

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Grundläggande omställnings- och kompetensstöd – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden. Ds 2021:16

Inledande synpunkter

IFAU har läst utredningen med utgångspunkt i vårt uppdrag att följa upp och utvärdera arbetsmarknads- och utbildningspolitik samt arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen. Våra synpunkter avser i enlighet därmed främst förslag där vår forskning kan ge oss vägledning. Vi väljer därför att inte ge synpunkter utifrån hur IFAU som statlig arbetsgivare kan komma att påverkas av utredningens förslag. Utredningen lägger vidare en lång rad av detaljerade förslag. Vi låter bli att kommentera förslag som är av mer ”teknisk” natur eller rör rent administrativa lösningar.

Innan vi kommenterar ett urval av utredningsförslagen vill vi göra ett par allmänna kommentarer som avser material eller förslag som vi saknar.

För det första menar IFAU att utredningen borde ha lyft frågor som rör behovet av samordning mellan de insatser som ges av omställningsorganisationer och Arbetsförmedlingens insatser för arbetslösa och hur detta behov bäst kan tillgodoses. En sådan diskussion kunde sannolikt ha bäring på huvudmannskapet för den offentliga omställningsorganisationen. Mer om detta i vår kommentar till utredningens förslag att ge Kammarkollegiet ansvaret för den offentliga omställningsorganisationen.

För det andra vill IFAU framhålla att behovet av trovärdiga utvärderingar av omställnings- och kompetensstöd enbart kan tillgodoses om samtliga omställningsorganisationer gör nödvändiga uppgifter tillgängliga för externa utvärderare. Ett sådant krav bör, enligt IFAU, ställas på alla som tar emot statligt stöd för att tillhandahålla omställningstjänster. Detta är också i överensstämmelse med offentlighetsprincipens anda.

Datum

Dnr

2021-09-06

102/2021

Utredningens förslag

Införande av ett offentligt grundläggande omställnings- och kompetensstöd (avsnitt 3.1)

Förslag 3.1.1: Ett offentligt grundläggande omställnings- och kompetensstöd ska, enligt utredningen, införas för arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal eller av stöd från en registrerad omställningsorganisation. Stödet ska kunna sökas både av anställda och av dem som sagts upp (både tillsvidareanställda och tidsbegränsat anställda) (s. 37).

- IFAU *tillstyrker* utredningsförslaget, även om vi noterar att förslaget rimligen medför att incitamenten att teckna kollektivavtal minskar.

Det senare kan vara ett problem om den svenska arbetsmarknaden även fortsättningsvis ska regleras med hjälp av kollektivavtal. Samtidigt kan vi notera att utredningsförslaget implementerar ett avtal som slutits mellan några av arbetsmarknadens parter bland annat för att undvika statlig styrning av arbetsmarknadsrelationer via lagstiftning.

Kvalifikationsgrunder för det nya stödet (avsnitt 3.2)

Förslag 3.2.1 samt 3.2.1: I lagförslagen presenteras två möjliga vägar att kvalificera sig för stöd (s.44 ff.):

1. Arbetsvillkor - Stöd ska få ges den som har förvärvat arbetat i Sverige i genomsnitt minst 16 timmar per vecka under en kalendermånad i sammanlagt minst 12 månader inom 24 månader (ramtid) före sin ansökan om stöd.
 2. Inkomstvillkor – Villkoret för stöd ska även anses uppfyllt om den sökande under kvalificeringstiden har haft en viss minsta inkomst av förvärvsarbete enligt inkomstskattelagen. Inkomster under en kalendermånad om minst 25 procent av inkomstbasbeloppet motsvarar arbete under en månad.
- IFAU *tillstyrker* att anknytning till arbetsmarknaden ska vara kvalifikationsgrundande samt att anknytningen ska kunna mätas både i arbetstid och arbetsinkomst.

Det är dock inte självklart att man ska använda samma villkor för att ge tillgång till omställningsstöd (för dem som sagts upp) och kompetensstöd (för anställda). Det är inte orimligt att ställa hårdare krav för statligt stöd till dem som uppgraderar sin kompetens inom ramen för en anställning än till dem som sagts upp och riskerar arbetslöshet

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

Förslag 3.6: Stöd ska få beviljas i mån av tillgång på medel. Ansökningarna ska behandlas i den turordning de kommer in. Vid behov av prioritering av de

Datum

Dnr

2021-09-06

102/2021

beviljade medlen för stöd ska en sökande vars anställning är på väg att löpa ut eller har upphört ges företräde (s.58).

- IFAU *tillstyrker* att ansökningarna ska behandlas i den turordning de kommer in för dem som ansöker om omställningsstöd.

Dels är detta inte uppenbart orimligt ur rättvisesynpunkt, dels kan denna ordning sannolikt vara användbar för utvärderingar om det uppstår en ransoneringssituation, då det under vissa villkor är rimligt att tro att de som får respektive inte får hjälp med omställning har jämförbara egenskaper och att ordningen därför på kan göra det möjligt att identifiera personer som kan ingå i en kontrollgrupp när man studerar effekter av omställningsstödet. Lottning, som både är ett rättvist sätt att fördela platserna och är ett säkrare sätt att se till att personer i en kontrollgrupp i genomsnitt har samma egenskaper som dem som får ta del av stödet, är knappast lämplig att använda när stödbehovet uppkommer vid uppsägning (omställningsstöd) – det är oklart hur en slumpmässig fördelning av stöd ska göras när stödbehovet inte blir känt samtidigt för alla (eller många) av de som är kvalificerade för stöd. Situationen är däremot en annan för gruppen som söker kompetensstöd. För den gruppen kan man motivera fasta ansökningstider och vid behov lottning om det finns fler kvalificerade än platser.

Grundläggande tjänster från den offentliga omställningsorganisationen (avsnitt 4.2)

4.2 förslag: Grundläggande tjänster till arbetstagare som får stöd av den offentliga omställningsorganisationen består av tjänsterna, rådgivning, vägledning och förstärkt stöd. Förstärkt stöd ska endast få ges till arbetstagare vars anställning ska upphöra eller har upphört och som har särskilda behov av stöd till följd av ohälsa eller sjukdom (s. 64).

IFAU har inga forskningsbaserade synpunkter på vilka typer av tjänster som ska kunna tillhandahållas av den offentliga omställningsorganisationen. Det finns nämligen väsentligen ingen forskningsbaserad kunskap om vad som fungerar bättre eller sämre när det gäller omställningsinsatser.

- Vi *instämmer* i att förstärkt stöd rimligen inte kan ges till alla, men det är inte uppenbart av utredningen varför stödet föreslås reserveras för dem med särskilda behov som har att göra med just ohälsa/sjukdom.

Den nya omställningsorganisationen ska organiseras vid Kammarkollegiet (avsnitt 6.2)

6.2 Förslag: Den nya offentliga omställningsorganisationen ska organiseras vid Kammarkollegiet (s. 90).

- IFAU *avstyrker* förslaget att Kammarkollegiet ska organisera den offentliga omställningsorganisationen.

Vi har redan påpekat att det finns ett behov av att samordna omställningsstödet med den statliga arbetsmarknadspolitiken för arbetslösa. Det behovet tillgodoses rimligen bättre om Arbetsförmedlingen organiserar även den offentliga omställningsorganisationen. Dessutom innebär den pågående reformeringen av Arbetsförmedlingen att myndigheten ytterligare förstärker sin kompetens att upphandla insatser. Eftersom den nya organisationen ska upphandla omställningstjänsterna talar mycket för att Arbetsförmedlingen kommer att ha en unik kompetens när det gäller upphandlingen av den typ av tjänster det gäller.

Ersättning till arbetsgivare med kollektivavtal (avsnitt 7)

7.1, 7.2 förslag: Alla arbetsgivare som finansierar grundläggande omställnings- och kompetensstöd bör få ersättning av staten. Ersättningsnivån till arbetsgivare som finansierar grundläggande omställnings- och kompetensstöd har bedömts med utgångspunkt i kostnader för det motsvarande stöd som staten tillhandahåller. Nivån på ersättningen bör utgöra en schablon som motsvarar grundläggande tjänster (s. 115f).

- IFAU *tillstyrker* förslaget att även arbetsgivare med kollektivavtal ska kunna komma i fråga för det statliga stödet för omställning.

Det är rimligt att arbetsgivare med kollektivavtal inte särbehandlas negativt i denna dimension. Det är på samma sätt rimligt att stödets nivå bestäms av kostnaderna för det stöd som staten tillhandahåller för anställda utan kollektivavtal.

Det nya systemet ska utvärderas (avsnitt 8.3)

8.3 förslag: Regeringen ska senast 2027 uppdra åt en myndighet att utvärdera det nya systemet för grundläggande omställnings- och kompetensstöd. Parterna som står bakom principöverenskommelsen ska vara delaktiga i utvärdering och uppföljning av systemet (s. 142).

- IFAU *tillstyrker* att någon extern part om möjligt ska utvärdera det nya systemet för grundläggande omställnings- och kompetensstöd.

Det är dock inte meningsfullt att ge någon ett utvärderingsuppdrag om förutsättningarna för en trovärdig utvärdering inte är uppfyllda. Nödvändiga förutsättningar är bland annat att data kan tillgängliggöras och att det finns rimliga möjligheter att identifiera en kontrollgrupp av personer som inte fått ta del av stöd och som är jämförbar med den grupp av personer som tog del av stödet.

Det är vidare oklart vad förslaget att parterna bakom principöverenskommelsen ska vara delaktiga i utvärderingen innebär. Om det innebär att parterna vid anmodan från en utvärderare kan bidra med sakkunskap är delaktigheten självklar och önskvärd.

Datum

Dnr

2021-09-06

102/2021

- Om den däremot innebär att parterna ska vara med och direkt påverka de slutsatser som dras i kommande utvärderingar *avstyrker* IFAU detta, då ett oberoende för utvärderaren är en nödvändig förutsättning för utvärderingens trovärdighet. Detta gäller rimligen särskilt de parter som står bakom systemet.
- IFAU *instämmer* i de resonemang som förs i utredningen (avsnitt 8.3) om värdet av att även privata omställningsorganisationers insatser utvärderas.

Uppföljning och dokumentation (avsnitt 8.4)

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

- IFAU *instämmer* i de resonemang som förs om att den myndighet som ansvarar för den offentliga omställningsorganisationen samråder med utvärderingsexpertis (exempelvis vid IFAU) om vilken information som är nödvändig att samla in för att kommande utvärderingar ska kunna genomföras.
- IFAU *tillstyrker* att den myndighet som organiserar den offentliga omställningsorganisationen också får ett ansvar för att följa upp verksamheten och att den dokumenteras på ett sätt som möjliggör framtida utvärderingar.

Vi har dock redan påpekat att vi ser det som mer ändamålsenligt att denna myndighet ska vara Arbetsförmedlingen och inte Kammarkollegiet. Förutom att det sannolikt finns samordningsvinster med att Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga omställningsorganisationen, så har myndigheten en lång erfarenhet av att följa upp och dokumentera den statliga arbetsmarknadspolitiken, och IFAU:s erfarenhet är att man har en hög kompetens inom detta område. Vi *avstyrker* därför även av detta skäl att uppdraget ska ges till Kammarkollegiet.

I detta ärende har generaldirektören Maria Hemström Hemmingsson beslutat. Anders Forslund har varit föredragande.

Maria Hemström Hemmingsson

Anders Forslund