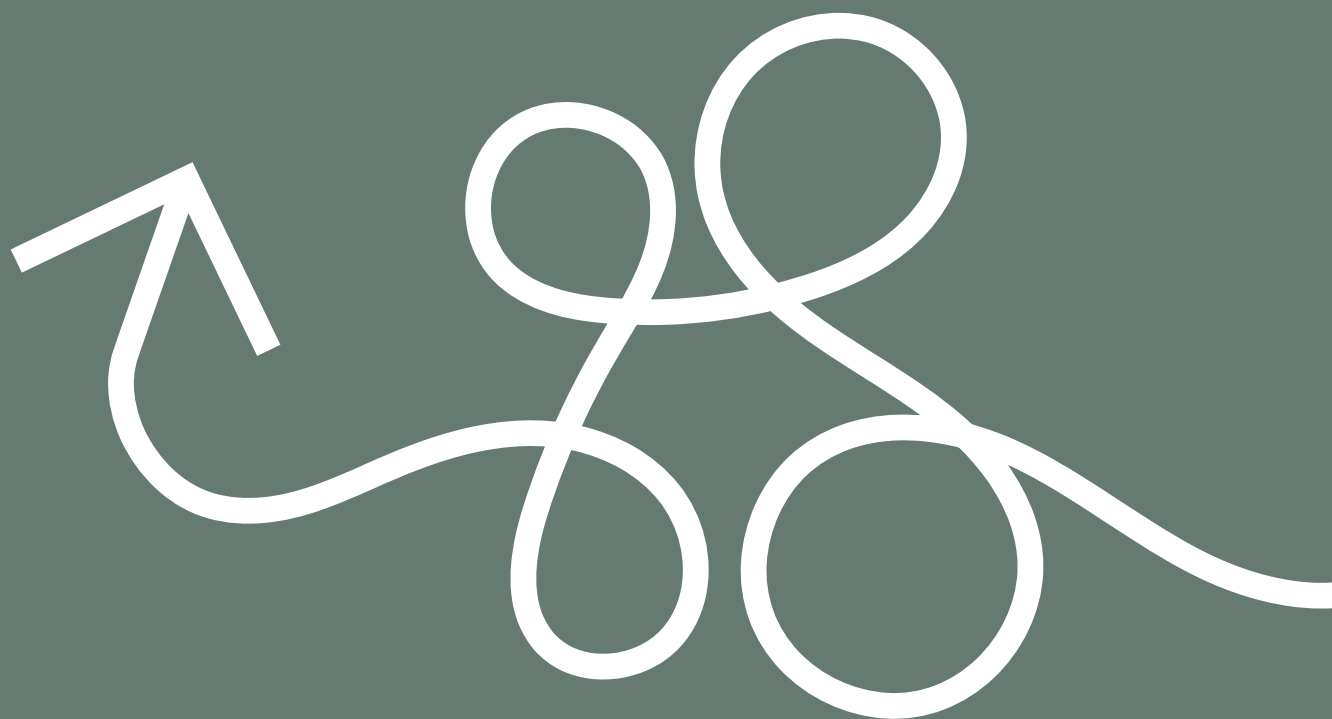


# Ett trygghetsråd i takt med tiden

En kunskapsrapport



# Förord

Omställningsorganisationerna är en viktig del av den svenska arbetsmarknaden. Under 50 år har de genom coaching, vägledning och vidareutbildning hjälpt hundratusentals människor att hitta framtidens jobb. Med det nya huvudavtalet har deras roll ytterligare förstärkts.

Men vi tror att det går att ytterligare utveckla arbetet. I den här rapporten visar Edward Hamilton hur en ökad grad av konkurrensutsättning och effektutvärdering ytterligare kan förbättra tjänsternas kvalitet och effektivitet – och värna de resurser som Svenskt Näringslivs medlemsföretag varje år avsätter på omställning.

Vi vill på detta sätt berätta om det fantastiska arbete som omställningsorganisationerna har gjort, men också peka ut vägen framåt.

**Patrik Eidfelt, förbundsdirektör**

## **Innehåll**

Inledning	<b>4</b>
Vad är TRR Trygghetsrådet ?	<b>6</b>
Omställningsstöd och offentlig arbetsförmedling	<b>8</b>
– TRR står ensamt utan fristående aktörer	
Historisk exposé – vittnesmål från förhandlingsbordet	<b>10</b>
Vikten av effektutvärdering och att mäta resultat	<b>15</b>
Konkurrerar fristående aktörer på lika villkor i Trygghetsrådet TRR?	<b>17</b>
Förbättringsåtgärder för ett trygghetsråd i takt med tiden	<b>19</b>
Källor	<b>21</b>
Om författaren	<b>23</b>
Om Kompetensföretagen	<b>23</b>

## Inledning

Fristående leverantörer bidrar dagligen till omställning, matchning och personaluthyrning i det svenska näringslivet. De senaste tjugo åren har flertalet reformer bidragit till att privata matchnings- och utbildningsaktörer fått en framskjuten roll i att ge stöd till såväl den statliga arbetsmarknadspolitiken som vissa av de omställningsinsatser som finansieras och organiseras av arbetsmarknadens parter – inte minst inom kollektivarbetarsidan.

Fokus för de reformer som sjösatts har handlat om att stärka resultatstyrningen, öka transparensen och se till att konkurrens på lika villkor i allra möjligaste mån prioriteras.

Valfrihet för den enskilde medarbetaren - tillsammans med en adekvat behovsbedömning - har varit viktiga hörnpelare. Reformerna har inneburit en tydlig bodelning mellan beställare, kontrollinstans och utförare. Ytterst har vikten av kostnadseffektivitet och fokus på resultat satts i främsta rummet.

TRR Trygghetsrådet står idag ut som en främmande fågel i sammanhanget. Ända sedan 1974 har omställningsavtalet mellan Svenskt Näringsliv och Förhandlings- och samverkansrådet PTK bidragit till rådgivning till nytt arbete och ekonomiskt stöd för medarbetare i händelse av arbetsbrist. Arbetsmarknadens parter i privat tjänstesektor har emellertid gått mot strömmen och valt att i allt väsentligt behålla utförandet av de tjänster som erbjuds i egen regi.

Motiven grundar sig på en reell eller upplevd känsla av att TRR levererar goda resultat. Tid efter annan under de senaste femtio åren har dock frågan lyfts om inte uppsagda medarbetare också ska ges möjlighet att erhålla stöd av fristående aktörer för att stärka resultaten än mer. Även frågan om att mäta TRR:s resultat genom effektutvärdering har lyfts.

Som svar har ett antal justeringar i omställningsavtalet genomförts. I paragraferna tretton och fjorton i omställningsavtalet ges de privata leverantörer möjlighet att verka i TRR-systemet. Men ger dessa "ventiler" möjlighet för fristående leverantörer att faktiskt verka på lika villkor, eller är de en chimär för att hantera en för parterna besvärlig förhandlingsfråga? Och hur blev det frågan om att mäta programeffekter i de insatser som TRR tillhandahåller?

Vad som står klart är att andelen deltagare som berörs av fristående aktörer är försvinnande liten. Kunskapen om dessa möjligheter är alltså mycket låg bland såväl medarbetare som de företag som genomgår omställningssituationer. TRR består än idag av en i närmast uteslutande *inhouse*-verksamhet.

Denna kunskapsrapport syftar till att initiera en diskussion på arbetsgivarsidan om hur omställningsinsatserna kan bli än mer verkningsfulla för dem som berörs, samtidigt som kostnadseffektivitet i TRR-systemet fortsatt kan värnas.

Vi har delvis valt en historisk ansats för att i grunden förstå de eventuella avvägningar som legat på styrelsebordet när frågan om fristående aktörer kommit upp på agendan. Ett antal

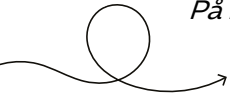
djuplodande intervjuer har genomförts med tidigare beslutsfattare på arbetsgivarsidan med stor kunskap i ämnet.

Här återfinns tidigare förhandlingschefer, arkitekter till systemet som suttit med pennan vid protokollet vid skarpa förhandlingar, och före detta styrelseledamöter i TRR. Även vissa forskningsperspektiv från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) och leverantörsperspektiv belyses.

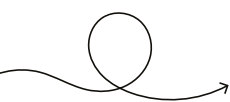
Kunskapsrapporten inleder med att en kort beskrivning av TRR, övergripande kartläggning av utvecklingen i TSL och Arbetsförmedlingen (AF) samt en distinkt historisk exposé där särskilda moment behandlas avseende TRR:s utveckling.

Underlaget kulminerar sedan i mer detaljerade frågeställningar om hur "ventilerna" för fristående aktörer hanteras idag. Rapporten avslutas med en kort redogörelse av effektutvärderingar och varför kostnadseffektivitet är viktigt att värna – detta för alla inblandade, inte minst de företag som betalar avgifter till systemet i stort.

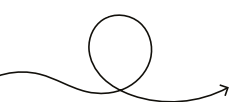
*På kort sikt vill Kompetensföretagen lyfta diskussionen i syfte att:*



TRR transparent delger sina resultat till forskningen så att effektutvärdering kan genomföras.



TRR arbetar aktivt mot Svenskt Näringslivs medlemmar kring att upplysa och informera om de möjligheter som fristående aktörer kan bidra med vid omställning.



Genomlys och förbättra paragraferna 13 och 14 så att konkurrens på lika villkor kan eftersträvas fullt ut.

Ytterst ställer vi frågan om TRR går i takt med tiden med den organisation som parterna har valt att utforma?

## Vad är TRR Trygghetsrådet?

TRR Trygghetsrådet firar femtio år nästa år. Ända sedan 1974 har omställningsavtalet mellan Svenskt Näringsliv och Privattjänstemannakartellen (PTK) innefattat rådgivning mot nytt arbete och ekonomiskt stöd för medarbetare i samband med driftinskränkning i den privata tjänstesektorn.

35 000 anslutna företag med totalt 1,1 miljoner tjänstemän kan nyttja stödet vid en omställningssituation. TRR har totalt 250 anställda, och fysiska kontor på flera platser i riket.<sup>1</sup>

Tjänster som erbjuds kring matchning mot nytt jobb innefattar personlig och digital coaching, rådgivning, vägledningsverktyg och nätverksträffar.

De senaste åren har TRR även fått utökade ansvarsområden vad gäller studievägledning, yrkesväxling och karriärvägledning. I efterskalven av partsuppgörelsen om arbetsrätt och omställning år 2020 har TRR fått en integrerad roll i det omställningsstudiestöd som möjliggörs för medarbetare mitt i livet – bland annat ska en omställningsorganisation ge yttrande om en viss utbildnings lämplighet för att stärka en individs framtida ställning på jobbmaknaden.<sup>2</sup>

Till det tillhandahåller TRR avgångsersättning (AGE) som ett komplement till arbetslöshetsförsäkringen, vilken kan täcka upp till 70 procent av en medarbetares lön. Exakt storlek på ersättningen baseras på arbetstid, tidigare lön och ålder (man måste till exempel ha fyllt 40 år för att kunna erhålla AGE).<sup>3</sup>

Antalet deltagare som passerar genom TRR skiftar beroende av konjunktur och omställningstakt. 2022 fick 7 105 personer ta del av insatser, vilket är det lägsta antalet på 17 år. Under 2021 tog 11 634 personer del av åtgärder i TRR:s försorg. Ett kritiskt år som under finanskrisen 2009 uppgick antalet deltagare till hela 26 970 personer.

En hörnsten i omställningsavtalet är dess finansiering som under lång tid motsvarat 0,3 procent av lönesumman för anslutna företag. Under senare år har avgiften sänkts till 0,1 procent, för att därefter öka till 0,55 procent i samband med partsuppgörelsen om arbetsrätt och omställning. Det ska sägas att staten samtidigt subventionerar arbetsgivarna med 0,15 procent av lönesumman, som en del i trepartsöverenskommelsen.<sup>4</sup>

Under årens lopp har frågan om överfinansiering av systemet kommit upp till ytan. Så sent som 2019 beslutade styrelsen om en "avgiftsbefrielse", vilket möjliggjorde den kraftigt temporära sänkningen av avgiften enligt ovan. Det är behäftat med utmaningar att beräkna

---

<sup>1</sup> TRR, "Hållbarhetsrapport, 2022" (2023)

<sup>2</sup> Regeringen, "Omställningsstudiestöd" (30 november 2022)

<sup>3</sup> Information från TRR:s hemsida om AGE-stöd.

<sup>4</sup> Svenskt Näringsliv, "Information till medlemsföretag", (återgiven bl.a. på Gröna arbetsgivares hemsida). (oktober 2022)

storleken på fonderade medel. Men sannolikt återfinns cirka 10 miljarder kronor i fonderade medel, varav 30 procent för AGE-ersättning och 70 procent till övrig verksamhet.

Den årliga kostnaden för systemet är svårt att bedöma. Men enbart kostnad för rådgivningstjänster räknat per individ torde uppgå till cirka 250 miljoner kronor ett bra år och 900 miljoner kronor ett dåligt år, exklusive kostnader för AGE-ersättning.<sup>5</sup>

Om parterna kommer överens lokalt, och medarbetaren väljer en annan leverantör än TRR i enlighet med paragraf tretton och fjorton, nämnt nedan, utbetalas ett engångsbelopp om 33 600 kronor för en heltidsanställd. Tjänsten som erbjuds i dessa fall inkluderar enbart omställning/rådgivning, inte kompetensstöd eller utbildningsinsatser.

---

<sup>5</sup> Båda beräkningarna är grovt uppskattade och baseras på uppskattade nivåer, dels aggregerat baserat på arbetsgivaravgifter från privata sektorn över årens lopp, minus uppskattade kostnader för omställningsstöd och AGE. Dels beräknat på uppskattade individer som fått omställningsstöd multiplicerat med officiell kostnad per individ.

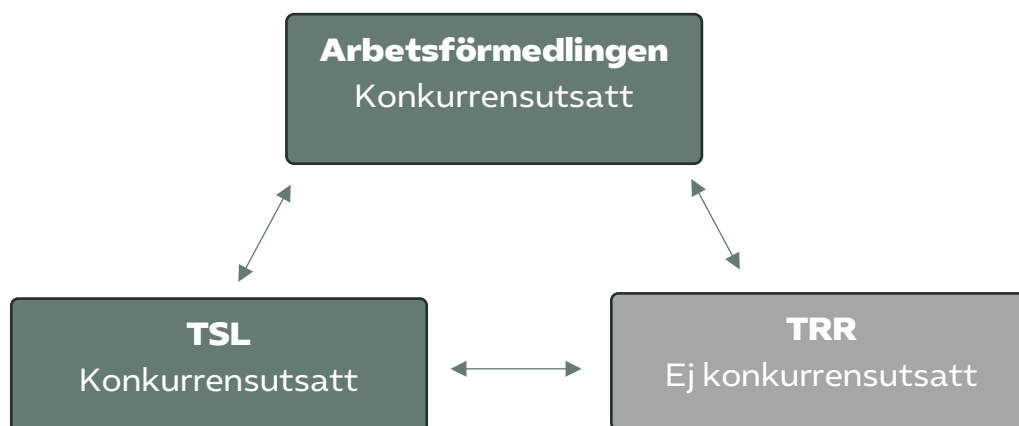
## Omställningsstöd och offentlig arbetsförmedling – TRR står ensamt utan fristående aktörer

Sedan bemanningsbranschen avreglerades i början av 1990-talet har personaluthyrning, rekrytering och privata omställningstjänster blivit en naturlig del av den svenska arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingens (AF:s) monopol förändrades i grunden och frön till ny inspiration i parternas omställningssystem såddes.

De senaste trettio åren har fristående aktörer så gradvis byggt gedigen kunskap och erfarenhet kring matchning och omställning. I takt med tiden har dessa verksamheter också vuxit in i såväl den offentligfinansierade arbetsmarknadspolitik (inom AF), som i den partsägda omställningsorganisationen Trygghetsfonden (TSL).<sup>6</sup>

I någon mening verkar dessa institutioner i ett delvis överlappande system, som ibland går in i varandra. Det talas ibland om ett "ekosystem". Till exempel finns diverse samarbetsavtal mellan AF, TSL och TRR som tidvis varit uppe för diskussion.

Grunden för utvecklingen står att finna i en växande medvetenhet under 1990-talet och tidigt 2000-tal om vikten av resultatstyrning i arbetsmarknadsinsatser som uppmärksammats i flera OECD-rapporter. Anglosaxiska länder som Australien och Storbritannien anammade ett mer kostnadseffektivt synsätt på privata leverantörer av matchnings- och omställningsinsatser, metoder som verkat som inspiration för den svenska utvecklingen.<sup>7</sup>



I oktober 2023 var där 46 800 arbetssökande i Rusta och matcha (ROM2). Programmet har inspirerats mycket av Australien-modellen, inklusive tydligt fokus på prestation, ersättning efter resultat och transparent betygssättning genom ett *rating-system*. Modellen bygger på individens möjlighet att välja och välja bort aktör. I takt med tiden förväntas såväl resultat som kostnadseffektivitet förbättras.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> För mer info om den institutionella arbetsmarknadskartan och dess utveckling i modern tid, läs t.ex. Svenskt Näringslivs "Bortom Arbetsförmedlingen" (2018) s. 14-15

<sup>7</sup> Se t.ex. OECD-rapport "Activating jobseekers – how Australia does it" (2012)

<sup>8</sup> OECD, "Reforming the Swedish public employment service 2021-2023, experiences from contracting out in Sweden" (2023). Se även statistik om förbättrade resultat i Arbetsförmedlingen, "Årsredovisning 2022" (2023) s. 30



Det partsägda Trygghetsfonden TSL såg i sin nuvarande form dagens ljus år 2004. Till skillnad från TRR upphandlas matchnings- och rådgivningstjänster. Privata alternativ fick först agera utifrån en "black box"-modell, med större frihet för aktörerna och tydligare resultatstyrning. Sedan 2017 har TSL övergått till ett system med tydligare behovsprövning, färre aktörer och en mer balanserad mix av såväl matchnings- som utbildningsinsatser.<sup>9</sup>

Därtill ska läggas att den senaste institutionen som byggts upp för att hantera och bedöma omställningsstudiestöd för företag utan kollektivavtal består av enbart fristående aktörer. Systemet administreras av Kammarkollegiet.<sup>10</sup>

Hur man än vänder och vrider på den kartan framstår TRR allt mer som en främmande fågel med en omfattande *inhouse*-verksamhet sett till utvecklingen de senaste decennierna vid andra liknande arbetsmarknadsinstitutioner.

---

<sup>9</sup> IFAU, rapport 2018:26, "Tidiga insatser till varslade arbetare – effekter av kollektivavtalade omställningsinsatser" (2018)

<sup>10</sup> Kammarkollegiet, "För dig som vill ansöka om stöd från Den offentliga omställningsorganisationen" (2022)

## Historisk exposé – vittnesmål från förhandlingsbordet

*1970-talet till 2000-talet – från trygghetsavtal till omställningsavtal, ventiler skakar om TRR*

Trygghetsrådet TRR föddes år 1974. Upprättandet av en partsägd organisation kan delvis ses som ett svar på den växande kritiken mot den statliga arbetsmarknadspolitiken som inte lyckades hantera en adekvat omställning för tjänstemän. För arbetsgivarnas del var trygghetsrådet del i en förhandling om ett nytt trygghetsavtal, där ett antal eftergifter fick betalas med avgifter till den nya omställningsorganisationen.

Karin Ekenger, tidigare arbetsmarknadsexpert vid Svenskt Näringsliv (dessförinnan anställd vid organisationens föregångare, Svenska Arbetsgivareföreningen, SAF) beskriver det som ett förstärkt omställningsstöd för akademiker och tjänstemän, till en hög prislapp. "Hela tiden har det varit en särskilt personligt utformad rådgivning och stöd, inte sällan given från tidigare personalchefer och andra experter på rekrytering och vägledning. Det har fått kosta en hel del för arbetsgivarna", menar Ekenger.<sup>11</sup>

Carl-Magnus Pontén arbetade å sin sida som förhandlare och socialförsäkringsexpert vid SAF mellan år 1981 till 2000. Därefter var han verksam vid TRR fram till 2013, först som anställd och därefter som konsult. Han har sedan slutet av 1980-talet medverkat beträffande Trygghetsavtalet och Omställningsavtalet, och höll i pennan vad gäller protokoll och avtalsutformning under den aktuella tiden.

Pontén förklarar bakgrunden: "Vid tillkomsten av det första Trygghetsavtalet 1974 var det inte tillåtet med privat arbetsförmedling. De ledde till att Trygghetsrådet TRR utvecklade tjänster kring rådgivning och matchning mot nytt jobb istället. Uppsagda tjänstemän fick vägledning med inriktning mot hjälp till självhjälp".<sup>12</sup>

Den framgångsrika verksamheten hos TRR gjorde att även fackliga Landsorganisationen, LO, ville ha en trygghetsanordning. 1983 kom man överens med SAF om Trygghetsfonden SAF-LO (TSL). Inom dess verksamhet sade emellertid LO nej till individuella stöd. Inriktningen blev istället att med insatser från TSL förhindra att övertalighet och uppsägningar skulle uppstå. Insatserna kunde exempelvis vara bidrag till produktutveckling, marknadsföring och utbildning.

Skiljelinjen mellan arbetarfacken och tjänstemannafacken låg således vid den tiden framförallt i hur medel som återfanns i trygghetsfonderna skulle hanteras. LO menade att medel skulle gå till att subventionera företag som gick dåligt och *förhindra* uppsägningar. Tjänstemannafacken ville lägga medel med fokus på att hjälpa uppsagda tjänstemän att få nya jobb. TRR gav även bidrag till avtalspensioneringar för att därigenom minska antalet uppsägningar. TRR gjorde också insatser för start av eget företag.

---

<sup>11</sup> Intervju med Karin Ekenger, f.d. arbetsmarknadsexpert vid SAF och vid Svenskt Näringsliv (20 juni 2023)

<sup>12</sup> Intervju med Carl-Magnus Pontén, domare, f.d. arbetsmarknadsexpert vid SAF och f.d. medarbetare vid TRR, samt konsult med TRR som kund. (14 juni 2023)

1990-talet såg en ideologisk vändning där såväl staten som parterna slutade att ge ekonomiska stöd till företag.

När det gamla Trygghetsavtalet omförhandlades mellan SAF och PTK under 1990-talet beslöts att ekonomiskt stöd inte kunde ges till företag, utan bara till individer, det vill säga de uppsagda tjänstemännen. Avtalet döptes dessutom om för att betona inriktningen på att söka arbete: "Trygghet byttes därför mot omställning och vi fick Omställningsavtalet", blickar Pontén tillbaka så här 30 år senare.

Både Ekenger och Pontén ser tillbaka på ett 1990-tal präglad av en privatiseringsvåg. Här inrymdes en dragning mot fristående aktörer också i omställningssammanhang, delvis som en konsekvens av lagändringen 1993 om att tillåta privata förmedlingstjänster. Tidens anda pekade i riktning mot privata aktörer som utförare. Och det fanns ett tryck underifrån i arbetsgivarvärlden, delvis på grund av ideologiska skäl, att öppna upp för nya initiativ.

Det renderade bland annat de två paragraferna - tretton och fjorton - som tillkom år 1998. Förändringen innebär att medarbetare och företag kunde anlita en annan aktör än TRR efter lokal förhandling. Pontén beskriver förändringen som en "svag konkurrensutsättning" som skulle fungera som ett slags "ventiler" och som därigenom medförde att kvalitén skärptes i TRR.



### Herregud vi är hotade!

Signalverkan som kom av förändringen genererade ett betydande förändringstryck inom TRR, enligt Pontén. "Rådgivarna tänkte: Här har det öppnats en ventil, herregud vi är hotade!". Enligt honom mynnade den insikten ut i att rådgivarna "la manken till". Parallellt med det genomfördes tydligare uppföljning internt, betygssättning utifrån prestation och bättre planering.

Dessutom började TRR enligt Pontén att arbeta mer inriktat mot företagen, något som det varit sparsamt med före förändringen, då fokus låg primärt på de fackliga företrädarna vid arbetsplatserna. TRR lyckades till slut vända förtroendet och bibehålla sin starka position, med endast cirka 5 procent av deltagarna hos externa leverantörer.

När sedan avtalet om TSL skulle omförhandlas visade LO intresse för att eventuellt anlita TRR som stöd åt uppsagda arbetare. PTK var emellertid inte intresserat, utan TSL fick en annan lösning på hur matchningen av uppsagda arbetare skulle organiseras, enligt Pontén.

Arbetsgivarna hade vid den tidpunkten andra exempel att peka på. Efter öppningen av lagen om privat arbetsförmedling 1993 fanns åtskilliga exempel på aktörer som vuxit fram i närliggande bemannings- och rekryteringsbranschen. Företag som Antenn, grundat 1991, hade kunnat bedriva verksamhet i nära femton år med goda resultat. Här fanns goda exempel

på omställningsinsatser i samband med bland annat Flextronics neddragning, enligt Karin Ekenger.

### *2000-talet – kritik mot TRR, VD-byte*

Allt var dock inte smärtfritt för TRR under det efterföljande 2000-talet. Och även om Ponténs berättelse om ett gradvis förbättrat TRR efter "ventilerna" stämmer, så fanns kritiken mot omställningsinsatserna från arbetsgivarhåll närvarande, i vart fall ända fram till 2005.

Anders Weihe, tidigare chefsjurist och förhandlingschef vid Teknikföretagen och styrelseledamot vid TRR, spelar ner innebörden av förändringen i omställningsavtalet inklusive paragraferna tretton och fjorton. "Ventilerna' var mest en symbolhandling. Det var i grunden en chimär för att hantera en intern Almega-kritik".<sup>13</sup>

Weihe håller dock med om att det potentiella hot som "ventilerna" utgjorde – även om de kan liknas som potemkinkulisser - kan ha gett en signal om bättring. Men han pekar snarare på ledningsfaktorer som avgörande för att TRR har lyckats behålla sitt monopol.

Weihe förklarar: "Fram till 2005 uppfattades TRR som stelbent. Det fanns en grav kritik från arbetsgivarsidan mot systemets funktionssätt i efterdyningarna av inte minst telekombolaget Ericssons stora omställning. En särskild stor omställningsoperation pågick bland annat i Norrköping. Vi lyckades då lite listigt värva den främsta kritikern: personalchefen vid samma telekomföretag (Ericsson), Calle Leinar, som ny VD".<sup>14</sup>

Just året 2005 är intressant, mot bakgrund av att Svenskt Näringsliv och LO utformade grunderna för TSL under samma år. Här fanns alltså en dragning mot fristående aktörer, och det var aldrig någon diskussion ens under partsförhandlingarna att utforma en ny *inhouse*-lösning för TSL.

Men framförallt industrin drev på i en annan riktning. Enligt Weihe inledde Leinar en ny förändringsresa som i grunden bäddade för TRR:s nuvarande goda rykte inom industrin. "Det är möjligt att Leinar använde opt-out lösningen ("ventilerna") som argument för förändringar. Men framförallt införde han månadsvisa kontakter med de stora företagen och tidig information till företag som berördes av omställningssituationer. Dessutom infördes individuell lönesättning och en klart bättre personalpolitik inom TRR", menar Weihe idag.

En speciell företeelse var företaget Startkraft, som i grunden var ägt av TRR men opererade inom TSL. Startkraft utgjorde länge en irritation inom arbetsgivarvärlden, bland annat angående var vinstöverskottet skulle landa. Det är tydligt utifrån Weihes berättelse att mycket tid fick läggas på att hantera för arbetsgivarsidan interna angelägenheter avseende

<sup>13</sup> Intervju med Anders Weihe, f.d. Chefsjurist och Förhandlingschef vid Teknikföretagen. Tidigare styrelseledamot vid TRR fram till 2019. (3 juli 2023)

<sup>14</sup> Även beskrivet i djupintervju med Leinar i morgonpressen. DN, "Från Ericssons stålbad till stöd för uppsagda tjänstemän" (28 mars 2005)

Startkraft – och därmed mindre syre och energi att diskutera de övergripande frågorna om exempelvis fristående aktörers möjlighet att verka på lika villkor inom TRR.

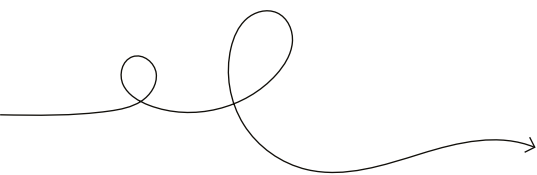
Samtidigt ska sägas att industrins företrädare inte drev frågan om fristående aktörer särskilt hängivet. Weihe menar att frågan drevs, bland annat från tjänstesektorerna, baserat på – hur han upplevde det – som ett "affärsmässigt intresse".

### *2010 och fram till 2019 – nya partsdiskussioner och effekterna av finanskrisens omställningsåtgärder*

De verkligt skarpa möjligheterna att genom en förhandlingslösning potentiellt avancera frågan om fristående aktörer kom under åren 2011 till 2013. Under dessa år satt alliansregeringen med finansminister Anders Borg i spetsen i samtal med parterna och initierade "jobbpakten". Det var ett försök till trepartsöverenskommelse för att dels underlätta för ungas inträde på arbetsmarknaden, dels för att förändra turordningsregler och främja studiemöjligheter vid omställning. Båda två förutsatte en partslösning. Allt detta föranledde nya diskussioner mellan Svenskt Näringsliv och PTK i två omgångar, där ingen förhandlingslösning nåddes.<sup>15</sup>

I bakgrunden låg även färsk erfarenheter av vår tids kanske största omställningssituationer: SAAB i Trollhättan och Astra Zeneca i Södertälje. Båda innebar en möjlighet för de partsägda organisationerna TRR och TSL att visa vad de gick för. Båda genererade, vad som ansågs då, goda resultat.

Christer Ågren, tidigare vice vd vid Svenskt Näringsliv, satt som förhandlingsledare i de aktuella förhandlingarna. Hans minnesbild tio år senare är att inga djupare diskussioner fördes om TRR:s organisation. "Vår bild var att TRR gjorde ett bra jobb, med mycket goda resultat. *If it ain't broken, don't fix it.* Motparten (PTK) var dessutom väldigt kära i TRR. Centrum för omställningsförhandlingarna under de åren handlade om helt andra saker. Inte minst turordningsreglernas utformning och möjlighet till studier mitt i livet".<sup>16</sup>



### **Det är viktigt att välja de strider man tar**

Ågren menar att rent förhandlingsmässigt får man lära sig att prioritera. "Det är viktigt att välja de strider man tar". Ågrens minnesbild är att paragraferna tretton och fjorton i omställningsavtalet inte var på tapeten överhuvudtaget. "Nej, de diskuterades inte. När du nämner det idag erinras jag om en liten öppning för fristående aktörer, men den var minimal, och torde vara det än idag".

<sup>15</sup> Återges bl.a. i Anders Borg, "Finansministern" (2019) s. 333-334

<sup>16</sup> Intervju med Christer Ågren, f.d. vice VD vid Svenskt Näringsliv, förhandlingschef och styrelseordförande vid TRR. (20 juni 2023)

En orsak till det svaga intresset kan ha varit kritik mot Trygghetsfonden (TSL) under samma tid, som genererade betydande förändringar. En granskning i Dagens Arbeta (2013) visade på brister i systemet, och "black box"-modellen sattes under lupp.<sup>17</sup> Dels fanns oklarheter om huruvida företagen fick betalt flera gånger för samma tjänst genom koncernintern omställning, dels fanns en kritik om huruvida det fanns vad Ågren kallar idag "kompisrelationer" mellan leverantören och de som var satta att välja aktören, vanligtvis fackligt ombud.

Efter ett antal års processande utvecklades en ny modell för TSL, innefattande tydligare behovsbedömning, egna fysiska regionkontor på ett dussintal platser samt färre aktörer.

Avslutningsvis fördes under de åren fram till LAS/omställningsförhandlingen 2020 främst diskussioner om "avgiftsbefrielsen". I det låg en önskan från inte minst industrin att sänka avgiften, på grund av en vidlyftig konsolidering vad gäller fonderade medel. Något som bland andra Anders Weihe vid den tidpunkten varnade för skulle kunna spilla över i en kritik om "överfinansering" från de egna medlemsföretagen. Diskussion renderade den avgiftssänkning som låg kvar fram till 2022.

Sist men inte minst, LAS/omställningsförhandlingen som omfattade inte minst arbetsrättens regelverk i avtal och lag samt omställningsstudiestödet, gav inte konkreta förändringar av TRR:s organisation.

---

<sup>17</sup> Dagens Arbeta, "Vem vinner på TSL?" (4 dec 2013)

## Vikten av effektutvärdering och att mäta resultat

TRR lyfts fram av bejakare till systemet som en modell som genererar goda resultat. Flera av de intervjuade återkommer till att motståndet mot förändring baseras på upplevda eller reellt framgångsrika resultat.

På ytan står sig siffrorna väl. Enligt TRR återfinns en lösningsgrad om 93 procent, räknat som en insats som leder till antingen en ny anställning, studier eller till att starta eget. Den genomsnittliga tiden för omställning uppgår till åtta månader. Organisationen anför vidare att kundnöjdheten uppgår till 83 procent för deltagare.<sup>18</sup>

Forskare har under årens lopp intresserat sig för omställningsavtalens inverkan på svensk arbetsmarknad. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) skrev redan 2005 en rapport som översiktligt beskrev hur organisationerna fungerar och för vem. En nyckelfråga som var obesvarad redan för tjugo år sedan var avtalens *effektutvärderingar*. IFAU var redan då mycket intresserade av att göra genomgripande sådana.

Så här lät det 2005: "IFAU planerar att gå vidare och göra effektutvärderingar... En väg är personuppgifter där vi får kunskap om vilka personer som får del av trygghetsrådets verksamhet... Utmaningen för IFAU är att samla data för att på så sätt gå vidare och ta hänsyn till avtalen".<sup>19</sup>

Författaren, Sara Martinson, är fortfarande en central gestalt i IFAU:s maskineri i Uppsala. Emellertid har arbetet med att mäta effektutvärdering vid TRR gått i stå, trots direkta ansträngningar att öppna trygghetsrådets svarta låda: "Vi på IFAU har försökt få ut relevant data från Trygghetsrådet TRR under lång tid. Vi har försökt från TRR och även från Fora, men utan resultat", säger hon nästan tjugo år senare.<sup>20</sup>

Martinson reflekterar över anledningen till motståndet från TRR: "Min bild är att de (TRR) inte vill ha jämförelser mellan varandra, det vill säga mellan Trygghetsfonden TSL (som IFAU har utvärderat) och Trygghetsrådet TRR".

Det råder alltjämt ovisshet och osäkerhet vad gäller TRR:s egentliga nytta, enligt IFAU. "TRR gör sannolikt mycket som är rätt, bland annat intensiv rådgivning vid matchning. Det är även sannolikt att det uttryckta *utfallet* är rätt, men vi vet ingenting om effekter av insatserna eftersom vi inte har en jämförelsegrupp. Grundfrågan är denna: hade deltagaren som får insatsen fått jobb ändå, även utan insatsen. Detta vet inte forskningen idag", menar Martinson alltjämt så här tjugo år senare.

En organisation som har varit drivande i att utveckla former för utvärdering är Trygghetsfonden TSL på kollektivarbetarsidan. Det har resulterat bland annat i en

---

<sup>18</sup> TRR, "Hållbarhetsrapport 2023" (2023) s. 12

<sup>19</sup> IFAU, Rapport 2005:15, "Omställningsavtalen: mellan vilka, för vilka och på vilket sätt?" (2005) s. 39

<sup>20</sup> Intervju med Sara Martinson, utredare och kommunikationsansvarig vid IFAU, (21 juni 2023)

omfattande effektutvärdering från 2018. (I rapporten slås det fast att stödet förbättrade matchningskvalitén, även om effekter på arbetslöshet och inkomster var mindre påtagliga.<sup>21</sup>

Det visar sig att TSL varit mycket pådrivande för att få till en seriös uppföljning. Martinson ser tillbaka på arbetet: "Medarbetare från TSL var här i början av 2000-talet. De frågade oss 'Hur ska vi göra för att vårt system ska kunna utvärderas? Vilka data och uppgifter kommer ni behöva för att kunna utvärdera TSL på sikt?'".

Än idag minns forskarna i Uppsala att intrycket var professionellt: "De (TSL) upplevdes som superseriösa", uttrycker Martinson.

En till som har engagerat sig i att få till bättre resultatuppföljning är tidigare styrelseledamoten Anders Weihe. "Jag lyfte frågan om effektutvärdering hela tiden. Siffran 90 procent (i lösningsgrad) är meningslös och säger absolut ingenting. Jag ville veta: Vilka har fått ett jobb tack vare TRR".

Weihe är inne på samma sak som Martinson: "Frågan var uppe gång på gång, men bortförklarades med att det var för mycket att göra. Vi kom aldrig framåt, trots mitt tjtande. Plus min bild är att de var oroliga över att statistiken då skulle se sämre ut. Så här är det: 20 procent i TRR får jobb på egen hand. 60 procent får jobb ganska enkelt. Och 20 procent av deltagarna är lite svårare".<sup>22</sup>

TRR talar numera om att försöka tydliggöra hur effekterna mäts. Som målsättning för 2023 skulle verksamheten jobba med att "utveckla våra värdehypoteser".<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> IFAU, 2018:26, "Tidigare insatser till varslande arbetare- Effekter av kollektivavtalade omställningsinsatser" (2018)

<sup>22</sup> Weihe, juli 2023

<sup>23</sup> TRR, "Hållbarhetsredovisning 2022" (2023), s. 14



## Konkurrerar fristående aktörer på lika villkor i Trygghetsrådet TRR?

Paragraferna tretton och fjorton i omställningsavtalet ger en möjlighet för en annan aktör än TRR att ge stöd till en friställd medarbetare. I grova drag stipulerar klausulerna följande:<sup>24</sup>

- Paragraf tretton möjliggör stöd från en privat leverantör om en lokal överenskommelse mellan fack och arbetsgivare föranletts. Överenskommelsen ska vara undertecknad av fackligt förtroendevald och arbetsgivaren.
- Paragraf fjorton möjliggör vidare att en enskild medarbetare kan välja en leverantör, även utan en lokal överenskommelse. En deltagare behöver skapa ett konto på TRR:s hemsida. TRR prövar rätten att gå vidare med förfarandet.

TRR behåller samtidigt rollen som administratör som det håller i frågor som rör studieersättning, kortvarigt studiestöd, kompletterande studiestöd och avgångsersättning (AGE).

En kärnfråga är huruvida systemet inbjuder till verklig mångfald av aktörer, eller kanske är den "chimär" som tidigare styrelseledamöter vittnar om?

Anders Ellbjär är VD för Aventus som arbetat inom TSL-systemet i nästan tjugo år. Antalet deltagare från tjänstemannasidan är sparsamt: "Under mina två decennier i branschen har vi haft fem, kanske sex, deltagare totalt. Det är ovanligt".

Flera fristående leverantörer till TRR vittnar om att systemet innebär tydliga nackdelar för upphandlade aktörer, framförallt eftersom TRR kan erbjuda andra utbildningstjänster än vad leverantörerna har tillgång till. Dessutom uppger flera att TRR ofta sitter på dubbla stolar: dels som upphandlare, dels som kontrollinstans.



### Ska du verkligen välja en aktör som inte vi kan garantera kvaliteten på?

En av dem är Desirée Harknäs på Randstad Risesmart: "Det finns situationer där TRR på ett subtilt sätt varnar potentiella kunder för att de kommer få sämre utbildningsinsatser genom en fristående aktör. TRR har en utbildningspott som deltagare inte får tillgång till om de väljer en annan leverantör medan däremot inom TSL-systemet får deltagaren tillgång till

<sup>24</sup> TRR, "Omställningsavtalet mellan Svenskt Näringsliv och PTK – Förhandlings- och samverkansrådet – förhandlingsprotokoll 1997-12-18" (1997)

utbildningar. Dessutom finns skrivningar på hemsidan om att TRR inte kan 'garantera' kvalitén hos en annan rådgivare än TRR".

Randstad RiseSmart menar att det finns exempel där TRR uppvaktar företag som aktivt valt leverantören i en omställningssituation. Ledningen för TRR ska ha kontaktat företaget efter att valet är gjort för att övertala företaget att tänka om. TRR uppges också ha kommit med frågor till uppsagda medarbetare som redan valt aktör på temat: 'Vet du vad du gör?'. Och: "Ska du verkligen välja en aktör som inte vi kan garantera kvaliteten på?", enligt Harknäs.

Desirée Harknäs pekar även på att paragraf tretton är konstruerad på ett sätt som bygger trösklar. Här krävs förhandlingsprotokoll och att företaget ska ha gjort en rejäl ansträngning: "Hur mycket orkar en arbetsgivare att förhandla i en ansträngd situation? Varför ska de välja just den här striden före mycket annat?". I många fall menar Harknäs att den fackliga motparten agerar benhårt och sätter emot.

Även paragraf fjorton är behäftat med barriärer, uttrycker Harknäs. Det är förvisso lättare idag än för tio år sedan för en enskild medarbetare att välja en aktör, men det kräver handling. Medarbetaren behöver lämna in ett intyg till TRR som visar att parterna inte kommit överens om att välja annan leverantör, och de behöver få information om rätt administrativa tillvägagångssätt som sedan måste hanteras.

Avslutningsvis föreligger en okunskap på kundsidan. Personalchefer och HR har inte direkt uppvaktats genom åren om de möjligheter som kommer via paragraferna tretton och fjorton, enligt Harknäs. Trots ett digert arbete som omställningsaktör står Randstad Risesmart alltså med endast cirka 20 till 100 deltagare årligen de senaste åren.



## Lika villkor är det inte tal om

Anders Ellbjär på Aventus tror att systemet skulle må bättre av ett nytt förfarande: "Ur Aventus perspektiv hade det varit att föredra att TRR hade ett system liknande det som TSL har, vilket skulle sänka trösklarna för fristående aktörer".

"Lika villkor är det inte tal om", avslutar Desirée Harknäs vid Randstad RiseSmart.

## Förbättringsåtgärder för ett trygghetsråd i takt med tiden

Majoriteten av Sveriges arbetsmarknadsinstitutioner har öppnats för fristående leverantörer de senaste decennierna. Som kunskapsrapporten visar har diskussioner om en liknande väg för TRR också dryftats, men hittills sticker modellen ut som främmande fågel med en omfattande *inhouse*-verksamhet.

I grunden äger styrelsen för TRR frågan om hur tjänsterna ska utformas och organiseras för att verksamheten ska utvecklas i rätt riktning. Själva utförandet i sig är inte heller reglerat eller återgiven i parternas huvudavtal eller associerade delar som rör nytt regelverk avseende arbetsrätt och omställning.

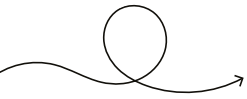
Överlag finns en kunskaps- och informationsbrist som omgärdar TRR. I någon mån är det förstaeligt. Det senaste decenniet har cirkulerat kring delvis andra frågor, inte minst arbetsrättens utformning och studiemöjligheter för medarbetare mitt i livet. Men frågan om effektiv omställning, rådgivning och coachning – som är kärnan i TRR:s verksamhet – får inte tappas bort på vägen.

Utifrån historieber beskrivningen kan vi konstatera att "ventilerna" som utformats – genom paragraferna tretton och fjorton – sannolikt initialt har haft en signal- och förbättringseffekt på TRR, men som i takt med tiden har avtagit. Det förefaller vara så att "ventilerna" heller aldrig vara tänkt att öppna upp TRR för fristående aktörer, i vart fall inte på lika villkor. Idag finns alla skäl att se över hur ett system kan utformas för att så kan säkerställas.

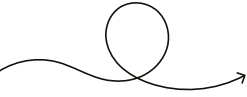
I grunden är den situation med dubbla roller där TRR står som beställare och utförare behäftad med inneboende svårigheter, vilket för övrigt visat sig i flera exempel i nutid – inte minst inom den statliga arbetsmarknadspolitiken. Summan av kardemumman är att alla system mår bra av att utmanas, inte minst för att också kunna utmana sig självt.

Det är även viktigt för legitimiteten för systemet att insatserna kan utvärderas på ett empiriskt och ärligt sätt. Detta är helt avgörande för att kunna utröna faktiskt kostnadseffektivitet – detta för att kunna svara upp om eventuella frågor om (sannolika) betydande fonderade medel och relativt höga avgifter från medlemsföretagen i Svenskt Näringsliv.

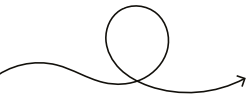
*På kort sikt ämnar rapporten till att initiera en diskussion på arbetsgivarsidan som syftar till att:*



Påbörja ett seriöst arbete för att främja uppföljning och forskningsbaserad effektutvärdering i TRR.



Främja kunskap och information till alla inblandade parter, inte minst de företag som genomgår nuvarande och framtida omställningsorganisationer.



I grunden se över konstruktionen av paragraferna tretton och fjorton samt hur de efterlevs operativt av TRR för att säkerställa att fristående aktörer har möjlighet att verka på lika villkor.

Vad gäller den sista punkten ämnar Kompetensföretagen återkomma med fler detaljerade förslag och redogörelser.

Alla tjänar på ett moderniserat och kostnadseffektivt trygghetsråd som svarar upp mot dagens och morgondagens omställningsutmaningar. Låt det arbetet börja.

## **Källor**

### ***Rapporter, böcker och relevant medierapportering***

Arbetsförmedlingen, "Årsredovisning 2022"(2023)

Borg, "Finansministern"(2019)

Dagens Arbete, "Vem vinner på TSL"(4 dec 2013)

IFAU, rapport 2018:26, "Tidiga insatser till varslade arbetare – effekter av kollektivavtalade omställningsinsatser"(2018)

IFAU, rapport 2005:15, "Omställningsavtalen, mellan vilka, för vilka och på vilket sätt?"(2005)

Kammarkollegiet, "För dig som vill ansöka om stöd från Den offentliga omställningsorganisationen"(2022)

OECD, "Activating job-seekers"(2012)

OECD, "Reforming the Swedish employment system services 2021-2023, experiences from contracting out in Sweden"(2023)

Regeringen, "Omställningsstudiestödet"(30 november 2022)

Svenskt Näringsliv, "Information till medlemsföretag"(oktober 2022)

Svenskt Näringsliv, "Bortom Arbetsförmedlingen"(2018)

TRR, "Hållbarhetsrapporten 2022"(2023)

TRR, "Omställningsavtalet mellan Svenskt Näringsliv och PTK – Förhandlings- och samverkansrådet – förhandlingsprotokoll 1997-12-18"(1997)

### ***Intervjuer***

Anders Ellbjör, VD, Aventus. Intervju per telefon den 21 juni 2023

Anders Weihe, f.d. Chefsjurist och Förhandlingschef för Teknikföretagen. Intervju i Stockholm den 3 juli 2023

Carl-Magnus Pontén, domare, f.d. arbetsmarknadsexpert vid SAF och medarbetare vid TRR. Intervju i Stockholm den 14 juni 2023

Christer Ågren, f.d. vice VD Svenskt Näringsliv. Intervju per telefon den 20 juni 2023

Desirée Harknäs, Affärsområdeschef, Randstad. Intervju per telefon den 20 juni 2023

Karin Ekenger, f.d. arbetsmarknadsexpert Svenskt Näringsliv. Intervju per telefon den 20 juni 2023

Sara Martinsson, arbetsmarknadsexpert och kommunikationsansvarig, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Intervju i Uppsala den 21 juni 2023

## **Om författaren**

Edward Hamilton har arbetat med arbetsmarknads- och näringslivsfrågor i nästan tjugo år. Han var verksam vid arbetsmarknadsavdelningen vid Svenskt Näringsliv mellan 2012-2021. Dessförinnan som politisk tjänsteman vid Arbetsmarknadsdepartementet och i riksdagen 2009 till 2012. Han var mellan åren 2005 till 2009 konsult och delägare i rekryteringsföretaget Talentia. Hamilton har en Mastersexamen med fokus på arbetsmarknadsfrågor vid London School of Economics (LSE). Idag driver han Edward Hamilton Communications AB – med fokus på utredning, analys och kommunikation till företag och organisationer.

## **Om Kompetensföretagen**

Kompetensföretagen är en bransch- och arbetsgivarorganisation för företag med verksamhet inom rekrytering, omställning och bemanning. Varje dag hjälper våra medlemmar företag, organisationer och individer att hitta rätt på en arbetsmarknad som är specialiserad, snabbriktig och global.

Kompetensföretagen är en av nio förbund inom Almega. Våra medlemsföretag är även medlemmar i Svenskt Näringsliv, som är den ledande företagarorganisationen i Sverige.