

Handläggare
Kristofer Jervinge

Ert dnr: U2024/00081

Utbildningsdepartementet:
u.remissvar@regeringskansliet.se; anders.borgstrom@regeringskansliet.se

Remissvar avseende – Ökade möjligheter till omställningsstudiestöd för personer inom bristyrken, U2024/00081

Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR) har tagit del av Utbildningsdepartementets promemoria *Ökade möjligheter till omställningsstudiestöd för personer inom bristyrken* och vill härmed lämna följande remissvar.

Bakgrund till Utbildningsdepartementets promemoria

Promemorian har utarbetats inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) och i den föreslås vissa ändringar i lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd och lagen (2022:864) om ändring i lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd. CSN:s Överklagandenämnd för studiestöd (ÖKS) har genom beslut om avslag kring ansökningar om Omställningsstudiestöd, bildat en praxis som gör det svårt för studerande som arbetar inom ett yrkesområde med hög efterfrågan på arbetskraft – bristyrken - att få omställningsstudiestöd för att utbilda sig inom nya arbetsområden. Denna praxisbildning uppstod till en början genom ett beslut som ÖKS fattade redan i februari 2023.

Som exempel på de professioner som genom denna praxis av ÖKS i nuläget får svårt att ställa om nämns i Utbildningsdepartementets promemoria såväl hälso- och sjukvårdspersonal som lärare. OFR noterar att även andra offentliganställda professioner som OFRs medlemsförbund organiserar - utifrån den praxisbildning som ÖKS nu skapat - har svårt att beviljas omställningsstudiestöd av CSN:s handläggare. Svårigheten existerar i nuläget även i de fall där det finns ett stort behov av arbetskraft inom det nya arbetsområdet som någon inom ett bristyrke vill utbilda sig till.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2025 och föreslås tillämpas första gången i fråga om ansökningar om omställningsstudiestöd som avser studier som påbörjas efter den 30 juni 2025.

2.2 Stöd kan lämnas för utbildning som stärker den studerandes ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov

Promemorians text: *En grundläggande förutsättning för att kunna beviljas omställningsstudiestöd är att utbildningen kan antas stärka individens framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov. Om det finns särskilda skäl, får omställningsstudiestöd lämnas även utan beaktande av arbetsmarknadens behov. När det gäller vilken utbildning som kan antas stärka en enskilds framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov angavs det*

i nämnda proposition bl.a. att det bör bedömas utifrån varje persons situation och förutsättningar, dvs. utifrån personens tidigare utbildning, kunskaper och erfarenheter från arbetslivet. Utbildningen kan antingen syfta till att stärka personens ställning inom det arbetsområde som han eller hon redan arbetar eller har arbetat, eller syfta till att personen ska stärka sin kompetens på andra arbetsområden för att kunna söka nya arbeten (prop. 2021/22:176 s. 202 ff.).

OFRs inspel kring avsnitt 2.2

OFRs kommentar: OFR vill uppmärksamma att vi förutsåg denna problematik i beredningsarbetet inför att propositionen om Omställningsstudiestödet togs fram. OFR skrev nämligen följande i vårt remissvar kring *Omställningsstudiestöd (Ds 2021:18)* daterat 2021-09-15 (s. 24-25):

OFR menar att individens egen bedömning av vad som stärker hens framtida ställning på arbetsmarknaden är avgörande. Vi menar inledningsvis att begreppet att "stärka sin framtida ställning på arbetsmarknaden" inte får innebära att personer som upplevs ha en mycket stark ställning på arbetsmarknaden är uteslutna från möjligheten att få stöd för att det inte bedöms att individen kan ha en starkare ställning, tex för vissa akuta bristyrken. Det skulle vara förödande, inte minst för kompetensutvecklingen inom vård och skola, men även tekniska yrken med flera.

Vi anser att formuleringen "med beaktande av arbetsmarknadens behov" är olämplig eftersom den signalerar att aggregerad arbetsmarknadsdata bättre kan bedöma individens kompetensutvecklingsbehov än individen själv. Ett sådant behov finns i alla sektorer, i såväl bristyrken som i yrken i balans och med ett överskott. Alla branscher och alla utbildningsnivåer har behov av kompetensutveckling mitt i arbetslivet. Vi menar därför att tillägget om arbetsmarknadens behov bör strykas, och inte bara åsidosättas vid särskilda skäl. Begränsningar rörande om utbildningen syftar till att fördjupa sin kunskap i befintligt yrke och anställning eller om den syftar till att kunna byta jobb och arbetsområde anser vi minskar rörligheten på arbetsmarknaden på ett negativt sätt. Båda dessa kompetensutvecklingssituationer anser OFR är viktiga. Även begränsningar kopplat till yrken med hög konkurrens (att förkovra sig inom sådana yrken eller söka sig till dem) anser vi bör strykas för att de skapar såväl olyckliga inläsnings- som utläsningseffekter på arbetsmarknaden som inte gynnar individen eller arbetsmarknaden. Skulle de begränsningarna kvarstå rubbas dessutom hela balansen i den här reformen, eftersom vissa yrkesgrupper eller branscher inte skulle kunna åtnjuta vissa förmåner som balansen är en förutsättning för.

Att hänvisa till att det går att göra undantag för särskilda skäl anser OFR inte är tillfyllest. Vi menar även att formuleringen under särskilda skäl att "utbildningen kan leda till en ny anställning eller betydligt ökad anställningsbarhet" leder tanken fel. Begreppet anställningsbarhet används, i huvudsak, för personer som står väldigt långt ifrån arbetsmarknaden och som genom arbetsmarknadsåtgärder ska närma sig arbetsmarknaden. Målgruppen för detta stöd är, i normalfallet, personer i anställning som vill förkovra sig i befintligt arbete eller karriärväxla. Dessutom begränsas formuleringen runt särskilda skäl enbart till personer, som uppenbarligen ska byta anställning, vilket inte är en begränsning som lagstiftaren eller parterna avsåg. OFR anser att alla formuleringar om arbetsmarknadens behov riskerar att, inte minst på enskild tjänstemannanivå, baseras på olika typer

av bristyrkeslistor, arbetsmarknadsbedömningar på makronivå mm som både har metodologiska brister och inte heller tar hänsyn till lokala och regionala olikheter samt individens egen bedömning om sin framtida ställning på arbetsmarknaden.

2.3 Det är svårt för personer inom bristyrken att få omställningsstudiestöd

Promemorians text: *Det har i praxis från Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) visat sig att det enligt nuvarande bestämmelser kan vara svårt för en person som arbetar inom ett yrkesområde med hög efterfrågan på arbetskraft att få omställningsstudiestöd för en utbildning som syftar till att stärka personens kompetens inom ett annat arbetsområde. ÖKS har nämligen i ett avgörande från februari 2023 uttalat att vid bedömningen av om en utbildning stärker en persons ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov går det inte att bortse från det yrke den sökande är verksam i för tillfället och att en jämförelse måste göras med de yrken som utbildningen avser att ge tillträde till.*

OFRs inspel kring avsnitt 2.3

OFRs kommentar: OFR hittar ingen förklaring i denna del av promemorian eller i någon annan del, kring varför det har tagit Utbildningsdepartementet cirka 11 månader att ta fram ett förslag för att komma till rätta med denna problematiska praxisbildning av ÖKS. OFR finner det än svårare att få ihop tidsåtgången för att författa promemorian kopplat till det som skrivs i missivet som medföljer remittering: *"Det är viktigt att även personer inom bristyrken ges förbättrade ekonomiska villkor för att byta yrkesbana. Förslagen bör därför träda i kraft så snart som möjligt."*

Att detta ärende brådskar uttrycks även i olika skrivningar i själva promemorian. OFR har därmed svårt att få ihop det som skrivs, kring att ärendet är brådskande, med hur man de facto agerat från regeringen avseende ÖKS problematiska praxisbildning. Inte minst under ett år som 2023 med hög inflation och ett osäkert ekonomiskt läge, borde regeringen ha agerat omgående för att se till att denna arbetsmarknadsreform fungerar i enlighet med parternas intentioner och i full omfattning för samtliga individer på arbetsmarknaden som uppfyller kriterierna för stödet. Detta då Omställningsstudiestödet är ett oerhört bra vaccin för samhället, inte minst i tider av ekonomisk orolighet och instabilitet. Att det har tagit Utbildningsdepartementet så lång tid att skriva fram promemorian, är därför något som OFR även tar under övervägande i vårt remissvar i sin helhet.

4 Ökade möjligheter till omställningsstudiestöd för den som arbetar inom ett bristyrke

Förslag: *Reglerna för bedömning av vilka utbildningar som omställningsstudiestöd får lämnas för ska förändras. Vid bedömningen av om en viss utbildning kan antas stärka den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden är det bara arbetsmarknadens behov inom det arbetsområde som utbildningen gäller som ska beaktas.*

Motsvarande justering ska göras även av vad omställningsorganisationerna ska yttra sig om.

Bakgrund till förslaget: är enligt Utbildningsdepartementet att omställningsstudiestödet inte bör skapa inlåsningseffekter utan i stället bidra till ökad rörlighet på arbetsmarknaden.

2024-02-29

Det föreslås att "...prövningen av om en viss utbildning kan antas stärka den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden ska begränsas till att avse om denna ställning kan anses stärkas med beaktande av arbetsmarknadens behov inom det arbetsområde som utbildningen gäller." Följaktligen bör även bestämmelsen om vad omställningsorganisationerna bereds tillfälle att yttra sig över ändras på samma sätt.

OFRs synpunkter avseende avsnitt 4

OFR anser: att denna justering i lagen bör gå att genomföra med lätthet och skulle enligt OFRs åsikt kunna införas omgående, utan att det för den delen skulle innebära några större konsekvenser vare sig för CSN eller för omställningsorganisationerna. Att genomföra denna justering är rimligt och oproblematiskt, givet att parterna aldrig avsåg att en specifik grupp på svensk arbetsmarknad skulle låsas in när överenskommelsen träffades. Det hade nämligen varit helt orimligt att göra förändringar för samtliga individer på arbetsmarknaden kring anställningstryggheten och samtidigt inte låta den andra vågskålen, Omställningsstudiestödet, omfatta samtliga individer på arbetsmarknaden som är kvalificerade att ta del av stödet.

I samband med författandet av detta remissvar har OFR tagit del av Svenskt Näringslivs, PTK:s och LO:s gemensamma yttrande. OFR anser att det förslag på formulering som dessa organisationer har tagit fram är tydligare och gör att risken för att ÖKS återigen ska landa i problematisk praxis för CSN:s handläggare väsentligt minskar. OFR ställer sig därför bakom Svenskt Näringslivs, PTK:s och LO:s förslag till tillägg i lagen enligt följande: "Omställningsstudiestöd får lämnas för en utbildning som kan antas stärka den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov, **utan att hänsyn ska tas till arbetsmarknadsläget för det arbetsområde där den sökande redan arbetar eller har arbetat.**"

OFR tillstyrker att en förändring i lagstiftningen behöver ske utifrån den bild som tecknas i avsnitt 4, men vi förordar att förslaget till skrivning från Svenskt Näringsliv, PTK och LO i deras gemensamma remissvar ska användas till förmån för den formulering som föreslås i avsnitt 4.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025 och tillämpas första gången i fråga om ansökningar om omställningsstudiestöd som avser studier som påbörjas efter den 30 juni 2025. Äldre bestämmelser ska fortsätta att gälla för ansökningar om omställningsstudiestöd som avser studier som påbörjas före den 1 juli 2025.

Till följd av redan fattade beslut om ändringar i lagen om omställningsstudiestöd som träder i kraft efter den ovan föreslagna ikraftträdandepunkten, nämligen den 1 oktober 2025, och som innebär att åldersgränsen för omställningsstudiebidraget höjs ska ändringar göras även i den redan beslutade lagen som innebär att nu föreslagna ändringar förs in i den redan beslutade lagen. I samband därmed kompletteras en tillämpningsbestämmelse till den redan beslutade lagen, som innebär att lagen tillämpas första gången i fråga om omställningsstudiestöd som lämnas för tid från och med den 1 januari 2026, med en övergångsbestämmelse som innebär att äldre bestämmelser fortfarande ska gälla för omställningsstudiestöd som lämnas för tid före den 1 januari 2026.

Bakgrund till förslaget: är i huvudsak att Utbildningsdepartementet i promemorian drar paralleller mellan denna justering i lagen till CSN:s promemoria Uppdrag att ta fram förslag på regelförenklningar inom omställningsstudiestödet (U2023/03200) samt Utbildningsdepartementets kompletterande promemoria (U2023/03200), där man gör bedömningen att lagförslagen i CSN:s promemoria bör införas den 1 januari 2025. *För att underlätta hanteringen av omställningsstudiestödet är det rimligt att förslagen träder i kraft samtidigt. Förslagen föreslås därför träda i kraft den 1 januari 2025.*

OFRs synpunkter avseende avsnitt 5

OFR anser: att justeringen i denna del, i enlighet med intentionerna i arbetsmarknadsreformen, ska träda i kraft snarast möjligt. Detta uttrycks också, vilket framstår som delvis motsägelsefullt utifrån hur man sedan resonerar kring datum för ikraftträdandet, i promemorian under avsnitt 5: *"Det är viktigt att även personer inom bristyrken ges förbättrade ekonomiska villkor att byta yrkesbana. Lagändringarna bör därför träda i kraft så snart som möjligt."*

OFRs förslag är därför att denna justering i lagen ska träda i kraft snarast möjligt men allra senast den 1 juli 2024. OFR ser att det bör vara fullt möjligt att genomföra denna justering och ändå respektera gängse beredningspraxis avseende lagstiftning, då denna justering rimligtvis heller inte bör behöva beredas av Lagrådet. På Lagrådets hemsida uttrycks att regeringen *"kan emellertid avstå från att höra Lagrådet om den fråga som behandlas i ett lagförslag är sådan att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse eller om hörande av Lagrådet skulle fördröja lagstiftningsärendets behandling och detta skulle leda till avsevärda olägenheter."*

I OFRs mening är det problematiskt om denna justering i lagtexten drar ut på tiden, då den de facto med ÖKS nuvarande praxisbildning utestänger personer i bristyrken och för dessa individer innebär avsevärda olägenheter när de vill ansöka om Omställningsstudiestöd. Förutom detta innebär nuvarande skrivning i lagtexten även avsevärda olägenheter för CSN och myndighetens personal i deras handläggning.

Att en reform på arbetsmarknaden där individer i bristyrken fick precis samma förändringar i Lagen om anställningsskydd (LAS) som resten av arbetsmarknaden, men i nuläget inte fullt ut kan åtnjuta det som låg i den andra vågskålen – Omställningsstudiestödet - är inte acceptabelt enligt OFR. Det leder som sagt till avsevärda olägenheter för individer i bristyrken, för CSN och även för arbetsmarknadsreformen i sin helhet, då inlåsnings effekterna och därav en hämmad rörlighet på arbetsmarknaden gör att reformen inte fungerar fullt ut som tänkt. Mot denna bakgrund är det OFRs bestämda uppfattning att denna justering i lagstiftningen bör genomföras snarast möjligt.

OFR avstyrker ikraftträdandet som uttryckt i avsnitt 5, till förmån för att denna justering i lagen i stället bör träda i kraft snarast möjligt men allra senast den 1 juli 2024.

OFR ställer sig bakom remissvaret från OFR/S,P,O

OFR är en uppdragsstyrd förhandlingsorganisation för 13 fackförbund inom offentlig sektor. Förbunden inom OFR är organiserade i sju förbundsområden. Det finns tre statliga förbundsområden: Statstjänstemän, Poliser och Officerare. När de statliga förbundsområdena gemensamt utövar förhandlings-, avtals-, och konflikträtt gentemot motparten Arbetsgivarverket utgör de OFR/S,P,O. OFR/S,P,O har författat ett eget remissvar avseende denna remiss, som OFR ställer sig bakom.

Bakgrunden till att OFR inkommer med ett eget remissvar, är för att tydliggöra att även förbundsområdena inom kommuner och regioner – lärare, allmän kommunal verksamhet, hälso- och sjukvård och läkare – också har övervägt och tagit ställning till förslagen i remissen. OFRs medlemsförbund samlar tillsammans närmare 600 000 medlemmar i kommun, region och stat och inom ramen för OFR samverkar och samarbetar man i gemensamma frågor.

OFRs avslutande kommentarer och reflektioner kring den allmänna argumentationen i promemorian

Argumentation för att denna justering i lagen bör genomföras samtidigt med andra förändringar i lagen - utifrån CSN:s promemoria kring regelförenklingar - är bristfällig enligt OFR. Detta då den föreslagna justeringen i föreliggande promemoria inte tydligt kopplar vare sig till CSN:s ökade automatiseringsgrad eller andra föreslagna förenklingar. Det är därför problematiskt att skriva att justeringen för individer i bristyrken måste harmoniera med andra förändringar i lagen för att CSN ska *"kunna planera för den fortsatta systemutvecklingen"*, då det saknas stöd för detta påstående. Att göra denna justering i lagen bör rimligtvis inte ha någon bäring alls på CSN:s fortsatta systemutveckling.

Inte minst framstår detta som motsägelsefullt när det också skrivs i avsnitt 6.3 Konsekvenser för Centrala studiestödsnämnden att prövningen i nuläget *"...är administrativt betungande eftersom CSN bl.a. behöver efterfråga kompletterande uppgifter från den sökande om nuvarande arbetsområde m.m. Förslaget innebär att CSN endast behöver pröva om utbildningen kan antas stärka den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov inom det arbetsområde som utbildningen gäller. Eftersom CSN då endast behöver pröva arbetsmarknadens behov inom ett arbetsområde bör förslaget underlätta prövningen avsevärt för myndigheten."*

Inte bara är argumentation i olika delar i promemorian lätt förvirrande och motsägelsefulla, utan det förklaras som sagt heller aldrig på ett tydligt sätt varför en enklare justering i lagen - avseende individer i bristyrken och som omgående kommer underlätta CSN:s prövning - måste genomföras samtidigt som förändringarna i lagen utifrån CSN:s promemoria. Här har äpplen och päron blandats ihop anser OFR, då att **inte** begära in en kompletterande uppgift rimligtvis inte kan byggas in i någon form av systemutveckling.

Nu har förvisso OFR svarat i sitt remissvar rörande CSN:s regelförenklingar att även dessa förändringar i lag och förordning bör genomföras snarast. Men om regeringen av någon

orsak skulle finna det problematiskt att genomföra de föreslagna regelförenklingarna i CSN:s promemoria skyndsamt, förordar OFR att justeringen avseende personer i bristyrken bör ske utan sammankoppling med dessa förändringar i lag och förordning.

OFR vill därför slutligen understryka att vi anser att denna justering i lagen avseende personer i bristyrken bör genomföras skyndsamt.

Beslut

Detta yttrande är berett av Kristofer Jervinge, utredare, mot bakgrund av skriftliga underlag från OFRs medlemsförbund, jämte avstämning via mejl samt med OFRs Omställningsgrupp-KR. Det är fastställt efter beslut av OFRs ordförande Lars Fresker, i samråd med kanslichef Eva Fagerberg.

Lars Fresker,

Ordförande, Offentliganställdas Förhandlingsråd

Medlemmar i Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR)

Sveriges Lärare, Vision, Vårdförbundet, Fackförbundet ST, Akademikerförbundet SSR, Sveriges läkarförbund, Ledarna, Polisförbundet, Officersförbundet, Försvarsförbundet, TULL-KUST, Reservofficerarna och Fackförbundet Scen & Film.

Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR) är en uppdragsstyrd förhandlingsorganisation som samlar tretton fackförbund inom offentlig sektor. Inom OFR samverkar och samarbetar förbunden i gemensamma frågor med ömsesidig respekt samtidigt som de behåller en stark självständighet. Tillsammans skapar vi goda villkor och trygghet som utvecklar offentlig sektor. Våra samverkansområden är pension, försäkring, omställning, arbetsmiljö, lönestatistik och offentlig sektors utveckling. OFRs medlemsförbund representerar tillsammans nära 571 000 medlemmar anställda i kommun, region och stat.