

5 Den äldre arbetskraften

Utredningens viktigaste slutsatser av kapitlet:

- *Inflödet till trygghetsråden har haft en oproportionerligt stor andel äldre. Avgångspensioner och utnyttjande av A-kassa som en väg till pension har förekommit på samtliga avtalsområden, men i störst omfattning på det statliga området. Sedan reglerna skärpts är de ekonomiska incitamenten svagare.*
- *Tidigpensionering kan dock fortfarande vara en lönsam lösning för både företag och anställd. Det finns situationer där avgångspension kan vara motiverat, men det bör vara sistahandslösningar.*
- *I stället bör möjligheterna att arbeta fram till ordinarie pensionsålder stärkas genom större flexibilitet i arbetsorganisation och ekonomiska stödsystem. Det bör ske redan i pågående anställning. Möjligheterna att åstadkomma det i en övertalighetssituation är begränsade, men vissa möjligheter, bl.a. delpension, bör övervägas.*
- *Uppsagda äldre måste liksom yngre behandlas som individer. Trygghetsrådets basprogram räcker långt, men kan behöva kompletteras med utvecklade matchningsfunktioner och stimulans för att ta tillfälliga arbeten och uthyrning. I de fall negativa effekter uppstår på ålderspensionen bör trygghetsråden – intill dess sådana hinder i pensionssystemen kan undanröjas – överväga att betala pensionspremier eller kompensera för detta.*
- *I samband med uppföljningen av förslagen i Ds 2002:10 bör regeringen överväga om exempel på kostnader och effekter för företag av avgångspensioner kan tas fram.*

5.1 Inledning

Enligt utredningens direktiv bör omställningsavtal särskilt gynna omställning av äldre och lågutbildade. Det enda omställningsavtal som explicit uttrycker en sådan inriktning mot de äldre är trygghetsavtalet på KFS-området, som anger att åtgärder enligt avtalet i första hand och till övervägande del ska komma äldre till del. Samtliga omställningsavtal innehåller dock regler som ger bättre villkor med stigande ålder. De förlängda uppsägningstiderna i det statliga trygghetsavtalet är ett exempel, kravet på minst 40 års ålder för att få age i omställningsavtalen på den privata tjänstemannasektorn är ett annat. Reglerna om pensionsersättning i det statliga trygghetsavtalet är direkt riktade mot övertaliga över 55 års ålder.

Alla övertaliga får inte avgångspension..

Under de senaste åren har debatten om de äldres villkor i arbetslivet i hög grad handlat om hur man höjer den faktiska pensionsåldern så att det blir normalt att arbeta fram till pensionen. De avgångspensioneringar som har skett i samband med 90-talets lågkonjunktur och besparingar har angetts som en väsentlig orsak till att arbetskraftsdeltagandet är lågt i åldrarna nära och över 60 år. Det finns därför anledning att något söka bringa klarhet i vad som gäller och vilka erfarenheter som finns av tidiga pensioneringar i övertalighetssituationer. En diskussion om de äldres villkor vid övertalighet som huvudsakligen handlar om pensionsvillkor, skulle dock få en olycklig slagsida. För många i de äldsta åldersgrupperna är fortfarande uppsägning och risk för arbetslöshet den väg ut ur företaget som gäller. Särskilt gäller detta LO-grupperna på det privata området, men inte heller för tjänstemän är pensionslösningar en praxis. De flesta småföretag har inte råd att finansiera avgångspensioner.

Det är endast det statliga trygghetsavtalet som innehåller regler om pensionsvillkor. Att regler om pensionsvillkor saknas i övriga omställningsavtal betyder inte att pensionslösningar inte förekommer i omställningssituationer. Uppgörelser om avgångspension är tvärtom ofta bytesvaluta i turordningsförhandlingar eller ett sätt att undvika uppsägningar överhuvudtaget. Återbetalning av överskottsmedel från SPP har i många företag bidragit till att möjliggöra avgångspensioner. Det förekommer också att en period med avgångsersättning (age) och A-kassa används som en övergång

mellan arbete och pension. Dessa förhållanden medför också att det är svårt att få ett säkert grepp om omfattningen av tidig pensionering i omställningssituationer på det privata området.

...men det är en oproportionerligt stor andel äldre i inflödet till trygghetsråden

Som framgår av tabellen över inflödet till trygghetsråden i avsnitt 4.1.1 varierar andelen 55+ i inflödet till trygghetsråden både mellan råden och över tid. Det pendlar mellan 20 och 60 procent, men kan de senaste åren sägas ligga på runt en tredjedel av de uppsagda. Detta är högre än åldersgruppens andel av arbetskraften i respektive sektor. Det går dock inte att fastställa vad som borde vara en "normal" andel i inflödet till trygghetsråden för 55+ -gruppen. Det beror på omstruktureringens karaktär. Vid en nedläggning av en verksamhet sägs alla upp, och finns då en överrepresentation i verksamheten av äldre slår det igenom även i uppsägningarna. Å andra sidan är totalnedläggningar inte särskilt vanliga, och dessutom borde turordningsreglerna i LAS leda till en begränsning av andelen äldre i inflödet. Det går heller inte att fastställa hur stor del av dessa uppsägningar som leder till en tidig pension. Enligt beräkningar av Pensionsforum fanns år 1997 ca 47 000 avgångspensionärer, varav en del dock kan vara personer som lämnat arbetslivet på grund av lägre avtalsbestämd pensionsålder.³³

Det råder dock ingen tvekan om att pensionslösningar är en vanlig metod i samband med omstruktureringar. En genomlysning av lag- och avtalshinder för att behålla den äldre arbetskraften i arbete och för anställning av äldre har gjorts i den s.k. Seniorgruppens rapport³⁴. Utredningen om omställningsavtal har genomfört en avstämning med Seniorgruppens ordförande. Medan Seniorgruppens uppdrag avsåg villkoren i stort för den aktuella åldersgruppen, har utredningen om omställningsavtal ett snävare uppdrag, nämligen hur omställningsavtal kan användas för att underlätta situationen för äldre i övertalighetssituationer. Det finns dock ett samband mellan hur arbetsvillkoren utformas i stort för de äldre och möjligheterna att undvika uppsägningar och, i de fall uppsägningar sker, underlätta övergång till ny sysselsättning.

Trygghetsråden arbetar enligt den så kallade arbetslinjen, som bl.a. innebär att passivt stöd för individens försörjning bör undvi-

³³ Ds 2002:10, Riv hindren för de äldre i arbetslivet, s 20.

³⁴ Ds 2002:10, Riv hindren för de äldre i arbetslivet

kas, och det bör naturligtvis vara en grundläggande utgångspunkt i alla omställningsavtal som tecknas. Ur den synvinkeln är det lätt att ansluta sig till Seniorgruppens synsätt att man måste genomföra förändringar som underlättar kvarstående i arbete till åtminstone den ordinarie pensionsåldern. Samtidigt finns fall där det med hänsyn till individens situation och arbetsmarknaden på orten kan vara rimligt med en pensionslösning för en uppsagd för att åstadkomma en värdig avslutning på ett långt arbetsliv, helt enkelt för att det saknas rimliga alternativ. Problemet är att om sådana ventiler öppnas kan flödet bli större än vad som egentligen avsetts.

I det följande diskuteras, mot bakgrund av trygghetsrådets erfarenheter och Seniorgruppens rapport, vad som i omställningssituationer kan göras för att underlätta för de äldre. Flera slags åtgärder är möjliga, att försöka förhindra att äldre sägs upp, att vidta åtgärder som särskilt underlättar för äldre uppsagda och att undanröja hinder som försvårar för dem att få ny sysselsättning. Först kommer en redovisning av innebörden och effekterna av pensionsersättningsreglerna på det statliga området, eftersom dessa, som de var utformade fram till 90-talets slut, visar hur tydligt ekonomiska incitament påverkar både de lokala parterna och individerna.

5.2 Pensionsersättningar på det statliga området och vägen över A-kassa

Det statliga trygghetsavtalet innebär en möjlighet för uppsagda arbetstagare som vid entledigandet fyllt 60 år att välja pensionsersättning, som i princip motsvarar ålderspensionen, i stället för att stå till arbetsmarknadens förfogande. Möjligheten kan också användas för att "skapa hål" genom att en person som fyllt 60 avgår frivilligt om det därigenom enligt arbetsgivarens bedömning uppstår en möjlighet att behålla en uppsagd eller uppsägningshotad i anställning. Pensionskostnaden belastar inte Trygghetsstiftelsen. Den betalas numera av uppsägande arbetsgivare genom ändringar som genomfördes under de sista åren på 90-talet. Dessförinnan bestreds kostnaderna i de flesta fall av det centrala statliga pensionsanslaget och utgjorde alltså ingen direkt kostnad för myndigheten.

En annan möjlighet finns i form av särskild pensionsersättning för den som fyllt 55 år, om det finns särskilda skäl. Ersättningsnivån är i princip densamma som för pensionsersättning. Möjligheten blir i praktiken aktuell först efter en period med A-kassa, dvs. tidigast vid ungefär 58 års ålder. Beslut om pensionsersättning fattas av

Statens pensionsverk efter yttrande av TSn. För att TSn ska tillstyrka krävs att stiftelsen bedömer att det inte finns möjligheter för personen att få ett nytt arbete på den arbetsmarknad som är aktuell. Den särskilda pensionsersättningen finansieras från 1999 genom att uppsägande arbetsgivare får betala en riskpremie för alla uppsagda som är äldre än 54 år och en månad. Den beräknas försäkringstekniskt utifrån risken att en uppsagd kommer att belasta pensionssystemet genom särskild pensionsersättning. Riskpremien betalas som en engångspremie. Den uppgår t.ex. för en uppsagd 58-åring med 25 000 kronor i månadslön till ca 800 000 kronor plus särskild löneskatt³⁵. Före 1999 belastade kostnaderna för den särskilda pensionsersättningen det centrala pensionsanslaget och drabbade alltså inte uppsägande myndighet.

90-talets erfarenheter

Under 90-talets lågkonjunktur och saneringen av de offentliga finanserna gjordes stora besparingar i den statliga verksamheten som ledde till omfattande övertalighet och uppsägningar. Samtidigt insåg många myndigheter att de hade en skev åldersstruktur och behov av kompetensväxling åtminstone på sikt. Genom att kostnaderna för pensionsersättningar då spreds ut på alla myndigheter blev det en ur de lokala parternas synvinkel naturlig lösning att i första hand använda pensionsersättningsmöjligheten. Detta bidrog i hög grad till en sänkning av den genomsnittliga faktiska pensionsåldern på statens område. Ofta sammanföll de inblandades intressen: myndigheten fick en bättre åldersstruktur och kunde behålla yngre anställda med ofta högre utbildningsnivå, facken slapp besvärliga turordningsförhandlingar och kritik från uppsagda medlemmar och den enskilde arbetstagaren kunde gå i pension på en acceptabel inkomstnivå. Det förekom dock också att äldre arbetstagare utsattes för ett sådant tryck att lämna plats att de i praktiken inte hade något val, även om de hade velat vara kvar.

Det förekom också ett flitigt bruk av uppsägningar i åldersgruppen från ca 55 år och uppåt. Med ett års uppsägningstid och en age-nivå på 80 procent av den tidigare inkomsten, i kombination med att risken var liten för att arbetsförmedlingen skulle anvisa något arbete eller ställa några andra krav, ledde detta till ett överutnyttjande av A-kassa och age. Hur stort detta överutnyttjande var går

³⁵ Beräkningsmodellen finns i informationsbladet SPV Express nr 1 1999 på SPV:s hemsida, www.spv.se.

av naturliga skäl inte att fastställa med säkerhet. En majoritet av fallen var normala uppsägningar. Staten bantade kraftigt och många myndigheter hade en överrepresentation av äldre som slogs ut av normal turordning. Det förekom dock att myndigheter, i några fall stora myndigheter, uppmuntrade uppsägningar av äldre och mer eller mindre erbjöd en pensionering med A-kassa och age. Även trygghetsråden på det privata tjänstemannaområdet bekräftar att det också på deras områden förekommit att en period med arbetslöshet och age använts som en mer eller mindre planerad väg mot en tidig pension.

Könsskillnader

Det finns en skillnad mellan könen i utnyttjandet av möjligheterna till pensionsersättning. Studerar man diagrammet i avsnitt 4.2.3, som könsfördelat visar avregistreringsorsak från TSn, finner man att pension och pensionsersättning är dubbelt så vanligt för män som för kvinnor i åldersgrupperna 55 – 59 och 60+. Det finns en fördelningspolitisk effekt av reglerna. Män kan lättare dra nytta av systemet än kvinnor, vilket hänger samman med att män har bättre betalt och högre tjänstetidsfaktor. Man lever t.ex. bättre på 1,0 x 75 procent av en månadslön på 30 000 kronor än på 0,6 x 75 procent av en månadslön på 16 000 kronor. I kvinnans fall är det naturligtvis bättre att stå till arbetsmarknadens förfogande och leva på en A-kassenivå på 80 procent av lönen. Av diagrammet framgår också att kvinnor i de äldsta åldersgrupperna i ungefär dubbelt så hög utsträckning som män övergår till nytt arbete. I åldersgrupperna under 55 år är däremot övergång till arbete vanligare för män medan kvinnor i högre utsträckning väljer långa utbildningar mot en ny karriär. För kvinnor med låg lön ger ett nytt arbete både försörjning och bättre pension i det allmänna pensionssystemet. För dessa kvinnor är det allmänna pensionssystemet en större del av den totala pensionen än för män med högre lön, som oftare har tjänat in maximal ATP och för vilka tjänstepensionen utgör en större andel av den totala pensionen än för lågavlönade kvinnor.

En uppstramning har skett...

Som nämnts har regelverken stramats upp. De statliga myndigheterna får nu själva betala alla kostnader för pensionsersättningar. I

detta finns en likhet gentemot de privata arbetsgivare som i en övertalighetssituation väljer pensionering i förtid som avvecklingsmetod. De får också stå för pensionskostnaden. Kostnadseffekterna är på sätt och vis hårdare på den statliga sidan i jämförelse med ITP-systemet på grund av premiefrielsen för den som går i pension vid 62 års ålder i ITP-systemet³⁶. Riskpremien för den särskilda pensionsersättningen borde vara en återhållande faktor för uppsägningar från 55-årsåldern. När riskpremien infördes 1999 sjönk också andelen 55+ i inflödet till TSn markant.

Också de förändringar som genomförts i arbetslöshetsförsäringen verkar återhållande på viljan att utnyttja A-kassan som en brygga till tidig pension. Sjunkande arbetslöshet och införandet av aktivitetsgarantin har vidare gjort att den arbetslöse inte längre kan räkna med att relativt fritt disponera sin tid som var möjligt under 90-talet. Dessutom kan de ekonomiska konsekvenserna bli kännbara. TRR och TRS kan ge age åt dem som söker arbete, men enligt det statliga trygghetsavtalet utgår inte age när kunden har aktivitetsstöd, vilket innebär att eventuellt kompletterande stöd prövas av TSn i förhållande till arbetslinjen. För den som tillhör ett förmånsbaserat tjänstepensionssystem och har lön över ATP-taket och som lyckas få ett nytt arbete med lägre lön eller utan tjänstepensionsrätt kan också pensionsnivån vid 65 års ålder påverkas negativt.

...men fortfarande kan avgångspension vara ett alternativ

De nu redovisade förändringarna bidrar till att reducera risken för missbruk och överutnyttjande av A-kassa och age och bidrar samtidigt till en höjd aktivitetsnivå i stödet. När det gäller de rena avgångspensionerna, när arbetsgivaren, ofta efter turordningsförhandlingar, på egen bekostnad pensionerar en äldre i förtid i stället för att säga upp en yngre eller för att skapa ett utrymme för nyrekrytering, har förändringarna inte samma betydelse. Eftersom arbetsgivaren betalar är det rimligt att anta att det görs en bedömning av positiva och negativa effekter för företaget av olika handlingsalternativ.

I Ds 2002:10 finns ett räkneexempel³⁷, som hämtats från Pensionsforums skrift "Avtalspension – dagens ättestupa" och som visar att avgångspension för en 60-åring på en ersättningsnivå på 75

³⁶ Ds 2002:10, s 68.

³⁷ Ds 2002:10, s . 21.

procent av slutlönen leder till att arbetsgivarens kostnad blir ca 3/5 av att ha kvar personen till 65 års ålder. Omvänt kan man säga att åtgärden frigör ett utrymme på 2/5 av kostnaden, vilket innebär att en nyanställning eller undvikande av uppsägning för en yngre person skulle motsvaras av avgångspension för 2,5 personer. Eftersom de yngre oftast har lägre lön och på vissa avtalsområden lägre pensionsavgifter kan det i vissa fall räcka med två avgångspensioner för att behålla eller nyanställa en yngre person.

Kalkylen kan vara företagsekonomiskt lönsam, ger plusvärden åt företaget i form av goodwill och är förmånlig för den som vill sluta tidigare, men den är samhällsekonomiskt olönsam. De samhällsekonomiska konsekvensberäkningarna är dock förenade med stora osäkerheter, beroende på vilka antaganden som görs om sysselsättningseffekter och produktionsbortfall. Om alternativet till avgångspension i stället är uppsägning av en äldre och den uppsagde inte får nytt arbete utan tvingas framläpa sina sista år i arbetslivet på A-kassa, i aktivitetsgaranti, åtgärder eller subventionerad anställning, är det inte lika säkert att den samhällsekonomiska kalkylen går på plus i uppsägningsalternativet. För att ge ett bra alternativ till avgångspensioner är det nödvändigt att det stöd som ges till äldre uppsagda i hög utsträckning kan leda till ny sysselsättning och att eventuella negativa effekter på t.ex. pensionsnivån vid pensionsåldern kan minimeras.

För att både arbetsgivare, fack och anställda ska få realistiska beslutsunderlag om konsekvenserna av olika handlingsalternativ borde det inom varje avtalsområde utarbetas lättfattlig och överskådlig information om vad som gäller. För den enskilde är konsekvenserna svåröverskådliga, och många arbetsgivare har också svårigheter att se genom systemen. Riksdagen revisorer redovisar t.ex. i en rapport³⁸ komplexiteten i de regelverk som styr allmän pension, tjänstepensioner och angränsande socialförsäkringssystem och de många ändringar som gjorts i dessa under 90-talet.

5.3 Åtgärder för att förhindra uppsägning av äldre

Det går inte att förbjuda uppsägningar av äldre lika lite som det går att förbjuda uppsägningar på grund av arbetsbrist överhuvudtaget. Inget företag säger upp personal utan att det finns anledning till det. Bedömningarna av volymer, omplaceringsmöjligheter och turordning kan diskuteras, men i grunden finns en situation som mäs-

³⁸ Riksdagens revisorer, Förstudie 1998/99:7, Arbetslinjen i praktiken.

te lösas. Om det inte handlar om nedläggning bör ur den situationen komma ett friskt företag som kan överleva, med så lite skada som möjligt för dem som drabbas av uppsägning.

Turordningsreglerna i LAS har tillkommit bl.a. för att skydda äldre. Att reglerna är semidispositiva är ett uttryck för att lagstiftaren insett att det finns situationer där undantag kan vara nödvändiga. Reglerna i omställningsavtalets underbilaga A, som lyfter fram företagets intresse av att kunna bedriva en fortsatt konkurrenskraftig verksamhet, kan sägas vara ett uttryck för en intresseavvägning mellan parterna, där turordningen balanserats mot bättre villkor för de uppsagda enligt omställningsavtalet. Omställningsavtalet skulle alltså i sig kunna bidra till att de äldres ställning försvagas. Erfarenheterna från LO-området tyder dock på att avtalsturlistor med undantag från turordning enligt LAS förekommer i lika stor omfattning, trots att omställningsavtal saknas. Även där förekommer ofta bytesvaluta i form av bättre villkor för de uppsagda för att komma fram till en uppgörelse. I grunden bygger dock sådana uppgörelser på en gemensam insikt om att företagets överlevnad är en förutsättning även för de anställdas långsiktiga trygghet.

I Roland Hanssons rapport i bilaga 4 redovisas uppskattningar från företag om vilka investeringar i kompetens som går förlorade i samband med uppsägningar. Det är betydande värden som går förlorade, och dessutom uppstår kostnader för avveckling och eventuellt pensionskostnader. Ska den förlorade kompetensen ersättas genom att andra lärs upp eller nyanställs stiger kostnaderna ytterligare. De uppsägande arbetsgivarna har inte alltid en fullständig bild av effekter och kostnader. Därför borde det finnas tillgång till tydliga exempel på vad de kostar att förtidspensionera samt istället anställa nyutbildad arbetskraft. Faktorer är exempelvis lön, pension, upplärningstid, produktivitet, omvärldskontakter, helhetstänkande och kunskap om företagskultur. I samband med uppföljningen av förslagen i Ds 2002:10 bör regeringen överväga om sådana exempel kan tas fram.

Skälen till att äldre bör gynnas är att de har en svagare ställning på arbetsmarknaden om de blir uppsagda. Det kan bero på gammal eller bristfällig utbildning eller att de arbetsuppgifter de haft inte längre efterfrågas. Det kan också bero på attityder. Det är ofta samma skäl som ligger bakom utsorteringen av äldre i turordningsförhandlingar, men de äldres långa erfarenhet har i praktiken ett större värde i den befintliga anställningen eftersom en rekryterande arbetsgivare har svårare att värdera den.

Det är naturligtvis svårt att i en akut omställningssituation reparera brister i kompetens som uppstått under ett arbetsliv. Möjligheterna att då bedriva ett utvecklingsarbete som skulle utveckla kompetens eller förändra arbetsinnehåll är små. Seniorgruppens slutsats att flexibiliteten i arbetet bör ökas, bl.a. genom större möjligheter att arbeta deltid, är sannolikt den utvecklingslinje som på sikt kan få störst betydelse för de äldres situation på arbetsmarknaden. En sådan utveckling kommer nämligen att tvinga fram en förändrad arbetsorganisation och förändringar i arbetsinnehållet med åtföljande kompetensutveckling. Den kommer att förstärkas av den arbetskraftsbrist som blir en följd av den demografiska utvecklingen. Om den anställde själv ska stå för det inkomstbortfall som följer av deltid eller kortare arbetstid finns dock risk för att intresset blir begränsat. Dessutom kan minskningar i tjänstgöringsgrad få stora konsekvenser i pensionsnivån vid 65 års ålder i förmånsbaserade tjänstepensionssystem där pensionsnivån baseras på slutlönen i anställning eller ett genomsnitt av de sista årens lön.

De förändringar som nyligen gjorts i pensionsreglerna på det statliga avtalsområdet, med bl.a. möjligheter till delpension, har blivit diskuterade. Seniorgruppen lyfter t.ex. fram risken med att ersättningsnivån är så förmånlig att den snarare kommer att minska arbetskraftsdeltagandet än öka det, vilket varit de avtalslutande parternas syfte. Hur det kommer att påverka arbetskraftsdeltagandet återstår att se. I en övertalighetssituation kan möjligheten vara av värde på flera sätt. Dels begränsar den risken för att de som utnyttjat delpensionsmöjligheten blir övertaliga genom att de rimligen fått till sin kompetens och verksamhetens behov anpassade uppgifter. Dels minskar den totala övertaligheten, vilket bör minska risken för uppsägningar totalt sett. Dels innebär det, för heltids-tjänstgörande 60+ som riskerar uppsägning, ett alternativ till pensionsersättning som innebär lägre kostnader för arbetsgivaren och att den anställde kan kvarstanna i arbete på deltid.

Av en kundundersökning, som riktades till ett urval uppsagda från den statliga sektorn³⁹, framgår att 30 procent av de uppsagda i åldern 55 – 60 år och 28 procent av de uppsagda i åldern 61 – 65 år skulle ha varit intresserade av att arbeta kvar till den ordinarie pensionsåldern med delpension. 20 respektive 21 procent i de båda åldersgrupperna hade velat arbeta kvar med andra arbetsuppgifter.

I den akuta omställningssituationen finns som nämnts normalt inte tid för långsiktiga åtgärder för att behålla arbetstagare på ar-

³⁹ SKOP, rapport till Trygghetsstiftelsen, oktober 2000.

betsplatsen. De nuvarande omställningsavtalen ger inga – och bör inte ge – möjligheter för trygghetsråden att ha synpunkter på övertalighetens omfattning eller på turordningen. Skulle – trots detta – omställningsavtal kunna bidra till att uppsägning av äldre minimeras?

I redovisningen i kapitel 4 av erfarenheter av arbetsformer finns ett exempel, de tidiga åtgärder för omskolning och intern rörlighet som TSn kan stödja. Det är dock inte särskilt vanligt att förutsättningar finns, eftersom det samtidigt ska finnas både rekryteringsbehov och övertalighet. Åtgärden kräver också att det finns tid för planering och åtgärder. Men likväl skulle sådant stöd kunna övervägas i större omfattning. Eftersom de flesta företag koncentrerar sig på sin kärnverksamhet och "outsourcar" annan verksamhet, har dock utrymmet minskat för rörlighet inom företagen. Klarar man inte kompetenskraven i en föränderlig verksamhet finns få arbeten där kraven är mindre. Ett sätt skulle kunna vara ett samarbete med underleverantörer som skulle kunna stödjas av trygghetsråden. TRR redovisar exempel på att uppsägningar i storföretagen leder till en kompetensöverföring till mindre företag. Det borde gå att utveckla former där det kan ske utan uppsägning.

Som nämnts är det långt ifrån alla företag som har råd att betala avgångspensioner. Det innebär mycket olika villkor mellan den som får en avgångspension i 60-årsåldern och den som sägs upp och kanske tvingas ut i arbetslöshet. Det innebär också stora skillnader i omställningskostnader för arbetsgivarna. Den tidigare omnämnda delpensionen eller liknande lösningar skulle kunna vara en möjlighet att utjämna kostnaden. Trygghetsråden har inga möjligheter att finansiera pensioner, men har relativt stora kostnader för åge i de aktuella åldersgrupperna. Någon del av den kostnaden borde kunna omvandlas till ett bidrag för delpensionering av övertaliga eller till bidrag för betalning av pensionspremier som skyddar pensionsnivån vid ordinarie pensionsålder.

Parterna på arbetsmarknaden har vid olika tillfällen och i skilda sammanhang uttalat ett starkt intresse för att undvika förtida pensioneringar i samband med omställningssituationer och av andra orsaker. Samtidigt råder de inte över de lokala uppgörelser som träffas på de enskilda företagen och som kan vara ett ur de lokala parternas synvinkel rationellt handlande, även om de strider mot övergripande samhällsekonomiska intressen. En stimulans för stöd som ger alternativ till avgångspensioner och uppsägningar borde vara av intresse. Utredningen ser varken anledning eller möjlighet att föreslå färdiga konstruktioner. Dels måste hänsyn tas till parts-

intressen och förhållanden inom varje avtalsområde och det görs bäst av parterna själva, dels är det tekniska underlaget i form av pensionssystem och andra villkor så komplicerat att det krävs expertkunskaper inom varje avtalsområde. Det är angeläget att parterna inventerar vilka möjligheter som finns både inom ramen för de befintliga avtalen och i förhandlingar om eventuellt tillkommande.

5.4 Åtgärder för uppsagda

Den absolut grundläggande utgångspunkten när man diskuterar de äldres situation på arbetsmarknaden är att också människor i den åldersgruppen är individer med lika stor spridning på intressen, kunskaper, förmåga, lust och fantasi som alla andra åldersgrupper. Det finns en tendens i debatten att dra alla över en kam, och det är ingen fruktbar utgångspunkt för att diskutera hur stöd för uppsagda kan utformas.

Det finns alltså inga standardprogram som kan sättas in för äldre. Som för alla andra uppsagda måste man utgå från individens förutsättningar på den arbetsmarknad som är eller med stöd kan göras tillgänglig.

Samtidigt är det väl belagt att de äldre som grupp har delvis anorlunda förutsättningar än yngre:

- de har ofta, men inte alltid, sämre utbildning än yngre, men å andra sidan bredare erfarenheter
- de kan vara slitna i olika avseenden: fysiskt på grund av hårt yrkesarbete, men också mentalt efter ett långt arbetsliv med ständiga förändringar, som de kanske inte riktigt hängt med i; man bör komma ihåg att 40-talistgenerationen är den första generation där båda könen förvärvat arbetat i hög utsträckning, vilket sannolikt påverkar attityderna till att arbeta högt upp i åldrarna
- det är också den första generation som i stor utsträckning rest över världen och konsumerat upplevelser; många har relativt god ekonomi och skulle kunna fylla sin tillvara med meningsfulla aktiviteter som alternativ till förvärvsarbete
- attityderna till de äldre har medfört att både de själva, omgivningen och potentiella arbetsgivare undervärderar deras kompetens och förmåga till förändring
- det finns också ett genusperspektiv som innebär att situationen för make/maka påverkar; är en av makarna pensio-

nerad ökar risken för förtida pension även hos den andra maken; ibland finns ett omvårdnadsbehov som behöver lösas.

Seniorgruppen redovisar i sin rapport en undersökning som gjorts av Pensionsforum⁴⁰, som visar att mindre än 10 procent av svenskarna vill arbeta till 65 års ålder. Det är dock inte säkert att utfallet blir så svagt om man skulle fråga personer som står inför en möjlighet att gå med avgångspension eller som har blivit uppsagda. I sanningsens minut ställs saker på sin spets mer än i en allmän attitydundersökning.

I en kundundersökning som TSn gjorde 1998⁴¹ ställdes bl.a. frågan: "När du blev uppsagd, vilken typ av lösning hade du helst velat ha?" Av de uppsagda i åldersgruppen 55 – 59 år (60+ ingick inte i urvalet) ville 40 procent helst gå i pension, medan 48 procent ville ha ett nytt arbete direkt och ytterligare 6 procent efter kompetenshöjning. Om man i resultatuppföljningen av TSn:s stöd i 55 – 59-årsgruppen räknar bort 40 procent av de uppsagda som sannolikt inte söker jobb särskilt aktivt är inte resultaten för åldersgruppen i form av övergång till nya arbeten mycket sämre än för de yngre.

Sedan undersökningen gjordes har som nämnts regelverken skärpts till i flera avseenden, vilket rimligen påverkar de uppsagdas inställning till att ta ett arbete, men också bör få genomslag i trygghetsrådets arbetsformer. När arbetsmarknaden var som sämst på 90-talet och trygghetsrådets kundstockar välfyllda var inte alltid uppföljningen av de arbetslösa över 55-årsåldern särskilt aktiv. De fick helt enkelt stämpla på medan resurserna koncentrerades på yngre med högre arbetsmarknadsvärde. Något stöd från arbetsförmedlingen, utöver hjälp med att få en ny ersättningsperiod från Akassan, kunde i allmänhet inte heller påräknas. För de arbetslösa hos TSn fanns dessutom möjligheten till särskild pensionsersättning, vilket inte bara påverkade kundernas aktivitet utan också stiftelsens förhållande till kunderna.

I och med konjunkturuppgången har arbetslösheten sjunkit även i trygghetsrådets kundstockar. Uppföljningen har också blivit effektivare. Fortfarande utgör dock 55+ gruppen den största delen av de arbetslösa, och drar en betydande del av kostnaderna för age. När nu förutsättningarna har ändrats så att fler rimligen vill ha ett arbete i stället för att hamna i aktivitetsgarantin och dessutom till-

⁴⁰ Ds 2002:10, s. 17.

⁴¹ SKOP, rapport till Trygghetsstiftelsen, april 1998.

gången på arbeten har ökat, bör det vara en god investering att satsa på mot de äldre specialinriktade åtgärder.

Som nämnts ovan kan man inte dra de äldre över en kam. Trygghetsrådets basprogram räcker långt även för äldre. Det kan dock finnas skäl att komplettera dem med en del insatser som kan bidra till att öka antalet möjliga alternativ och sökområdet. Det kan gälla fördjupade analyser av den egna kompetensen och vägledning i vilka ekonomiska konsekvenser olika handlingsalternativ får. Det kan också finnas behov av en utvecklad matchningsfunktion mot lediga arbeten där kompetens kan marknadsföras direkt mot företag, gärna i kombination med stöd för inskolning eller en skräddarsydd kompetensuppgradering.

De äldre har svårare att få fasta anställningar. Seniorgruppen har redovisat en del orsaker till det, bl.a. pensionskostnader, och också föreslagit åtgärder som gör det lättare att anställa äldre. Det är angeläget att de äldre kan ta tillfälliga anställningar. Samarbete med uthyrningsföretag förekommer i trygghetsrådets verksamhet och uthyrning har prövats även i företagsfinansierade omställningsprogram, t.ex. inom Telia. Det bör vara en ytterligare utvecklingsbar metod. Det är angeläget att effekterna för kunderna i sådana situationer klarläggs vad gäller sociala förmåner och tjänstepensioner. Uppstår negativa effekter är det angeläget att de på sikt kan elimineras genom förändringar i regelverk, på det sätt Seniorgruppen föreslår, så att det inte blir negativa effekter av att ta ett arbete. Att ändra i komplicerade regelverk tar dock tid. Trygghetsråden bör ge kunderna information om effekterna för den egna ekonomin av olika val. Om det inom olika avtalsområden visar sig uppstå negativa effekter för kunderna av att ta ett tidsbegränsat arbete eller hyras ut, bör parterna och trygghetsråden överväga möjligheterna att genom bidrag från trygghetsråden eller inbetalning av pensionspremier kompensera för detta. TRS har i juni 2002 fattat beslut om att betala pensionspremier för vissa grupper. Ett förstärkt efterskydd i omställningsavtalen för äldre som tar tillfälliga anställningar skulle också kunna bidra till att äldre har lättare att ta tillfälliga arbeten.

Den typ av åtgärder som berörts i de föregående styckena lämpar sig väl för den som har användbar kompetens och vill ha ett arbete. Därutöver finns grupper som behöver en utbildning för att bli gångbara på arbetsmarknaden. För de flesta i åldersgruppen över 60 och för många i åldersgruppen över 55 år är långa grundutbildningar inget realistiskt alternativ. Däremot är kompletteringar i ämnen och yrkesinriktade utbildningar lämpligare, särskilt om de riktas mot områden eller yrken där det råder brist på arbetskraft.

Det finns också en grupp som inte vill ha ett arbete eller i vart fall inte är särskilt aktivt sökande. I första hand är det arbetsförmedlingen och A-kassorna som har verktyg för att angripa sådana problem. Som framgår i kapitel 4, avsnitt 4.3.4, anser utredningen att det bör finnas en självständig rätt för trygghetsråden att besluta om och avslå rätt till age. Erfarenheterna från trygghetsrådets arbete visar att låg aktivitetsnivå kan ha bakomliggande orsaker. Det kan t.ex. handla om dolda handikapp. De inledande kontakterna med kunderna bör utformas så att sådana orsaker så långt möjligt kommer fram.

I vissa fall kan man tidigt identifiera individer som löper stor risk för att hamna i långtidsarbetslöshet och för vilka aktivitetsgarantin skulle vara en lämplig åtgärd. Det är naturligtvis bakvänt att de ska behöva bli långtidsarbetslösa innan de får stöd från arbetsförmedlingen. Ett utökat samarbete mellan trygghetsråden och arbetsförmedlingarna skulle vara lämpligt i dessa fall och i ett samarbete bidra till att båda organisationernas resurser används på ett rationellt sätt.

Att skapa bättre möjligheter för de äldre att hitta nya vägar i arbetslivet med de motverkande krafter som finns både i attityder och i regelverk kräver kreativitet. Trygghetsråden har en vana att fortlöpande utveckla sin verksamhet. En satsning på försök och utveckling av metoder för äldre, gärna i samarbete med Arbetsmarknadsverket och andra aktörer, skulle kunna skapa en plattform för nytänkande runt den äldre arbetskraftens villkor.

5.5 Åtgärder som underlättar övergång till nytt arbete

Som Seniorgruppen påpekar finns regler i lagar och kollektivavtal som verkar negativt på arbetsgivares vilja att anställa och på den uppsagdes ekonomiska utbyte av att ta en ny anställning. Dessa har delvis berörts ovan, och det finns i övrigt inte anledning att upprepa dem här. Dessa bör naturligtvis så långt möjligt undanröjas, och detta arbete kan bara göras av lagstiftaren och parterna på de olika avtalsområdena. Det är angeläget att ett sådant systematiskt arbete kommer igång. Trygghetsråden bör med sina erfarenheter och fördjupade kartläggningar av hinder kunna lämna viktiga bidrag för ett sådant arbete.

6 Omställningsavtal och andra omställningsinsatser ur ett företagsperspektiv

Utredningens viktigaste slutsatser av kapitlet:

- *Kopplingen till LAS i omställningsavtalen på den privata sidan innebär att möjligheten till avsteg från turordningsreglerna öppnas upp. Mycket tyder emellertid på att på att prissättningen på avstegen sker i förhandlingarna mellan de lokala parterna vid en aktuell övertalighetssituation.*
- *Omställningsavtalen medför nytta för företagen i form av rådgivning från trygghetsråden, möjligheten till avsteg från LAS turordningsregler samt positiva effekter på den kvarvarande personalens effektivitet och för den framtida rekryteringsbasen.*
- *Vad gäller de små och medelstora företagen bör särskilda informationsinsatser om trygghetsrådets verksamhet ske. I övrigt är omställningsavtal till särskild fördel för dessa företag, eftersom det ger tillgång till kompetens och resurser som inte finns i det enskilda företaget.*
- *Omställningsavtal påverkar sannolikt inte arbetsgivarens vilja att fortlöpande kompetensutveckla personalen annat än i positiv riktning.*
- *Flera faktorer, ofta samverkande, som ligger bakom TRR-anslutna företags beslut att använda andra aktörer än TRR. Exempelvis kan det vara en önskan om att erbjuda alla medarbetare samma omställningsstöd.*
- *Vid de företagsinitierade omställningsprogram som utredningen har studerat har samarbetet mellan trygghetsråden och företagen varit framgångsrikt i varierande grad. Detta beror på att de två aktörerna haft skilda roller och olika utgångspunkter och förväntningar.*

6.1 Inledning

Efter det att effekter av omställningsavtal på individer och samhällsekonomin beskrivits, följer nu ett antal analyser av vad omställningsavtalen kan innebära för företag, och i förekommande fall myndigheter, som är anslutna till något av omställningsavtalen. Även om omställningsavtalen syftar till att stödja enskilda individer, får de effekter även för företagets del och det är naturligtvis av intresse att belysa dessa. I kapitlet redovisas således några analyser över hur förekomsten av omställningsavtal kan påverka det enskilda företaget.

Omställningsavtalen är inga ensidiga åtaganden från arbetsgivarens sida. Avtalen är ett resultat av förhandlingar där parterna på både arbetsgivar- och arbetstagsidan har sett fördelar av avtalen för sin egen del. I en situation där man diskuterar möjligheterna att träffa avtal med motsvarande innehåll på de områden som idag inte täcks, är det därför viktigt att ha undersökt vilka konsekvenser och vilken nytta som kan komma ur ett omställningsavtal för företagets del.

Inledningsvis analyseras sambandet mellan lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) och omställningsavtal. Sedan berörs Roland Hanssons analys av effekter av omställningsavtal på företagets vinst och löneökningstrymme.⁴²

Vilka konsekvenser omställningsavtal kan ha för små och medelstora företag diskuteras. Effekter av omställningsavtal på arbetsgivarens vilja att investera i fortlöpande kompetensutveckling belyses.

Därefter följer en diskussion kring Thomas Johnssons rapport som behandlar företagets beslut vid anlitan av extern kompetens vid övertalighet.⁴³ Slutligen beskrivs och analyseras tre exempel på omställningsinsatser vid omfattande personalneddragningar som finansierats av företaget och som går utöver vad arbetsgivaren är skyldig till enligt lag och avtal.

6.2 Sambandet mellan LAS och omställningsavtal

Lagen om anställningsskydd fastställer i 22 § i vilken turordning arbetstagare ska sägas upp när arbetsbrist uppkommer hos en arbetsgivare. Principen är "först in – sist ut", dvs. turordningen be-

⁴² Bilaga 4

⁴³ Bilaga 5

stäms med utgångspunkt i varje arbetstagares sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren. Arbetstagare med längre anställningstid har företräde framför arbetstagare med kortare arbetstid. Vid lika anställningstid ger högre ålder företräde. Företrädesrätten för arbetstagare med lång anställningstid och hög ålder gäller bara under förutsättning att arbetstagaren har tillräckliga kvalifikationer för det fortsatta arbetet.

Turordningsreglerna har alltså syftet att tillgodose anställningsskyddet för arbetstagare med lång anställningstid och hög ålder. Det föreligger inte sällan en motsättning mellan intresset att skydda dessa arbetstagare och arbetsgivarens intresse av att i bemanningshänseende uppnå förutsättningar för en effektiv och lönsam verksamhet. Reglerna om turordningen är emellertid semidispositiva. Det innebär att lagens regler om turordning får ersättas av kollektivavtal mellan en arbetsgivare och en arbetstagarorganisation. Detta kan ske genom att de lokala parterna upprättar en avtalsturlista.

Genom en avtalsturlista vid uppsägningar på grund av arbetsbrist träffar arbetsgivaren och den lokala fackliga organisationen ett kollektivavtal om vilka arbetstagare som stannar kvar på arbetsplatsen och vilka som får gå, med avsteg från turordningsreglerna i LAS. Avtalsturlistan upprättas för ett enskilt tillfälle i en situation när uppsägningar blivit aktuella.⁴⁴

En av stötestenarna mellan SAF och PTK vid 1994 års avtalsförhandlingar var såsom beskrivits i kapitel 2 hur man skulle hantera LAS turordningsregler. Arbetsgivarsidan ansåg att turordningsreglerna inte hade tillämpats på det sätt som det dåvarande omställningsavtalet förutsåg, det vill säga att arbetstagersidan inte i tillräcklig hög grad gått med på att göra avsteg från turordningsreglerna. SAF krävde att denna del av avtalet skulle förtydligas, vilket också skedde. Från och med 1994 innehåller omställningsavtalet mellan Svenskt Näringsliv och PTK en skrivning som ger parterna ett gemensamt ansvar för att "den arbetsstyrka som sammansätts gör det möjligt för företaget att uppnå ökad produktivitet, lönsamhet och konkurrenskraft".⁴⁵ I avtalet formuleras principen såsom att "de företag hos vilka övertalighet vid arbetsbrist uppstår skall beredas sådana förutsättningar i bemanningshänseende som i största möjliga utsträckning främjar dessas fortsatta verksamhet".⁴⁶

⁴⁴ Calleman, s. 246 - 247

⁴⁵ Förhandlingsprotokoll till Omställningsavtalet, 1997-12-18, 4 § 2 st

⁴⁶ Omställningsavtalet § 1

I omställningsavtalets underbilaga A preciseras hur företagets intresse ska tillgodoses.

”De lokala parterna skall vid aktualiserad personalin-skränkning värdera företagets krav och behov i be-manningshänseende. Om dessa behov inte kan tillgo-doses med tillämpning av lag skall fastställandet av tur-ordning ske med avsteg från bestämmelserna om an-ställningsskydd.

De lokala parterna skall därvid göra ett urval av de anställda som skall sägas upp så att företagets behov av kompetens särskilt beaktas liksom företagets möjlighet att bedriva konkurrenskraftig verksamhet och därmed bereda fortsatt anställning.

Det förutsätts att de lokala parterna på endera parts begäran träffar överenskommelse om fastställande av turordning vid uppsägning med tillämpning av 22 § la-gen om anställningsskydd och de avsteg från lagen som erfordras.

Enas inte de lokala parterna, äger förbundsparterna om endera begär det, träffa överenskommelse i enlig-het med ovan givna riktlinjer.”

En motsvarande skrivning finns i förhandlingsprotokollet till Trygghetsavtalet TRS i underbilaga 1.

Riktlinjer för personalminskningar och upprättande av turordningen måste vara konkret utformade för att kunna ligga till grund för avgöranden i materiella rättstvister. Formuleringen uttrycker en allmänt hållen viljeinriktning, och kan inte utgöra grund för några krav.⁴⁷

En förutsättning för att omställningsavtalet från 1994 skulle träda i kraft var att bestämmelserna om möjligheterna till ändrad turordning infördes i de förbundsvisa avtalen, och 1994 infördes tex-ter motsvarande underbilaga A i enlighet därmed. Skrivningarna är bindande för parterna i och med att de finns i de förbundsvisa avta-len om löner och allmänna villkor.

Sambandet mellan LAS och omställningsavtalen har flera dimen-sioner, dels i förhandlingar om omställningsavtal, dels den lokala tillämpningen av omställningsavtalet i en övertalighetssituation. I båda fallen finns en ”köp-säljsituation”, som innebär att avsteg från

⁴⁷ Calleman, Catharina; Turordning vid uppsägning, s 246 - 247

turordningsreglerna har ett pris i form av bättre villkor för de drabbade av omställningen. Underbilaga A var en förutsättning för omställningsavtalet på central nivå. Som framgår av Roland Hanssons rapport sätts dock i praktiken priset för avsteg från turordningen i de lokala förhandlingarna i åtskilliga av de redovisade exemplen.

Det finns inte tillgång till statistik som visar förekomsten av avtalsturlistor, och därmed går det inte att utröna om det finns skillnader mellan det privata tjänstemannaområdet, som har omställningsavtal, och LO-området som inte har omställningsavtal. Även om sådan statistik skulle finnas, skulle eventuella skillnader inte nödvändigtvis kunna härledas till förekomsten eller avsaknaden av omställningsavtal. Enligt uppgifter från LO är avtalsturlistor vanliga även på deras område. I förhandlingar om avtalsturlistor sker en prissättning på undantagen på lokal nivå även i detta fall.

Det finns ett missnöje med tillämpningen av turordningen både hos arbetsgivar- och arbetstagarparterna. Grunden är naturligtvis att parterna har olika intressen i frågan. Vidare är det centralt för båda parter att ha kontroll över turordningen. Utredningen ser ingen anledning att därutöver lägga några synpunkter på tillämpningen av turordningsreglerna. LAS-reglerna om turordning och möjligheterna till undantag skapar nämligen en styrkebalans mellan parterna, som de själva bäst avväger i förhandlingar.

Att frågan tillmätts så stor vikt hänger samman med att det för företagen anses vara den fråga som har störst betydelse i en omställningssituation. Därmed har den blivit en "köp-säljfråga". I kapitel 8 lämnas inledningsvis en redogörelse för ansvaret för företag vid omstruktureringar i ett europeiskt perspektiv. Ser man omställningsavtalen som ett sätt för parterna och företagen att ta ansvar i stället för andra sätt att reglera frågan, blir möjligen frågan om undantag från turordningen mindre central.

6.3 Effekter av omställningsavtal på företagets vinst och löneökningssutrymme

Utredningen har uppdragit åt Roland Hansson att analysera effekter av omställningsavtal på företagets vinst och löneökningssutrymme, se bilaga 4. Intervjuer genomfördes med företrädare för ett 20-tal företag i olika storlekar som någon gång under de senaste åren genomfört omstruktureringar och som på grund av övertalighet kommit i kontakt med TRR. Den information som kom fram i

undersökningen är inte tillräcklig för att exakt beräkna hur omställningsavtalen påverkar företagets vinst och löneökningstrymme, då det visade sig mycket svårt att sätta entydiga mått. Rapporten innehåller emellertid slutsatser om företagets bedömning av möjliga ekonomiska effekter i verksamheten av omställningsavtal.

Avsteg från reglerna om turordning i LAS genom upprättande av avtalsturlistor innebär positiva ekonomiska effekter eftersom företaget därmed i större utsträckning får behålla den personal som bäst tillgodoser verksamhetens kompetensbehov. Intervjuerna indikerar dock att det finns ett stort missnöje hos arbetsgivarna med tillämpningen av möjligheten till avsteg från turordningsreglerna, såsom den formuleras i omställningsavtalet, och i de förbundsvisa avtalen om löner och allmänna villkor.

Nästan samtliga intervjuade företag påpekade att valet av omställningsupplägg har inverkan på den kvarvarande personalens effektivitet i den fortsatta verksamheten, den framtida rekryteringsbasen samt i viss mån på kunderna. Det stöd och den vägledning som företaget får från TRR i en omställningssituation ansågs också innebära positiva ekonomiska värden.

Rapporten innehåller tre tillämpningsexempel från intervjuade företag. Resultatet pekar på positiva ekonomiska effekter av omställningsavtal.

6.4 Konsekvenser för små och medelstora företag

Konsekvensanalys

Enligt direktiven ska utredningen "belysa de speciella problem som omställningsavtal kan innebära för små och medelstora företag och redovisa vilka konsekvenser sådana avtal kan få för dem". I den analysen ska förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor tillämpas. Samråd med Näringsdepartementets Simplex-enhet har skett med anledning av uppdraget att genomföra en konsekvensanalys.

De inledande frågorna som ska ställas i konsekvensanalysen är vilket problemet är och vad som händer om någon reglering inte sker, samt om det finns några alternativa lösningar till reglering. Problemet kan sägas vara att i spåren av omstruktureringar på arbetsmarkanden uppkommer övertalighet bland personal i företag.

Uppsägningar innebär risk för arbetslöshet bland dem som sägs upp. Genom olika typer av stöd kan omställningen av den uppsagde till ett nytt arbete underlättas. Tiden i arbetslöshet kan därmed minskas, eller undvikas helt. Genom omställningsavtal tillhandahålls vissa grupper av arbetstagare ett stöd som underlättar omställningen till en ny sysselsättning, medan vissa grupper står utanför detta system.

Utredningen har gjort bedömningen att det inte är nödvändigt att föreslå nya regler, utan den effektivaste lösningen på problemet är att omställningsavtal träffas på hela arbetsmarknaden. Enligt förordningen ska konsekvensanalysen stanna här. Emellertid kan det vara av intresse att i mindre omfattning och med utgångspunkt i förordningen om konsekvensanalys beröra några aspekter på vad omställningsavtal kan innebära för de mindre företagen.

Speciella förutsättningar för de mindre företagen

De administrativa åtgärder som företagen måste vidta enligt de befintliga omställningsavtalen är för närvarande försumbara. De avgifter som ska betalas in till trygghetsråden tas in av samma serviceföretag som administrerar avtalsförsäkringar och andra kollektivavtalsreglerade avgifter. Träffas omställningsavtal på andra delar av arbetsmarknaden bör man vid utformandet ta hänsyn till de små och medelstora företagen så att avtalen inte medför betungande och tidskrävande administrativa åtgärder.

Beroende på vilken finansieringsform som parterna väljer, kan nya omställningsavtal innebära skyldighet för arbetsgivarna att betala extra avgifter. Nuvarande system fungerar så att arbetsgivaren betalar en procentsats på lönesumman. Omställningsavtal med en liknande finansieringsform kommer med nödvändighet att innebära högre kostnader för företagen. Avgiften bestäms emellertid i proportion till företagets storlek, det vill säga ju fler anställda desto högre avgift. Kostnaden bör således inte innebära en större nackdel för de mindre företagen jämfört med de stora.

De mindre företagen riskerar i högre grad än övriga att inte nås av eller inneha tillräcklig information om trygghetsrådets verksamhet. Storleken på verksamheten innebär i många fall att de inte har den erfarenhet av uppsägningar som kanske större företag har. En kundundersökning genomförd av SIFO på uppdrag av TRS visar att endast två tredjedelar av arbetsgivarna kände till TRS och endast ca 20 procent så mycket att de kunde bedöma TRS verk-

samhet.⁴⁸ TRS domineras av små och medelstora företag och organisationer, och undersökningen visar att det finns ett stort informationsbehov hos just dessa arbetsgivare. En förbättring i spridningen av information bör gagna speciellt de små och medelstora företagen.

I avsnitt 6.7 beskrivs några exempel på omställningsinsatser som genomförts i samband med stora personalavvecklingar, och som gått utöver vad som krävs av företaget i lag och avtal. Dessa insatser har inneburit höga kostnader, men företagen har sett fördelar i form av t.ex. en smidigare omställningsprocess och ett bevarat gott rykte. Det har uteslutande handlat om mycket stora företag med ekonomisk och organisatorisk kapacitet att vidta denna typ av åtgärder. Ett mindre företag har inte möjlighet att genomföra liknande projekt. Omställningsavtal, med dess solidariska finansiering och tillgång till trygghetsrådets tjänster, ger omställningsstöd till uppsagda hos anslutna arbetsgivare, helt oavsett företagets storlek. I det avseendet kan man säga att just små och medelstora företag har en speciell fördel av omställningsavtal eftersom det öppnar möjligheter och ger tillgång till kompetens och resurser som det enskilda företaget inte skulle kunna skapa ensam.

Den grupp företag som inte är anslutna till en arbetsgivarorganisation, och inte heller säranslutna genom ett hängavtal, omfattas inte av något omställningsavtal. Denna grupp utgörs knappast av stora företag, utan består i hög utsträckning av företag med få arbetstagare. Även om omställningsavtal skulle komma att träffas mellan de arbetsmarknadsparter som idag saknar dessa, kommer arbetsmarknaden ändå inte att täckas helt och hållet. De företag som då hamnar utanför kommer väsentligen att vara mindre företag. Det är framför allt parterna som kan åtgärda detta problem genom att kollektivavtal träffas och anslutning sker till en arbetsgivarorganisation.

⁴⁸ Sifo; Trygghetsrådet TRS, Kundundersökning november 2001; s 9

6.5 Arbetsgivarens vilja att investera i fortlöpande kompetensutveckling av personalen

Det statliga trygghetsavtalet

Utredningsdirektiven anger att det kan finnas en risk att för att arbetsgivare förlitar sig på omställningsavtal i stället för att göra egna investeringar i kompetensutveckling. Enligt det statliga trygghetsavtalet kan, såsom redovisats i kapitel 3, Trygghetsstiftelsen på ett tidigt stadium vidta åtgärder för att minska eller eliminera behov av uppsägning. Detta innebär att en arbetsgivare som bedömer att någon form av utbildnings- eller annan utvecklingsåtgärd kan bereda arbetstagare fortsatt anställning kan erhålla stöd från Trygghetsstiftelsen för detta behov. Syftet är i första hand att upgradera de anställdas kompetens så att de kan behålla sin anställning.

Det kan diskuteras huruvida denna möjlighet innebär en risk att arbetsgivaren i stället för att själv bekosta nödvändig utbildning, hotar med uppsägning på grund av arbetsbrist och följaktligen får kompetensutvecklingen delfinansierad av Trygghetsstiftelsen.

Som framgår av kapitel 4, avsnitt 4.3.1, måste risken för en sådan effekt bedömas som liten. De lokala parterna måste vara överens om att övertalighet föreligger och det ska finnas vakanta tjänster med väsentligt annorlunda kvalifikationskrav än i det nuvarande arbetet.

TRR Trygghetsrådet

I omställningsavtalet mellan PTK och Svenskt Näringsliv finns ingen möjlighet att erbjuda kompetensutveckling för att förebygga uppsägning. En arbetsgivare som står inför en övertalighetssituation kan alltså inte erhålla medel från TRR för att kompetensutveckla personal i syfte att de ska stanna kvar i organisationen. Farhågan att arbetsgivare förlitar sig på ett omställningsavtal i stället för att göra egna investeringar måste istället ses ur ett mer långsiktigt perspektiv. En arbetsgivare som vet att förändringar i verksamheten kommer att medföra att personalen om några år kommer att sakna tillräcklig kompetens för förestående förändringar i arbetsuppgifterna har två handlingsvägar.

Arbetsgivaren kan välja att erbjuda de anställda utbildning som innebär att de även om några år kommer att ha tillräcklig kompetens för arbetsuppgifterna. Han kan även avstå från att kompetensutveckla de anställda, vilket så småningom resulterar i att den befintliga personalen måste sägas upp för att ersättas med andra som har erforderlig kompetens. Det som ligger till grund för arbetsgivarens beslut är med all säkerhet en bedömning av vad som i längden är minst kostsamt och mest effektivt för företaget, och inte vilket typ av stöd de anställda får eller inte får efter en uppsägning i företaget. Det ter sig således osannolikt att förekomsten av omställningsavtal skulle påverka arbetsgivaren i valet mellan att fortlöpande kompetensutveckla personal och att avstå från det.

Trygghetsrådet TRS

Såsom beskrivits i avsnitt 3.5 som behandlar stödformer, kan Trygghetsrådet TRS sätta in åtgärder som syftar till att motverka uppsägning. Genom att till exempel informera och stödja arbetsgivare i ansökningar om medel från Europeiska socialfondens program Växtkraft mål 3, är förhoppningen att anställningstryggheten i anslutna företag kan förstärkas. Medel från programmet beviljas för exempelvis satsningar på kompetensutveckling av anställda på en arbetsplats, och stödet riktar sig särskilt till små och medelstora arbetsplatser. Detta exempel visar på att trygghetsrådets verksamhet även kan bidra till att öka arbetsgivarens vilja och möjlighet att satsa på kompetensutveckling av personalen.

6.6 Företagens beslutsmodeller vid anlitan- de av extern kompetens vid övertalighet

På uppdrag av utredningen har Thomas Johnsson studerat företagens beslut vid anlitan-
de av extern kompetens, se bilaga 5. Syftet med uppdraget var att undersöka varför vissa TRR-anslutna företag som betalat sina avgifter ändå anlitar privata outplacementföretag vid övertalighet. Rapporten beskriver och förklarar under vilka betingelser företag föredrar att anlita TRR respektive konsultföretag för outplacementtjänster.

Ett företags val att anlita en privat aktör kan bero på att företaget försökt att undvika uppsägningar, t.ex. då det föreligger behov av rekrytering samtidigt som man har övertalighet. TRR har då inte

kunnat medverka eftersom uppsägningar inte skett. En annan anledning har varit att övertaligheten i företaget omfattat tjänstemän och LO-an slutna, och företaget har velat behandla alla sina anställda likvärdigt. Vidare har anlita ndet av en annan aktör givit en större möjlighet att utöva kontroll och forcera processerna.

Avtalsturlistor har varit ett annat motiv. Att köpa in konsulttjänster utifrån har varit nödvändigt för att facket skall acceptera och försvara upplägget med en avtalsturlista. Goodwilleffekter har också varit anledning till ett beslut att anlita privata leverantörer.

Det är alltså flera faktorer, ofta samverkande, som ligger bakom besluten att använda andra aktörer än TRR. Omställningsavtal även för LO-grupperna skulle, enligt utredningens bedömning, minska behovet av särskilda insatser om motivet att ge alla uppsagda samma stöd väger tungt. Om tryck från samhället på att företaget ska ta sitt ansvar varit ett motiv för beslutet att anlita outplacementföretag, bör det för företaget vara lättare att påvisa att man tar ett ansvar om alla omfattas av omställningsavtal.

Om däremot motivet varit att genomföra ett snabbare och mer intensivt omställningsarbete än vad TRR kan erbjuda enligt villkoren i omställningsavtalet och de ekonomiska resurser som rådet förfogar över, kan detta ha sin grund i önskemål från företaget att bibehålla sin goodwill gentemot anställda och de som sägs upp och mot det omgivande samhället. Ett annat motiv kan vara att företaget vill reducera sina lönekostnader. I kapitel 4, avsnitt 4.3.2, rubriken *Quick-fix eller stabila lösningar*, påvisas förekomsten av en rollkonflikt mellan företagets intresse, som kan innebära risk för vad som i Johnssons rapport kallas processforcering, och TRR:s inriktning mot stabila lösningar. Ytterligare synpunkter finns i diskussionen om de företagsinitierade omställningssatsningarna i slutet av avsnitt 6.7 nedan.

Hur stor risken är för att processforcering förekommer och får negativa konsekvenser går inte att bedöma med det underlag som finns tillgängligt. Det fåtal företag, som kan satsa resurser på intensiva omställningsprogram vill naturligtvis se resultat, men grunden för satsningen är omsorg om de anställda och företaget. TRR har en betydande erfarenhet av omställningsarbete utifrån nyttan för klienterna, och får ta över mindre lyckade "quick-fix-lösningar", men har också begränsade resurser, som måste fördelas på ett rättvist sätt mellan de olika kundföretagen.

6.7 Omställningsinsatser i företag som går längre än vad som följer av lag och avtal

En organisation som står inför en omställning och nödgas dra ner på personal har flera handlingsvägar att välja mellan. En arbetsgivare ska i första hand uppfylla de skyldigheter som gäller enligt lag och avtal. Det har under senare år förekommit flera exempel på företag som, när personal avvecklats, valt att vidta åtgärder som går därutöver. Det har handlat om extraordinära insatser i mycket stora omstruktureringar för att underlätta omställningsprocessen för de individer som drabbats av omstruktureringen. I följande avsnitt beskrivs först tre exempel på sådana omställningsinsatser. Därefter diskuteras företagens motiv för genomförandet av dessa insatser, resultatet från dessa program i den mån detta har studerats, hur samverkan fungerat med trygghetsråd och andra aktörer, och slutligen för vilka företag och i vilka situationer denna typ av insatser kan vara aktuella.

Telia

Sedan drygt ett årtionde tillbaka har Telia kontinuerligt genomfört stora omstruktureringar till följd av den tekniska utvecklingen, förändrade krav på marknaden och hårdare konkurrensförutsättningar. Processen, som påbörjades inför avskaffandet av monopolet på telekommunikationsmarknaden, pågår alltjämt. Omvandlingen har inneburit att Telia tvingats avveckla ett stort antal anställda. Fram till 1995 skedde dessa neddragningar enligt den traditionella modellen, med uppsägningar i vanlig ordning och avtalspensioner.

Under åren 1996 - 1998 tog Telia ett nytt grepp för att hantera övertalighet och kompetensväxling. En ny enhet med namnet *Telia Division Personalförsörjning* etablerades. Syftet med den nya verksamheten var att den förväntade övertaligheten skulle hanteras utan uppsägningar och istället skulle man säkerställa, tillvarata och utveckla kompetensen hos de övertaliga, en metod som skulle leda till ett nytt fast arbete och försörjning.

Konstruktionen innebar att all Telia AB:s personal, ca 23 000 personer, kom att tillhöra Division personalförsörjning. Den kompetens som behövdes på en viss enhet lånades sedan ut, vilket också ledde till att de anställda som var övertaliga identifierades. Dessa individer erbjöds rådgivare/coach, utbildning och praktik för att kunna rekryteras till nya uppgifter inom Telia, men även för att

hitta en lösning utanför Telia. Tanken var att man så långt som möjligt skulle ta tillvara den befintliga personalens utvecklingspotential och öka den interna rörligheten i företaget, liksom att skapa möjligheter för rörlighet ut ur organisationen.⁴⁹ Arbetsättet, som blivit förebild för många företag och organisationer, erbjuder en form av outplacementstöd till alla övertaliga medarbetare, oavsett tidigare befattning.

Såsom planerat avvecklades Division personalförsörjning i december 1998. I samband med avvecklingen upprättades ett nytt omställningsavtal, mellan Telia och de fackliga organisationerna, om "förstärkt trygghetsåtagande och omställningsansvar vid risk för uppsägning på grund av arbetsbrist inom Teliakoncernen".

För att ta tillvara värdefulla erfarenheter från Division Personalförsörjning etablerades *Telia Omställning* (1999-2001) som en supportenhet på Telias koncernkontor. Enheten bemannades med personer som arbetat i olika roller i Division Personalförsörjning. Telia Omställning arbetade som rådgivare och stöd till chefer som skulle avveckla personal. Ansvaret för såväl den personal som skulle vara kvar som för övertaliga låg nu i chefsrollen (till skillnad från 1996-1998).

Erfarenheterna från Division Personalförsörjning visade att verktyg och stöd till de övertaliga har liten effekt om inte motivation och vilja till förändring finns hos individen. För att locka fram motivationen erbjöds medarbetare, på enhet med övertalighet, att frivilligt ta del av stödprogram. Med detta arbetsätt har ca 400 personer avvecklats.

Inom telekommunikationsbranschen krävs fortsatt anpassning till ny teknik och nya kundkrav vilket i förlängningen leder till såväl behov av kompetensväxling som rationaliseringar. I april 2002 bildades Telia *Resurs & Omställning* och därmed återgick Telia till ett arbetsätt som har stora likheter med projektet Division Personalförsörjning. Telia Resurs & Omställning har flera funktioner - operativ omställning, intern arbetsförmedling, personaluthyrning (för att växla ut inhyrda resurser mot Teliaanställda) och karriär-rådgivning.

På enhet med övertalighet sker lokal förhandling om bemanning och urval och därefter upprättas turordnings- eller avtalsturlista. Anställd som turordnats för uppsägning erbjuds att frivilligt anmäla sig till ett omställningsprogram på 6 månader i Telia Resurs & Omställning. Medarbetaren arbetsbefrias från sina gamla arbets-

⁴⁹ Hansson, Roland; Personalförsörjningsmodellen, Övertalighetshantering i Telia; s 17 - 22

uppgifter och kan på heltid arbeta med att hitta en ny lösning. Programmet ger stöd för att hitta nya eller förändrade uppgifter, internt eller externt, och erbjuder möjligheter till praktik, uthyrning, utbildning och starta-eget stöd. Den som inte hittat en lösning under dessa 6 månader blir uppsagd på grund av arbetsbrist och erbjuds samtidigt fortsatt stöd under 4 - 12 månader, beroende på ålder och anställningstid. Även under denna period är medarbetaren arbetsbefriad från hemmaenheten. Medarbetare som tackar nej till stöd i Telia Resurs & Omställning blir uppsagd med ordinarie villkor enligt lag och avtal.

Samverkan med TRR innebär att TRR erbjuder det stöd som enligt omställningsavtalet ska utgå till de övertaliga. Dock har Telia valt att komplettera med kraftfull egen rådgivarresurs. Telias erfarenhet är att täta kontakter mellan rådgivare och övertalig medarbetare är en framgångsfaktor.

Erfarenheterna från personalavvecklingen i Telia säger att ett framgångsrikt resultat kräver dels tydlighet i besked till de anställda om varför de blir övertaliga/sägs upp, dels verktyg för att stärka motivationen och självförtroendet hos de övertaliga. Man ska heller inte erbjuda alltför många alternativ – det är många gånger bättre om den enskilde själv tar initiativ till möjliga handlingsvägar.

Posten

Mot bakgrund av att Posten Sverige AB stod inför en stor övertalighet, bildades i januari 2000 en särskild enhet inom koncernen, *Posten Futurum*. Syftet med verksamheten är att ge stöd till övertalig personal så att dessa kan skaffa sig ett nytt arbete, starta eget eller läsa vidare på någon längre utbildning. Anledningen till att Posten valt en annan väg än den traditionella för att hantera övertaligheten är dels att man vill uppfattas som en god arbetsgivare, dels att detta sätt att hantera omställning i samband med övertalighet ger möjlighet att fokusera på och snabbt ställa om affärsverksamheten.

Konceptet går ut på att när övertalighet är identifierad inom en enhet inom Posten Sverige AB erbjuds alla inom den enheten möjligheten att söka till Posten Futurum. Ansökan är frivillig, och modellen innebär ett frångående av turordningsreglerna i LAS. Det faktum att en anställd är medveten om att denne befinner sig i riskzonen för uppsägning påverkar sannolikt beslutet att ansöka till Posten Futurum. Endast så många som motsvarar övertaligheten

antas till Futurum, enligt principen att den som bäst behöver har förtur. De som antas blir anställda i Futurum i högst 18 månader, samtidigt som de blir uppsagda i Posten på grund av arbetsbrist, och lämnar den gamla anställningen omedelbart. Ett särskilt medarbetarkontrakt upprättas, som fastställer vad som förväntas av respektive part. Kontraktet innebär också att den anställde förlorar företrädesrätten till anställning.

Under anställningen i Futurum tillhandahålls en rådgivare, eller coach, som ansvarar för utvecklingen och hjälper till att hitta en ny utveckling utanför Posten. Deltagarna behåller sin lön under anställningen i Futurum och erhåller även vid behov kompetensförstärkning i form av exempelvis kortare utbildningar om detta kan öka anställningsbarheten. Deltagaren är å sin sida skyldig att på heltid aktivt söka finna en ny lösning på sin situation. Posten Futurum har ett utvecklat samarbete med TRR, som tillhandahåller hela sitt omställningsstödprogram för att stödja processen. Arbetsförmedlingen å andra sidan är normalt inte inblandad under den tid som anställningen i Futurum varar.

Ericsson

Under de senaste åren har Ericsson genomfört omfattande nedskärningar och organisationsförändringar, med en omfattande personalavveckling som följd. För de anställda som lämnat företaget har Ericsson erbjudit stödprogram. Dessa program har sett olika ut på de olika orterna, eftersom de är ett resultat av förhandlingar mellan de lokala parterna och grundar sig i partsöverenskommelser. Även om de olika modellerna ser olika ut från anläggning till anläggning, har grundstommen i de flesta utgjorts av en modell som innebär att de övertaliga sägs upp direkt och erbjuds en visstidsanställning i ett nytt bolag. Den personal som fortfarande behövs i produktionen hyrs sedan från detta bolag till Ericsson. De som inte behövs får stöd att hitta en ny försörjning så fort som möjligt. Under högst 12 månader utgår månadslön.

Man har sökt hitta en modell för avvecklingen som kombinerar en god lösning för de enskilda individerna samtidigt som företagets behov av att hålla igång produktionen in i det sista tillgodoses. Vidare har man från Ericssons sida ansett det viktigt att hantera den övertaliga personalen på ett sätt som främjar Ericssons anseende hos de anställda inför framtida rekryteringsbehov.

Norrköpingsmodellen är ett exempel på hur Ericsson hanterade personalen när man 1999 beslutade att produktionen vid System Production Center Norrköping med 587 anställda skulle läggas ner. Ett samarbete inleddes mellan Ericsson Telecom AB, företagets fackliga organisationer, bemanningsföretaget Proffice, Länsarbetsnämnden, Arbetsförmedlingen, Norrköpings kommun, TRR och Länsstyrelsen. Syftet med projektet var att underlätta för den uppsägningshotade personalen att skaffa sig ny sysselsättning. Den gemensamma målsättningen för alla inblandade parter var att alla anställda skulle ha ett nytt arbete eller ny försörjning senast vid projektetidens slut. Modellen måste även tillgodose företagets behov av att hålla produktionen igång så länge och i den omfattning som var nödvändigt för att uppfylla företagets förpliktelser gentemot kunder.

De anställda vid Ericsson i Norrköping gavs möjlighet till en visstidsanställning hos något av två Proffice-ägda bolag: SPCN-Uthyrning och Karriär och utveckling. SPCN hyrde ut den personal Ericsson behövde för att successivt avveckla produktionen. Karriär och utveckling organiserade ett utvecklingsprogram för de före detta Ericssonanställda så att de snabbt skulle finna en väg till ett nytt arbete. I takt med att produktionen avvecklades slussades personalen i SPCN-Uthyrning över till Karriär och Utveckling, där den visstidsanställdes i upp till 12 månader. De alternativ som fanns i övrigt för den anställda var antingen avtalspension (58 år och äldre) eller uppsägning på grund av arbetsbrist.

Ericssons avtal med Proffice grundade sig i att Proffice övertog Ericssons arbetsgivaransvar och organiserade ett kompetensutvecklingsprogram för alla anställda, oavsett om de var arbetare eller tjänstemän. Utvecklingsprogrammet innebar att Proffice tillsammans med Arbetsförmedlingen inledningsvis genomförde samtal för att kartlägga den enskildes intresseinriktning avseende arbete, studier och yrkesutbildning. Därefter varvades praktikperioder med rådgivning, individuella handlingsplaner samt kurser om hur man söker information och arbete.⁵⁰

Bevekelsegrunder

Trots att det inneburit stora kostnader har de aktuella företagen valt att ensidigt ta på sig ett ansvar för den övertaliga personalen

⁵⁰ Ahlstrand, Roland; Norrköpingsmodellen – ett projekt för ny sysselsättning åt personalen vid Ericsson Telecom AB i Norrköping; 19 – 31.

som går längre än vad som föreskrivs i lag och avtal. De företag som satsat omfattande resurser i denna typ av åtgärder har sett fördelar inte bara för sina anställda, utan också för den egna verksamheten. En önskan om att på ett snabbt och smidigt sätt omställa verksamheten har utgjort en anledning till satsningarna. Ur företagets synvinkel är det viktigt att en omstrukturering genomförs så effektivt som möjligt. Genom att tidigt komma överens med facket om en ordning för hur övertaligheten ska hanteras undviks tidsödande och kostsamma förhandlingar. Fokus kan istället läggas på själva affärsverksamheten, vilket ger värdefulla effektivitetsvinster.

En annan bevekelsegrund för företagen i fråga har varit möjligheten för arbetsgivaren att, genom avsteg från turordningsreglerna i LAS, i högre utsträckning få sin vilja igenom avseende vilka anställda som stannar kvar på arbetsplatsen. I ett kritiskt omställningskede är det förmodligen särskilt angeläget att företaget kan tillförsäkra sig att den personal som finns kvar är den bäst lämpade för att driva verksamheten vidare. En fördelaktig effekt för företaget har följaktligen varit att de har ett större inflytande över vilka som ska arbeta kvar och därmed har man kunnat tillförsäkra att den kvarvarande personalen är den mest lämpade, vad gäller ålder och kompetens, för att hålla verksamheten livskraftig efter omställningen.

Att bevara ett gott renommé och att inte förstöra sitt varumärke bland kunder är ännu ett starkt motiv, som återkommer i alla de beskrivna fallen. Vidare har speciellt Ericsson förklarat att det är viktigt att företaget har ett gott anseende bland de före detta anställda, så att de kan tänka sig att söka sig tillbaka den dagen Ericsson återigen har rekryteringsbehov. Det är dessutom sannolikt att det stöd som Ericsson och andra företag med omställningsprogram lämnat delvis bidrar till att upprätthålla arbetskraftens arbetsmarknadsvärde. Detta är till fördel för företaget när det återigen finns ett anställningsbehov.

Det tryck som kan komma från olika håll, t.ex. från kommun och regering, vid uppmärksammade neddragningar i företag är säkerligen ytterligare en anledning till ett företags satsning på omställningsprogram. Det är nog ingen tvekan om att Ericsson med sina djupa rötter i Sverige känt av opinionstrycket att uppträda i enlighet med svenska värderingar och förväntningar.⁵¹

Ericsson, som har anställda inom både privat tjänstemannasektorn och i LO-anslutna grupper, har haft en stark önskan att be-

⁵¹ Karlsson, Hans; Redovisning av uppdraget att överlägga med Ericsson och övriga parter i samband med företagsnedläggning; s. 7.

handla alla medarbetare likadant. Genom sitt egna omställningsprogram har de kunnat erbjuda samma stöd till alla anställda, oavsett vilket avtalsområde de tillhör.

Resultat

Olika studier har genomförts, på uppdrag av företagen i fråga, som pekar på att resultaten av omställningsinsatserna har varit goda, för individerna och företagen, men också för samhällsekonomin.⁵² De anställda ges stöd som syftar till att de snabbt ska komma på fötter igen efter en stor omvälvning, och statistik visar positivt resultat vad gäller andelen som hittar en ny sysselsättning och försörjning. De kostnader som omställningsprogrammen innebär för företagen uppvägs enligt studierna av vinster i form av till exempel större flexibilitet vid omställningen, mer inflytande över sammansättningen av den kvarvarande personalen och ett bevarat gott rykte bland kunder och anställda. Samhällsekonomiska vinster påstås finnas i mindre kostnader för arbetslöshetsersättning, arbetsmarknadsutbildning, arbetsförmedling och administration.

I mars 2001 utsåg regeringen en särskild kontaktperson, Hans Karlsson, med uppdraget att överlägga med Ericsson och övriga parter mot bakgrund av de åtgärder Ericsson avsåg att genomföra till följd av telekommunikationssektorns nedgång och de omfattande varsel om uppsägningar som inledningsvis omfattade anläggningarna i Linköping och Kumla. Den rapport som överlämnades i april 2002 redovisar uppdraget och dess slutsatser. Enligt rapporten är det omställningsarbete som Ericsson genomför för övertaliga arbetstagare troligen bland det största och mest omfattade som förekommit i Sverige. Bland annat presenteras resultatet av Ericssons stödprogram på olika orter i Sverige. Sedan april 2001 omfattas nästan 4 000 personer, av de 6 000 som sagts upp, av något av de olika stödprogrammen. I mars 2002 hade ca 1 800 av dessa hittat en varaktig lösning. Enligt rapporten måste resultatet hittills betraktas som mycket bra.⁵³

⁵² Se Hansson Roland, Personalförsörjningsmodellen – ett projekt i tiden; Sabel, Ola, PostenFuturum – utvärdering av verksamheten i Postens omställningsorganisation; Ahlstrand, Roland, Norrköpingsmodellen;

⁵³ Karlsson, Hans; Ericssonuppdraget; s. 6.

Samarbetet med TRR och andra aktörer

Samverkan mellan de av företagen initierade omställningsprogrammen och TRR har förekommit i de fall den anställda har omfattats av omställningsavtalet. De resurser som TRR har erbjudit har man i möjligaste mån försökt ta tillvara. I Ericssons stödprogram har riktlinjen emellertid varit att alla medarbetare ska behandlas på ett likartat sätt och erbjudas samma stöd. Ingen skillnad ska göras mellan TRR-anslutna tjänstemän och LO-medlemmar. Att endast tjänstemannagrupperna omfattas av TRR:s stöd har därför utgjort ett problem. För Posten och Telia däremot, där har de flesta anställda har rätt till stöd från TRR, har inte detta givit upphov till samma diskussion.

Samarbetet har varit framgångsrikt i varierande grad. En synpunkt som företagen framfört har varit att TRR inte kunnat erbjuda en lika hög intensitet i arbetet som har varit önskvärt från företagets sida.

En förklaring kan vara att man har något olika utgångspunkter i omställningsarbetet. Företaget ser gärna att den anställda hittar en ny lösning så snabbt som möjligt, enligt ett "quick-fix"-koncept, eftersom detta innebär sänkta lönekostnader. Lönekostnader är en för företaget mycket stor utgift, särskilt i ett läge där organisationen "blöder".

TRR har naturligtvis också inställningen att det bör gå fort, men samtidigt finns uppfattningen att de flesta behöver någon tid för att samla sig efter en drastisk förändring i tillvaron. Trygghetsråden har ett stort intresse av att individerna hittar en långsiktigt hållbar lösning, medan företagen inte är engagerade i den enskildes situation när denne en gång har lämnat företaget. Diskussionen speglar en grundläggande skillnad i arbetsätt och i företagens och trygghetsrådets olika roller gentemot den enskilde i en omställningssituation. Skillnaden kompliceras med nödvändighet samarbetet.

Framförallt från Ericsson har man framfört synpunkten att samverkan i omställningsinsatserna kompliceras att andra aktörer, såsom exempelvis arbetsförmedlingen, inväntar att den enskilde blir arbetslös innan några åtgärder sätts in. Ericssons utgångspunkt är att arbetslöshet aldrig ska inträda och stöd sätts därför in i ett långt tidigare skede. Det bör emellertid påpekas att de verktyg för självservice i form av t.ex. platsbanken som arbetsförmedlingen tillhandahåller kan komma in i ett mycket tidigt skede till stöd för den enskilde.

Slutligen ska uppmärksammas synpunkten som framförts från flera håll, att en situation med flera aktörer inte alltid är idealet, på grund av samordningssvårigheter.

Vilka företag genomför denna typ av omställningsinsatser

De exempel som här tagits upp är alla storföretag, vars kompetens, erfarenhet från tidigare omställningar och ekonomiska resurser har möjliggjort för dem att ta på sig ett större ansvar för sin personal i en övertalighetssituation. Dessutom har det varit mycket omfattande omställningar, där ett stort antal arbetstagare tvingats lämna organisationen på ett eller annat sätt. Det vore osannolikt att ett mindre företag skulle genomdriva ett liknande åtgärdsprogram. Det är heller inte säkert att stora företag vid enstaka uppsägningar skulle ge samma stöd till sina anställda. De är sannolikt reserverade för de allra största företagen och förmodligen för de fall där ett mycket stort antal anställda ska avvecklas.

Genom trygghetsrådets verksamhet erbjuds anställda som sägs upp på grund av arbetsbrist stöd till omställning oavsett storleken på det företag man varit anställd i, och oavsett om det handlar om stora varsel eller enstaka uppsägningar. Det ena systemet för omställning kan inte ersättas av det andra. En önskvärd situation är att det finns en väl fungerande samverkan mellan de två modellerna. Detta skulle naturligtvis underlättas om hela arbetsmarknaden täcktes av omställningsavtal, så att anställda vid ett företag kunde få tillgång till samma stöd.

Det finns också ett samband mellan vad företagen är beredda att betala i form av avgifter till trygghetsråden och vilket stöd de kan erbjuda. Finansieringsfrågorna behandlas i avsnitt 8.2.

7 Samverkan mellan omställningsavtal och stöd från samhällsorgan

Utredningens viktigaste slutsatser av kapitlet:

- *Omställningsavtalen och den offentliga arbetsmarknadspolitiken har olika mål, arbetsformer och gör olika prioriteringar. Omställningsavtalen ersätter inte arbetsmarknadspolitiken. Trygghetsrådets klienter är kunder också hos arbetsförmedlingen sedan uppsägningstiden löpt ut.*
- *Omställningsavtalen minskar belastningen på arbetsmarknadspolitiken. Om fler avtalsområden täcks ökar behovet av samverkan.*
- *Utredningen ser inget behov av formaliserade kontakter på lokal nivå, men föreslår att samverkan sker vid ett antal kontakttillfällen. Regeringen bör uppdra åt AMS att genomföra detta.*
- *Trygghetsrådets utbildningsstöd har yrkesmässiga mål, och kan innehålla inslag av både vuxenutbildning och akademisk utbildning. För mera generella uppgraderingar av utbildningsnivå kan begränsat stöd utgå. Ett ökat inslag av lågutbildade kan skapa behov av ökad samverkan med det reguljära utbildningsväsendet och studiefinansieringssystemet, liksom ökade behov av förberedande arbetsmarknadsutbildning.*
- *Utbildningsstöd från trygghetsråden bör i sjukpenninghänseende behandlas som annat studiestöd*
- *Det individuella kompetenssparandet ska vara neutralt i förhållande till omställningsavtalen. Ingen uppsagd ska kunna tvingas använda sparade medel på grund av uppsägningen. Trygghetsråden kan inte sätta in medel på individers kompetenskonton. För den som i en uppsägningssituation väljer att studera vidare mot en helt ny karriär kan kompetenssparandet var ett värdefullt komplement.*

7.1 Inledning

Utredningen har uppdraget att analysera om omställningsavtal skulle kunna samverka med befintliga arbetsmarknadspolitiska program och den reguljära utbildningen. Analysen ska omfatta en bedömning av hur belastningen på arbetsmarknadspolitiken kan påverkas om omställningsavtal täcker hela arbetsmarknaden. En analys av de statsfinansiella effekterna, som visar på minskad ekonomisk belastning på arbetslöshetsersättningen och arbetsmarknadspolitiska stödåtgärder, redovisas i Statskontorets samhällsekonomiska analys (bilaga 3) och i kapitel 4. I detta kapitel redovisas erfarenheter av och utredningens bedömning av möjligheter till samverkan med arbetsmarknadspolitiska program och Arbetsmarknadsverket och med den reguljära utbildningen. Dessutom redovisas sist i kapitlet utredningens bedömning av möjligheterna att använda det individuella kompetenssparandet i omställningsarbetet.

7.2 Samverkan med arbetsmarknadspolitiska program

Möjligheterna till samverkan mellan flera aktörer är allmänt sett beroende av vilka uppgifter de samverkande organen har, vilka prioriteringar de gör och vilken nytta de har av samverkan. Också andra förhållanden kan spela in, som organisationskultur och grad av självständighet på den operativa nivå där samverkan ska ske.

Skillnader i uppgifter mellan omställningsavtalen och arbetsmarknadspolitiken

Omställningsavtalen och trygghetsråden å ena sidan och arbetsmarknadspolitiken och Arbetsmarknadsverket (AMV) å andra sidan har delvis sammanfallande uppgifter, men olika mål och olika uppdragsgivare. Arbetsmarknadspolitiken är ett instrument i den ekonomiska politiken och ska bidra till att de ekonomisk-politiska målen uppfylls. Det innebär bl.a. att den ska bidra till arbetsmarknadens funktionsätt, fungera stabiliseringspolitiskt och utjämna effekter av konjunktursvängningar och dessutom fungera fördelningspolitiskt. Vilka insatser som görs bestäms i hög grad utifrån av riksdag, regering och centralmyndigheten fastställda program och volymmått. AMV har dessutom en myndighetsfunktion i förhållande till de arbetssökande, t.ex. när det gäller rätten till A-kassa. Omställningsavtalen har däremot ett ut-

talat individperspektiv med målet att alla ska få nytt arbete. Trygghetsråden kan välja de metoder och fatta de beslut om insatser som krävs med hänsyn till varje individs situation och hur den aktuella arbetsmarknaden ser ut för denna individ.

Parterna på det statliga området förutsätter i trygghetsavtalet att arbetsgivarna och arbetstagarna tar tillvara de möjligheter som bl.a. arbetsförmedlingen erbjuder vilket är ett skäl till samarbete mellan TSn och arbetsförmedlingen. TRR och TRS agerar helt fristående från AMV även om man söker samverkan. Alla trygghetsråden har ambitionen att finna långsiktiga lösningar för de arbetssökande och inte välja första bästa snabba lösning.

Det finns ingen gränsdragning mellan trygghetsrådets och AMV:s ansvar och uppgifter. Det finns heller ingen som ensidigt kan dra en sådan gräns. Trygghetsråden är självständiga organisationer som är ansvariga bara inför de parter som instiftat verksamheten. Samtidigt har de en kundgrupp gemensamt med AMV, uppsagda individer som ska tillbaka in på arbetsmarknaden

Omställningsavtalen är komplement

I kapitel 2 beskrivs kortfattat framväxten av den moderna svenska arbetsmarknadspolitiken och omställningsavtalen. Omställningsavtalen har tillkommit som komplement till arbetsmarknadspolitiken, huvudsakligen för grupper som tidigare löpt liten risk för uppsägningar och vars behov enligt parternas bedömningar inte kunnat tillgodoses inom ramen för den generella arbetsmarknadspolitiken.

Skälet till att LO-grupperna på den privata sektorn saknar omställningsavtal är inte att det skulle ha varit omöjligt att träffa ett sådant. Tillfälle fanns på 80-talet när Trygghetsfonden SAF-LO (TSL) skapades⁵⁴ men LO valde då att förlita sig på den offentliga arbetsmarknadspolitiken som instrument för omställning av uppsagda på LO-området. När nu LO yrkat och gått in i förhandlingar om omställningsavtal har det alltså en delvis annan grund än för tjänstemännen när de första trygghetsavtalen växte fram. Det kan ses som ett tecken på att arbetsmarknaden har förändrats och att arbetsmarknadsvärdet inte längre ligger i kollektivet utan hos varje individ och att det därmed är nödvändigt med individuellt anpassade åtgärder. Det kan också ses som ett tecken på att den generella arbetsmarknadspolitiken inte fullt ut klarar av att tillgodose de behoven utan att det också för LO-grupperna behövs komplement.

⁵⁴ Se vidare kapitel 2.

Det stöd som utgår från omställningsavtalen är en förstärkning av det stöd som utgår via den allmänna arbetsmarknadspolitiken. Företag och anställda har avstått från vinst- eller löneökningssutrymme i utbyte mot en ökad trygghet och ett smidigare omställningsarbete.

När det gäller den avgångsersättning som utgår vid arbetslöshet på lönedelar över A-kassetaket är det komplementära förhållandet tydligt.

Erfarenheter

När det gäller det aktiva omställningsstödet finns ingen given gränsdragning. Det förekommer dock samarbete och samfinansiering av åtgärder mellan AMV och trygghetsråden. Trygghetsrådets erfarenhet under 90-talet av detta samarbete varierar, både mellan råden och av olika omställningssituationer.

Inom TSn finns uppfattningen att stödet till de statligt uppsagda till en del medfört att stiftelsen fått ta en del kostnader som bort bäras av arbetsmarknadsverket. De kontakter utredningen haft med de allra minsta trygghetsråden tyder på att dessa haft lättare att samarbeta och samfinansiera åtgärder med arbetsförmedlingen. Det kan bero på att det är lättare för arbetsförmedlarna att vara mer återhållsamma mot TSn eftersom de känner till villkoren på det statliga området och vet att det i TSn finns både ekonomiska och personella resurser.

De skillnader mellan mål och uppgifter för arbetsmarknadspolitiken och omställningsavtalen som redovisades inledningsvis kan förklara en del av dessa reaktioner. Det finns också en skillnad med avseende på när stödet sätts in. Trygghetsråden kan påbörja stödinsatser vid uppsägningstillfället eller dessförinnan, ibland avsevärd tid före befarad uppsägning, medan stöd från arbetsförmedlingen vanligen förutsätter att man blivit arbetslös och kvalificerat stöd att man varit arbetslös en tid. Ett skäl till att AMV väntar med insatser är att man vill undvika dödviktseffekter⁵⁵.

De prioriteringar som varit nödvändiga inom arbetsmarknadspolitiken under 90-talet har medfört att trygghetsrådets stödtagare inte tillhört de högst prioriterade grupperna. AMV har av naturliga skäl prioriterat de mest utsatta grupperna. Detta förhållande gäller i stort sett även idag. AMV:s resurser koncentreras på dels datorise-

⁵⁵ Dödviktseffekter innebär att man använder resurser till någonting som skulle ha ägt rum i alla fall. Se vidare kapitel 4, avsnitt 4.2..5

rad självservice, dels på aktivitetsgarantin, som sätts in för långtidsarbetslösa eller de som löper risk att bli det.

Utifrån trygghetsrådets perspektiv är det ett bakvänt sätt att arbeta att inte sätta in åtgärder för dem som behöver stöd så snabbt det finns förutsättningar för att åtgärderna kan göra nytta. Liknande reaktioner finns hos en del av de företag som beskrivs i kapitel 6 och hos en del av de företag som intervjuats i Roland Hanssons rapport⁵⁶. Det är naturligtvis rimligt att de arbets sökande, som bedöms kunna få ett arbete, får stöd för att vässa sin förmåga att söka och få ett arbete och sedan ägnar sig åt att söka jobb. I många fall är det dock från början uppenbart att kompetenshöjning eller andra åtgärder behövs. I de fall adekvata åtgärder eller stödformer finns inom arbetsmarknadspolitiken är det rimligt att de används utan onödig fördröjning.

I förhållande till det totala kundflödet i arbetsförmedlingens verksamhet har trygghetsrådets stödtagare hittills utgjort en begränsad andel. Detta kan delvis förklara varför en samverkan om åtgärder och finansiering ofta varit svår att etablera. Om en större del av arbetsmarknaden skulle täckas av omställningsavtal skapas andra förutsättningar för samarbete.

Belastningen på arbetsmarknadspolitiken minskar

Om en större del av arbetsmarknaden skulle omfattas av omställningsavtal minskar belastningen på arbetsmarknadspolitiken. Hur mycket beror bl.a. på hur avtalen konstrueras och vilket stöd de ger. Enligt Statskontorets analys, som värderat effekterna av TRR:s och TSn:s verksamhet⁵⁷, skulle den genomsnittliga tiden i arbetslöshet minska med upp till 60 procent, och dessutom minskar behovet av arbetsmarknadspolitiska insatser.

Även om det kan finnas begränsade dödviktseffekter i trygghetsrådets verksamhet reducerar rådets arbetsformer alltså risken för arbetslöshet och tiden i arbetslöshet. Den tidiga starten av omställningsarbetet och det stöd som ges av trygghetsråden reducerar vidare behovet av åtgärder och stöd från arbetsförmedlingen. I kapitel 8 görs en bedömning av huruvida stödtagare från eventuellt tillkommande omställningsavtal, främst LO-området, skulle uppnå annorlunda resultat av omställningsstöd. Utredningen finner ing-

⁵⁶ Se bilaga 4

⁵⁷ Se vidare kapitel 5 och bilaga 3

enting som talar för att effekterna skulle bli sämre än för de grupper som nu får stöd enligt omställningsavtalen.

Tillkommande omställningsavtal kommer att minska belastningen på AMV genom att fler får stöd tidigare och fler kommer i arbete snabbare. De resurser som frigörs kan användas på olika sätt. Det finns en risk för att omställningsavtalen har undanträngningseffekter som kan motivera en ökad satsning på dem som drabbas av undanträngningen. Det är dock också rimligt att en del resurser satsas i ett utökat samarbete med trygghetsråden.

Möjligheter till samverkan

Utredningen har haft expertmedverkan från AMS och har dessutom haft ett antal direktkontakter med företrädare för AMS ledning. Det finns en vilja till samverkan, men både utredningen och AMS har uppfattningen att det inte finns anledning att bygga upp en samverkan för dess egen skull. Det går heller inte att förbinda ett samarbete eftersom omställningssituationernas karaktär varierar kraftigt. Ett samarbete måste bygga på att det finns förutsättningar för konkreta resultat och ömsesidig nytta.

Formellt kan de flesta av AMV:s program användas på uppsagda eller uppsägningshotade som omfattas av omställningsavtal. Att det inte sker i större utsträckning beror på skillnader beträffande när insatser sätts in och på olika prioriteringar. I det följande redovisas utredningens bedömning av ett antal möjliga kontaktpunkter, som kan användas för att utan onödig byråkrati skapa ökade kontakter mellan arbetsförmedlingen och trygghetsråden.

Stora varsel

Inom AMV är för närvarande en "operativ grupp" under uppbyggnad. Det kommer att vara en form av insatsstyrka som sätts in på orter som drabbas särskilt hårt av nedläggning(ar). På det privata området är det framförallt TRR som kan göra insatser för tjänstemännen, men inte för LO-grupperna. Sett ur företagets synvinkel har detta varit ett problem, eftersom alla övertaliga inte kan ges samma stöd. Detta har varit ett av motiven för de särskilda företagsinitierade omställningsinsatser som redovisas i kapitel 6. Om en sådan operativ grupp inrättas är det nödvändigt med samarbete med trygghetsråden redan med den täckning omställningsavtal har för närvarande. Om även LO-grupperna skulle omfattas ökar både förutsättningarna för och behovet av samarbete.

Det löpande inflödet av få eller enstaka uppsagda

Av inledningen till kapitel 4 framgår att en betydande del av trygghetsrådets kunder kommer från omställningssituationer, som knappast drar till sig uppmärksamhet eller stora resurser. Likväl har dessa arbetssökande samma behov av stöd som de som kommer genom stora varsel. Det är dock svårare att organisera ett samarbete i dessa fall. Ett sätt kan vara en ökad medverkan från arbetsförmedlingarna i de basaktiviteter råden genomför för grupper av uppsagda. Ett annat sätt är öppna kanaler för kontakter vid behov.

Handlingsplaner

Trygghetsråden arbetar regelmässigt med handlingsplaner, som upprättas i samråd med kunderna. Det är numera ett krav också på arbetsförmedlingen att i samarbete med den arbetssökande upprätta en handlingsplan⁵⁸. Detta ska ske senast inom tre månader från det den enskilde anmäler sig som arbetssökande hos förmedlingen. Inom AMS pågår en utveckling av kvaliteten i handlingsplanerna. En person kan självfallet inte ha handlingsplaner med olika mål. Upprättandet av handlingsplanen för den enskilde hos arbetsförmedlingen är ett utmärkt tillfälle för avstämning och samplanering mellan förmedlingen och trygghetsrådets handläggare. Det bör göras till rutin i arbetsförmedlingens verksamhet att i samband med upprättandet av handlingsplanen ta reda på om de arbetssökande är klient hos ett trygghetsråd och vilken planering som i så fall finns, och vid behov ta kontakter för avstämning och samplanering.

Efter hundra dagar i arbetslöshet

Har situationen för den arbetssökande inte lösts inom 100 dagar med arbetslöshetsersättning förutsätts den arbetslöse vidga sitt sökområde både yrkesmässigt och geografiskt. När det sker bör rimligen handlingsplanen följas upp och vid behov justeras. Stöd för jobbsökning kan t.ex. behöva sättas in. Också vid denna tidpunkt bör vid behov kontakter tas mellan trygghetsrådets rådgivare och arbetsförmedlingen.

Inför utförsäkring

Efter 300 dagar i arbetslöshet – 60 veckor – riskerar den arbetslöse utförsäkring. Då bör arbetsförmedlingen ha skyldighet att ta kontakt med trygghetsrådets rådgivare för att, helst i en kontakt mel-

⁵⁸ SFS 2000:628, 6§.

lan arbetssökande, förmedlare och rådgivare gå genom den fortsatta planeringen.

Aktivitetsgarantin

Trygghetsråden löser situationen för huvuddelen av sina klienter relativt snabbt, men en del stödtagare blir kvar i systemen under längre tid. En del av dessa kunder drar dryga åge-kostnader. Även om kontakterna fortsätter med klienterna och det genomförs projekt för dem som varit arbetslösa länge, finns det fall där möjligheterna att lösa situationen är större inom arbetsmarknadspolitikens ram genom t ex aktivitetsgarantin. I dessa fall bör kontakt tas från trygghetsråden för att diskutera möjligheterna till anvisning till aktivitetsgarantin. Det finns ingen anledning att avvakta tills risk för utförsäkring uppstår.

Arbetsmarknadspolitiska program

Företrädare från AMS har medverkat i utredningens referensgrupp och gått igenom de olika arbetsmarknadspolitiska programmen och deras inriktning och innehåll. Utredningen ser ingen anledning att i här detalj gå genom de olika arbetsmarknadspolitiska programmen för att peka på samverkansmöjligheterna i respektive program. Detta hänger samman med att det är den arbetssökandes behov som bör styra valet av åtgärd och därmed samverkan och inte programmens innehåll. Det viktiga är att de program som finns också blir möjliga att använda för de som behöver dem. När trygghetsrådets kunder har ett yrkesmässigt mål, som kan tillgodoses genom t.ex. arbetsmarknadsutbildning eller förberedande arbetsmarknadsutbildning, bör en diskussion föras mellan trygghetsråden och arbetsförmedlingen om hur behovet bäst kan tillgodoses. Om LO-grupperna skulle omfattas av omställningsavtal kan t.ex. förutses att behoven av förberedande arbetsmarknadsutbildning kan komma att öka.

Former för samverkan

Som nämnts delar utredningen uppfattningen att en samverkan måste ha ett aktivt innehåll och vara resultatriktad. Den samverkan som bör ske på lokal nivå bör utgå från konkreta situationer och individer som behöver stöd. Några fasta samarbetsorgan bör inte byggas upp på lokal nivå utan samverkan bör ske vid de kon-

taktpunkter som redovisats. I de instruktioner och i den styrning av verksamheten som sker bör samverkan med trygghetsråden enligt ovan lyftas fram som en arbetsuppgift för AMV. Regeringen bör ge AMS uppdraget att genomföra detta.

Utredningen har övervägt frågan om det behövs något samarbetsorgan på central nivå mellan trygghetsråden och AMS. Om en större del av arbetsmarknaden skulle täckas av omställningsavtal är det enligt utredningens uppfattning motiverat med en kontaktyta. Om denna ska organiseras som ett fast organ eller på något annat sätt är närmast en fråga för de berörda organisationerna. Utredningen har noterat att AMS för närvarande ser över formerna för sina externa kontakter och utgår från att frågan kan övervägas i det sammanhanget.

7.3 Samverkan med den reguljära utbildningen

I kapitel 4, avsnitt 4.3.3 redovisas erfarenheter av trygghetsrådets användning av utbildning som stöd för de uppsagda. Viktiga erfarenheter av detta är att utbildning har positiva effekter och att utbildning som omställningsåtgärd bör ha ett yrkesmässigt mål. Utbildningar som alternativ till arbetslöshet eller för säkerhets skull innebär risk för inläsningseffekter. Trygghetsråden har hittills använt den reguljära vuxenutbildningen i form av KomVux och kunskapslyftet i begränsad omfattning eftersom dessa utbildningar ofta är för allmänna och för långsamma i en omställningssituation.

Det bör betonas att utredningen inte har någon negativ inställning till kompetenshöjande utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet. Tvärtom har utredningen övertygelsen om att vuxenutbildning är en nödvändig förutsättning för tillväxt och utveckling och att satsningarna på kompetensutveckling generellt sett måste öka. Vuxenutbildning är t.ex. en lämplig metod för uppgradering av kompetens hos anställda under pågående anställning. Det finns exempel på ett utvecklat samarbete mellan företag, ofta storföretag, och vuxenutbildningen med möjlighet till betald ledighet för att gradera upp sin kompetens till gymnasienivå generellt eller i enstaka ämnen. I dessa fall har utbildningsanordnaren kunnat anpassa såväl förläggning av utbildningen till tid och plats som innehållet i utbildningen till företagets och de anställdas behov och intressen.

De åtgärder omställningsavtalen kan ge stöd för har samband med en övertalighetssituation. De finns uppsagda som pga. svag

ställning på arbetsmarknaden behöver en ny grundläggande utbildningsplattform för att komma vidare. I många av de fall där trygghetsrådets kunder väljer att läsa vidare, oavsett om det handlar om vuxenutbildning eller akademiska studier, får de, i den mån studierna går utöver vad som kan anses vara normalt omställningsstöd, finansiera huvuddelen av studierna via studiemedel eller på annat sätt. En alltför generös studiefinansiering via omställningsavtal skulle kunna uppfattas som orättvis. Detta berörs närmare i kapitel 4, avsnitt 4.3.3. Det finns ett ansvar för bibehållande och utveckling av arbetsmarknadsvärdet hos såväl individ som samhälle och företag, men det går inte att dra strikta gränser. Hur ansvaret – och därmed kostnaderna för t.ex. utbildning – ska fördelas beror på en mängd faktorer. I tillämpningen av omställningsavtal måste därför finnas flexibilitet och möjlighet till samfinansiering med andra stödsystem.

En uppsägning innebär för många ett tillfälle att pröva och ompröva sitt fortsatta yrkesliv. Ett nytt stabilt fotfäste på arbetsmarknaden och bättre utvecklingsmöjligheter kan i många fall kräva en satsning på utbildning, i vissa fall långa utbildningar. Även om dessa inte i sin helhet kan finansieras via omställningsavtal är det vanligt att trygghetsråden ger ett visst bidrag till läromedel eller för en del av studieperioden. Klienten hade sannolikt behövt en del stöd för en snabbare väg till ny försörjning. Det är också viktigt att trygghetsråden kan uppmuntra satsningar på uppgraderingar av den grundläggande utbildningen. Det har ett samhällsintresse och för individen leder det till bättre långsiktig trygghet på arbetsmarknaden. Det är också av fördelningspolitiskt intresse att de lågutbildade, som ofta har liten studiemotivation, kan uppmuntras till fortsatta studier. Trygghetsrådets oberoende ställning och erfarenheter ger en trovärdig grund för rådgivning och studiestimulans. För att kunden ska kunna ta ställning till utbildningsmöjligheter som alternativ behövs rådgivning och samverkan om såväl yrkesmässiga mål som studiefinansiering och planering av studierna. Detta talar för att samarbetet kan behöva utvecklas om nya omställningsavtal tillkommer.

Som trygghetsråden hittills arbetat har såväl den vanliga vuxenutbildningen som akademisk utbildning varit relativt begränsade delar av den totala verksamheten. Relationen till den reguljära utbildningen har närmast varit ett förhållande mellan individen och utbildningsinstitutionerna. Trygghetsråden har varken haft förutsättningar i fråga om volymer eller anledning att ställa krav på eller samarbeta med den reguljära utbildningen annat än i undantagsfall.

Om en större del av arbetsmarknaden skulle omfattas av omställningsavtal kan situationen i viss mån förändras. Om t.ex. hela LO-kollektivet på den privata sektorn skulle omfattas av omställningsavtal med liknande uppgifter som de nuvarande, ökar antalet personer som behöver vuxenutbildning för kortare eller längre tid. Trygghetsråd eller motsvarande skulle med större kraft än för närvarande ha intresse av och anledning att ställa krav på såväl utbildningens organisation och dess innehåll som på regelverket för studiefinansiering.

Därmed accentueras två frågor, dels innehåll i och organisation av utbildningen, dels finansiering av deltagarnas försörjning.

Om utbildningen har ett yrkesmässigt mål och ingår i en handlingsplan för att nå detta mål kan den ses som en omställningsåtgärd. Ett exempel kan vara utbildning i matematik och engelska som är nödvändig för en efterföljande yrkesutbildning. Möjligheterna för utbildningsinstitutionerna att anordna sådana utbildningar som intensivutbildningar på kortare tid än för närvarande ökar vid större volymer. Eftersom besluten fattas lokalt måste samverkan ske på den nivån. Det kan vara aktuellt vid större omstruktureringar, men är svårare att åstadkomma om volymerna är små.

Inom AMV är numera förberedande arbetsmarknadsutbildning ett särskilt programområde. En del av de behov som behandlats ovan, skulle kunna tillgodoses inom denna ram, särskilt om det handlar om förberedande insatser för arbetsmarknadsutbildning. En hel del av trygghetsrådets kunder är rimligen aktuella för arbetsmarknadsutbildning mot bristyrken, vilket är en allt viktigare uppgift för den offentliga arbetsmarknadspolitik. Detta är ytterligare ett skäl för ökat samarbete mellan trygghetsråden och AMV.

När det gäller finansiering finns ingen anledning att kräva att omställningsavtalen skulle finansiera mer än vad de är avsedda för. I den mån förberedande arbetsmarknadsutbildning är aktuellt utgår aktivitetsbidrag. När individen av egen kraft väljer att gradera upp sin utbildning är normal studiefinansiering, möjligen med viss komplettering från trygghetsråden, en rimlig lösning. När det gäller dem med lägst utbildningsnivå finns en studiestimulans i form av rekryteringsbidrag⁵⁹ vid vuxenstudier, som kan utgå som studiebidrag för vuxna över 25 år, som saknar treårig gymnasieutbildning och är arbetslösa eller hotas av arbetslöshet. Ersättning utgår för max 50 veckors studier med max 9 000 kr/mån. Ersättningen läm-

⁵⁹ Proposition 2001/02:161, 2001/02:UbU15

nas dock endast i mån av tillgängliga resurser, och efter kommunal prövning.

Om man vill stimulera vuxenstudier för dem som bäst behöver det kan en ersättning av detta slag vara en god stimulans. Eftersom propositionen lades i våras har utredningen ingen uppfattning om hur prioriteringarna kommer att göras. Ska man börja med dem som varit långtidsarbetslösa lång tid kan det naturligtvis finnas skäl för detta. Vill man ha en effekt i form av övergång till studier finns motiv för att sätta in stödet för dem som är nyuppsagda och i samverkan mellan vuxenutbildningen och trygghetsråden. Råden skulle kunna bistå med rådgivning mot yrkesmässiga mål.

Eftersom inga tillkommande omställningsavtal ännu har träffats och inriktning och innehåll i eventuella avtal inte går att förutse, ser utredningen ingen anledning att lägga konkreta förslag om samverkan mellan omställningsavtalen och det reguljära utbildningsväsendet. Utredningen anser dock att tillkommande omställningsavtal, både på LO-området och den kommunala sektorn, kan motivera ökade satsningar på såväl rekryteringsstöd till utbildning som förberedande arbetsmarknadsutbildning. Om tillkommande omställningsavtal träffas bör vidare regeringen ta initiativ till samråd mellan de organisationer som träffar avtalen och de trygghetsråd eller motsvarande som administrerar omställningsstödet och företrädare för staten med ansvar för dessa frågor.

Effekter på sjukpenningen

När bidrag erhålls i form av studiestöd från CSN eller utbildningsbidrag från arbetsförmedling får den arbetslöse studerande behålla sin sjuklöneklass. Om däremot stöd erhålls från ett trygghetsråd ändras omedelbart vederbörandes sjukpenningklass till noll med varaktighet intill sex månader efter en eventuell ny anställning. En ändring av reglerna för omprövning av sjukpenninggrundande inkomst bör göras så att arbetssökande som genomgår utbildning med ekonomiskt stöd från ett trygghetsråd jämföras med arbetssökande som beviljas offentligt utbildningsstöd via arbetsförmedlingen.

7.4 Kompetenssparande

I en hel del av de situationer som beskrivits i föregående avsnitt skulle ett individuellt kompetenssparande kunna bidra både till intresset för studier och till finansiering av dessa. Utredningen har därför följt det beredningsarbete som pågått inom regeringskansliet med anledning av förslagen från utredningen om individuellt kompetenssparande⁶⁰, som lett fram till förslag om grunder för ett system för stimulans av individuell kompetensutveckling (IKU)⁶¹. Riksdagen fattade beslut i ärendet den 12 juni 2002⁶².

Förslaget innebär i korthet att ett frivilligt sparande på ett kompetenskonto ska vara tillgängligt för alla löntagare och företagare. Fysiska personer ska ges möjlighet att med skatteavdrag sätta av högst 25 procent av ett prisbasbelopp per år (cirka 9 500 kronor) till kompetensspararkontot. Uttagna medel inkomstbeskattas, men särskild stimulans vid uttag ges genom en kompetenspremie som utformas som en skattereduktion. Den maximala premien uppgår till 25 procent av ett prisbasbelopp och full premie utgår vid ett års heltidsstudier. Premien förstärks för alla med en grundplåt på 1 000 kronor som gäller oberoende av antal utbildningsdagar. Stimulans ska även ges till arbetsgivare genom att arbetsgivaravgiften sänks med 10 procentenheter om de är med och avsätter medel till individens kompetenssparande. Regeringen kommer att återkomma med en kompletterande proposition under hösten 2002, där systemet närmare utvecklas och lagförslag presenteras. Lagbestämmelserna beräknas träda i kraft den 1 juli 2003.

Några ur utredningens synvinkel viktiga grunder i det föreslagna systemet är att det avses vara ett komplement till befintliga system inom utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken, som ska ge enskilda individer en särskild möjlighet att efter sina egna behov utveckla sin kompetens, samt att det är individen själv som förfogar över de sparade medlen, även de medel som avsatts av arbetsgivaren. Som en allmän princip ska gälla att för individer som väljer att delta i IKU ska inverkan på andra stödformer vara neutral.

Det är framförallt två frågor som bör analyseras ur ett omställningsperspektiv: kan IKU användas för omställningsändamål och kan medel tillföras IKU genom omställningsavtal?

⁶⁰ Individuellt kompetenssparande IKS – med start 2002, SOU 2000:119.

⁶¹ Proposition 2001/02:175

⁶² 2001/02:AU10

IKU för omställningsändamål

Kompetenssparandet är frivilligt. Det vore oskäligt att kräva att den som sparar till sin kompetensutveckling skulle tvingas använda avsatta medel på grund av en uppsägning medan den som inte sparar skulle få stöd av ett trygghetsråd. Den princip om neutralitet i förhållande till andra stödsystem som föreslås i propositionen⁶³ bör tillämpas också av trygghetsråden. I de fall där klienter hos trygghetsråden väljer att studera vidare utöver utbildning som är normalt omställningsstöd, kan IKU vara ett värdefullt tillskott vid sidan av eller i stället för annan finansiering, t.ex. studiemedel.

Kan avsättning ske till IKU via omställningsavtal?

Teoretiskt skulle man kunna tänka sig att även trygghetsråd, vid sidan av individen och arbetsgivaren, gjorde insättningar till IKU i en övertalighetssituation. Med hänsyn till ändamålet för trygghetsråden, som är kollektivavtalsstiftelser, skulle detta dock kräva att medlen reserveras för kompetensutveckling som har direkt samband med den aktuella omställningssituationen. Eftersom en grundprincip för IKU är att individen själv förfogar fritt över de avsatta medlen, är avsättningar från trygghetsråden omöjliga av formella skäl. Med den konstruktion förslaget om IKU har fått finns heller inga sakliga motiv för att trygghetsråden skulle göra avsättningar. Råden har ju full frihet att utforma sina beslut om stöd med hänsyn till det aktuella behovet.

⁶³ Prop. 2001/02:175, avsnitt 6.1.

8 Förutsättningar och former för omställningsavtal på hela arbetsmarknaden

Utredningens viktigaste slutsatser av kapitlet:

- *Sett utifrån kraven på företagens ansvar ur ett europeiskt perspektiv framstår omställningsavtal som en bra modell som väl ansluter till den svenska traditionen*
- *Omställningsavtal även för LO-grupperna kan minska motiven för stora företag att satsa på egenfinansierade omställningsprogram. För huvuddelen av arbetsmarknaden skapar omställningsavtal möjligheter att ta ett ökat ansvar.*
- *Det finns en viss risk för att arbetsförmedlingens ansvar för de av omställningsavtal omfattade i praktiken minskar. Detta bör kunna motverkas av de samarbetsformer utredningen föreslagit.*
- *Förutsättningarna för parterna att träffa omställningsavtal bedöms som goda på Svenskt Näringsliv – LO-området. Där pågår konstruktiva förhandlingar. På den kommunala sektorn är intresset mindre, åtminstone på arbetsgivarsidan. Med hänsyn till sektorns behov har utredningen visat att omställningsavtal skulle kunna kombineras med stimulans för intern rörlighet.*
- *Utredningen ser inga skäl för branschvisa omställningsavtal. LO- och tjänstemannagrupper kan tillhöra samma trygghetsråd.*
- *Trygghetsråd bör finnas för att garantera oberoende ställning, professionalitet och kvalitetssäkring.*
- *Finansiering via en avgift som procentandel på lönesumman framstår som den bästa formen. Direkt statlig subventionering av trygghetsrådets verksamhet är olämplig.*
- *Alla uppsagda bör ha rätt till initialt omställningsstöd och efter prövning individanpassat stöd.*
- *Omställningsavtalen har positiva fördelningspolitiska effekter.*

8.1 Förutsättningar

8.1.1 Ansvarsfördelningen

Under den tid utredningen har bedrivits har en mängd omfattande varsel lagts, varav en del på små orter med en dominerande industri. Bengtsfors, Degerfors, Gislaved och Motala kan nämnas som exempel, men det finns många fler. Dessa varsel har lett till en diskussion om företagets, särskilt storföretagets, sociala ansvar. Jämförelser har gjorts med de förhållanden som gäller på andra håll i Europa. På regeringens uppdrag har Arbetsmarknadsstyrelsen i samverkan med Arbetstlivsinstitutet kartlagt rättsläget i ett antal av EU:s medlemsstater vad gäller arbetsgivarens ansvar vid företagsnedläggningar⁶⁴. Kartläggningen har främst haft syftet att undersöka om det skulle vara förmånligt för företag med internationell verksamhet att vid behov av produktionsinskränkningar lägga ner verksamheten i Sverige framför att göra det i andra länder. Frågan visar sig svår att besvara på grund av komplicerade samband med skatte- och socialförsäkringssystem i de olika länderna. Utredningen mynnar ut i att det finns vissa gemensamma drag, som skydd mot oskäligen uppsägningar, men också stora olikheter, som har sin grund i historiska förhållanden, som påverkat hur arbetsrätt och fördelningen av uppgifter mellan samhälle och parter har utvecklats.

Inom hela EU-området finns i synen på företagets ansvar en marknadsekonomisk logik som innebär att ekonomiskt olönsamma företag i längden inte ska fortsätta bedriva verksamhet. Samtidigt är det en utgångspunkt att moderna storföretag ska ta ansvar både i förhållande till sina anställda och till samhället och att det ska finnas en rimlig tid för omställning av de anställda. När det gäller sättet att åstadkomma detta finns stora skillnader. I vissa länder, t.ex. Nederländerna och Spanien, finns krav på att en behörig myndighet ska godkänna uppsägningar innan de får verkställas. I andra länder, t.ex. Frankrike, finns krav på att sociala planer ska upprättas, som lägger ett socialt ansvar på de företag som säger upp. Avgångsvederlag till dem som sägs upp, i vissa fall med betydande belopp upp till ett par årslöner, är vanligt förekommande. Avgångsvederlagen har två syften, dels att göra en uppsägning så kostsam att arbetsgi-

⁶⁴ Rapport från AMS 2002-05-13: Kartläggning av det europeiska rättsläget vad gäller arbetsgivarens ansvar vid företagsnedläggningar.

varen överväger andra lösningar, dels att ge de uppsagda ett inkomstskydd i stället för eller i kombination med arbetslöshetsförsäkring. Avgångsvederlag är så utformade att arbetsgivaren står för hela eller en del av kostnaden. Det är bara i Sverige och Finland som kollektivt finansierade försäkringssystem förekommer.

Det finns i alla de studerade länderna en ansvarsfördelning mellan företag och samhälle i omställningssituationer. Som nämnts finns historiska förklaringar till att den ser ut som den gör i de olika länderna, men i det ligger också att den inte är en gång för alla given, utan kan påverkas av utvecklingen och förändrade förutsättningar. I Sverige har parterna traditionellt tagit ett stort ansvar för den arbetsrättsliga regleringen genom kollektivavtal. Prövningen av huruvida uppsägningar har saklig grund görs t.ex. inte av någon myndighet utan i förhandlingar mellan parterna och i sista hand av domstol. Samhället har inte heller några formella möjligheter att ifrågasätta en driftsinskränkning eller försvåra den. Många företag går dock längre än lag och avtal förpliktigar dem till.

Globaliseringen medför att allt fler företag får utländska ägare. Dessa saknar rötter i den svenska traditionen. Som framgår av Roland Hanssons rapport⁶⁵ uppges utländska ägare ha mycket starkt fokus på landets lagar och avtal, men är inte beredda att gå därutöver. I den mån omställningsavtal förekommer respekteras de.

Den svenska debatten om företagets ansvar under de senaste åren har visat att det finns de som vill lägga på företaget ett större ansvar, både gentemot de övertaliga och mot samhället. Ett skäl för detta har varit jämförelser med förhållanden i andra europeiska länder. Utredningens uppdrag omfattar omställningsavtal, dvs. åtgärder för övertaliga arbetstagare, och därmed finns ingen anledning att redovisa några uppfattningar i övrigt om företagets ansvar gentemot samhället. Omställningsavtalens syfte och deras inriktning rimmar dock väl med den traditionella svenska modell som beskrivits i kapitel 2, och som bejakar strukturomvandling samtidigt som det i samhället och mellan parterna utvecklats instrument, bl.a. i form av en aktiv arbetsmarknadspolitik, som syftar till att underlätta för de individer som drabbas av omstruktureringen att få nya arbeten.

Av de redovisningar som finns i kapitel 6 framgår att företagets krav för att träffa omställningsavtal i hög utsträckning handlar om ett starkare inflytande över turordningen vid uppsägning. En ökad trygghet för de uppsagda har i förhandlingar, både centralt om om-

⁶⁵ Se bilaga 4.

ställningsavtal och lokalt om avtalsturlistor, ställts mot ett ökat inflytande för företagen över hur företagen ska bemannas. Turordningen är en intressefråga som båda parter har starka intressen att ha kontroll över.

Sett utifrån den internationella jämförelsen och kravet att företagen ska ta ett socialt ansvar för de övertaliga blir turordningsfrågan mindre central. Med utgångspunkten att företagen ska ta ett rimligt socialt ansvar kan man i stället ställa frågan hur detta bör ske i Sverige med de traditioner vi har här. Omställningsavtalen ansluter till den svenska traditionen och ger parterna ansvar och inflytande, och har dessutom positiva effekter på arbetsmarknadens funktionssätt och är tillväxtbefrämjande. Jämfört med vissa exempel på reglering av företagets ansvar, som redovisats ovan för att antal europeiska länder, framstår modellen med kollektivt finansierade omställningsavtal som både billigare för företagen och bättre för anställda och samhällsekonomi.

8.1.2 Ansvaret vid varsel

Utredningen ska belysa hur omställningsavtal kan påverka arbetsgivarens och arbetsförmedlingens ansvar vid varsel. Reglerna om skyldigheten att varsla vid driftsinskränkning har kortfattat beskrivits i 4.3.2., avsnittet *Hur tidigt?*. Enligt utredningens bedömning påverkas inte varselreglerna av förekomsten av omställningsavtal. De syftar till att länsarbetsnämnden ska få en förvarning, och behovet av förvarning bör inte minska för att det finns omställningsavtal. Trygghetsråden har ingen beröring med varselreglerna utan har egna system för förvarning om kommande inflöde, bl.a. genom prognosverksamhet.

Frågan bör dock ges en vidare tolkning: påverkar omställningsavtalen det ansvar för omställningen eller de berörda, som arbetsgivaren och arbetsförmedlingen tar, eller bör ta, i en varselsituation?

Företagens ansvar

Företagen har ett formellt ansvar i samband med varsel, som innebär att varsla, förhandla enligt MBL och LAS, respektera uppsägningstider, och som till en betydande del handlar om procedurfrågor. Omställningsavtalen lägger inga meruppgifter på arbetsgivare i procedurhänseende.

Frågan huruvida avtalen påverkar det ansvar som arbetsgivare brukar ta eller bör ta i en omställningssituation är svårare att besvara på ett generellt sätt. Det hänger samman med att det inte finns något typiskt mönster i arbetsgivarens agerande i omställningssituationer. Det finns heller ingen given normalstandard för vilket ansvar som är skäligt att ta utöver det ansvar som följer av lag och avtal. Detta betänkande visar att spridningen är stor – från exemplen på företagsinitierade omställningsåtgärder i kapitel 6 till Roland Hanssons rapport i bilaga 4 med exempel på företag som i bästa fall ser till att trygghetsrådet får ett underlag och sedan gör resten av omställningsarbetet till en affär mellan de uppsagda och trygghetsrådet. Frågan blir inte lättare att besvara om man väger in förutsättningen att en större del av arbetsmarknaden omfattas av omställningsavtal.

För de företag som gjort dyra satsningar på omställningsprogram har ett bakomliggande motiv - av flera - varit en önskan att ge alla övertaliga, såväl de som omfattas av omställningsavtal som de som inte omfattas, likartade villkor. I den mån detta är ett tungt vägande motiv i förhållande till andra skäl, kan arbetsgivarens intresse för egna program minska. Som framgått av kapitel 6 finns dock också andra tungt vägande skäl bakom satsningarna, t.ex. omsorg om företagens rykte. I de fallen tryck från samhället varit ett skäl för att satsa på extraordinära insatser bör företagen ha lättare att hålla emot sådana krav om alla arbetstagare omfattas av omställningsavtal.

I det andra ytterlighetsfallet som beskrevs ovan, där omställningsarbetet blir en affär mellan de uppsagda och trygghetsrådet, kan arbetsgivarens beteende vara en konsekvens av att de anställda faktiskt omfattas av omställningsavtal som arbetsgivaren vet innebär att de uppsagda får stöd och hjälp. Arbetsgivaren kan ha små möjligheter att ge stöd, och kan se anslutningen till trygghetsrådet som en försäkring. I det fall arbetsgivaren skulle ha uppträtt på samma sätt mot arbetstagare utan omställningsavtal har inte omställningsavtalet i sig påverkat ansvarstagandet. Omställningsavtal också för dessa grupper skulle underlätta deras situation om arbetsgivaren inte är beredd att göra mer än att uppfylla de formella skyldigheterna enligt lag och avtal.

Sett ur företagets synvinkel är omställningsåtgärder för de uppsagda en relativt liten del av den totala omställningsprocessen. Samtidigt visar de erfarenheter från företag som redovisas i betänkandet och dess bilagor att de flesta företag känner ett tungt ansvar för att de tvingats till uppsägningar. En del har möjlighet att göra bety-

dande insatser för de uppsagda, andra har det inte eller vill det inte. Trygghetsrådets rådgivning till arbetsgivarna har stor betydelse för att underlätta omställningsarbetet mot de uppsagda, särskilt för små arbetsgivare utan egna personaladministrativa eller ekonomiska resurser. I så motto kan omställningsavtalen bidra till att arbetsgivarna får ökade möjligheter att ta ett större ansvar för omställningen.

Arbetsförmedlingens ansvar

De erfarenheter som redovisats i kapitel 7 om samverkan mellan arbetsförmedlingen och trygghetsråden visar att framförallt TSn har uppfattningen att stiftelsen fått ta över uppgifter och kostnader som bort bäras av arbetsförmedlingen. Som nämns där verkar de minsta trygghetsråden ha haft lättare att få del av stöd från den offentliga arbetsmarknadspolitiken för sina kunder.

Att irritationen har uppkommit kan ha sin grund i att det faktiskt är så att arbetsförmedlingens handläggare, i de prioriteringar som varit nödvändiga, valt att prioritera dem som inte har tillgång till bra omställningsstöd. De arbetssökande som omfattas av omställningsavtal kan betraktas som en gynnad grupp som ändå kommer att få ett bra stöd. Irritationen kan också bero på olika arbetsformer och mål.

Enligt utredningens bedömning finns det en risk för att omställningsavtal på en större del av arbetsmarknaden, kanske omedvetet, leder till att arbetsförmedlingens ansvar eller intresse i praktiken minskar. Omställningsavtalen minskar belastningen på arbetsmarknadspolitiken genom att färre behöver stöd och minskar dessutom belastningen på arbetslöshetsförsäkringen. Effekterna på arbetsförmedlingens ansvar hänger samman med hur det frigjorda utrymmet används, vilket är en styr- och prioriteringsfråga. I kapitel 7 har utredningen förordat en samverkan mellan omställningsavtalen och arbetsförmedlingen vid ett antal kontakttillfällen. Detta bör kunna reducera risken för att omställningsavtalen får ta över ett större ansvar utan kan fungera som komplement till den offentliga arbetsmarknadspolitiken.

En annan fråga är hur omställningsavtal på hela arbetsmarknaden skulle kunna påverka arbetsförmedlingens ansvar och uppgifter på längre sikt. Om heltäckande omställningsavtal skulle visa sig fungera väl och på sikt innebära väsentliga avlastningar på arbetsmarknadspolitiken, finns naturligtvis anledning att återkomma till frå-

gan. Arbetsmarknadspolitik är ett politikområde som ständigt måste anpassas till de aktuella behoven, och det är många andra faktorer än omställningsavtalen som påverkar detta, vilket inte minst framgår av den samhällsdebatt som mer eller mindre kontinuerligt förs om arbetsmarknadspolitik. Väl fungerande omställningsavtal skulle dock på sikt kunna vara ett av flera skäl en översyn av arbetsmarknadspolitikens roll och inriktning.

8.1.3 Nyttan av omställningsavtal

Omställningsavtalen är kollektivavtal som träffas i förhandlingar mellan självständiga parter. Parterna driver verksamheten i de trygghetsråd de inrättat och finansierar själva verksamheten. Den enda samhällssubvention som förekommer är den skattebefrielse som gäller för det ändamål verksamheten avser, att stödja uppsagda eller uppsägningshotade⁶⁶.

Omställningsavtalen har syftet att stödja de arbetstagare som blir övertaliga i samband med omstruktureringar. Ingen part träffar dock ett kollektivavtal som inte innebär nytta för parten. I den klassiska löneförhandlingen är bytesvalutan löneökningar mot arbetsfred. Om omställningsavtal träffas utan kopplingar till andra samtidigt pågående förhandlingar är erfarenhetsmässigt den viktigaste bytesvalutan på den privata sektorn ökad trygghet mot större inflytande för företagen över bemanningen⁶⁷. Som framgått av inledningsavsnittet till detta kapitel kan dock ett skäl vara att undvika andra, ur parternas synvinkel sämre, sätt att reglera frågan om företagens ansvar genom t.ex. reglering i lagstiftning.

För de fackliga organisationerna och deras medlemmar – åtminstone de organisationer och medlemmar som kan se en uppsägningsrisk framför sig – är nyttan av omställningsavtal uppenbar och lätt att ta till sig.

För företagen och deras organisationer kan nyttan vara diffusare. Det finns en allmän nytta för företagen som består i att arbetsmarknadens funktionssätt förbättras, och som gynnar alla företag. Omställningsavtalen är också ett sätt för företagen och parterna att genom en försäkringsliknande lösning visa att de tar ett samhällsansvar i en form som de själva förfogar över. Som framgår av kapitel 6 finns därutöver också krav att omställningsavtalen ska innebära plusvärden för det enskilda företaget. Visserligen finns i de flesta

⁶⁶ Se vidare kapitel 3.

⁶⁷ Se vidare kapitel 2.

företag en uppriktig vilja att undvika uppsägningar och att bistå dem som blir uppsagda. Bara vetskapen om att de uppsagda tas om hand på ett bra sätt innebär att omställningen känns mindre smärtsam, både för företaget och för de kvarvarande anställda. Detta räcker dock i allmänhet inte som motiv för att acceptera ökade kostnader på grund av omställningsavtal. Svarar, ur företagets perspektiv, inte nyttan mot kostnaden, förblir intresset svagt.

I kapitel 6 har redovisats ett antal exempel som enligt genomförda studier visar att företag, framförallt stora företag, kan räkna hem positiva företagsekonomiska effekter av omställningsinsatser med hög kvalitet. Redovisningen av tidiga åtgärder på den statliga sektorn i kapitel 4 leder till samma slutsats. I de flesta av dessa fall är detta inte bara effekter av omställningsavtal, utan också av företagens egna insatser. Slutsatserna av rapporterna till utredningen i bilagorna 4 och 5 visar dock att även i fall företagen inte gjort egenfinansierade insatser, uppskattas det stöd som erhålls via omställningsavtal. Samtidigt visar Roland Hanssons rapport att företagen bland annat fått göra utköp och finansiera pensioner för att få den bemanning de ansett sig behöva. Detta gäller också i de fall omställningsavtal finns, och tyder på att underbilaga A till omställningsavtalet i åtminstone dessa fall haft liten betydelse. Om undantag från lagturordning enligt arbetsgivarens bedömning behöver göras, är det i den lokala förhandlingen om avtalsturlistor priset på undantaget sätts, oavsett om omställningsavtal finns eller inte.

Enligt utredningens bedömning kan ett illa och okänt genomfört omställningsarbete förorsaka företaget skada i form av produktionsbortfall, goodwillförluster och andra störningar. Dessa mjuka faktorer är svåra att kostnadsberäkna. Åtgärder för att minska de negativa effekterna kan inte regleras i omställningsavtal utan hör mera hemma i hur trygghetsråden lyckas utforma sin rådgivning till företagen om omställningsarbetet. Det är naturligtvis angeläget att företagen kan dra nytta av den kompetens som finns, samtidigt som de måste behålla sitt självständiga ansvar att fatta beslut om hur omställningsarbetet i företagen ska bedrivas. Det är inte i alla fall dessa mjuka sidor i omställningsarbetet har betydelse. Vid en nedläggning saknar eventuellt långsiktiga störningar betydelse. Om ett företag blöder och snabba åtgärder måste vidtas är också utrymmet begränsat.

Dessa mjuka faktorer kan alltså vara svåra att relatera till nyttan av avgiften till ett trygghetsråd. Det som företagen anser viktigast i en omställningssituation är att det går snabbt och att de får största

möjliga inflytande över bemanningen för att garantera företagets fortsatta överlevnad.

På den statliga sektorn har kopplingen till turordningsreglerna inte varit lika tydlig, vare sig i förhandlingen om det nuvarande trygghetsavtalet eller i den praktiska tillämpningen. Detta beror på den historiska bakgrunden till avtalets framväxt, men sannolikt också på att det på statens område finns möjligheter som saknas på det privata området i form av tidiga åtgärder och möjligheter till pensionsersättning. Dessa har åtminstone delvis bidragit till att de lokala parterna i praktiken kunnat undvika att tillämpa strikta turordningar enligt LAS utan att hamna i komplicerade förhandlingar om avtalsturlistor.

En slutsats av detta avsnitt är att nyttan för företagen måste vara tydlig om företagen och därmed arbetsgivarparten ska vara beredd att öka arbetsgivarnas kostnader på grund av tillkommande omställningsavtal. Nyttan av de mjuka faktorer som berörts är svår att kostnadsberäkna vad avser direkta effekter av omställningsavtal. Även nyttan av avsteg från turordningsreglerna är svåra att kostnadsberäkna på ett generellt plan, men en avsevärt tydligare "uppsida" för företagen och deras organisationer. Turordningsfrågorna kan därför bli en central fråga i förhandlingar om nya omställningsavtal. Man bör dock inte glömma bort huvudsyftet med omställningsavtal, att bistå dem som blir uppsagda och dessutom bör man se omställningsavtal som ett sätt för företagen att visa samhällsansvar.

8.1.4 Förutsättningar för omställningsavtal på Svenskt Näringsliv – LO-området

Under utredningsarbetets gång har utredningen haft kontakter med Svenskt Näringsliv och LO, både enskilt och gemensamt. Kontakterna har legat både på förhandlingsledningsnivå och på handläggarnivå. Redan innan utredningsarbetet påbörjades hade LO framlagt en begäran om partskontakter i omställningsfrågor till dåvarande Svenska arbetsgivarföreningen (SAF).

Efter ett beredningsarbete inom det nybildade Svenskt Näringsliv stod det under hösten 2001 klart att organisationen var beredd att gå in i förhandlingar om omställningsåtgärder. Efter förberedande kontakter mellan parterna har förhandlingar påbörjats under våren 2002. LO och Svenskt Näringsliv har tillsatt förhandlingsde-

legationer för förhandlingarna. Parterna har preciserat och utväxlat ståndpunkter inför förhandlingarna.

Det finns relativt stora skillnader mellan parternas utgångspunkter, men utredningens bedömning är att det finns en konstruktiv vilja mellan parterna att komma fram till en uppgörelse. För närvarande pågår ett systematiskt förhandlingsarbete, men det är enligt utredningens uppfattning inte möjligt att för närvarande bedöma när detta kan resultera i ett avtal eller vilket innehåll ett eventuellt avtal kan ha.

Utredningen bedömer alltså förutsättningarna som goda för att parterna ska komma överens. Det finns dock ett antal frågor som kan bli komplicerade att lösa. Dit hör, enligt erfarenheterna från tidigare förhandlingar om omställningsavtal, frågan om undantag från turordning. Detta är en intressefråga som bara kan lösas i förhandlingar. Dit kan också höra frågan om hur ett omställningsavtal ska finansieras.

8.1.5 Förutsättningar för omställningsavtal på det kommunala området

Det kommunala och landstingskommunala området är den stora arbetsmarknadssektor, som vid sidan av det privata LO-området saknar omställningsavtal. En redovisning av bakgrunden till detta finns i kapitel 2, avsnitt 2.8. Antalet anställda inom området uppgår till cirka en miljon arbetstagare.

Utredningen har under utredningsarbetets gång haft kontakter med Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet och de fackliga parterna på området, Svenska Kommunalarbetsförbundet, OFR och Akademikeralliansen inom SACO. Utredningen har dessutom medverkat på ett sammanträde med styrelsen för den kommunala Trygghetsfonden TF-KL.

Förutsättningarna för omställningsavtal på det kommunala området skiljer sig i vissa väsentliga avseenden från andra arbetsmarknadssektorer, och är också olika på det landstingskommunala respektive primärkommunala området, även om dessa traditionellt betraktats som ett avtalsområde. Numera förekommer t.ex. skilda pensionsavtal. Övertalighetsrisken anses mycket begränsad, tvärtom står sektorn inför stora rekryteringsbehov när 40-talistgenerationen går i pension samtidigt som behovet av vård och omsorg ökar på grund av den demografiska utvecklingen. Däremot finns

inom den kommunala sektorn, framförallt i primärkommunerna, problem med sjukskrivningar, utslagning och förtidspensionering.

Detta skulle tala för att behovet av omställningsavtal i traditionell mening, för rörlighet ut från arbetsgivarens verksamhet vid arbetsbrist, är litet. Särskilt inom primärkommunerna är problemet att kunna locka arbetskraft till arbeten inom vård och omsorg samt att behålla nuvarande personal. Det förhållandet att den kommunala sektorn som helhet har omfattande rekryteringsbehov innebär dock enligt utredningens mening inte att den är skyddad mot omstruktureringar. I många kommuner krymper såväl befolkning som skatteunderlag. Den kommunala ekonomin är relativt konjunkturkänslig. Den tekniska och medicinska utvecklingen får konsekvenser och kan komma att påverka många verksamhetsområden, t.ex. sjukvårdens organisation och behov av personal. Inom många yrkesområden sker yrkesrollsförändringar som leder till förändrat arbetsinnehåll och nya krav på kompetens. Även samhällsorganisationen och uppbyggnaden av socialförsäkrings- och transfererings-system kan på sikt komma att förändras. Uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun är inte en gång för alla given.

Dessa förhållanden kommer på sikt komma att leda till förändringar som påverkar personalstrukturen. Det är dock inte givet att alla dessa förändringskrafter behöver leda till risk för övertalighet. Dels innebär pensionsavgångarna för 40-talistgenerationen en betydande möjlighet till anpassning till nya uppgifter eller ny organisation av verksamheten och dels behöver inte ett överförande av uppgifter till annan huvudman eller entreprenader innebära att personalbehoven minskar i särskilt stor utsträckning, eftersom det ofta handlar om övergång av verksamhet enligt LAS 6 § b. Enligt de fackliga organisationernas bedömning kan det dock i dessa situationer uppstå övertalighet.

I de fall övertalighet har uppkommit har kommuner och landsting tagit ett stort ansvar för att försöka lösa situationen genom omplaceringar och andra åtgärder för att därigenom försöka undvika uppsägningar. Garantipensioner har förekommit och avtalet om avgångsbidrag (AGF-KL) har vidare använts för avgångspensioneringar i begränsad omfattning. Utredningen har haft kontakt med Stockholms stad, som har ett lokalt trygghetsavtal, som bygger på att uppsägningar ska undvikas genom att i så stor utsträckning som möjligt använda möjligheterna till intern rörlighet inom kommunen. Avtalet tillkom på 1980-talet, innan organisationen med ett till stadsdelsnämnderna decentraliserat ekonomiskt ansvar infördes.

Avtalet har enligt utredningens uppfattning betydande inläsnings-effekter.

Problemet med avtalet är att omplaceringsskyldigheten – som ska fullgöras innan eventuell övertalighet kan fastställas och turordning och uppsägning ske – omfattar hela kommunens verksamhetsområde. I praktiken är det svårt att få en total överblick över personalförsörjningsläget i en så stor kommun som Stockholm, vilket innebär att uppsägningar på grund av arbetsbrist sällan förekommer. Detta kan vid en ytlig betraktelse synas innebära en stor trygghet för de anställda. I praktiken har det dock lett till att personal placerats i personalpooler eller på arbetsuppgifter där de egentligen inte är efterfrågade. Detta har i sin tur lett till att stadsdelsnämnderna inte varit beredda att stå för lönekostnaderna inom sin budget, vilket lett till att lönekostnaderna fått bestridas via centrala anslag i staden. En översyn av avtalet har inletts inom staden. I viss mån finns en parallell till framväxten av det nu gällande statliga trygghetsavtalet, som 1990 ersatte ett äldre avtal som byggde på ett koncerntänkande inom staten med en omplaceringsfunktion för övertaliga till andra vakanta statliga tjänster. Det grundläggande skälet bakom 1990 års avtal var att staten på grund av decentralisering av såväl personalansvar som ekonomiskt ansvar till myndigheterna inte längre kunde ta ett övergripande koncernansvar för anställningstryggheten.

Det kan ifrågasättas om det inte för en del de omplacerade, som placerats på arbetsuppgifter där de egentligen inte är efterfrågade, och där utvecklingsmöjligheterna är små, hade varit bättre med en uppsägning och ett bra omställningsstöd.

I sina kontakter med parterna på det kommunala området har utredningen kunnat konstatera att intresset för ett omställningsavtal i traditionell mening är svagt på arbetsgivarsidan. Man ser inga problem som skulle kunna innebära behov av ett sådant avtal. Hos de fackliga parterna är intresset större. De kan, i något varierande utsträckning, se övertalighetsrisker framöver, även om de är relativt begränsade. De fackliga organisationerna ser dock också hot mot tryggheten för de anställda i andra avseenden. De problem det handlar om är relaterade till risk för utslagning genom långtidssjuk-skrivningar och förtidspensioneringar, upprätthållande av anställningsbarhet och att kunna utforma arbetsinnehållet så att det blir möjligt att orka fram till pensionsåldern. Inom särskilt det primärkommunala området finns stora grupper av lågutbildade kvinnor med tunga arbeten. De har en exklusiv kompetens för det vård- eller omsorgsarbete de utför men är svårplacerade utanför detta,

oavsett om det är i den egna kommunen eller på arbetsmarknaden i övrigt.

De fackliga organisationerna understryker att en del av lösningen på dessa problem är ökade möjligheter till rörlighet, vilket kan behöva kombineras med kompetensutveckling.

Arbetsgivarparterna på det kommunala området är inte beredda att träffa omställningsavtal bara av den orsaken att det sker på andra sektorer på arbetsmarknaden. Såvitt utredningen tolkar situationen finns dock, åtminstone hos de fackliga parterna, ett intresse för att ta upp frågan om omställningsavtal sedan utredningens betänkande framlagts. Utredningen har ingen anledning att ge förslag på hur ett omställningsavtal på den kommunala sektorn bör konstrueras, men ser ändå ett antal principiella frågor som kan behöva diskuteras och som kan ha betydelse också mer allmänt.

Den första frågan är vilka syften ett omställningsavtal ska tillgodose. Det sätt utredningen definierat omställningsavtal på innebär att det ska användas i arbetsbristsituationer, huvudsakligen för rörlighet ut ur företaget eller organisationen. Till detta syfte är också skattebefrielsen för trygghetsråden kopplad⁶⁸. I kommunerna finns rörlighetsbehov utan direkt samband med en övertalighet på grund av arbetsbrist. De metoder som används av trygghetsråden, kanske framförallt i samband med tidiga åtgärder inom det statliga området⁶⁹, kan användas också för att stimulera rörlighet, både inom och ut ur en myndighet, även om arbetsbrist inte föreligger.

Utredningen kan inte se några hinder för att omställnings- och rörlighetsavtal på den kommunala sektorn byggs upp för att användas i både arbetsbristsituationer och när det i övrigt finns behov av rörlighet. Vissa villkor, t.ex. eventuella konstruktioner med avgångsersättning, kräver dock att det klart framgår när det är fråga om arbetsbrist och när det inte är det, men det är ingen skillnad mot vad som gäller för närvarande. Dessutom kan en stimulans till frivillig rörlighet ut ur organisationen medföra att en arbetsbristsituation aldrig behöver uppkomma. Det finns en viss risk för att ett omställningsavtal kan leda till fler uppsägningar eftersom det på sätt och vis pekar ut vägen mot uppsägning som metod och eftersom det skulle ge de uppsagda omställningsstöd. Detta kan göra det lättare för parterna att acceptera uppsägningar. Å andra sidan behöver inte en uppsägning vara ett dåligt alternativ för den enskilde jämfört med att inte känna sig behövd.

⁶⁸ Se vidare kapitel 3.

⁶⁹ Se vidare kapitel 4.

Den andra frågan är hur ett eventuellt avtal skulle kunna finansieras. Kommunalrätten anses inte medge att premier eller avsättningar från en kommuns skattebetalare används för att bilda en fond eller stiftelse som har till uppgift att stödja arbetstagare även från andra kommuner.

Det finns dock inom det kommunala området vissa resurser för omställningsändamål. En är AGF-KL-avtalet, som ger ersättning engångsvis eller som en periodisk avgångsersättning i samband med arbetsbrist. Konstruktionen innebär att avtalet enbart ger ett passivt ekonomiskt stöd och ingen stimulans för aktiva omställningsåtgärder. Vidare finns den kommunala trygghetsfonden TF-KL, som inte ger stöd till individer utan enbart till långsiktigt trygghetsskapande utvecklingsprojekt.

Eftersom risken för arbetsbrist anses liten bör också kostnaden för ett traditionellt omställningsavtal bli begränsad. I den mån kostnaden för omställningsåtgärder skulle överstiga vad centralt finansierade resurser kan bära behöver det inte vara nödvändigt att finansiera verksamheten genom en kollektiv premie. En väg vore att centralt finansierade åtgärder bekostar vissa basresurser och begränsade insatser, medan kostnader i övrigt får finansieras av berörd arbetsgivare. Detta skulle också samverka väl med att berörd arbetsgivare naturligtvis måste stå för de kostnader som beror på rörlighetsbehov utan samband med övertalighet. Att en enskild kommun eller ett landsting betalar kostnader som följer av centrala avtal är inget onormalt – det sker t.ex. beträffande pensionsavtalen.

Den tredje frågan är hur en utförande organisation kan byggas upp. I samband med kontakterna med Stockholms stad fick utredningen intrycket att det i förvaltningen saknas erfarenheter av att på ett professionellt sätt hantera övertalighets- och rörlighetsbehov. Samma förhållande råder antagligen på flera håll. De trygghetsråd som utredningen studerat har något varierande grad av egenregiverksamhet och upphandlade tjänster i omställningsarbetet, men utgör genom sina erfarenheter och sin professionalitet en stark kvalitetsgaranti även när tjänster upphandlas. En metod som kan prövas för att kvalitetssäkra tillämpningen av ett eventuellt avtal skulle kunna vara att utveckla den nuvarande TF-KL-organisationen. Såvitt utredningen erfarit finns inga formella hinder för fonden att ägna sig ut individuellt omställningsstöd. Ett annat scenario vore ett samarbete med något av de befintliga trygghetsråden. Utredningen har dock inte tagit några kontakter för att utreda om det överhuvudtaget vore möjligt och har alltså inga indikationer

på om det finns formella eller praktiska förutsättningar eller intresse hos trygghetsråden.

Det är naturligtvis parterna på det kommunala området som avgör vilka avtal som ska träffas och vilket innehåll de ska ha. Det som utredningen velat understryka med det ovanstående är en av utredningens principiella utgångspunkter, att det inte finns en enda form för omställningsavtal, utan att de måste anpassa till de behov och intressen som finns inom respektive avtalsområde.

8.2 Former för omställningsavtal

Av kapitel 3 framgår att de nuvarande omställningsavtalen har stora likheter även om det finns skillnader i bland annat förmånsnivåer och kvalifikationsregler. De viktigaste gemensamma grunddragen är:

- Avtalen är centrala och spänner över områden med stor spridning på företagsstorlekar, branscher, yrkesgrupper. Behovet av branschanpassning är litet.
- I samtliga fall har parterna valt att inrätta trygghetsråd för att hantera stödet till de uppsagda.
- Finansieringen är solidarisk och kollektiv genom en procentuell avgift på lönesumma
- Avtalen är principiellt likartade, och har det gemensamt att de ger dels aktivt omställningsstöd, dels ekonomiskt stöd utöver A-kassa
- Stöd ges till individer, inte företag. Individens aktiva medverkan är en förutsättning. Inga myndighetsfunktioner utövas inom omställningsavtalens ram.

Utredningens uppdrag innebär att förutsättningarna för att träffa avtal med motsvarande eller liknande innehåll ska övervägas. Det innebär att tillkommande avtal inte måste ha vare sig samma form eller samma innehåll som de befintliga. För att tillkommande avtal ska tillgodose det syfte som omställningsavtalen har krävs det dock att de har ett innehåll och en verkan som ger de uppsagda ett bra omställningsstöd med ekonomisk trygghet.

När det gäller formerna för omställningsavtalen finns många olika tänkbara alternativ. Form och innehåll avgörs av de parter som träffar avtalen. Utredningen har inte funnit anledning att förorda en enda modell eller recensera parternas uppfattningar eller inriktningen av pågående förhandlingar. Under utredningsarbetet har

dock utredningen bearbetat och analyserat ett omfattande underlag som bör kunna bidra till parternas bedömningar inför och under förhandlingar om omställningsavtal. I de olika kapitlen finns redovisningar och slutsatser i en mängd olika frågor som är aktuella i sammanhanget. I det följande sammanfattas och kompletteras utredningens erfarenheter och uppfattningar i väsentliga frågor som gäller konstruktion och innehåll i omställningsavtal.

8.2.1 Behövs anpassning till branschområden?

Omställningsavtalen reglerar villkoren för stöd när anställda sägs upp på grund av arbetsbrist. I den situationen finns små behov av anpassning till branscher eller yrkesgrupper. De uppsagdas reaktionsmönster är likartat oavsett bransch och yrke. Till skillnad från vad som gäller för t.ex. för avtal om arbetstider eller löneformer finns inga verksamhets-specifika villkor som kräver speciell reglering. Det finns alltså ingen anledning att utifrån behovet att ge de uppsagda stöd träffa omställningsavtal på den nivå där t.ex. löneavtal normalt träffas. Omställningsavtal kan i det hänseendet jämföras med t.ex. pensionsavtal.

Att ett omställningsavtal täcker stora områden innebär också en riskspridning, som ger större möjligheter att hålla avgiften för företagen på en jämn nivå. Ett par av de små trygghetsråden som redovisades i kapitel 3 omfattar bara en bransch. För Trygghetsstiftelsen inom försäkringskasseområden kan detta innebära ett stort problem i samband med de omfattande omstruktureringar som sannolikt kommer att ske på området. Stiftelsen har bara två anställda och begränsade ekonomiska resurser.

Det finns alltså inga starka motiv för branschvisa trygghetsråd. Däremot finns det flera skäl som talar för breda lösningar. Finansieringen blir stabilare och riskspridningen bättre. För trygghetsrådets verksamhet är det en fördel med breda lösningar genom att kännedomen om arbetsmarknaden och förutsättningarna för kompetens- och verksamhetsutveckling ökar. Vidare underlättas matchningen mellan klienter och arbetsmarknad genom bredare kontaktytor.

En av fördelarna med de nuvarande trygghetsråden är att de kan arbeta obyråkratiskt och individanpassat. En berättigad fråga är hur stort ett trygghetsråd kan bli utan att denna framgångsfaktor går förlorad. TRR är det största trygghetsrådet på arbetsmarknaden. Dess verksamhetsområde innefattar företag med cirka 650 000 an-

ställda. Utredningen har ingen anledning att lägga synpunkter på hur eventuellt tillkommande trygghetsråd ska organisera sin verksamhet, men gör man tankeexperimentet att LO-området skulle ingå i samma trygghetsråd som privat tjänstemännen skulle verksamhetsområdet nästan fyrdubblas. Det ger naturligtvis annorlunda förutsättningar för organisation och styrning och samordning av verksamheten. Eftersom kärnverksamheten i råden är relativt okomplicerad – alla rådgivare gör ungefär samma sak – och målen är tydliga, bör det inte vara särskilt svårt att bygga en organisation som utan besvärande byråkrati eller regelstyrning kan hantera större volymer av uppsagda. En viktig utgångspunkt för en sådan organisation måste vara koncentration på relationen med klienterna och att stödfunktioner i form av utbetalningar och administration inte belastar kärnverksamheten.

8.2.2 Samma trygghetsråd för arbetare och tjänstemän?

De nuvarande omställningsavtalen omfattar huvudsakligen privat tjänstemän och statligt anställda. Det statliga trygghetsavtalet omfattar alla anställda, även LO-grupper. TRR:s verksamhet omfattar även en del LO-medlemmar, främst anställda i de tidigare statliga affärsverken. Andelen LO-medlemmar är inom TRR ca 10 procent. Inom TRS är andelen ca 15 procent. De redovisningar som gjorts ovan om effekter av trygghetsrådets verksamhet baserar sig alltså i hög grad på förhållanden som gäller för privat tjänstemän och statsanställda. En relevant fråga är om resultaten skulle bli likartade för medlemmar i LO-förbunden på den privata sektorn eller för kommunalt anställda, om motsvarande stöd fanns för dem. En lika relevant fråga är om eventuella skillnader är så stora att de motiverar skilda trygghetsråd eller andra utförandeorganisationer för de olika grupperna.

En synpunkt som framkommer i Roland Hanssons rapport och i de företagsinitierade omställningssatsningar, som redovisas i kapitel 6, är att många företag anser det vara en brist att det är olika villkor för arbetare och tjänstemän. För tjänstemännen finns ett omställningsavtal medan det saknas för LO-grupperna. En vanlig synpunkt från företagen är att det bör vara samma avtal och ett trygghetsråd som ger stöd åt samtliga personalkategorier. Det är en rimlig tanke ur företagets synvinkel och med hänsyn till att skillnaderna mellan arbetare och tjänstemän har jämnats ut och kommer att minska än mer.

Att indela arbetskraften i arbetare och tjänstemän blir ett allt trubbigare instrument om man ska försöka beskriva skillnader. Skillnaderna håller i många branscher på att utjämnas. I både arbetar- och tjänstemannagrupperna är spridningen stor på yrken, kunskapskrav, arbetsinnehåll, utvecklingsmöjligheter. Utbildningsnivån bland LO-grupperna har ökat och arbetsmarknadsvärdet sitter inte längre i tillhörighet till en yrkesgrupp utan i den egna individuella kompetensen och dess innehåll av kunskap, erfarenheter och förmåga. Detta talar för att trygghetsrådets individuella arbetssätt bör passa även LO-medlemmar.

Det finns en massiv erfarenhet från trygghetsrådets verksamhet och omställningsarbete i övrigt, som visar att i varsel- och uppsägningssituationer finns små skillnader mellan yrkesgrupper eller befattningsskikt. Hotet mot brödfödan och förlusten av det sociala sammanhang som arbetet utgör är lika allvarligt för alla.

Det statliga trygghetsavtalet omfattar samtliga statliga anställda. Trots att staten inom sig har många branscher med en mängd olika yrkesgrupper, har detta förhållande inte vållat några problem. Jämförelsen i kapitel 4, avsnitt 4.2.3, av uppnådda resultat mellan SEKO-medlemmar och tjänstemän i en kundundersökning till TSn-kunder, visar att SEKO-medlemmarna uppnått bättre resultat i övergång till nytt arbete. Även om jämförelsen avser en begränsad del av arbetsmarknaden tyder det på att man i omställningsarbetet lyckats tillgodose också LO-gruppens behov.

Det finns skillnader i mellan LO-grupper och tjänstemän som har att göra med grundutbildningsnivå och studievana. I de erfarenheter av utbildning som stödform, som redovisats i kapitel 4, avsnitt 4.3.3, påvisas vikten av yrkesmässiga mål för all utbildning, även för kompletterande grundutbildning på grundskole- eller gymnasienivå. Det är en arbetsform som är väl lämpad för klienter med liten studievana eller studiemotivation. Särskilt för uppsagda med låg grundutbildningsnivå som behöver kompletterande utbildningsstöd bör det sättas in snabbt. Lång frånvaro från arbetsmarknaden i kombination med låg utbildningsnivå är den vanligaste orsaken till långtidsarbetslöshet.

Det finns också faktorer som gör att LO-medlemmar bör ha lättare att få anställning än många tjänstemannagrupper. En sådan är de premiebaserade avtalspensionerna på LO-området som innebär att det inte är dyrare för en arbetsgivare att anställa en äldre än en yngre. På tjänstemannaområdet är de flesta tjänstepensionssystem förmånsbaserade, vilket innebär att merkostnaden för att anställa

en 55-åring i stället för en 30-åring kan bli avsevärd, upp till 100 000 kronor per år.

Det finns ingen anledning att misstänka att arbetare som grupp skulle uppnå sämre resultat än tjänstemannagrupper. Utredningen har inte funnit några väsentliga skillnader i förutsättningarna som skulle tala för att det behövs olika trygghetsråd. Tvärtom talar företagens behov av att erbjuda samma villkor för alla anställda för gemensamma lösningar. En utveckling av arbetsformer och arbetsmetoder inom trygghetsråden blir säkert nödvändig, men detta sker fortlöpande. Det kan dock initialt kräva en uppbyggnadsfas, men detta gäller oavsett vilken lösning som väljs. Dessutom kan utbildningsbehoven i de tillkommande grupperna leda till ökade krav på studiefinansieringssystemet och vuxenutbildningen.

Frågan om hur stort ett trygghetsråd kan bli har berörts i föregående avsnitt.

8.2.3 Behövs trygghetsråd?

Syftet med omställningsavtalen är att ge uppsagda omställningsstöd och ekonomiskt stöd. För att hantera flödet av klienter och bedöma om de uppfyller de formella villkoren för stöd i omställningsavtalen när det gäller kontroll av att personen verkligen är uppsagd från en ansluten arbetsgivare och uppfyller eventuella kvalifikationsregler, krävs administrativa resurser. Omställningsstödet, som är kärnverksamheten, innefattar rådgivning, vilket kräver någon form av utförandeorganisation med kompetens och kontaktnät. Omställningsstödet innefattar också ekonomiskt stöd i samband med t.ex. utbildning eller praktik. Det måste alltså finnas administrativa resurser för utbetalning och administration kopplade till rådgivarnas beslutsfattande. Det avtalsreglerade ekonomiska stöd, som utgår i form av avgångsersättning, inkomsttrygghetstillägg och löneutfyllnad, kräver resurser för kontakter med klienterna, beslut och utbetalning. I praktiken finns kopplingar mellan de olika funktionerna, vilket talar för att de bör finnas inom en organisatorisk ram, även om en del funktioner, t.ex. utbetalningsadministration, kan förläggas externt.

Parterna som träffat omställningsavtal har i samtliga fall valt att inrätta trygghetsråd för den operativa och administrativ verksamhet som följer av avtalen. Det hindrar dock inte att det kan finnas alternativa modeller eller varianter i förhållande till trygghetsrådets nuvarande organisation.

En form av omställningsstöd som förekommit i debatten under det senaste året är individuella omställningskonton. Eftersom det skulle kräva en helt annan typ av lösningar än de nuvarande omställningsavtalen, ligger frågan utanför det uppdrag utredningen har. Det kan ändå konstateras att om en sådan modell ska kunna ge de enskilda individerna trygghet i omställningssituationer, skulle det leda till ett tvångssparande av betydande omfattning. De avsatta medlen skulle dessutom vara låsta i princip fram till dess den enskilde går i pension. De nuvarande omställningsavtalen med kollektiv finansiering och riskspridning framstår i jämförelse som betydligt rationellare system.

I kapitel 6 finns ett antal exempel på företag som i egen regi och med upphandlade tjänster byggt upp egna omställningsorganisationer. Till en del förekommer samarbete med trygghetsråd, i exemplet TRR. Det finns fler exempel av liknande slag. En diskussion om detta återfinns i kapitel 6. Där framgår att det är få företag som har kapacitet att organisera verksamheten på det sättet. De redovisade exemplen visar dock att det finns en marknad för konsulttjänster för omställningsarbete. Finns efterfrågan kan säkert den marknaden växa, framförallt i storstäderna.

De olika trygghetsråden använder upphandlade tjänster i olika omfattning, TSn upphandlar huvuddelen av de basaktiviteter som genomförs inom ramen för verksamheten i ArbetsKraft⁷⁰, som är stiftelsens aktivitetscentra, från bl.a. bemannings- och utbildningsföretag. Upphandlingen avser ett kvalitetssäkrat innehåll i aktiviteter och genomförandet sker i TSn:s lokaler, detta för att det är betona att det är en TSn-aktivitet. TRR och TRS genomför den största delen av motsvarande aktiviteter i egen regi, också för att markera att det är trygghetsråden som står för insatsen. Man kan naturligtvis fråga sig om en större del av omställningsarbetet skulle kunna upphandlas från externa leverantörer och om detta skulle kunna ske genom att företagen själva gör det.

Inom ramen för ett trygghetsråds verksamhet går det självfallet att variera graden av upphandlade tjänster. Eftersom trygghetsråden berörs av konjunktursvängningar kan det vara nödvändigt med sådan upphandling för att klara periodvis hög belastning utan att behöva nyanställa personal. Enligt utredningens uppfattning bör sådan upphandling avse aktiviteter, inte att ersätta omställningsarbetet i sin helhet eller väsentliga delar av det. Det finns flera skäl för detta. Upphandlingen kan kvalitetssäkras och åtgärderna fogas

⁷⁰ Se vidare kapitel 4, avsnitt 4.3.2, *Vilken aktivitetsnivå?*

samman med arbetsprocessen i övrigt i förhållande till den enskilde. Förhållandet till den enskilde blir tydligt – det är trygghetsrådet som står för stöd och kontakter, inte ett konsultföretag. En upphandlad konsulttjänst måste ha ett slut vid en bestämd tidpunkt, medan trygghetsråden kan ha betydligt större uthållighet. Förhållandet till den uppsägande arbetsgivaren blir också tydligt. Att låta företaget självt upphandla omställningsresurser på medel från trygghetsråden eller parterna skulle leda till merarbete för företagen och sämre kvalitet i omställningsstödet. Få småföretag har kapacitet att bedöma kvaliteten i det som upphandlas och tillgången på konsultinsatser med hög kompetens på omställningsinsatser är begränsad. Trygghetsråden har däremot rikstäckande verksamhet. Som redovisats i kapitel 4 består huvuddelen av inflödet till samtliga trygghetsråd av enstaka eller ett fåtal samtidigt uppsagda. Samtliga de fall där företag gjort egenfinansierade insatser består av omställningssituationer med ett stort antal uppsagda och de upphandlade insatserna är tidsbegränsade. Därefter får trygghetsråden eller arbetsförmedlingen ta över.

Utredningens uppfattning är alltså att genomförandet av åtgärder enligt omställningsavtal bäst sker genom att parterna inrättar och driver trygghetsråd. En fråga som kan behöva belysas är hur relationen mellan parterna och trygghetsråd ska utformas. En redogörelse av nuvarande förhållanden finns i kapitel 3, avsnitt 3.2, rubriken *Aktörerna*. Där framgår att trygghetsråden och deras rådgivare har en betydande frihet att utforma stödet i förhållande till den enskilde. Detta är nödvändigt för att åstadkomma den individ- och situationsanpassning, som är en av de bärande idéerna i verksamheten. Parterna ingår i styrelserna för råden, som ger ramar för verksamheten. Detta är enligt utredningens mening en väl avvägd ordning.

8.2.4 Finansiering.

Av tabellen i kapitel 4, avsnitt 4.1.1 framgår avgiften till de trygghetsråd som denna redovisning omfattar. Avgiften till TRR och TRS är för närvarande 0,3 procent (för säranslutna 0,7 procent), och avgiftsnivån till TSn kommer också att vara 0,3 procent från 2004. Ytterligare information om hur avgiften fastställs i förhandlingar och hur den har förändrats över tid finns i kapitel 2.

De tre trygghetsråden finansieras alltså via en procentavgift på lönesumman. Även de mindre trygghetsråden har med ett undantag

finansiering via en procentuell avgift på lönesumman. Trygghetsstiftelsen på försäkringskasseområdet har en avgift på 0,7 procent, Trygghetsrådet på KFS-området 0,25 procent (tas f.n. inte ut utom för nyanslutna företag) och Trygghetsrådet Fastigo 0,3 procent (f.n. rabatterad till 0). Undantaget är Trygghetsfonden BAO-Finansförbundet som finansieras av avkastningen från en avsättning på 110 mkr som gjordes då fonden startade. Parterna är överens om att tillskjuta ytterligare medel om kapitalet sjunker under 20 mkr.

Solidarisk finansiering

Finansieringen är således solidarisk oberoende av uppsägningsrisk i det enskilda företaget. I så motto kan omställningsavtalen liknas vid en försäkring. Genom att de flesta avtalen omfattar stora avtalsområden uppnås en god riskspridning. Eftersom anslutningen till råden – med undantag för de direktanslutna – följer av anslutningen till en arbetsgivarorganisation nås också en god täckning. Företagen skulle inte vara villiga att betala avgiften till trygghetsråden om de inte bedömde kostnaden som skälig i förhållande till nyttan. Enligt TRR har två av tre anslutna företag använt sig av TRRs tjänster och på det statliga området är det få myndigheter som inte sagt upp under de hårda besparingsåren på 90-talet. I den mån det förekommer tveksamhet till nyttan är det från stora företag eller myndigheter som skulle ha resurser att organisera en omställningsverksamhet i egen regi eller från fackliga organisationer med medlemmar på områden där det råder brist på arbetskraft inom överskådlig framtid.

Den solidariska finansieringen har begränsningar. Blir avgiften för hög blir det fler som kan finna att risken är för låg för att motivera avgiften. Det medför begränsningar i vilken service råden kan erbjuda, men innebär också en drivkraft att leverera god kvalitet i tjänsterna. En annan viktig förutsättning för att en solidarisk finansiering ska fungera är att systemet upplevs som rättvist och inte överutnyttjas av vissa. De exempel på utnyttjande av A-kassa och age som en pensionslösning, som redovisats i kapitel 5, är exempel på ett sådant överutnyttjande. Även om sådana företeelser är marginella är det viktigt för systemens trovärdighet att trygghetsråden och parterna bakom dem försöker motverka sådana tendenser.

Räcker pengarna?

En annan viktig förutsättning för trovärdighet är att det finns tillräckligt kapital i råden för att täcka kostnaderna för gjorda åtaganden. Kapitalbufferten bör vara så stor att den räcker för att slutföra omställningsarbetet för de klienter som är inne i systemet vid en eventuell nedläggning. Ska trygghetsråden därutöver klara en konjunktursvacka utan plötsliga avgiftshöjningar eller inskränkningar i verksamheten bör finnas en ytterligare buffert. Hur stor den bufferten bör vara beror bland annat på hur väl arbetsmarknadspolitiken fungerar.

Erfarenheterna från den senaste konjunktursvackan visar att både TRR och TSn fick en del problem. För TRR, som samtidigt som lågkonjunkturen slog igenom på allvar berördes av en pågående förhandling om omställningsavtalet⁷¹, höjdes inte avgiften utan rådet fick dra ner på omställningsstödet och ersättningsnivån för age. TRR lyckades dock upprätthålla det som av klienterna bedöms som viktigast, de personliga kontakterna mellan klienter och rådgivare, bl.a. genom att anställa fler rådgivare. För TSn, som från starten 1990 finansierades av ett avsatt kapital, infördes en procentavgift på lönesumman, som höjdes stegvis upp till 0,7 procent. Det finns en risk för att den avgiftsnivå som nu gäller för TRR och TRS och från 2004 för TSn, 0,3 procent, kan visa sig otillräcklig, särskilt i en djup och långvarig konjunktursvacka. TRR redovisar t.ex. i sina årsredovisningar för 2000 och 2001 att den stora andelen 40-talister i inflödet drar dryga age-kostnader och att detta skulle ha vällat problem om inte rådet fått ett väsentligt medelstillskott i form av återbäring från SPP. Avgifterna räcker alltså inte för att täcka driftskostnaderna.

Det finns begränsningar i hur stora kapitalbuffertar parterna är beredda att bygga upp för att garantera ett omställningsarbete med hög kvalitet åt dem som blir uppsagda. De har rimligen inget intresse att ta medel från vinst eller löneökningstrymme för att lägga på hög. Råden har inte heller ansvar för arbetsmarknadspolitiken i stort eller för samhällsekonomisk stabilitet. Ett sätt att lösa behovet av flexibilitet i utgifterna utan att företagen drabbas av plötsliga förändringar i avgiftsnivån vore att inom en total avgiftsnivå för avtalsförsäkringar variera avsättningen till de olika ändamålen. Behövs mer pengar till omställningsåtgärder kan avgiften temporärt minskas i motsvarande mån för andra avsättningar. Ytterligare ett sätt vore en ökad samverkan med arbetsmarknadspolitiken eller

⁷¹ Se vidare kapitel 2.

studiefinansiering under konjunktursvackor för att utnyttja lågkonjunkturen till en investering i en generell uppgradering av arbetstagarnas kompetensnivå.

Bör trygghetsrådets verksamhet subventioneras?

I kapitel 4, avsnitt 4.5, har Statskontorets analys av omställningsavtalens samhällsekonomiska och statsfinansiella effekter redovisats och kommenterats. Där framgår att omställningsavtalen har positiva samhällsekonomiska effekter och leder till minskade statliga utgifter.

I den debatt som förts om omställningsavtal och omställningsförsäkringar under det senaste året har framförts uppfattningen att de besparingar i de offentliga utgifterna som omställningsavtalen leder till, gör det skäligt att staten på något sätt bidrar till finansieringen av omställningsavtalen. Utredningen har enligt sina direktiv att utgå från att det är parterna som ska bära både ansvaret och kostnaderna för avtalen. Utredningen har i sak uppfattningen att en direkt statlig subventionering av trygghetsrådets verksamhet vore olämplig, eftersom det skulle kunna äventyra deras oberoende ställning. Därutöver har utredningen ingen anledning att ha synpunkter på hur staten disponerar det utrymme som uppstår av minskade offentliga utgifter till följd av omställningsavtalen. En notering bör dock göras: om staten skulle finna anledning att stimulera tillkomsten av omställningsavtal på de områden där sådana saknas, bör man överväga om rättviseproblem kan uppkomma i förhållande till befintliga trygghetsråd och parterna bakom dessa, och hur de problemen i så fall ska lösas.

Andra lösningar och möjligheter till utveckling

Det enda trygghetsråd som för närvarande finansieras av avkastningen på ett avsatt kapital är Trygghetsfonden BAO-Finansförbundet. I redovisningen av förutsättningarna för omställningsavtal på den kommunala sektorn i avsnitt 8.1.5 ovan diskuteras hur en finansiering skulle kunna byggas upp utifrån de speciella förutsättningar som gäller för den kommunala sektorn. Detta är dock undantag från den allmänt rådande finansieringsformen med en procentuell avgift på lönesumman, vilket är den modell som framstår som mest lämpad i de flesta fall.

Hur stora insatser ett trygghetsråd kan göra beror framförallt på avgiftsnivån. Utredningen har inte erfarit att det finns någon kritik mot trygghetsråden för att de skulle ha för lite ekonomiska resurser för att stödja de uppsagda, men som redovisats ovan kan det finnas en risk för att avgiftsnivån kan visa sig otillräcklig om belastning på råden skulle öka under t.ex. en konjunktursvacka. De båda rapporterna från Roland Hansson och Thomas Johnsson visar dock att det finns önskemål från företag om att TRR skulle kunna göra större insatser, men att TRR inte ses som ett bra alternativ i de fall ett intensivt omställningsarbete önskas under en avvecklingsperiod. Inget trygghetsråd har dock möjligheter att gå utanför omställningsavtalens ramar eftersom detta skulle innebära att vissa företag gynnas på andras bekostnad. Teoretiskt skulle man kunna tänka sig att en förhöjd avgift för alla skulle kunna innebära mer tjänster till företag, men det måste av rättviseskäl i så fall vara tjänster som kan utnyttjas av de flesta kundföretag.

Man kan naturligtvis fråga sig om det skulle vara möjligt för trygghetsråden att mot ersättning ta på sig en större del av omställningsarbetet, t.ex. att sälja tilläggstjänster. Denna fråga får anses ligga utanför utredningens uppdrag, men utredningen noterar ändå att frågan har prövats inom TSn, men stiftelsen beslöt att inte gå vidare med frågan. Om trygghetsråden skulle erbjuda tilläggstjänster mot betalning är det en typ av affärsdrivande verksamhet. Den måste skiljas noga från rådets kärnverksamhet som finansieras via avgifter från alla företag, inte minst på grund av skattebefrielsen för kärnverksamheten.

8.2.5 Rätten till stöd och stödformer i omställningsavtal

I kapitel 4 har utredningen gjort en grundlig genomgång av omställningsavtalens effekter i olika avseenden och av erfarenheter av de olika komponenter som finns i omställningsavtalen och av trygghetsrådets arbetsformer. Här redovisas en komprimerad sammanfattning av de slutsatser av principiell betydelse för konstruktionen av omställningsavtal, som utredningen dragit av denna genomgång.

Rätten till stöd via omställningsavtal bör omfatta alla uppsagda, och i de fall parterna väljer att gå in i tidigare skeden, uppsägningshotade. Endast arbetsbrist bör accepteras som skäl för uppsägningen eller uppsägningshotet. Nästan alla uppsagda behöver initialt stöd (bearbetning av uppsägning, nyorientering, vägledning, väg-

val). Stöd för vidare åtgärder (jobsökning, praktik, utbildning, egenstart) bör utgå efter individuell bedömning. Stöd för tidiga insatser, såsom information, karriärplanering och rådgivning, bör kunna ges innan uppsägning har skett, men för mera omfattande individuellt beslutade stödinsatser som utbildning bör krävas att individen är uppsagd (eller tekniskt säger upp sig själv om det är fråga om frivilliga tidiga åtgärder för att lösa ett övertalighetsproblem).

Trygghetsrådets arbetsprocess mot klienterna bör starta tidigt, senast i samband med att namnlista över varslade fastställs eller vid uppsägningstillfället. Intensiteten i omställningsarbetet har diskuterats i kapitel 4, avsnitt 4.3.2 och i kapitel 6, avsnitt 6.6. Även i de fall klienterna är kvar i arbete under uppsägningstiden bör finnas skäligt utrymme för kontakter mellan trygghetsråd och klienter.

Trygghetsrådets rådgivare och konsulenter måste i kontakterna med klienterna ha stort utrymme för att göra situationsanpassade och individuella bedömningar. Verksamheten bör alltså inte regel- eller detaljstyras. Arbetsformer och stöd måste vara flexibla och kunna samverka med annan finansiering. Utredningens uppfattning om hur samverkan med arbetsmarknadspolitiken och det reguljära utbildningsväsendet bör ske återfinns i kapitel 7.

Arbetet i trygghetsråden och de insatser som görs måste hålla hög kvalitet, oavsett om de genomförs i egen regi eller upphandlas. Effektiva former för kvalitetssäkring, uppföljning och utvärdering bör finnas och ett kontinuerligt utvecklingsarbete bedrivs. Utredningen har funnit att partsdrivna trygghetsråd ger bäst förutsättningar för en professionell verksamhet med hög kvalitet.

Så länge arbetslöshetsförsäkringen inte ger ett rimligt skydd för inkomstbortfall för alla arbetstagare, bör omställningsavtalen innehålla en age-komponent, som ger inkomstskydd vid arbetslöshet på lönedelar över A-kassetaket. Age bör kombineras med krav på aktivitet från stödtagarna och trygghetsråden ha en självständig rätt att besluta om age. Någon form av bortre parentes bör finnas, gärna i kombination med en ventil, som gör det möjligt att ge fortsatt ersättning i de fall det finns särskilda skäl för detta.

Omställningsavtal bör innefatta möjligheter att ge tidsbegränsad kompensation för en lönesänkning vid övergång till lägre betalt arbete (inkomsttrygghetstillägg och löneutfyllnad). Sådant stöd är rörlighetsbefrämjande. Det ger individen större valmöjligheter mellan utbildning och att acceptera ett lägre betalt arbete eller mellan att flytta och stanna kvar på orten.

8.3 Fördelningspolitiska mål och effekter

Enligt direktiven ska utredningen belysa de fördelningspolitiska effekterna av att fler avtalsområden än i dag täcks av omställningsavtal. I direktiven uttrycks vidare inriktningen att omställningsavtalen särskilt bör gynna omställning av lågutbildade och äldre. Nuvarande omställningsavtalen finns nästan inga uttalat fördelningspolitiska syften. Den mest framträdande fördelningspolitiska avtalskonstruktionen är age, som ger stöd till arbetslösa med inkomster över A-kassetaket.

Att fördelningspolitiska inslag i övrigt saknas hänger samman med det individuella angreppssättet, att med målet ny försörjning utgå från individens förutsättningar på den arbetsmarknad som är aktuell för individen. Självklart har dock avtalen vissa fördelningspolitiska effekter. Bara det förhållandet att stödet är tillgängligt för alla som omfattas av avtalen borde tala för att avtalen har fördelningspolitiska effekter genom att de som mest behöver stöd också får tillgång till det. Det kan dock finnas selektionseffekter som gör att vissa klientgrupper lättare tar till sig erbjudandet om stöd än andra. Det finns inget underlag som kan belysa om och i vilken omfattning det förekommer sådana effekter i trygghetsrådets verksamhet. Den individuella rådgivningen och arbetsformerna, som tillåter att beslut hos klienterna får mogna fram, bör bidra till att reducera effekterna, men som nämnts saknas underlag som kan bekräfta detta.

Det underlag som finns har inte möjliggjort några mer ingående analyser av fördelningspolitiska effekter av de nuvarande avtalen. Av genomgången av effekter i kapitel 4 går det att dra en del slutsatser. Det framgår t.ex. att män i något högre utsträckning än kvinnor avregistreras från TRR och TSn p.g.a. att de fått ny försörjning genom anställning eller start av eget företag. Kvinnorna övergår i stället i högre grad till långa utbildningar. Om detta beror på att de har svårare att få arbete, har sämre utbildning eller är mer utbildningsbenägna går inte att uttala sig om med säkerhet. Det är endast i de äldsta åldersgrupperna (60+ på TRR-området och 55+ på TSn-området) som kvinnorna har högre övergång till ny försörjning än män, vilket hänger samman med möjligheterna till pensionslösningar och skillnader i lönenivå och intjänandetid mellan kvinnor och män. Denna fråga har berörts mer utförligt i kapitel 5.

Det finns inte heller några färskta utvärderingar eller studier som kan belysa fördelningspolitiska effekter av de utbildningar som trygghetsrådets klienter genomgår. I kapitel 4 finns i avsnitt 4.3.3

en redovisning av erfarenheter av de arbetsformer trygghetsråden använder för att slussa in klienterna i utbildning med yrkesmässiga mål. Där redovisas också synpunkter på hur rådgivningen inför studieval bör gå till och vilka utbildningsvägar som kan vara lämpliga för klienter med låg utbildningsnivå.

Utredningen har uppdraget att belysa de fördelningspolitiska effekterna av att fler avtalsområden täcks av omställningsavtal. Vad denna fråga framförallt handlar om är effekterna för LO-grupperna inom den privata arbetsmarknaden och för de anställda inom den kommunala sektorn. Det bör betonas att uppdraget inte gäller alla anställda inom dessa sektorer, utan bara dem som drabbas av uppsägningar och alltså omfattas av eventuellt tillkommande omställningsavtal. I detta ligger en del rättvisefrågor, som närmare berörs i kapitel 4.

Om uppsagda från dessa sektorer skulle erhålla omställningsstöd på samma sätt som de grupper som nu omfattas av omställningsavtal, kommer de att få en starkare ställning på arbetsmarknaden jämfört med för närvarande. Som redovisats tidigare gör utredningen bedömningen att det inte finns några väsentliga skäl för att anta att stödet skulle få sämre effekt för dessa grupper än de som nu omfattas av avtalen. De tillkommande yrkesgrupperna skiljer sig dock i viss mån från de som nu täcks av omställningsavtalen, vilket innebär behov av en viss metodutveckling för att tillgodose deras behov. Detta har dock mera att göra med arbetsformer inom trygghetsråden eller den utförandeorganisation parterna skulle välja än med konstruktionen av omställningsavtal. Det bör dock betonas att det i de eventuellt tillkommande områdena är en stor spridning på yrkesgrupper och utbildningsnivå och andra faktorer. Lika lite som det går att betrakta tjänstemän som en enhetlig grupp går det att göra det för LO-an slutna eller kommunalt anställda.

De tillkommande grupperna består dock i högre utsträckning än de grupper som nu omfattas av omställningsavtal av lågutbildade och, beträffande den kommunala sektorn, av kvinnor. Det är grupper som vid förlust av arbetet kan ha en svag ställning på arbetsmarknaden. Om de skulle omfattas av omställningsavtal får det positiva fördelningspolitiska effekter. Dessa skulle förstärkas av en utvecklad samverkan med den reguljära utbildningen och studiefinansieringssystemet.

När det gäller den äldre arbetskraften och deras situation om övertalighet uppstår, ansluter sig utredningen till uppfattningen att det är nödvändigt att utforma villkoren så att det blir möjligt att arbeta till den ordinarie pensionsåldern. Att lösa övertalighetspro-

blem med pensionering i förtid rimmar illa med den ambitionen. Samtidigt finns ekonomiska incitament för både arbetsgivaren, den anställda och den lokala fackliga organisationen att i vissa lägen använda tidigare pensionering för att lösa övertalighetsproblem. Det finns situationer när inga rimliga möjligheter att få ett arbete finns och då en avgångspension kan vara en bra metod för att åstadkomma ett värdigt slut på arbetslivet för den enskilde. Det bör dock vara undantagsfall, och istället bör möjligheter att vara kvar skapas genom ökad flexibilitet. I kapitel 5 finns utredningens överväganden om vad som kan göras för att stärka de äldres möjligheter att få fortsatt arbete efter en uppsägning. En ökad flexibilitet genom deltidstjänstgöring, och en utslussning av uppsagda äldre till lägre betalda eller tidsbegränsade arbeten kan dock få negativa konsekvenser för pensionsnivån för den enskilde vid ordinarie pensionsålder. I de fall detta inträffar bör kompensation via trygghetsråden övervägas. En närmare redogörelse för detta finns i kapitel 5.

Källförteckning

Ackum Agell, S & M Lundin. 2001. *Erfarenheter av svensk arbetsmarknadspolitik*. (IFAU)

Ackum Agell, Susanne. 1999. *Vad vet vi om arbetsmarknadspolitikens effekter?* (IFAU)

Ahlstrand, Roland. 2001. *Norrköpingsmodellen – ett projekt för ny sysselsättning åt personalen vid Ericsson Telecom AB i Norrköping*. (Sociologiska institutionen, Lunds universitet)

AMS. 1998. *Arbetsmarknadspolitik i förändring - en grundläggande bok om arbetsmarknadspolitikens villkor*. (Fritzes)

AMS. 2000. *Arbetsmarknadspolitiska program – årsrapport*. (Prora 2001:2)

AMS. 2002. *Kartläggning av det europeiska rättsläget vad gäller arbetsgivarens ansvar vid företagsnedläggningar*. (Juridiska enheten)

Aronsson G, M Dallner & K Gustafsson. 2000. *Yrkes- och arbetsplatsinläsning. En empirisk studie av omfattning och hälsokonsekvenser*. (Arbetslivsinstitutet)

Arvedsson, Lennart. 1998. *Downsizing - När företag bantar*. (TRR Trygghetsrådet)

Axelsson, R, K-G Löfgren & L-G Nilsson. 1987. *Den svenska arbetsmarknadspolitiken under 1900-talet*. (Prisma)

Birath, Hallgren, Lampa, Lundberg & Sethzman. 2001. *Det mesta om stiftelser i teori och praktik*. (Kommentus)

Blundell, R & Costas Meghir. *Active labour market policy vs employment tax credits: lessons from recent UK reforms.* (University College London och Institute for Fiscal Studies)

Calleman, Catharina. 1999. *Turordning vid uppsägning.* (Rättsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet)

Ds 2002:10. *Riv hindren för äldre i arbetslivet!* Rapport från seniorgruppen inom Näringsdepartementet.

Englund, T & R Lundén. 2001. *Reglerna kring anställningen.* (Tholin & Larsson)

Fondelius, Cecilia. 1994. *Utbildning för nya jobb – en studie av trygghetsstiftelsens utbildningsinsatser under 1992 och 1993.* (Ramström & Fondelius AB)

Forsberg, Pia. 1996. *Välfärd, arbetsmarknad och korporativa institutioner; En studie av Trygghetsrådet SAF/PTK.* (Sociologiska Institutionen, Lunds universitet)

Gunne C & J Löfgren. 2001. *Beskattning av stiftelser och ideella föreningar.* (Norstedts)

Gustafsson, Lennart. 2000. "Att baka statens kaka" i *Tryggare kan... om uppbrott i staten.* Rolf Månsson och Bert Anderbring ed. Stockholm. (Trygghetsstiftelsen)

Göransson H & C Nordlöf. 2001. *Arbetslagstiftning.* (Norstedts juridik)

Hansson, Roland. 1999. *Personalförsörjningsmodellen – ett projekt i tiden.* (Svenska strukturforskningsinstitutet)

Karlsson, Hans. 2002. *Redovisning av uppdraget att överlägga med Ericsson och övriga parter i samband med företagsnedläggning.* (N2001/4891/A)

Lundin, Martin. 2001. *Hur fungerar anställningsstöden?* (IFAU)

Simplexenheten. *Reglers effekter för små företag – hur gör man en konsekvensanalys?* (Näringsdepartementet)

Rabe, Gunnar. 2001. *Skattelagstiftning*. (Norstedts juridik)

Riksdagens revisorer. *Arbetslinjen i praktiken*. Förstudie 1998/99:7

Sabel, Ola. 2002. *Posten Futurum – utvärdering av verksamheten i Postens omställningsorganisation*. (Handelshögskolan i Göteborg)

SKOP. April 1998. (Rapport till Trygghetsstiftelsen)

SKOP. Oktober 2000. (Rapport till Trygghetsstiftelsen)

Sifo. *Kundundersökning november 2001*. (Trygghetsrådet TRS)

