

Juridiska fakultetsstyrelsen
Universitetslektor Niklas Selberg

Lunds universitet
Sektionen HR

**Remiss: Omställningsstudiestöd - för flexibilitet,
omställningsförmåga och trygghet på
arbetsmarknaden (Ds 2021:18)**

U2021/02963

Juridiska fakultetsstyrelsen, som anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande, utarbetat av universitetslektor Niklas Selberg.

Övergripande bedömning

Det remitterade förslaget kan enligt fakultetsstyrelsens bedömning ligga till grund för det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Eftersom promemorian inte redovisar eller diskuterar något sammanhållet och sedvanligt nollalternativ och det redan föreligger ett politiskt beslut om att genomföra det remitterade reformförslaget omfattar föreliggande yttrande inte frågan om denna reform är över huvud taget eftersträvsvärd eller om den sammantaget förmår skapa ett balanserat resultat för arbetsmarknadens parter.

Trots att promemorian redovisar utfallet av en förhandling mellan arbetsmarknadens parter och att politiskt beslut om genomförande redan är fattat har fakultetsstyrelsen inte ansett sig böra avstå från en kritisk granskning av det remitterade förslaget ur juridisk-teknisk synvinkel. Vid denna granskning har ett antal punkter identifierats på vilka den föreslagna lagstiftningstekniska lösningen bör justeras för att skapa bättre

förutsättningar för parternas principöverenskommelse att förverkligas och få det efterfrågade genomslaget i relationerna mellan arbetsgivare och arbetstagare och annars på arbetsmarknaden. Även om promemorians analyser och förslag ligger mycket nära parternas principöverenskommelse skisserar fakultetsstyrelsen huvuddragen i en alternativ lösning på de punkter där det liggande lagförslaget kan antas inte förverkliga överenskommelsens målsättningar. Med andra ord har fakultetsstyrelsen betraktat principöverenskommelsens målsättningar som bortom invändning, men inte de lagtekniska lösningarna, trots att de är framförhandlade av parterna.

Reformerad rätt till ledighet för studier?

I promemorian lämnas inga förslag om förstärkt rätt till ledighet för utbildning (jfr s. 170 f). Det saknas vidare underlag i lagstiftningsärendet för att bedöma om lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning ger ett tillräckligt utrymme för arbetstagarna att ta del av de utbildningsinsatser vars finansiering promemorian behandlar.

Fakultetsstyrelsen utesluter inte att det också krävs civilrättsliga förstärkningar av den enskilde arbetstagarens rätt till ledighet för utbildning för att den föreslagna studiesatsningen ska få genomslag på arbetsmarknaden.

Lagförslagets 15 §

Studier utomlands ska enligt förslaget inte ge rätt till omställningsstudiestöd (s. 132, s. 382 f). Fakultetsstyrelsen anser tvärtom att omställningsstudiestöd ska kunna ges för studier utomlands.

Gränsöverskridande rörlighet – att personer lämnar Sverige för att studera och att studenter från andra länder är verksamma en tid här i landet – är av stor betydelse för den svenska högskolans kvalitet och därmed i förlängningen för att välutbildade personer blir del av den svenska arbetsmarknaden. Studier utomlands ger fördjupade språkkunskaper,

breddat kontaktnät och erfarenheter som inte kan göras här. Det kan vidare finnas utbildningar utomlands som inte erbjuds här i landet. Sammantaget är förekomsten av utlandsstudier till nytta för både den enskilde studenten och arbetsmarknaden.

Farhågor om förhöjda risker för missbruk och fusk får hanteras i särskild ordning.

Lagförslagets 17 §

Omställningsstudiestöd karaktäriseras enligt förslaget till legaldefinition (17 §) av att det ska bidra till att stärka den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov.

Eftersom reformen omöjlig kan ha verkan i förfluten tid bör ordet ”framtida” utgå ur bestämmelsen.

En marknad – således också arbetsmarknaden – är den abstrakta eller konkreta plats på vilken transaktioner mellan avtalsparter äger rum, det vill säga där utbud och efterfrågan möts. Marknaden i sig kan därför inte ha några behov. De som efterfrågar arbetskraft – arbetsgivarna – kan ha behov av en viss typ av arbetskraft – till exempel välutbildad. De som är bärare av arbetskraften – arbetstagarna – kan ha behov av en viss typ av arbetstillfällen – till exempel välbetalda och utvecklande. Det är arbetsgivarnas efterfrågan på arbetskraft som avgör vilken ställning en viss arbetstagare eller grupp av arbetstagare har på arbetsmarknaden. Eftersom ledet i den föreslagna lagtexten om ”arbetsmarknadens behov” inte tillför något till ledet om ”ställning på arbetsmarknaden” bör det förstnämnda utgå. Om parterna med denna formulering faktiskt syftar på *arbetsgivarnas* behov eller ökad *anställningsbarhet* för arbetstagarna, bör detta i så fall komma till direkt uttryck i bestämmelsen.

Det föreslagna studiestödsystemet karaktäriseras av att det ska stärka arbetskraftens ställning på arbetsmarknaden. Det nya systemet får därför

inte varken gagna en specifik arbetsgivare eller avse utbildning som skäligen krävs för att en arbetstagare ska kunna utföra sina ordinarie arbetsuppgifter (lagförslagets 17 §). Detta är enligt fakultetsstyrelsens mening både en viktig och underbetonad aspekt av det nya systemet. Om systemet inte blir träffsäkert på den här punkten kan det komma att utvecklas till ett stödsystem för företag och skifta kostnadsansvar för arbetsgivarnas verksamhet till skattebetalarna och arbetstagarna. Mot denna bakgrund är promemorians förklaring (s. 142–144, s. 375, s. 384 f) av den nya relevanta bestämmelsen alltför kortfattad och intetsägande. 17 § första punkten framstår som mycket snäv: utrymmet för utbildning som endast kan vara relevant hos en arbetsgivare framstår som mycket litet. 17 § andra punkten framstår som mycket inkluderande. Å ena sidan bör bestämmelsens antaganden om arbetsuppgifter inte vara alltför statiska, å andra sidan får systemet inte socialisera kostnadsansvar som rimligen ska ligga på de enskilda arbetsgivarna.

Även om ett yttrande ska väga tungt i CSN:s beslutsfattande är det sist och slutligen myndigheten som avgör ärendena på eget ansvar (s. 226, s. 397 f). Därför måste myndigheten ha ett tillräckligt utförligt underlag från lagstiftarens sida för att kunna utveckla relevanta kriterier att luta sig mot i sitt beslutsfattande. Frågan blir särskilt viktig mot bakgrund av att CSN inte är en expertmyndighet på arbetsmarknadens område. I den fortsatta beredningen bör förklaringen av systemets inriktning utvecklas och förtydligas.

Enligt delegation

Niklas Selberg



LUNDS

UNIVERSITET

Rektor

BESLUT

2021-09-09

Dnr V 2021/1940

Utbildningsdepartementet

u.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian Omställningsstudiestöd — för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden, Ds 2021 :18 (U2021/02963)

Lunds universitet har anmodats att yttra sig över departementspromemorian Omställningsstudiestöd — för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden, Ds 2021 : 18.

Universitetet yttrar sig dels generellt som statlig arbetsgivare och utbildningsanordnare nedan, dels genom att bifoga juridiska fakultetsstyrelsens yttrande i sin helhet, se bilaga. Synpunkter från institutionen för Handelsrätt har inkluderats i universitetets generella yttrande.

Sammanfattning

Överlag är universitetet positivt till intention och ser långsiktiga samhällsfördelar med förslaget även om det finns vissa svårigheter och betänkligheter som universitet vill uppmärksamma.

5.1 Utbildningar i Sverige som ger rätt till studiestöd enligt studiestödslagen

Lunds universitet ifrågasätter begränsningen till studier vid svenska läroanstalter då utbildningar utomlands kan ge värdefull kompetens även utifrån ett svenskt arbetsmarknadsperspektiv. Se även juridiska fakultetens kommentar under Lagförslagets 15 § .

5.5 Utbildningen ska stärka den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov

Universitetet bedömer att skillnaderna mellan vad som ska ingå i arbetsgivarens kompetensutvecklingsansvar, omställningsorganisationernas uppdrag och omställningsstudiestödets syfte behöver klargöras För att tillförsäkra att syftet med omställningsstudiestödet tillförsäkras. Det är även oklart om s.k. påfartsutbildningar och basår kan medföra rätt till omställningsstudiestöd då dessa kräver fortsatta studier.

Ett omställningsstudiestöd skulle bli användbart i stimulansåtgärder som uppmuntrar och Förbereder studerande att välja bristyrkesutbildningar. De fem universitet (Stockholm, Uppsala, Göteborg, Lund och Umeå) som stiftat Folkuniversitetet Kursverksamheten vid respektive universitet har tillsammans med Folkuniversitetet tagit fram en påfartsutbildning för att bredda rekryteringen och öka tillströmningen till lärarutbildningarna samt ge de studerande kunskap och motivation att inte bara påbörja utan också fullfölja en lärarutbildning.

Påfartsutbildningen har nyss tagits fram och ska börja beredas i lämpliga instanser. Ett omställningsstudiestöd som hade understött både yngre och äldre studerande oavsett geografisk plats att på detta sätt söka sig till en lärarutbildning hade kunnat tillgodose både samhällets brist på lärare och vara ett incitament för breda grupper att söka sig till yrket.

8.1 Ekonomisk ram och stegvist införande

I parternas principöverenskommelse är utgångspunkten att det föreslagna studiestödet ska vara tillgängligt för personer som uppfyller kriterierna för stödet. Stödet är således tänkt att fungera som en förstärkning av enskilda arbetstagares trygghet vid behov av omställning och bör ses som ett utbyte mot de ändringar avseende anställningsskyddet som föreslås i Ds 2021 : 17. Att utforma stödet på sådant sätt att det medges i mån av tillgängliga medel (Ds 2021 : 18 sid. 267-269) inför en osäkerhet för den enskilde arbetstagaren och försvagar därmed den trygghet som stödet är tänkt att ge.

8.3 Fördelning av medel till studerande med arbetslivserfarenhet från privat respektive offentlig sektor

Universitetet avstyrker detta förslag med hänvisning till att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen borde väga tyngre än sektorstillhörighet. Universitetet befarar att detta kommer leda till en situation som framstår som godtycklig och oförutsägbar för den enskilde där två personer med samma behov kan komma att hanteras olika på basis av bedömd sektorstillhörighet.

13.5 Konsekvenser för CSN

Universitetet bedömer att konsekvenserna för CSN, såsom utredningen framhåller, kommer att vara stora då de samtidigt ska hantera väldigt skilda slags studiestöd. Då det är av stor vikt att denna process är smidig och snabb för att förslaget ska få den positiva effekt som eftersträvas är det av stor vikt att tillräckliga resurser avsätts. Universitetet bedömer att tiden för denna uppbyggnad är för snävt tilltagen.

13.14 Konsekvenser för arbetsgivare och företag

Universitetet framför att utifrån ett arbetsgivarperspektiv är det svårt att bedöma vilka konsekvenserna kan bli av anställdas möjlighet till omställningsstudiestöd och rätten till tjänstledighet för arbetsgivarnas kompetensförsörjning. Begränsningen av tillgängliga medel försvårar ytterligare arbetsgivares planeringsförutsättningar och analysen vad gäller framtida behov av kompetensförsörjning. Risken är vidare att väletablerade anställda kompetensutvecklar sig (positivt), men återgår till samma befattning som före tjänstledigheten och studierna och skapar sig förväntningar på andra arbetsuppgifter och arbetsvillkor som inte arbetsgivaren kan tillfredsställa. Inom vissa områden riskerar även rekryteringskostnaderna bli stora då (ny)anställda, men väletablerade på arbetsmarknaden och karriärlystna redan efter sex månader har möjlighet att begära tjänstledighet för vidareutveckling. Det vore en fördel om en sådan ledighet först kunde sökas efter förslagsvis ett års anställning oavsett arbetsgivarens rätt att i viss mån skjuta på en sådan begärd ledighet.

13.5 Övriga konsekvenser

Universitetet håller med om att konsekvenserna för utbildningsanordnare förväntas bli begränsade om utbudet inte anpassas till det förväntade målet. Det kommer dock krävas att utbildningsanordnare analyserar hur och i vilken utsträckning utbildningsanordnare kan och bör förändra sitt utbud av validering och utbildning, varför tiden för införandet ter sig väl kort. Begränsningen till att omställningsstudiestöd endast kan utgå under motsvarande högst 44 veckors heltidsstudier kommer bli en utmaning då universitetet även har som mål att arbeta för breddad rekrytering. Risken är att de som inte har god ekonomi avstår från längre utbildningar eftersom längre studier kommer kräva annan finansiering efter 44 veckor med omställningsstudiestöd. Syftet med en reell omställning riskerar då gå om intet.

Universitetet saknar även en utredning om vilka särskilda informationsinsatser förslaget kommer att kräva för att nå målen.

Då principöverenskommelse behandlas i tre olika departementspromemorior lämnas även följande synpunkter som gäller samtliga förslag.

Allmänna synpunkter

Det statliga perspektivet är otillräckligt

Då förslagen utgår från principöverenskommelsen mellan privata och kommunala parter saknas ett djup i diskussionerna vad förslagen kommer att innebära för de statliga myndigheterna. Denna brist medför svårigheter att ta ställning till många av förslagen. Det saknas exempelvis ett konsekvenstänkande utifrån att staten tillsätter lediga befattningar efter regeringsformens krav på förtjänst och skicklighet. Statlig arbetsgivare kan komma att uppfattas som oansvariga arbetsgivare då statliga myndigheter inte utan utlysning kan erbjuda en tillsvidareanställning till någon vars bemanningsföretag myndigheten har upphandlat. Risker är att de statliga arbetsgivarna uppfattas som om de "köper sig fria" från sitt ansvar, vilket går helt på tvärs med den statliga arbetsgivarpolitiken. Ska detta anses vara ett legitimt tillvägagångssätt bör detta tydligt framgå. (se Ds 2021:17 s. 128f.).

Likabehandling och opartiskhet

Olika omställningsorganisationer kommer att göra olika bedömningar av framtida arbetsmarknadsbehov. Framtida arbetsmarknadsbehov är svåra att bedöma. Risken med att CSN inför beslut om omställningsstudiestöd kommer att inhämta yttrande från olika omställningsorganisationer är att ansökningarna inte blir bedömda likvärdigt. Universitetet anser att det därför finns anledning att vidare utreda vad som ska ingå i ett sådant yttrande och närmare reglera hur CSN ska bedöma yttrandena för att tillförsäkra likabehandling och opartiskhet. Likabehandlingen äventyras även mot bakgrund av att den privata sektorn och den offentliga sektorn ska dela på tilldelade medel, se under avsnitt 8.5.

Principöverenskommelsens intentioner

Begränsningen av det föreslagna omställningsstudiestödet (tillgängliga medel) medför att balansen i parternas principöverenskommelse förändras till nackdel för enskilda arbetstagare. Frågan om kostnadskontroll rörande det föreslagna stödet behöver därför utredas vidare och med beaktande av hur balansen i parternas överenskommelse kan påverkas av eventuella begränsningar som införs i det föreslagna stödet.

Beslut

Beslut om att avge detta yttrande har fattats av undertecknad rektor i närvaro av Förvaltningschef Susanne Kristensson efter hörande av representant för Lunds universitets studentkårer och efter föredragning av senior arbetsrättsjurist Kristine Widlund, Sektionen HR.



Erik Renström

Kopia

jonas.brynhildsen@regeringskansliet.se