

Stockholms universitet  
Statsvetenskapliga institutionen  
Göran Sundström  
Michele Micheletti  
Jon Nylén  
Marta Reuter

2021-03-03

## Yttrande över Tillitsdelegationens betänkande *En gemensam utbildning inom statsförvaltningen* (SOU 2020:40)

Statsvetenskapliga institutionen har beretts möjlighet att yttra sig över betänkande *En gemensam utbildning inom statsförvaltningen* (SOU 2020:40). Nedan sammanfattar institutionen sina synpunkter för att därefter utveckla synpunkterna i tre separata avsnitt, om 1) idén om en gemensam utbildning, 2) utbildningens organisering samt 3) utbildningens innehåll.

### Statsvetenskapliga institutionens synpunkter

Institutionen ser allmänt positivt på att riksdag och regering vill stärka de statsanställdas grundläggande kunskaper om och känsla för vad det innebär att arbeta i staten och de krav på demokrati, rättssäkerhet, professionalitet och effektivitet som följer med detta arbete. Institutionen hade dock gärna sett en mer utvecklad problembeskrivning i utredningen för att bättre kunna bedöma om den utbildning som utredningen föreslår kan avhjälpa problemen. Institutionen anser att de problem som ligger till grund för utredningen endast marginellt kan hanteras via den utbildning som föreslås. Om riksdag och regering vill stärka de statsanställdas kunskaper om den statliga värdegrunden och de regler som gäller för statsförvaltningen torde det bästa sättet – i termer av utbildningsinsatser – att nå detta mål vara att införa kursmoment med sådant innehåll på flera av universitetens grundutbildningar. **Mot denna bakgrund ställer sig Statsvetenskapliga institutionen tveksam till förslaget om att införa en gemensam utbildning inom statsförvaltningen.**

Om regeringen ändå väljer att gå vidare med förslaget om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen **ställer Statsvetenskapliga institutionen sig avvisande till utredningens förslag om:**

- att inrätta ett särskilt råd för att besluta om innehållet i utbildningen,

- att enbart låta något av de större universiteten komma i fråga för tillhandahållandet av utbildningen,
- att utan ansökningsförfarande låta regeringen utse ett universitet att tillhandahålla utbildningen,
- att permanent undanta vissa befattningshavare från utbildningen,
- att undanta utförare av upphandlade tjänster ("konsulter") från utbildningen, samt
- att begränsa utbildningen till 10 timmar per anställd.

Nedan utvecklar institutionen dessa synpunkter.

### *En gemensam utbildning inom statsförvaltningen – rätt recept?*

Utredningen har fått ett specifikt uppdrag att föreslå hur en gemensam utbildning i staten kan ordnas. Frågan har således inte varit *om* utan *hur* en utbildning kan ordnas. Möjligen är detta förklaringen till att utredningen ägnar ett mycket begränsat utrymme åt att beskriva beskaffenheten på det problem som den föreslagna utbildningen är tänkt att hantera. Under rubriken "Uppdraget" (kap. 2) anger utredningen mycket kortfattat att uppdraget härstammar från ett tillkännagivande av riksdagen och att Värdegrundsdelegationens arbete varit betydelsefullt för detta tillkännagivande. Utredningen framhåller vikten av att medborgarnas förtroende för staten och dess anställda är högt och att detta ställer krav på att rättsstatens principer upprätthålls och att de statsanställda har god kännedom om den statliga värdegrunden och de regler som gäller i statsförvaltningen (s. 57-59).

Det är inte svårt att instämma i dessa allmänna formuleringar. Men som utredningen själv skriver har frågan om de statsanställdas unika roll i samhället diskuterats under lång tid. Statsvetenskapliga institutionen noterar att Förvaltningspolitiska kommissionen redan i slutet av 1990-talet framhöll att någonting hade hänt med de statsanställda och deras rolluppfattning; att "värdefulla ting i den svenska förvaltningstraditionen är på väg att tappas bort", och att "[m]edvetenheten om det särpräglade i statens ansvar och uppgifter, känslan för det förpliktande i uppdraget att tjäna den demokratiska staten, riskerar att försvagas".<sup>1</sup> Såväl förvaltningsforskare som förvaltningspolitiska utredare har sedan dess

---

<sup>1</sup> SOU 1997:57. *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*. Slutbetänkande från Förvaltningspolitiska kommissionen, s. 9, 25.

utförligt undersökt och diskuterat detta problem. En huvudslutsats från detta arbete är att de tilltagande problemen för de statsanställda att följa sina inre etiska kompasser främst har att göra med införandet av nya styr- och ledningsformer som hämtats från den privata sektorn. Reformerna har benämnts företagisering och marknadisering, och de har gjort att staten alltmer kommit att liknas vid näringslivet och myndigheterna vid företag, med förändrade identiteter (vem man är) och rolluppfattningar (hur man bör agera) som följd.<sup>2</sup>

Om orsaken till de tillsynes alltmer vanligt förekommande ”skandalerna” och ”affärerna” i staten främst beror på att staten har företagiserats och marknadiserats torde lösningen på problemet också främst stå att finna i förvaltningspolitiska reformer som dämpar denna företagisering och marknadisering. Statsvetenskapliga institutionen betvivlar inte att det bland de statsanställda kan finnas stora kunskapsluckor om vad som gäller för staten och dess anställda, och att en utbildning av det slag som utredningen föreslår kan bidra till att täppa till en del av dessa luckor. Men utbildningar av detta slag har varit begränsade historiskt sett i Sverige. Trots detta tycks de statsanställda ha haft en bättre inre etisk kompass tidigare, innan den omfattande företagiseringen och marknadiseringen.

Institutionen vill här framhålla, att om riksdag och regering vill stärka de statsanställdas kunskaper om den statliga värdegrunden och de regler som gäller för statsförvaltningen torde det bästa sättet – i termer av utbildningsinsatser – att nå detta mål vara att införa kursmoment med sådant innehåll på flera av universitetens grundutbildningar. Och då inte bara inom de samhällsvetenskapliga ämnena, utan även inom andra områden och fakulteter. **Sammantaget ställer Statsvetenskapliga institutionen sig tveksam till om de vinster som kan nås genom den utbildning som utredningen föreslår motsvarar kostnaderna.**

### *Utbildningens organisering*

Utredningen föreslår att utbildningen ska läggas på två myndigheter: ett universitet och Rådet för utbildning inom statsförvaltningen, som utredningen föreslår ska inrättas. Rådet ska inhysas i Statskontoret som blir värmyndighet. Rådet ska besluta om utbildningens innehåll, medan universitetet ska tillhandahålla utbildningen genom att dels ta fram

---

<sup>2</sup> Se t.ex. forskningsbidragen i Statskontorets (2020) bok *Förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi*. Se även Sundström, G. (2019), “Statstjänstemannarollen ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv”, *Nordisk Administrativ Tidskrift*, 1:57-72.

utbildningsmaterial och tekniska lösningar för webbutbildning, dels utse och utbilda handledare som leder fysiska utbildningsträffar efter en regional mötesmodell, dels besluta om undantag från skyldigheten att delta i utbildningen och utfärda kursbevis.

Statsvetenskapliga institutionen anser att lösningen med handledare, som ska hämtas från förvaltningen och som har gedigen erfarenhet av myndighetsarbete och som står för den praktiska undervisningen, är en gångbar lösning. Universitetet har inte kapacitet att via fysiska träffar utbilda alla statsanställda, men goda förutsättningar att utbilda handledare som leder sådana träffar. Utredningen menar att det är av central betydelse att utbildningen varken tillhandahålls eller genomförs av konsulter. Här ställer sig institutionen helt bakom utredningens resonemang.

Institutionen anser dock att förslaget om ett särskilt råd som beslutar om utbildningens innehåll rimmar illa med idén om att utbildningen ska tillhandahållas av ett universitet. Värdet av att lägga utbildningen på ett universitet ligger, som utredningen också skriver, i att dessa har breda och djupa kunskaper om de frågor som utbildningen handlar om: offentlighetsrätt, demokrati, ledarskap, pedagogik, legitimitet, etiska och sociala dilemman, m.m. Dessa kunskaper bör då också sätta tydliga spår i utbildningen, genom att universitetet ges stort utrymme att besluta om utbildningens form och innehåll. Detta rimmar också rent allmänt med universitetens och högskolornas akademiska frihet och oberoende. Redan i utredningen preciseras dock utbildningen i betydande utsträckning. Om sedan det nya rådet ska precisera det ytterligare kommer det knappast att finnas något utrymme kvar alls för universitetet att forma utbildningen. Statsvetenskapliga institutionen ser inte poängen med att i så fall lägga utbildningen på ett universitet och menar att denna ordning dessutom kraftigt skulle minska incitamenten för ett universitet att tillhandahålla utbildningen. Institutionen anser inte heller att utbildningen är av sådan karaktär att dess innehåll behöver styras av ett politiskt utsett organ. Institutionen har svårt att se att det skulle råda särskilda politiska konflikter kring innehållet i denna typ av basala utbildning. Inte heller kan institutionen se att utbildningen skulle kunna påverka oberoendet mellan riksdag och regering på det sätt som utredningen menar. **Sammantaget ställer Statsvetenskapliga institutionen sig avvisande till förslaget om att inrätta ett Råd för utbildning inom statsförvaltningen.**

Angående det universitet som ska tillhandahålla utbildningen menar utredningen att det ska vara ett av landets större universitet och att det ska utses av regeringen. Givet det förhållandevis begränsade arbetet som tillhandahållandet av utbildningen innebär, i

kombination med att det rör sig om mer basala färdigheter som ska läras ut, ser inte Statsvetenskapliga institutionen någon anledning till att avgränsa möjliga universitet till de allra största. **Institutionen ställer därför sig avvisande till förslaget om att enbart något av de större universiteten ska komma ifråga för tillhandahållandet av utbildningen.**

Statsvetenskapliga institutionen menar också att det ansvariga universitetet bör väljas ut på ett annat sätt än vad utredningen föreslår, särskilt om ordningen med ett särskilt råd som preciserar utbildningens innehåll inte förverkligas. Om i stället universitetet ges större utrymme att forma utbildningen finns det anledning att i högre grad inspireras av den rektorsutbildning som staten bedriver sedan ett antal år i Skolverkets regi. Där får universiteten utifrån målbeskrivningar själva ansöka om att anordna rektorsutbildningen i konkurrens med andra universitet. Skolverket bestämmer sedan vilka universitet som ska stå för utbildningen under en sexårsperiod. Statsvetenskapliga institutionen anser att en liknande ordning bör gälla för denna utbildning. Man kan då tänka sig olika lösningar. Statskontoret är en. Ett problem med denna lösning är dock att Statskontoret sedan 2008 främst är en utvärderingsmyndighet, och då särskilt av förvaltningspolitiska frågor. Statskontoret är alltså den myndighet som förutsätts utvärdera det utbildningssystem som utredningen föreslår, vilket vore olämpligt om myndigheten själv skriver måldokument och bedömer universitetens ansökningar. Under senare år har dock Statskontoret fått ett (mindre) utvecklingsansvar och skulle därför kunna ta uppgifterna att utforma ett måldokument för utbildningen och bedöma ansökningar från universiteten. Lösningen är långt ifrån optimal, men så länge det saknas en central kunskaps- och utvecklingsmyndighet på det förvaltningspolitiska området som skulle kunna fylla den roll som Skolverket har på skolområdet är Statskontoret förmodligen den förvaltningsmyndighet som bäst kan axla uppgiften. En annan lösning är dock att lägga dessa uppgifter på en delegation, med representanter från universitetsvärlden, knuten till Finansdepartementets förvaltningspolitiska avdelning som får agera värd åt delegationen. Detta skulle mer likna den ordning som gäller för Vetenskapsrådet, som kallar representanter från universiteten för att bedöma forskningsansökningar. **Sammantaget ställer Statsvetenskapliga institutionen sig avvisande till att regeringen, utan ansökningsförfarande, ska utse ett universitet att tillhandahålla utbildningen.**

Utredningen föreslår vidare att ett antal befattningshavare ska undantas från utbildningen. Det rör sig om statsråden, riksrevisorn, riksrevisionsdirektören, riksdagens ombudsmän, justitiekanslern samt ordinarie domare. Statsvetenskapliga institutionen tillstyrker förslaget om att statsråd ska undantas från obligatoriet att delta i utbildningen, men anser att övriga

befattningshavare ska ha en skyldighet att ta del av utbildningen på samma sätt som alla andra statsanställda. Utredningens motivering till att nämnda befattningshavare ska undantas är att det kan uppfattas som problematiskt att de deltar i en utbildning tillsammans med personer vars arbete de har till uppgift att granska eller utöva rättskipning över. Statsvetenskapliga institutionen har svårt att se att dessa befattningshavares oberoende skulle påverkas på det sätt som utredningen befarar. Inte heller anser institutionen att utomstående skulle uppfatta det som problematiskt om befattningshavarna deltar tillsammans med andra statsanställda i den typ av utbildning som utredningen föreslår. Det resonemang som utredningen för skulle i praktiken betyda att riksrevisorer, ombudsmän och domare inte kan vistas på seminarier, konferenser eller andra typer av evenemang som innebär samröre med andra statsanställda. Statsvetenskapliga institutionen anser att detta är en orimlig hållning. Dessutom blir det svårt att motivera att statsanställda som arbetar i andra kontroll- och tillsynsmyndigheter ska gå utbildningen, eftersom deras oberoende också rimligen borde påverkas på samma sätt och eftersom utomstående även här kan uppfatta det som problematiskt att de deltar i samma utbildningar som de som de ska granska. Om man nu ändå anser att oberoendet och/eller legitimiteten hotas av att dessa befattningshavare går utbildningen tillsammans med andra statsanställda, bör den första lösningen inte vara att undanta befattningshavarna utan att låta de gå utbildningen separat från statsanställda som de har att granska. Riksrevisorerna kan t.ex. gå utbildningen tillsammans med alla andra anställda vid Riksrevisionen och ombudsmännen med medarbetarna vid sin egen myndighet. Att den typ av befattningshavare som utredningen föreslår ska undantas kan behöva gå utbildningen vittnar händelserna sommar 2016 om, då samtliga tre riksrevisorer tvingades avgå efter att ha agerat på ett sätt som tyder på att de inte hade de kunskaper och färdigheter som den föreslagna utbildningen ska ge.

**Sammantaget ställer Statsvetenskapliga institutionen sig avvisande till utredningens förslag om att undanta vissa befattningshavare från obligatoriet att delta i utbildningen.**

Utredningen föreslår också att den gemensamma utbildningen inte ska omfatta privata utförare av upphandlade tjänster ("konsulter"). Detta motiveras med hänvisning till dels att Tillitdelegationens uppdrag har varit att utreda en utbildning för statsanställda och inte för privatanställda tjänstemän, dels att det skulle vara dyrt att inkludera de privatanställda tjänstemännen, samt att det skulle vara praktiskt svårt för de upphandlande myndigheterna att säkerställa deras deltagande. Det finns dock skäl att anta att det är just i det gränsland mellan det offentliga och det privata som uppstår i marknadsiserings- och

upphandlingssammanhangen som statstjänstemannarollen utsätts för störst påfrestningar. Därför är det förmodligen där som behovet är som störst av utbildning om den offentliga värdegrunden, rättsstatens principer och det statliga regelverket. Statsvetenskapliga institutionen menar att denna problematik borde ägnas betydligt mer uppmärksamhet i diskussionen om den utbildning som utredningen föreslår. **Statsvetenskapliga institutionen ställer sig därför avvisande till förslaget att från utbildningen helt utesluta upphandlade utförare av offentliga åtaganden.**

Här vill institutionen tillägga, att statsanställda som kan visa att de redan har de kunskaper och färdigheter som utbildningen syftar till att ge borde kunna ansöka om att undantas från skyldigheten att delta i utbildningen hos det ansvariga universitetet. Det är inte samhällsekonomiskt försvarbart att tvinga anställda som redan besitter dessa kunskaper och färdigheter att gå utbildningen. Vem som besitter tillräckliga färdigheter bör beslutas av den myndighet där vederbörande är anställd och inte av det universitet som anordnar utbildningarna, som svårligen kan ha, eller få, tillräcklig insyn om enskildas utbildningsbehov.

### *Utbildningens innehåll*

Statsvetenskapliga institutionen ställer sig bakom utredningens förslag till innehåll i utbildningen. De fyra moment som innehållet delas in i täcker, enligt institutionen, in de mest väsentliga kunskaperna och färdigheterna. Givet att universitetet, i enlighet med Statsvetenskapliga institutionens resonemang ovan, ges ett stort utrymme att själva ge förslag på den närmare utformningen av utbildningen bör innehållet i utbildningen inte specificeras så särskilt mycket mer.

Utredningen föreslår att utbildningen ska vara på 10 timmar per deltagare.

Statsvetenskapliga institutionen menar att utredningen inte i tillräcklig utsträckning motiverar denna utbildningslängd. Institutionen noterar att utredningen återkommande anför att det är av stor betydelse att alla statsanställda går utbildningen så att medborgarnas förtroende för staten stärks. Detta upprepas så till den grad att själva deltagandet tycks vara det primära målet med utbildningen. Om det är det, så kan utbildningslängden – av resursskäl – stanna vid 10 timmar. Men om det primära målet i stället är att de anställda faktiskt ska lära sig något i grunden som gör att deras identiteter och rolluppfattning ändras, som i sin tur gör att de agerar på ett korrekt sätt, som i sin tur gör att medborgarnas förtroende för staten ökar – då bör man satsa på en betydligt längre utbildning. Och då bör kanske utbildningen tillhandahållas av fler än ett universitet. **Sammantaget anser**



Stockholms  
universitet

**Statsvetenskapliga institutionen att utbildningen bör vara längre än de 10 timmar per anställd som utredningen föreslår.**