett antal år. Fördelat under en 5-årsperiod skulle det behövas cirka 90 handledare årligen. Det torde vara rimligt att varje geografiskt område av myndigheter själva ser till att försörja behovet av kompetenta handledare och då med en viss överkapacitet. Det behövs för att handledare ska kunna täcka upp för varandra vid oplanerad frånvaro. Antalet bör då bli något fler, förslagsvis 150 stycken. Att handledarna ska genomgå en utbildning i universitets regi garanterar kvaliteten.

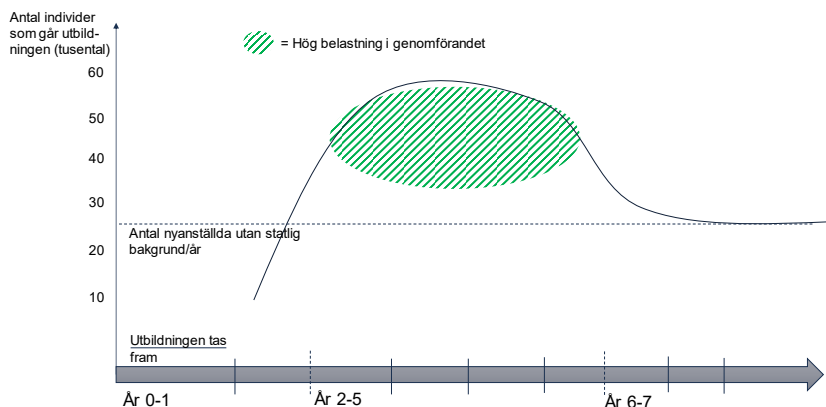
² Intervju med Statskontoret 2019-11-27.

³ Intervju med H&M 2020-01-15.

Takten på införandet

I vilken takt införandet kan ske behöver sättas i relation till de resurser som utbildningen har att tillgå. Tillitsdelegationen bedömer att införandet behöver förläggas över flera år med hänsyn till att de faktorer som nämns ovan styr både kapacitet och kvalitet. Ett högt tempo kräver i det korta perspektivet omfattande resurser och riskerar samtidigt att gå ut över kvaliteten, i synnerhet vad gäller möjligheten att utbilda alla handledare. Ett införande av utbildningen över flera år är lättare att hantera och ger en mer realistisk och praktisk genomförbarhet. Trots denna längre tidsperiod skulle det ändå röra sig om cirka 50 000–60 000 deltagare per år. Det kan jämföras med cirka 35 000 utbildade lärare i Matematiklyftet som genomförde en utbildning under flera år (mellan åren 2012 och 2016). Ett successivt införande skulle sannolikt även minska riskerna för antingen en överbelastning för den elektroniska utbildningen, eller höga kostnader för att ha tillräckligt stor användarkapacitet under en begränsad tid. Indelningen i de geografiska områden skulle kunna vara utgångspunkten för i vilken ordning införandet sker. Figuren nedan illustrerar det antal personer som beräknas gå utbildningen över tid, givet förstudien och ett successivt införande.

Figur 4 Införandet över tid

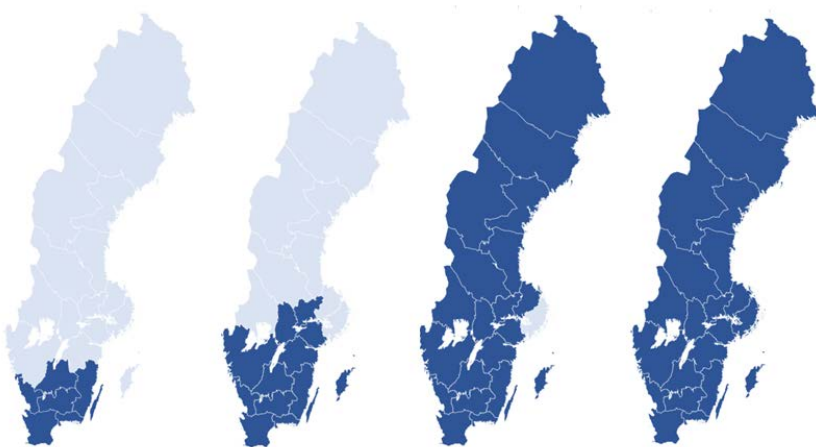


Hur införandet kan gå till och den närmare planeringen för det bör vara något som universitetet får bestämma. Det handlar exempelvis om hur många deltagare som det är rimligt att hantera parallellt och

i vilken takt som det är möjligt att introducera myndigheterna i de olika geografiska områdena. Det är sannolikt att de första åren som utbildningen finns på plats, även blir de mest intensiva. Därefter torde antalet individer sjunka och hamna på en nivå där det framför allt kommer att röra sig om de personer som är nyanställda i staten och som inte tidigare har haft en anställning i den statliga sektorn.

Tillitsdelegationen avstår från att lämna förslag på hur indelningen av geografiska områden kan gå till, men har ändå tittat närmare på en tänkbar lösning. Delegationen har i avsnitt 9.3.3 föreslagit att deltagarna vid de fysiska mötena ska fördelas på ett sådant sätt att det säkerställer att deltagare från olika myndigheter möts. Platser för möten kan väljas med hänsyn till myndigheternas arbetsställen. Eftersom statliga myndigheters arbetsställen finns representerade över så gott som hela Sverige, kan en utgångspunkt för de geografiska områdena vara länsindelningen. Under denna kan sedan ett olika stort antal områden utformas beroende på antalet anställda inom var och en av dessa. Med det successiva införandet kan län efter län inkluderas i införandet, se illustrationen nedan.

Figur 5 Exempel på successivt införande efter geografiska områden



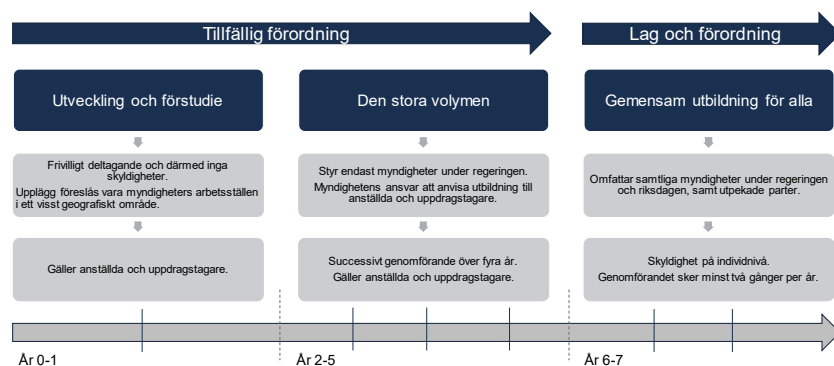
Figuren visar ett successivt införande för det stora antalet anställda under fyra års tid.

Givet behovet av förstudie och ett successivt införande är det alltså så att Rådet för utbildning inom statsförvaltningen behöver

finnas på plats redan från början. Rådet är ju det organ som ska fatta beslut om utbildningens innehåll. Samtidigt är det väsentligt att möjliggöra ett successivt införande såväl utifrån individens skyldighet att gå utbildningen som ansvariga myndigheters kapacitet att ordna det praktiska. Det gör att det successiva införandet också behöver regleras successivt i författning.

På en övergripande nivå kan det successiva införandet illustreras på följande sätt (figur 6).

Figur 6 Successivt införande över flera år



År 0 och 1 tas utbildningen fram och provas genom förstudie

Regeringen fattar nödvändiga beslut om uppdrag samt om förordning om införande av en grundutbildning inom statsförvaltningen där Rådet för utbildning inom statsförvaltningen ingår samt regler för förstudie och grundutbildningen. Rådet beslutar om utbildningens innehåll och parallellt upphandlar och utvecklar universitetet den elektroniska utbildningen och får praktiska administrativa strukturer på plats för införandet. Bland annat fattar rådet beslut om geografiska områden och universitetet utbildar nödvändigt antal handledare inför förstudien.

Under år 1 startar förstudieverksamhet efter anmälan från myndigheter. Universitetet beslutar om deltagande. Det ansvarar även för att uppföljning görs löpande för förbättringar (såväl baserat på teknisk erfarenhet som individers erfarenheter och uppfattningar). Inför det stora införandet av statliga förvaltningsmyndigheter under

regeringen och domstolar förbereder universitetet geografisk områdesindelning och utbildar ett nödvändigt antal handledare.

Den stora volymen genomförs år 2–5

Den stora volymen statsanställda och uppdragstagare påbörjar utbildningen successivt. Respektive myndighetsledning ansvarar för att anvisa utbildningen för sina anställda. Universitetet förvaltar den elektroniska utbildningen och ser till att erforderlig teknisk kapacitet finns, liksom kapacitet i fråga om handledare inom de olika geografiska områdena.

Åren därefter träder lagen ikraft och en gemensam utbildning inom statsförvaltningen omfattar alla

En lag om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen föreslås träda i kraft och därmed möjliggörs att samtliga som föreslås omfattas av krav på skyldigheten att delta i utbildningen inkluderas. Tillhandahållande av utbildning ska ske löpande och arbetet med fortbildningen kan nu också påbörjas.

12.2.3 Utbildningen ska införas genom en tidsbegränsad förordning

Tillitsdelegationens förslag: Grundutbildningen ska provas i liten skala och införas för statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen och domstolar genom en tidsbegränsad förordning.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

Som konstaterats i avsnitt 7.4.1 behöver en utbildning inom statsförvaltningen regleras genom lag eftersom den avser riksdagens myndigheter. Det beror på att riksdagens myndigheter styrs genom lag och att regeringen inte kan använda sin restkompetens eller verkställighetsföreskrifter. Samtidigt har Tillitsdelegationen i avsnitt 7.3.4 bedömt att det är möjligt att på förordningsnivå införa bestämmelser

om att en statlig myndighet ska se till att dess personal genomför en obligatorisk utbildning. I så fall riktar sig inte skyldigheten mot den enskilde, utan mot den statliga förvaltningsmyndigheten. Då blir det inte fråga om för enskilda betungande offentligrättsliga föreskrifter i regeringsformens mening. Därmed kan föreskrifterna meddelas på förordningsnivå.

Regeringen har alltså möjlighet att meddela föreskrifter på förordningsnivå avseende sina myndigheter med stöd av den så kallade restkompetensen i 8 kap. 7 § 2 regeringsformen, så länge föreskrifterna inte också avser riksdagens myndigheter.

Det innebär att det är möjligt att införa den gemensamma utbildningen successivt genom en tillfällig förordning. Genom denna förordning kan utbildningen också provas och utvärderas.

Det finns flera fördelar med att införa utbildningen genom en tillfällig förordning. Det ger möjligheter att justera bestämmelser på förordningsnivå om det visar sig att utbildningen behöver regleras på något annat sätt i någon viss del. En förordning kan justeras på ett betydligt enklare sätt än en lag. Skulle det visa sig att någon del av regleringen behöver ha en annan utformning kan det också finnas möjligheter att justera den innan lagen beslutas av riksdagen. Det skapar viss flexibilitet i genomförandet.

En annan fördel med att införa utbildningen successivt under flera år är att det blir enklare att reglera detaljer såsom hur ofta utbildningen ska tillhandahållas när lagen är i kraft. Det är också möjligt att se till så att de krav som ställs på tillhandahållandet av utbildningen inte blir ohanterliga på grund av den stora mängd deltagare som ska gå utbildningen.

Det föreslås därför att det införs en tidsbegränsad förordning genom vilken utbildningen kan provas i en mindre skala. Utbildningen bör då införas för de statliga förvaltningsmyndigheterna under regeringen och för domstolarna. Den tidsbegränsade förordningen bör sedan upphöra att gälla i samband med att lagen och den permanenta förordningen träder i kraft. Det innebär alltså att regeringen inför den gemensamma utbildningen för sina myndigheter innan lagen beslutas och utbildningen införs för myndigheterna under riksdagen.

12.2.4 Grundutbildningen ska prövas genom en förstudie innan den genomförs i stor skala

Tillitsdelegationens förslag: Grundutbildningen ska prövas genom en förstudie innan den införs i full skala.

Förstudien ska omfatta anställda och uppdragstagare vid statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen och domstolar.

Förstudien ska genomföras under ett år.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

Tillitsdelegationen föreslår att grundutbildningen ska prövas genom en förstudie innan den införs i full skala. Det ger en god möjlighet att säkerställa utbildningens kvalitet, relevans och hållbarhet. Förstudien kan också ge kunskap om hur väl utbildningen har fungerat under den tiden och vad som behöver förbättras för att uppnå bättre resultat. Det finns då även tid för att i nära dialog med myndigheterna skapa engagemang och legitimitet för utbildningen. Detta är viktigt inte minst för att effekterna av utbildningen ska bli så bra som möjligt, men även för att ge tid för omställning för de enskilda myndigheternas egna introduktionsutbildningar. Förstudien kan bidra till att fler myndigheter får den förberedelsetid och det engagemang som behövs för att bära syftet och införandet av utbildningen.

Tillitsdelegationen föreslår att förstudien regleras genom en förordning av det skälet att även Rådet för utbildning inom statsförvaltningen behöver finnas på plats för att kunna påbörja sitt arbete och fatta beslut om utbildningens innehåll. Förstudien ska omfatta de som är anställda och uppdragstagare vid statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen och domstolar. Personal vid myndigheter under riksdagen kan med förordningsregleringen inte omfattas. Inte heller praktikanter omfattas i detta stadium, utan prioritet ska ges till de som är anställda och uppdragstagare.

Deltagandet i förstudien bygger på frivillighet. De myndigheter som vill vara med i arbetet bör kunna anmäla sitt intresse till det universitet som har i uppdrag att genomföra förstudien.

Tillitsdelegationen föreslår att förstudien ska genomföras under ett år. Det får anses vara en tillräckligt lång tid för att pröva och utvärdera utbildningens utformning och genomförande.

12.2.5 Förstudiens genomförande

Tillitsdelegationens förslag: Universitetet ska få besluta om deltagande i förstudien. En förvaltningsmyndighet eller domstol som har fått tillstånd att delta i förstudien ska se till att anställda och uppdragstagare vid myndigheten deltar i de utbildningstillfällen som universitetet anvisar.

Förvaltningsmyndigheten eller domstolen ska också lämna de uppgifter som universitetet efterfrågar och delta i uppföljning och utvärdering av förstudien.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

Det universitetet som får i uppdrag att genomföra förstudien beslutar om vilka myndigheter som ska delta i den. Förstudien bör vara frivillig för myndigheterna att vara med i och bygga på respektive myndighets engagemang och att de anmäler sitt intresse för att delta. Beroende på intresset kan det inte uteslutas att universitetet kan behöva göra ett urval av myndigheter utifrån olika aspekter. Som ovan nämnts kan det vara bra att förstudien omfattar några geografiska områden av myndigheter. Det ger förutsättningar för att uppmärksamma lokala likheter och skillnader som kan vara nödvändiga att beakta. Det kan också vara relevant att inkludera både små och stora myndigheter och olika typer av verksamheter.

Det är den förvaltningsmyndighet eller domstol som har fått tillåtelse att delta i förstudien som bör ansvara för att se till att myndighetens anställda och uppdragstagare deltar i de utbildningstillfällen som universitetet anvisar. Det innebär att förvaltningsmyndigheten eller domstolen ska se till att avsätta tid så att deltagarna ges möjlighet att delta i utbildningen. Förstudien kan vidare komma att genomföras inom ett visst geografiskt område, vilket innebär att för myndigheter med flera arbetsställen kan vissa av myndighetens anställda och uppdragstagare ingå i förstudien, medan andra får delta i utbildningen när den genomförs i stor skala.

Parallellt med förstudien bör det genomföras en utvärdering av utbildningen. Utvärderingen bör ske på ett sådant sätt att den ger kunskap om hur delmomentens innehåll och undervisningsmetoder (självstudier och gruppdiskussioner) fungerar. Den bör också ge

kunskap om hur handledningen har fungerat och hur utbildningen av handledare har sett ut. Även genomförandet i stort bör framgå av utvärderingen. Utvärderingen bör omfatta både resultat på individnivå och på organisationsnivå men också, om det är möjligt, på en mer aggregerad nivå, exempelvis utifrån olika geografiska områden. För att detta ska vara möjligt behöver deltagande myndigheter och domstolar vara behjälpliga och bidra med erfarenheter och synpunkter.

Den som ansvarar för utvärderingen bör identifiera utmaningar och kunna ge rekommendationer om hur utbildningens innehåll och dess genomförande kan utvecklas för att ge bättre resultat och vad det skulle kräva. Med utgångspunkt i utvärderingen bör utbildningen vidareutvecklas och genomförandet säkras inför införandet i stor skala.

12.2.6 Statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen och domstolar ska genomföra grundutbildningen först

Tillitsdelegationens förslag: Anställda och uppdragstagare vid statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen och domstolar ska genomföra grundutbildningen när förstudien har genomförts. Därefter ska utbildningen inom statsförvaltningen successivt införas för övriga som omfattas av den.

Statsråd, justitiekanslern och ordinarie domare ska inte delta i det successiva införandet.

De som arbetar vid den statliga förvaltningsmyndigheten eller domstolen under högst tre månader ska inte heller delta i det successiva införandet.

Den som har deltagit i förstudien ska inte behöva delta i det successiva genomförandet av grundutbildningen.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

Universitetet som har ansvar för att genomföra grundutbildningen behöver kunna garantera kapaciteten för att tillhandahålla både den elektroniska utbildningen, tillräckligt många utbildade handledare och andra behov av stöd och planering för de fysiska mötena. Dessa faktorer pekar tydligt på att själva införandet av utbildningen behö-

ver göras successivt under en period av flera år. Tillitsdelegationens förslag om en förstudie inkluderar ett antal myndigheter som deltar på frivillig väg. Därefter behöver utbildningen införas för övriga förvaltningsmyndigheter och domstolar. Detta införande behöver ske på ett ordnat sätt som medför så liten störning av myndigheternas verksamhet som möjligt.

För att resurserna som behövs för att genomföra den gemensamma utbildningen ska fördelas på ett jämnt sätt är det också lämpligt att det stora antal personer som ska genomföra utbildningen fördelas över en period av flera år. Införandet ska avse den del av den gemensamma utbildningen som består av en grundutbildning. Fortbildning är aktuell först när grundutbildningen har införts.

Den i särklass största gruppen av statliga förvaltningsmyndigheter är de som lyder under regeringen. Dessa bör först omfattas av genomförandet av utbildningen. Vidare bör domstolarna omfattas. Därigenom kan belastningen för de statliga myndigheterna och domstolarna bli så jämn som möjligt. Det skulle kunna ske under en period av fyra år för att säkerställa ett stabilt införande och en utbildning av god kvalitet.

Statsråd, justitiekanslern och ordinarie domare ska enligt Tillitsdelegationens förslag inte omfattas av den gemensamma utbildningen (se avsnitt 7.6.1, 7.6.4 och 7.6.5). De bör av samma skäl undantas även från det successiva införandet. Vidare bör inte heller den som arbetar vid en förvaltningsmyndighet eller en domstol under en period av högst tre månader delta i införandet. Det motsvarar ett undantag för arbete i ringa omfattning som föreslås gälla när lagen om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen och den kompletterande förordningen har trätt i kraft, se avsnitt 7.7.3. Den som har deltagit i utbildningen under förstudien bör också undantas när grundutbildningen införs successivt. Skälen till det är att dessa personer saknar behov av att genomföra motsvarande utbildning igen efter en kort tid och att myndigheternas verksamhet inte ska belastas i onödan.

Efter att grundutbildningen har införts för statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen och domstolar föreslås lagen om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen träda i kraft. Därmed inkluderas även myndigheter under riksdagen och grupper av individer som enligt förslaget ska omfattas av skyldigheten att delta i grundutbildningen (se avsnitt 7.5).

Tillitsdelegationens förslag om ett successivt införande med förstudie, införande av utbildningen för förvaltningsmyndigheter under regeringen och domstolar, och därefter förvaltningsmyndigheter under riksdagen samt övriga grupper som inkluderas av kravet, leder som mest till att cirka 50 000–60 000 deltagare ska utbildas per år. Kapacitetsmässigt bedöms antalet handledare då vara cirka 150 per år. Efter denna tidsperiod kommer antalet personer som ska utbildas att minska och huvudsakligen bestå av de som är helt nyanställda inom statsförvaltningen respektive uppdragstagare som får sitt första uppdrag i statsförvaltningen. Då kommer också antalet fysiska träffar att bli färre.

12.2.7 Grundutbildningens införande

Tillitsdelegationens förslag: Universitetet ska bestämma vid vilka tidpunkter som anställda och uppdragstagare vid de statliga förvaltningsmyndigheterna under regeringen och domstolarna senast ska ha deltagit i grundutbildningen.

De statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna ska se till att anställda och uppdragstagare deltar i grundutbildningen vid den tidpunkt som universitetet bestämmer.

Den tidsbegränsade förordningen ska innehålla bestämmelser om Statskontoret, rådet och universitetet som motsvarar de som ska gälla när lagen träder i kraft.

Den tidsbegränsade förordningen ska också innehålla bestämmelser om utbildningens syfte och dess genomförande som motsvarar de som ska gälla när lagen träder i kraft.

Det ska finnas möjlighet för den anställde eller uppdragstagaren att delta i grundutbildningen vid ett senare tillfälle om det finns särskilda skäl för det.

Universitetet ska få medge undantag från skyldigheten att delta i grundutbildningen om det är motiverat med hänsyn till den enskildes arbetsuppgifter eller personliga förhållanden. Regeringen ska få medge undantag från skyldigheten att delta i grundutbildningen även i andra fall.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

Hur det successiva införandet närmare ska gå till lämnas åt det universitet som har fått ansvar för införandet att bestämma. I denna del är det avgörande att ha en nära dialog med de myndigheter vars personal ska gå utbildningen för att lyssna av förutsättningar och möjligheter. Samtidigt är det viktigt att genomförandet är transparent och medger möjlighet till god planering av såväl antal individer som geografiska områden. Universitetet behöver ha detta mandat för att kunna fullfölja dess uppgift och för att kunna tillhandahålla en utbildning av god kvalitet. Vår rekommendation om ett stegvist, geografiskt införande bör övervägas av den ansvariga myndigheten (se avsnitt 12.2), det vill säga universitetet. Det är universitetet som bör ha huvudansvaret för att se till att grundutbildningen införs på ett ändamålsenligt sätt, bland annat med beaktande av de geografiska förhållanden som följer av myndigheternas arbetsställen. Universitetet bör vidare ha ansvar för att fördela deltagarna i grundutbildningen så att införandet av grundutbildningen sker på ett ändamålsenligt sätt. Det innebär att universitet bör få bestämma vid vilka tidpunkter som anställda och uppdragstagare vid de statliga förvaltningsmyndigheterna under regeringen och domstolarna senast ska ha deltagit i utbildningen.

Skyldigheten att se till att de anställda och uppdragstagarna deltar i grundutbildningen vid de tillfällen som universitet anvisar bör ligga på de förvaltningsmyndigheter och domstolar där de anställda och uppdragstagarna arbetar.

Det ska vara fråga om en gemensam utbildning för alla statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar. Det innebär att det inte får vara fråga om en utbildning för regeringens myndigheter och en annan för riksdagens myndigheter. Med andra ord ska det vara samma utbildning när grundutbildningen införs för förvaltningsmyndigheterna under regeringen och domstolarna som när den genomförs för statliga förvaltningsmyndigheter under riksdagen. För att det ska vara möjligt att dra slutsatser om den gemensamma utbildningens genomförande i större skala bör det vara samma utbildning som provas genom förstudien.

Sammantaget innebär det att Statskontoret, Rådet för utbildning inom statsförvaltningen och universitetet behöver påbörja sitt arbete redan i och med förstudien. Det innebär att regler om Statskonto-

rets, rådets och universitets uppgifter som motsvarar de som ska gälla när lagen träder i kraft bör införas redan i den tillfälliga förordningen. För att det ska vara fråga om samma utbildning behöver bestämmelser om syftet med utbildningen tas in i den tillfälliga förordningen. Detsamma gäller bestämmelserna om utbildningens genomförande.

Skälen för att dessa bestämmelser behövs redan vid införandet av grundutbildningen är desamma som skälen för att bestämmelserna behövs när lagen träder i kraft. Det finns därmed inte anledning att upprepa dem här. För en närmare genomgång av skälen hänvisas därför till kap. 7–9.

12.2.8 Efter införandet träder den permanenta lagen och förordningen i kraft

Tillitsdelegationens förslag: Efter att grundutbildningen har införts för anställda och uppdragstagare vid de statliga förvaltningsmyndigheterna under regeringen och domstolarna ska den permanenta lagen och förordningen träda i kraft. Den tillfälliga förordningen ska upphöra att gälla i samband med det.

I och med att den permanenta lagen träder i kraft ska utbildningen genomföras för övriga som omfattas av den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen. Vidare ska reglerna om fortbildning börja gälla.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

När grundutbildningen har införts för anställda och uppdragstagare vid statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen och domstolarna har de flesta som omfattas av den gemensamma utbildningen deltagit i grundutbildningen. Därefter återstår att införa utbildningen för myndigheter under riksdagen och vissa personkategorier som inte har omfattats av det successiva införandet. Det bör ske i och med att lagen om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen och den permanenta förordningen om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen träder i kraft. När de som arbetar inom statsförvaltningen har deltagit i grundutbildningen uppstår också ett

behov av fortbildning. Kravet på att de som har deltagit i grundutbildningen ska ges fortbildning bör därför börja att gälla i och med att den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen permanentas. Det beror på att rådet och universitetet behöver ges utrymme att hantera grundutbildningen. Det finns dock inget som hindrar att myndigheterna även innan lagens ikraftträdande kan välja att tillsammans och frivilligt arbeta med tematiska frågor så som det är tänkt inom ramen för fortbildningen.

I och med att lagen och den permanenta förordningen träder i kraft saknas det behov av bestämmelserna i den tidsbegränsade förordningen. Den tidsbegränsade förordningen bör därför upphöra att gälla vid detta tillfälle.

Beträffande förslagen om vilka som fortsättningsvis ska omfattas av den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen, och vilka som bör undantas, hänvisas till avsnitt 7.5 och 7.6.

12.3 Förslag om utbildningens finansiering

12.3.1 Utbildningen finansieras genom anslag och nedlagd arbetstid

Tillitsdelegationens förslag: Utbildningen finansieras genom omfördelning av anslag på statsbudgeten och nedlagd arbetstid som en lönekostnad hos respektive myndighet.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

Tillitsdelegationen anser att nödvändig finansiering för att genomföra utbildningen ska ske genom anslag på statsbudgeten och då genom omfördelning mellan anslag. Detta sätt är stabilt över tid och har en enkelhet som övriga finansieringsmodeller saknar.

Såsom Tillitsdelegationen redovisar ovan är kostnaderna för myndigheternas egna introduktionsutbildningar svåra att spegla. Kostnaderna, och därmed frågan om finansiering, faller ut i två delar. Den ena delen är att betrakta som en alternativkostnad för lönekostnaden. Alternativkostnaden för de anställdas tid är den tid som de skulle ha lagt ned i verksamhetens produktion. Det innebär att utbildningen minskar produktionstiden till förmån för tid till kompe-

tensutveckling. Tillitsdelegationen menar att det är den principen som ska gälla även för den gemensamma utbildningen. Vi har beräknat den genomsnittliga kostnaden för en arbetad timme i staten till cirka 99,6 miljoner kronor, se avsnitt 12.1.2. Det är dock inte rimligt att kompensera alla myndigheters kostnader per nedlagd arbetstimme. Det skulle snabbt bli ett omfattande belopp och vore att likna hanteringen av utbildningen som en nationell utbildning inom exempelvis skolans område. Där avsätter staten statsbidrag till kommunsektorn för att kunna stimulera olika utbildningsinsatser. Möjligheten att genomföra utbildningen inom skolektorn bygger på att man sätter in vikarier för att kunna upprätthålla verksamheten. I dessa fall är utgångspunkten den kommunala självstyrelsen där staten har beslutat om insatser och därmed behöver kompensera kommunerna som genererar kostnader. Vårt förslag om grundutbildning omfattar statsförvaltningen. Det är dessutom rimligt att betrakta den gemensamma utbildningen som en del av respektive myndighets arbetsgivarpolitiska ansvar enligt 8 § myndighetsförordningen (2007:515), och därmed något som bör anses kunna finansieras inom ram.

Den andra delen rör kostnader som uppstår för att ta fram, tillhandahålla, förvalta och utveckla den gemensamma utbildningen, utbilda handledare samt finansiera det föreslagna rådets verksamhet. Detta är ny verksamhet som ska finansieras. Här finns olika finansieringsmodeller.

En enkel och långsiktigt hållbar finansieringsmodell

Tillitsdelegationens utgångspunkt är att föreslå en så enkel modell som möjligt för att minska administrationen och uppnå en långsiktigt hållbar löning. Den modell man väljer för att finansiera utbildningen bör spegla dess ändamål; den valda modellen bör vara kostnadseffektiv och likvärdig och underlätta helhetsperspektivet i statsförvaltningen.

Utifrån dessa utgångspunkter är vårt förslag till finansiering att omfördela medel från redan befintliga anslag till Statskontoret och universitetet, se avsnitt 13.9.

Andra alternativa finansieringssätt som har övervägts

Det finns andra sätt att finansiera utbildningen på. Här redogörs för några alternativ som har övervägts.

Ett annat alternativ är att ge nödvändig finansiering till den nya verksamheten genom att finansieringen bokförs som intäkt av avgifter. Det kan göras på olika sätt. Regeringen kan omfördela mellan anslag från alla myndigheter som sedan täcker kostnaderna hos de ansvariga myndigheterna. Denna modell användes för att delvis finansiera aktiviteter som den nya myndigheten för Digital förvaltning (DIGG) skulle ansvara för. Två anslagsposter avsattes då för projekt för digitalisering av offentlig sektor (anslagspost 1) samt Nationell digital infrastruktur (anslagspost 7), vilka finansierades genom omfördelning av anslag. Detta togs upp med riksdagen i budgetpropositionen 2017.⁴ Finansieringsmodellen krävde omfattande beredning där ett stort antal anslag var föremål för denna omfördelning.

Ett annat finansieringsalternativ är att universitetet tar ut avgifter som ska täcka utbildningskostnaderna, exklusive de nedlagda arbetstimmarna för de som går utbildningen. Det kan göras på två sätt. Om regeringen bestämmer hur de gemensamma kostnaderna ska finansieras, kan detta ske genom reglering i respektive myndighets regleringsbrev som ska betala och som sedan mottagande myndighet bokför som en intäkt av avgift. Ett exempel på en sådan lösning är finansieringen av det gemensamma radiokommunikationssystemet Rakel.⁵ Systemet finansieras till stor del av avgifter som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) tar ut från användande aktörer. För de statliga myndigheter som är anslutna till systemet, anges i det årliga regleringsbrevet vilket belopp som ska betalas för detta ändamål. Exempelvis ska varje länsstyrelse betala 405 222 kronor till MSB som abonnemangsavgift. Beloppet ska betalas efter fakturering från MSB⁶ och bokförs därmed som intäkt av avgifter.⁷ För myndigheter som lyder under riksdagen saknar regeringen förstås en sådan möjlighet att styra.

⁴ Prop. 2016/17:1 *Budgetpropositionen 2017*, utg.omr. 2.

⁵ Rakel är ett digitalt radiokommunikationssystem för trygg och säker kommunikation mellan medarbetare inom samhällsviktig verksamhet. I dag finns 600 myndigheter, organisationer och företag anslutna till systemet. MSB ansvarar för drift, förvaltning och utveckling av den samma. Hämtat från MSB:s hemsida, [msb.se](https://www.msb.se).

⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende länsstyrelserna, Fi2019/04079/SFÖ m.fl.

⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2020), *Årsredovisning 2019*.

Regeringen kan också bemyndiga universitetet att ta ut en avgift för viss verksamhet. Då gäller avgiftsförordningen (1992:191), vilket bland annat innebär en samrådsskyldighet med Ekonomistyrningsverket. I 4 § avgiftsförordningen regleras avgifter som tas ut om ”verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning”. Förslaget om grundutbildning är dock vare sig av tillfällig natur eller av mindre omfattning. Att ta ut en avgift skulle därmed bygga på beräkningar av full kostnadstäckning fördelat på till exempel myndigheternas alla anställda. Eftersom kostnaderna för utbildningen inte är omfattande och dessa i så fall skulle finansieras av ett mycket stort antal myndigheter, skulle avgifterna behövas sättas påtagligt lågt. Ställt till detta skulle administrationen av denna hantering av fakturering och betalning riskera att kosta lika mycket som utbildningskostnaderna och kan därmed inte vara en för staten totalt sett ändamålsenlig lösning.

13 Konsekvensanalys

I detta kapitel redovisar vi konsekvenserna av de förslag som Tillitsdelegationen lämnar. Utöver de konsekvenser som ska redovisas enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska Tillitsdelegationen enligt kommittédirektiven även bedöma och analysera förslagets konsekvenser för myndigheterna, kostnaderna för genomförandet och dess finansiering. Enligt direktiven får förslaget till utbildning inte medföra ökade kostnader för staten. Om delegationen lämnar alternativa förslag om vilken myndighet som ska ansvara för samordningen av utbildningen, ska för- och nackdelar med de olika alternativen redovisas.

13.1 Intressenter som berörs

Förslaget om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen rör många olika intressenter. För det första rör förslaget de som Tillitsdelegationen har definierat som målgrupp för utbildningen (för ett längre resonemang se vidare avsnitt 7.5). Målgruppen är alla statsanställda, cirka 260 000 personer, och även personer som arbetar vid myndigheterna på uppdrag eller genom annan överenskommelse, men som för den skull inte kan definieras som anställd. Hit hör exempelvis personer i arbetsmarknadspolitiska program och praktikanter från universitet och högskolor. Våra förslag innebär skyldigheter för såväl enskilda som myndigheter. Förslagen innebär också att respektive myndighetsledning förväntas ta ett ansvar för att deras personal går utbildningen.

För det andra rör förslaget de aktörer som i dag tillhandahåller utbildning inom sådana områden som skulle kunna innefattas i den gemensamma utbildning som Tillitsdelegationen föreslår. Här finns både myndigheter med ett tydligt sådant uppdrag och företag med

en affärsdrivande verksamhet. Till myndigheterna med mer fort-
löpande utbildning för statligt anställda hör exempelvis Ekonomi-
styrningsverket som tillhandahåller kurser i ekonomistyrning. Andra
exempel är Statskontoret med uppgiften att ge utbildning om god
förvaltningskultur och Uppsala universitets uppdrag att erbjuda myn-
digheter grundläggande utbildning i mänskliga rättigheter. Inom den
privata sektorn finns ett antal utbildningssamordnare som vänder sig
till både statsanställda och anställda på kommunal nivå och ofta även
till privatanställda i olika omfattning. Tillitsdelegationen har upp-
skattat att det finns cirka ett tiotal företag som erbjuder sådan ut-
bildning.

För det tredje rör våra förslag de myndigheter som Tillitsdelega-
tionen föreslår ska vara ansvariga för utbildningen. Det gäller dels
det universitet som regeringen bestämmer ska tillhandahålla utbild-
ningen, dels Statskontoret som ska vara värmyndighet för det råd
för utbildning inom statsförvaltningen som huvudsakligen ska
besluta om innehållet i utbildningen.

För det fjärde anser Tillitsdelegationen att kommunala myndig-
heter kan komma att dra nytta av vissa delar av utbildningen, även
om de inte formellt berörs av förslaget om en gemensam utbildning
inom statsförvaltningen. En stor del av de ämnen som vi föreslår att
utbildningen ska inrymma är lika relevant och centralt för kom-
muner och regioner som för statliga myndigheter. Tillitsdelega-
tionen menar att den del av utbildningen som föreslås ska genomföras
på elektronisk väg med fördel kan användas även på kommunal nivå.
Räknar vi in kommunal sektor berörs ytterligare cirka 1,2 miljoner
personer, varav cirka 900 000 i kommunal sektor och cirka 280 000 i
regionerna.¹

Även skolor, både grundskolor och gymnasieskolor, skulle kunna
ta del av innehållet i den elektroniska utbildningen, som en del av
undervisningen. Med en öppen lösning till denna del, kan alla med-
borgare som är intresserade på ett enkelt sätt ta del av vad som är
viktigt att kunna om man jobbar i statsförvaltningen.

¹ SKR: personal- och lönestatistik per november 2019, www.skr.se.

13.2 Kostnader för myndigheterna och samhällsekonomiska konsekvenser

Som vi har redogjort för i tidigare kapitel har det varit svårt att få fram en tydlig kostnadsbild av nuvarande introduktionsutbildningar. För de som har angivit kostnader är dessa ofta direkta och kopplade till materiel, förtäring, föreläsare, lokaler och resor. I övrigt har myndigheterna bokfört nedlagd tid som en vanlig lönekostnad. Tillitsdelegationen anser att en sådan redovisningsmässig hantering bör gälla även för den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen som vi föreslår. Det finns ändå anledning att beskriva om dessa kostnader blir större eller mindre, samt konsekvenser av detta. Det kan också vara viktigt att beskriva de konsekvenser av andra kostnader än lönekostnader som uppstår i samband med utbildningens genomförande.

13.2.1 Något längre utbildning men samtidigt lägre direkta kostnader för den enskilda myndigheten

Kostnader för introduktionsutbildning finns redan i dag hos de flesta av myndigheterna och den största delen bokförs som vanlig lönekostnad. När det kommer till utbildning i de frågor som Tillitsdelegationen ska inkludera i utbildningens innehåll, är genomsnittstiden i dag cirka 4 timmar (se avsnitt 5.4.4). Vår rekommendation är att omfattningen på utbildningen bör vara cirka 10 timmar (se avsnitt 8.1.5). För många myndigheter innebär det att utbildningen i denna del kommer att bli längre, medan det för vissa stora myndigheter innebär att utbildningen blir kortare.

Myndigheterna kommer att behöva anpassa sina egna introduktionsutbildningar till den gemensamma utbildningen. Det kan innebära ett arbete med de delar som omfattar specifika kunskaper om den egna organisationen och uppdraget. Inledningsvis kan således viss justering behöva göras, men över tid bör den gemensamma utbildningen kunna underlätta för myndigheterna.

Det ska också framhållas att de flesta av myndigheterna redan i dag har löpande diskussioner och övningar kring dilemman och värderingar som liknar den utbildning vi föreslår. Dessa aktiviteter omfattar dessutom som utgångspunkt alla som arbetar i statsförvaltningen, inte bara de som är nyanställda. Den gemensamma utbild-

ningen kommer att innebära att den tid som myndigheterna lägger ned i dag på aktiviteter med exempelvis dilemmasamtal för både chefer och medarbetare, kan komma att minska något eller vara lika i dess omfattning. Myndigheterna kommer att kunna anpassa sina samtal och övningar till den gemensamma utbildningen, vilket torde innebära en viss effektivisering av myndigheternas egna aktiviteter.

Om vi jämför med myndigheternas befintliga introduktionsutbildningar bedömer vi att utbildningens omfattning blir större i fråga om nedlagd tid och i snitt att den beräknas öka med 6 timmar per individ som går utbildningen. Med utgångspunkt i statistik över nyanställningar i staten handlar det om cirka 30 000 individer årligen². Vårt förslag har dock som utgångspunkt att alla som arbetar i statsförvaltningen ska omfattas. Det innebär att fler än 260 000 personer kommer att genomföra utbildningen. Exakt hur många de kan tänkas vara saknas det uppgift om, men vi bedömer att det endast är av marginell betydelse utifrån de beslut som regeringen har fattat tidigare om praktikplatser för nyanlända arbetssökande samt personer med funktionsnedsättning. Besluten har innehållit ett krav på att ta emot 1 000 personer per år inom ramen för respektive uppdrag³. Med vårt förslag till successivt införande av den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen under en period på flera år, kommer antalet under de inledande åren att röra sig om cirka 50 000–60 000 individer per år. Därefter kommer det endast vara de som aldrig tidigare har varit anställda i statsförvaltningen som går utbildningen. Varje år nyanställs runt 25 000 individer som helt saknar erfarenhet av att arbeta statligt. Sedan 2013 har antalet varierat mellan som minst 23 100 (2014) och som mest 28 200 (2017).⁴ Mellan 2017 och 2018 bytte drygt 7 000 medarbetare myndighet inom den statliga sektorn. Dessa individer kommer över tid att ha genomfört utbildningen och behöver inte göra det igen.

De myndigheter som har stor personalrörlighet och en stor andel nyanställda kommer sannolikt att ha högre lönekostnader för den gemensamma utbildningen. Samtidigt kommer de också att kunna

² Enligt Arbetsgivarverket lämnar samtidigt knappt 24 000 medarbetare staten, inklusive ålderspensionärer. Hämtat från Arbetsgivarverkets hemsida, www.arbetsgivarverket.se.

³ Exempelvis regeringsbeslut 2018-04-19 A2018/00925/A samt regeringsbeslut 2018-04-19 Fi2018/01701/ESA.

⁴ Arbetsgivarverket, mail per 2020-03-24. Statistiken baseras på nyanställda med månadslön inom det statliga avtalsområdet inklusive affärsverk.

dra större nytta av det faktum att det då finns en utbildning att erbjuda denna grupp utan att de själva behöver anordna en sådan.

Tillitsdelegationen bedömer att införandet av den gemensamma utbildningen bör kunna leda till att en del av myndigheternas kostnader minskar. Det handlar framför allt om de kostnader som uppstår för utformning och uppdatering av utbildningsmaterial. I stället för ett stort antal myndigheter som alla behöver lägga ned resurser på detta, kommer kostnaderna att uppstå hos universitetet och dessutom vara betydligt lägre. Eftersom vi saknar kostnadsunderlag från myndigheterna kring just detta, avstår vi från att beräkna hur mycket det kan röra sig om. Den gemensamma utbildningen kommer också enligt vår bedömning att skapa förutsättningar för en högre och jämnare kvalitet på utbildningen. Tillitsdelegationen menar därmed att förslaget ger kostnadseffektiva konsekvenser för statsförvaltningen som helhet.

I vår kartläggning har vi också sett att det har varit relativt vanligt att myndigheter har kostnader för externa föreläsare som håller i delar av utbildningen, till exempel om grundläggande rättsregler. Framför allt mindre myndigheter har heller inte möjlighet att själva anordna en introduktionsutbildning. I stället köper man in dessa tjänster från externa aktörer. Hur dessa kostnader totalt ser ut i dag saknas det uppgifter om. Vi får därför nöja oss med några exempel från myndigheterna. Ett exempel är de myndigheter i Uppsala som gemensamt har köpt utbildning från Förvaltningsakademin vid Södertörns högskola. De har kostnader för cirka 70 000 kronor per år med anledning av utbildningen, varav cirka 30 000 kronor avser undervisningskostnaden. Cirka 250 personer går utbildningen årligen. Även MUCF anlitar externa föreläsare till sin utbildning. Myndigheten är relativt liten sett till antalet anställda, cirka 70 personer, men myndighetens omlokalisering har lett till att det har gjorts ett stort antal nyanställningar. Trots det torde styckkostnaden per anställd bli relativt hög och detta bör gälla för alla myndigheter med få anställda. Myndigheterna i Sundsvallsregionen anordnar utbildningen för 800 kronor per person och den avser då i princip endast kostnadstäckning för lokaler och förtäring. Vår bedömning är att vissa av dessa lösningar med exempelvis externa föreläsare inte kommer att behövas i samma utsträckning, varför dessa kostnader sannolikt kommer att minska.

13.2.2 Nedlagd tid en del av lönekostnaden och att betrakta som en investering för ökad kvalitet

Tillitsdelegationen har i avsnitt 7.3.1 föreslagit att det inte enbart är nyanställda som ska delta i den gemensamma utbildningen. När vi gör beräkningar som utgår från att samtliga anställda omfattas och den tid de förväntas lägga ned på utbildningen, blir kostnaden för denna tid snabbt hög med tanke på det antal personer som omfattas. Utifrån vår framräknade genomsnittliga kostnad om 383 kronor per arbetad timme, multiplicerad med 10 timmar, får vi en summa på 3 830 kronor per individ. Det innebär att lönekostnaden skulle motsvara 996 miljoner kronor för samtliga som omfattas av utbildningen. Det skulle betyda cirka 199 miljoner kronor per år de fyra mest intensiva åren (se avsnitt 12.2). Därefter antar vi att det kommer att röra sig om cirka 25 000 personer⁵ årligen som ska gå utbildningen, vilket motsvarar en lönekostnad på cirka 96 miljoner kronor.

Dessa kostnader har myndigheterna redan i dag. Det är snarare så att kostnaden har en alternativkostnad, det vill säga det som dessa personer skulle ha gjort i verksamheten om de inte hade lagt tid på utbildning. Vi skulle kunna anta att lönekostnaden för utbildningen därmed tränger undan produktionen med motsvarande omfattning.

Samtidigt är just utbildning och kompetensutveckling att betrakta som en investering, en investering som är tänkt att komma medarbetaren och därmed verksamheten till nytta. Utbildningens syfte är att deltagarna får sådana kunskaper att de stärker sin förmåga att hantera den särskilda roll som följer av att arbeta i den statliga förvaltningen. Syftet är också att den som går utbildningen ska få kunskaper om grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen och för rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen. Uttryckt på annat sätt kan utbildningen bidra till att minimera risker för kostnader som kan komma att uppstå om regler inte följs och om fel begås. Här är det svårt att uppskatta hur mycket bristande förtroende och direkta och indirekta negativa effekter för såväl privatpersoner och företag som den offentliga sektorn som helhet faktiskt kan kosta. Vår bedömning är att effekterna av utbildningen, och även fortbildningen, kan leda till höjd kvalitet och

⁵ Baserat på att ett antal av de individer som börjar i staten, också har jobbat i staten tidigare, vilket är cirka 7 000 individer av dessa cirka 30 000.

mindre fel. På sikt kan det bidra till att kostnader för att rätta till fel minskar.

Givet ovanstående resonemang blir därför frågan om priset för utbildningen i form av lönekostnader på kort sikt mindre intressant. Däremot är lönekostnadens omfattning rimlig att ställa mot innehållet och kvaliteten i utbildningen, så att den tid som läggs ned verkligen skapar tillräckligt mervärde.

Utbildningskostnader för konsulter

Konsulter omfattas inte av skyldigheten att delta i grundutbildningen, utan vi anser att e-utbildningen är öppen för dem precis som för andra. Många myndigheter bjuder dock redan i dag in konsulter till introduktionsutbildningar. Det gör myndigheterna för att de ser värdet av att konsulterna inkluderas för relevant kompetensutveckling och för att ge förutsättningar för konsulterna att göra rätt och därmed säkra kvaliteten i det arbete som dessa utför. Framför allt gäller det arbete som är myndighetsutövning. Det kommer förstås uppstå en kostnad om konsulterna deltar i utbildningen. Hur dessa kostnader ska hanteras bör rimligen vara något som respektive myndighet och konsult reglerar sinsemellan.

13.2.3 Kostnader för handledare

Tillgången till handledare bygger på frivillighet

Tillitsdelegationen föreslår i avsnitt 9.4.3 att de fysiska träffarna ska ledas av handledare. Dessa ska vara anställda vid myndigheterna och föreslås av myndigheterna till universitetet, som i sin tur säkerställer att personerna i fråga får adekvat utbildning. Systemet med handledare bygger i grunden på att myndigheterna bidrar med resurser på frivillig väg. Precis som myndigheterna i Sundsvall respektive i Uppsala har arbetat tillsammans för att lösa resursbehovet för gemensamma introduktionsutbildningar, bör även vårt förslag till utbildning ha samma utgångspunkt. I våra beräkningar om behovet av utbildade handledare, föreslår vi att minst 150 handledare finns att tillgå per år för att kunna hantera oplanerad frånvaro, se avsnitt 9.4. I den löpande verksamheten beräknar vi att cirka 90 av dem är aktivt verk-

samma som handledare. Med grupper vid de fysiska träffarna om cirka 30 personer, behöver varje handledare hantera cirka 720 personer vardera vid drygt 24 tillfällen årligen, baserat på de fyra mest omfattande åren. För en handledare innebär det cirka en träff per vecka, om semesterperioder och veckor med helgdagar räknas bort. Ett rimligt antagande är att en handledare kommer att lägga cirka 20 procent av sin arbetstid på denna uppgift under de år som det stora antalet individer genomför utbildningen.

Våra beräkningar utgår från 90 handledare per år och över tid. Efter de första sex åren kommer antalet fysiska träffar minska och anpassas till att det i genomsnitt blir cirka 30 000 individer som varje år ska delta i utbildningen. Deltagarna är utspridda över landet och i olika geografiska områden och kommer att behöva handledare i olika omfattning. Om de som ska utbildas skulle fördela sig jämt över 90 aktiva handledare, skulle varje handledare endast behöva ha cirka 11 tillfällen var. Vi bedömer att nedlagd tid för handledarna därmed blir betydligt mindre än 20 procent av sin arbetstid efter de mest intensiva åren av utbildningens införande.

En ersättning för handledare riskerar att bli dyrt och krångligt

Tillitsdelegationen anser att systemet med att tillhandahålla handledare ska bygga på frivillighet och att det kan ses som kompetensutveckling för den enskilde som bör premieras av arbetsgivaren. Frågan kan ändå resas om möjligheten till någon form av ekonomisk kompensation till den myndighet som handledaren är anställd vid. Vår bedömning är dock att en ersättningsmodell inte bör användas. Skälen är att det både blir kostnadsdrivande för hela genomförandet och administrativt krångligt att få till. Vid en sådan modell blir kostnaderna för utbildningen genast mycket högre, oavsett om beräkningar görs utifrån full kostnadstäckning eller med ett schablonbelopp.

Om ersättningen skulle utgå från full kostnadstäckning skulle varje myndighet behöva redovisa uppgifter i detalj. Varje förändring på individnivå skulle leda till en justering av ersättningen. Dessutom skulle de myndigheterna med ett högre löneläge också få mer ersättning relativt sett, men det utförda arbetet skulle vara detsamma. Givet en ersättning skulle därför ett schablonbelopp vara bättre.

Våra beräkningar kring ersättningsbelopp utgår från en snittlön för en statsanställd, 38 300 kronor/månaden. Vårt räkneexempel på 20 procent av en heltid ger därmed en ersättning på 147 000 kronor per handledare och år.⁶ I tidigare avsnitt har vi beräknat att behovet av handledare är cirka 150 stycken årligen, och av dessa är cirka 90 aktiva. Totalt skulle ersättningen för handledare enligt ovan summa till cirka 13 miljoner kronor per år (utifrån 90 aktiva). Vår modell att systemet med handledare i stället bygger på frivilligt deltagande efter respektive myndighets bidrag, innebär att motsvarande kostnader i stället är en del av lönekostnaderna.

Det finns dock även positiva aspekter med en ersättningsmodell. Genom möjligheten till ersättning skulle anställda vid små och mindre myndigheter troligtvis ha en större chans att ta en roll som handledare. Utan ersättning bedömer vi att det framför allt skulle vara större myndigheter som kommer att kunna ha möjlighet att bidra med handledare. Detta behöver i sig inte vara negativt utan kan till och med vara rimligt utifrån resurskapacitet. Större myndigheter kommer dessutom sannolikt att ha fler individer som ska gå utbildningen.

Tillitsdelegationen gör avvägningen att kostnaderna väger tyngre än att öka möjligheterna även för små och mindre myndigheter att på ett enklare sätt bidra med handledare. Kostnaderna för utbildningens handledare bör därmed tas inom ram för respektive handledares myndighet, det vill säga som en del av lönekostnaden.

Kostnader för utbildningen av handledare

Tillitsdelegationen har i avsnitt 9.4.3 föreslagit att alla handledare ska genomgå en handledarutbildning. Det kommer därmed att uppstå kostnader för att utbilda dessa handledare. Våra beräkningar av kostnader för detta inkluderar framtagande av utbildningsmaterial, resor, lokaler och lättare förtäring. Utbildningen kan även ske på distans, så länge man också kan tillgodose aktiva gruppdiskussioner och övningar.

Antalet individer som behöver utbildas kommer sannolikt att variera över tid. Det beror på hur länge enskilda handledare kommer att ha en sådan roll. Omsättningen på handledare är svår att bedöma,

⁶ Snittlön 38 300 kronor/månad inklusive sociala avgifter ger en kostnad på cirka 735 000 kronor/år.

men kan eventuellt öka om myndigheterna börjar prioritera annat arbete som respektive handledare också ska göra. Det kommer även att bero på efterfrågan, det vill säga hur många individer som över tid kommer att gå utbildningen i respektive geografiska område. Här spelar personalomsättningen vid myndigheterna en avgörande roll.

Vår uppskattning av kostnaden för handledarutbildningen är 500 000 kronor per år. Det inbegriper kostnad för utbildningsunderlag, lokaler och förtäring samt cirka 10 lärarledda tillfällen inklusive förberedelsetid.

13.2.4 Kostnader för framtagandet av utbildningens innehåll samt förvaltning

De kostnader som uppstår vid framtagandet av utbildningens innehåll faller ut olika över tid. Vissa kostnader blir högre i ett inledningsskede, exempelvis för teknikplattform, design, sakinnehåll, information och kommunikation. Andra kostnader uppstår i stället i det förvaltande stadiet, såsom kostnader för licenser, uppdateringar, justeringar och information.

Kostnader i inledningsskedet

Även om det har varit svårt att få fram kostnader som enskilda myndigheter har för sin befintliga introduktionsutbildning, finns det exempel från vår empiri på hur mycket det kostar att utveckla andra typer av utbildningar. Kostnaden för att utveckla en elektronisk utbildning verkar skilja sig relativt mycket från fall till fall, allt från cirka 300 000 kronor till flera miljoner kronor (se avsnitt 6.4.2). Det beror på hur avancerat man rent tekniskt, visuellt och estetiskt väljer att göra det, men också på hur andra näraliggande aktiviteter utformas; exempelvis former för det kollegiala lärandet inom skolans område.

För det utvecklingsarbete som universitetet ska göra kommer vissa kostnader att uppstå som är att betrakta som både immateriella och materiella tillgångar. Kostnaderna bör därför bokföras som en investering (år 0) till dess att tillgångarna aktiveras (år 1) och därefter bokföras som en avskrivningskostnad över ett antal år. Investeringen bör finansieras via universitetets låneram (se vidare avsnitt 13.7). Att

bedöma vad som närmare kan finansieras via låneram eller via anslag, är dock en fråga som löpande behöver ställas i det praktiska genomförandet.

Vår beräkning för utbildningens kostnader inledningsvis är 3 miljoner kronor för år 0 och 2 miljoner kronor år 1. Beräkningen bygger på en uppskattning av ambitionsnivån och en jämförelse med kostnader för andra utbildningar. Det är rimligt att anta att en större del av kostnaden är köp av tjänst för teknisk plattform och även för manusskrivning samt till exempel kortare filminspelningar.

Förvaltningskostnader

När det gäller förvaltningen, eller driften av den elektroniska utbildningen och de fysiska träffarna, kommer sannolikt den större delen av kostnaderna vara licenskostnader. Hur stora dessa kostnader blir hänger samman med hur många användare systemet kan tillåta samtidigt, det vill säga vilken kapacitet systemet har, samt vilken prismodell man kan upphandla med en leverantör. I förvaltningen ligger även kostnader för avskrivningar samt vissa kostnader som uppstår för löpande drift och som inte är att betrakta som utvecklingskostnader. När avskrivningskostnaderna upphör, blir därmed även förvaltningskostnaderna lägre. Hur lång ekonomisk livslängd en elektronisk utbildning har, det vill säga plattform och andra därtill tekniska lösningar, kan se olika ut. I en över tid mer utdragen bild över utbildningens kostnader kommer nya behov av uppgradering och byte av teknik naturligtvis att uppstå. Detta genererar nya investeringar med nya avskrivningskostnader.

Om vi antar att investeringen av utbildningen är 2 miljoner kronor, och avskrivningstiden bestäms till fem år⁷, blir avskrivningskostnaden cirka 400 000 kronor per år. Resterande kostnader avser licenser och andra kostnader för nödvändigt underhåll.

När det gäller licenser för ett utbildningssystem som det föreslagna finns det olika prismodeller att utgå ifrån. Man kan köpa licenser per användare antingen månadsvis eller årsvis. Om antalet användare (och därmed licenser) sätts till 7 000 per månad, betyder det att 84 000 användare kan ha tillgång till utbildningen per år. Med

⁷ Ekonomistyrningsverket (2002). *Immateriella anläggningstillgångar. En handledning om redovisning av immateriella anläggningstillgångar vid statliga myndigheter.*

ett jämnt flöde av användare där man sprider ut dem efter geografiskt område och där man använder sig av möjligheten att sätta in parametrar i systemet som gör användarna inaktiva efter avslutad utbildning, behöver således antalet licenser inte vara så högt och därmed inte heller kosta onödigt mycket. Som en jämförelse har Socialstyrelsen med sina potentiellt 700 000 användare i hälso- och sjukvården samt i socialtjänsten, 10 000 användare som tak per månad. Ett prisexempel som vi har tagit emot från ett företag som utvecklar elektroniska utbildningar, är att licenser för 7 000 användare/månad och 84 000 per år skulle kosta cirka 1 miljon kronor per år. Därtill tillkommer vissa kostnader för support och dylikt. Årskostnaden skulle då bli cirka 1,4 miljoner kronor.⁸ När den stora volymen individer har genomgått utbildningen, kan också antalet licenser justeras ned till 3 000 användare/månad och 36 000 per år. Kostnaden beräknas då till cirka 700 000 kronor per år.

I dessa förvaltningskostnader ingår även kostnader för eventuella lokaler och lättare förtäring som behövs vid de fysiska träffarna. Tillitsdelegationen utgår här ifrån att myndigheterna i ett geografiskt område löser lokalfrågan genom att upplåta lokaler i de myndigheternas egna lokaler utan kostnad och att det endast i undantagsfall kan behöva hyras lokaler.

13.2.5 Kostnader för Rådets, Statskontorets och universitetets administration

Oavsett våra förslag om vilka aktörer som ska vara ansvariga för utbildningen, dess regelverk och dess genomförande, behöver ett antal uppgifter hanteras och för det behövs resurser. De administrativa kostnader som därmed uppstår, fördelas på olika delar. Det gäller kostnader för Rådet för utbildning inom statsförvaltningen, Statskontoret och universitetet.

⁸ Prisexempel inhämtat från företaget TicTac Interactive AB via e-post 2020-04-09.

Införandet av ett råd och framtagande av utbildningens övergripande innehåll

Kostnaden för införandet av ett råd handlar om kostnader för arvoden för rådets ledamöter. Våra beräkningar har utgått från förordningen (1992:1299) om ersättning för uppdrag i statliga styrelser, nämnder och råd m.m. samt från tidigare regeringsbeslut om kategoriindelning.⁹ Utifrån detta har vi utgått från ett arvode enligt kategori C om 1 500 kronor per sammanträde och därmed likställt arvodesnivån med den som gäller för till exempel Statens ansvarsnämnd och Statens överklagandenämnd. I övrigt har vi också för de två första förberedande åren lämnat utrymme för arvode till experter som anlitas vid behov. Vår beräkning för kostnader för Rådet blir 100 000 kronor per år de två första åren, och därefter 50 000 kronor per år. Övriga administrativa kostnader knutna till rådet ligger på värdmyndigheten.

Administrativa resurser för universitetet och Statskontoret

Universitetet kommer inledningsvis att ha ansvar för ett utvecklingsarbete för utbildningen. Det innebär ansvar för upphandling av framtagandet av en elektronisk utbildning, såvitt avser teknik och eventuella andra delar. Det innebär också ansvar för att tillsammans med andra aktörer som kan bidra i olika delar, i detalj utforma innehållet i utbildningen. År 0 och år 1 innebär det också att hantera anmälningar av handledare och att utbilda dessa. Kostnader för ärenden som rör beslut om undantag och överklagandeärenden rörande kursbevis bedömer vi vara marginella. När det stora antalet individer har genomfört utbildningen bedömer vi också att resursbehovet vid universitetet blir mindre. Så länge den stora volymen hanteras är dock vår beräkning för universitetets kostnader cirka 3 miljoner kronor per år, motsvarande 3–4 årsarbetskrafter, under de fyra år som det stora flertalet kommer att gå den gemensamma utbildningen. Därefter bör kostnaderna rimligtvis gå ned och beräknas då till cirka 1,5 miljon kronor per år. Kostnaderna avser här främst personalkostnader.

⁹ Indelning i kategorier av styrelser, nämnder och råd m.m., Protokoll vid regeringssammanträde Fi2016/04701/ESA.

På samma sätt kommer även Statskontoret att ha större behov av resurser inledningsvis för att kunna meddela föreskrifter och vara det administrativa stödet till Rådet för utbildning inom statsförvaltningen. De första åren beräknar vi kostnaderna till cirka 2 miljoner kronor per år, vilket motsvarar cirka 2–3 årsarbetskrafter. Över tid bedömer vi att Statskontoret kommer att ha relativt låga kostnader motsvarande cirka en årsarbetskraft, ungefär 1 miljon kronor årligen. Även här avses huvudsakligen personalkostnader.

13.2.6 Sammanfattande bild över beräknade kostnader

Sammanfattningsvis ger vi här en bild över beräknade kostnader som kommer att bäras av olika aktörer och över tid. Summan kostnader per år är störst de första åren och därefter blir den mindre; från cirka 8,6 miljoner kronor de första två åren, till 8 miljoner kronor det tredje året, därefter 7 miljoner kronor några år och i den mer förvaltande fasen cirka 4 miljoner kronor per år.

Figur 7 Beräknade kostnader

13.3 Konsekvenser för individen

Den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen ska omfatta alla statsanställda och vissa andra grupper som Tillitsdelegationen har definierat. Att det kommer att finnas ett krav på individnivå när den föreslagna lagen har trätt i kraft, skulle kunna uppfattas som en negativ konsekvens, även om det inte föreslås några sanktioner mot den som inte deltar. Tillitsdelegationen menar att det i många branscher finns krav på viss utbildning och som är ständigt återkommande och som ingår som en del av de anställdas arbetsbeskrivning. Vi anser att på samma sätt bör kravet att gå utbildningen ses som en del av arbetsbeskrivningen. Dessutom är det förstås vår utgångspunkt att utbild-

ningen ska stärka individen både kunskapsmässigt och beteendemässigt i hur det är att arbeta i statsförvaltningen. Slutligen är det sannolikt att de som vanligtvis skulle avstå från att gå en liknande utbildning och ibland med ett medgivande från arbetsgivaren, nu kommer att gå utbildningen. Detta kommer alla till gagn.

13.4 Konsekvenser för företag

Tillitsdelegationen bedömer att våra förslag endast innebär begränsade konsekvenser för ett mycket litet antal företag.

Det finns många företag som anordnar olika former av utbildning. Vi har utgått från SCB:s SNI-koder¹⁰ och sett till de företag som enligt statistiken definierat att de bedriver personalutbildning vilket omfattar ”befattningsutbildning samt fortbildning och vidareutbildning av anställda, betald av arbetsgivaren”.¹¹ Här finns nästan 1 000 företag (965). Vi har också tittat närmare på Almega utbildningsföretagen för att få kunskap om vilka ämnen som utbildningarna hanterar. Här är 172 företag medlemmar. Ett stort antal av dem utbildar personer i yrkesutbildningar och olika arbetsmarknadsutbildningar. Vi bedömer att det endast är en handfull företag som till del erbjuder utbildning i de frågor som Tillitsdelegationen har definierat som relevanta för den gemensamma utbildningen för anställda inom statsförvaltningen. Vi har beskrivit dem närmare i avsnitt 4.5.11. Jämför vi med avropa.se finns inget av de företag som vi beskriver i detta avsnitt med. De utbildningsföretag som är upphandlade erbjuder i stället utbildningsinsatser för chefer, ledningsgrupper och ledarskapskurser samt språkutbildningar.

De företag som har utbildning av den karaktär som vi föreslår och som därmed kan påverkas av förslaget är med andra ord ytterst få till antalet. Vår genomgång av privata utbildningsanordnare visar att det saknas motsvarande utbildning som inrymmer samtliga de delar som Tillitsdelegationen ser som relevanta och centrala i en gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Däremot finns det utbildningar som fokuserar på ett ämne i taget, eller är mer av fördjupningskaraktär.

¹⁰ SNI, standard för svensk näringsgrensindelning, används för att klassificera företag och arbetsställen efter vilken verksamhet de bedriver. www.scb.se.

¹¹ SNI-kod 85.594, personalutbildning, www.scb.se.

13.5 Konsekvenser för myndigheter med utbildningsuppdrag

Tillitsdelegationen har varit i kontakt med flera av de myndigheter som i dag har särskilda utbildningsuppdrag, se avsnitt 4.5. Vår bedömning är att dessa myndigheter endast i ringa omfattning påverkas av vårt förslag till gemensam utbildning för anställda inom statsförvaltningen. Det är viktigt att använda de erfarenheter och den kompetens som dessa myndigheter besitter när det är delar av deras utbildning som ska vara med i den gemensamma introduktionsutbildningen. Det gäller exempelvis ESV och Sieps. Inom den del som kopplas till bland annat ekonomistyrning bedömer vi att delmoment 2 inrymmer större delar av en av de fyra e-utbildningar som ESV i dag tillhandahåller, den om statlig styrning och ekonomistyrning. Vår bedömning är att ESV bör kunna låta innehållet gå in i den gemensamma introduktionsutbildningen och inte nödvändigtvis själva erbjuda dem. Det gäller dock inte deras andra mer fördjupande utbildningar som lägger mer tid på olika frågor än vad vårt förslag till utbildning sannolikt kommer att göra.

Den utbildning om mänskliga rättigheter som Uppsala universitet ger torde påverkas ytterst begränsat, då den har en fördjupning i ämnet som inte är möjligt att ha i en gemensam utbildning för statsförvaltningen. Vi menar att Uppsala universitet bör kunna bistå med kompetens i sakfrågan vid utformningen av utbildningen och inte mer än så. Detsamma gäller Sieps. Den myndigheten kan bistå med sin kompetens i sakfrågorna, men deras utbildningar bör alltså ha en egen funktion att fylla. Statskontoret och uppdraget om god förvaltningskultur påverkas något mer. En närmare beskrivning av konsekvenserna för Statskontoret görs i avsnitt 13.6.

Vissa högskolor har uppdragsverksamhet gentemot andra statliga myndigheter. Det gäller bland annat Södertörns högskola och den därtill knutna Förvaltningsakademin samt Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet. Vi bedömer att den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen inte är någon större konkurrent till dessa utbildningar. Till skillnad från vår föreslagna utbildning på 10 timmar, kan utbildningarna vid Förvaltningsakademin och Förvaltningshögskolan generera högskolepoäng (3 respektive 7,5 poäng). Efterfrågan kan trots allt komma att sjunka, vilket i så fall kan betyda ett visst intäktsbortfall för dessa högskolor. Förvaltningsakademin har

också uppdrag för flera myndigheter i Uppsalaområdet när det gäller deras introduktionsutbildning, se bland annat avsnitt 5.4.2.

13.6 Konsekvenser för värmyndigheten Statskontoret

Statskontoret berörs på olika sätt av Tillitsdelegationens förslag. Det handlar om att utbildningens innehåll rymmer stora delar som Statskontoret redan arbetar med inom ramen för det uppdrag om god förvaltningskultur som myndigheten fick år 2017. Vad som ska ingå i grundutbildningen och även fortbildningen, kommer därför att ha direkt koppling till Statskontorets arbete. Statskontoret behöver anpassa de olika uppdragen till varandra och bedöma vad som kan ingå i den gemensamma utbildningen och vad som har en relevans att därutöver fördjupa sig i. Ett exempel på det är korruptionsfrågorna, där myndigheten ju i dag bedriver ett nätverk med en stor mängd myndigheter.

Att vara värmyndighet för Rådet för utbildningen inom statsförvaltningen är även det en ny roll för Statskontoret. Redan i dag har myndigheten två råd; ett som myndigheten kallar Statskontorets råd och ett som myndigheten kallar det vetenskapliga rådet. Båda råden är egeninitierade och därmed inte beslutade av regeringen genom myndighetens instruktion. Trots det bör det på Statskontoret finnas en viss vana av att hantera ett rådgivande organ med externa ledamöter. De båda råden används för att stödja och utveckla Statskontorets verksamhet. Till skillnad från dessa råd kommer det föreslagna Rådet för utbildning i statsförvaltningen dock att ha egen beslutanderätt och därmed utgå ifrån att det är Statskontoret som stödjer deras verksamhet, och inte tvärtom. Statskontoret kommer att med rådets inrättande få administrativa uppgifter att hantera inför och efter rådets möten och kommer att behöva bidra med exempelvis underlag inför rådets beslut och stödja rådet på andra sätt.

Vi bedömer också att Statskontorets uppdrag utökas med nya uppgifter som rör utbildningen, uppgifter vars karaktär skiljer sig åt från redan befintliga. Statskontoret föreslås till exempel få föreskriftsrätt och ska meddela de föreskrifter i frågor som rör utbildningen och som rådet beslutar om. Det är en ny uppgift som kräver kompetens och rutiner. Detsamma gäller att hantera olika administrativa frågor för utbildningens praktiska genomförande. Ett

exempel är frågan om indelningen av geografiska områden, där Statskontoret ska ta fram underlag inför rådets beslut.

I samband med det nya uppdraget om god förvaltningskultur ökade Statskontorets förvaltningsanslag årligen med 5 miljoner kronor permanent. Dessa medel bör vara en del av finansieringen av den föreslagna gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen (se vidare avsnitt 13.9). Det innebär att medel till del behöver omprioriteras internt vid Statskontoret, men också att vissa medel behöver finansiera viss verksamhet vid universitetet. Sammanlagt betyder det att arbetet med god förvaltningskultur får mindre resurser för den verksamhet som bedrivs av Statskontoret i dag, men att arbetet samtidigt stärks genom att kravet på utbildningen införs i hela statsförvaltningen och att medlen alltså går i linje med dess ändamål.

13.7 Konsekvenser för universitetet

Tillitsdelegationen föreslår att ett universitet får ansvar för de frågor som rör utbildningens innehåll, både i fråga om grundutbildningen och den kommande fortbildningen. Delegationen anser att dessa uppgifter ligger helt i linje med ett universitets grundläggande kompetens och erfarenheter. Omfattningen av utbildningens innehåll får anses utgöra endast en marginell påverkan på universitetets verksamhet. Likaså bedömer vi att uppgiften att ta fram en lärplattform kan göras relativt enkelt utifrån kompetens, erfarenhet och resurser i en redan väl fungerande verksamhet.

När det gäller frågan om att utse och utbilda handledare kan inte heller detta anses vara av sådan karaktär att det skulle behövas omställning eller kompetensutveckling vid universitetet. Handledarna ska utses efter förslag från de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna. Även denna typ av uppgifter är att betrakta som en del av kärnverksamheten.

Hanteringen av de ärenden som rör beslut om undantag från skyldigheten att delta i grundutbildningen, samt överklagandeärenden som rör kursbevis, får också anses vara ärendeslag som redan i dag hanteras av universitetet. Antalet ärenden torde dessutom bli få.

Interaktionen med Statskontoret, förhållandet till Rådet för utbildning inom statsförvaltningen blir förvisso ny, liksom troligen kontakter med många myndigheter. Även i dessa frågor får ett universi-

tet anses ha både kompetens och rutiner för att interagera med och samordna externa aktörer.

Sammanfattningsvis bedömer Tillitsdelegationen att konsekvenserna för ett universitet av de föreslagna nya uppgifterna kommer att vara små.

13.8 Andra konsekvenser

Andra konsekvenser av våra förslag spänner över olika områden. Det handlar om konsekvenser för kvinnor och män, flickor och pojkar, men också om miljömässiga konsekvenser.

13.8.1 Konsekvenser för kvinnor och män, flickor och pojkar

Tillitsdelegationens förslag är könsneutrala i den meningen att de vänder sig till alla som arbetar i statsförvaltningen oavsett kön. Trots det kan vi se att förslagen kan ha en positiv effekt för jämställdheten, så till vida att utbildningen sannolikt kommer att bidra till en jämnare fördelning av deltagandet mellan kvinnor och män.

Statistik och forskning visar att arbetslivet generellt är segregat mellan könen.¹² Det gäller även för statsförvaltningen. Män och kvinnor har olika typer av arbeten och olika positioner. Även om det i statsförvaltningen är en förhållandevis jämn fördelning av män och kvinnor som är chefer är det ojämnt fördelat för olika arbetsområden. Inom vissa arbetsområden arbetar företrädevis män, i andra kvinnor. Mest ojämna är andelarna inom militärt arbete. Om man inkluderar militärt arbete är fördelningen av kvinnor och män i chefsposition 44 procent kvinnor mot 56 procent män.¹³ Något mindre skillnad blir det om detta arbetsområde räknas bort, 48,5 procent gentemot 51,5 procent. Det är dock fortfarande en större andel kvinnor än män inom till exempel stödkompetens.¹⁴

¹² Boye och Grönlund (2018). *Workplace Skill Investments – An Early Career Glass Ceiling? Job Complexity and Wages Among Young Professionals in Sweden*.

¹³ Hämtat från Arbetsgivarverkets hemsida. Siffrorna avser 2018.

¹⁴ I samband med redovisningen av bland annat kompetensförsörjning till regeringen ska myndigheterna också lämna uppgifter till Arbetsgivarverkets lönestatistik om de anställdas indelning i lednings-, kärn- och stödkompetens enligt av regeringen utfärdad förordning (AgVFS 2003:7 A 2). Ledningskompetens = personal med personalansvar, Kärnkompetens = personal med sakområdeskompetens inom myndighetens verksamhetsområde, Stödkompetens = perso-

Män och kvinnor har således olika arbetsuppgifter och det kan få betydelse för vilka effekter utbildningen kan ge för jämställdheten. Alla individer ska kunna erbjudas utbildningen på lika villkor, såväl i den elektroniska utbildningsdelen som vid de fysiska träffarna. Det blir därför viktigt att utbildningen främjar en helhetssyn. Allas arbetsuppgifter ska tas upp utifrån de grundläggande rättsreglerna och myndighetsutövningen, allt ifrån registrering till beslut och expediering. Det kan också finnas skäl att utbildningen innehåller moment som tydliggör könsskillnader i makt och position.

Vi har också tittat närmare på vilka det är som vanligtvis går utbildning. Av olika studier vet vi att lärandet i arbetslivet sker på olika sätt för män och kvinnor. Möjligheten till både informellt och formellt lärande genom arbetsgivarbetald utbildning kan skilja sig både mellan kvinnor och män i samma yrke och mellan mans- och kvinnodominerade yrken och sektorer. Segregering och maktförhållanden i arbetslivet kan också innebära att det ena könet utestängs från informell kompetensutveckling mellan kollegor.¹⁵

I den senaste EU-gemensamma studien *Adult education survey* från 2016, var det en högre andel av de svenska sysselsatta kvinnorna som deltog i personalutbildning under en tolv månadersperiod än sysselsatta män. Av de sysselsatta kvinnorna var det 63 procent som deltog i minst en personalutbildningsaktivitet, jämfört med 56 procent av sysselsatta män.¹⁶ Från några av de myndigheter vi har varit i kontakt med säger man sig också ha en överrepresentation av kvinnor vid de utbildningar som erbjuds internt.¹⁷

Det kan också vara så att man lär sig av varandra genom ett kollegialt lärande. I en studie har det visat sig att kvinnor i större utsträckning än män kompetensutvecklar sig internt till exempel genom lärande av kollegor, 36 gentemot 27 procent.¹⁸ Studien indikerar att denna typ av kompetensutveckling ofta har god nytta för jobbet, men att den har sämre effekt när man ska söka nytt jobb, då det ofta saknas relevant dokumentation av det man lärt sig.

Med det obligatorium som föreslås för utbildningen, bedömer vi att den kommer att ha en god effekt för såväl kvinnors som mäns

nal med stödfunktion för lednings- och kärnkompetens, utan specifik sakområdeskompetens inom myndighetens verksamhetsområde.

¹⁵ Abrahamsson (2009). *Att återställa ordningen*.

¹⁶ SCB (2018). *Vuxnas deltagande i utbildning – personalutbildning och andra former av utbildning*.

¹⁷ Det gäller till exempel Regeringskansliet.

¹⁸ Unionen (2016). *Kompetensutvecklingsbarometer*.

möjligheter att ta till sig utbildningens innehåll. Om utbildningen i stället skulle vara frivillig tyder forskning och andra fakta på att risken skulle vara stor att fler kvinnor än män hade deltagit i utbildningen. Obligatoriet ger också att såväl chefer som administratörer ska delta och det kan innebära att frågorna blir genomlysta i hela ”kedjan”, mellan olika arbetsuppgifter och mellan dem som utför dem.

Det behöver också avsättas tid för kompetensutveckling. Det är också av betydelse att arbetsgivaren visar att utbildning är viktigt och gör det möjligt för de anställda att delta. En rapport från Finansförbundet pekar ut brist på tid som en orsak till att man inte hinner med kompetensutveckling. En större andel kvinnor än män, 60 procent jämfört med 40 procent, kompetensutvecklar sig på sin fritid.¹⁹ Även om denna studie avser privat sektor och en specifik bransch, är det inte osannolikt att liknande skillnader också kan finnas inom den statliga sektorn. Med förslaget om en elektronisk utbildning vill vi därför peka på vikten av att de statliga arbetsgivarna säkerställer att denna del kan utföras på arbetstid, även om tillgängligheten gör det möjligt att genomföra utbildningen vid andra tidpunkter.

Även flickor och pojkar kan indirekt beröras av Tillitsdelegationens förslag. Förslaget om en elektronisk utbildning som är öppen och tillgänglig för alla kan med fördel användas i skolundervisningen både i grundskola och gymnasium, med syfte att öka kunskapen om statlig sektor generellt och om rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen i synnerhet. Därtill skulle denna utbildning kunna ge ökade möjligheter till olika potentiellt förberedande insatser för en anställning, exempelvis gentemot studenter vid lärosäten. Fackförbundet ST visar i en rapport att en tredjedel av dagens unga (18–24 år) kan tänka sig att jobba i staten, men många av dem, 6 av 10 har ingen eller ringa kännedom om staten.²⁰ Här skulle utbildningen kunna bidra till att på ett enkelt sätt öka kunskapen, nyfikenheten och statusen på att jobba statligt och därmed stimulera till bättre kompetensförsörjning för staten. I detta sammanhang bör det dock tilläggas att det inte fanns några större skillnader mellan könen.

¹⁹ Finansförbundet (2019). *Kompetensutveckling – stärker anställningstryggheten på en dynamisk arbetsmarknad*.

²⁰ Fackförbundet ST (2016). *Framtidsjobb i staten Prognos över rekryteringsbehov och jobbchanser 2016–2020*.

13.8.2 Konsekvenser för miljön

Tillitsdelegationen föreslår att utbildningen i delar ska hållas genom fysiska träffar och med en regional geografisk indelning. I vårt arbete har vi tittat närmare på vilken inverkan fysiska träffar har på miljön eftersom de kan skapa behov av transporter. Tillitsdelegationen har inte föreslagit exakt hur den geografiska indelningen ska se ut, men ser att det finns naturliga geografiska områden av myndigheter jämnt fördelat över landet. Redan i dag finns ett nära samarbete mellan myndigheterna vad gäller utbildningsinsatser och andra typer av samarbeten på flera håll i landet, exempelvis mellan myndigheter med arbetsställen i Sundsvallsregionen, Uppsala, Norrköping och Skåne. Vår bedömning är att miljömässiga konsekvenser bör vara en del av utgångspunkterna i hur indelningen av myndigheterna kommer att göras. Vi bedömer emellertid också att den gemensamma utbildningen endast skapar begränsad påverkan på transporter, då det på de flesta håll i landet inte är längre avstånd mellan myndigheterna än att de som ska delta i utbildningens fysiska träffar kan använda kollektiva färdmedel. Dessutom gäller också att ju fler geografiskt indelade regioner, desto kortare resor. Det ska dock vägas mot hur många regioner som kan skapas för att utbildningen också ska vara väl försörjd med handledare.

13.8.3 Övriga konsekvenser

Tillitsdelegationen har inte funnit att förslagen ger några andra konsekvenser i de avseenden som anges i 15 och 15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) och som inte kommenteras på andra ställen i detta betänkande.

13.9 Förslag till finansiering

Tillitsdelegationen beräknar att förslaget om den gemensamma utbildningen kommer att kosta cirka 8,6 miljoner kronor per år inledningsvis och därefter minskar till cirka 7 miljoner kronor per år. Efter lagens ikraftträdande och efter att den stora volymen personer har deltagit i grundutbildningen beräknas kostnaderna till cirka 4 miljoner kronor per år. Vi föreslår att den huvudsakliga delen finansieras

via statsbudgeten. I tabell 20 finns en sammanställning av kostnaderna som rör Tillitsdelegationens förslag samt förslag till finansiering.

Tabell 20 Föreslagna finansieringskällor per förslag

Förslag	Kostnad	Finansieringskälla	Typ av kostnader
Utbildning: Elektronisk utbildning och fysiska träffar. Kostnader för framttagande och förvaltning	3 mnkr/år och från år sex 2 mnkr/år	Anslag 1:18 Myndigheten för digital förvaltning ap. 7 Nationell digital infrastruktur (ram)	Investering av systemlösning tas delvis på låneram och därefter avskrivningskostnader, licenskostnader och drift
Rådet och Statskontoret: Administrationskostnader	2,1 mnkr/år inledningsvis, från år tre 1,05 mnkr/år	Anslag 1:1 Statskontoret ap. 3 Statskontoret (ram)	Vissa engångskostnader samt årligen återkommande kostnader
Universitetet: Administrationskostnader samt utbildning av handledare	3,5 mnkr/år och från år sex och framåt 1,5 mnkr/år	Anslag 1:1 Statskontoret ap. 3 Statskontoret (ram) samt anslag 1:8 Ekonomistyrningsverket	Vissa engångskostnader samt årligen återkommande kostnader
Summa	8,6 mnkr/år inledningsvis, därefter cirka 7 mnkr/år och efter lagens ikraftträdande cirka 4 mnkr/år		

Finansiering för att ta fram och förvalta utbildningen, den elektroniska utbildningen och de fysiska träffarna

När det gäller kostnader för att ta fram och förvalta den elektroniska utbildningen och de fysiska träffarna föreslår Tillitsdelegationen finansiering från anslag 1:18 Myndigheten för digital förvaltning. Förutom vissa förvaltningskostnader för Myndigheten för digital förvaltning får anslaget även användas för utgifter för styrning, samordning och uppföljning av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen samt för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen och andra förvaltningsgemensamma tjänster och funktioner.²¹ Anslaget har flera anslagsposter, varav två av dem skulle kunna vara

²¹ Proposition 2019/20:1 *Budgetpropositionen 2020*, utg.omr. 2.

möjliga finansieringskällor. Den ena är anslagspost 1 för Projekt för digitalisering av offentlig sektor. Den upphör dock från och med år 2021. Den andra anslagsposten är anslagspost 7 för Nationell digital infrastruktur. Den får användas för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen. Anslagsbeteckningen till trots disponeras i dag båda anslagsposterna av Kammarkollegiet. Detta beror på att det i anslagsvillkoren anges att medlen får användas först efter beslut av Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) och att det är Kammarkollegiet som gör bidragsutbetalningar, inte Regeringskansliet. Tillitsdelegationen bedömer att samma hantering inte skulle fungera så bra för finansieringen av introduktionsutbildningen. En anledning till det är att beslutet om finansiering i praktiken fattas som ett beslut av Regeringskansliet och inte som ett regeringsbeslut. Det kan verka obalanserat att finansieringen blir beroende av ett beslut från Regeringskansliet medan utbildningen blir författningsreglering genom lag. En annan anledning är att en stadigvarande uppgift av begränsad kostnadsstorlek skulle behöva hanteras genom onödigt många instanser. Tillitsdelegationen anser i stället att universitetet får dispositionsrätt till anslaget om högst 3 miljoner kronor de sex första åren och därefter 2 miljoner kronor årligen för finansieringen av att ta fram utbildningen. För att möjliggöra dispositionsrätten behöver då ytterligare en anslagspost införas på anslaget.

Delar av framtagandet och utvecklingen av utbildningen är att betraktas som en investering, se avsnitt 13.2.4, och bör därmed finansieras via låneram. Vi bedömer att universitetet har en låneram som kan användas för detta ändamål utan behov av att utöka den.

Rådets, Statskontorets och universitetets administrationskostnader samt utbildningskostnader för handledare

Att Tillitsdelegationen föreslår ett delat ansvar för utbildningen på två myndigheter påverkar även finansieringen. Vårt förslag är att finansieringen för dessa myndigheter utgörs av de medel om 5 miljoner kronor som tillfördes Statskontorets anslag genom budgetpropositionen för 2017 för den då nya uppgiften att främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur.²² Finansieringen bör således ske via anslag 1:1 Statskontoret, utgiftsområde 2. Den närmare fördel-

²² Prop. 2016/17:1 *Budgetpropositionen 2017*, utg.omr. 2.

ningen av dessa medel framgår delvis i avsnitt 13.2 rörande förslagens kostnader. Statskontoret kommer att ha administrationskostnader för att hantera Rådets möten, meddela föreskrifter och ta fram underlag för rådets beslut om innehållet i utbildningen och om de geografiska områdena för de fysiska mötena. Statskontoret ska också finansiera arvoden till rådets ledamöter. Värmyndigheten föreslås finansieras med cirka 2,1 miljoner kronor inledningsvis de första tre åren, därefter med cirka 1 miljon kronor årligen. Detta finansieras inom befintliga medel, det vill säga inom ram.

Universitetet kommer att ha administrationskostnader för att ta fram utbildningsunderlag för utbildningen samt att utse och utbilda handledarna. Övriga kostnader såvitt avser utbildningen finansieras som ovan, via anslag 1:18. Universitetet föreslås finansieras med 3 miljoner kronor de första fem åren, därefter med 1,5 miljon kronor årligen. Kostnader för utbildningen av handledarna föreslås finansieras av en omfördelning till universitetet från anslaget 1:8 Ekonomistyrningsverket. Anslaget får i dag användas för Ekonomistyrningsverkets förvaltningsutgifter och för verksamhetsstöd för den statliga budgetprocessen. Eftersom vår bedömning är att ESV inte behöver tillhandahålla viss utbildning om statlig styrning och ekonomistyrning, kan dessa medel i stället omfördelas till universitetet. Det gäller de första fem åren. Därefter beräknas kostnaderna kunna finansieras med anslag 1:1 Statskontoret.

Tabell 21 Finansiering av administrationskostnader samt kostnader för utbildning av handledare

Anslag (mnkr)	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7
Statskontoret (anslag 1:1 Statskontoret)	2	2	2	1	1	1	1	1
Universitetet (anslag 1:1 Statskontoret) samt utbildning av handledare fr.o.m. år 6	3	3	3	3	3	3	1,5	1,5
Utbildning av handledare (anslag 1:8 Ekonomistyrningsverket)	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	-	-
Summa	5,5	5,5	5,5	4,5	4,5	4,5	2,5	2,5

14 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

14.1 Ikraftträdande

Tillitsdelegationens förslag: Den tidsbegränsade förordningen om införande av en grundutbildning inom statsförvaltningen ska träda i kraft den 1 september 2021. Det gäller även föreslagna ändringar i offentlighets- och sekretesslagen och förordningen med instruktion för Statskontoret.

Lagen och förordningen om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen ska träda i kraft den 1 januari 2028. Den tidsbegränsade förordningen ska upphöra att gälla vid samma tidpunkt.

Skälen för Tillitsdelegationens förslag

Det är angeläget att den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen kommer igång så fort som möjligt. Samtidig är det, som utredningen tidigare har konstaterat, viktigt att utbildningen införs på ett ordnat sätt och att det finns tid för att pröva utbildningens form och innehåll innan den införs i full skala. Det finns inte heller kapacitet att låta alla som arbetar inom den statliga förvaltningen gå utbildningen samtidigt. Att ta fram innehållet i utbildningen tar också tid, liksom att ta fram tekniska lösningar för att hantera den del av utbildningen som ska vara elektronisk. Det kan också behöva inhämtas kunskap och erfarenheter från myndigheter och andra som tidigare har tillhandahållit utbildning för statligt anställda eller som på annat sätt kan bidra till framtagandet av den gemensamma utbildningen. Till det kommer att handledare ska utses och utbildas

innan några fysiska träffar kan genomföras inom ramen för grundutbildningen. Det råd som ska besluta om innehållet i utbildningen behöver komma på plats, vilket bland annat innebär att det behöver utses ledamöter som ska ingå i rådet. Hur genomförandet skulle kunna gå till har mer ingående redovisats i kapitel 12.

Det är mot denna bakgrund som Tillitsdelegationen har föreslagit att den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen först ska införas genom en tidsbegränsad förordning. Den ska reglera dels den förstudie som ska genomföras, dels det successiva införandet av grundutbildningen för statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen och för domstolar. Med hänsyn till den tid som beräknas gå åt för bland annat beredning inom regeringskansliet bedömer delegationen att det kan bli aktuellt med ett ikraftträdande för förordningen tidigast den 1 september 2021. Därefter ska Rådet för utbildning inom statsförvaltningen, Statskontoret och det universitet som har fått i uppdrag att tillhandahålla grundutbildningen ta fram utbildningen. Genomförandet av förstudien beräknas kunna påbörjas ett år efter ikraftträdandet. Den ska därefter pågå under ett års tid. När förstudien har genomförts, och eventuella justeringar av utbildningen har gjorts, kan införandet av grundutbildningen för de statliga förvaltningsmyndigheterna under regeringen och domstolarna påbörjas. Införandet skulle kunna ske under en fyraårsperiod (se avsnitt 12.2.6). De ändringar som föreslås i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och i förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret bör träda i kraft samma dag som den tidsbegränsade förordningen om införande av en grundutbildning inom statsförvaltningen.

Den föreslagna lagen om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen bör kunna träda i kraft när grundutbildningen har införts för de statliga förvaltningsmyndigheterna under regeringen och domstolarna. Om införandet ska ske under fyra år efter förstudien bör lagen träda i kraft den 1 januari 2028. Lagen ska ersätta den tidsbegränsade förordningen, som alltså bör upphöra att gälla vid utgången av 2027. Den förordning som ska komplettera lagen bör träda i kraft samma dag som lagen.

14.2 Övergångsbestämmelser

Tillitsdelegationens bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Skälen för Tillitsdelegationens bedömning

Tillitsdelegationen föreslår att det ska införas en lag om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Lagen ska, som nämnts, föregås av en förstudie och ett successivt införande för de statliga förvaltningsmyndigheterna under regeringen och domstolarna, som sedan även kommer att omfattas av lagen om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen.

Förstudien och det successiva införandet kommer att regleras i en tidsbegränsad förordning som ska upphöra att gälla när lagen träder i kraft. Skyldigheten för enskilda att delta i grundutbildningen bör gälla från det att lagen träder i kraft. Det kommer att framgå av lagen att den som redan har gått grundutbildningen inte behöver göra det igen. Det får betydelse inte minst för den som har gått utbildningen under förstudien eller det successiva införandet. Myndigheternas ansvar för att se till att deras personal deltar i utbildningen bör också börja gälla från ikraftträdandet av lagen. Detsamma gäller rätten till fortbildning. Rådet för utbildning inom statsförvaltningen – som ska finnas enligt lagen – kommer att ha etablerats redan i samband med att den tidsbegränsade förordningen träder i kraft. Det har inte framkommit något annat som skulle behöva regleras i samband med att lagen börjar gälla. Det finns därför inget behov av övergångsbestämmelser.

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till lag (202X:000) om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Utbildningen består av en grundutbildning och fortbildning.

Lagen innehåller även bestämmelser om ett råd för utbildning inom statsförvaltningen.

Paragrafen anger lagens innehåll och behandlas i avsnitt 7.4.1, 7.4.2 och 8.1.4.

Lagen innehåller enligt *första stycket* bestämmelser om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Utbildningen är obligatorisk för de personer som enligt 2 § omfattas av lagen. I 3 § görs undantag för ett antal uppräknade befattningshavare som därmed inte omfattas av skyldigheten att delta i den gemensamma utbildningen, se kommentaren till den paragrafen. Syftet med utbildningen framgår av 4 §. I 9 och 10 §§ finns bestämmelser om utbildningens innehåll och genomförande. Den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen består enligt paragrafen av dels en grundutbildning, dels fortbildning. De olika delarna regleras i 5 och 8 §§. Skyldigheten att delta i grundutbildningen gäller enligt 6 § inte den som arbetar i ringa omfattning vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol. Enligt 7 § får i vissa fall särskilda undantag medges från skyldigheten att delta i grundutbildningen.

I *andra stycket* finns en upplysning om att lagen innehåller bestämmelser om ett råd för utbildning inom statsförvaltningen. Bestämmelser om rådets uppgift och sammansättning finns i 11 och 12 §§. Enligt 13 § får regeringen meddela ytterligare föreskrifter om

rådet. Det kan till exempel handla om hur många ledamöter rådet ska ha och regler om beslutsförhet.

Lagens tillämpningsområde

2 § Lagen gäller för anställda, uppdragstagare och personer som fullgör praktik vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol. Med uppdragstagare avses den som har ett uppdrag som är reglerat i författning.

Lagen gäller även för doktorander som har antagits till en utbildning på forskarnivå vid ett statligt universitet eller en statlig högskola utan att vara anställda.

Paragrafen reglerar lagens huvudsakliga tillämpningsområde. Den behandlas i avsnitt 3.2.1 och 7.5.

Lagen gäller enligt *första stycket* anställda och uppdragstagare vid domstolar och statliga förvaltningsmyndigheter. Avgränsningen innebär att lagen inte gäller hos regeringen, riksdagen eller kommunerna. I 1 kap. 8 § regeringsformen skiljer man mellan domstolar, som finns för rättskipningen, och statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter, som sköter den offentliga förvaltningen. Till statliga förvaltningsmyndigheter hör följaktligen sådana förvaltningsmyndigheter som inte är kommunala. Dit hör både förvaltningsmyndigheter under regeringen och under riksdagen. De statliga förvaltningsmyndigheterna som lyder under regeringen är enligt 12 kap. 1 § regeringsformen Justitiekanslern och andra statliga förvaltningsmyndigheter som inte enligt regeringsformen eller annan lag är myndigheter under riksdagen. Till statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen hör bland annat universitet och högskolor under statligt huvudmannaskap. Riksdagen beslutar enligt 2 kap. 1 § högskolelagen (1992:1434) vilka statliga högskolor och universitet som ska finnas. Andra exempel på statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen är Kriminalvården, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Tullverket och Försvarmakten. Under riksdagen lyder bland annat Riksrevisionen, Riksdagens ombudsmän (JO), Riksbanken och Riksdagsförvaltningen. Det finns även ett antal nämnder som är statliga förvaltningsmyndigheter under riksdagen, till exempel Partibidragsnämnden, Riksdagens ansvarsnämnd och Riksdagens överklagandenämnd. Med anställda vid statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar avses personer som omfattas av den allmänna

arbetsrättsliga lagstiftningen och den särskilda arbetsrättsliga lagstiftningen som gäller för arbetstagare i allmän tjänst. Till den allmänna arbetsrättsliga lagstiftningen hör bland annat lagen (1982:80) om anställningsskydd och lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Den särskilda lagstiftning som gäller för arbetstagare i allmän tjänst är lagen (1994:260) om offentlig anställning och, för arbetstagare som är anställda med fullmakt, lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. Uppdragstagare är den som utses eller väljs till ett uppdrag som är författningsreglerat. Därmed omfattas exempelvis inte sådana uppdragstagare som anlitats genom ett konsultavtal. Som exempel på uppdragstagare vid förvaltningsmyndigheter under regeringen kan nämnas ledamöter i styrelser och nämnder. Uppdragstagare vid förvaltningsmyndigheter under riksdagen är bland annat ledamöter i Riksbankens fullmäktige och i riksdagens nämndmyndigheter såsom Valprovsningsnämnden, Statsrådsarvodesnämnden och Riksdagens arvodesnämnd. Riksdagsdirektören är också en uppdragstagare som omfattas av lagen. Även riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna har uppdrag som är reglerade i författning men dessa undantas från denna lags tillämpningsområde, se kommentaren till 3 §. Nämndemän vid domstolar är också uppdragstagare i lagens mening. Den som fullgör praktik vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol omfattas också enligt stycket av lagens tillämpningsområde. Hit hör bland annat personer som har tilldelats plats för arbetspraktik, med stöd av lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program. Studenter från universitet och högskola kan också fullgöra praktik vid statliga förvaltningsmyndigheter eller på domstolar och omfattas då av lagen. Om praktiken ska pågå under en kort period kan praktikanten dock vara undantagen från skyldigheten att delta i grundutbildningen, se kommentaren till 6 §.

I *andra stycket* föreskrivs att en doktorand som har antagits till en utbildning på forskarnivå vid ett statligt universitet eller en statlig högskola omfattas av lagen, även om han eller hon inte är anställd vid universitetet eller högskolan. Den doktorand vars studiefinansiering består av stipendium – och som inte är anställd vid ett statligt universitet eller en statlig högskola – är alltså på samma sätt som den som är anställd vid universitetet eller högskolan skyldig att gå den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen. Därmed likställs alla doktorander, oavsett hur de har sin finansiering ordnad.

3 § Lagen gäller inte för statsråd, riksdagens ombudsmän, riksrevisorn, riksrevisionsdirektören, tillförordnad riksrevisor, justitiekanslern eller ordinarie domare.

Paragrafen reglerar undantag från lagens tillämpningsområde. Den behandlas i avsnitt 7.6.1–7.6.5.

I paragrafen anges att statsråden inte omfattas av lagen. Det innebär att statsråden, inklusive statsministern, inte är skyldiga att delta i den obligatoriska, gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen. Däremot omfattas personer som arbetar inom statsrådets stab, till exempel statssekreterare och politiskt sakkunniga. Även andra som arbetar inom Regeringskansliet omfattas av lagen och därmed skyldigheten att delta i den gemensamma utbildningen. Lagen tillämpas inte på riksdagens ombudsmän. Enligt 13 kap. 6 § regeringsformen ska riksdagen välja en eller flera ombudsmän som ska utöva tillsyn över tillämpningen av lagar och andra föreskrifter i offentlig verksamhet. Riksdagen har valt fyra ombudsmän. Ingen av dessa ombudsmän omfattas alltså av lagen. Däremot omfattas övrig personal vid myndigheten av lagen. Lagen gäller inte heller för vissa befattningshavare inom Riksrevisionen. Här undantas riksrevisorn, riksrevisionsdirektören och den tillförordnade riksrevisorn. Riksrevisionen är enligt 13 kap. 7 § regeringsformen en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Riksrevisionen leds av en eller flera riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Av 13 kap. 5 § riksdagsordningen framgår dock att riksdagen väljer endast en riksrevisor. Riksdagen väljer också en riksrevisionsdirektör att vara riksrevisorns ställföreträdare. Om riksrevisorns uppdrag upphör i förtid får konstitutionsutskottet välja en tillförordnad riksrevisor. Varken riksrevisorn, riksrevisionsdirektören eller tillförordnad riksrevisor omfattas av lagen. Däremot omfattar undantaget inte övriga som arbetar vid Riksrevisionen. Justitiekanslern är regeringens högsta ombudsman. Justitiekanslerns uppgift är bland annat att bedriva tillsyn över de som utövar offentlig verksamhet. Organisatoriskt är Justitiekanslern en statlig förvaltningsmyndighet under regeringen och leds av en chef med samma titel som myndighetens namn. Det är chefen för myndigheten som undantas från denna lags tillämpningsområde och inte till exempel byråchefer, föredragande, kanslipersonal och andra som arbetar vid myndigheten. Slutligen gäller lagen inte heller för ordinarie domare. Med

ordinarie domare avses enligt 1 § lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen, president, lagman och råd i hovrätt och kammarrätt, lagman, chefsrådmann och rådmann i tingsrätt och förvaltningsrätt, tekniska råd, patentråd, ordförande i Arbetsdomstolen och ordförande i försvarsunderrättsedomstolen. Ordinarie domare omfattas alltså inte av den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen. Domare som inte har utsetts av regeringen att vara ordinarie domare omfattas däremot av lagen. Det innebär bland annat att notarier, fiskaler och assessorer är skyldiga att delta i den gemensamma utbildningen. Även nämndemän som tjänstgör i tingsrätt, förvaltningsrätt, hovrätt, och kammarrätt omfattas av lagen. Detsamma gäller särskilda ledamöter, exempelvis sådana som enligt 13 a § och 17 b § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar ska delta vid en förvaltningsrätts eller kammarrätts behandling av mål om laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725). Särskilda ledamöter kan även enligt 1 kap. 8 § och 2 kap. 4 a § rättegångsbalken förekomma vid prövning av mål i tingsrätt och hovrätt, om det finns behov av att tillföra rätten särskild fackkunskap i fråga om ekonomiska eller skatterättsliga förhållanden. Övrig personal på domstolarna, till exempel handläggare, vaktmästare och bibliotekarier, omfattas också av förevarande lag och därmed av skyldigheten att delta i den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen.

Utbildningens syfte

4 § Den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen syftar till att stärka förmågan att hantera den särskilda roll som den som arbetar vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol har och öka kunskapen om grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen.

I paragrafen anges syftet med den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.1.1.

Efter genomgången utbildning ska, enligt vad som anges i paragrafen, den som arbetar vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol ha förbättrat sina möjligheter att hantera den särskilda roll som han eller hon har genom sitt arbete. Han eller hon ska också ha fått fördjupade kunskaper om grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen. Dit hör bland annat regerings-

formen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, men också till exempel offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och förvaltningslagen (2017:900). Vad den gemensamma utbildningen närmare ska innehålla och hur den ska utformas för att syftet med utbildningen ska uppnås regleras genom 9 och 10 §§. Av 11 § framgår att Rådet för utbildning inom statsförvaltningen beslutar om innehållet i utbildningen.

Grundutbildning

5 § Den som avses i 2 § ska delta i en grundutbildning inom statsförvaltningen. Skyldigheten gäller inte den som tidigare har deltagit i en sådan utbildning.

De statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna ska se till att den som omfattas av skyldigheten i första stycket deltar i grundutbildningen så snart tillfälle ges. Grundutbildningen ska tillhandahållas minst två gånger per år.

Om det finns särskilda skäl får den som omfattas av skyldigheten i första stycket delta i utbildningen vid ett senare tillfälle.

I paragrafen finns bestämmelser om den del av den gemensamma, obligatoriska utbildningen inom statsförvaltningen som utgörs av en grundutbildning. Paragrafen reglerar vilka som är skyldiga att delta i grundutbildningen och vilket ansvar de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna har för att den skyldigheten fullgörs. Paragrafen, som även föreskriver en särskild möjlighet att delta i grundutbildningen vid ett senare tillfälle, behandlas i avsnitt 7.7.1.

Av *första stycket* framgår att den som anges i 2 § är skyldig att delta i en grundutbildning inom statsförvaltningen. De personer som avses här är anställda, uppdragstagare och personer som fullgör praktik vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol. Doktorander som har antagits till en utbildning på forskarnivå vid ett statligt universitet eller en statlig högskola omfattas också av skyldigheten, även om de inte är anställda vid universitetet eller högskolan. Skyldigheten att delta i utbildningen avser alltså enskilda som på något av de uppräknade sätten arbetar vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol. Personer som enligt 3 § inte omfattas av lagen, är följaktligen inte heller skyldiga att delta i grundutbildningen. Den som tidigare har deltagit i grundutbildningen inom

statsförvaltningen behöver enligt paragrafen inte gå den igen. Det gäller exempelvis den som är nyanställd på en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol, men som under en tidigare anställning inom statsförvaltningen har deltagit i grundutbildningen. Undantaget från skyldigheten gäller också för personer som har gått motsvarande grundutbildning under den förstudie som har föregått ikraftträdandet av denna lag. Har den myndighet där personen arbetar, eller har arbetat, valts ut att delta i studien så att personen då har deltagit i grundutbildningen behöver han eller hon alltså inte gå den igen efter att lagen trätt i kraft. Detsamma gäller personer som har deltagit i en grundutbildning när den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen har införts för anställda och uppdragstagare vid de statliga förvaltningsmyndigheterna under regeringen och på domstolarna.

De statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna har enligt *andra stycket* ett ansvar för att de personer som är skyldiga att delta i grundutbildningen också ges möjlighet att göra det. Myndigheterna ska se till att personal som ska delta i grundutbildningen gör det så snart tillfälle ges. Är det fråga om en nyanställd eller en ny uppdragstagare, som inte tidigare har gått grundutbildningen, ska den statliga förvaltningsmyndigheten eller domstolen se till att den anställde eller uppdragstagaren får delta i grundutbildningen snarast möjligt efter det att han eller hon har tillträtt sin anställning eller sitt uppdrag. Motsvarande gäller för nya praktikanter. De statliga universiteten och högskolorna ska se till att doktorander genomför utbildningen snarast möjligt efter att de antagits till en utbildning på forskarnivå. Det kan också finnas personer som har arbetat vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol under en tid, men som inte har gått grundutbildningen, exempelvis därför att han eller hon har haft särskilda skäl att inte delta vid ett tidigare tillfälle (se kommentaren till tredje stycket) eller medgetts undantag från skyldigheten att delta (se kommentaren till 7 §). Den statliga förvaltningsmyndigheten eller domstolen där personen arbetar ska då se till att personen kan delta i utbildningen vid det närmast kommande tillfället efter det att skälet till att han eller hon inte deltagit har upphört. Under en övergångsperiod, efter att lagen trätt i kraft, kommer det att finnas ett antal personer som arbetar vid statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar men som inte tidigare har deltagit i en grundutbildning motsvarande den som

regleras i denna lag. Det gäller till exempel anställda vid statliga förvaltningsmyndigheter under riksdagen. Myndigheterna har då ansvar för att se till att dessa personer deltar i grundutbildningen så fort som möjligt efter ikraftträdandet. Av stycket framgår också att grundutbildningen ska tillhandahållas minst två gånger per år. Två år är ett minimum, vilket innebär att grundutbildningen får ges vid fler tillfällen varje år.

Enligt *tredje stycket* får den som är skyldig att delta i grundutbildningen gå den vid ett senare tillfälle, om det finns särskilda skäl. Det medför alltså inget undantag från skyldigheten att delta i utbildningen utan innebär endast ett tillfälligt avbrott från när skyldigheten ska fullgöras. Med särskilda skäl avses främst sådana som är hänförliga till den som ska gå grundutbildningen. Det kan till exempel vara en anställd som blir sjuk eller ska genomgå en operation vid det tillfälle som han eller hon enligt andra stycket skulle ha deltagit i utbildningen. Det kan också vara en planerad ledighet, såsom föräldraledighet eller redan beviljad semester, som sammanfaller med när utbildningen ges nästa gång. I så fall får den som ska gå grundutbildningen göra det vid ett senare tillfälle.

6 § Skyldigheten att delta i grundutbildningen gäller inte den som arbetar i ringa omfattning vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag för arbete i ringa omfattning.

I paragrafen föreskrivs ett undantag från skyldigheten att delta i grundutbildningen för arbete i ringa omfattning. Paragrafen innehåller även ett bemyndigande. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.7.3.

Enligt *första stycket* gäller inte skyldigheten i 5 § första stycket att delta i grundutbildningen för den som i ringa omfattning arbetar vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol. Undantaget gäller för samtliga som omfattas av lagen och medför att den som under en begränsad tid ska arbeta vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol inte behöver delta i den annars obligatoriska grundutbildningen. Det kan till exempel gälla den som har en kortare, tidsbegränsad anställning under en tillfällig arbetsanhopning eller under ordinarie personals semester, föräldraledighet eller sjukfrånvaro. Även den som har ett uppdrag för en myndighet kan omfattas av undantaget, om uppdraget avser en kortare tid. Praktik som ska pågå under

endast ett par veckor är ett annat exempel. Vad som är ringa omfattning får bedömas utifrån hur länge anställningen eller uppdraget är tänkt att pågå. Kommer arbetet att hinna slutföras, eller om det återstår endast en kort tid, när grundutbildningen ges nästa gång, är det klart att den som ska utföra arbetet inte behöver gå utbildningen. Detsamma gäller den som exempelvis har en kortare tid kvar att arbeta när lagen börjar att gälla, även om arbetet har pågått under en längre period.

Enligt *andra stycket* får regeringen meddela föreskrifter om undantag för arbete i ringa omfattning. En anställd, uppdragstagare, praktikant eller doktorand som ska arbeta vid en statlig förvaltningsmyndighet eller på en domstol en kortare tid behöver då inte delta i grundutbildningen. Med arbete i ringa omfattning får i detta sammanhang förstås arbete som inte uppgår till mer än några månader. Vad som avses med arbete i ringa omfattning kommer att regleras i förordning.

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från skyldigheten att delta i grundutbildningen om det är motiverat med hänsyn till den enskildes arbetsuppgifter eller personliga förhållanden.

Regeringen får medge undantag från skyldigheten att delta i grundutbildningen även i andra fall än de som avses i första stycket.

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om undantag från skyldigheten att delta i grundutbildningen, behandlas i avsnitt 7.7.4.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får enligt *första stycket* i vissa fall medge undantag från skyldigheten att delta i den grundutbildning som ingår i den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen. Det är den som arbetar på den statliga förvaltningsmyndigheten eller domstolen som kan få tillåtelse att inte delta i den annars obligatoriska utbildningen. Undantag kan ges om det är motiverat med hänsyn till den enskildes arbetsuppgifter eller personliga förhållanden. Det skulle till exempel kunna bli aktuellt om den enskilde har en sådan befattning som gör att det av säkerhetsskäl inte är lämpligt att han eller hon deltar i en gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Det finns inget som hindrar att undantag medges för en bestämd tid, exempelvis under den tid som den som omfattas av skyldigheten att delta i grundutbildningen har sådana arbetsuppgifter som gör att det inte är lämpligt att han eller

hon då deltar i utbildningen. Undantag skulle också kunna ges för den som lider av en allvarlig sjukdom eller på annat sätt är förhindrad att gå utbildningen under en längre tid. Däremot är bestämmelsen inte avsedd för tillfälliga förhinder, såsom planerad ledighet eller kortare sjukdom. I sådana situationer får det i stället bedömas om det finns särskilda skäl enligt 5 §, se kommentaren till den paragrafen. Hanteringen av ansökningar om undantag kan underlättas av att regeringen har möjlighet att bestämma att det är någon annan än regeringen som får pröva dem. Det kommer att regleras i förordning.

Enligt *andra stycket* får regeringen medge undantag från skyldigheten att delta i grundutbildningen av andra skäl än de som anges i första stycket. Det skulle exempelvis kunna bli aktuellt att medge undantag från skyldigheten att delta i grundutbildningen om det behövs med hänsyn till verksamheten på den myndighet där den som är skyldig att gå utbildningen arbetar. I dessa fall skulle undantag kunna beviljas för flera, eller till och med alla, som arbetar på en myndighet om verksamheten är av sådan karaktär att det inte är lämpligt att myndighetens personal, eller delar av den, deltar i den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen. Hela eller delar av personalen i en myndighets verksamhet skulle kunna behöva undantas av exempelvis säkerhets- eller försvarsskäl.

Fortbildning

8 § Den som har deltagit i grundutbildningen inom statsförvaltningen ska ges fortbildning.

Fortbildningen syftar till att upprätthålla och utveckla de kunskaper och erfarenheter som deltagaren har fått genom grundutbildningen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om fortbildning och behandlas i avsnitt 8.1.4 och 8.3.

I *första stycket* föreskrivs att den som har deltagit i grundutbildningen inom statsförvaltningen ska ges fortbildning. Det är inte reglerat hur och när fortbildningen ska ges, förutom att den ska ges efter genomgången grundutbildning. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får dock enligt 9 § meddela föreskrifter om fortbildningens innehåll och formerna för utbildningens genomförande. Det kommer som utgångspunkt bli upp till den enskilda förvaltningsmyndigheten eller domstolen att bestämma när

myndighetens personal ska ges fortbildning. Fortbildningen ska vända sig till de som har deltagit i den gemensamma grundutbildningen inom statsförvaltningen, vilket innebär att exempelvis ordinarie domare som inte omfattas av lagen inte heller behöver ges fortbildning. Det finns i princip inget som hindrar att den statliga förvaltningsmyndigheten eller domstolen anpassar fortbildningen efter myndighetens verksamhet och behov, så länge fortbildningen överensstämmer med syftet med utbildningen och de föreskrifter om utbildningen som meddelas.

Enligt *andra stycket* är syftet med fortbildningen att den som har deltagit i grundutbildningen ska upprätthålla och utveckla de kunskaper och erfarenheter som han eller hon har fått genom utbildningen. Avsikten med fortbildningen är alltså dels att repetera tidigare förvärvade kunskaper, dels att fördjupa sådana kunskaper genom exempelvis mer ingående diskussioner och djupgående studier.

Utbildningens innehåll och form

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utbildningens innehåll och formerna för utbildningen.

Paragrafen, som innehåller bemyndigande i fråga om utbildningens innehåll och form, behandlas i avsnitt 7.4.1.

Den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen består av dels en grundutbildning, dels fortbildning. Skyldigheten för den som omfattas av lagen att delta i grundutbildningen regleras i 5 §. Av 8 § framgår att den som har deltagit i grundutbildningen ska ges fortbildning. Vad den gemensamma utbildningen ska innehålla och formerna för den regleras inte i lag. Av 11 § framgår dock att det är Rådet för utbildning inom statsförvaltningen som beslutar om innehållet i utbildningen. Det gäller såväl grundutbildningen som fortbildningen. Rådet är ingen egen myndighet och kan därför inte utfärda föreskrifter. Genom denna paragraf ges i stället regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, möjlighet att meddela föreskrifter om utbildningens innehåll. På så sätt kan det som rådet beslutar i fråga om innehållet komma till uttryck i bindande föreskrifter. Det kommer att regleras i förordning vilken myndighet som får meddela föreskrifter om det som rådet har beslutat om angående innehållet i utbildningen. I paragrafen ges regeringen, eller den myn-

dighet som regeringen bestämmer, också möjlighet att meddela föreskrifter om formerna för den gemensamma utbildningen. Det kan till exempel handla om hur utbildningen ska tillhandahållas och på vilket sätt den som ska gå grundutbildningen ska delta. Även det kommer att regleras i förordning.

10 § Den eller de myndigheter som regeringen bestämmer ska tillhandahålla utbildningen.

Paragrafen, som reglerar tillhandahållandet av utbildningen, behandlas i avsnitt 7.4.1.

Det ankommer enligt paragrafen på regeringen att bestämma vilken eller vilka myndigheter som ska tillhandahålla den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen. Det avser både den grundutbildning som alla som omfattas av lagen är skyldiga att delta i och den fortbildning som ska ges till alla som har deltagit i grundutbildningen.

Ett råd för utbildning inom statsförvaltningen

11 § Det ska finnas ett råd för utbildning inom statsförvaltningen som har till uppgift att besluta om innehållet i den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen.

Paragrafen innehåller allmänna bestämmelser om det råd som ska finnas för den gemensamma utbildningen. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.4.2.

Rådet ska inrättas som ett särskilt beslutsorgan som har till uppgift att besluta om innehållet i den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen. Det innebär att rådet exempelvis kan bestämma vilka delmoment som ska ingå i utbildningen och vad varje delmoment ska bestå i. Innehållet i utbildningen ska bestämmas på ett sådant sätt att syftet med utbildningen kan förväntas bli uppnått. Det förutsätts att rådet följer upp hur utbildningen fungerar och vid behov beslutar om ändringar i utbildningens innehåll. Det är enligt 9 § regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som sedan meddelar föreskrifter om utbildningens innehåll.

12 § Rådet ska bestå av lika många ledamöter som väljs av riksdagen som ledamöter som utses av regeringen.

Rådet utser inom sig en ordförande.

Paragrafen reglerar rådets sammansättning och val av ordförande. Den behandlas i avsnitt 7.4.3.

Enligt *första stycket* ska rådet bestå av ledamöter som väljs av riksdagen och ledamöter som utses av regeringen. Det ska vara lika många ledamöter som är valda av riksdagen som ledamöter som är utsedda av regeringen. Det framgår inte av lagen hur många ledamöter rådet totalt ska ha. Enligt 13 § får dock regeringen meddela ytterligare föreskrifter om rådet. Antalet ledamöter kommer att regleras i förordning.

Av *andra stycket* framgår att rådet inom sig utser en ordförande. Det är alltså upp till rådet att bestämma vem av ledamöterna som ska inneha rollen som ordförande. Regeringen eller riksdagen har inget inflytande över det valet.

13 § Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om rådet.

I paragrafen regleras en föreskriftsrätt för regeringen i fråga om rådet. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.4.2.

Bestämmelsen i paragrafen ger regeringen möjlighet att meddela närmare föreskrifter om rådet. Det kommer i förordning till exempel att regleras hur många ledamöter som ska finnas i rådet och för vilken tid dessa utses, när rådet är beslutsfört och vilka andra än ledamöterna som får delta i rådets sammanträden.

15.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

15 kap.

2 a § Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet som består i tillhandahållande av en grundutbildning inom statsförvaltningen om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år. Om det finns särskilda skäl, får dock regeringen meddela föreskrifter om att sekretessen ska gälla under längre tid.

Paragrafen, som är ny, reglerar sekretess på försvarsområdet med anledning av grundutbildningen inom statsförvaltningen. Den behandlas i avsnitt 7.8.

I *första stycket* anges att sekretessbestämmelsen omfattar uppgifter som hänför sig till myndighets verksamhet som består i tillhandahållande av en grundutbildning inom statsförvaltningen. Med en grundutbildning inom statsförvaltningen avses främst den grundutbildning som föreskrivs i 5 § lagen (202X:000) om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen, men även motsvarande utbildning som tillhandahålls med stöd av bestämmelser i förordning. Sekretessbestämmelsen kan tillämpas av alla myndigheter som hanterar uppgifter som en del av ett tillhandahållande av grundutbildningen. Bestämmelsen omfattar såväl militära som civila delar av försvaret. Den omfattar även totalförsvaret i övrigt, däribland den ekonomiska försvarsberedskapen, folkförsörjningen och det psykologiska försvaret. Enligt stycket gäller ett så kallat omvänt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för sekretess. En uppgift får inte lämnas ut om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att skada uppstår. Sammanställningar av uppgifter som kan användas för att kartlägga den svenska statsförvaltningen kan nämnas som exempel på när sekretess normalt ska gälla.

Av *andra stycket* framgår att tidsgränsen för sekretessen är fyrtio år. Denna huvudregel kompletteras med ett bemyndigande för regeringen att föreskriva att sekretessen ska gälla för en längre tid än fyrtio år. Det får användas bara i fråga om klart avgränsade grupper av handlingar för vilka det finns ett påtagligt behov av sekretess under en längre tid. Det följer av att det enligt stycket krävs särskilda skäl för att förlänga sekretesskyddet.

6 § Den tystnadsplikt som följer av 1 § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt.

Den tystnadsplikt som följer av 1 b § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Att den tystnadsplikt som följer av 2 och 2 a §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall följer av 7 kap. 10, 12–18 §§, 20 § 3 och 22 § första stycket 1 och andra stycket tryckfrihetsförordningen

samt 5 kap. 1 § och 4 § första stycket 1 och andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

Paragrafen behandlar inskränkningar i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Den behandlas i avsnitt 7.8.

Första och andra styckena är oförändrade.

Det *tredje stycket* innehåller en bestämmelse som upplyser om att tystnadsplikten enligt 2 § inskränker rätten att meddela eller offentliggöra uppgifter enligt vissa särskilt angivna bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Ändringen innebär att upplysningsbestämmelsen även omfattar den nya 2 a §.

Referenser

Lagar

Gustav II Adolfs kungaförsäkran 1611.

Behörighetslag (1923:249).

Tryckhetsförordning (1949:105).

Tjänstemannalag (1965:274).

Jordabalk (1970:994).

Lag (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder.

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform
– Regeringsformen.

Lag (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn.

Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Lag (RFS 1980:4) (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter.

Lag (1982:80) om anställningsskydd.

Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Yttrandefrihetsgrundlag (1991:1469).

Högskolelag (1992:1434).

Lag om offentlig anställning (1994:260).

Lag (1994:261) om fullmaktsanställning.

Lag (1998:714) om ersättning vid frihetsberövande och andra tvångsåtgärder.

Lag (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

Lag (2000:193) om sjätte AP-fonden.

Lag (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.
Lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.
Lag (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.
Aktiebolagslag (2005:551).
Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).
Skollag (2010:800).
Lag (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare.
Lag (2013:353) med instruktion för Partibidragsnämnden.
Riksdagsordning (2014:801).
Förvaltningslag (2017:900).
Lag (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.

Förordningar

Högskoleförordning (1993:100).
Anställningsförordning (1994:373).
Förordning (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen.
Förordning (1996:378) med instruktion för Högsta förvaltningsdomstolen.
Förordning (1996:379) med hovrättsinstruktion.
Förordning (1996:380) med kammarrättsinstruktion.
Förordning (1996:381) med tingsrättsinstruktion.
Förordning (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion.
Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.
Förordning (1998:1218) med instruktion för svenska dialoginstitutet för Mellanöstern och Nordafrika.
Kommittéförordning (1998:1474).
Förordning (1998:1647) med instruktion för Statens kvalitets- och kompetensråd.
Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.
Myndighetsförordning (2007:515).
Förordning (2007:755) om det allmänna myndighetsregistret.
Förordning (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.

- Förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret.
- Förordning (2007:828) med instruktion för Verket för Förvaltningsutveckling.
- Förordning (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket.
- Förordning (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket.
- Förordning (2007:1119) med instruktion för Affärsverket för svenska kraftnät.
- Förordning (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket.
- Förordning (2008:748) med instruktion för svenska institutet för europapolitiska studier.
- Förordning (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket.
- Förordning (2010:1764) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.
- Förordning (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem.
- Förordning (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.
- Förordning (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.
- Förordning (2014:115) med instruktion för Utrikesrepresentationen.
- Förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 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).

Propositioner, skrivelser och framställan

- Prop. 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*
- Prop. 1975/76:52 *Förslag till lag om justitiekanslerns tillsyn m.m.*
- Prop. 1975:78 *Regeringens proposition om lagstiftning angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet m.m.*

- Prop. 1977/78:100 *Budgetproposition för 1978.*
- Prop. 1978/79:133 *Om organisation för arbetsmiljöfrågor, företagshälsovård samt personalutbildning och personaladministrativ konsultation m.m. inom statsförvaltningen.*
- Prop. 1979/80:176 *Om ändring i brottsbalken (spioneri m.m.).*
- Prop. 1984/85:219 *Om den statliga personalpolitiken.*
- Prop. 1985/86 *Meritvärdering i statlig tjänst m.m.*
- Prop. 1988/89:113 *Om ändring i brottsbalken (tjänstefel).*
- Prop. 1991/92:100 *Budgetproposition för 1992.*
- Prop. 1992/93:100 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1993/94.*
- Prop. 1993/94:65 *En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.*
- Prop. 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.*
- Prop. 2008/09:1 *Budgetproposition för 2009.*
- Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag.*
- Prop. 2010/11:1 *Budgetproposition för 2011.*
- Prop. 2011/12:1 *Budgetproposition för 2012.*
- Prop. 2012/13:1 *Budgetproposition för 2013.*
- Prop. 2013/14:169 *Nämndemannauppgdraget – stärkt förtroende och högre krav.*
- Prop. 2015/16:1 *Budgetproposition för 2016.*
- Prop. 2016/17:1 *Budgetproposition för 2017.*
- Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Prop. 2017/18:299 *Förslag till lag om tillgänglighet till digital offentlig service.*
- Prop. 2018/19:1 *Budgetproposition för 2019.*
- Prop. 2019/20:1 *Budgetproposition för 2020.*
- Riksdagsskrivelse 2017/18:230 *Riksdagsbeslut om offentlig förvaltning.*
- Skrivelse 2018/19:140 *2019 års redogörelse för förslag med statligt ägande.*
- Riksdagsstyrelsens framställning 2019/20:RS5, *Översyn av Riksrevisionen – övriga lagändringar.*

Från regeringen och Regeringskansliet

- Arbetsmarknadsdepartementet (2018), *Uppdrag till statliga myndigheter att fortsatt ta emot personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga för praktik 2019 och 2020 m.m.* (A2018/00925/A), 2018-04-19.
- Finansdepartementet (2003), *Departementsserien 2003:7 Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.*
- Finansdepartementet (2005), *Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Verket för förvaltningsutveckling (Fi 2005/6390) (delvis)*, 2005-12-20.
- Finansdepartementet (2016), *Regeringsbeslut om inledning i kategorier av styrelser, nämnder och råd m.m.* (Fi2016/04701/ESA), 2016-12-12.
- Finansdepartementet (2018), *Uppdrag till statliga myndigheter att fortsatt ta emot nyanlända arbetssökande för praktik 2019 och 2020 m.m.* (Fi2018/01701/ESA). 2018-04-19.
- Finansdepartementet (2019), *Regleringsbrev för budgetåret (2020) avseende Länsstyrelserna (Fi 2019/04079/SFÖ)*, 2019-12-19.
- Finansdepartementet (2019), *Uppdrag till Statskontoret att utvärdera den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten* (Fi2019/03818/ESA), 2019-11-14.
- Justitiedepartementet (1983), *Departementsserien 1983:7 Tjänsteansvar i offentlig verksamhet.*
- Justitiedepartementet (2014), *Regeringsbeslut om uppdrag till Domstolsverket att ta fram instruktions- och repetitionsutbildning för nämndemän* (Ju2014/5297/DOM), 2014-08-28.
- Kommittédirektiv (dir. 1996:2), *Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen till myndigheterna.*
- Kommittédirektiv (dir. 2006:5), *Avveckling av statens kvalitets- och kompetensråd.*
- Kommittédirektiv (dir. 2016:51), *Tillit i styrningen* (Fi2016:03).
- Kommittédirektiv (dir. 2017:119), *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen* (Fi 2016:03).

- Kommittédirektiv (dir. 2019:6), *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen* (Fi 2016:03).
- Kommittédirektiv (dir. 2019:64), *Säker och kostnadseffektiv it-drift för den offentliga förvaltningen* (I 2019:03).
- Kommittédirektiv (dir. 2020:11), *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* (Ju 2020:04).
- Kommittédirektiv (dir. 2020:49), *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen* (Fi 2016:03).
- Kommittédirektiv (dir. 2020:54), *Ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor* (Ju 2020:12).
- Kulturdepartementet (2017), *Regeringsbeslut om uppdrag till Uppsala universitet angående kompetensutveckling om mänskliga rättigheter för statligt anställda* (Ku2017/00254/DISK), 2017-05-18.
- Kulturdepartementet (2017), *Redovisning av regeringsuppdrag angående kompetensutveckling om mänskliga rättigheter för statligt anställda* (Ku2017/00961/DISK), 2017-05-18.
- Kulturdepartementet (2019), *Riksdagsskrivelse (rskr. 2019/20:84) Med överlämnande av konstitutionsutskottets betänkande 2019/20:KU1 Utgiftsområde 1 Rikets styrelse* (Ku2019/02002/LS) (delvis), 2019-12-17.
- Socialdepartementet (2011), *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Kompetensrådet för utvecklingen i staten* (S2011/9861/ESA), 2011-11-10.
- Socialdepartementet (2012), *Regeringsbeslut om tillsättning av en arbetsgrupp inom Regeringskansliet, Värdegrundsdelegationen* (S2012/9080/ESA), protokoll IV:10, 2012-12-22.

Statens offentliga utredningar och utskottsbetänkanden

- Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU37 *Offentlig förvaltning*.
- Konstitutionsutskottets betänkande 2019/20:KU4 *Översyn av Riksdagens ombudsmän* (JO).
- SOU 1966:57 *Centralt statligt personalutbildningsorgan*.
- SOU 1978:41 *Statlig personalutbildning*.

- SOU 1997:57 *I medborgarens tjänst.*
- SOU 2004:23 *Från verksförordning till myndighetsförordning.*
- SOU 2004:65 *En statsförvaltning i utveckling och förnyelse.*
- SOU 2005:32 *Regeringens stabsmyndigheter.*
- SOU 2008:22 *Ett stabsstöd i tiden.*
- SOU 2017:56 *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?*
- SOU 2018:38 *Styra och leda med tillit – Forskning och praktik.*
- SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn.*
- SOU 2018:48 *En lärande tillsyn – Statlig granskning i vård, skola och omsorg.*
- SOU 2019:43 *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten.*
- Värdegrundsdelegationen (2016) *Att säkerställa en god statsförvaltning.*

Myndighetsbeslut och rapporter m.m.

- Arbetsdomstolen (2017). *Regeringen har beslutat att omlokalisera Fastighetsmäklarinspektionen från Stockholm till Karlstad. Tvisten gäller om arbetstagare hos myndigheteten är skyldiga att stadigvarande arbeta i Karlstad efter omlokaliseringen, (dom AD 2017 nr 59).*
- Arbetsgivarverket (2020). *Arbetsgivarverkets årsredovisning 2019.*
- Ekonomistyrningsverket (2002). *Immateriella anläggningstillgångar. En handledning om redovisning av immateriella anläggningstillgångar vid statliga myndigheter.*
- Ekonomistyrningsverket (2015). *Handledning personalkostnader, Redovisning av olika personalkostnader i statliga myndigheter.*
- Ekonomistyrningsverket (2016). *Vägledning verksamhetslogik.*
- Ekonomistyrningsverket (2020). *Årsredovisning 2019.*
Dnr 2019-00282.
- E-hälsomyndigheten (2019). *Årsredovisning 2018.*
Dnr. 2019/00646.

- Försäkringskassan (2018). *Kännedom och arbete med den statliga värdegrunden inom Försäkringskassan*. PM daterat 2018-11-26, Dnr 007558.
- Försäkringskassan (2019). *Vitbok, Molntjänster i samhällsbärande verksamhet – risker, lämplighet och vägen framåt*.
- Förvaltningsakademin (2020). *Förvaltningsakademiens verksamhet 2019*. Dnr 1455-1.1.3-2020.
- Justitieombudsmannen (2011). *Övergripande redovisning av iakttagelser under året 2010/11*.
- Justitieombudsmannen (2013). *Beslut Försäkringskassan kritiseras för sin tillämpning av efterfrågeförbudet*. Dnr 5734–2012, Datum 2013-08-02.
- Justitieombudsmannen (2017). *Övergripande redovisning av iakttagelser under året 2016/17*.
- Justitieombudsmannen (2017). *Kritik mot lagmannen och en rådman vid Gävle tingsrätt för handläggningen av en jävsinvändning*. Ämbetsberättelse JO 2018/19 s. 48.
- Justitieombudsmannen (2019). *Övergripande redovisning av iakttagelser under året 2018/19*.
- Justitieombudsmannen (2019). *Beslut. En rådman vid Förvaltningsrätten i Falun kritiseras för att i ett mål om beredande av vård av unga ha förordnat om verkställigheten utan stöd i lagen*. Ämbetsberättelse JO 2019/20 s. 93.
- Länsstyrelserna (2019:23). *Kartläggning av statlig närvaro och service i länen*.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2020). *Årsredovisning 2019*.
- Myndighetsnätverket (2019). *Utvärdering Att arbeta i staten 22–23 oktober 2019*.
- Regeringskansliet (Odaterad). *Regeringens chefspolicy för myndighetschefer Kvalitet i den statliga chefsförsörjningen Kvalificerat statligt ledarskap och krav på mångsidighet*.
- Riksrevisionen (2018:20). *Staten som inköpare av konsulttjänster – tänk först och handla sen*.
- Skolverket (2016). *Slutredovisning av uppdrag att svara för utbildning* (Dnr 2011:643).

- Socialstyrelsen (2019). *Request For Information – Lärportal*, Socialstyrelsen, Dnr 2.7-11730/2019.
- Statens geotekniska institut (2020). *Obligatoriskt introduktionsprogram för konsulter*. Intern promemoria, uppdaterad 2020-01-10.
- Statens servicecenter (2017). *En gemensam statlig molntjänst för myndigheternas it-drift*.
- Statistiska centralbyrån (2018). *Temarapport 2018:1 utbildning, Vuxnas deltagande i utbildning – personalutbildning och andra former av utbildning*.
- Statskontoret (2001:13). *Konsulter – Hur, varför och till vad?*
- Statskontoret (2010). *Värdegrunden i staten – en nulägesbild*. Rapport nr 8 i serien ”Om offentlig sektor”.
- Statskontoret (2015). *Att göra eller köpa? Om outsourcing av statlig kärnverksamhet*. Rapport nr 23 i serien ”Om offentlig sektor”.
- Statskontoret (2015). *Att styra mot ökat förtroende – är det rätt väg?* Rapport nr 25 i serien ”Om offentlig sektor”.
- Statskontoret (2015). *Vägen till en effektiv och lärande förvaltning Utvecklingsområden och prioriteringar 2015–2016*.
- Statskontoret (2016:08). *Statliga myndigheters lokalisering – ett samlat underlag*.
- Statskontoret (2019). *Myndigheternas introduktionsutbildningar En kartläggning och analys, 2019*.
- Statskontoret (2019). *Den statliga värdegrunden – gemensamma principer för en god förvaltning*.
- Statskontoret (2020). *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet – En forskningsantologi*.
- Statskontoret (2020). *Årsredovisning 2019*.
- Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) (2019). *Sieps årsredovisning 2019*.
- Sveriges Domstolar (2020). *Domstolsakademins utbildningar 2020*.
- Sveriges Kommuner och Regioner. *Personal- och lönestatistik per november 2018*.
- Säkerhetspolisen (2020). *Säkerhetspolisens årsbok 2019*.

- Uppsala universitet (2019). *Mänskliga rättigheter. Redovisning av uppdrag angående kompetensutvecklingsinsatser i mänskliga rättigheter för statligt anställda år 2018* (Dnr UVF 2019/270).
- Uppsala universitet (2020). *Mänskliga rättigheter. Redovisning av uppdrag angående kompetensutvecklingsinsatser i mänskliga rättigheter för statligt anställda år 2019* (Dnr TEOL 2020/18).

Litteratur

- Abrahamsson, Lena (2009). *Att återställa ordningen: könsmönster och förändring i arbetsorganisationer*. Luleå tekniska universitet, Institutionen för ekonomi, teknik och samhälle, Arbetsvetenskap.
- Boye och Grönlund (2018). "Workplace Skill Investments – An Early Career Glass Ceiling? Job Complexity and Wages Among Young Professionals in Sweden", Artikel införd i *WES – Work, Employment and Society 2018, Vol. 32 (2)*.
- Carlbaum, S., Andersson, E. och Hanberger, A. (2017). *Utvärdering av Läslyftet. Delrapport 4: Erfarenheter av Läslyftet i gymnasieskolan 2016/17*. Umeå universitet, Umeå Centre for Evaluation Research, Evaluation Report.
- Ellström, P-E. (1992). *Kompetens, utbildning och lärande i arbetslivet: Problem, begrepp och teoretiska perspektiv*.
- Falkenström, E. och Höglund, A.T (2018). *På spaning efter etik. Etisk kompetens och ansvarstagande för ledning och styrning av hälso- och sjukvården*. Förlag: Appell Förlag.
- Illeris, K. (Ed.) (2018). *Contemporary Theories of Learning: Learning Theorists...In Their Own Words*. Förlag: Taylor and Francis.
- Klingberg, T. (2011). *Den lärande hjärnan*. Förlag: Natur Kultur Akademisk.
- Lombardo, M. M & Eichinger, R.W. (1996). *The Career Architect Development Planner*. Lominger Limited.
- Rothstein B. och Holmberg, S. (2016). "Mellanmänsklig tillit i Sverige". *SOM-institutets forskarantologi nr 66 Ekvilibrium*. Göteborgs universitet.
- Trägårdh, L. (2009). *Tilliten i det moderna Sverige – Den dumme svensken och andra mysterier*. Stockholm: SNS förlag.

Wetterberg, G. (2002). *Kanslern – Axel Oxenstierna i sin tid, del 2*. Atlantis 2002.

Wikforss, Å. (2018). *Alternativa Fakta: Om kunskapen och dess fiender*. Förlag: Fri tanke förlag.

Elektroniska källor

Arbetsgivarverkets författningssamling (2003). *Förordning om skyldighet för myndigheter att lämna uppgifter om anställdas kompetenskategorier* (AgVFS 2003:7 A 2).

www.arbetsgivarverket.se/globalassets/avtal-skrifter/agvfs/agvfs-2003-7-a-2kompetenskategorier.pdf (hämtad 2020-06-05).

Arbetsgivarverket (2007). *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen inom staten*. www.arbetsgivarverket.se/globalassets/avtal-skrifter/skrifter/delegering.pdf (hämtad 2020-06-05).

Arbetsgivarverket (2017). *Webbutbildning för ledare i staten*. www.arbetsgivarverket.se/ledare-i-staten/ledareistaten/ledare-i-staten/ (hämtad 2020-04-07).

Arbetsgivarverket (2019). *Våra medlemmar*.

www.arbetsgivarverket.se/om-arbetsgivarverket/organisation--uppdrag/vara-medlemmar2/ (hämtad 2020-04-06).

Arbetsgivarverket (2020). Rapportserie 2, *Löneutveckling på det statliga avtalsområdet Statistikperioden september 2018 – september 2019*. www.arbetsgivarverket.se/globalassets/avtal-skrifter/rapporter/loneutvecklingsrapport-2018-2019.pdf (hämtad 2020-06-05).

Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995, *om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995L0046&from=SV> (hämtad 2020-06-05).

- Europeiska kommissionen för demokrati genom lag, (Venedigkommissionen) (2019). *Principles on the protection and promotion of the ombudsman institution ("The Venice principles")*.
[www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e) (hämtad 2020-06-05).
- Fackförbundet ST (2016). *Framtidsjobb i staten – Prognos över rekryteringsbehov och jobbchanser 2016–2020*,
https://st.org/sites/default/files/attachment/rapport_framtidsjobb_i_staten_2016.pdf (hämtad 2020-06-05).
- Finansförbundet (2019). *Kompetensutveckling – stärker anställningstryggheten på en dynamisk arbetsmarknad*.
www.finansforbundet.se/globalassets/dokument/material-och-presentationer/kompetensutveckling/kompetensutvecklingsrapport_2019.pdf (hämtad 2020-06-05).
- International Ombudsman Institute (2017). *Developing and Reforming Ombudsman Institutions – An IOI Guide for Those Undertaking These Tasks* (IOI Best Practise Papers – Issue 1 – June 2017).
www.theioi.org/downloads/2288g/BPP_Issue%201_Developing%20and%20reforming%20OM%20institutions_June%202017.pdf (hämtad 2020-06-05).
- International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) (2019). ISSAI 130, *Code of Ethics*.
www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_130/ISSAI_130_en.pdf (hämtad 2020-06-05).
- Krus (2011). *I statens tjänst – en roll med många bottnar*. Krus 2011/15.
www.statskontoret.se/globalassets/forvaltningskultur/skrifter/i-statens-tjanst-webb.pdf (hämtad 2020-06-05).
- Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) (2013). *Trust in government, policy effectiveness and the governance agenda. I Government at a Glance 2013*.
www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2013-en.pdf?expires=1589999904&id=id&accname=ocid54005457&checksum=846013D4349DA4410A6A6A9D3DE50514 (hämtad 2020-06-05).

- Ramböll Management Consulting (2016). *Slututvärdering av Matematiklyftet 2013–2016*. På Skolverkets hemsida: www.skolverket.se/publikationsserier/regeringsuppdrag/2016/slututvardering-av-matematiklyftet-2013---2016 (hämtad 2020-06-05).
- Riksdagens ombudsmän (JO) (2018). *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*, Redogörelse 2018/19:JO1. www.jo.se/Global/Ämbetsberättelser/2018-19.pdf (hämtad 2020-06-05).
- Riksdagens ombudsmän (JO) (2019). *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*, Redogörelse 2019/20:JO1. www.jo.se/Global/Ämbetsberättelser/2019-20.pdf (hämtad 2020-06-05).
- Skolverket, Lärportalen, *Kollegialt lärande för bestående kompetensutveckling*. https://larportalen.skolverket.se/#/4_Kollegialtlarande (hämtad 2020-06-05).
- Skolverket (2020). *Motivation en viktig nyckel till elevers skolframgång*. www.skolverket.se/skolutveckling/forskning-och-utvarderingar/forskning/motivation-en-viktig-nyckel-till-elevers-skolframgang (hämtad 2020-06-05).
- Skolverket (2020). *Utbildning i att leda kollegialt lärande*. www.skolverket.se/skolutveckling/kurser-och-utbildningar/utbildning-i-att-leda-kollegialt-larande (hämtad 2020-06-05).
- Socialstyrelsen (2020). *Socialstyrelsens utbildningsportal*. <https://utbildning.socialstyrelsen.se/learn> (hämtad 2020-06-05).
- Statskontoret (2018). *Webbutbildning i att leda dilemmasamtal*. www.statskontoret.se/forvaltningskultur/utbildningar2/webbutbildning/ (hämtad 2020-06-05).
- Statskontoret (2019). *Öppna data om årsarbetskrafter*. www.statskontoret.se/om-webbplatsen/oppna-data/ (hämtad 2020-06-03).
- Statistiska centralbyrån (SCB). *Standard för svensk näringsgrensindelning (SNI)*. www.scb.se/dokumentation/klassifikationer-och-standarder/standard-for-svensk-naringsgrensindelning-sni/ (hämtad 2020-06-05).

- Statistiska centralbyrån (SCB) (2020). *SNI-kod 85.594 Personalutbildning*.
www.sni2007.scb.se/snihierarki2007.asp?sniniva=5&snikod=85594 (hämtad 2020-06-05).
- Statistiska centralbyrån (SCB) (2020). *Myndighetsregister*.
www.myndighetsregistret.scb.se/ (hämtad 2020-06-03).
- Unionen (2016). *Kompetensutvecklingsbarometer*.
www.unionen.se/sites/default/files/files/kompetensutvecklingsbarometer_2016.pdf (hämtad 2020-06-05).

Kommittédirektiv 2016:51

Tillit i styrningen

Beslut vid regeringssammanträde den 16 juni 2016

Sammanfattning

Styrningen av förvaltningen har de senaste decennierna kännetecknats av decentralisering och ett delegerat ansvar för genomförande, budget och organisation. Fokus har legat på mål- och resultatstyrning och uppföljning.

Verksamhetsstyrningen kan dock i vissa fall ha bidragit till att den offentliga förvaltningen har brister när det gäller att styra verksamheten utifrån dess förutsättningar och medborgarnas behov och med tillit till medarbetares kompetens och förmåga. Det finns ett behov av att vidareutveckla en tillitsfull styrning av välfärdstjänsterna som bygger på ett ömsesidigt förtroende mellan berörda aktörer. Den aktör som ansvarar för verksamheten måste ha utrymme att utveckla den och den aktör som styr måste kunna lita på att verksamheten utvecklas på ett rättssäkert, behovsstyrt, ändamålsenligt, samhälls-ekonomiskt effektivt sätt och i enlighet med uppsatta mål och att välfärdstjänster av god kvalitet levereras till medborgarna.

En delegation inrättas för att inom ramen för de befintliga regelverken genomföra dels projekt som främjar idé- och verksamhetsutveckling när det gäller kommunal verksamhet, dels projekt som omfattar hela styrkedjan dvs. styrning från den nationella nivån till genomförandet i kommuner och landsting. Avsikten är att Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ska få en framträdande roll i detta arbete. Syftet med projekten ska vara att långsiktigt bidra till förbättrade förutsättningar för kommuner och landsting att vidareutveckla en rättssäker och effektiv förvaltning. Vidare ska projekten bidra till

en tydlig, verksamhetsanpassad och tillitsbaserad styrning som bidrar till att de offentligt finansierade välfärdstjänsterna är behovsstyrda och håller god och likvärdig kvalitet och att de är jämlika, jämställda och tillgängliga.

För att möjliggöra ett kritiskt perspektiv på förändrings- och utvecklingsprocesser inom ramen för projekten ska dessa följas av ett antal forskare.

Delegationen ska vidare verka för att samarbete mellan statliga myndigheter och kommuner och landsting byggs i syfte att åstadkomma en effektivare, mer tillitsbaserad och mindre administrativt belastande styrning avseende välfärdstjänsterna. Delegationen ska därför tillsammans med berörda myndigheter, kommuner och landsting analysera den statliga tillsynens effekter på kommunernas och landstingens verksamhetsutveckling, identifiera eventuella hinder för genomförande av utvecklingsinsatser och om möjligt föreslå hur tillsynen över kommunal verksamhet kan bidra till verksamhetsutveckling.

Delegationen ska även analysera olika ersättningsmodellers styrande effekter och undersöka på vilket sätt ersättningsmodeller tydligare kan främja en bred och allsidig kvalitetsutveckling och effektivitet. Delegationen ska beakta hur ersättningsmodellerna påverkar fördelningen av och tillgången på välfärdstjänster utifrån ett geografiskt och socioekonomiskt perspektiv. Om delegationen anser att det är lämpligt ska den föreslå hur sådana modeller kan utformas. De delar av uppdraget som avser ersättningsmodeller omfattar inte skolväsendet eftersom frågor om ersättning inom skolväsendet redan utreds av Skolkostnadsutredningen (U 2014:14) och 2015 års skolkommission (U 2015:03).

De delar av uppdraget som avser andra ersättningsmodeller än inom skolväsendet ska redovisas senast den 16 juni 2017. Uppdraget i övrigt ska redovisas i en slutrapport senast den 18 juni 2018.

Bakgrund

Den offentliga förvaltningen har en central roll i utvecklingen av Sverige. En rättssäker och effektiv förvaltning stärker demokratin. En prioriterad fråga för regeringen är att förbättra styrningen i den offentliga sektorn i syfte att skapa mer effektiva verksamheter och större nytta för medborgarna.

I budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1) anför regeringen att det behövs utvecklade former för styrning och uppföljning som balanserar behovet av kontroll med förtroende för professionernas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet. Regeringen aviserar också att den avser att initiera ett arbete med att stimulera metodutveckling samt utveckla styrning och uppföljning. Angreppssättet kommer att vara brett. Arbetet ska bedrivas i nära samverkan med myndigheter, kommuner och landsting, välfärdsmedarbetare, brukare och forskarsamhället. Rättssäkerhet och medborgarperspektiv är viktiga utgångspunkter för arbetet (se utg.omr. 2 avsnitt 4.4).

Mot bakgrund av regeringens aviserade ambitioner att utveckla den statliga styrningen har Statskontoret fått i uppdrag att kartlägga, analysera och i vissa delar lämna förslag avseende statens styrning av statlig respektive kommunal verksamhet (Fi2016/00372/SFÖ).

Som ett led i arbetet inrättar regeringen nu också denna delegation.

Styrningen i den offentliga förvaltningen

Statens styrning av kommuner och landsting

Regeringsformen slår fast att den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom den kommunala självstyrelsen. Den kommunala självstyrelsen innebär att kommuner och landsting, genom politiska beslut och prioriteringar, avgör hur man med hänsyn till lokala och regionala förutsättningar ska uppnå de nationella mål som riksdagen lagt fast. Detta innebär att staten i sin styrning av kommuner och landsting måste ge dem handlingsutrymme för egna prioriteringar.

Det kommunala uppdraget har över tid ökat i omfattning och komplexitet vilket har lett till att även behovet av vägledning har ökat. I detta sammanhang kan också konstateras att EU-rätten och dess genomförande nationellt påverkar kommuner och landsting i mycket hög utsträckning. En tydlig tendens är att den statliga styrningen har ökat i omfattning och blivit alltmer detaljerad. Detta gäller för såväl lagstiftning som de statliga myndigheternas föreskrifter.

År 1993 genomfördes omfattande förändringar i de statliga bidragssystemen till kommunerna. Den största förändringen var att flertalet av de specialdestinerade statsbidragen ersattes med ett generellt bidrag. År 1996 genomfördes förändringar som bl.a. innebar att även landstingen kom att omfattas av systemet. Ytterligare en stor

förändring av systemet gjordes 2005. Syftet med det generella bidragssystemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting att kunna ge sina invånare likvärdig service oberoende av inkomster och andra strukturella förhållanden. Det sker främst genom utjämning för skillnader i skattekraft (inkomstutjämning) och strukturella kostnadsskillnader (kostnadsutjämning). Det generella statsbidraget utgör också ett medel för staten att påverka kommunsektorns samhällsekonomiska utrymme.

Som skäl för införandet av det nya utjämningsbidraget angavs att det skulle öka kommunernas handlingsfrihet genom att minska den statliga regleringen och skapa mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar (prop. 1991/92:150). Genom det nya systemet skulle kommunerna ges ett ökat ansvar för sin verksamhet och ökad handlingsfrihet när det gäller verksamheters utformning och prioriteringar mellan olika verksamheter samt bättre möjligheter till lokal anpassning och lokalt ansvar.

En förändring som påverkat kommunernas och landstingens styrning av verksamheten är att antalet riktade statsbidrag har ökat i antal sedan det generella kommunalekonomiska utjämnningssystemet infördes. Anledningen är att staten har ansett att det funnits behov av att öka styrningen av verksamheterna för att nå de nationella målen.

Kommuners och landstings styrning av verksamheten

Under 1980-talet pågick inom kommuner och landsting ett förnyelsearbete när det gäller styrningen av den kommunala verksamheten. Bland annat genomfördes en försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation. Försöksverksamheten ledde fram till en ny kommunallag (1991:900) som trädde i kraft den 1 januari 1992. Ett av syftena med kommunallagsreformen var att skapa utrymme för en ökad målstyrning. Utgångspunkter för förändringen var att de förtroendevalda skulle få bättre möjligheter att styra och organisera sin verksamhet. Medborgarna skulle också garanteras goda möjligheter till inflytande och insyn. Genom ökad organisationsfrihet skulle kommuner och landsting ges förutsättningar att göra verksamheten effektivare.

Sedan införandet av kommunallagen 1992 har det skett omfattande omvärldsförändringar som bl.a. har lett till att kommuner och landsting har reformerat sina organisationer. Av den forskningsöversikt som finns i betänkandet En kommunallag för framtiden (SOU 2015:24) framgår att reformerna har motiverats både av ideologiska skäl och av en upplevd brist på resurser. En mångfald av organisatoriska lösningar och metoder för styrning av kommunal verksamhet har testats. Mycket inspiration till detta förändringsarbete har hämtats från den idériktning som går under den samlande engelska benämningen New Public Management och som handlar om att skapa förbättrad ekonomisk effektivitet med förebilder från privata företag och användning av marknadslösningar. Andra reformer har haft sin utgångspunkt i t.ex. ökat demokratiskt inflytande, där inspiration har hämtats från de idériktningar som lanserats som motkrafter till New Public Management (t.ex. det som går under den engelska benämningen Public Governance).

Stärkt innovationsförmåga i offentlig verksamhet

I januari 2015 ingick Verket för innovationssystem (Vinnova) och SKL en överenskommelse om stärkt innovationsförmåga i offentlig verksamhet. Överenskommelsen avser 2015–2017. Syftet med överenskommelsen är att stärka innovationsförmågan i den verksamhet som kommuner och landsting ansvarar för. Målet är att bidra till ökad kvalitet och bättre service i de tjänster och uppdrag som kommuner och landsting erbjuder medborgare, näringsliv och civilsamhälle.

Överenskommelsen syftar också till att främja innovationsledning eftersom en omställning mot mer innovativa organisationer kräver kunskap om innovationsledning. Därutöver ska SKL och Vinnova tillsammans medverka till att välfärdsteknologi utvecklas, sprids och genomföras i hela landet, att användarperspektivet främjas och att brukarens roll som medskapare betonas.

År 2014 och 2015 har SKL, med finansiering från Vinnova, genomfört projektet Förändra radikalt. Förutom metodutveckling och idéarbete har målet med projektet varit att identifiera hur nya arbets- och förhållningssätt påverkar ledarskap och medarbetarskap i de medverkande kommunerna.

SKL pekar i sin rapport för projektet, e-boken Förändra radikalt – gör annorlunda, billigare och bättre, på att det finns ett ökande intresse, inte enbart när det gäller nya tekniska lösningar utan även för helt andra och nya sätt att utföra tjänster på. SKL pekar också på att internationella erfarenheter visar att radikala förändringar i verksamheterna har lett till att brukarnytan ökat samtidigt som kostnaderna minskat. Dessutom har medarbetarnas arbetsglädje och självförtroende ökat.

SKL har pekat på behovet av ett kompetenscentrum för innovation i offentlig verksamhet i publikationen "Positionspapper – En innovationsvänlig offentlig verksamhet" från 2015 och har i sitt inspel till regeringen inför forsknings- och innovationspropositionen 2016 lyft detta som ett förslag.

Vinnova har i sitt underlag till regeringens politik för forskning, innovation och högre utbildning 2017–2027, Innovation för ett attraktivare Sverige (dnr N2015/07590), pekat på behovet av nationell samordning och kunskapsspridning mellan pågående innovationsinsatser inom offentlig sektor.

Vinnova genomför ett antal insatser riktade mot offentlig sektor, t.ex. FRÖN – För ökad innovation i offentligt finansierad sektor. Vinnova har även fått regeringens uppdrag (dnr N2014/2618/FIN) att utveckla ett innovationsledarlyft för ökad förmåga att bedriva innovationsarbete och att efterfråga innovation i offentlig verksamhet.

Ersättningsmodeller

Enligt 3 kap. 16 § kommunallagen får kommuner och landsting, efter beslut i fullmäktige, lämna över vården av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en individ. Detta innebär att kommuner och landsting kan välja att antingen bedriva verksamheten i egen regi eller anlita en privat utförare. I de fall en kommun eller ett landsting överlämnar vården av en kommunal angelägenhet till en privat utförare är kommunen eller landstinget fortfarande huvudman för den kommunala angelägenheten. Andelen privata utförare varierar såväl mellan olika kommuner och landsting som mellan de olika verksamheterna.

Enligt 5 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) är det obligatoriskt för landstingen att erbjuda vårdvalssystem i primärvården. Det innebär att landstingen har en skyldighet att se till att primärvården organiseras så att alla som omfattas av deras ansvar för hälso- och sjukvård kan välja utförare av hälso- och sjukvårdstjänster och få tillgång till en fast läkarkontakt (vårdvalssystem) som den enskilde väljer själv. Alla utförare ska behandlas lika, men landstingen har rätt att utforma regelverk och de närmare villkor som ska gälla för godkända utförare.

I valet av ersättningsmodell för sådan verksamhet som lämnas över till privata utförare ska kommuner och landsting beakta att de privata utförarna ges rimliga ekonomiska förutsättningar att utföra verksamheten. De måste samtidigt beakta förutsättningarna för den verksamhet som de bedriver i egen regi och sin ekonomi generellt. Ersättningssystemen är oftast prestationsbaserade och ersättningsnivåerna kopplas till antalet utförda prestationer i tid eller aktiviteter. Det kan förekomma skillnader i ersättningsnivåerna. Kommunerna baserar oftast ersättningen på en analys av vad den egna verksamheten kostar men kan också ta hänsyn till hur andra satt pris i regionen, marknadssituationen, effektiviseringskrav och politiska prioriteringar. Skillnad i ersättning mellan privata och kommunala utförare beror ibland på att de kommunala utförarna, till skillnad från de privata, måste vara verksamma i hela kommunen.

Vinnova har haft regeringens uppdrag att genomföra en satsning för att utveckla och stärka innovationer i offentlig sektor, med tonvikt på vård och omsorgsområdet. Uppdraget redovisas i Vinnovas Slutrapport av regeringsuppdrag att utveckla innovationskraften i offentlig verksamhet med tonvikt på vård och omsorg (dnr S2015/04614).

I rapporten identifieras ersättningsmodeller som ett hinder som behöver ses över för att öka införandet och spridningstakten av innovationer inom vård och omsorg. Inom ramen för regeringsuppdraget har ett antal projekt rörande ersättningsmodeller genomförts. Syftet med projekten har varit att utveckla och ge förutsättningar för att på sikt etablera nya ersättningsmodeller som stärker möjligheterna att på ett tidigt stadium använda innovativa produkter och tjänster i verksamheten så att de kommer vården, omsorgen och inte minst patienterna och brukarna till godo. De genomförda projekten redovisas i rapporten Ersättningssystem för innovation i vård och omsorg – en studie

av åtta projekt som utvecklar nya ersättningsmodeller (Vinnova rapport VR 2015:8, december 2015).

Av regleringsbrevet för budgetåret 2016 avseende Myndigheten för vård- och omsorgsanalys framgår att myndigheten ska göra en ur ett patient- och medborgarperspektiv fördjupad analys av förutsättningarna för en jämlik och patientcentrerad primärvård. Primärvårdens förutsättningar att erbjuda en god vård efter behov ska analyseras. Bland de förutsättningar som berör primärvårdens uppdrag nämns bland annat ersättningssystem.

När det gäller kvalitetsarbete pågår det ett arbete med att utveckla olika typer av modeller för exempelvis uppföljning och förbättrade möjligheter till jämförelser för brukare inom flera områden. Som exempel kan nämnas Etisk plattform för öppenhet och insyn i vård och omsorg (mellan arbetsgivar-, fack- och branschorganisationer), 1177 Vårdguiden, Uppföljningsguiden (SKL) och Äldreguiden (Socialstyrelsen).

Uppdraget

Utveckla styrningen i hela styrkedjan i den offentliga förvaltningen

Staten står som garant för den enskildes rättssäkerhet och skyddet för liv, personlig säkerhet och hälsa.

En utgångspunkt för regeringens arbete är medborgarnas förväntningar på att de offentligt finansierade välfärdstjänsterna håller god kvalitet och att de är jämlika, rättssäkra, jämställda och tillgängliga. Medborgarperspektivet är därför en naturlig utgångspunkt vid bedömningen av om verksamheterna når målet för samhällsuppdraget. En viktig del i arbetet med en strategisk styrning utifrån ett medborgarperspektiv är en väl genomtänkt statlig styrning när det gäller nationella mål och de verksamheter som kommuner och landsting är huvudmän för.

Styrningen av förvaltningen har de senaste decennierna kännetecknats av decentralisering och ett delegerat ansvar för genomförande, budget och organisation. Fokus har legat på mål- och resultatstyrning och uppföljning. Målstyrningen har gett upphov till en mer aktiv uppföljning av resultatet och produktiviteten i verksamheten.

Mål- och resultatstyrningen har dock medfört att det finns risk för att nationella mål och övergripande målsättningar i lagstiftningen inte följs, dvs. att fördelningen av välfärdstjänster och annan offentlig service ska vara likvärdig, ändamålsenlig och behovsstyrd. Det förekommer att t.ex. vård fördelas efter efterfrågan i stället för efter behov (se bl.a Riksrevisionens rapport Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan? [RiR 2014:22]). Genom att mål och resultat, på de olika nivåerna i styrkedjan, i vissa fall har fragmentiserats har tillämpningen av styrningen även lett till en del negativa effekter. Om mål- och resultatstyrning bryts ned på en alltför detaljerad nivå ökar risken för suboptimering och bristande helhetssyn. Utöver att detta i vissa fall har bidragit till en icke ändamålsenlig ökning av administrationen, riskerar det också att leda till att de gemensamma resurserna inte används effektivt. Det har också, i vissa fall, lett till en styrning som minskat utrymmet för medarbetarna att, baserat på yrkeskunnande och erfarenhet, organisera sitt arbete på det sätt som bäst gagnar verksamheten och medborgarna.

Delegeringen av ansvar för genomförande, budget och organisation samt behovet av kontroll och uppföljning har haft positiva effekter för den offentliga förvaltningen. Det sätt som kontrollen och uppföljningen har utförts på har dock bidragit till en ökad och i vissa fall onödig administration samt även vissa snedvridande incitament.

Inom kommuner och landsting pågår kontinuerligt ett omfattande arbete med att utveckla styrningen av de kommunala verksamheterna, både för att höja kvaliteten och för att utveckla den kommunala servicen. Möjligheten att utveckla styrningen varierar emellertid mellan olika kommuner och landsting. I en kartläggning som SKL genomförde 2014 anger knappt en av tio kommuner att de har strukturer och arbetsformer som understödjer idéutveckling och utprovning av nya lösningar.

Av skrivelsen Utvecklingen inom den kommunala sektorn 2014 (skr. 2014/15:102) framgår att ökningen av antalet årsarbetare i kommuner, landsting och kommunalförbund 2013 till stor del skedde i de personalkategorier som arbetar med administrativa uppgifter. Inom flera yrkesgrupper i kommunal verksamhet utgör arbete med ekonomiska ersättningsmodeller, administration och detaljreglering en betydande del av det totala arbetet. Samtidigt kan ett underdimensionerat administrativt stöd ha lett till att vissa yrkesgrupper får ägna allt mindre tid till det som är yrkets kärnuppgifter. Styrning som var

avsedd att effektivisera den offentliga förvaltningen kan i stället i vissa fall ha bidragit till att byråkratisera den. Det finns risk för att erfarenhet och kompetens inte kommer till nytta och att yrkesetik inte får utrymme. Medarbetarnas möjlighet att utveckla den offentliga förvaltningen riskerar också att begränsas.

En alltför detaljreglerad styrning inom kommuner och landsting riskerar att missgynna den innovation som är nödvändig för att verksamheterna ska kunna möta de många utmaningar som de står inför, t.ex. en åldrande befolkning och urbanisering.

Det finns därför ett behov av att vidareutveckla en styrning som baseras mer på tillit och ökad förmåga såväl i kommuner och landsting som hos medarbetarna att utveckla verksamheten. Tillitsfull styrning bygger på ett ömsesidigt förtroende mellan berörda aktörer. Detta gäller både statens styrning av kommuner och landsting och de senares egen styrning av verksamheten. Den aktör som ansvarar för verksamheten måste ha utrymme att utveckla den och den aktör som styr måste kunna lita på att verksamheter utvecklas på ett rättssäkert sätt och i enlighet med uppsatta mål och att välfärdstjänster av god kvalitet levereras till medborgarna. För att belysa frågor i sammanhanget liksom främjandet av ändamålsenliga regelverk har regeringen tillsatt Valfärdsutredningen (Fi 2015:01). Utredaren ska bl.a. föreslå hur den offentliga finansieringen av privat utförda välfärdstjänster bör regleras så att offentliga medel används till just den verksamhet de är avsedda för och hur offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster kan utformas så att den säkrar likvärdighet, kvalitet, samhällsekonomisk effektivitet, behovsstyrning och öppenhet.

Det finns också behov av att stödja idé- och verksamhetsutvecklingen när det gäller en mer tillitsbaserad styrning inom ramen för befintliga regelverk. Vidare behöver det positiva förändringsarbete som redan pågår i ett antal kommuner och landsting tas till vara och synliggöras. Kunskap behöver också spridas om pågående och redan genomförda projekt. Erfarenheter från genomförda utvecklings- och innovationsprojekt bör tas till vara.

En delegation inrättas för att inom ramen för de befintliga regelverken genomföra dels projekt som främjar idé- och verksamhetsutveckling när det gäller kommunal verksamhet, dels projekt som omfattar hela styrkedjan, dvs. styrning från den nationella nivån till genomförandet i kommuner och landsting. Projekten ska genomföras

i samverkan med kommuner och landsting samt statliga myndigheter, i synnerhet sådana myndigheter som tillhandahåller medborgarnära tjänster och som har nära koppling till de kommunala verksamheterna eller som arbetar med utvecklings- och innovationsprojekt.

Delegationen ska inom ramen för projekten, tillsammans med berörda aktörer, identifiera och analysera hinder för att genomföra utvecklingsinsatser. I detta arbete bör det klarläggas vilka krav som regelverken för styrning, kontroll, redovisning och uppföljning ställer på kommuner och landsting i dag och hur de tillämpas. Behovet av nationell styrning för att nå de nationella målen ska också beaktas.

Delegationen ska vidare identifiera områden, tjänster eller processer som bedöms ha särskilt stor utvecklingspotential och som bl.a. kan leda till en minskning av onödig administration, höjd kvalitet och effektivitet i kommunernas och landstingens verksamhet. Ett verktyg som under flera år fått stor uppmärksamhet när det gäller att driva på förnyelse och innovation i offentlig verksamhet är upphandling. Delegationen bör i sitt arbete ta del av och integrera tillämpliga delar av erfarenheterna av att främja innovationsupphandling.

Delegationen ska även främja projekt som syftar till att utveckla en mer samordnad verksamhet. Målet med projekten ska vara att långsiktigt bidra till förbättrade förutsättningar såväl för den statliga styrningen av kommunal verksamhet som för kommuner och landsting att styra sin verksamhet så att den kan resultera i betydande förbättringar för medarbetare, medborgare och företag.

Delegationen kan på eget initiativ göra fördjupade analyser av t.ex. hinder i form av lagstiftning som framkommer inom ramen för projekten. Detta inkluderar bristande incitament att sprida goda resultat från genomförda projekt. När det gäller hinder och bristande incitament bör erfarenheter av utvecklings- och innovationsprojekt som genomförts tillsammans med andra aktörer tas till vara.

Delegationen ska verka för ökat samarbete mellan statliga myndigheter, kommuner och landsting i syfte att åstadkomma en effektivare, mer tillitsbaserad och mindre administrativt belastande styrning. Transparens i systemen och medborgarnas rätt till insyn och en rättssäker hantering ska beaktas i detta arbete.

Som ett led i detta arbete ska delegationen i samarbete med SKL dels genomföra en inventering av nuvarande praxis i syfte att identifiera pågående arbeten i enskilda kommuner, dels organisera och driva nätverk där grupper av kommuner och landsting praktiskt söker

och testar konkreta förändringar i styrningen utifrån ett tillitsperspektiv.

Vid val av vilka projekt som ska genomföras ska delegationen prioritera sådana projekt som involverar hela styrkedjan och deltagande av kommuner och landsting som har olika förutsättningar när det gäller t.ex. befolkningens storlek, geografiskt läge och ekonomiska förutsättningar.

Delegationen ska därutöver

- analysera och redovisa hur en styrning baserad på ökad tillit och kvalitativa snarare än kvantitativa mål påverkar välfärdstjänsternas likvärdighet, rättssäkerhet, kvalitet och kostnader,
- föreslå modeller för hur en styrning baserad på tillit och kvalitativa mål kan utformas,
- föreslå hur goda erfarenheter av och goda exempel på idé- och verksamhetsutveckling ska kunna spridas inom hela den offentliga förvaltningen,
- föreslå områden som skulle kunna vara lämpliga för kommunal försöksverksamhet,
- föreslå försöksverksamheter inom områden där det finns ett nära samarbete mellan kommuner eller landsting och statliga myndigheter, och
- tillsammans med berörda aktörer inventera s.k. tidstjuvar, dvs. åtgärder inom olika arbetsprocesser som skapar onödig administration och som tar tid från verksamheten och, om möjligt, föreslå hur dessa kan tas bort.

En lärande tillsyn

Den offentliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de bestämmelser som bl.a. riksdagen och regeringen har beslutat. Medborgarna ska genom tillsynen kunna vara förvissade om att deras intressen t.ex. när det gäller likvärdighet tas till vara. Det är därför centralt att tillsynen över kommunal verksamhet upprätthålls. Den statliga tillsynsverksamheten utformas utifrån kraven och målen inom olika verksamhetsområden.

Genom bestämmelserna i 6 § förvaltningslagen (1986:223) och 6 § myndighetsförordningen (2007:515) är statliga myndigheter skyldiga att samordna sin verksamhet. Detta gäller även tillsyn. När flera myndigheter utövar tillsyn över samma verksamhet är det viktigt att tillsynen samordnas. Samordning mellan tillsynsorgan är viktig både för att tillsynen ska vara effektiv och för att den tillsynspliktiga verksamheten inte ska störas mer än nödvändigt. Det kan förekomma att flera tillsynsmyndigheter är i behov av samma eller likartade uppgifter men att rapporteringen ser olika ut när det gäller t.ex. frekvens eller omfattning. Det kan också förekomma att statliga myndigheter vid sin tillsyn över samma verksamhet ger motstridiga men utifrån sina respektive tillsynsområden korrekta rekommendationer. Genom samordning mellan tillsynsorganen kan eventuella motstridigheter i krav på en objektsansvarig redas ut.

I Rådet för styrning med kunskap samverkar nio statliga myndigheter inom området hälso- och sjukvård och socialtjänst. Rådet verkar för att styrningen med kunskap är samordnad, effektiv och anpassad till huvudmännens och professionernas behov. Rådet ska även verka för att patienters och brukares synpunkter och erfarenheter beaktas och att kommunikationen till användarna är samordnad samt samverka med myndigheter som inte ingår i rådet och med andra offentliga och privata aktörer. Rådet ska också vara ett forum för frågor om kunskapsutveckling, forskning och innovationer. Rådets verksamhet regleras i förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

Det är angeläget att tillsynsmyndigheterna intar ett lärande förhållningssätt till hur tillsynen kan utvecklas. På så sätt kan tillsynsmyndigheterna bidra till att utveckla den offentliga förvaltningen i övrigt. Genom att följa upp resultat och konsekvenser av tillsynen kan tillsynen användas som ett medel för att identifiera behov av utveckling. Tillsynen kan t.ex. hjälpa till att identifiera regler som är onödiga. Det kan också visa sig att kostnaderna för regelgivning och tillsyn är oproportionerligt stora.

Vissa tillsynsmyndigheter, t.ex. Inspektionen för vård och omsorg och Statens skolinspektion arbetar med att utveckla återföringen av tillsynsresultaten till de granskade verksamheterna för att dessa och även andra verksamheter ska kunna ha nytta och lära sig av tillsynen. På så sätt kan verksamheterna utvecklas och medarbetarnas kompetens öka.

Hur tillsynen över kommunal verksamhet är utformad kan ha stor betydelse för kommuners och landstings verksamhetsutveckling. Tillsynen, eller regelverket, kan i vissa fall ha utformats eller över tid utvecklats så att utvecklingen av kommunal verksamhet hindras. Regelverket kan t.ex. vara alldeles för detaljerat. Reglerna kan också ha blivit obsoleta på grund av teknikutveckling och andra omvärldsförändringar.

Tillsynen kan dock även fungera innovationsdrivande genom att den har utformats så att den ger incitament att nå ambitiösa målsättningar. Inom bl.a. miljöområdet finns det flera exempel på hur regleringar och tillsyn har fungerat som avgörande incitament för innovation och effektivisering. Delegationen bör i sitt arbete ta till vara goda exempel och stödja användandet och spridningen av metoder till fler områden.

Delegationen ska tillsammans med berörda myndigheter, kommuner och landsting

- analysera och redovisa hur den statliga tillsynen påverkar kommunal verksamhetsutveckling och identifiera och redovisa eventuella hinder för genomförande av utvecklingsinsatser inom kommuner och landsting, och
- utreda och om möjligt föreslå hur den statliga tillsynen över kommunal verksamhet kan bidra till kommunal verksamhetsutveckling.

Ett nära samarbete med forskning och utvärdering

Att genomförda projekt utvärderas är en förutsättning för att man i efterhand ska få kunskap om projektens kvalitet och dra lärdom om vilka arbetsprocesser och åtgärder som lett till ett förändrat arbetssätt. Det finns dock skäl att även parallellt med genomförande av projekt studera de förändringar och utvecklingsaktiviteter som sker under projektens gång. Genom att anlita forskare eller experter som följer och aktivt deltar i projekten kan övriga deltagare i projekten få kunskap om vilka problem och möjligheter som forskarna ser utifrån sin kompetens. Genom att forskare deltar tidigt i arbetet blir det också möjligt att redan på planeringsstadiet skapa förutsättningar för bra utvärderingar, exempelvis genom tidig planering för insamling av relevant statistik. På så sätt kan forskarna tillföra ett kritiskt per-

spektiv på förändrings- och utvecklingsprocesser inom ramen för projekten.

Delegationen ska därför, antingen inom ramen för det egna arbetet eller genom att knyta till sig ett antal forskare eller experter, med ett forskningsperspektiv följa de olika projekten under genomförandet. För varje projekt ska det sammanställas en utvärderingsrapport. Rapporterna ska innehålla råd och rekommendationer samt ge goda exempel på innovativa lösningar. Eventuella hinder och förändringsbehov ska också redovisas. Av utvärderingen ska det framgå hur projekten påverkar välfärdstjänsternas likvärdighet och kvalitet.

De utvärderingsrapporter och andra studier som framkommer under arbetet ska komma berörda aktörer till del. Delegationen ska även sammanställa och sprida information om goda exempel och verka för att särskilt goda exempel uppmärksammas. Insatserna ska bidra till en idébank för utveckling av en tillitsbaserad styrning av kommunal verksamhet. I idébanken ska det även beskrivas hur idéerna kan omsättas i praktiken.

Ersättningsmodeller

De ersättningsmodeller som används i dag varierar såväl mellan olika sektorer som mellan olika kommuner och landsting. Ett skäl till detta är att utgångsläget och behoven är olika. Med ersättningsmodeller avses i detta sammanhang inte de från staten till kommuner och landsting riktade bidragen för viss verksamhet eller vissa åtgärder.

Hur villkoren för ersättningsmodellerna ser ut kan antas påverka hur verksamheternas innehåll utformas. Om syftet med en målbase-rad ersättning är att ge den som tillhandahåller högre kvalitet mer i ersättning kan det räcka med att formulera relevanta mål för verksamheten. Den som uppnår målen kommer att belönas enligt modellen. Det skapar dock inte incitament för de aktörer som redan når målen att försöka genomföra kvalitetshöjande förändringar av verksamheten. Det kan också vara ett problem om den ekonomiska styrningen är för detaljerad. En sådan modell riskerar att skapa ett oflexibelt system som hindrar såväl tillvaratagandet av medarbetarnas kompetens för att utveckla verksamheten, som att med nya arbets-sätt nå ökad kvalitet. Dessutom kan sådana ersättningsmodeller riskera att snedvrida verksamheten så att den frångår det övergripande

målet att fördelning ska ske efter behov, vilket i sin tur bidrar till att minska den samhällsekonomiska effektiviteten. En annan aspekt kan vara att det i ersättningsmodellerna inte finns incitament för att satsa på innovationer som innebär en minskning av den egna produktionen, t.ex. etablering av distanslösningar baserade på avancerad teknologi och e-tjänster. Det är därför angeläget att genom en bred kartläggning inhämta kunskap om hur ersättningsmodellerna styr välfärdens innehåll samt hur detta påverkar verksamheternas kvalitet, inriktning och möjligheten att utveckla verksamheterna med stöd av medarbetarnas kunskap och kompetens och att ta till vara deras förslag till förändring för att nå högre kvalitet. Även hur ersättningsmodellerna påverkar fördelningen av och tillgången på välfärdstjänster utifrån ett geografiskt och socioekonomiskt perspektiv ska beaktas.

Delegationen ska därför

- analysera och redovisa ersättningsmodellernas styrande effekter, och
- undersöka på vilket sätt ersättningsmodeller tydligare kan koppla den ekonomiska ersättningen till bred och allsidig kvalitetsutveckling, ändamålsenlighet, samhällsekonomisk effektivitet och främjande av innovation och, om lämpligt, föreslå hur sådana modeller skulle kunna utformas.

Skolväsendet omfattas inte av delegationens uppdrag när det gäller ersättningsmodeller eftersom frågor om ersättning inom skolväsendet redan utreds av Skolkostnadsutredningen och 2015 års skolkommision.

Konsekvensbeskrivningar

Delegationen ska, utöver att redovisa förslagens konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474), särskilt beräkna och redovisa förslagens offentligfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser. Om något förslag innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för det offentliga, ska delegationen föreslå en finansiering. För samtliga förslag som delegationen lämnar ska den göra en analys av hur de samhällsekonomiska kostnaderna förhåller sig till den samhällsekonomiska nytta som förväntas uppnås.

Delegationen ska belysa förslagets effekter på utvecklingen av företagandet, nyetableringen av företag och konkurrensen mellan företag. Om förslagen innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen, ska delegationen utforma förslagen så att de inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till deras ändamål. Delegationen ska också analysera vilka konsekvenser förslagen får för kvinnor och män, flickor och pojkar samt förslagets effekter för jämställdheten. Delegationen ska även analysera förslagets konsekvenser för de nationella målen och lagstiftningens övergripande intentioner när det gäller likvärdighet och fördelningen av offentliga tjänster efter behov.

Konsekvenserna ska anges enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. I samband med konsekvensanalysen ska delegationen inhämta synpunkter från Tillväxtverket och Ekonomistyrningsverket.

Uppdragets genomförande och redovisning av uppdraget

Uppdraget ska genomföras i nära samarbete med SKL, kommuner, landsting, relevanta statliga myndigheter, berörda nationella samordnare, forskningsinstitutioner, organisationer som företräder professionerna och andra relevanta aktörer. Delegationen förutsätts skapa särskilda forum för sådan samverkan. Delegationen ska också föra en dialog med Statskontoret och använda den kunskap som kommer fram inom ramen för Statskontorets uppdrag om statens styrning av offentlig sektor. I den del av uppdraget som avser ersättningsmodeller ska delegationen samråda med Valfärdsutredningen (Fi 2015:01). Delegationen ska även hålla sig informerad om pågående relevanta utredningar, bl.a. 2015 års skolkommission. En referensgrupp bestående av experter inom berörda verksamhetsområden och departement inom Regeringskansliet ska utses.

De delar av uppdraget som avser ersättningsmodeller ska redovisas senast den 16 juni 2017. Uppdraget i övrigt ska redovisas i en slutrapport med en sammanställning av utvärderingsrapporterna och förslag till vidare åtgärder. Slutrapporten ska lämnas senast den 18 juni 2018.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2017:119

Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen (Fi 2016:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 7 december 2017

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 16 juli 2016 att inrätta en delegation med uppdrag att inom ramen för befintliga regelverk vidareutveckla en tillitsfull styrning av kommunal och statlig verksamhet (dir. 2016:51).

Uppdraget utvidgas nu. Delegationen får i uppdrag att bl.a.

- genomföra dels projekt som syftar till att ge stöd till statliga myndigheter som vill utveckla verksamheten med målet att uppnå en mer tillitsbaserad styrning vid myndigheten, dels projekt som syftar till att skapa en mer samordnad offentlig verksamhet,
- organisera och driva nätverk där grupper av statliga myndigheter praktiskt söker och prövar konkreta förändringar i styrningen utifrån ett tillitsperspektiv,
- sprida kunskap om hur statliga myndigheter kan utveckla en mer tillitsbaserad styrning i den egna verksamheten, och
- föreslå hur bl.a. erfarenheter av idé- och verksamhetsutveckling inom statliga myndigheter ska kunna spridas inom hela den statliga förvaltningen även efter att delegationen har avslutat sitt arbete.

Utredningstiden förlängs. De återstående delarna av uppdraget enligt de ursprungliga direktiven ska redovisas senast den 18 juni 2018. De nya delarna av uppdraget ska redovisas i en slutrapport senast den 13 oktober 2019.

Utvidgning av uppdraget

Inom ramen för regeringens tillitsreform har Statskontoret på uppdrag av regeringen lämnat tre rapporter om hur statens styrning av den statliga verksamheten kan utvecklas (Statskontoret 2016:19, 2016:20 och 2016:26). Myndigheten framhåller i rapporterna att tillitsbaserad styrning endast fungerar om den omfattar hela statsförvaltningen, och även relationen mellan ledningen och medarbetarna inom en myndighet. Enligt Statskontoret är en stor del av de statliga myndigheternas administration egeninitierad. Myndigheten konstaterar vidare att ett starkt ledarskap motverkar onödig administration och att ledarskapsfrågorna är viktiga för att åstadkomma en utvecklad styrning med tillit som grund.

Regeringen anförde i budgetpropositionen för 2017 att den avsåg att se över vilka ytterligare åtgärder som kan vidtas för att medarbetarnas kompetens tas tillvara i de statliga myndigheterna. Regeringen framhöll i detta sammanhang att det är viktigt att myndighetsledningarna verkar för en kultur som är lyhörd, både inåt och utåt, och där medarbetarna uppmuntras att tänka innovativt (prop. 2016/17:1 utg.omr. 2 avsnitt 4.4).

Inom de statliga myndigheterna pågår kontinuerligt ett arbete med att utveckla verksamheterna, både för att höja kvaliteten och för att förbättra den statliga servicen till medborgare och företag. Möjligheten att utveckla verksamheterna varierar emellertid mellan olika myndigheter. Regeringen ser därför ett behov av att uppmuntra och förstärka stödet till statliga myndigheters interna arbete med att utveckla en styrning som baseras mer på tillit och förtroende för medarbetarnas kompetens och förmåga. Tillitsdelegationens uppdrag tar i nuläget endast sikte på att främja idé- och verksamhetsutveckling när det gäller kommunal verksamhet. Denna del av uppdraget bör därför utvidgas så att det även omfattar de statliga myndigheternas verksamhet.

Delegationen ska mot denna bakgrund

- genomföra projekt som syftar till att ge stöd till statliga myndigheter som vill utveckla verksamheten med målet att uppnå en mer tillitsbaserad styrning vid myndigheten,
- inom ramen för projekten, och tillsammans med berörda aktörer, identifiera och analysera hinder, både inom och utanför den berörda myndigheten, för att genomföra utvecklingsinsatser,
- identifiera områden inom myndigheternas interna verksamhet som bedöms ha särskilt stor utvecklingspotential och som t.ex. kan minska onödig administration, utveckla medarbetarskap och ledarskap samt höja kvaliteten och effektiviteten i statliga myndigheters verksamhet,
- genomföra projekt som syftar till att skapa en mer samordnad offentlig verksamhet, t.ex. mellan olika statliga myndigheter eller mellan statliga myndigheter och kommuner,
- anlita forskare som ska följa samtliga projekt för att möjliggöra ett kritiskt perspektiv på förändrings- och utvecklingsprocesser inom ramen för projekten,
- organisera och driva nätverk där grupper av statliga myndigheter praktiskt söker och prövar konkreta förändringar i styrningen utifrån ett tillitsperspektiv,
- sprida kunskap om hur statliga myndigheter kan utveckla en tillitsbaserad styrning i den egna verksamheten, samt
- föreslå hur erfarenheter av och goda exempel på idé- och verksamhetsutveckling inom statliga myndigheter ska kunna spridas inom hela den statliga förvaltningen även efter att delegationen har avslutat sitt arbete.

Statliga myndigheter ska inbjudas att medverka i de ovan angivna projekten. Detta gäller särskilt sådana myndigheter som tillhandahåller medborgarnära tjänster eller har nära koppling till kommunal verksamhet och som arbetar med utvecklings- och innovationsprojekt. Myndigheterna deltar frivilligt i projekten och dessa ska genomföras vid myndigheterna med stöd av delegationen. Målet med projekten ska vara att långsiktigt bidra till förbättrade förutsättningar för stat-

liga myndigheter att styra sin verksamhet så att den kan resultera i betydande förbättringar för medarbetare, privatpersoner och företag.

Fokus för uppdraget är myndigheternas interna verksamhet. Om delegationen identifierar övergripande slutsatser och goda exempel när det gäller regeringens styrning av myndigheterna, ska dock även dessa presenteras.

Samverkan och förlängd tid för uppdraget

Delegationen ska genomföra de nya delarna av uppdraget i samverkan med Statskontoret, som har i uppdrag att kartlägga projekt som bidrar till utvecklingen av en tillitsbaserad styrning (Fi2017/03341/SFÖ). Delegationen ska också samverka med Arbetsgivarverket, andra berörda statliga myndigheter, forskningsinstitutioner, organisationer som företräder olika yrkesgrupper och andra relevanta aktörer. Delegationen förutsätts skapa särskilda forum för sådan samverkan.

Delegationen ska även hålla sig informerad om pågående utredningar som är relevanta utifrån de nya delarna av uppdraget.

En särskild referensgrupp bestående av experter inom de verksamhetsområden och delar av Regeringskansliet som berörs av de nya delarna av uppdraget ska knytas till delegationen.

Delegationen ska löpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om uppdragets genomförande.

Utredningstiden förlängs. De återstående delarna av uppdraget enligt de ursprungliga direktiven ska redovisas i en rapport senast den 18 juni 2018. De nya delarna av uppdraget ska redovisas i en slutrapport senast den 13 oktober 2019.

Delegationens uppdrag kvarstår oförändrat i de delar som inte behandlas i dessa tilläggsdirektiv.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2019:6

Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen (Fi 2016:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 28 mars 2019

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 16 juni 2016 att inrätta en delegation med uppdrag att inom ramen för befintliga regelverk vidareutveckla en tillitsfull styrning av kommunal och statlig verksamhet (dir. 2016:51).

Uppdraget utvidgades den 7 december 2017, då delegationen fick i uppdrag att bl.a. genomföra både projekt som syftar till att ge stöd till statliga myndigheter som vill utveckla verksamheten med målet att uppnå en mer tillitsbaserad styrning vid myndigheten, och projekt som syftar till att skapa en mer samordnad offentlig verksamhet (dir. 2017:119).

Uppdraget utvidgas nu ytterligare. Delegationen får i uppdrag att göra en kartläggning av och analysera introduktionsutbildningar som statliga myndigheter tillhandahåller sina anställda samt att lämna förslag till hur och när en gemensam, obligatorisk introduktionsutbildning för statsanställda kan införas. Av förslaget ska huvuddragen av vilka delmoment utbildningen ska innehålla, formerna i stort för utbildningen samt vilken myndighet som ska ansvara för samordningen av utbildningen framgå. Delegationen ska även lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Det utvidgade uppdrag som gavs den 7 december 2017 ska redovisas senast den 13 oktober 2019. Uppdraget ska i övrigt redovisas senast den 2 maj 2020.

Tidigare centrala utbildningsinsatser för statsanställda

Statens institut för personalutveckling (SIPU) fanns inrättat 1979–1992. Institutet var enligt sin instruktion en central servicemyndighet för personalutveckling inom statsverksamheten. Myndigheten skulle bl.a. fortlöpande bevaka behovet av personalutveckling i statsförvaltningen, utveckla och tillhandahålla personalutbildning och utbildningsmaterial m.m. som efterfrågades av de statliga myndigheterna, utarbeta förslag till regeringen på åtgärder av generell karaktär som inte direkt motsvarades av efterfrågan hos myndigheter eller andra samt verka för att behovet av personalutbildning tillgodosågs också inom det allmänna utbildningssystemet.

Verksamheten vid SIPU upphörde då regeringen bedömde att stödverksamhet av det aktuella slaget så långt som möjligt bör vara efterfrågestyrd, och att stöd som finns att köpa på marknaden av rent principiella skäl inte bör tillhandahållas av staten (prop. 1991/92:100 bilaga 8).

De följande åren fick flera myndigheter utbildnings- och utvecklingsuppdrag som avsåg statligt anställda, bl.a. Statens kvalitets- och kompetensråd (1999–2005), Verket för förvaltningspolitisk utveckling (2006–2008) och Kompetensrådet för utveckling i staten (2009–2012).

Därefter har olika främjande- och utvecklingsuppdrag lämnats till bl.a. Värdegrundsdelegationen när det gäller god förvaltningskultur.

Värdegrundsdelegationens slutrapport Att säkerställa en god statsförvaltning

I Värdegrundsdelegationens slutrapport Att säkerställa en god statsförvaltning, som överlämnades i december 2016, föreslog delegationen att alla nyanställda i staten ska få en introduktionsutbildning, i vilken de bl.a. ges kunskap om de grundläggande rättsprinciper som gäller i staten. Delegationen föreslog vidare att regeringen skulle ge en myndighet i uppdrag att ta fram ett utbildningsmaterial som kan användas både vid introduktionen av nya statsanställda och vid fortbildning. Delegationen ansåg även att de introduktionssamtal eller introduktionsdagar som regeringen anordnar för myndighetschefer, överdirektörer, länsråd samt övriga chefer och styrelseledamöter bör vara obligatoriska. Introduktionen ansågs vara ett led i att åstadkomma

en samsyn kring statsförvaltningens konstitutionella grund och de förvaltningspolitiska mål som är gemensamma för statsförvaltningen.

Statskontorets uppgift att främja och samordna en god förvaltningskultur i staten

Statskontoret har fr.o.m. 2017 enligt förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret i uppgift att främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten. Statskontoret genomför med anledning av detta bl.a. seminarier om den statliga värdegrunden och erbjuder myndigheterna stöd för chefer och medarbetare i staten genom workshoppar och webbutbildningar.

Forskning och utbildning

Vid universitet och högskolor bedrivs forskning och utbildning inriktad på statlig förvaltning inom bl.a. statsvetenskap och organisationsteori. Exempelvis finns Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet, Förvaltningsakademin vid Södertörns högskola och forskningscentrumet Score som drivs gemensamt av Stockholms universitet och Handelshögskolan i Stockholm.

Svenska institutet för europapolitiska studier har vidare enligt förordningen (2008:748) med instruktion för Svenska institutet för europapolitiska studier i uppgift att tillhandahålla utbildningar i ämnen som rör Europeiska unionen som en del av kompetensförsörjningen i den offentliga verksamheten.

Uppsala universitet har sedan 2014 haft regeringens uppdrag att ta fram kompetensutvecklingsinsatser om mänskliga rättigheter för statligt anställda. Sedan 2017 innebär uppdraget bl.a. att universitetet i nära dialog med berörda myndigheter ska inventera de behov och frågeställningar om mänskliga rättigheter som aktualiseras i respektive myndighets verksamhet. Universitetet ska därefter utarbeta och genomföra utbildningsinsatser. Syftet med uppdraget är att berörd personal ska få förståelse för sin roll och tillräcklig kunskap om de mänskliga rättigheterna och deras innebörd.

Myndigheternas arbetsgivarpolitiska ansvar

Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten är långtgående. Det är myndigheterna som anställer, lönesätter, utvecklar och avvecklar sin personal utifrån gällande regelverk i form av författningar och kollektivavtal, och inom givna ekonomiska ramar.

Myndigheterna ska enligt myndighetsförordningen (2007:515) se till att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten samt skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet.

Den statliga kompetensförsörjningen

Regeringens mål är en samordnad statlig arbetsgivarpolitik, som säkerställer att kompetens finns för att nå verksamhetens mål. Målet utgår från den långtgående arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten. Arbetsgivarpolitiken utvecklas i samverkan mellan myndigheterna och samordnas av Arbetsgivarverket. För att uppnå målet måste staten vara en attraktiv och föredömlig arbetsgivare. De statliga myndigheterna ska bedriva ett strategiskt arbete med sin kompetensförsörjning. Att de statsanställda avspeglar befolkningens sammansättning har betydelse för legitimiteten och allmänhetens förtroende för den statliga förvaltningen. Ett respektfullt och värdigt bemötande av allmänheten är av stor vikt för förtroendet. De statsanställda ska ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman (prop. 2018/19:1 utg.omr. 2 avsnitt 6).

Antalet statsanställda uppgick i september 2018 till drygt 260 000, varav 95 procent var månadsavlönade. Av dessa var 13 procent, dvs. drygt 32 000, nyanställda.

Tillkännagivande om introduktionsutbildning för statsanställda

Riksdagen har för regeringen tillkännagett som sin mening att en introduktionsutbildning för statsanställda ska införas (bet. 2017/18:KU37 punkt 9, rskr. 2017/18:230). I det aktuella betänkandet framhöll konstitutionsutskottet vikten av att statsanställda har goda kunskaper om den statliga värdegrunden och de grundläggande rättsprinciper

och regelverk som gäller i statsförvaltningen, t.ex. bestämmelser om offentlighet och sekretess.

Utvidgning av uppdraget

Tillitsdelegationen ges i uppdrag att lämna förslag till hur och när en gemensam obligatorisk introduktionsutbildning för statsanställda kan införas.

Inför framtagandet av förslaget ska delegationen genomföra en kartläggning över introduktionsutbildningar som statliga myndigheter tillhandahåller sina anställda. Av kartläggningen ska det framgå om utbildningen är obligatorisk, tillhandahålls av myndigheten själv eller någon extern aktör och om den genomförs digitalt, med eller utan handledare. Kartläggningen ska vidare innehålla en redogörelse för innehållet i utbildningarna, särskilt med avseende på de grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen och för rollen som statstjänsteman. Det är vidare av intresse att få veta om konsulter som upphandlas ges en introduktion om vad det innebär att arbeta i staten. Kartläggningen ska även omfatta eventuella fortbildningstillfällen och myndigheternas kostnader för introduktionsutbildningarna.

Delegationen ska med utgångspunkt i kartläggningen redovisa en analys av om det finns skillnader i utbildningsutbud och i vilken utsträckning utbildningen är obligatorisk utifrån

- myndighetens storlek (antal anställda),
- myndighetens lokalisering,
- om myndigheten bedriver verksamhet på flera orter,
- myndighetens verksamhetsinriktning och uppgifter, samt
- ytterligare förhållanden som delegationen bedömer vara av betydelse.

Delegationen ska föra en dialog med ett urval av myndigheterna för att ta tillvara deras erfarenheter av introduktioner av anställda.

Utifrån den ovan nämnda kartläggningen och analysen ska delegationen lämna förslag till en gemensam, obligatorisk introduktionsutbildning för statsanställda. Av förslaget ska det framgå vilka huvud-

sakliga delmoment utbildningen ska innehålla, särskilt avseende de grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen och för rollen som statsanställd.

En obligatorisk introduktionsutbildning för statligt anställda måste vara anpassningsbar och flexibel utifrån olika faktorer som myndigheternas storlek, verksamhetens karaktär och de nyanställdas förkunskaper. Exempelvis kan förutsättningarna variera beroende på om de nyanställda har rättslig utbildning och erfarenhet sedan tidigare jämfört med om de inte har det.

Delegationen ska lämna förslag på vilken av de befintliga statliga myndigheterna som ska ansvara för samordningen av introduktionsutbildningen.

Gränsdragningen mellan den gemensamma introduktionsutbildningen och respektive myndighets introduktionsutbildning ska belysas. Den samordningsansvariga myndigheten ska föra en fortlöpande dialog om nödvändiga verksamhetsanpassningar med berörda myndigheter utifrån behov och mål.

Delegationen ska även lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Delegationen ska bedöma och analysera förslagets konsekvenser för myndigheterna, kostnaderna för genomförandet och dess finansiering. Förslaget får inte medföra ökade kostnader för staten. Om delegationen lämnar alternativa förslag om vilken myndighet som ska ansvara för samordningen av utbildningen, ska för- och nackdelar med de olika alternativen redovisas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Delegationen ska vid genomförandet av det utvidgade uppdraget samråda med Arbetsgivarverket, Svenska institutet för europapolitiska studier samt med universitet och högskolor.

Statskontorets kunskaper och erfarenheter av att främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten kan utgöra ett stöd till delegationen vid genomförandet av uppdraget.

Delegationen ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att lämna synpunkter.

Delegationen ska löpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om uppdragets genomförande.

Utredningstiden förlängs. Det utvidgade uppdraget som gavs den 7 december 2017 ska redovisas senast den 13 oktober 2019. Delegationens uppdrag ska i övrigt redovisas senast den 2 maj 2020.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2020:49

Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen (Fi 2016:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 30 april 2020

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 16 juni 2016 att inrätta en delegation, Tillitsdelegationen, med uppdrag att inom ramen för befintliga regelverk vidareutveckla en tillitsfull styrning av kommunal och statlig verksamhet (dir. 2016:51).

Regeringen beslutade den 28 mars 2019 tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen om att göra en kartläggning av och analysera introduktionsutbildningar som statliga myndigheter tillhandahåller sina anställda samt att lämna förslag till hur och när en gemensam, obligatorisk introduktionsutbildning för statsanställda kan införas (dir. 2019:6). Enligt tilläggsdirektiven skulle uppdraget redovisas senast den 2 maj 2020.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 26 juni 2020.

(Finansdepartementet)

Myndigheter i myndighetsnätverket

Bolagsverket
Centrala studiestödsnämnden
Datainspektionen
Domstolsverket
E-hälsomyndigheten
Fastighetsverket
Försvarsmakten
Försäkringskassan
Kammarkollegiet
Konstnärsnämnden
Kriminalvården
Luftfartsverket
Länsstyrelsen i Västerbottens län
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
Polismyndigheten
Sida
Skatteverket
Skolinspektionen
Socialstyrelsen
Statens servicecenter
Strålsäkerhetsmyndigheten
Trafikverket
Transportstyrelsen
Uppsala universitet

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppgiften. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.
34. Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. U.
35. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.

36. Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård
– ett system, många möjligheter. S.
37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. A.
38. Ökad trygghet för visselblåsare. A.
39. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. M.
40. En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Fi.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

En moderniserad arbetsrätt. [30]

Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. [37]

Ökad trygghet för visselblåsare. [38]

Finansdepartementet

Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]

Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]

Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]

Grönt sparande. [17]

Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]

Motorfordonspooler
– på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]

En ny mervärdesskattelag.
Del 1 och 2. [31]

Kontroll för ökad tilltro
– en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [35]

En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. [40]

Infrastrukturdepartementet

Framtidens järnvägsunderhåll. [18]

Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]

Justitiedepartementet

Skärpta regler om utländska månggiften. [2]

Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]

Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]

En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]

Kulturdepartementet

Sveriges museum om Förintelsen.
+ Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]

Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]

Miljödepartementet

Hållbar slamhantering. [3]

Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]

Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet
Ingen övergödning. [10]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. [39]

Näringsdepartementet

Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]

Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. [13]

Socialdepartementet

Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]

En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]

Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]

Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]

God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]

Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. [23]

Tillsammans för en välfungerande sjuk-skrivnings- och rehabiliteringsprocess. [24]

En sjukförsäkring anpassad efter individen. [26]

Grundpension. Några anslutande frågor. [32]

Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. [36]

Utbildningsdepartementet

En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. [28]

Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. [33]

Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. [34]