

Yttrande över Ds 2021:16, Grundläggande omställnings- och kompetensstöd

Arbetsgivarverket har anmodats att lämna synpunkter på rubricerad utredning. Arbetsgivarverket svarar främst utifrån ett statligt arbetsgivarperspektiv, men även utifrån ett arbetsgivarperspektiv som tar hänsyn till balansen på den svenska arbetsmarknaden som helhet.

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

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

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

De lösningar som för den privata sidan kan tyckas vara ett mindre ingrepp för arbetsgivare, kommer att få stor betydelse för statliga arbetsgivare. Kunskap om sådana konsekvenser verkar ha varit bristfällig eller till och med förbisett av alla inblandade, hit hör till exempel kännedom om de statliga avtalens konstruktion när det gäller omställnings- och

kompetensstöd. Förslaget har inte tagit höjd för de förutsättningar som gäller för statlig verksamhet, de statliga kollektivavtalen och inte heller den särslagstiftning som alltjämt finns.

Mot bakgrund av ovan är det Arbetsgivarverkets uppfattning, att om avsteg sker från den svenska modellens grundprinciper, med branschanpassningar utifrån ”sektorsneutral” lagstiftning, då måste samtliga arbetsmarknadens parter ges möjlighet att delta i processen.

Generella kommentarer

Arbetsgivarverket har i tidigare remissvar, se yttrande över SOU 2020:30, En moderniserad arbetsrätt, instämt i utredningens bild av en arbetsmarknad präglad av ett flertal utmaningar, som till exempel demografiska skiften, strukturella förändringar, kompetensförsörjningsbehov med mera.

Arbetsgivarverket kan till viss del förstå syftet med de lagförslag som presenteras i aktuell promemoria; att även de arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal bör ha möjlighet att stärka sin omställningsförmåga och få ett tryggt och hållbart arbetsliv. Det kan, på ett generellt plan, stärka gruppens position och utjämna eventuella skillnader mellan de som omfattas av kollektivavtal och de som inte gör det. Arbetsgivarverket vill samtidigt peka på att ett införande, på det sätt som aktuellt lagförslag föreslår, av ett normerande offentligt regelverk för omställnings- och kompetensstöd, kan medföra långtgående systemkonsekvenser och Arbetsgivarverket kan se ett behov av en djupare analys; vad innebär lagförslaget till exempel för arbetsgivares generella förståelse för kollektivavtals konstruktion och syfte.

Nedan följer synpunkter, kommentarer och ställningstagande till de förslag som Arbetsgivarverket bedömer har direkt, eller i vissa fall, indirekt påverkan på verksamheter inom staten.

Målgrupp och kvalifikationsvillkor för det nya stödet

Inom statlig sektor har parterna kommit överens om ett åtagande för omställningsstöd och kompetensutveckling som tecknats ned i *tre* samspelande avtal. Avtalen bildar tillsammans en sammanhållen omställningskedja och syftar till att stödja arbetslinjen och individens möjlighet till ett längre arbetsliv samt den förändring och omstrukturering av verksamheterna som krävs vid var tid.

Avtal om omställning omfattar de arbetstagare som sägs upp på grund av arbetsbrist, oavsett anställningsform, samt de arbetstagare vars tidsbegränsade anställning löper ut. Avtalet kompletterades i början av 2021

med *Avtal om omställning i vissa fall då anställningen upphör på grund av sjukdom*.

Avtal om lokala omställningsmedel syftar till att säkerställa en hållbar kompetensförsörjning, vilket bl.a. innebär kompetensstöd under anställning. Respektive avtal har skilda villkor för kvalificering, ekonomiska ersättningar med mera.

Omställningsarbetet enligt de två avtalen finansieras genom statliga arbetsgivares årliga avsättningar om 0,6 procent av den totala bruttolönesumman i respektive verksamhet. Av dessa går 0,3 procent till det lokala omställningsarbetet och 0,3 procent till den kollektiva försäkringslösningen som finansierar Trygghetsstiftelsens verksamhet. Dessutom finansieras vissa förmåner direkt av arbetsgivaren.

Arbetsgivarverket hade därför gärna sett att utredningen särskilt kommenterat hur konstruktioner som redan finns inom andra avtalsområden förhåller sig till vad som avses med ett ”grundläggande omställning- och kompetensstöd”.

Gränsdragningen mellan uppdragen för Arbetsförmedlingen respektive omställningsorganisationerna kommer att behöva förtydligas ytterligare. Förslagen innebär att arbetssökande ska förhålla sig till ytterligare aktörer, vilket sannolikt kommer innebära att det upplevs än snårigare att orientera sig i systemen. Arbetsgivarverket lyfter i andra sammanhang begreppet ”en väg in” till myndigheter. Det bör kunna vara aktuellt också när staten väljer att lämna ett grundläggande stöd genom många aktörer.

Det är oklart hur arbetsvillkoret för kvalificering till grundskyddet ska tolkas för andra omställningsorganisationer än Kammarkollegiet. I utredningen hänvisas till det huvudavtal som ligger till grund för förändringen samtidigt som vissa skrivningar i utredningen kan tyckas delvis motstridiga.

Det måste även anses gå emot den allmänna inriktningen mot ett förlängt arbetsliv att inte låta åldersgränsen vad gäller förslagets målgrupp följa gällande regler om riktålder.

Grundläggande omställnings- och kompetensstöd

Förslaget innebär att grundläggande stöd ska kunna lämnas såväl i enlighet med kollektivavtal, genom arbetsgivarens ensidiga upphandling av omställningsorganisation som av staten genom myndighets beslut. Det innebär ett återinförande av arbetsgivarinträde avseende ett grundläggande stöd. Det är väsentligt att detta inte innebär att uppgifter som egentligen åligger till exempel Arbetsförmedlingens grundläggande uppdrag förskjuts till kollektivavtalets parter. Det får heller inte innebära att förmåner enligt kollektivavtalet på sikt ses som något som lämnas istället för statens stöd

vid arbetslöshet. De stödåtgärder som idag kan bli aktuella enligt omställningsavtalen är enbart ett komplement och får inte bli ett primärt stöd som ska lämnas istället för statens stöd till en arbetssökande. När ett grundläggande stöd lämnas genom kollektivavtal eller genom registrerad omställningsorganisation är det principiellt viktigt att Arbetsförmedlingen är redo att ta vid när detta stöd upphör efter tolv månader. Detta även om ett kompletterande stöd från kollektivavtalad omställningsorganisationen i vissa fall kan utgå parallellt.

Det nya offentliga omställnings- och kompetensstödet är uppbyggt på ett annat sätt än de statliga kollektivavtalen, vilket leder till vissa frågeställningar.

Enligt det statliga avtalet om omställning är det Trygghetsstiftelsens som hanterar omställningsåtgärderna när en anställning upphör. Stödet är till del jämförbart med det stöd som beskrivs i utredningen. Stöd och vägledning under *pågående* anställning hanteras i avtal om lokala omställningsmedel. Det innebär att medlen fonderas hos respektive statlig arbetsgivare som med lokala parter kommit överens om hur medlen ska användas. Arbetsgivarverket förutsätter att denna konstruktion ska kunna likställas med de som valt att lägga bägge delarna i en och samma omställningsorganisation.

Under rubrik Utgångspunkter för utredningens arbete (2.3.2) har utredningen uttalat att de förslag som lämnas ska beakta de partsgemensamma omställningsorganisationernas befintliga verksamhet och förslagen bör innebära minsta möjliga ingrepp i deras verksamhet. Arbetsgivarverket utgår ifrån att nyssnämnda skrivning även gäller för omställningsorganisationen inom staten.

Yttranden för att söka omställningsstöd

Som underlag för CNS:s beslut om omställningsstudiestöd ska sökande bifoga ett yttrande från en registrerad omställningsorganisation.

Arbetsgivarverket utgår ifrån att CSN och Skatteverket förbereder möjligheter för omställningsorganisationer att på ett enkelt sätt leverera och erhålla uppgifter från myndigheterna digitalt. Ett sådant arbete måste under handläggning av rätt till omställningsstudiestöd löpa smidigt och får inte innebära behov av att alltför stora administrativa resurser tas i anspråk. Det måste vara möjligt för de parter som nu eventuellt inleder förhandlingar i syfte att komma överens inte efter eventuella överenskommelser får en alltför utdragen implementering.

En ny offentlig omställningsorganisation

Arbetsgivarverket instämmer i utredningens bedömning att Kammarkollegiet har goda förutsättningar rent organisatoriskt och även strukturellt att med kort framförhållning bygga upp den nya offentliga omställningsorganisationen.

Enligt förslaget ska ett rådgivande organ inom Kammarkollegiet upprättas för att bistå myndigheten i strategiska frågor inom kansliets verksamhetsområde. Rådets sammansättning måste erbjuda plats för arbetsgivareföreträdare från alla centrala arbetsmarknadssektorer.

Vad gäller förslag om inrättande av en ny nämndmyndighet för att pröva överklaganden vill Arbetsgivarverket påtala och instämma i vikten av att nämnsledamöterna inte har intressen hos de omställningsorganisationer som är registrerade hos Kammarkollegiet.

Därutöver vill Arbetsgivarverket understryka att det på ett övergripande plan är otydligt och inte tillräckligt motiverat varför utredningen menar att det är nödvändigt att ge en befintlig myndighet, Kammarkollegiet, i princip samma uppdrag som det en redan etablerad myndighet, Arbetsförmedlingen, innehar. Mot bakgrund av den kunskap och erfarenhet som i dagsläget finns kring samverkansutmaningar mellan aktörer när individer rör sig mellan angränsande trygghetssystem menar Arbetsgivarverket att aktuellt lagförslag riskerar att ytterligare bidra till otydlighet för individen.

Ersättning till arbetsgivare som finansierar grundläggande omställnings- och kompetensstöd

Arbetsgivarverket har inget att invända emot den jämlikhetstanke som ligger bakom förslaget att de arbetsgivare som finansierar grundläggande omställnings- och kompetensstöd genom partsgemensamma eller andra omställningsorganisationer ska erhålla ersättning motsvarande det grundläggande omställnings- och kompetensstödet som är statligt finansierat.

Genom kollektivavtal tar parterna ansvar för sådana kostnader som uppkommer genom de förmåner som man avtalat om. Dessa finansieras också på det sätt som parterna bestämmer. Om parterna över tid på annat sätt lyckats fondera medel som även kan omhänderta kostnader för grundläggande omställningsstöd bör inte avsaknaden av avgifter enskilda år hindra att staten ersätter arbetsgivarna för åtagandet som de redan finansierar. Det skulle i så fall kunna innebära att avgifter avsätts endast i syfte att erhålla sådan ersättning.

Arbetsgivarverket menar, med andra ord, att en helhetsbedömning av ett åtagande i kollektivavtal bör vara tillräckligt för att betala ut ersättning till arbetsgivaren.

Konsekvensbeskrivning

Under rubrik "Konsekvenser" omnämns inte *arbetsgivare* som grupp, utan bara *företagare*. I syfte att säkerställa att hela arbetsmarknaden inkluderas i utredningens förslag om ett nytt offentligt grundläggande omställnings- och kompetensstöd bör samtliga aktörer adresseras.

Utredningen föreslår att det sker en uppföljning och utvärdering av det nya systemet senast 2027. Arbetsgivarverkets uppfattning är att samtliga arbetsmarknadssektorer ska vara delaktiga i en sådan utvärdering.

Konsekvenser för omställningsorganisationer

Utredningen menar att det är sannolikt att huvudavtalet och de förslag som utredningen lämnar kommer vara normerande för övriga omställningsorganisationers verksamhet och uppger att dessa kommer att behöva anpassa målgrupp, kvalifikationsvillkor och tjänster i syfte att kunna registrera sig. Detta är ett krav för att kunna erhålla ersättning. Arbetsgivarverket konstaterar att utredningen är medveten om problembilden, men anser att analysen behöver nyanseras.

Registrerade omställningsorganisationer kommer vara skyldiga att fortlöpande lämna uppgifter till Kammarkollegiet i syfte att myndigheten ska kunna kontrollera att de fortsatt uppfyller villkoren för att vara registrerade. Det kommer innebära ett ökat administrativt arbete för organisationerna.

Utredningen bedömer även att det finns risk för brist på nödvändig kompetens för organisationerna och att det därför kan uppstå konkurrens om personal med rätt kompetens, vilket torde vara ett rimligt antagande. Det finns även en påtaglig risk för en snabbt framväxande marknad av producenter med otillräcklig kunskap kring stödåtgärder av den sort som utredningen anser ska erbjudas.

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

Enligt Arbetsgivarverkets beslut



Lars Andrén

