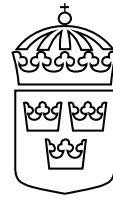


Regeringens skrivelse

2014/15:42



Riksrevisionens rapport om Arbetsförmedlingens arbete vid varsel m.m.

Skr.
2014/15:42

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 9 april 2015

Stefan Löfven

Ylva Johansson
(Arbetsmarknadsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionens rapport om Arbetsförmedlingens arbete vid varsel

Riksrevisionen har granskat om Arbetsförmedlingen bidrar till att skapa effektiva omställningsinsatser för personer som varslats om uppsägning. Riksrevisionens övergripande slutsats är att arbetet med varsel behöver förbättras i vissa avseenden, bl.a. när det gäller informationen till handläggare vid myndigheten om rutinerna vid varsel och kommunikationen med andra aktörer.

Riksrevisionen rekommenderar Arbetsförmedlingen att vidta lämpliga åtgärder för att öka arbetsförmedlingskontorens kännedom om handläggarstöden vid varsel och informera om vikten av att ha minst två handläggare med ansvar för varsel på varje kontor. Arbetsförmedlingen rekommenderas även att utveckla fler vägar att informera varslade personer om möjligheten att skriva in sig som arbetssökande och att förtydliga att bedömningsstöd bör användas och handlingsplan upprättas i samband med inskrivning av varslade. Vidare rekommenderas Arbetsförmedlingen att internt informera om trygghetsorganisationernas roll i samband med varsel, att överväga att kommunicera kriterierna för bedömning av arbetssökandes behov av stöd med trygghetsorganisationerna och att se över avtalen med trygghetsorganisationerna.

Regeringen instämmer i huvudsak i Riksrevisionens iakttagelser.

Arbetsförmedlingen har lämnat synpunkter på Riksrevisionens bedömning. Regeringen konstaterar att myndigheten aktivt arbetar med de frågor som Riksrevisionen har lyft fram. Arbetsförmedlingen har bl.a. uppgett att man avser att se över handläggarstöden och rutinerna om antalet handläggare med ansvar för varsel. Myndigheten avser även att

vidta åtgärder för att informationen till såväl arbetssökande som arbetsgivare i varselsituationer ska förbättras. Arbetsförmedlingen för löpande samtal med trygghetsorganisationerna och en översyn av det befintliga centrala avtalet har påbörjats.

Riksrevisionens rapport är ett viktigt underlag för Arbetsförmedlingens fortsatta arbete, som regeringen kommer att följa.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Riksdagens tillkännagivande om översynen av Arbetsförmedlingen

I skrivelsen behandlas även riksdagens beslut den 12 februari 2015 att ge regeringen till känna att arbetet med översynen av Arbetsförmedlingen ska återupptas senast den 15 april 2015 utifrån tidigare beslutade direktiv (bet. 2014/15:AU6, rskr. 2014/15:100).

Regeringen har vidtagit en mängd åtgärder och planerar att vidta ytterligare åtgärder som ligger i linje med direktiven för den nu nedlagda utredningen. Regeringen anser därför inte att det finns skäl att återuppta en utredning utifrån tidigare beslutade direktiv. Detta skulle snarare riskera att försena det angelägna reformarbete som regeringen och Arbetsförmedlingen redan har inlett. Med de åtgärder som har vidtagits och som planeras att vidtas anser regeringen att riksdagens tillkännagivande är slutbehandlat.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	4
2	Riksrevisionens rapport om Arbetsförmedlingens arbete vid varsel	4
2.1	Riksrevisionens iakttagelser	4
2.2	Granskningens resultat	5
2.3	Rekommendationer	6
2.4	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	6
2.5	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	9
3	Översynen av Arbetsförmedlingen	9
3.1	Utredarens uppdrag	9
3.2	Regeringens ställningstagande	10
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 april 2015	13

1 Ärendet och dess beredning

Den 16 december 2014 överlämnade riksdagen Riksrevisionens granskningsrapport Arbetsförmedlingens arbete vid varsel – ett bidrag till effektiva insatser? (RiR 2014:27), se *bilaga*. Arbetsförmedlingen har lämnat synpunkter på Riksrevisionens bedömning av den egna myndigheten (Af-2013/245214). Med anledning av rapporten överlämnar regeringen denna skrivelse.

Den förra regeringen beslutade den 6 februari 2014 att tillsätta en särskild utredare för att göra en bred översyn av Arbetsförmedlingen (dir. 2014:15). Den 15 januari 2015 beslutade regeringen att utredningen Översynen av Arbetsförmedlingen (A 2014:02) skulle avslutas från och med den 8 februari 2015. Riksdagen beslutade den 12 februari 2015 att ge regeringen till känna att arbetet med översynen av Arbetsförmedlingen ska återupptas senast den 15 april 2015 utifrån tidigare beslutade direktiv (bet. 2014/15:AU6, rskr. 2014/15:100). Denna skrivelse behandlar även det beslutet.

2 Riksrevisionens rapport om Arbetsförmedlingens arbete vid varsel

2.1 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat om Arbetsförmedlingen bidrar till att skapa effektiva omställningsinsatser för personer som varslats om uppsägning. Enligt lagen (1974:13) om anställningsfrämjande åtgärder (främjandelagen) ska arbetsgivare inom vissa tidsgränser varsla Arbetsförmedlingen om driftsinskränkning. Arbetsförmedlingen har enligt sin instruktion i uppgift att fullgöra vissa uppgifter vid varsel med hänvisning till denna lag. Det rör sig om att genom samverkan med bl.a. trygghetsorganisationerna erbjuda varslade personer stöd och insatser för att underlätta omställningen till nytt arbete. Riksrevisionens granskning har inriktats på Arbetsförmedlingens rutiner, vägledning och interna stöd vid varsel, insatser för varslade personers behov av insatser och samverkan med andra aktörer, främst trygghetsorganisationerna.

Metod och genomförande

Granskningen bygger på dokumentstudier, en enkätundersökning riktad till ett urval av lokala arbetsförmedlingskontor och intervjuer med tjänstemän vid Arbetsförmedlingen och fem trygghetsorganisationer. Vid granskningen har också statistiska beräkningar gjorts av hur arbetsförmedlingskontorens svar på vissa frågor varierar med deras erfarenheter av varsel.

Enkäten berör de lokala arbetsförmedlingskontorens praktiska arbete med varsel. De intervjuer som genomförts med tjänstemän vid Arbets-

förmedlingen har rört vilka förutsättningar det finns för samarbete med trygghetsorganisationerna och hur de ser på den kritik som trygghetsorganisationerna har riktat mot Arbetsförmedlingen. Intervjuer har genomförts med de fem trygghetsorganisationer som 2011 upprättade en överenskommelse med Arbetsförmedlingen om samarbete.

2.2 Granskningens resultat

Riksrevisionens samlade bedömning är att Arbetsförmedlingens arbete med varsel behöver förbättras i vissa avseenden, exempelvis när det gäller information till handläggare vid myndigheten om rutinerna vid varsel och kommunikation med andra aktörer, för att myndigheten ska bidra till att skapa effektiva omställningsinsatser för personer som varslas om uppsägning. Syftet med främjandelagen, att skapa utrymme för ansvariga myndigheter att förbereda insatser som underlättar omställning, skulle därmed bättre kunna uppnås.

Även om en majoritet av arbetsförmedlingskontoren känner till att det finns handläggarstöd för hur varsel ska hanteras och anser att det ger tillräckligt stöd, framgår det av granskningen att 20 procent av kontoren uppgett att de inte känner till detta. Enligt Riksrevisionens mening kan det innebära en risk för en mindre effektiv hantering av varsel vid kontoren.

Granskningen visar även att Arbetsförmedlingen får in relevant information om varsel från arbetsgivaren i tid enligt främjandelagen och att informationen vanligtvis är av god kvalitet. Samtliga kontor som ingår i granskningens enkät uppger att de har minst en anställd som kan ta emot informationen om anmälan om varsel. Det är dock endast 60 procent av kontoren som uppfyller rekommendationen i handläggarstödet om att ha minst två förmedlare med ansvar för varsel. Riksrevisionen anser att hanteringen därmed kan bli mer sårbar.

När det gäller Arbetsförmedlingens insatser för varslade personer före första arbetslöshetsdagen, har relativt få kontor uppgett att varslade personer skriver in sig som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen. Riksrevisionen menar att det här finns en effektiviseringspotential i fråga om information till varslade personer om att denna möjlighet finns. Att det är arbetsgivarens önskemål om information som avgör om kontoren genomför en informationsinsats kan innebära att varslade personer inte får den information de skulle behöva.

Vidare visar granskningen att kontorens bedömningar när det gäller i hur stor omfattning bedömningsstöd och handlingsplan används varierar väsentligt, vilket enligt Riksrevisionen kan indikera att det finns skillnader i hur kontoren hanterar varslade personer som är inskrivna som ombytessökande.

Riksrevisionen har i fråga om Arbetsförmedlingens samarbete med andra aktörer särskilt granskat hur samverkan mellan Arbetsförmedlingen och trygghetsorganisationerna fungerar. Det har då framkommit att trygghetsorganisationerna i allmänhet är kritiska till hur överenskommelsen om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och trygghetsorganisationer följs, att kunskapen hos arbetsförmedlings-

kontoren och arbetsförmedlare om överenskommelsen och trygghetsorganisationerna är låg, och att det finns regionala variationer i hur samarbetet fungerar. Riksrevisionen framhåller att trygghetsorganisationerna är kritiska till samarbetet med Arbetsförmedlingen när det gäller arbetssökande i behov av särskilt stöd, eftersom Arbetsförmedlingen gör en annan bedömning än vad de gör av arbetssökandes behov av stöd.

2.3 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till Arbetsförmedlingen:

- Vidta lämpliga åtgärder för att öka arbetsförmedlingskontorens kännedom om handläggarkostnaden vid varsel och större varsel samt informera om vikten av att ha minst två handläggare med ansvar för varsel.
- Utveckla fler vägar att informera och kommunicera med varslade om möjligheten att skriva in sig som ombyttessökande vid Arbetsförmedlingen.
- Förtydliga att bedömningsstöd bör användas och en handlingsplan upprättas i samband med inskrivning av varslade.
- Informera internt inom Arbetsförmedlingen om trygghetsorganisationerna och deras roll i samband med varsel.
- Överväg att kommunicera de bedömningskriterier som Arbetsförmedlingen använder vid bedömning av arbetssökandes behov av stöd och insatser med trygghetsorganisationerna, eller att skapa gemensamma bedömningskriterier tillsammans med dem.
- Se över avtalen med trygghetsorganisationerna och ha en dialog med dessa med syftet att få till stånd ett mer välfungerande samarbete.

2.4 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringens bedömning av Riksrevisionens övergripande slutsats

Regeringen instämmer i Riksrevisionens övergripande bedömning att Arbetsförmedlingens arbete med varsel behöver förbättras i vissa avseenden i syfte att personer som varslas om uppsägning ska ges effektiva omställningsinsatser.

Såsom Riksrevisionen har påpekat regleras inte vilka insatser som kan ges i främjandelagen, utan detta följer av det arbetsmarknadspolitiska regelverket och inriktningen på arbetsmarknadspolitiken. Regeringen konstaterar att Riksrevisionen har granskat Arbetsförmedlingens arbete vid varsel utifrån de förutsättningar som var givna vid den period under vilken granskningen genomfördes. Detta innebär att granskningen gjorts utifrån den styrning av myndigheten som gällde under den förra regeringen.

Granskningen omfattar inte heller den faktiska hanteringen av uppkomna varsel, utan begränsar sig i huvudsak till myndighetens handläggarstöd och interna riktlinjer. Regeringen konstaterar att Arbetsförmedlingen har en lång erfarenhet av att hantera varsel och att det vid myndigheten finns väl utarbetade rutiner som underlättar omställningen för många individer som berörs av varsel.

Arbetsförmedlingens rutiner, vägledning och interna stöd vid varsel

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning i fråga om vikten av väl fungerade rutiner och att handläggarstöden används ändamålsenligt. De riktlinjer i form av vägledningar och interna instruktioner som myndigheten tar fram bör vara anpassade till de behov som finns och också vara aktuella och kända av berörd personal. Det är positivt att en majoritet av arbetsförmedlingskontoren enligt Riksrevisionens granskning känner till att det finns handläggarstöd för hanteringen av varsel och att det anses ge tillräckligt stöd. Av granskningen framgår emellertid att 20 procent av kontoren inte har kännedom om handläggarstöden. Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att Arbetsförmedlingen bör vidta lämpliga åtgärder för att öka arbetsförmedlingskontorens kännedom om handläggarstöden.

Regeringen anser även att det är positivt att Arbetsförmedlingen får in relevant information om varsel från arbetsgivaren i tid enligt främjandelagen och att informationen vanligtvis är av god kvalitet. Däremot anger enbart 60 procent av kontoren att de uppfyller rekommendationen i handläggarstödet om att ha minst två förmedlare med ansvar för varsel och tillgång till varselinformationen.

Arbetsförmedlingen har uppgett att man nu avser att se över handläggarstöden och bestämmelsen om att det ska finnas minst två handläggare med ansvar för varsel per arbetsförmedlingskontor. Myndigheten ska även se över hur handläggarstödet finns publicerat på intranätet för att göra det lätt att hitta.

Arbetsförmedlingens insatser för varslade före första arbetslöshetsdagen

Regeringen anser att det är viktigt att varslade personer får information om att det är möjligt att skriva in sig på Arbetsförmedlingen som arbetsökande. Granskningen visar att relativt få kontor uppgett att varslade personer skriver in sig som arbetssökande. En avgörande förklaring till detta är att de som varslats inte har fått information om denna möjlighet. Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att myndighetens insatser kan förbättras när det gäller information till varslade.

Arbetsförmedlingen har uppgett att man ser ett behov av att se över informationen som ges på förmedlingens hemsida. Myndigheten avser att rikta sig till både arbetssökande och arbetsgivare för att underlätta för dem att hitta information i varselsituationer.

Riksrevisionens granskning visar att det kan finnas skillnader i praxis mellan arbetsförmedlingskontoren när det gäller i hur stor omfattning bedömningsstöd och handlingsplan används i samband med inskrivning av varslade personer. Regeringen anser att det är angeläget att Arbetsförmedlingens användning av handläggarstöd sker på ett tillförlitligt och förutsägbart sätt och att myndigheten använder de stöd och verktyg de

har tillgång till på ett sådant sätt att det bidrar till en väl fungerande verksamhet. När det gäller Riksrevisionens rekommendation att bedömningsstöd bör användas och att en handlingsplan upprättas i samband med inskrivning av varslade, har Arbetsförmedlingen uppgett att man avser att se över handläggargstöden och hur informationen finns tillgänglig.

Arbetsförmedlingens samverkan med andra aktörer

Regeringen konstaterar att Arbetsförmedlingen har ett ansvar för att samverka väl med andra aktörer vars uppdrag eller verksamhet kompletterar myndighetens uppdrag. Det gäller t.ex. arbetsmarknadens parter, kommunerna, aktörer med regionalt tillväxtansvar, trygghetsorganisationerna, marknadens många aktörer och det civila samhällets organisationer.

Riksrevisionens granskning visar att en majoritet av arbetsförmedlingskontoren uppgett att de samverkat med arbetsgivaren, medan cirka hälften av kontoren uppger att de samverkat med trygghetsorganisationer och omställningsföretag. En majoritet av kontoren har uppgett att de inte har samverkat med kommunen. Riksrevisionens granskning visar att trygghetsorganisationerna i allmänhet är kritiska till hur överenskommelsen om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och trygghetsorganisationerna efterlevs.

Regeringen ser mycket positivt på trygghetsorganisationernas arbete. Dessa har en viktig roll på den svenska arbetsmarknaden och bygger på trygghets- eller omställningsavtal upprättade mellan olika arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. I dag finns det trygghetsavtal som omfattar samtliga sektorer och cirka 4 miljoner anställda. Trygghetsorganisationernas insatser utgörs huvudsakligen av jobbcoachning och stöd för att förbättra jobbsökarkompetensen, men kan även innefatta stöd till kortare utbildningar och kurser. Trygghetsorganisationerna kan också ge ekonomiskt stöd. Eftersom trygghetsorganisationernas stöd till arbetslösa kan komplettera insatser från Arbetsförmedlingen, är det viktigt att myndigheten och trygghetsorganisationerna kan samarbeta och, i de fall det behövs, ge ett samordnat stöd till den enskilde.

Arbetsförmedlingen står bakom Riksrevisionens rekommendation om att informera internt inom myndigheten om trygghetsorganisationerna och deras roll i samband med varsel, och kommer att se över informationen på intranätet och länka till trygghetsorganisationernas hemsidor.

När det gäller Riksrevisionens rekommendation att Arbetsförmedlingen ska överväga att kommunicera de bedömningskriterier som myndigheten använder vid bedömning av arbetssökandes behov av stöd och insatser med trygghetsorganisationerna eller att skapa gemensamma bedömningskriterier tillsammans med dem, har Arbetsförmedlingen uppgett att det i dialoger med externa samverkansparter löpande ingår informationsutbyte om myndighetens verktyg. Myndigheten avser dock inte att vidta någon enskild åtgärd utifrån rekommendationen.

När det gäller rekommendationen om att se över avtalen med trygghetsorganisationerna och ha en dialog med dessa med syfte att få till stånd ett mer välfungerande samarbete, har Arbetsförmedlingen uppgett att myndigheten löpande för samtal med trygghetsorganisationerna såväl

centralt som regionalt och lokalt. En översyn av befintligt centralt avtal har också påbörjats. Skr. 2014/15:42

2.5 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen anser att Arbetsförmedlingens rutiner när det gäller arbete med varsel behöver förbättras i vissa avseenden, bl.a. när det gäller information till handläggare vid myndigheten vid varsel och kommunikation med andra aktörer. Utifrån de synpunkter Arbetsförmedlingen har lämnat kan regeringen konstatera att myndigheten aktivt arbetar med de frågor som Riksrevisionen har lyft fram.

Arbetsförmedlingen har bl.a. uppgett att den avser att se över handläggarstöden och rutinerna om antalet handläggare med ansvar för varsel. Arbetsförmedlingen avser även att vidta åtgärder för att informationen till såväl arbetssökande som arbetsgivare i varselsituationer ska förbättras. Regeringen kommer att i dialog med myndigheten försäkra sig om att så också sker.

När det gäller Arbetsförmedlingens samverkan med trygghetsorganisationerna har förmedlingen uppgett att man löpande för samtal med dem och att en översyn av det befintliga centrala avtalet har påbörjats. Det är viktigt att Arbetsförmedlingen tar de rekommendationer som framförts på allvar och agerar på ett sådant sätt att samarbetet med trygghetsorganisationer bidrar till ett bra stöd till den enskilde som har behov av detta.

När det gäller Riksrevisionens rekommendation om att skapa gemensamma bedömningskriterier, har Arbetsförmedlingen uppgett att man inte avser att utföra någon enskild åtgärd med anledning av rekommendationen. Regeringen konstaterar att detta ställer krav på en väl fungerande dialog med trygghetsorganisationerna och kommer att noga följa Arbetsförmedlingens samverkan med dessa.

Riksrevisionens rapport är ett viktigt underlag för Arbetsförmedlingens fortsatta arbete, som regeringen noga kommer att följa.

Mot bakgrund av de åtgärder som Arbetsförmedlingen har vidtagit eller planerar att vidta, anser regeringen att det inte finns skäl att för närvarande vidta ytterligare åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

3 Översynen av Arbetsförmedlingen

3.1 Utredarens uppdrag

I arbetsmarknadsutskottets betänkande (2014/15:AU6) anges att arbetet med översynen av Arbetsförmedlingen ska återupptas senast den 15 april

2015 och att det ska ske utifrån tidigare beslutade direktiv. Dessa direktiv sammanfattas enligt följande.

En särskild utredare ska göra en bred översyn av Arbetsförmedlingen. Utredaren ska utifrån de senaste årens reformer och förändringar på arbetsmarknaden analysera myndighetens förutsättningar att framgångsrikt genomföra sitt uppdrag att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Utredaren ska

- analysera Arbetsförmedlingens uppdrag och verksamhet i relation till andra relevanta aktörer och vid behov föreslå justeringar i ansvarsfördelningen i förhållande till andra offentliga aktörer samt tydliggöra gränssnitten mot relevanta aktörer och hur samverkan mellan dessa och Arbetsförmedlingen kan utvecklas,
- analysera om Arbetsförmedlingen använder de insatser som myndigheten har till sitt förfogande på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt och vid behov föreslå förändringar i fördelning, sammansättning och utformning av insatser över individens inskrivningstid och över konjunkturen,
- analysera hur Arbetsförmedlingens kontakter och samarbete med arbetsgivare kan förbättras ytterligare,
- utreda möjligheten och lämpligheten att konkurrensutsätta vissa delar av Arbetsförmedlingens verksamhet som inte utgörs av myndighetsutövning,
- analysera hur Arbetsförmedlingen använder kompletterande aktörer och vid behov föreslå förändringar i användandet av dessa,
- analysera och föreslå hur ersättningssystemen bör utformas för att skapa incitament för kompletterande aktörer att på ett effektivt sätt bidra till fungerande stödinsatser och effektiv matchning,
- utreda och utvärdera för- och nackdelar med Arbetsförmedlingens organisation och vid behov föreslå lämpliga förändringar i syfte att verksamheten ska bedrivas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt,
- analysera och föreslå hur styrningen av Arbetsförmedlingen kan utvecklas för att säkerställa genomslaget av regeringens politik,
- analysera och föreslå hur uppföljningen och utvärderingen av Arbetsförmedlingens verksamhet kan utvecklas och förbättras.

3.2 Regeringens ställningstagande

Regeringen har i budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1, bet. 2014/15:AU2, rskr. 2014/15:89) redovisat sin inriktning när det gäller utvecklingen av Arbetsförmedlingen. För att kunna möta utmaningarna på dagens och framtidens arbetsmarknad måste Arbetsförmedlingen ges bättre förutsättningar att bedriva sin verksamhet och dess uppdrag måste förändras. Regeringen delar därmed riksdagens uppfattning att åtgärder behöver vidtas för att Arbetsförmedlingen ska bli en bättre fungerande aktör på arbetsmarknaden. Regeringen anser dock att ett sådant förändringsarbete måste påbörjas omedelbart. Regeringen har därför redan inlett arbetet med att åstadkomma nödvändiga förändringar

och kommer att fortsätta reformeringen och moderniseringen av myndigheten. Det är dock ett omfattande arbete som kommer att ta tid.

Regeringen har inlett ett arbete med att förändra regeringens styrning av myndigheten. Regleringsbrevet för budgetåret 2015, som regeringen beslutade den 22 december 2014, innebär ett viktigt steg i utvecklingen mot en styrning som tydligare fokuserar på verksamhetens resultat. Detta innebär att större krav kommer att ställas på Arbetsförmedlingen att redovisa hur myndigheten bidrar till att bl.a. minska långtidsarbetslösheten och att förbättra matchningen på arbetsmarknaden. Bättre kunskap om effektiviteten i de olika insatserna kommer i sin tur vara vägledande i utvecklingen av politiken.

Styrningen av myndigheten har även i flera andra avseenden varit för detaljerad. Regeringen kommer därför att fortsätta det arbete som inleddes av den förra regeringen med att förenkla och förtydliga det arbetsmarknadspolitiska regelverket. En promemoria har remitterats som innehåller förslag till olika förenklingar inom det arbetsmarknadspolitiska regelverket (Ds 2014:29). Dessa förslag bereds nu inom Regeringskansliet. Regeringen avser också att ytterligare förenkla regelverket kring själva insatserna, t.ex. i fråga om tidsgränser som bestämmer när arbetssökande kan ges olika insatser.

Även Arbetsförmedlingens uppdrag behöver ses över. Detta gäller bl.a. myndighetsorganisationen vid mottagande av nyanlända. Frågan kommer att ingå i den översyn av mottagande av asylsökande och nyanlända som har aviserats. Kommittédirektiv bereds inom Regeringskansliet.

Arbetsmarknadsministern har vidare genomfört kommundialoger i syfte att diskutera hur staten och kommunerna tillsammans kan arbeta för att minska ungdomsarbetslösheten. Regeringen beslutade den 18 december 2014 att tillsätta en delegation för större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal nivå (dir. 2014:157). Delegationen ska främja statlig och kommunal samverkan och utveckling av nya samverkansformer mellan bland annat Arbetsförmedlingen och kommunerna. Den ska bedriva sitt arbete i nära dialog med Arbetsförmedlingen. Målet är att nya arbetsformer, för t.ex. samverkan, som utvecklas till följd av delegationens arbete ska kunna integreras i Arbetsförmedlingen ordinarie verksamhet. Delegationen ska även lämna förslag till regeringen om eventuella behov av åtgärder för att förbättra samverkan mellan regeringen och kommunerna i fråga om genomförandet av arbetsmarknadspolitiken.

När det gäller privata och andra aktörer så kan dessa erbjuda specialiserade tjänster och på så sätt komplettera Arbetsförmedlingens verksamhet. Regeringens uppfattning är att Arbetsförmedlingen är den aktör som är bäst lämpad att bedöma vilka tjänster som ska utföras av andra aktörer.

När det gäller Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter framgår av myndighetens regleringsbrev för budgetåret 2015 att ett av de resultatmål som regeringen satt upp är att förmedlingsverksamheten, utifrån gällande regelverk, bättre ska anpassas till arbetsgivares och arbetssökandes enskilda behov. Som en del av sitt förnyelsearbete satsar Arbetsförmedlingen på att förbättra kontakterna med arbetsgivarna.

Förändringar krävs dock inte enbart i regeringens styrning av Arbetsförmedlingen utan även i myndighetens interna ledning, styrning och

uppföljning. Ett sådant förnyelsearbete pågår på myndigheten. Regeringen har även den 19 mars beslutat att ge Statskontoret i uppdrag att analysera och lämna förslag som avser utvecklingen av Arbetsförmedlingens interna ledning, styrning och uppföljning.

Enligt myndighetsförordningen (2007:515) är det myndighetens ledning som ska besluta om myndighetens organisation och fortlöpande utveckla verksamheten. Ansvaret för att utforma, utveckla och anpassa organisationen är alltså primärt en fråga för myndighetens ledning. Flera förändringar av Arbetsförmedlingens organisation har genomförts under det senaste året. Ett exempel är att de elva marknadsområdena har delats in i tre regioner. Arbetsförmedlingen kommer att fortsätta detta arbete.

Regeringen följer noggrant det arbete som pågår inom Arbetsförmedlingen och kommer att fortsätta att göra det, genom bl.a. uppdraget till Statskontoret, återsrapportering från myndigheten och en löpande dialog med myndighetsledningen.

Sammantaget innebär detta att flera åtgärder har vidtagits eller planeras att vidtas som ligger i linje med direktiven för den nu nedlagda utredningen. Regeringen anser därför inte att det finns skäl att återuppta en utredning utifrån tidigare beslutade direktiv. Detta skulle snarare riskera att försena det angelägna reformarbete som regeringen och Arbetsförmedlingen redan har inlett och som bl.a. syftar till att snabbt åtgärda flera av de brister och problem som motiverade utredningen. En ny utrednings förslag skulle riskera att delvis vara inaktuella redan när de lämnas. Med de åtgärder som har vidtagits och som planeras att vidtas anser regeringen att riksdagens tillkännagivande är slutbehandlat.



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 363 9

RIR 2014:27

FOTO: MASKOT

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2014



RiR 2014:27

Arbetsförmedlingens arbete vid varsel

– Ett bidrag till effektiva omställningsinsatser?



ARBETSFÖRMEDLINGENS ARBETE VID VARSEL – ETT BIDRAG TILL EFFEKTIVA OMSTÄLLNINGSSÄTTER?



TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2014-12-10

DNR: 31-2013-0722

RIR 2014:27

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Arbetsförmedlingens arbete vid varsel – Ett bidrag till effektiva omställningsinsatser?

Riksrevisionen har granskat om Arbetsförmedlingen i sitt arbete med varsel bidrar till att skapa effektiva omställningsinsatser för personer som varslas om uppsägning. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Arbetsförmedlingen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Arbetsförmedlingen.

Utöver den tryckta versionen av granskningsrapporten omfattar detta beslut bilagor 1–3 i elektronisk form, vilka framgår av innehållsförteckningen.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Miki Tomita Larsson* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Lena Unemo* och revisor *Nils Lundh* har medverkat vid den slutliga handläggningen. Revisionsledare *Peter Johansson* har deltagit i ärendets tidigare handläggning.

Claes Norgren

Miki Tomita Larsson

För kännedom:

Regeringen, Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsförmedlingen.

Skr. 2013/14:42
Bilaga

ARBETSFÖRMEDLINGENS ARBETE VID VARSEL – ETT BIDRAG TILL EFFEKTIVA OMSTÄLLNINGSSÄTTER?

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	13
1.1 Bakgrund	13
1.2 Motiv till granskning	15
1.3 Granskningens syfte	15
1.4 Utgångspunkter	16
1.5 Genomförande, urval och avgränsning	18
1.6 Disposition	19
2 Det statliga åtagandet vid varsel och omställning vid arbetslöshet	21
2.1 Anställningstrygghet	21
2.2 Kollektiva uppsägningar	22
2.3 Försörjning	23
2.4 Omställningsåtgärder	23
2.5 Sammanfattande iakttagelser	26
3 Arbetsförmedlingens rutiner, vägledning och interna stöd vid varsel	29
3.1 Inledning	29
3.2 Information om varsel	31
3.3 Arbetsförmedlingens vägledning och rutiner vid varsel	32
3.4 Arbetsförmedlingskontorens bedömningar av samordning inom Arbetsförmedlingen	34
3.5 Sammanfattande iakttagelser	36
4 Arbetsförmedlingens insatser för varslade före första arbetslöshetsdagen	39
4.1 Inledning	39
4.2 Arbetsförmedlingskontorens informationsaktiviteter	41
4.3 Inskrivning av varslade personer som ombytessökande vid Arbetsförmedlingen	44
4.4 Användning av bedömningsstöd och handlingsplan vid inskrivning	46
4.5 Arbetsförmedlingskontorens kontakter med andra aktörer före första arbetslöshetsdagen	48
4.6 Sammanfattande iakttagelser	49
5 Arbetsförmedlingens samverkan med andra aktörer	51
5.1 Inledning	51
5.2 Arbetsförmedlingskontorens samverkan med den arbetsgivare som varslar om uppsägning	52
5.3 Samverkan med trygghetsorganisationer och omställningsföretag	55
5.4 Samverkan med kommuner	65
5.5 Sammanfattande iakttagelser	68

forts.

ARBETSFÖRMEDLINGENS ARBETE VID VARSEL – ETT BIDRAG TILL EFFEKTIVA OMSTÄLLNINGSSÅTSETER?

6	Slutsatser och rekommendationer	71
6.1	Arbetsförmedlingens rutiner, vägledning och interna stöd vid varsel	71
6.2	Arbetsförmedlingens insatser för varslade före första arbetslöshetsdagen	73
6.3	Arbetsförmedlingens samverkan med andra aktörer	74
6.4	Riksrevisionens rekommendationer	75
	Referenser	77

Elektroniska bilagor

I rapporten hänvisas till tre elektroniska bilagor som finns att ladda ned från Riksrevisionens webbplats www.riksrevisionen.se. Dessa kan också begäras ut från granskningens akt genom Riksrevisionens registrator.

- Bilaga 1 Enkätundersökning om arbetsförmedlingskontorens arbete med varsel
- Bilaga 2 Sammanställning av enkätsvar
- Bilaga 3 Varselstatistik, bortfallsanalys och statistiska beräkningar

Sammanfattning

Granskningens bakgrund

Varsel om uppsägning har enligt forskning på den svenska arbetsmarknaden i genomsnitt de senaste tre decennierna berört cirka 1,3 procent av de sysselsatta per år. Alla varsel leder dock inte till arbetslöshet. Enligt en uppföljning genomförd av Arbetsförmedlingen av inkomna varsel under perioden 2002–2007 var det cirka 20–25 procent av de varslade som blev arbetslösa. Varslade har generellt en god förankring på arbetsmarknaden, men det finns de som kan behöva extra stöd för att undvika långvarig arbetslöshet.

Arbetsförmedlingen är den myndighet som tar emot anmälan om varsel från arbetsgivaren och som har i uppgift att, genom samverkan med bland andra trygghetsorganisationerna, erbjuda varslade personer stöd och insatser för att underlätta omställningen till nytt arbete. Förfarandet vid varsel regleras av lagen (1973:13) om anställningsfrämjande åtgärder, den så kallade främjandelagen, vars syfte är att skapa tid för ansvariga myndigheter att förbereda insatser för omställning. Arbetsförmedlingens medverkan i omställningsprocessen för varslade personer begränsas av rådande arbetsmarknadspolitik. Arbetsmarknadspolitiken har sedan 2007 haft ett fokus på dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden eller riskerar långvarig arbetslöshet. Sedan 2012 har möjligheten för Arbetsförmedlingen att identifiera och rikta tidiga insatser till dem som riskerar långvarig arbetslöshet ökat.

Motiv till granskningen: Arbetsförmedlingen har i uppdrag att samverka med trygghetsorganisationerna för att underlätta omställningen på arbetsmarknaden liksom omställningen för de personer som övergår från insatser inom trygghetsorganisationerna till Arbetsförmedlingens verksamhet. Trygghetsorganisationerna ansvarar för de insatser som genomförs inom ramen för de trygghetsavtal som upprättats mellan arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Arbetsförmedlingen och några av trygghetsorganisationerna har också undertecknat en överenskommelse om att samverka.

I Riksrevisionens förstudie har man kunnat konstatera att det bland trygghetsorganisationerna finns en besvikelse och missnöje över att överenskommelsen om samverkan inte resulterat i några konkreta insatser från Arbetsförmedlingens sida. Två trygghetsorganisationer har därför sagt upp överenskommelsen med Arbetsförmedlingen. I förstudien fann Riksrevisionen också att Arbetsförmedlingen, i enlighet med inriktningen på arbetsmarknadspolitiken, fokuserat verksamheten på

långtidsarbetslösa och de som riskerar långtidsarbetslöshet, och att myndigheten inte ansåg att personer som varslas om uppsägning per definition tillhör den grupp som riskerar långtidsarbetslöshet. Frågan är då hur främjandelagens intentioner uppnås. Tidiga insatser för den grupp som riskerade långvarig arbetslöshet har inte heller i någon större omfattning realiserats.

Granskningens syfte: Riksrevisionen har granskat om Arbetsförmedlingen i sitt arbete med varsel bidrar till att skapa effektiva omställningsinsatser för personer som varslas om uppsägning. Fokus för granskningen är Arbetsförmedlingens vägledning, rutiner och interna stöd vid varsel, Arbetsförmedlingens användning av varseltiden för att identifiera de varslades behov av insatser samt Arbetsförmedlingens samverkan vid varsel med andra berörda aktörer.

Genomförande: Granskningen bygger på dokumentstudier, en enkätundersökning riktad till ett urval av lokala arbetsförmedlingskontor samt intervjuer med tjänstemän vid Arbetsförmedlingen och fem trygghetsorganisationer.

Granskningens resultat

Riksrevisionens samlade bedömning är att Arbetsförmedlingens arbete med varsel behöver förbättras i vissa avseenden för att myndigheten ska bidra till att skapa effektiva omställningsinsatser för personer som varslas om uppsägning. Därmed skulle syftet med främjandelagen bättre kunna uppnås. Det gäller exempelvis behov av att förtydliga informationen om rutinerna vid varsel liksom att förbättra kommunikationen och rutinerna kring samarbete med andra aktörer som är involverade i omställningsprocessen.

Arbetsförmedlingens rutiner, vägledning och interna stöd vid varsel

Av Riksrevisionens granskning framgår att det vid Arbetsförmedlingen finns vägledning, i form av en intern instruktion och två handläggarstöd, för hur myndigheten ska hantera varsel. Instruktionen och handläggarstöden berör den ordinarie hanteringen av varsel som de lokala arbetsförmedlingskontoren ansvarar för liksom hur ansvar ska fördelas inom Arbetsförmedlingen vid större varsel. Av Riksrevisionens granskning framgår att en majoritet av kontoren känner till att det finns handläggarstöd för hur varsel ska hanteras och anser att det ger tillräckligt stöd. Samtidigt uppger 20 procent av kontoren att de inte känner till något handläggarstöd. Detta kan enligt Riksrevisionens mening innebära en risk för en mindre effektiv hantering av varsel vid kontoret.

Granskningen visar vidare att Arbetsförmedlingen får in relevant information om varsel från arbetsgivaren i tid enligt främjandelagen och att informationen vanligtvis är av god kvalitet. Samtliga av de kontor som ingår i granskningens enkät uppger att de har minst en anställd som kan ta emot informationen om anmälan om varsel.

Det är dock enbart 60 procent av kontoren som uppfyller rekommendationen i handläggarstödet om att ha minst två förmedlare med ansvar för varsel och tillgång till varselinformationen. Att tillgången till informationen om varsel i så hög utsträckning är tillgänglig för endast en anställd vid kontoren, gör enligt Riksrevisionens bedömning hanteringen mer sårbar.

Arbetsförmedlingens insatser för varslade före första arbetslöshetsdagen

En förutsättning för att varslade personer ska få tillgång till insatser inom arbetsmarknadspolitiken är att de skriver in sig som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen och därmed får sina behov av stöd och insatser bedömda. Detta är av särskild vikt för de individer som riskerar långvarig arbetslöshet för vilka tidiga insatser kan vara lämpliga. Riksrevisionens granskning visar dock att relativt få kontor uppger att varslade skriver in sig som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen. En avgörande faktor för att de inte gör det är att de inte fått information om den möjligheten. Detta innebär att det finns en effektiviseringspotential att tillvarata. Även Riksrevisionens statistiska beräkningar visar att det finns en positiv korrelation mellan kontorens bedömningar av informationsinsatser och antalet varslade som skriver in sig som ombytessökande. I granskningen uppger dock enbart drygt hälften av kontoren att de genomför en informationsaktivitet för varslade "ofta" eller "alltid", och att det är arbetsgivarens önskemål om information som avgör om de kontoren genomför en informationsinsats. Att arbetsgivaren är styrande för om informationsinsats genomförs eller inte kan innebära att varslade inte får den information som de skulle behöva.

Granskningen visar vidare att kontorens bedömningar när det gäller i hur stor omfattning bedömningsstöd och handlingsplan används varierar väsentligt. Det kan indikera att det finns skillnader i praxis vid kontoren när det gäller hur kontoren hanterar varslade som skriver in sig som ombytessökande vid Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingens samarbete med andra aktörer

En förutsättning för att skapa effektiva omställningsinsatser är att berörda aktörer vid behov samverkar. Riksrevisionens granskning visar att en majoritet av kontoren uppger att de samverkar med arbetsgivaren, medan cirka hälften av kontoren uppger att de samverkar med trygghetsorganisationer och omställningsföretag. Samtidigt uppger en majoritet av kontoren att de inte samverkar med kommunen. Kontoren bedömer vidare att samverkan överlag fungerat väl med alla aktörer utom kommunen.

Riksrevisionen har genom djupintervjuer särskilt granskat hur samverkan mellan Arbetsförmedlingen och trygghetsorganisationerna fungerar. Intervjuerna visar att trygghetsorganisationerna i allmänhet är kritiska till hur överenskommelsen om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och trygghetsorganisationer efterlevs. Enligt trygghetsorganisationerna har överenskommelsen inte gett avtryck i det praktiska arbetet med varsel. Två av trygghetsorganisationerna, Trygghetsfonden TSL och Trygghetsrådet TRR, har också sagt upp överenskommelsen med Arbetsförmedlingen.

Både Arbetsförmedlingen och trygghetsorganisationerna uppger att kunskapen bland arbetsförmedlingskontoren och arbetsförmedlare om överenskommelsen liksom trygghetsorganisationerna och deras uppdrag är låg. Enligt båda aktörerna finns regionala variationer i hur samarbetet fungerar, vilket kan förklaras av personliga kontakter och ledning och styrning vid de lokala arbetsförmedlingskontoren. Andra faktorer som enligt aktörerna kan ha betydelse för samarbetet är Arbetsförmedlingens uppdrag och trygghetsorganisationernas förväntningar på vad Arbetsförmedlingen kan åstadkomma.

Trygghetsorganisationerna är särskilt kritiska när det gäller samarbetet med Arbetsförmedlingen när det gäller arbetssökande i behov av särskilt stöd, för dessa grupper anser trygghetsorganisationerna att det finns ett behov av de åtgärder som Arbetsförmedlingen förfogar över. Enligt trygghetsorganisationerna försvaras dock samarbetet då Arbetsförmedlingen vanligtvis gör andra bedömningar än trygghetsorganisationerna och använder andra definitioner på risken för långvarig arbetslöshet. Det är också enligt trygghetsorganisation svårt att få kontakt med Arbetsförmedlingen då de identifierat att en arbetssökande har behov av särskilt stöd.

Riksrevisionens rekommendationer

För att syftet med främjandelagen i högre grad ska kunna uppnås rekommenderar Riksrevisionen Arbetsförmedlingen att:

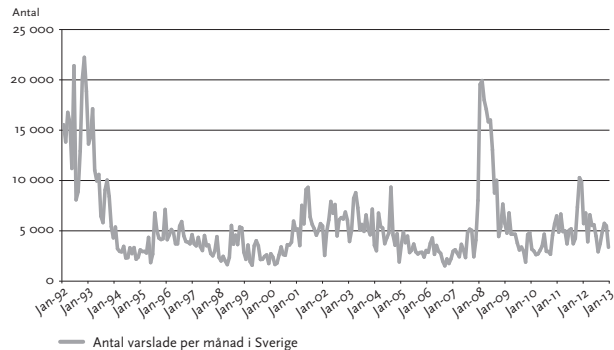
- Vidta lämpliga åtgärder för att öka arbetsförmedlingskontorens kännedom om handläggarsstöden vid varsel och större varsel samt informera om vikten av att ha minst två handläggare med ansvar för varsel.
- Utveckla fler vägar att informera och kommunicera med varslade om möjligheten att skriva in sig som ombytessökande vid Arbetsförmedlingen.
- Förtydliga att bedömningsstöd bör användas och handlingsplan upprättas i samband med inskrivning av varslade.
- Informera internt inom Arbetsförmedlingen om trygghetsorganisationerna och deras roll i samband med varsel.
- Överväga att kommunicera de bedömningskriterier som Arbetsförmedlingen använder vid bedömning av arbetssökandes behov av stöd och insatser med trygghetsorganisationerna, eller att skapa gemensamma bedömningskriterier tillsammans med dem.
- Se över avtalen med trygghetsorganisationerna och ha en dialog med dessa med syftet att få till stånd ett mer välfungerande samarbete.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Antalet individer som varslas om uppsägningar varierar med konjunkturen och har under perioder av ekonomisk kris nått nivåer på drygt 20 000 varslade individer per månad (se diagram 1.1 nedan). Andelen sysselsatta som omfattas av varsel är dock relativt låg och har enligt forskning på den svenska arbetsmarknaden under de senaste tre decennierna i genomsnitt berört cirka 1,3 procent av de sysselsatta per år.¹ Det är också långt ifrån alla varsel som leder till uppsägningar och arbetslöshet, och varslade har generellt en god förankring på arbetsmarknaden. En uppföljning av de varsel som inkom till Arbetsförmedlingen perioden 2002–2007 visar att cirka 60–65 procent av det antal som varslats i ett första skede togs upp på personförteckningarna, det vill säga de personer som arbetsgivaren planerar att säga upp. Av de som blev upptagna på personförteckningarna var det 33–42 procent som slutligen blev uppsagda.² Det innebär att mellan 20 och 25 procent av de som initialt blir varslade blir arbetslösa.

Diagram 1.1 Antalet individer som omfattas av inkomna varsel under perioden januari 1992–december 2013, antal individer per månad



Källa: Arbetsförmedlingen.

¹ Jans 2009, s. 8.

² Jans 2009, s. 12–13.

Att antalet individer som slutligen sägs upp är mindre än antalet individer som initialt varslats om uppsägning har flera förklaringar. Exempelvis medför ofta förhandlingar mellan arbetsgivare och lokala fackliga organisationer att antalet uppsägningar minskar. Under varseltiden kan också den ekonomiska situationen förändras och behovet att verkställa uppsägningar kan ha minskat. Ofta kan arbetstagare som varslats om uppsägning erbjudas att jobba kvar efter att uppsägningstiden löpt ut.

Enligt forskning har individernas egenskaper betydelse för risken för att bli arbetslös vid varsel. Några svenska studier visar att exempelvis uppsägningsrisken var högre för yngre och de med kortare anställningstid, men även för personer äldre än 55 år, utrikesfödda, ogifta och individer med lägre utbildningsnivå och årsinkomster.³ Forskning visar också att om man blir arbetslös efter uppsägning tenderar man att vara arbetslös under en längre tid än övriga arbetslösa.⁴ Risken att åter bli arbetslös är även större för dessa individer.⁵

Enligt främjandelagen ska en arbetsgivare anmäla ett varsel till Arbetsförmedlingen. När en anmälan ska lämnas in avgörs av det antal personer som berörs av varslet och varierar mellan två och sex månader. Syftet med varseltiden är att ge såväl de individer som blir varslade om uppsägning som myndigheter och andra organisationer utrymme att anpassa sig och förbereda insatser för omställning. Vilka insatser som ska sättas in och när regleras inte i lag utan avgörs av de aktörer som ansvarar för omställningen efter ett varsel. Utöver Arbetsförmedlingen kan även omställningsinsatser tillhandahållas av trygghetsorganisationer och omställningsföretag.

Vid ett varsel är det vanligtvis trygghetsorganisationerna som i ett första skede påbörjar omställningsprocessen för de varslade. Trygghetsorganisationerna ansvarar för de insatser som sker inom ramen för de trygghetsavtal som upprättats av de fackliga organisationerna. Stödinsatserna från trygghetsorganisationerna har stort individfokus och kan ges i ett tidigt skede. Arbetsförmedlingens medverkan varierar såväl i tid som i insatser och är beroende på arbetsgivarens önskemål om stöd och hjälp från Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen kan dock inte rikta några särskilda insatser till dem som blivit varslade om uppsägning utöver de insatser som finns inom ordinarie arbetsmarknadspolitik. Arbetsförmedlingens åtgärder blir också först tillgängliga då individen skriver in sig som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen. Det innebär att Arbetsförmedlingens medverkan i omställningsarbetet kan komma relativt sent i omställningsprocessen vilket

³ Se exempelvis Jans 2002, s. 161–167; Eliasson & Storrie (2006), s. 837.

⁴ Jans 2002, s. 207.

⁵ Eliasson & Storrie 2006, s. 843 och s. 849.

riskerar att förlänga omställningstiden. Detta gäller särskilt för de personer som inte täcks av trygghetsorganisationernas omställningsavtal.⁶

1.2 Motiv till granskning

Arbetsförmedlingen har, tillsammans med bland andra trygghetsorganisationerna, en viktig roll i omställningsprocessen för varslade. Arbetsförmedlingen har i uppdrag att samverka med trygghetsorganisationerna och har också sedan 2008 ingått en överenskommelse om samarbete med fem trygghetsorganisationer. I en förstudie fann dock Riksrevisionen att det bland trygghetsorganisationerna fanns en besvikelse och missnöje över att överenskommelsen om samarbete inte resulterat i några konkreta insatser från Arbetsförmedlingens sida. Två av de fem trygghetsorganisationerna sa därför upp överenskommelsen om samarbete med Arbetsförmedlingen. I förstudien fann Riksrevisionen vidare att Arbetsförmedlingen, i enlighet med arbetsmarknadspolitikens inriktning, fokuserat verksamheten på långtidsarbetslösa och de som riskerar långtidsarbetslöshet och att myndigheten inte ansåg att personer som varslas om uppsägning per definition tillhörde gruppen som riskerar långtidsarbetslöshet. Frågan är då hur främjandelagens intentioner uppnås. Av förstudien framkom också att tidiga insatser för den grupp som faktiskt riskerade långvarig arbetslöshet inte realiserats i någon större omfattning. Detta har sammantaget, enligt Riksrevisionens bedömning, utgjort skäl för att närmare granska Arbetsförmedlingens arbete med varsel och samarbete med trygghetsorganisationer.

1.3 Granskningens syfte

För att påskynda och underlätta omställningar på arbetsmarknaden vid varsel är det av vikt att omställningsprocessen för varslade är så effektiv som möjligt. Arbetsförmedlingen har, tillsammans med bland andra arbetsgivaren, trygghetsorganisationer och omställningsföretag, en viktig roll i detta omställningsarbete. Syftet med denna granskning är därför att belysa om Arbetsförmedlingen i sitt arbete med varsel bidrar till att skapa effektiva omställningsinsatser för personer som varslas om uppsägning. Tre revisionsfrågor har varit styrande för granskningen:

⁶ Arbetsmarknadens parter kan inom ramen för kollektivavtalen teckna så kallade omställningsavtal. Detta är omställningsförsäkringar som kan användas exempelvis då anställda sägs upp eller vid kompetensutveckling på arbetsplatsen. En stor andel av de anställda på den svenska arbetsmarknaden omfattas av omställningsavtal (cirka 4 av totalt 4,7 miljoner anställda). För att täckas av omställningsavtal ställs bland annat krav på viss anställningstid.

- Har Arbetsförmedlingen ändamålsenliga rutiner, vägledningar och interna stöd vid varsel?
- Använder Arbetsförmedlingen varseltiden för att identifiera varslades behov av insatser?
- Finns det en fungerande samverkan mellan Arbetsförmedlingen och andra berörda aktörer vid varsel?

Granskningen utvärderar inte effekter av de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som kan sättas in efter att varslade personer blivit arbetslösa. En separat granskningsrapport kommer dock att publiceras om behandlingseffekter av de insatser för varslade som delfinansierats av Europeiska Globaliseringsfonden.

1.4 Utgångspunkter

I förarbetena till främjandelagen framhålls att förfarandet vid varsel skapar utrymme för ansvariga arbetsmarknadsmyndigheter att förbereda insatser som underlättar omställning.⁷ Vidare anges i Arbetsförmedlingens instruktion att myndigheten ska fullgöra "vissa uppgifter" vid varsel med hänvisning till främjandelagen.⁸ Av instruktionen kan man också utläsa att myndigheten ska utforma sin verksamhet så att den bedrivs på ett effektivt sätt.⁹ Vilka insatser eller uppgifter som Arbetsförmedlingen har anges inte av lagen och instruktionen, utan är en fråga för arbetsmarknadspolitiken. Effektiviteten inom arbetsmarknadspolitiken är avhängig av nyttan av en insats/åtgärd och de eventuella negativa effekter som kan uppstå som en följd av dessa. I detta sammanhang brukar man särskilt uppmärksamma förekomsten av dödviktseffekter¹⁰ och inläsningseffekter.¹¹ I Arbetsförmedlingens arbete i omställningsprocessen vid ett varsel är det rimligt att göra en avvägning mellan att utnyttja det tidsmässiga utrymme som uppstår genom varselförfarandet mot riskerna för den ineffektivitet som uppstår om man riktar tidiga insatser till personer som på egen hand skulle kunna få ett nytt jobb.

Inom arbetsmarknadspolitiken finns ett särskilt fokus på dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden och riskerar att hamna i långtidsarbetslöshet. I instruktionen till Arbetsförmedlingen anges bland annat att myndigheten ska prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden. I

⁷ Proposition 1973:129, s. 205.

⁸ 12 § 3 förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁹ 3 § 1 förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

¹⁰ Dödviktseffekt uppstår om en åtgärd riktas till personer som skulle ha fått nytt jobb även utan att omfattas av åtgärden.

¹¹ Inläsningseffekt uppstår om sökaktiviteten hos den som deltar i en åtgärd minskar och medför att personen inte hamnar i anställning som den annars skulle ha gjort.

budgetpropositionen för 2012, vilken riksdagen ställt sig bakom, anförde dock regeringen att individanpassat stöd bör kunna ges tidigt i arbetslösheten till personer som riskerar att fastna i långvarigt utanförskap.¹² Arbetsförmedlingen har också sedan 2012 haft i uppdrag att ge individanpassat stöd¹³ tidigt för att förhindra långvarig arbetslöshet.¹⁴

I omställningsarbetet har Arbetsförmedlingen i uppdrag att samarbeta med trygghetsorganisationerna.¹⁵ I Arbetsförmedlingens regleringsbrev finns också en allmän skrivning om att myndigheten bland annat ska samverka med trygghetsorganisationer och andra som bidrar till att förbättra arbetsmarknadens funktionsätt.¹⁶ Därutöver har Arbetsförmedlingen och några av trygghetsorganisationerna ingått en överenskommelse om att samarbeta.¹⁷ I Arbetsförmedlingens handläggarstöd vid större varsel anges att överenskommelsen med trygghetsorganisationerna ska följas och att Arbetsförmedlingen vid större varsel ska samarbeta med bland andra arbetsgivare, trygghetsorganisationer och fackliga organisationer och kommun.

Riksrevisionen har mot bakgrund av ovanstående identifierat följande förutsättningar som väsentliga för att Arbetsförmedlingen i sitt arbete med varsel ska bidra till effektiva omställningsinsatser.

- Arbetsförmedlingskontoren ska ha rutiner och tydlig vägledning för hur varsel ska hanteras. Eftersom det är de lokala arbetsförmedlingskontoren som i normalfallet hanterar varsel är det av vikt att dessa känner till hur de ska agera vid ett varsel och har rutiner för detta.
- Arbetsförmedlingskontoren ska organiseras så att det alltid finns någon förmedlare på kontoret som har ansvar för varsel och därmed tillgång till den information om varsel som arbetsgivare lämnar till Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingskontoren ska försöka identifiera vilka av de varslade som riskerar långtidsarbetslöshet och förbereda insatser för dem. Möjligheten till detta har ökat sedan 2012 då ett nytt arbetssätt introducerades vid Arbetsförmedlingen som innebär att man bland annat genom det så kallade bedömningsstödet kan identifiera arbetssökandes behov av insatser. Bedömningsstödet ska användas då arbetssökande skrivs in vid Arbetsförmedlingen.

¹² Proposition 2011/12:1, s. 48, 51 och 65.

¹³ Framför allt förmedlingsinsatser men också programinsatser (se tabell 2.1 på s. 20).

¹⁴ Regleringsbrev för budgetåren 2012, 2013 och 2014 avseende Arbetsförmedlingen, s.1.

¹⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen, s. 3 och s. 9.

¹⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Arbetsförmedlingen, s. 2.

¹⁷ Arbetsförmedlingen 2011.

- Arbetsförmedlingskontoren ska i samband med ett varsel vid behov samverka inom Arbetsförmedlingen och med externa aktörer som arbetsgivare, trygghetsorganisationer och omställningsföretag samt kommuner. Samverkan inom Arbetsförmedlingen kan handla om att omfördela resurser och arbetsförmedlare. Samverkan med externa aktörer som exempelvis trygghetsorganisationerna kan handla om att identifiera behov av insatser, koordinera insatser, informationsdelning och samfinansiering. Samverkan skulle därmed kunna innebära att berörda aktörer vid ett varsel kan dra nytta av varandras insatser och undvika dubbelarbete, men också underlätta de varslades övergång från insatser hos en aktör till en annan.

1.5 Genomförande, urval och avgränsning

Utöver dokumentstudier bygger granskningen på en enkätundersökning riktad till ett urval av lokala arbetsförmedlingskontor samt intervjuer med tjänstemän vid Arbetsförmedlingen och fem trygghetsorganisationer. I granskningen görs också statistiska beräkningar av hur arbetsförmedlingskontorens svar på vissa frågor varierar med kontorens erfarenheter av varsel. Kontorens varselerfarenheter speglas av statistik på hur omfattande varsel kontoret hanterat under 2013, såsom exempelvis antal varsel per kontor, antal varslade personer per kontor och antal varslade personer per kontor i förhållande till arbetskraften i den kommun kontoret ligger. Beräkningarna avser att belysa om det finns skillnader i hur kontoren svarar på vissa frågor beroende på omfattningen av de varsel de har hanterat.

Enkäten berör de lokala arbetsförmedlingskontorens praktiska arbete med varsel. Enkäten riktades till de kontor som under 2013 hade hanterat minst fem enskilda varsel, vilket uppgick till 123 kontor. Det motsvarar cirka 40 procent av samtliga arbetsförmedlingskontor. Undersökningen genomfördes under drygt två veckor i maj 2014 med en svarsfrekvens på närmare 80 procent. Urvalet av kontor för enkätundersökningen bygger på två överväganden. Dels finns det kontor som under den aktuella perioden inte hanterat några varsel och som därför inte hade kunnat besvara stora delar av enkäten, dels är information om varsel sekretessbelagd.¹⁸ Genom att endast ta med de arbetsförmedlingskontor som hanterat fem eller fler varsel under 2013 minskar risken att det går att identifiera enskilda arbetsgivare eller individer i ett varsel. Information om varsel är endast tillgänglig för vissa utsedda tjänstemän vid Arbetsförmedlingen (se kap. 3). Av denna anledning har det inte varit möjligt att intervjuva eller på

¹⁸ De uppgifter som lämnas i varselanmälan är sekretesskyddade enligt 16 § i lagen (1974:13) om anställningsfrämjande åtgärder samt 28 kap. 11 § och 28 kap. 12 § i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

annat sätt få arbetsgivarnas eller de vars lades syn på Arbetsförmedlingens arbete med varsel. Urvalet av arbetsförmedlingskontor innebär också att det inte går att uttala sig om hur exempelvis kontor som haft färre än fem varsel skulle svarat på enkäten.

Intervjuer har genomförts med de fem trygghetsorganisationer som 2011 upprättade en överenskommelse med Arbetsförmedlingen om samarbete. Syftet har varit att få en djupare förståelse för den kritik som trygghetsorganisationerna riktat mot Arbetsförmedlingen och få en bild av det behov av samarbete med Arbetsförmedlingen som trygghetsorganisationerna anser att de har. Intervjuer har också genomförts med tjänstemän vid Arbetsförmedlingen vilka rört frågor som förutsättningar för samarbete med trygghetsorganisationerna och hur de ser på trygghetsorganisationernas kritik.

1.6 Disposition

I kapitel 2 redogörs kortfattat för det statliga åtagandet vid arbetslöshet och omställning. Arbetsförmedlingskontorens rutiner, vägledning och interna stöd vid varsel redovisas i kapitel 3. I kapitel 4 redovisas arbetsförmedlingskontorens insatser för varslade före första arbetslöshetsdagen och i kapitel 5 redovisas arbetsförmedlingskontorens samverkan med andra aktörer. Slutsatser och rekommendationer presenteras i kapitel 6.

Bilaga 1–3 är elektroniska och kan hämtas från Riksrevisionens hemsida. Bilaga 1 innehåller Riksrevisionens enkät till arbetsförmedlingskontoren respektive följebrevet till enkäten och bilaga 2 innehåller arbetsförmedlingskontorens svar på enkäten. Bilaga 3 innehåller en beskrivning av enkäten inklusive en bortfallsanalys. Bilaga 3 innehåller också de statistiska beräkningar Riksrevisionen genomfört för att undersöka om arbetsförmedlingskontorens enkätsvar skiljer sig åt beroende på kontorens erfarenheter av varsel.

2 Det statliga åtagandet vid varsel och omställning vid arbetslöshet

Det statliga åtagandets omfattning vid varsel och omställning vid arbetslöshet avgörs av politiska beslut. Detta varierar mellan länder och kan också förändras över tid. I Sverige omfattar det statliga åtagandet anställningstrygghet, försörjning och omställningsinsatser,¹⁹ vilket redovisas i korthet nedan. Även en viss internationell belysning görs i avsnittet.

2.1 Anställningstrygghet

Personer som sägs upp i samband med varsel omfattas av svensk lag om anställningstrygghet.²⁰ Några av huvuddragen i lagen är att anställningar är tillsvidare och att uppsägningar måste vara sakliga. Som saklig grund för uppsägning kan arbetsgivaren ange personliga skäl eller arbetsbrist. Arbetsgivaren avgör om det råder arbetsbrist. Uppsägningar ska föregås av att arbetsgivaren i första hand försöker omplacera den anställde. Uppsägningar sker efter turordningsregler där antalet anställningsår är styrande. Beroende på anställningstid hos arbetsgivaren har den anställde minst en och högst sex månaders uppsägningstid.²¹ Under uppsägningstiden råder fortsatt arbetsplikt om inte arbetsgivaren bestämmer annat. Det finns möjligheter för den anställde att under uppsägningstiden besöka Arbetsförmedlingen för att söka arbete.²²

I en del länder betalar arbetsgivaren ekonomisk ersättning till den som sägs upp från sin anställning. I andra länder präglas uppsägningsförfarandet av krav på uppsägningstider eller andra begränsningar som förlänger processen. Enligt OECD:s jämförelser har svensk arbetsmarknad ett förhållandevis litet inslag av avgångsersättningar vid uppsägningar.²³ I Sverige finns dock genom omställningsavtalen inslag av avgångsvederlag.²⁴ Samtidigt är uppsägningstiderna reglerade och arbetsgivaren ska fortsatt betala ut lön till den anställde under uppsägningstiden.

¹⁹ Långtidsutredningen 2008, bilaga 7.

²⁰ Lag (1982:80) om anställningsskydd.

²¹ Se Rönmar 2006, s. 209–211, s. 216–218.

²² 14 § andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd.

²³ OECD 2013, s. 78.

²⁴ Rönmar 2006, s. 218.

2.2 Kollektiva uppsägningar

Utöver den individuella anställningstryggheten kan även villkoren för kollektiva uppsägningar regleras särskilt i lag och adderas till gängse regler om anställningstrygghet. I jämförelse med andra OECD-länder har Sverige en förhållandevis svag reglering av kollektiva uppsägningar. Detta följer ett generellt mönster där länder med relativt mer reglerade individuella anställningsvillkor i mindre grad har reglerat villkoren för kollektiva uppsägningar, eller tvärtom.²⁵

I Sverige reglerar främjandelagen förfarandet vid varsel om uppsägning. Lagen syftar till att ge Arbetsförmedlingen tidsutrymme att förbereda åtgärder. Reglerna om arbetsgivares skyldighet att anmäla varsel motiverades i förarbetena dessutom av att varselstatistiken utgör en indikator på hur arbetsmarknaden utvecklas.²⁶

Enligt främjandelagen ska arbetsgivare anmäla varsel till Arbetsförmedlingen om de planerar en driftsinskränkning som berör minst fem personer vid ett tillfälle eller minst 20 personer under en 90-dagarsperiod. Varslets storlek bestämmer när arbetsgivaren måste anmäla ett varsel till Arbetsförmedlingen. Om varslet omfattar minst 100 personer ska anmälan göras senast sex månader innan uppsägningarna träder i kraft. Vid varsel som omfattar minst 5 eller minst 25 personer är motsvarande tid två respektive fyra månader.²⁷ Främjandelagen ger dock dispens från denna regel om det finns omständigheter som arbetsgivaren inte hade kunnat förutse, exempelvis konkurs eller rekonstruktion. I detta fall ska arbetsgivaren varsla så snart som möjligt vid varsel som omfattar färre än 25 personer. Vid varsel som omfattar 25 personer eller fler gäller en varseltid på en månad.²⁸

Arbetsgivaren ska vid anmälan om varsel ange skälet till den planerade driftsinskränkningen, hur många anställda som omfattas och vilka kategorier de varslade tillhör. Anmälan ska även innehålla uppgifter om den planerade tidpunkten för driftsinskränkning och uppsägningar liksom om hur många personer som normalt är anställda på företaget och vilka kategorier dessa tillhör.

Senast en månad före det att driftsinskränkningen äger rum ska arbetsgivaren ange vilka personer som kommer att sägas upp. Denna regel är förknippad med vitesföreläggande. Det innebär att Arbetsförmedlingen vid vite kan förelägga arbetsgivaren att inkomma med denna information. I samband med att personförteckningen lämnas till Arbetsförmedlingen ska arbetsgivaren också

²⁵ OECD 2013, s. 85–86.

²⁶ Jans 2009, s. 5.

²⁷ 2 § 1–3 lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder.

²⁸ 4 § lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder.

inkomma med relevant information från de förhandlingar som förts inför uppsägningarna enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL). En kopia av arbetsgivarens underrättelse till motparten ska också inlämnas.

2.3 Försörjning

För personer som sagts upp i samband med varsel betalar arbetsgivaren lön under uppsägningstiden. Om driftsinskränkningen beror på konkurs eller rekonstruktion kan i stället den statliga lönegarantin träda in under viss period.²⁹ För en person som sagts upp och blivit arbetslös i samband med varsel är dock ersättning från arbetslöshetsförsäkringen den huvudsakliga försörjningen. Arbetslöshetsersättning utgår antingen i form av grundersättning eller som inkomstrelaterad ersättning.³⁰ Även en arbetslös som inte är medlem i någon a-kassa har rätt till grundersättning givet att han eller hon uppfyller vissa villkor. För att erhålla grundersättning krävs att den arbetsökande är registrerad vid Arbetsförmedlingen³¹ och uppfyller ett arbetsvillkor, exempelvis har förvärvsarbetat under minst sex månader.³²

Den som ingår i ett arbetsmarknadspolitiskt program har rätt till aktivitetsstöd³³ eller utvecklingsersättning,³⁴ beroende på ålder och program.

2.4 Omställningsåtgärder

Det finns inga särskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärder för en person som blivit arbetslös efter att ha varslats. Den som i samband med varsel skriver in sig vid Arbetsförmedlingen omfattas av ordinarie arbetsmarknadsåtgärder.

Nedan följer en kort beskrivning av regeringens arbetsmarknadspolitik och åtgärderna inom denna.

2.4.1 Regeringens arbetsmarknadspolitik

Regeringen angav i budgetpropositionen för 2007 att dess avsikt var att lägga om inriktningen på arbetsmarknadspolitiken. Den betonade där att Arbetsförmedlingens huvuduppgift är att matcha utbud med efterfrågan

²⁹ 7–7a § lönegarantilagen (1992:497).

³⁰ 4 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

³¹ 9 § lagen 2 (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

³² 12 § lagen 2 (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

³³ 4 § förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd.

³⁴ 2 § 1 förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd.

av arbetskraft, och att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna ska ha ett "tydligare fokus på jobb och effektiva insatser för dem som står allra längst från arbetsmarknaden /.../." I linje med detta föreslog regeringen vidare att volymerna i de arbetsmarknadspolitiska programmen skulle minska och att vissa program skulle upphöra. Samtidigt föreslog regeringen att nya program skulle införas för ungdomar och för de som stod längst från arbetsmarknaden. Bland annat infördes jobbgarantin för unga, nystartsjobb samt jobb- och utvecklingsgarantin.³⁵

I budgetpropositionen för 2012 anförde regeringen att individanpassat stöd bör kunna ges tidigt i arbetslösheten till personer som riskerar att fastna i långvarigt utanförskap.³⁶ Regeringens politik syftar till att upprätthålla hög sökaktivitet bland dem som är arbetslösa. Insatser som kommer tidigt under arbetslöshetsperioden ska därför öka sökaktiviteten och göra arbetsökandet mer effektivt.

³⁵ Proposition 2006/07:1, UO 13, s. 75. Se även Finanspolitiska rådet (2009), s. 157–169.

³⁶ Proposition 2011/12:1, s. 48, 51 och 65.

2.4.2 *Arbetsmarknadsåtgärder*

Arbetsförmedlingens insatser omfattar bland annat platsförmedling, vägledning och åtgärder som arbetsmarknadspolitiska program, arbetsplatsintroduktion, rehabilitering, verksamhet för unga med funktionshinder samt insatser för vissa nyanlända invandrare.³⁷ En sammanfattande bild av innehållet i arbetsmarknadspolitiken ges i tabell 2.1 nedan.

Tabell 2.1 Åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken

	Kriterium		Åtgärder
	Ålder	Arbetslöshet	
Arbetsmarknadspolitiska program	25–	Är eller riskerar bli arbetslös.	Arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik, arbetsträning för nyanlända, stöd till start av näringsverksamhet, förberedande insatser, arbetslivsintroduktion och projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning.
Jobbgarantin för ungdomar	16–24	90 dgr. inom 4 mån.	<u>Inledande åtgärder:</u> Fördjupad kartläggning, studie- och yrkesvägledning, jobbsökaraktiviteter med coaching. <u>Efterföljande åtgärder:</u> Arbetspraktik, utbildning, stöd till start av näringsverksamhet, yrkesinriktad rehabilitering.
Jobb- och utvecklingsgarantin (JUG)	25–	300 dgr. med a-kassa; 14 mån. utan a-kassa; 15 mån. i jobbgarantin för unga.	<u>Fas 1:</u> Kartläggning, jobbsökaraktiviteter med coaching och förberedande insatser. <u>Fas 2:</u> Arbetspraktik, arbetsträning och förstärkt arbetsträning. <u>Fas 3:</u> Sysselsättning.
Tidiga insatser		Bedöms riskera långtidsarbetslöshet.	Fördjupade förmedlingsinsatser (coachande samtal, vägledning). Programinsatser (praktik, arbetsmarknadsutbildning eller förberedande utbildning).

Källor: Förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program; förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar; förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, Arbetsförmedlingen 2014a och 2014b.

Notera: Det kan finnas undantag från, och tillägg till, huvudreglerna om åldersgräns och arbetslöshetsperioder i jobbgarantin för ungdomar och/eller jobb- och utvecklingsgarantin som inte redovisas i tabellen.

³⁷ 5 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Arbetsmarknadspolitiska program och tidiga insatser är åtgärder som kan ges tidigt i arbetslöshetsperioden eller innan en person blir arbetslös, medan jobbgaranti för ungdomar respektive jobb- och utvecklingsgaranti kan ges efter en längre period av arbetslöshet.

Program som arbetsmarknadsutbildning kan ges inom och utom garantiprogrammen. En majoritet av de som får arbetsmarknadsutbildning får det inom garantiprogrammen.³⁸ Eftersom en arbetssökande blir anvisad till garantiprogrammen först efter en period i arbetslöshet kan detta ses som ett uttryck för att arbetsmarknadspolitiken ska prioritera de arbetslösa som befinner sig långt från arbetsmarknaden.³⁹ Jobb- och utvecklingsgaranti riktad till långtidsarbetslösa är också det enskilt största programmet.⁴⁰

Arbetsförmedlingen arbetar sedan 2012 med ett så kallat bedömningsstöd för att identifiera arbetssökande som riskerar att bli arbetslösa under lång tid. I gruppen ingår även de som är under 25 år. Avsikten är att de personer som bedöms löpa hög risk för långtidsarbetslöshet ska erbjudas tidiga insatser i form av förstärkt förmedling som coaching, vägledning eller genom program som praktik, rehabilitering, arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning.⁴¹

Av Arbetsförmedlingens uppföljningar framgår att cirka en dryg tiondel av de som skrivs in där bedöms ha förhöjd risk för långtidsarbetslöshet. Ungefär två tredjedelar av dessa har fått ta del av en insats inom tre månader. Fram till 2014 var fördelningen mellan förmedlings- och programinsatser ungefär jämn, men har under första halvåret 2014 förskjutits så att förmedlingsinsatserna utgör närmare 60 procent av alla insatser.⁴²

2.5 Sammanfattande iakttagelser

Sverige har, i jämförelse med andra OECD-länder, en förhållandevis stark individuell anställningstrygghet som kombineras med relativt svag reglering av kollektiva uppsägningar. Varsel om uppsägning regleras i Sverige av främjandelagen, enligt vilken en arbetsgivare ska anmäla ett varsel till Arbetsförmedlingen två–sex månader innan uppsägningarna ska träda ikraft. Hur långt innan en arbetsgivare ska anmäla ett varsel om uppsägning varierar

³⁸ Arbetsförmedlingen 2014c, s. 18.

³⁹ Se även prop. 2006/07:1 UO 13, s. 75; 2 § 2 förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen anger att myndigheten ska "prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden."

⁴⁰ Arbetsförmedlingen 2014c, s. 56.

⁴¹ Arbetsförmedlingen 2014a, s. 13.

⁴² Arbetsförmedlingen 2014b, s. 21.

med antalet anställda som arbetsgivaren planerar att säga upp. Avsikten med varselreglerna är att ge bland andra Arbetsförmedlingen tid att förbereda åtgärder.

Inom arbetsmarknadspolitiken prioriteras den som står längst från arbetsmarknaden. Tidiga insatser under arbetslöshetsperioden syftar i första hand till att stödja den arbetslöses arbetssökande. Programinsatser och utbildning kommer senare under arbetslöshetsperioden, och en majoritet av arbetsmarknadsutbildningen fås inom ramen för något av de två garantiprogrammen. Inom arbetsmarknadspolitiken finns det heller inga särskilda åtgärder som kan riktas till dem som varslats om uppsägning utöver ordinarie arbetsmarknadspolitik.

Sedan 2012 arbetar Arbetsförmedlingen med ett så kallat bedömningsstöd för att identifiera arbetssökande som riskerar att bli arbetslösa under lång tid. Arbetsmarknadspolitiken inrymmer också sedan 2012 tidiga insatser för att förhindra långtidsarbetslöshet.

Skr. 2013/14:42
Bilaga

ARBETSFÖRMEDLINGENS ARBETE VID VARSEL – ETT BIDRAG TILL EFFEKTIVA OMSTÄLLNINGSINSATSER?

3 Arbetsförmedlingens rutiner, vägledning och interna stöd vid varsel

3.1 Inledning

En förutsättning för att Arbetsförmedlingen ska kunna bidra i omställningsprocessen för varslade är att myndigheten får väsentlig information om varslet och att det vid Arbetsförmedlingen finns rutiner och tydlig vägledning för hur ett varsel ska hanteras. Det är också av vikt att det vid de lokala arbetsförmedlingskontoren finns utsedda arbetsförmedlare som ansvarar för varslet och att det vid behov finns möjligheter att samverka inom Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen har tagit fram en intern instruktion och två olika handläggarstöd som anger hur myndighetens praktiska arbete vid varsel ska hanteras.⁴³ Den interna instruktionen och ett av handläggarstöden berör den ordinarie varselhanteringen. Det andra handläggarstödet berör hanteringen av större varsel⁴⁴ där samordning inom Arbetsförmedlingen kan komma att krävas.⁴⁵ Det är i första hand det lokala arbetsförmedlingskontoret i den kommun där ett varsel läggs som har ansvaret för att genomföra Arbetsförmedlingens uppgifter vid varsel. Enligt handläggarstödet vid större varsel flyttas dock ansvaret uppåt i Arbetsförmedlingens organisation beroende på vilka insatser som krävs.

Det är sektionen för varselhantering vid Arbetsförmedlingens kundtjänst som tar emot arbetsgivarens anmälan om ett varsel. Ärendet diarieförs hos Arbetsförmedlingen då en undertecknad anmälan⁴⁶ tagits emot. Sektionen för varselhantering kontrollerar att arbetsgivaren lämnat alla uppgifter som krävs enligt främjandelagen (se avsnitt 2.2) och skickar en bekräftelse till arbetsgivaren om att anmälan om varsel inkommit. I de fall arbetsgivarens anmälan om varsel inte inkommit i tid begärs en skriftlig förklaring. I samband

⁴³ Arbetsförmedlingen 2010. Interna instruktioner för handläggning vid varsel; Arbetsförmedlingen 2008. Handläggarstöd vid varsel; Arbetsförmedlingen 2014d. Arbetsförmedlingens handläggarstöd. Hantering av större varsel.

⁴⁴ Större varsel definieras i Arbetsförmedlingens handläggarstöd som varsel som inte kan hanteras inom ordinarie varselhantering.

⁴⁵ Handläggarstödet vid större varsel är förhållandevis nytt och daterat i februari 2014.

⁴⁶ En undertecknad anmälan om varsel från arbetsgivaren krävs för att den ska vara giltig.

med att sektionen för varselhantering skickar bekräftelsen till arbetsgivaren meddelas det arbetsförmedlingskontor som berörs av varslet och informationen läggs in i Arbetsförmedlingens interna elektroniska varselssystem. Varselinformationen är sekretessbelagd⁴⁷ och blir endast tillgänglig för behörig personal på det aktuella arbetsförmedlingskontoret och för ansvarig personal vid Arbetsförmedlingens stab.

Arbetsförmedlingens interna instruktion och handläggarstödet anger bland annat att det på arbetsförmedlingskontoren ska finnas handläggare med behörighet i Arbetsförmedlingens varselssystem.⁴⁸ Därutöver anger handläggarstödet att det vid arbetsförmedlingskontoren bör finnas minst ett par förmedlare med ansvar för varsel.⁴⁹ Av instruktionen och handläggarstödet framgår också att arbetsförmedlaren snarast ska ta telefonkontakt med arbetsgivarens kontaktperson för varslet. Vidare anges i handläggarstödet att arbetsförmedlaren bland annat ska informera sig om varslet, om de varslade samt erbjuda arbetsgivaren stöd och att "samverka i en informationsträff tillsammans med fackliga parter och eventuell omställningspart."⁵⁰

Av Arbetsförmedlingens handläggarstöd för hantering av större varsel framgår att detta stöd är ett komplement till den ordinarie varselhanteringen.⁵¹ Handläggarstödet ska säkerställa arbetsprocessen vid större varsel och fördela ansvarsområden mellan bland andra berörda marknadsområdeschefer, produktionsdirektör,⁵² ledningsstaben, analysavdelningen och chefen för sektionen för varselhantering när det gäller exempelvis att informera om krislägen. Handläggarstödet anger också hur resursfördelning ska hanteras vid större varsel. I första hand ska resursfrågan lösas inom marknadsområdet, i andra hand inom produktionsavdelningen och i tredje hand kan generaldirektören besluta om extra resurser. Vid krislägen kan generaldirektören sammankalla en central varselgrupp vars huvuduppgift är att besluta om extra resurser till produktionsavdelningen. En aktivitetsplan för hur man ska arbeta med varslet ska också fastställas när generaldirektören beslutat om särskild handläggning för hantering vid större varsel. I handläggarstödet anges också att Arbetsförmedlingen vid större varsel ska samverka inom myndigheten och med

⁴⁷ De uppgifter som lämnas i varselanmälan är sekretesskyddade enligt 16 § i lagen (1974:13) om anställningsfrämjande åtgärder samt 28 kap. 11 § och 28 kap 12 § i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

⁴⁸ Arbetsförmedlingen 2010. Interna instruktioner för handläggning vid varsel.

⁴⁹ Arbetsförmedlingen 2008. Handläggarstöd för varsel, s. 2.

⁵⁰ Arbetsförmedlingen 2008. Handläggarstöd för varsel, s. 3. I handläggarstödet ges exempel på frågor som förmedlaren kan ställa.

⁵¹ Handläggarstödet vid större varsel är under revidering då Arbetsförmedlingen delvis fått en ny organisation 2014-09-01.

⁵² Enligt Arbetsförmedlingens nya organisation har produktionsdirektören ersatts med tre regionchefer.

andra berörda aktörer för att kunna ge rätt stöd till de drabbade och det anges vidare att överenskommelsen med trygghetsorganisationerna ska följas.

För att belysa vilka förutsättningar Arbetsförmedlingen skapat för arbetet med varsel inom myndigheten har Riksrevisionen i en enkät till lokala arbetsförmedlingskontor efterfrågat kontorens bedömningar om tillgången till varselinformation, förekomst av vägledning och rutiner samt förekomst av samverkan inom Arbetsförmedlingen. Riksrevisionen har också intervjuat tjänstemän vid sektionen för varselhantering vid Arbetsförmedlingen för att få en bedömning av kvaliteten på de anmälningar av varsel som inkommer till myndigheten. Kontorens bedömningar och resultatet från intervjuerna redovisas i detta kapitel.

3.2 Information om varsel

3.2.1 *Arbetsgivarens anmälan om varsel*

Enligt varselsektionens bedömningar följer de arbetsgivare som varslar om uppsägning vanligtvis främjandelagen och lämnar in relevant information i tid.⁵³ Informationen bedöms också hålla god kvalitet. Varselsektionen uppger att den i 3 procent av de fall där det föreligger anmälningsplikt har tvingats begära in en skriftlig förklaring från arbetsgivare.

I den skriftliga förklaringen ska arbetsgivaren ange varför den inte skickat in all relevant information. När denna inkommit till sektionen för varselhantering diarieförs den och skickas vidare till Arbetsförmedlingens juridiska avdelning som bedömer om ärendet ska tas upp i domstol. Sedan 2008 har två ärenden tagits upp i domstol.⁵⁴

3.2.2 *Arbetsförmedlingskontorens tillgång till informationen om varsel*

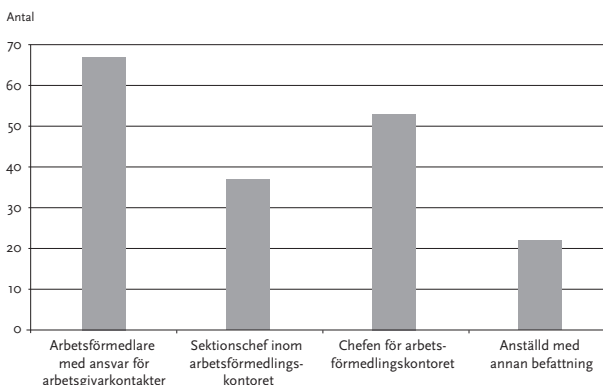
I Riksrevisionens enkät ombeds kontoren ange om det finns minst en anställd som har tillgång till varselinformationen från sektionen för varselhantering och vilken befattning dessa har. Av kontoren som besvarat frågan uppger samtliga att det finns minst en anställd som har tillgång till denna information, medan 59 kontor anger att det vid kontoret finns två eller flera personer som har tillgång till varselinformationen. Det innebär att cirka 60 procent av kontoren uppfyller handläggarsrådets rekommendation om minst ett par förmedlare med ansvar för varsel och tillgång till informationen om varsel.

⁵³ Varselsektionen vid Arbetsförmedlingens kundtjänst, intervju 2014-03-25.

⁵⁴ Varselsektionen vid Arbetsförmedlingens kundtjänst, intervju 2014-03-25.

Enligt kontoren är det vanligtvis arbetsförmedlare med ansvar för arbetsgivarkontakter som har tillgång till informationen i varselsystemet. Drygt hälften av kontoren anger att chefen för arbetsförmedlingskontoret har tillgång till informationen och 37 kontor anger att sektionschefen inom arbetsförmedlingskontoret har tillgång till informationen. Några kontor anger också att det kan vara anställda med annan befattning än de tre ovannämnda som har tillgång till information i varselsystemet – som exempelvis en administratör, verksamhetssamordnare, annan förmedlare eller chefsassistent. Fördelningen framgår av diagram 3.1 nedan.

Diagram 3.1 Arbetsförmedlingskontorens bedömningar av om det finns minst en anställd vid arbetsförmedlingskontoret som har tillgång till varselinformation från sektionen för varselhantering i Östersund (antal arbetsförmedlingskontor)



3.3 Arbetsförmedlingens vägledning och rutiner vid varsel

3.3.1 Vägledning vid varsel vid arbetsförmedlingskontoren

I Riksrevisionens enkät efterfrågas kontorens bedömningar om det finns vägledning i form av ett handläggarstöd för hur varsel ska hanteras och om detta fungerar som tillräckligt stöd i varselarbetet. Av 98 arbetsförmedlingskontor bedömer 80 kontor att det finns vägledning för hur varsel ska hanteras och 74 kontor anger att det ger "tillräckligt stöd i varselarbetet." De kontor som inte bedömde att handläggarstödet var tillräckligt har lämnat skriftliga kommentarer. Två av dessa kontor har angett vad de anser saknas i handläggarstödet. Ett kontor uppger att det finns oklarheter rörande noteringar i Arbetsförmedlingens ärendehanteringssystem, AIS, då

Arbetsförmedlingen har nystartsjobb eller lönebidrag till anställda hos den varslade arbetsgivaren. Det andra kontoret påpekar att det inte framgår i handläggarstödet om det krävs inskrivning vid Arbetsförmedlingen för att kunna erhålla den statliga lönegarantin.

3.3.2 *Rutiner vid varsel vid arbetsförmedlingskontoren*

I enkäten har Riksrevisionen efterfrågat arbetsförmedlingskontorens bedömningar om det vid kontoret finns rutiner för hur varsel ska hanteras. Kontoren har också haft möjlighet att i fritext precisera vilken eller vilka åtgärder som kan ingå i kontorets rutiner.

Av de 98 kontor som besvarat frågan anger 88 att de har rutiner för hur varsel ska hanteras.⁵⁵ En genomgång av de skriftliga kommentarerna till frågan visar att de flesta kontor anger att de rutinmässigt kontaktar den arbetsgivare som har varslat. Detta anges i 71 svar. Kontakterna med arbetsgivaren kan enligt kontoren innebära att kontoret informerar sig om varslet och planerar vilka insatser som kommer att behövas från Arbetsförmedlingen. Detta anger 36 kontor. Ungefär lika många kontor anger att de erbjuder arbetsgivaren information på arbetsplatsen rörande varselprocessen och Arbetsförmedlingens tjänster. Det förekommer även att kontoren anger att de planerar för inskrivning av de varslade, antingen på arbetsplatsen eller på arbetsförmedlingskontoret. Dessa åtgärder är mer sällan förekommande i svaren och anges i samband med större varsel eller konkurs.

Arbetsförmedlingskontoren har också i enkäten ombetts bedöma om kontorets rutiner vid varsel ändras beroende på varslets storlek. Av kontoren anger en majoritet, 49 av 78 kontor, att rutinerna inte ändras utan att de är desamma oavsett antalet varslade. Samtidigt anger dock 29 kontor att vissa eller alla åtgärder ändras då antalet varslade överstiger ett visst antal. På frågan om vid vilket antal varslade som gränsen går för att kontorens rutiner ska förändras, anger 8 av 19 att gränsen går vid 5 varslade. Det är den gräns som anges i främjandelagen för när arbetsgivare måste anmäla varsel, vilket kan tolkas som att kontoren inte i övrigt ändrar rutinerna beroende på antalet varslade. I skriftliga kommentarer till frågan anger 16 av 87 kontor att antalet varslade kan påverka rutinerna och hur arbetet organiseras. Enligt kontoren kan antalet arbetsförmedlare som arbetar med ett varsel variera beroende på antalet varslade. Även besök hos arbetsgivaren med informationsinsatser eller inskrivning påverkas av antalet varslade.

⁵⁵ Tre kontor anger att de inte har rutiner och sju kontor anger att de inte kan eller vill bedöma om kontoret har rutiner.

3.4 Arbetsförmedlingskontorens bedömningar av samordning inom Arbetsförmedlingen

I enkäten har Riksrevisionen ställt frågor om huruvida de lokala arbetsförmedlingskontoren samverkar inom det regionala marknadsområde som kontoret tillhör eller med marknadsområdeschefen.⁵⁶

Enligt kontorens bedömningar samverkar de inte i någon större utsträckning med andra arbetsförmedlingskontor. Av 98 kontor anger 65 att de "aldrig" har samverkat med andra arbetsförmedlingskontor under 2013.⁵⁷ Ytterligare 12 respektive 10 kontor anger att samverkan med andra kontor sker "sällan" eller "ganska sällan."⁵⁸ Endast 4 kontor anger att de samverkat med andra "ganska ofta" eller "ofta."⁵⁹ Som skäl för samverkan med andra arbetsförmedlingskontor anges oftast, 28 av 98 kontor, att de varslade tillhör olika arbetsförmedlingskontor. I kommentarerna till frågan anges också att ett skäl för samverkan är att arbetsgivarens verksamhet kan vara belägen på olika platser.

Kontoren har i enkäten bedömt hur samverkan med andra arbetsförmedlingskontor fungerat inom olika områden såsom fördelning av ansvar och arbetsinsatser, fördelning av handläggare och andra resurser. Av diagram 3,3 nedan framgår att kontoren bedömer att samverkan med andra arbetsförmedlingskontor fungerat väl oavsett område, vilket syns i att fler än 7 av 10 kontor anger att samverkan fungerar "ganska bra" eller "mycket bra."

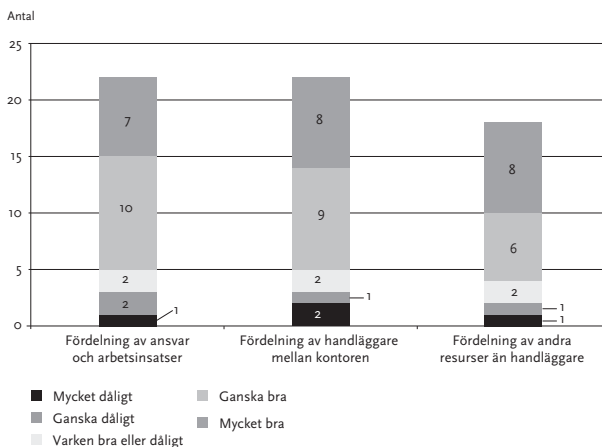
⁵⁶ Arbetsförmedlingskontoren är uppdelade i 10 regionala marknadsområden enligt följande: Göteborg Halland, nordvästra Götaland, Småland, södra Götaland, norra Mälardalen, Stockholm Gotland, södra Mälardalen Östergötland, västra Svealand, norra Norrland och södra Norrland.

⁵⁷ "Aldrig" motsvarar mindre än 5 procent av de varsel som lagts under 2013.

⁵⁸ "Sällan" och "ganska sällan" motsvarar mindre än 25 procent respektive mindre än 50 procent av de varsel som lagts under 2013.

⁵⁹ "Ofta" och "ganska ofta" motsvarar mer än 75 procent respektive mer än 50 procent av de varsel som lagts under 2013.

Diagram 3.2 Arbetsförmedlingskontorens bedömningar av hur samverkan med andra arbetsförmedlingskontor fungerat inom vissa specificerade områden (antal arbetsförmedlingskontor)



Av de kontor som besvarat frågan om hur samverkan med andra kontor har fungerat har 8 kontor lämnat skriftliga kommentarerna. Hälften av svaren antyder att kontakt med andra arbetsförmedlingskontor kan ske vid större varsel. Ett kontor anger att det inte fått stöd trots att det hade behövt och ett annat skriver att sekretessen gör det svårt att samarbeta kontorsöverskridande.

Fyra kontor har svarat att samverkan fungerat mycket dåligt. På frågan om vad som enligt deras erfarenhet försvårar samverkan anger kontoren tidsbrist, att det kan vara oklart vem som har varselansvaret på andra kontor, att kontoret i fråga inte blivit tillfrågat respektive att avstånden försvårar samverkan liksom att sekretessen kan göra det.

Av arbetsförmedlingskontorens bedömningar av hur vanligt det är att de samverkat med marknadsområdeschefen vid varsel framgår att endast 18 av 97 kontor anger att de samverkat med marknadsområdeschefen. Av dessa kontor svarar 14 att samverkan förekommer "sällan" eller "ganska sällan".⁶⁰ Att arbetsförmedlingskontorens erfarenheter av samverkan med marknadsområdeschefen är ringa kan förklaras av att det främst är vid större varsel som samverkan med marknadsområdeschefen blir aktuell. Riksrevisionens statistiska beräkningar visar också att samverkan med

⁶⁰ "Sällan" och "ganska sällan" motsvarar att samverkan med marknadsområdeschefen sker i mindre än 25 procent respektive mindre än 50 procent av de varsel som lags under 2013.

marknadsområdeschefen sker om arbetsförmedlingskontoret i genomsnitt har hanterat större varsel.

Av de kontor som angett att de samverkat med marknadsområdeschefen har 16 kontor besvarat frågan om av vilket skäl de har kontaktat marknadsområdeschefen. Enligt kontoren sker detta främst då de varslade överstiger ett visst antal⁶¹ (8 kontor), eller att kontoren har behov av extra personal (7 kontor) eller extra resurser (6 kontor). Det kan också finnas andra skäl, 4 kontor anger att samverkan sker i informationssyfte.

I enkäten har kontoren ombetts att uppskatta hur vanligt det är att de får tillräckligt med stöd från marknadsområdet vid varsel. Av de 19 kontor som besvarat frågan anger 7 att de inte kan eller vill bedöma det, och 6 kontor svarar "sällan" eller "aldrig".⁶² De kontor som svarade att de "aldrig" eller "sällan" fick tillräckligt stöd från marknadsområdet har lämnat skriftliga kommentarer. Sammantaget handlar kommentarerna om att belastningen på kontoren redan är hög och att det finns begränsade resurser att fördela lokalt.

3.5 Sammanfattande iakttagelser

En förutsättning för Arbetsförmedlingens arbete med varsel är att information om planerade varsel inkommer till Arbetsförmedlingen och vidarebefordras till de arbetsförmedlingskontor som berörs. Sektionen för varselhantering vid Arbetsförmedlingen bedömer att arbetsgivarna lämnar in relevant information i tid till Arbetsförmedlingen och att informationen vanligtvis håller en god kvalitet. I enkäten uppger samtliga kontor att de har minst en anställd vid kontoret som kan ta emot informationen om varsel från varselsektionen. Det är dock enbart cirka 60 procent av kontoren som uppfyller handläggargrödets rekommendation om att minst två förmedlare ska ha ansvar för varsel och tillgång till informationen om varsel.

Vid Arbetsförmedlingen finns det handläggargröd för hur myndigheten ska arbeta med varsel. I Riksrevisionens enkät bedömer 80 av 98 kontor att det finns handläggargröd, och 74 kontor uppger att de anser att det ger tillräckligt stöd. Det innebär att en relativt stor andel av de arbetsförmedlingskontor som haft fem eller fler varsel under 2013 ändå inte känner till att det finns ett handläggargröd för hur varsel ska hanteras. I Riksrevisionens enkät anger merparten av kontoren (88 av 98) att de har rutiner för hur varsel ska

⁶¹ På frågan om vid vilken gräns som storleken för varsel går för att ta kontakt med marknadsområdeschefen varierar kontorens svar mellan 25 och 100, vilket är en högre tröskel än för annan samverkan.

⁶² "Aldrig" och "sällan" motsvarar att kontoren fått tillräckligt stöd i mindre än 5 procent respektive 25 procent av de varsel som lagts under 2013.

hanteras. Rutinerna har stort fokus på arbetsgivarkontakter och det är främst genom arbetsgivaren som kontoren kommer i kontakt med de varslade. Enligt kontoren kan de kontakta arbetsgivaren för att informera sig om varslet och planera vilka insatser som kommer att behövas från Arbetsförmedlingen, men det kan också enligt kontoren handla om att erbjuda arbetsgivaren Arbetsförmedlingens tjänster och eller information på arbetsplatsen rörande varselprocessen. Några kontor anger även att de kan ordna med inskrivning hos arbetsgivaren eller på det egna arbetsförmedlingskontoret.

Vid större varsel kan kontoren samverka med andra arbetsförmedlingskontor inom marknadsområdet eller med marknadsområdeschefen. Det är dock relativt få kontor som bedömer att de samverkat med andra kontor inom marknadsområdet eller med marknadsområdeschefen.

4 Arbetsförmedlingens insatser för varslade före första arbetslöshetsdagen

4.1 Inledning

Reglerna vid varsel skapar ett tidsutrymme innan uppsägningar träder i kraft och ger Arbetsförmedlingen förhandsinformation om vilka som kan komma att bli uppsagda och arbetslösa. Tiden från att en arbetsgivare anmäler ett varsel till att uppsägningen realiserats kan därmed användas för att förbereda eller inleda insatser för varslade redan innan första arbetslöshetsdagen inträffar.

Enligt forskning om uppsägningar kan det finnas skäl att ge insatser till den varslade redan innan uppsägningar realiserats eftersom risken för långtidsarbetslöshet och återkommande arbetslöshetsperioder ökar om en person blir arbetslös efter uppsägning.⁶³ Forskning har också visat att arbetslöshetsperioden kan kortas om den varslade kommer igång med att söka arbete före första arbetslöshetsdagen.⁶⁴ Ur effektivitetssynpunkt kan det dock finnas skäl för Arbetsförmedlingen att vänta med insatser till personer som nyligen blivit varslade om uppsägning. Varslade har i allmänhet en god förankring på arbetsmarknaden och därmed goda förutsättningar att på egen hand, eller med hjälp av de omställningsinsatser som trygghetsorganisationer och omställningsföretagen erbjuder, hitta ett nytt jobb. Bland varslade kan det emellertid finnas personer som riskerar att vid uppsägning hamna i långtidsarbetslöshet och för dessa kan tidiga insatser vara befogade.

En förutsättning för att Arbetsförmedlingen ska kunna ge tidiga insatser är dock att den varslade skriver in sig som ombytessökande⁶⁵ vid Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingens uppdrag har tills nyligen haft en tydlig inriktning mot arbetslösa som står långt från arbetsmarknaden. Detta har inneburit att Arbetsförmedlingen i huvudsak prioriterat den som varit arbetslös under lång tid där arbetet med att bryta långvarig arbetslöshet har koncentrerats till garantiprogrammen. År 2012 fick Arbetsförmedlingen också i uppdrag

⁶³ Se kapitel 1.

⁶⁴ Harkman 2008, s. 16.

⁶⁵ Ombytessökande är den som skriver in sig som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen före första arbetslöshetsdagen.

ARBETSFÖRMEDLINGENS ARBETE VID VARSEL – ETT BIDRAG TILL EFFEKTIVA OMSTÄLLNINGSSATSER?

att ge individanpassat stöd⁶⁶ tidigt för att förhindra långvarig arbetslöshet.⁶⁷ Samtidigt infördes ett nytt arbetssätt som innebar att arbetsförmedlaren med hjälp av det så kallade bedömningsstödet skulle identifiera dem som riskerade att bli långvarigt arbetslösa och rikta tidiga insatser till dem.⁶⁸

För att Arbetsförmedlingen ska ha möjlighet att förbereda och ge insatser till varslade redan innan första arbetslöshetsdagen är det av vikt att varslade får information om möjligheten att skriva in sig som ombytessökande vid Arbetsförmedlingen och också gör detta. De varslade kan därmed få sina behov kartlagda genom exempelvis bedömningsstödet och en handlingsplan upprättad. Riksrevisionen har därför i enkäten ställt frågor om arbetsförmedlingskontorens informationsaktiviteter, om varslade som skriver in sig vid Arbetsförmedlingen som ombytessökande och om huruvida varslade vid inskrivningstillfället får sina behov bedömda med bedömningsstödet och handlingsplan upprättad. Kontorens bedömningar redovisas i detta kapitel.

⁶⁶ Framför allt förmedlingsinsatser men också programinsatser (se tabell 2.1 på s. 20).

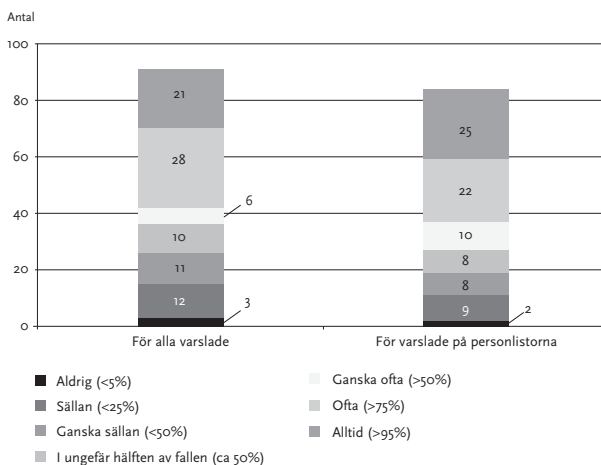
⁶⁷ Regleringsbrev för budgetåren 2012, 2013 och 2014 avseende Arbetsförmedlingen, s.1.

⁶⁸ Arbetsförmedlingen 2013b, s. 27 fotnot 29.

4.2 Arbetsförmedlingskontorens informationsaktiviteter

I kontakten med den arbetsgivare som varslar om uppsägning ska arbetsförmedlingskontoret erbjuda sig att samverka med de fackliga organisationerna och eventuell omställningspart vid en informationsträff.⁶⁹ Riksrevisionen har därför i enkäten ställt frågan om hur vanligt det är att kontoren i samband med varsel informerar om Arbetsförmedlingens tjänster. Kontoren har kunnat ange om informationen ges till samtliga varslade och/ eller till dem som finns med på personlistorna. Kontorens bedömningar redovisas i diagram 4.1 nedan.

Diagram 4.1 Arbetsförmedlingskontorens bedömningar av hur vanligt det är att arbetsförmedlingskontoret i samband med varsel informerar de varslade om Arbetsförmedlingens tjänster (antal arbetsförmedlingskontor)



Av diagrammet framgår att kontoren genomför informationsinsatser för varslade på personlistorna i något högre utsträckning. Fyra kontor uppger att de endast genomfört en informationsinsats för samtliga varslade, medan tre kontor uppger att informationsaktivitet enbart riktats till varslade som är upptagna på personlistan. Det finns inte heller någon tydlig skillnad i de lokala arbetsförmedlingskontorens bedömning av hur vanligt det är att de genomför en informationsaktivitet för dessa två grupper. Mer än hälften av kontoren

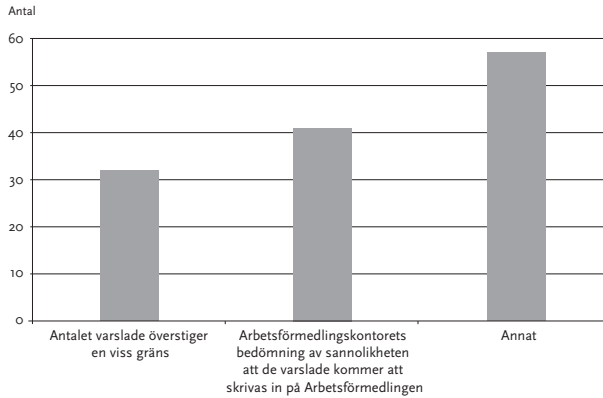
⁶⁹ Se Arbetsförmedlingen 2008, Handläggargästöd för varsel.

anger att de "ofta" eller "alltid" genomför en informationsaktivitet såväl för samtliga varslade som för de varslade som är upptagna på personlistorna.

I enkäten har även kontorens bedömningar av vilka faktorer som är avgörande för att de väljer att ordna en informationsaktivitet efterfrågats. Kontoren har kunnat ange flera svarsalternativ. Av diagram 4.2 nedan framgår att de flesta kontoren (57 av 98) har angett svarsalternativet "annat." Kontoren har där i fritextsvar kunnat ange vad som avgör att de väljer att ordna en informationsaktivitet. Drygt hälften av kontoren har angett att det är arbetsgivaren som avgör om en informationsaktivitet på arbetsplatsen kommer till stånd. Kontoren hänvisar också till de varslades intresse av information och till överenskommelser med arbetsgivare och fackliga organisationer eller med omställningsföretag som styrande för att en informationsinsats genomförs.

Ytterligare faktorer som påverkar arbetsförmedlingskontorens beslut att genomföra en informationsaktivitet om Arbetsförmedlingens tjänster är enligt kontorens bedömning hur sannolikt det är att de varslade kommer att skrivas in hos Arbetsförmedlingen (41 av 98 kontor) eller till antalet varslade vid det specifika varslet (32 av 98 kontor). Av de kontor som angett att antalet varslade spelar roll har 22 angett hur många som minst ska ha varslats för att åtgärden ska bli aktuell. Hälften av kontoren anger att gränsen går vid fem varslade, det vill säga det antal varslade då arbetsgivaren enligt främjandelagen är skyldig att anmäla ett varsel till Arbetsförmedlingen. Den andra hälften uppger att gränsen går vid tio eller fler varslade och högsta angivna antalet varslade är 50.

Diagram 4.2 Vilka faktorer bidrar till att arbetsförmedlingskontoren i samband med varsel informerar de varslade om Arbetsförmedlingens tjänster (antal arbetsförmedlingskontor)

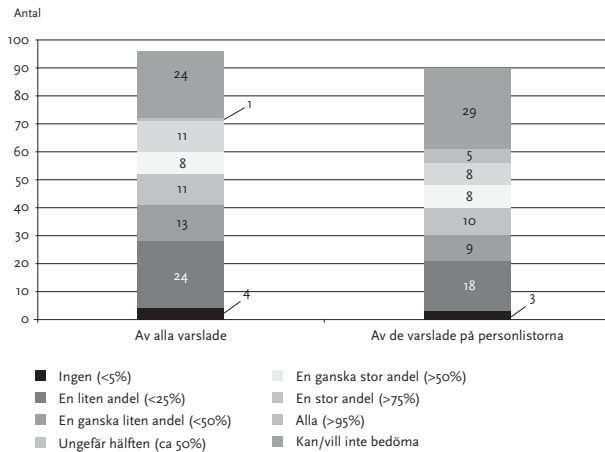


Kontoren har i enkäten haft möjlighet att ange vad som hindrar att de genomför informationsaktiviteter oftare. Av 29 kontor som besvarat frågan har 17 hänvisat till att arbetsgivaren inte efterfrågat Arbetsförmedlingens tjänster. I vissa fall har kontoren också angett att arbetsgivaren ansett det vara tillräckligt med information från fackföreningar, omställningsföretag eller trygghetsorganisationer. I enstaka svar lyfts praktiska aspekter fram, som exempelvis möjligheten för de anställda att lämna sitt arbete för ett möte, att det är arbetsgivaren som måste kalla de varslade till arbetsplatsen om de är arbetsbefriade, lokalerna hos arbetsgivaren eller andra omständigheter.

4.3 Inskrivning av varslade personer som ombytessökande vid Arbetsförmedlingen

Riksrevisionen har i enkäten ställt frågor om hur vanligt det är att varslade skriver in sig som ombytessökande vid Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingskontorens bedömningar av hur stor andel av de varslade som skriver in sig som ombytessökande dels av samtliga varslade, dels av de varslade upptagna på personlistorna redovisas i diagram 4.3 nedan.⁷⁰

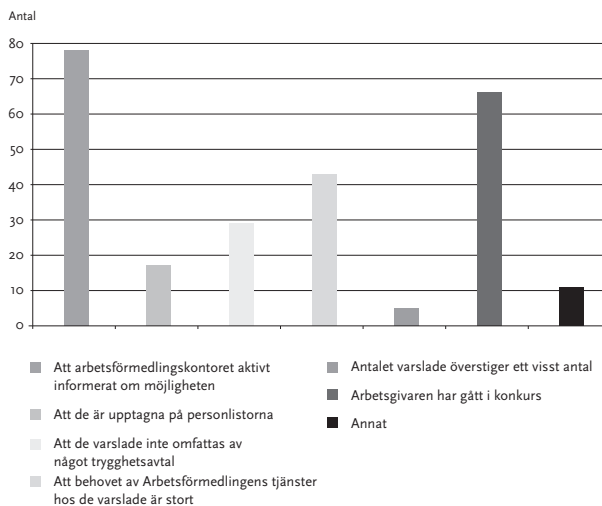
Diagram 4.3 Arbetsförmedlingskontorens bedömningar av hur många varslade som skriver in sig som ombytessökande (antal arbetsförmedlingskontor)



Flera kontor har angett att de inte kan eller vill bedöma hur stor andel av samtliga varslade (24 av 96) respektive varslade på personlistan (29 av 90) som skriver in sig som ombytessökande. Av kontoren som gör en bedömning anger en tredjedel att "alla" eller "en stor andel" skrivs in som ombytessökande. Drygt hälften av kontoren anger dock att "ingen", "en liten andel" eller "en ganska liten andel" av de varslade skriver in sig som ombytessökande. Av svaren framgår att det är något vanligare att varslade personer som är upptagna på personlistorna skriver in sig som ombytessökande, men skillnaden mellan de båda grupperna är relativt liten.

I enkäten ombeds kontoren att ange vilka faktorer som de bedömer bidrar till att varslade skriver in sig som ombytessökande vilket redovisas i diagram 4.4 nedan.

⁷⁰ Av 98 kontor svarade 96 på första svarsalternativet och 90 på andra svarsalternativet.

Diagram 4.4 Arbetsförmedlingskontorens bedömningar av vad som bidrar till att varslade skriver in sig som ombytessökande (antal arbetsförmedlingskontor)

Av diagrammet framgår att merparten av kontoren uppger att de aktivt informerat om möjligheten att skriva in sig som ombytessökande är den viktigaste faktorn till att detta också sker. Andra faktorer som kontoren bedömer har betydelse för att varslade skriver in sig som arbetssökande är att arbetsgivaren gått i konkurs eller att behovet av Arbetsförmedlingens tjänster hos de varslade är stort. Att de varslade inte omfattas av något trygghetsavtal anger 29 kontor vara en faktor som bidrar till att de skriver in sig som ombytessökande.

Ett fåtal kontor har angett svarsalternativet "annat", vilket är ett fritextsvar där kontoren själva kan uppge vilka faktorer som bidrar till att varslade skriver in sig som ombytessökande. Kontoren anger bland annat informationen från andra aktörer, att de varslade är arbetsbefriade eller kan gå ifrån på arbetstid som faktorer som kan bidra till att varslade skriver in sig som ombytessökande.

I enkäten ombuds arbetsförmedlingskontoren att, under förutsättning att de anser att varslade oftare borde skriva in sig som ombytessökande, ange vad som enligt deras bedömning hindrar att fler gör så. Av de 25 kontor som besvarade frågan angav de flesta kontoren (12 kontor) att det är upp till individen att ta beslutet att skriva in sig som ombytessökande vid Arbetsförmedlingen. Några kontor bedömer att varslade kan ha svårt att acceptera sin situation och ta steget att skriva in sig som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen. Kontoren bedömer

också att varslade ofta inledningsvis försöker att klara sig på egen hand eller att fokusera på omställningsåtgärder hos trygghetsorganisationer.

Några kontor (8 kontor) bedömer att varslades val att skriva in sig som ombytessökande kan vara brist på information om möjligheten att skriva in sig som ombytessökande. I enstaka fall menar kontoren att andra aktörer kan uppmåna de varslade att skriva in sig först vid första arbetslöshetsdagen. Ett fåtal kontor (4 kontor) bedömer också att bemötandet hos Arbetsförmedlingen kan ha betydelse för att inte fler skriver in sig som ombytessökande. Enligt kontoren kan det också förekomma att varslade blir hänvisade att återkomma första arbetslöshetsdagen. Andra kontor pekar på att arbetsförmedlarna redan har hög arbetsbelastning, att matchningen för ombytessökande är bristfällig och att man prioriterar de inskrivna som är arbetslösa.

Eftersom kontoren bedömer att informationsinsatser är en viktig faktor till att varslade skriver in sig som ombytessökande vid Arbetsförmedlingen har Riksrevisionen undersökt om de arbetsförmedlingskontor som i större utsträckning anger att de har genomfört informationsaktiviteter också svarar att de i genomsnitt har en större andel varslade som skrivit in sig vid Arbetsförmedlingen.⁷¹ Analysen visar att det finns en positiv korrelation mellan svaren, vilket kan tolkas som att informationsinsatser bidrar till att fler varslade skriver in sig som ombytessökande.

4.4 Användning av bedömningsstöd och handlingsplan vid inskrivning

Det nya arbetssättet som infördes 2012 vid Arbetsförmedlingen innebär att man vid inskrivningen ska göra en bedömning av den arbetssökandes möjligheter att få ett arbete. Om man i bedömningen kommer fram till att det finns en risk för långtidsarbetslöshet kan tidiga insatser riktas till den arbetssökande. Den arbetssökande ska då också få en handlingsplan upprättad inom fem dagar. För övriga arbetssökande gäller att en handlingsplan ska upprättas inom 30 dagar.⁷² Handlingsplanen är tänkt att "tydliggöra de krav som ställs på sökaktivitet och de aktiviteter som den arbetssökande ska genomföra för att komma närmare ett arbete."⁷³

I Riksrevisionens enkät ställs frågor för att undersöka om och i vilken utsträckning varslade som skriver in sig som ombytessökande får en

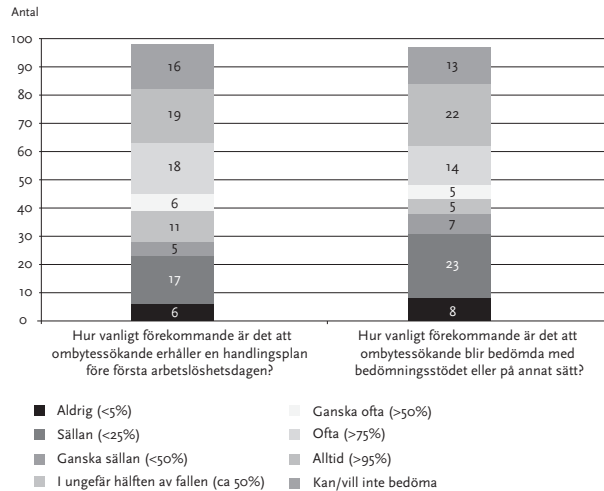
⁷¹ Test av samband med hjälp av Spearmans rangkorrelation.

⁷² Arbetsförmedlingen 2014f, s. 61–62.

⁷³ Ibid, s. 61.

handlingsplan upprättad och får sina möjligheter på arbetsmarknaden bedömda med bedömningsstödet. Kontorens bedömningar redovisas i diagram 4.5 nedan.

Diagram 4.5 Arbetsförmedlingskontorens bedömningar av hur vanligt det är att varslade som skrivit in sig som ombytessökande vid arbetsförmedlingskontoret får en handlingsplan före första arbetslöshetsdagen och får sina behov bedömda med bedömningsstödet eller på annat sätt (antal arbetsförmedlingskontor)



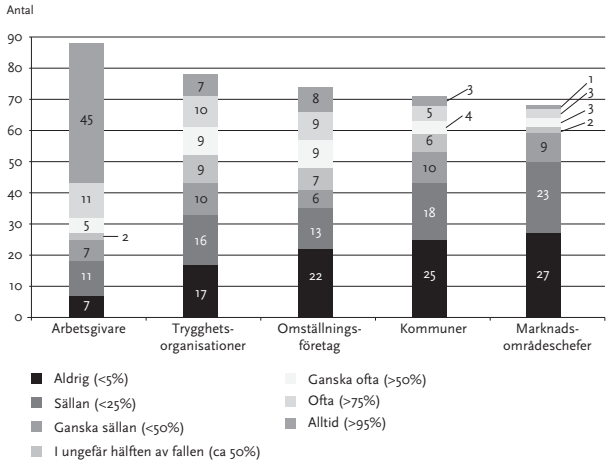
Av diagrammet framgår att kontorens svar på frågorna koncentreras till svarsalternativen på skalans båda ändar. För båda frågorna gäller att kontorens vanligaste bedömning är att det sker "sällan", "ofta" eller "alltid." I likhet med frågan om varslade skriver in sig som ombytessökande, anger också flera arbetsförmedlingskontor att de inte kan eller vill besvara frågorna om handlingsplan och bedömningsstöd. Av 98 kontor bedömer 16 att de inte kan eller vill besvara frågan om huruvida ombytessökande får en handlingsplan upprättad, medan 13 av 97 kontor anger att de inte kan eller vill besvara frågan om huruvida ombytessökande blir bedömda med bedömningsstödet. Att flera kontor inte kan eller vill besvara frågan kan tyda på att det finns osäkerhet om hur ombytessökande som skriver in sig vid Arbetsförmedlingen ska hanteras. Enligt Arbetsförmedlingen kan dock kontorens varierande svar bero på att de inte haft möjlighet att besvara enkätfrågorna då information om användning av bedömningsstöd och handlingsplan inte registreras elektroniskt på ett sådant sätt.

Av arbetsförmedlingskontoren som besvarat frågan bedömer 23 kontor att det "sällan" eller "aldrig" förekommer att den som skrivit in sig som ombytessökande erhåller handlingsplan före första arbetslöshetsdagen. Det kan ställas mot att 37 kontor bedömer att det sker "ofta" eller "alltid." När det gäller frågan om huruvida ombytessökande vid inskrivningstillfället får sina möjligheter på arbetsmarknaden bedömda med bedömningsstödet, eller på annat sätt, anger 31 kontor att detta sker "sällan" eller "aldrig", medan 36 kontor bedömer att det sker "ofta" eller "alltid." Skillnaderna i kontorens bedömningar kan bero på att praxis vid kontoren varierar när det gäller inskrivning av ombytessökande och att Arbetsförmedlingens vägledning i detta avseende inte är tillräckligt.

4.5 Arbetsförmedlingskontorens kontakter med andra aktörer före första arbetslöshetsdagen

I enkäten har arbetsförmedlingskontoren också haft möjlighet att ange om de haft kontakt med andra aktörer före första arbetslöshetsdagen. Kontorens bedömningar redovisas i diagram 4.6 nedan.

Diagram 4.6 Arbetsförmedlingskontorens bedömningar av hur vanligt det är att kontoret tar kontakt med andra aktörer före första arbetslöshetsdagen för att planera åtgärder med anledning av varsel (antal arbetsförmedlingskontor)



Av diagrammet framgår att 56 av 88 kontor anger att de "ofta" eller "alltid" tar kontakt med arbetsgivaren före första arbetslöshetsdagen, medan 17 kontor anger att de "ofta" eller "alltid" tar kontakt med trygghetsorganisationer och omställningsföretag. Ett fåtal kontor anger att de "ofta" eller "alltid" tar kontakt med kommunen (8) och marknadsområdeschefen (4).

Att kontorens kontakter är mest frekventa med arbetsgivaren kan ses som naturligt då detta ingår i kontorens rutiner och är en åtgärd i Arbetsförmedlingens handläggargrupp vid varsel. Riksrevisionens statistiska beräkningar visar att kontor som anger att de samverkat med kommuner och marknadsområdeschefen har fler antal varslade personer per kontor i förhållande till arbetskraften. Att få kontor anger att de haft kontakter med kommunen och marknadsområdeschefen kan därmed bero på att kontoren inte haft så stora varsel under 2013 att kontakter varit nödvändigt.

4.6 Sammanfattande iakttagelser

En viktig förutsättning för att Arbetsförmedlingen i samband med varsel ska kunna rikta tidiga insatser till dem som riskerar långtidsarbetslöshet är att de som varslas om uppsägning får information om vad Arbetsförmedlingen kan erbjuda dem och därmed fattar beslutet att skriva in sig som ombytessökande vid Arbetsförmedlingen. I detta sammanhang är det också av vikt att bedöma den arbetssökandes möjligheter på arbetsmarknaden och upprätta en handlingsplan.

I Riksrevisionens enkät anger drygt hälften av kontoren att de genomför en informationsaktivitet för varslade "ofta" eller "alltid" och en tredjedel av kontoren anger att "alla" eller "en stor andel" av varslade skriver in sig som ombytessökande vid Arbetsförmedlingen. Av Riksrevisionens statistiska analys framgår att kontor som i större utsträckning genomfört en informationsinsats också i genomsnitt har en större andel som skriver in sig som ombytessökande. I enkäten har också kontoren gjort bedömningen att den viktigaste faktorn till att varslade skriver in sig som ombytessökande är att de informerats om denna möjlighet. Även andra faktorer har enligt kontoren betydelse för att varslade skriver in sig som ombytessökande vid Arbetsförmedlingen. Exempelvis att arbetsgivaren gått i konkurs eller att behovet av Arbetsförmedlingens tjänster hos varslade är stort. Som ett hinder för att fler skriver in sig som ombytessökande vid Arbetsförmedlingen anger flera kontor att det är upp till individerna själva att fatta detta beslut.

När det gäller vad som avgör att kontoren genomför en informationsaktivitet anger drygt hälften av kontoren att det är arbetsgivarens önskemål om detta som är styrande. Andra faktorer som också har betydelse är enligt kontoren bedömningen av de varslades behov och överenskommelser mellan arbetsgivaren, fackliga organisationer och omställningsföretag. Även antalet varslade spelar roll.

Riksrevisionens enkät visar att kontorens bedömningar av om varslade som skriver in sig som ombytessökande får sina möjligheter på arbetsmarknaden bedömda med bedömningsstödet eller på annat sätt och en handlingsplan upprättad har koncentrerats till svarsalternativen på skalans båda ändar, det vill säga de flesta kontoren har angett att detta sker "sällan", "ofta" eller "alltid." Det är också en stor andel av kontoren som anger att de inte kan eller vill bedöma användningen av bedömningsstöd och handlingsplan. Variationen i kontorens bedömningar kan indikera att det bland kontoren finns skillnader i praxis.

5 Arbetsförmedlingens samverkan med andra aktörer

5.1 Inledning

Arbetsförmedlingen är en av flera aktörer som kan vidta åtgärder i samband med att personal varslas om uppsägning. Riksrevisionens utgångspunkt är att samverkan med andra berörda aktörer därför är nödvändig i omställningsprocessen för varslade, då samverkan innebär att aktörer kan dra nytta av varandras insatser och undvika dubbelarbete samt även underlätta övergången för de varslade från insatser hos en aktör till en annan.

Hur Arbetsförmedlingen ska utforma samarbetet med andra aktörer är i huvudsak oreglerat, och initiativet till samarbete ligger i första hand hos aktörerna själva. Arbetsförmedlingen har dock av regeringen fått i uppdrag att i olika sammanhang samverka och att redovisa samverkan med andra aktörer.⁷⁴ Bland annat har Arbetsförmedlingen, inom ramen för sitt uppdrag att förhindra långvarig arbetslöshet, fått i uppdrag att redovisa sin samverkan med andra aktörer, inklusive trygghetsorganisationerna. Regeringen skriver att myndigheten ska "samverka med trygghetsorganisationerna för att underlätta omställningen på arbetsmarknaden och för de personer som övergår från insatser inom trygghetsorganisationerna till Arbetsförmedlingens verksamhet."⁷⁵ I Arbetsförmedlingens handläggarstöd vid större varsel anges också att myndigheten ska följa överenskommelsen om samarbete med trygghetsorganisationerna och samarbeta med dessa vid större varsel.⁷⁶ När det gäller arbetsgivarkontakter har Arbetsförmedlingen fått i uppdrag att "fortsätta att utveckla sina arbetsgivarkontakter" för att underlätta både övergången till arbete för den inskrivne och företagets rekrytering.⁷⁷

⁷⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Arbetsförmedlingen, s. 2.

⁷⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen, s. 3. Se även s. 2 där regeringen uppdrar åt Arbetsförmedlingen att, med hänsyn till insatser för att bryta långvarig arbetslöshet, redovisa "hur samverkan bedrivs med andra aktörer som kommuner och arbetsmarknadens parter."

⁷⁶ Arbetsförmedlingen 2014d. Arbetsförmedlingens handläggarstöd. Hantering av större varsel.

⁷⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen, s. 9; Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Arbetsförmedlingen, s. 4.

I Arbetsförmedlingens återrapportering för 2013 redogör myndigheten för samverkan med såväl trygghetsorganisationerna som arbetsgivare. När det gäller samverkan med trygghetsorganisationer skriver Arbetsförmedlingen: "... kompletterande och eventuella gemensamma insatser ska kunna göras såväl under uppsägningstiden som efter att denna tagit slut. Arbetsförmedlingen har vidare möjlighet att få information från trygghetsorganisationerna om tidigare insatser från deras sida under förutsättning att den enskilde har gett sitt samtycke. Detta kan exempelvis inträffa när en arbetssökande är aktuell för jobb- och utvecklingsgarantin."⁷⁸ I fråga om arbetsgivarkontakter framhåller Arbetsförmedlingen att arbetsgivarkontakter ingår som en rutin i myndighetens varselarbete och att arbetsgivaren alltid kontaktas av det lokala arbetsförmedlingskontoret "för att tidigt kartlägga behovet av insatser."⁷⁹

För att belysa de lokala arbetsförmedlingskontorens samverkan⁸⁰ med andra berörda aktörer vid varsel har Riksrevisionen i en enkät efterfrågat kontorens bedömningar av hur ofta och varför de samverkat med andra aktörer samt hur samverkan fungerat. Kontoren har kunnat bedöma samverkan under de varsel som lagts under 2013 med den arbetsgivare som varslar om uppsägning, trygghetsorganisationerna och omställningsföretag samt kommuner. Riksrevisionen har även genomfört intervjuer med tjänstemän vid Arbetsförmedlingen och de fem trygghetsorganisationer som tecknade ett samarbetsavtal med Arbetsförmedlingen 2011 (se avsnitt 5.3.1). Syftet har varit att få en mer detaljerad och konkret förståelse för hur samverkan fungerat mellan Arbetsförmedlingen och trygghetsorganisationerna.

Kontorens bedömningar i enkäten av samverkan med andra berörda aktörer liksom intervjuerna redovisas i detta kapitel.

5.2 Arbetsförmedlingskontorens samverkan med den arbetsgivare som varslar om uppsägning

5.2.1 Förutsättningar för samverkan

Under varselperioden och uppsägningstiden är arbetstagarna fortsatt anställda av arbetsgivarna. Arbetsgivaren har också en skyldighet att undersöka möjligheterna till omplacering av de personer som varslas om uppsägning innan driftsinskränkningen sker. Arbetsgivaren har vidare förstahandsinformation om den planerade driftsinskränkningen och förhandlar med fackliga organisationer om vilka anställda som ska sägas upp.

⁷⁸ Arbetsförmedlingen 2014a, s. 47–48.

⁷⁹ Arbetsförmedlingen 2013b, s. 14. Se även Arbetsförmedlingen 2014e, s. 13.

⁸⁰ I enkätundersökningen definierades samverkan som "utbyte av information, gemensam planering eller annat samarbete."

Arbetsgivaren är därmed en naturlig samarbetspartner när Arbetsförmedlingen vill nå de anställda som berörs av ett varsel.

I de fall driftsinskränkningen inte beror på konkurs kan arbetsgivaren vidta egna åtgärder i samband med varsel. Exempelvis kan arbetsgivaren erbjuda ekonomisk ersättning för vissa anställda i form av avgångsvederlag eller avtalspension. Detta kan påverka de varslades intresse och behov av att omfattas av Arbetsförmedlingens insatser. Arbetsgivare kan också erbjuda omställningsinsatser utöver vad som överenskommits i avtal.⁸¹

5.2.2 Arbetsförmedlingskontorens bedömningar av samverkan

I Riksrevisionens enkät har 96 arbetsförmedlingskontor besvarat frågan om de i samband med varsel under 2013 samverkat med den arbetsgivare som varslar. Av kontoren anger 74 att de samverkat, varav 59 kontor anger att samverkan med arbetsgivaren skett "ofta" eller "alltid." Av kontoren uppger också 87 kontor att de har minst en kontaktperson hos den arbetsgivare som varslar.

Enligt kontoren är det de varslades behov av Arbetsförmedlingens tjänster som är avgörande för att samverkan kommer till stånd.⁸² Det framgår även av de skriftliga kommentarer som kontoren har kunnat lämna i samband med denna fråga. I de skriftliga kommentarerna förekommer också hänvisningar till arbetsgivarens behov av stöd och att det ingår i rutinerna att alltid kontakta arbetsgivaren.

Riksrevisionen har genomfört statistiska beräkningar för att se om det finns skillnader i kontorens erfarenheter av varsel mellan de kontor som svarat att de samverkat med andra aktörer och de som svarat att de inte gör det (se elektronisk bilaga 3).⁸³ Kontorens erfarenheter av varsel speglas av antal varsel per kontor, genomsnittligt antal varslade per kontor respektive antal varslade per kontor i förhållande till arbetskraften. Beräkningarna visar inga säkerställda skillnader i erfarenheter av varsel mellan de kontor som anger att de samverkat med arbetsgivaren och de kontor som angett att de inte samverkat med arbetsgivaren.⁸⁴ Det antyder att varslets omfattning inte är avgörande för den samverkan som sker med arbetsgivaren.

I enkäten har Riksrevisionen efterfrågat kontorens bedömningar av hur samverkan fungerat när det gäller komplettering av information om det

⁸¹ SOU 2002:59, s. 185.

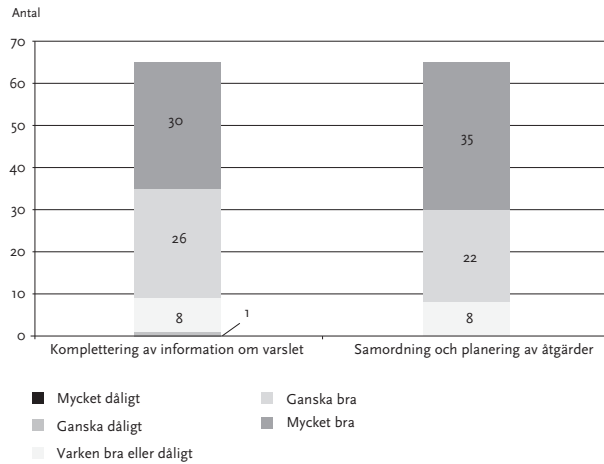
⁸² Arbetsförmedlingskontoren har i enkäten också haft möjlighet att ange följande alternativ som avgörande för att samverkan kommer till stånd: att antalet varslade överstiger ett visst antal, eller annat.

⁸³ Ett t-test har använts för att se om det finns signifikanta skillnader.

⁸⁴ Två variabler är endast signifikanta på 10-procentig nivå.

aktuella varslat, planering och samordning av åtgärder respektive annat. Kontorens bedömningar redovisas i diagram 5.1 nedan.

Diagram 5.1 Arbetsförmedlingskontorens bedömningar av hur samverkan fungerar med den arbetsgivare som varslar (antal arbetsförmedlingskontor)



Både när det gäller komplettering av information respektive samordning och planering anger cirka hälften av kontoren att erfarenheterna av samverkan med arbetsgivarna är "mycket bra." När bedömningen "ganska bra" också beaktas har 56 respektive 57 kontor gett positivt omdöme om samverkan med arbetsgivaren. Inget kontor har angett att samverkan fungerar "mycket dåligt."

Ett fåtal arbetsförmedlingskontor har lämnat skriftliga kommentarerna till frågan hur samverkan fungerar. Merparten av dessa kommentarer anger att det är upp till arbetsgivarna att ta ställning till om de vill samverka genom exempelvis ett arbetsplatsbesök, eller på annat sätt.

5.3 Samverkan med trygghetsorganisationer och omställningsföretag

5.3.1 Förutsättningar för samverkan

Trygghetsavtalens utformning⁸⁵

På arbetsmarknaden finns det cirka 15 trygghets- eller omställningsavtal upprättade mellan olika arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Avtalen administreras av trygghetsorganisationerna, av vilka Trygghetsstiftelsen TSn, Trygghetsrådet TRR och Trygghetsfonden TSL är bland de största.⁸⁶ Trygghetsavtalens utformning varierar, men har det gemensamt att de syftar till att omställningsfrämjande insatser tidigt ska kunna riktas till anställda som riskerar uppsägning på grund av arbetsbrist. Verksamheten baseras på kollektivavtal och finansieras genom en avgift som utgår på den lönesumma företagen betalar för de anställda som omfattas av avtalen. Idag finns det trygghetsavtal som omfattar samtliga sektorer och cirka 4 miljoner anställda. Trygghetsavtalen fungerar som en omställningsförsäkring och omfattar vanligtvis tillsvidareanställda och i vissa fall även tidsbegränsat anställda. Det kan också finnas krav på viss anställningstid.⁸⁷

Trygghetsorganisationerna är opartiska och kommer in tidigt i omställningsprocessen, ibland redan innan varslet har lagts. Detta sker vanligtvis på initiativ av arbetsgivaren och den fackliga organisationen som då kan få råd och stöd i hur varslet kan hanteras. För att individerna som varslets ska få ta del av trygghetsorganisationernas omställningsinsatser behöver arbetsgivaren och individen lämna in en ansökan till trygghetsorganisationerna. Det gäller dock inte omställningsinsatser vid Trygghetsstiftelsen TSn då arbetsgivaren har en skyldighet att anmäla varslet. Av trygghetsorganisationerna har vissa egna rådgivare som träffar de varslade och gör bedömningar av behovet av insatser. Detta gäller exempelvis Trygghetsrådet TRS och Trygghetsrådet TRR medan andra trygghetsorganisationer, som exempelvis Trygghetsfonden TSL, anlitar omställningsföretag som tillhandahåller jobbcoacher. Rådgivarna/coacherna är målstyrda och har ibland en egen budget för vilken de bland annat kan köpa in utbildning för.

⁸⁵ Detta avsnitt baseras huvudsakligen på intervjuer med de fem trygghetsorganisationerna som ingick ett samarbetsavtal med Arbetsförmedlingen 2011, det vill säga Trygghetsstiftelsen, Trygghetsrådet TRS, Trygghetsrådet TRR, Trygghetsfonden TSL, Trygghetsrådet Fastigo och Trygghetsfonden Fastigo-LO.

⁸⁶ Trygghetsstiftelsen TSn och Trygghetsrådet TRR ansvarar för trygghetsavtalen för statligt anställda tjänstemän respektive privat anställda tjänstemän. Trygghetsfonden TSL ansvarar för trygghetsavtalet för LO-anslutna arbetstagare.

⁸⁷ Kravet på anställningstid är vanligtvis 1 år.

Trygghetsorganisationernas insatser har individfokus och syftar till att hitta den kortaste vägen till ett nytt jobb. För varslade med en tillsvidareanställning kan insatserna påbörjas så fort uppsägningstiden börjat löpa, medan insatser för varslade med tidsbegränsad anställning kan påbörjas omgående. Trygghetsorganisationernas insatser utgörs huvudsakligen av jobbcoachning och stöd för att förbättra jobbsökarkompetensen, men kan även innefatta stöd till kortare utbildningar och kurser. Trygghetsorganisationerna kan också ge ekonomiskt stöd. Det kan exempelvis handla om inkomststöd, utfyllnad av arbetslöshetsersättning eller studie- och praktikersättning, litteraturstöd, flyttbidrag, ekonomiskt stöd vid dubbel bosättning etcetera.⁸⁸ Trygghetsorganisationerna kan ge stöd i upp till två år från att anställningen upphört och erbjuder också efterskydd av varierande längd.⁸⁹

Arbetsförmedlingens samarbetsavtal med trygghetsorganisationer

Arbetsförmedlingen och fem trygghetsorganisationer⁹⁰ undertecknade 2008 samarbetsavtal. Avtalet har reviderats 2010 och 2011.

Enligt samarbetsavtalet 2011 ska samarbetet vara till nytta för den arbetsökande och ska underlätta för denna att snabbt komma till ett nytt arbete.⁹¹ I avtalet anges några utgångspunkter för samarbetet. Exempelvis anges att gemensamma insatser ska kunna göras såväl under uppsägningstiden som efter att denna tagit slut och att dubbelarbete ska undvikas. Avtalet anger också att behov som gemensamt identifieras för den enskilde och som är arbetsmarknadspolitiskt motiverat ska bekostas av Arbetsförmedlingen, och att Arbetsförmedlingens utbud av stödinsatser ska vara tillgängliga för dem som omfattas av trygghetsorganisationernas stöd på samma grunder som för dem som inte omfattas av någon trygghetsförsäkring. I avtalet finns det också skrivningar om informationsöverföring mellan parterna.⁹² Angående genomförandet av samarbetet anges det i avtalet att samarbete ska initieras i ett tidigt skede, särskilt avseende personer som "initialt bedöms ha svårt att konkurrera om de lediga jobben." Vidare anges att Arbetsförmedlingen tillsammans med trygghetsorganisationerna ansvarar för att det finns planer inom arbetsmarknadsområdena för hur samarbetet ska bedrivas lokalt och att trygghetsorganisationerna ansvarar för att förankra avtalet inom sina regionala och lokala organisationer.

⁸⁸ Trygghetsstiftelsen TSn, intervju 2014-10-27 och Trygghetsrådet TRS, intervju 2014-10-28.

⁸⁹ Efterskydd kan ges i mellan 2–3 år.

⁹⁰ Trygghetsstiftelsen, Trygghetsrådet TRS, Trygghetsrådet TRR, Trygghetsfonden TSL, Trygghetsrådet Fastigo och Trygghetsfonden Fastigo-LO.

⁹¹ Arbetsförmedlingen 2011.

⁹² Bifogat överenskommelsen finns en förlaga till blankett som ska användas i samband med att den som varit föremål för insatser genom en trygghetsorganisation godkänner att information om denne överförs till Arbetsförmedlingen.

Två av trygghetsorganisationerna, Trygghetsfonden TSL och Trygghetsrådet TRR, sa upp samarbetsavtalet med Arbetsförmedlingen år 2012. Trygghetsfonden TSL angav i en skriftlig uppsägning av samarbetsavtalet att deras utgångspunkt för ett samarbetsavtal med Arbetsförmedlingen bland annat var att TSL-systemets deltagare skulle jämföras med deltagare i Arbetsförmedlingens eget system avseende tillgången till andra stödåtgärder som exempelvis utbildning och praktik men att detta, med få undantag, inte infriats.⁹³ Trygghetsfonden TSL anger vidare att det centrala samarbetsavtalet inte varit till nytta för TSL-systemets deltagare men att de lokalt kommer att eftersträva ett bra samarbete med Arbetsförmedlingen. Även Trygghetsrådet TRR inkom med en skriftlig uppsägning av samarbetsavtalet med Arbetsförmedlingen.⁹⁴ I denna angav de att samarbetet med Arbetsförmedlingen under alla år fungerat olika bra på olika orter men att samarbetsavtalet inte lett till att samarbetet förbättrats. Liksom Trygghetsfonden TSL påtalar Trygghetsrådet TRR att de som omfattas av Trygghetsrådets stöd inte kunnat ta del av Arbetsförmedlingens åtgärder. Enligt Trygghetsrådet TRR beror det bland annat på att Arbetsförmedlingen prioriterar andra grupper än de som omfattas av TRR:s omställningsavtal och att Arbetsförmedlingens bristyrkesutbildningar riktade till arbetare inte är relevanta för de tjänstemän som omfattas av TRR:s stöd.⁹⁵ I likhet med Trygghetsfonden TSL anger även Trygghetsrådet TRR att de avser utveckla samarbetet med Arbetsförmedlingen på lokal nivå.

Avtalen mellan Arbetsförmedlingen och trygghetsorganisationerna har utvärderats vid två tillfällen. Den senaste utvärderingen av avtalet 2011 baseras på en webbenkät riktad till 179 respondenter vid Arbetsförmedlingen respektive de fem trygghetsorganisationerna.⁹⁶ Enkäten innehåller frågor som speglar avtalets olika delar och har utarbetats gemensamt av Arbetsförmedlingen och trygghetsorganisationerna. Frågorna är utformade som påståenden där respondenterna kan ange om de instämmer, är neutrala eller inte instämmer. Respondenterna har också haft möjlighet att ange alternativet "vet ej."

I utvärderingen är omdömena från trygghetsorganisationerna överlag mer negativa än omdömena från Arbetsförmedlingen. När det gäller exempelvis frågan om huruvida samarbetet varit till stor nytta för individerna anger drygt 60 procent av respondenterna från Arbetsförmedlingen att de instämmer. På samma fråga anger drygt 40 procent av respondenterna

⁹³ Arbetsförmedlingen 2012.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ I intervju med TRR har det dock framkommit att Trygghetsrådet TRR anser att Arbetsförmedlingen har bra stödåtgärder för den grupp om 8–9 procent som har ohälsa och är i behov av särskilt stöd. Ett samarbete kring denna grupp är därför enligt Trygghetsrådet TRR önskvärt.

⁹⁶ Arbetsförmedlingen och trygghetsorganisationerna 2012.

från trygghetsorganisationerna att de inte instämmer och cirka 20 procent att de instämmer. Resterande frågorna följer samma mönster, det vill säga det dominerande svaret från Arbetsförmedlingens respondenter är att de instämmer, medan det dominerade svaret från trygghetsorganisationernas respondenter är att de inte instämmer. Frågorna berör bland annat om samarbetet medfört förkortad tid i arbetslöshet, minskat dubbelarbete, dialoger kring enskilda individers behov, rimlig kostnadsfördelning för olika insatser och om bedömning av stödbehov sker på samma grunder som andra arbetssökande vid Arbetsförmedlingen. De största skillnaderna i omdömena från Arbetsförmedlingens respondenter respektive trygghetsorganisationerna finns när det gäller frågan om huruvida samarbetet resulterat i tidiga insatser för individer som har särskilt svårt att konkurrera om jobben. Här anger drygt 55 procent av trygghetsorganisationernas respondenter att de inte instämmer, medan cirka 36 procent av Arbetsförmedlingens respondenter anger att de instämmer och cirka 30 procent är neutrala.

Resultatet av utvärderingen har presenterats för Arbetsförmedlingens och trygghetsorganisationernas ledning. Ledningarna uppges ha känt igen sig i resultaten, men har olika förklaringar till att det såg ut som det gjorde.⁹⁷ Produktionsdirektören⁹⁸ och marknadsområdeschefer vid Arbetsförmedlingen, vilka är de som i samband med större varsel tar över ansvaret från de lokala arbetsförmedlingskontoren, har utifrån resultatet av utvärderingen fått i uppdrag att vidta åtgärder. Enligt intervjuerna med trygghetsorganisationerna har dock detta arbete gett varierande resultat.

Utformningen av samverkan mellan arbetsförmedlingen och trygghetsorganisationer har diskuterats

Hur samverkan mellan trygghetsorganisationer och Arbetsförmedlingen bör utformas har varit föremål för diskussion. Exempelvis har utredningen om omställningsavtal diskuterat möjliga samverkansområden mellan trygghetsorganisationer och arbetsmarknadsmyndigheterna (dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS, och Arbetsmarknadsverket, AMV). Utredningen konstaterade att omställningsuppdragen kan skilja sig åt för parterna, men att det kan finnas skäl att samarbeta eftersom de kan vända sig till samma grupp av personer och arbetar med individuella handlingsplaner.⁹⁹ Under 2013 har gränsdragningsproblematiken mellan Arbetsförmedlingen och trygghetsorganisationernas ansvar och arbete varit föremål för riksdagsdebatt. Regeringen har där poängterat vikten

⁹⁷ Arbetsförmedlingen, intervju 2014-11-03.

⁹⁸ Arbetsförmedlingen har omorganiserats 2014-09-01. Produktionsdirektör ersattes då med tre regionchefer.

⁹⁹ SOU 2002:59, s. 168–175.

av att Arbetsförmedlingen samverkar med parterna på arbetsmarknaden och att avtal mellan arbetsmarknadens parter inte utformas så att de tar i anspråk arbetsmarknadspolitiska verktyg och Arbetsförmedlingens resurser. Regeringen slår vidare fast att arbetsförmedlingens resurser ska koncentreras till den som är eller riskerar att bli långtidsarbetslös.¹⁰⁰ Regeringen har dock under ledning av förra arbetsmarknadsministern tagit initiativet till så kallade trepartssamtal där Arbetsmarknadsdepartementet, Arbetsförmedlingen och trygghetsorganisationerna träffats för att diskutera samarbetsfrågor.¹⁰¹ Intentionen med trepartssamtalen har varit att förbättra samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och trygghetsorganisationerna och har bland annat handlat om möjligheterna till lärlingsutbildning och kompetensutveckling i vuxen ålder.¹⁰²

5.3.2 Arbetsförmedlingskontorens bedömningar av samverkan

Riksrevisionens enkät

I Riksrevisionens enkät bedömer kontoren att samverkan med trygghetsorganisationer och omställningsföretag sker i lägre utsträckning än med den arbetsgivare som varslar (se avsnitt 5.2.2). Av 96 kontor anger 51 kontor att samverkan sker med trygghetsorganisationer, varav 24 kontor bedömer att samverkan sker "ofta" eller "alltid." Ett liknande förhållande gäller för kontorens samverkan med omställningsföretagen, där anger 51 av 94 kontor att de samverkat med omställningsföretag och 21 kontor bedömer att detta sker "ofta" eller "alltid." Av kontoren anger också 58 kontor att de har minst en kontaktperson vid trygghetsorganisationerna och 45 att de har minst en kontaktperson vid omställningsföretagen.

Enligt kontorens bedömning är de varslades behov den avgörande faktorn till att samverkan mellan arbetsförmedlingskontoren och trygghetsorganisationer respektive omställningsföretag kommer till stånd. Av de skriftliga kommentarer som kontoren har kunnat lämna i samband med denna fråga förekommer formuleringar om att den andra partens intresse av samverkan har betydelse. Det finns också kommentarer som antyder att samverkan beror på om trygghetsorganisationerna och omställningsföretagen kommer att vara aktiva med insatser.

Riksrevisionen har genomfört statistiska beräkningar för att se om det finns skillnader i kontorens erfarenheter av varsel mellan de kontor som svarat att de samverkat med andra aktörer och de som svarat att de inte gör det (se avsnitt

¹⁰⁰ Riksdagens protokoll 2013/14:60.

¹⁰¹ Trygghetsrådet TRS, intervju 2014-10-28.

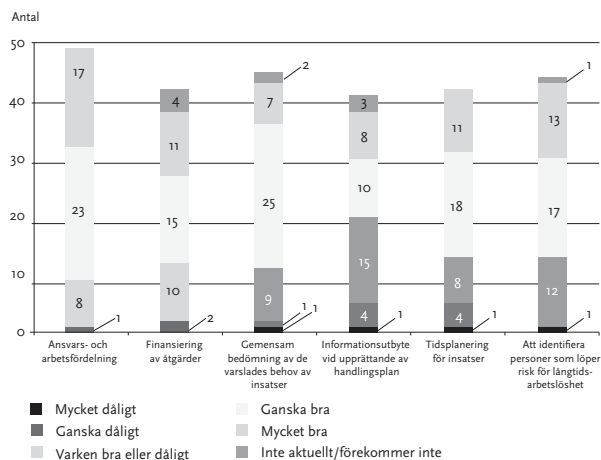
¹⁰² Trygghetsrådet TRR, intervju 2014-10-16.

ARBETSFÖRMEDLINGENS ARBETE VID VARSEL – ETT BIDRAG TILL EFFEKTIVA OMSTÄLLNINGSSÄTTER?

5.2.2. respektive elektronisk bilaga 3). Beräkningarna visar att de kontor som angett att de samverkat med trygghetsorganisationer och omställningsföretag är sådana som har haft större varsel.¹⁰³ Det antyder att varslets omfattning har betydelse för att samverkan kommer till stånd.

Kontoren har i enkäten också haft möjlighet att ange hur samverkan fungerat med trygghetsorganisationer inom följande områden: ansvars- och arbetsdelning, finansiering av åtgärder, bedömning av varselades behov av insatser, informationsutbyte vid upprättande av handlingsplan, tidsplanering av insatser och identifiering av personer som löper risk för långtidsarbetslöshet samt annat. Utöver dessa svarsalternativ har kontoren också kunnat ange för respektive område om åtgärden inte varit aktuell/inte förekommit eller om de inte kan eller vill bedöma hur samverkan har fungerat. Kontorens bedömningar redovisas i diagram 5.2 nedan.

Diagram 5.2 Arbetsförmedlingskontorens bedömningar av hur samverkan fungerar med trygghetsorganisationerna (antal arbetsförmedlingskontor)



¹⁰³ Ett t-test har använts för att se om det finns signifikanta skillnader (se elektronisk bilaga 3 för en detaljerad beskrivning).

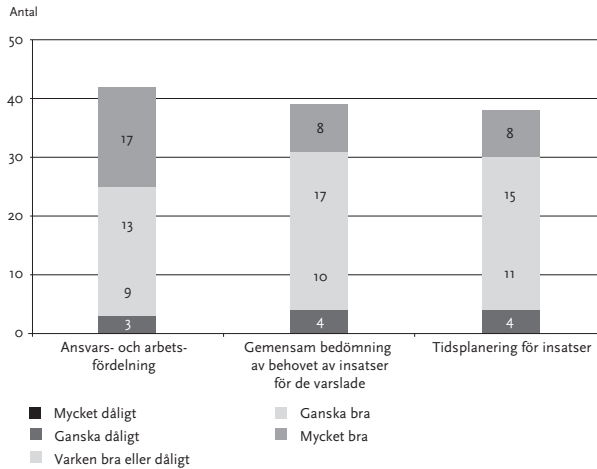
Av diagrammet framgår att kontorens bedömningar överlag är positiva. Omdömena av samverkan med trygghetsorganisationerna är särskilt positiva när det gäller ansvars- och arbetsfördelning men även vid identifiering av personer som löper risk för långtidsarbetslöshet. Endast i enstaka fall anger kontoren att samverkan fungerat mycket dåligt. Kontorens bedömningar är som minst positiva när det gäller informationsutbyte vid upprättande av handlingsplan. Där uppger hälften av kontoren att samverkan fungerat "ganska dåligt" eller "varken bra eller dåligt."

I de 10 skriftliga kommentarer som kontoren lämnat anger fyra kontor att samverkan har fungerat bra vid identifiering av individer med särskilda behov och individer som riskerar långtidsarbetslöshet. Två kontor nämner att samarbetet med trygghetsorganisationer kan fungerat olika väl beroende på vilken trygghetsorganisation det gäller och vilken representanten är från denna organisation.

Fyra arbetsförmedlingskontor som svarat att samverkan fungerat "ganska dåligt" eller "mycket dåligt" anger i kommentarerna att sekretessen och Arbetsförmedlingens uppdrag försvårar samverkan med trygghetsorganisationer. Något kontor anger att bristande kunskaper hos trygghetsorganisationerna om förhållandena inom en specifik bransch eller bristande kunskaper hos Arbetsförmedlingen om trygghetsorganisationernas arbetssätt och dess kontaktpersoner kan försvåra samverkan.

I enkäten har kontoren haft möjlighet att bedöma hur samverkan med omställningsföretagen fungerat inom områden som ansvars- och arbetsfördelning, gemensam bedömning av behovet av insatser för de varslade, tidsplanering för insatser och annat. Av kontoren bedömer drygt 60 procent att samverkan med omställningsföretagen har fungerat "ganska bra" eller "mycket bra" (se diagram 5.3). Ansvars- och arbetsfördelning är det område som arbetsförmedlingskontoren uppger sig ha mest positiva erfarenheter av i samverkan med omställningsföretagen. Drygt 70 procent av kontoren anger att samverkan fungerat "ganska bra" eller "mycket bra."

Diagram 5.3 Arbetsförmedlingskontorens bedömningar av hur samverkan fungerar med omställningsföretagen (antal arbetsförmedlingskontor)



Fyra kontor som bedömer att samverkan fungerat "ganska dåligt" eller "mycket dåligt" har lämnat kommentarer där de bland annat anger att omställningsföretagen inte alltid vill samarbeta och att de kan se Arbetsförmedlingen som en konkurrent. Vidare anges att omställningsföretagen inte alltid delger Arbetsförmedlingen de uppgifter de borde och att omställningsföretagen kan försöka förmå Arbetsförmedlingen att ge fler insatser än vad som stöds av Arbetsförmedlingens uppdrag.

Intervjuer med Arbetsförmedlingen¹⁰⁴

I intervjuer med Arbetsförmedlingen framgår att Arbetsförmedlingen regelbundet träffar trygghetsorganisationerna på nationell nivå för att utveckla samarbetet. Det konkreta samarbetet sker dock ute i regionerna, inom marknadsområdena, och på lokal nivå med arbetsförmedlingskontorens chefer. Enligt Arbetsförmedlingen är bra samarbete personberoende och påverkas av den ledning och styrning som sker inom marknadsområdet och vid det enskilda arbetsförmedlingskontoret. Hur väl samarbetet fungerar kan därför variera regionalt. Arbetsförmedlingen uppger dock att samarbetet på den lokala nivån på flera håll fungerat bra. Exempelvis lyfts det samarbete mellan

¹⁰⁴ Detta avsnitt baseras på intervjuer med tjänstemän vid Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen och trygghetsorganisationerna som bedrivs i marknadsområde Småland.¹⁰⁵

Arbetsförmedlingen uppger att många trygghetsorganisationer upplever att det är svårt att i framför allt storstadsregionerna hitta en väg in till Arbetsförmedlingen. Att många förmedlare inte känner till att det finns ett samarbetsavtal med trygghetsorganisationerna kan också enligt Arbetsförmedlingen försvåra samarbetet. Många arbetsförmedlare har också svårt att få en överblick över trygghetsorganisationerna och deras uppdrag, vars omfattning varierar stort. På Arbetsförmedlingens intranät ViS finns en kortfattad information om trygghetsorganisationerna. Enligt Arbetsförmedlingen behöver denna information utvecklas, och myndigheten har föreslagit att de och trygghetsorganisationerna gemensamt ska ta fram en samlad information om trygghetsorganisationerna riktad till arbetsförmedlare. Enligt Arbetsförmedlingen har trygghetsorganisationer dock inte velat medverka till detta utan hänvisat till den information som ges på hemsidorna.

Arbetsförmedlingen tror att de och trygghetsorganisationerna har olika förväntningar på vad samarbetet dem emellan kan ge. Arbetsförmedlingen anser också att samarbetet påverkas av myndighetens uppdrag. Ett uppdrag med fokus på långtidsarbetslösa ger färre möjligheter till samarbete med trygghetsorganisationerna. Arbetsförmedlingen framhåller också att de har olika typer av verksamheter. Arbetsökande som nyligen blivit arbetslösa utgör endast utgör en del av Arbetsförmedlingens verksamhet medan de utgör hela trygghetsorganisationens verksamhet. Arbetsförmedlingen upplever att det ibland kan saknas förståelse från trygghetsorganisationerna för det krav som ställs på myndighetens bedömning av de arbetsökandes behov. Arbetsförmedlingen måste göra likvärdiga bedömningar av samtliga arbetsökande vid myndigheten, som utgår från såväl individens behov som arbetsmarknadssituationen. Arbetsförmedlingen uppger vidare att det i vissa fall kan vara så att trygghetsorganisationer tror att arbetsökande som omfattas av deras stöd kan få förtur framför andra arbetsökande.

Arbetsförmedlingen uppger också att omfattningen av samarbetet mellan dem och trygghetsorganisationerna varierar beroende på antal varslade. Enligt Arbetsförmedlingen bildas alltid vid större varsel en samrådsgrupp där parterna finns representerade, medan det vid små varsel är det lokala

¹⁰⁵ I marknadsområde Småland finns en regional överenskommelse om samarbete med fyra trygghetsorganisationer, Omställningsfonden, Trygghetsrådet TRR, Trygghetsfonden TSL och Trygghetsstiftelsen Tsn. Överenskommelsen anger en gemensam plattform för hur samarbetet ska bedrivs och består av tre delar: förhållningssätt (respekt och intresse för varandras roller, ansvar för sin roll), arbetssätt (den arbetsökandes process mot ett nytt arbete i fokus) och kunskap (information om varandras roller och uppdrag respektive löpande avstämningar). Det är cheferna på arbetsförmedlingskontoren som ansvarar för samarbetet med trygghetsorganisationerna på den lokala nivån. Vid varje kontor finns det 2–3 arbetsförmedlare med ansvar för varsel och kontakterna med trygghetsorganisationerna. Dessa förmedlare ingår också i nätverk.

arbetsförmedlingskontoret som har kontakt med trygghetsorganisationerna. Enligt Arbetsförmedlingen kan det vara enklare att få till en bra organisation då varsel är mellanstort. Vid mycket stora varsel är många aktörer berörda och det finns också ett medialt och politiskt intresse. Aktörerna kan ha olika viljor vilket försvårar ett samarbete.

Enligt Arbetsförmedlingens handläggargrupper ska man alltid vid inskrivning på Arbetsförmedlingen fråga om den arbetssökande omfattas av stöd från trygghetsorganisationerna. Det finns dock ingen garanti för att det alltid görs. Arbetsförmedlingen uppger dock att det är viktigt att arbetsförmedlare vid matchning känner till att den arbetssökande får stöd av en trygghetsorganisation och att Arbetsförmedlingen kan godta trygghetsorganisationernas bedömning och kartläggning av den arbetssökandes behov av stöd och insatser. Detta är av särskild vikt då arbetssökande riskerar långvarig arbetslöshet.

5.3.3 Trygghetsorganisationernas bedömningar av samverkan¹⁰⁶

Av de trygghetsorganisationer som Riksrevisionen talat med anser samtliga att samarbetsavtalet med Arbetsförmedlingen inte har gett avtryck på den lokala nivån. Samtidigt uppger de att samarbetet fungerar väl på vissa håll,¹⁰⁷ men att detta snarare beror på personliga relationer och kontakter än samarbetsavtalet. Samtliga trygghetsorganisationer uppger dock att det finns ett behov av samarbete med Arbetsförmedlingen, särskilt när det gäller den grupp som behöver särskilt stöd och där risken för att bli långvarigt arbetslös är hög. Trygghetsorganisationerna upplever dock att Arbetsförmedlingen har ett passivt förhållningssätt. Exempelvis uppger samtliga trygghetsorganisationer att det aldrig är Arbetsförmedlingen som tar kontakt med dem utan att det handlar om en envägskommunikation. Många trygghetsorganisationer upplever också att informationsutbytet med Arbetsförmedlingen är begränsat. Enligt trygghetsorganisationerna förekommer det att arbetssökande får upprepa moment som redan klarats av hos trygghetsorganisationerna, vilket exempelvis handlar om upprättande av CV. Trygghetsorganisationerna anser också att det ofta vid de lokala arbetsförmedlingskontoren finns en bristande kunskap om vilka trygghetsorganisationerna är och vilket uppdrag de har. Enligt trygghetsorganisationerna byter man ofta handläggare vid Arbetsförmedlingen, vilket de anser gör samarbetet med Arbetsförmedlingen omständligt och tidskrävande. Enligt några av trygghetsorganisationerna saknas det också utsedda kontaktpersoner vid Arbetsförmedlingen.

¹⁰⁶ Detta avsnitt baseras huvudsakligen på intervjuer med de fem trygghetsorganisationerna som ingick ett samarbetsavtal med Arbetsförmedlingen 2011, det vill säga Trygghetsstiftelsen, Trygghetsrådet TRS, TRR Trygghetsrådet, Trygghetsfonden TSL, Trygghetsrådet Fastigo och Trygghetsfonden Fastigo-LO.

¹⁰⁷ I intervjuer med såväl trygghetsorganisationerna och Arbetsförmedlingen lyfts Småland som en region där samarbetet mellan aktörerna har fungerat väl.

Enligt trygghetsorganisationernas mening påverkar Arbetsförmedlingens uppdrag möjligheter att samverka. Trygghetsorganisationerna upplever att samverkan har fungerat bättre då Arbetsförmedlingen och trygghetsorganisationerna haft närliggande uppdrag. Samtidigt anser trygghetsorganisationerna att det alltid är önskvärt med ett samarbete när det gäller den grupp av individer som behöver extra stöd och som riskerar långvarig arbetslöshet. Enligt trygghetsorganisationerna är det dock relativt vanligt att Arbetsförmedlingen gör andra bedömningar av behovet av stöd och insatser än de själva gör. Trygghetsrådet TRS anger exempelvis att de uppfattar det som att de och Arbetsförmedlingen har olika definitioner av risken för långtidsarbetslöshet.¹⁰⁸ Trygghetsstiftelsen TSn uppger att det är svårt att få kontakt med Arbetsförmedlingen då de identifierat ett behov av fördjupad kartläggning vilket behövs för att en person ska få den hjälp och stöd som hon eller han behöver.

Samtliga trygghetsorganisationer upplever att Arbetsförmedlingen är regelstyrd och sällan uppvisar ett flexibelt förhållningssätt. Enligt trygghetsorganisationernas mening skulle samarbetet kunna förbättras om det fanns en bättre kunskap om trygghetsorganisationerna bland arbetsförmedlarna och dessa hade mandat att vidta åtgärder. Trygghetsorganisationerna anser att det ur individernas synvinkel är viktigt att Arbetsförmedlingen och trygghetsorganisationerna samarbetar. Av de trygghetsorganisationer som Riksrevisionen talat med, anser samtliga att det borde finnas en större möjlighet att dela ansvaret för finansiering av omställningen för varslade. Då skulle Arbetsförmedlingen kunna bidra med försörjningsstöd och trygghetsorganisationerna med kostnaden för utbildning. Samtliga trygghetsorganisationer anger också att stöd till start av näringsverksamhet skulle vara till stor nytta för de arbetssökande, men att finansieringen och tillgången till denna åtgärd varierar över tid.

5.4 Samverkan med kommuner

5.4.1 Förutsättningar för samverkan

Det har blivit allt vanligare att kommuner avsätter egna medel för arbetsmarknadspolitiska åtgärder och bedriver egen arbetsmarknadspolitisk verksamhet. De kommunala insatserna kan omfatta coaching, jobbsökaraktiviteter, praktik och anställningar för personer med funktionshinder. Kommuner ansvarar också för den kommunala vuxenutbildningen.

¹⁰⁸ Trygghetsrådet TRS, intervju 2014-10-28.

Undersökningar har visat att samarbete och kontakter mellan kommuner och Arbetsförmedlingen med anledning av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten som bedrivs i kommunen är vanligt förekommande.¹⁰⁹ Bland annat samverkar Arbetsförmedlingen och kommuner i arbetsmarknadsråd tillsammans med näringsliv, fackliga organisationer och Försäkringskassan i syfte att uppnå samordning och informationsutbyte.¹¹⁰ Då kommunerna ansvarar för områden som ligger nära arbetsmarknadspolitiken, som exempelvis lokal utveckling, socialtjänster, integration och utbildning, kan det vara värdefullt att Arbetsförmedlingen och kommuner samverkar.¹¹¹ Samverkan kan också ske när det gäller den kommunala yrkesinriktade vuxenutbildningen.

I samband med mycket stora varsel som exempelvis uppsägningarna vid Volvo Cars har kommunerna fått extra resurser från regeringen och har därmed kunnat erbjuda platser vid den kommunala yrkesutbildningen till de som varslats om uppsägning.¹¹²

5.4.2 Arbetsförmedlingskontorens bedömningar av samverkan

I Riksrevisionens enkät bedömer 70 av 97 arbetsförmedlingskontor att de inte samverkat med kommuner i samband med varsel under 2013. Inget av arbetsförmedlingskontoren har angett att de "alltid" samverkar med kommuner. Av kontoren uppger 46 (av 96 kontor) att de har minst en kontaktperson vid kommunen.

Kontoren har bedömt antalet varslade som mest avgörande för om arbetsförmedlingskontoret samverkar med en kommun. Enligt kontorens bedömningar har dock de varslades behov också en stor betydelse för att samverkan kommer till stånd. Även i de skriftliga kommentarerna till frågan om samverkan med kommunerna görs hänvisningar till varslats omfattning men också till företagets betydelse.

Riksrevisionens statistiska beräkningar för att se om det finns skillnader i kontorens varselerfarenheter för de kontor som angett att de samverkat med kommuner respektive de som angett att de inte samverkat (se avsnitt 5.2.2 respektive elektronisk bilaga 3) visar att antalet varslade per kontor i förhållande till arbetskraften har betydelse för samverkan med kommunerna.¹¹³ Det innebär att arbetsförmedlingskontoren och kommunerna samverkar

¹⁰⁹ Sveriges Kommuner och Landsting 2012, s. 15; Lundin 2008, s. 19.

¹¹⁰ Sveriges Kommuner och Landsting 2012, s. 23.

¹¹¹ Lundin 2008, s. 8.

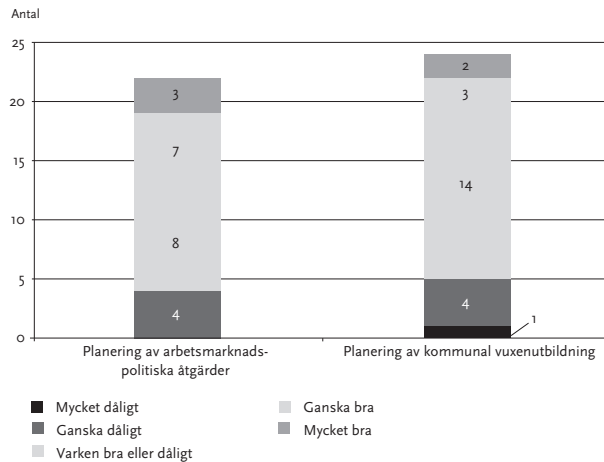
¹¹² Se exempelvis proposition 2010/11:1, UO 16, s. 62–69 med insatser till Västra Götaland med anledning av varsel.

¹¹³ Ett t-test har använts för att se om det finns signifikanta skillnader.

i högre utsträckning vid varsel som omfattar en större del av den lokala arbetsmarknaden.

I enkäten har kontoren bedömt hur samverkan fungerat med kommunerna när det gäller planering av dels kommunal vuxenutbildning, dels arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Kontorens bedömningar redovisas i diagram 5.3 nedan. Av diagrammet framgår att kontorens bedömningar är mindre positiva än i sina bedömningar av hur samverkan fungerat med arbetsgivare, trygghetsorganisationer och omställningsföretag. Det är dock få kontor som besvarat frågan om samverkan med kommunerna, och frågan får därmed tolkas med viss försiktighet.

Diagram 5.4 Arbetsförmedlingskontorens bedömningar av hur samverkan fungerar med kommuner (antal arbetsförmedlingskontor)



5.5 Sammanfattande iakttagelser

Då fler aktörer är berörda av den omställningsprocess som följer av att individer varslas om uppsägning och blir arbetslösa är det nödvändigt att dessa aktörer samverkar. I Riksrevisionens enkätundersökning bedömer arbetsförmedlingskontoren att de samverkar i störst utsträckning med den arbetsgivare som varslar, därefter med trygghetsorganisationer och omställningsföretag och i lägst omfattning med kommunerna. Kontoren har i enkäten angett att de varslades behov är mest avgörande för att samverkan kommer till stånd med såväl den arbetsgivare som varslar som med trygghetsorganisationer och omställningsföretag. Antalet varslade har dock en större betydelse när det gäller samverkan med kommunerna. Kontorens bedömningar av hur samverkan fungerat med arbetsgivaren som varslar respektive trygghetsorganisationer och omställningsföretag är överlag positiva.

Riksrevisionens intervjuer med Arbetsförmedlingen ger en delvis annan bild av hur samarbetet med trygghetsorganisationerna fungerat. I intervjuerna anger Arbetsförmedlingen att myndighetens uppdrag men också ledningen och styrningen inom marknadsområdena och vid det lokala arbetsförmedlingskontoret har betydelse för hur samarbetet med trygghetsorganisationerna fungerar. Enligt Arbetsförmedlingen kan samarbetet med trygghetsorganisationerna försvåras av en bristande kunskap bland arbetsförmedlare om trygghetsorganisationerna och deras uppdrag och det samarbetsavtal som Arbetsförmedlingen har med dem. Samarbetet kan också påverkas negativt av höga förväntningar från trygghetsorganisationernas sida på vad Arbetsförmedlingen kan göra. I det praktiska arbetet med arbetsökande uppger dock Arbetsförmedlingen att arbetsförmedlare vid matchning bör känna till att den arbetssökande får stöd av en trygghetsorganisation och bör kunna godta trygghetsorganisationernas bedömning och kartläggning av den arbetssökandes behov av stöd och insatser.

Riksrevisionen har intervjuat de fem trygghetsorganisationer som 2011 tecknade samarbetsavtal med Arbetsförmedlingen. Riksrevisionen har också tagit del av trygghetsorganisationernas och Arbetsförmedlingens utvärdering av detta avtal. Den samlade bilden från intervjuerna och utvärderingen är att trygghetsorganisationerna är förhållandevis kritiska till hur samarbetet med Arbetsförmedlingen fungerar. Samtliga trygghetsorganisationer anser att samarbetsavtalet inte resulterat i några förbättringar av samarbetet på den lokala nivån. Liksom i intervjuerna med Arbetsförmedlingen framkommer att samarbetet kan försvåras av att arbetsförmedlarna saknar kunskap om trygghetsorganisationerna och det uppdrag de har. Vidare upplever trygghetsorganisationer en bristande kommunikation och informationsdelning och passivitet i kontakterna med Arbetsförmedlingen. Trygghetsorganisationerna uppger vidare att ett samarbete med

Arbetsförmedlingen är önskvärt, särskilt då det gäller den grupp av individer som behöver särskilt stöd och för vilka det finns ett behov av de stödåtgärder som Arbetsförmedlingen förfogar över. Enligt trygghetsorganisationerna försvåras dock samarbetet då myndigheten vanligtvis gör andra bedömningar än trygghetsorganisationerna och använder andra definitioner på risken för långvarig arbetslöshet.

6 Slutsatser och rekommendationer

Mot bakgrund av främjandelagens syfte har Riksrevisionen granskat om Arbetsförmedlingen i sitt arbete med varsel bidrar till att skapa effektiva omställningsinsatser för personer som varslas om uppsägning. För att besvara denna fråga har granskningen fokuserat på Arbetsförmedlingens rutiner, vägledning och interna stöd vid varsel, Arbetsförmedlingens användning av varseltiden för att identifiera de varslades behov av insatser samt Arbetsförmedlingens samverkan vid varsel med andra berörda aktörer. Riksrevisionens samlade bedömning är att Arbetsförmedlingens arbete med varsel behöver förbättras i vissa avseenden för att myndigheten ska bidra till att skapa effektiva omställningsinsatser för personer som varslas om uppsägning. Det gäller exempelvis behov av att förtydliga informationen om rutinerna vid varsel liksom att förbättra informationen och rutinerna kring samarbete med andra aktörer som är involverade i omställningsprocessen.

Genom enkätundersökning till de lokala arbetsförmedlingskontoren och de kompletterande intervjuerna med Arbetsförmedlingen och trygghetsorganisationerna har Riksrevisionen fått en bild av det arbete som Arbetsförmedlingen bedriver i samband med varsel. Utifrån denna bild kan man dra en rad slutsatser vilka redovisas i det följande.

6.1 Arbetsförmedlingens rutiner, vägledning och interna stöd vid varsel

- Då ett varsel i normalfallet ska hanteras av de lokala arbetsförmedlingskontoren är det av stor vikt att kontoren känner till vilka uppgifter som åligger dem och hur de ska agera vid ett varsel. Av Riksrevisionens granskning framgår att det vid Arbetsförmedlingen finns vägledning, i form av en intern instruktion och två handläggarstöd, för hur myndigheten ska hantera varsel. Den interna instruktionen och ett av handläggarstöden berör den ordinarie hanteringen av varsel som sektionen för varselhantering vid Arbetsförmedlingen och de lokala arbetsförmedlingskontoren ansvarar för. Det andra handläggarstödet avser hur ansvar ska fördelas och samordning ska ske inom Arbetsförmedlingen vid större varsel. Av Riksrevisionens enkätundersökning till de lokala arbetsförmedlingskontoren framgår att en majoritet av kontoren känner till att det finns handläggarstöd vid

varsel och anser att det ger tillräckligt stöd. Samtidigt framgår det att närmare 20 procent av kontoren som ansvarat för varsel under 2013 ändå inte känner till att det finns ett handläggarstöd för varsel. I de fall detta innebär att arbetsförmedlingskontoren inte känner till hur de ska agera vid ett varsel kan det innebära sämre förutsättningar för en effektiv hantering av varsel vid kontoret.

- Av Riksrevisionens enkätundersökning framgår att merparten av arbetsförmedlingskontoren har rutiner för hur varsel ska hanteras. Rutinerna har ett stort fokus på arbetsgivarkontakter. Detta är naturligt då såväl Arbetsförmedlingens interna instruktion vid varsel och handläggarstödet vid varsel anger att arbetsgivaren i samband med varsel ska kontaktas. I enkätsvaren anger kontoren att det främst är genom arbetsgivaren som arbetsförmedlingskontoren kommer i kontakt med de varslande. I enlighet med vad som anges i handläggarstödet uppger arbetsförmedlingskontoren i enkäten att kontakterna med arbetsgivaren kan handla om att informera sig om varslet och planera vilka insatser som kommer att behövas från Arbetsförmedlingen, eller om att erbjuda arbetsgivaren Arbetsförmedlingens tjänster eller information på arbetsplatsen rörande varselprocessen.
- Att Arbetsförmedlingen och de lokala arbetsförmedlingskontoren får information om att en arbetsgivare varslar anställda om uppsägning är nödvändigt för att myndigheten ska kunna förbereda insatser för varslande. I Riksrevisionens granskning bedömer Arbetsförmedlingen att de får relevant information om ett varsel i tid och att informationen vanligtvis håller en god kvalitet. Av de arbetsförmedlingskontor som ingår i Riksrevisionens enkät uppger samtliga att de har minst en anställd som kan ta emot informationen om anmälan om varsel. Det är dock samtidigt enbart cirka 60 procent av kontoren i enkäten som uppfyller handläggarstödet rekommendation om att minst två förmedlare ska ha ansvar för varsel och tillgång till informationen om varsel. Att tillgången till informationen om varsel i så hög utsträckning är tillgänglig för endast en anställd vid det lokala arbetsförmedlingskontoret gör hanteringen mer sårbar.
- Som tidigare nämnts i granskningen är det de lokala arbetsförmedlingskontoren som ansvarar för hanteringen av varsel. Vid behov finns det dock en möjlighet att inom Arbetsförmedlingen samverka i samband med varsel. Arbetsprocesserna och ansvarsfördelningen vid större varsel finns också beskrivet i Arbetsförmedlingens handläggarstöd vid större varsel. Av Riksrevisionens enkätundersökning framgår att det är relativt få arbetsförmedlingskontor som under 2013 har haft erfarenhet av att samverka med andra kontor inom marknadsområdet eller med marknadsområdeschefen.

6.2 Arbetsförmedlingens insatser för varslade före första arbetslöshetsdagen

- Varselreglerna innebär att det skapas ett tidsutrymme från det att en arbetsgivare anmäler ett varsel till Arbetsförmedlingen till att uppsägningen träder i kraft. Arbetsförmedlingen får genom varselreglerna förhandsinformation om vilka som kan komma att bli uppsagda och arbetslösa, och kan därför förbereda och/eller inleda insatser för varslade redan innan första arbetslöshetsdagen inträffar. För att det ska vara möjligt för Arbetsförmedlingen att förbereda och/eller inleda insatser för varslade krävs det att varslade skriver in sig som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen. Riksrevisionens granskning visar dock att knappt en femtedel av kontoren i enkäten bedömer att "alla" eller "en stor andel" av de varslade skriver in sig som ombytessökande vid Arbetsförmedlingen. Enligt kontorens bedömning är information om möjligheten att skriva in sig som ombytessökande en avgörande faktor för att detta också sker. Även Riksrevisionens statistiska beräkningar visar att det finns en positiv korrelation mellan kontorens bedömningar av informationsinsatser och det antal varslade som skriver in sig som ombytessökande. Detta kan ställas mot att enbart drygt hälften av kontoren i enkäten bedömer att de genomför en informationsaktivitet för varslade "ofta" eller "alltid" och att det är arbetsgivarens önskemål om information som är styrande för att kontoret genomför en informationsaktivitet. Att arbetsgivaren är styrande för om en informationsinsats genomförs eller ej kan innebära att varslade inte får den information som de skulle behöva. Det bör dock noteras att det på Arbetsförmedlingens hemsida finns viss information till varslade.¹¹⁴ Kontoren har i enkäten uppgett att även andra faktorer har betydelse för att varslade skriver in sig som ombytessökande såsom att arbetsgivaren gått i konkurs eller att behovet hos de varslade är stort. I enkäten uppger också kontoren att ett hinder för att fler skriver in sig som ombytessökande vid Arbetsförmedlingen är att de varslade själva inte tar initiativ till detta. De varslades behov är också enligt kontoren en viktig faktor för att en informationsinsats genomförs liksom överenskommelser mellan arbetsgivaren, fackliga organisationer och omställningsföretag.
- En förutsättning för att kunna identifiera de varslades behov av stöd och insatser är att de vid inskrivningen får sina behov bedömda med bedömningsstödet eller på annat sätt och en handlingsplan upprättad. Inskrivning vid Arbetsförmedlingen är också en förutsättning för att identifiera dem som riskerar långvarig arbetslöshet och ge dessa tidiga insatser. Av Riksrevisionens enkät framgår dock att kontorens bedömningar varierar stort när det gäller i vilken utsträckning

¹¹⁴ Se Arbetsförmedlingen 2013a.

bedömningsstödet används och en handlingsplan upprättas vid inskrivning av varslade. Det är också flera kontor som anger att de inte vill eller kan bedöma användningen av bedömningsstöd och handlingsplan. Resultatet av Riksrevisionens enkät kan vara en indikation på att det vid kontoren finns varierande rutiner på hur detta ska hanteras. Detta skulle i så fall innebära att varslade som skriver in sig vid Arbetsförmedlingen inte får en likvärdig behandling och att kontoren inte kan identifiera varslade som är i behov av särskilt stöd och tidiga insatser.

6.3 Arbetsförmedlingens samverkan med andra aktörer

- För att underlätta omställningsprocessen från uppsägning till nytt arbete för den varslade är det nödvändigt att de aktörer som är involverade i denna process samverkar. Det gäller särskilt Arbetsförmedlingen och trygghetsorganisationerna och omställningsföretagen, vilka är de som kan sätta in insatser för varslade. Samverkan mellan nämnda aktörer kan medföra effektivitetsvinster då man kan dra nytta av varandras insatser och därmed undvika dubbelarbete. I granskningen har Riksrevisionen genom en enkätundersökning närmare undersökt i vilken utsträckning de lokala arbetsförmedlingskontoren samverkar med den arbetsgivare som varslar, trygghetsorganisationer och omställningsföretag respektive kommuner samt hur kontoren bedömer att samverkan fungerar. Av granskningen framgår att en majoritet av kontoren anger att de i samband med varsel samverkar med arbetsgivaren, medan cirka hälften av kontoren anger att de samverkar med trygghetsorganisationer och omställningsföretag. När det gäller kommunerna anger en majoritet av kontoren att de inte samverkar med denna aktör i samband med varsel. Av granskningen framgår också att kontoren, med undantag för samverkan med kommunen, överlag ger positiva omdömen av hur samverkan fungerat med ovannämnda aktörer.
- I granskningens intervjuer med såväl Arbetsförmedlingen som trygghetsorganisationerna framträder en delvis annan bild av hur samverkan mellan aktörerna fungerat i samband med varsel. Inriktningen på Arbetsförmedlingens uppdrag har av båda parter lyfts fram som en begränsning för samverkan. Ett uppdrag med fokus på dem som är eller riskerar långvarig arbetslöshet minskar möjligheterna till samverkan. Enligt trygghetsorganisationerna fungerar dock samverkan med Arbetsförmedlingen inte heller tillfredsställande då det gäller dem som har behov av särskilt stöd och som riskerar långvarig arbetslöshet. Samtliga trygghetsorganisationer uppger att de har ett behov av de insatser som Arbetsförmedlingen kan ge till denna grupp arbets sökande. Trygghetsorganisationerna upplever dock ointresse och

passivitet från Arbetsförmedlingens sida och uppger att myndigheten gör andra bedömningar och använder andra definitioner på risken för långvarig arbetslöshet. Enligt trygghetsorganisationerna kan det också vara svårt att få kontakt med Arbetsförmedlingen när de identifierat att en arbetssökande har behov av särskilt stöd. Av intervjuerna med Arbetsförmedlingen framgår dock att myndigheten anser att det är viktigt att godta trygghetsorganisationernas bedömning och kartläggning av de sökandes behov av stöd och insatser, särskilt då det finns en risk för långvarig arbetslöshet. Båda aktörerna framhåller att ett samarbete är önskvärt, särskilt då det gäller arbetssökande i behov av särskilt stöd.

- Av granskningen framgår att överenskommelsen om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och några av trygghetsorganisationerna inte levt upp till de förväntningar som trygghetsorganisationerna haft på denna överenskommelse. Trygghetsorganisationerna ger överlag negativa omdömen av hur överenskommelsen efterlevts och anser att denna inte gett avtryck på det praktiska arbetet. Detta har resulterat i att två av trygghetsorganisationerna, Trygghetsfonden TSL och Trygghetsrådet TRR, sagt upp överenskommelsen. Både Arbetsförmedlingen och trygghetsorganisationerna är överens om att kunskapen bland arbetsförmedlingskontoren och arbetsförmedlare om överenskommelsen och trygghetsorganisationerna är bristfällig, vilket de bedömer försvårar samarbetet. Båda aktörerna påtalar dock att det finns regionala variationer i hur samarbetet fungerar som beror på bland annat personliga kontakter och ledning och styrning vid de lokala arbetsförmedlingskontoren. Enligt Arbetsförmedlingen kan samarbetet med trygghetsorganisationerna påverkas negativt av att dessa har för höga förväntningar på vad Arbetsförmedlingen kan åstadkomma.

6.4 Riksrevisionens rekommendationer

Arbetsförmedlingen har tillsammans med flera andra aktörer ett ansvar för att underlätta varslades omställning från arbetslöshet till nytt arbetet. Av detta skäl är det av stor vikt att aktörerna vid behov kan samarbeta och att fördelningen av roller och ansvar är tydlig. Det är också av vikt att det vid Arbetsförmedlingen finns vägledning för hur myndigheten ska hantera ett varsel. En vägledning bör vara känd hos de lokala arbetsförmedlingskontoren och innehålla information om inskrivning av varslade som ombytessökande, användning av bedömningsstöd och handlingsplan vid inskrivning liksom information om trygghetsorganisationerna och deras uppdrag.

För att syftet med främjandelagen i högre grad ska kunna uppnås rekommenderar Riksrevisionen Arbetsförmedlingen att:

- Vidta lämpliga åtgärder för att öka arbetsförmedlingskontorens kännedom om handläggarstöden vid varsel och större varsel samt informera om vikten av att ha minst två handläggare med ansvar för varsel.
- Utveckla fler vägar att informera och kommunicera med varslade om möjligheten att skriva in sig som ombytessökande vid Arbetsförmedlingen.
- Förtydliga att bedömningsstöd bör användas och handlingsplan upprättas i samband med inskrivning av varslade.
- Informera internt inom Arbetsförmedlingen om trygghetsorganisationerna och deras roll i samband med varsel.
- Överväga att kommunicera de bedömningskriterier som Arbetsförmedlingen använder vid bedömning av arbetssökandes behov av stöd och insatser med trygghetsorganisationerna, eller att skapa gemensamma bedömningskriterier tillsammans med dem.
- Se över avtalen med trygghetsorganisationerna och ha en dialog med dessa med syftet att få till stånd ett mer välfungerande samarbete.

Referenser

Riksdag och regering

Proposition 1973:129. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om anställningskydd, m.m.; given Stockholms slott den 25 maj 1973.*

Proposition 2006/07:1. UO 13. *Arbetsmarknad.*

Proposition 2010/11:1. UO 16. *Utbildning och universitetsforskning.*

Proposition 2011/12:1. UO 14. *Arbetsmarknad och arbetsliv.*

Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Arbetsförmedlingen.

Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen.

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Arbetsförmedlingen.

Riksdagens protokoll 2013/14:60. Fredagen den 24 januari. 5 § Svar på interpellation 2013/14:220 om utbildning av arbetslösa.

Lagar och förordningar

Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd.

Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

Förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

Lag (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder.

Lag (1982:80) om anställningskydd.

Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Lönegarantilag (1992:497).

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

Intervjuer

Varselsektionen vid Arbetsförmedlingens kundtjänst, intervju 2014-03-25.

Trygghetsrådet Fastigo och Fastigo-LO, intervju 2014-10-14.

Trygghetsrådet TRR, intervju 2014-10-16.

Trygghetsstiftelsen TSn, intervju 2014-10-27.

Trygghetsrådet TRS, intervju 2014-10-28.

Arbetsförmedlingen om utvärderingen av samarbetsavtalet, intervju 2014-11-03.

Trygghetsfonden TSL, intervju 2014-11-04.

Arbetsförmedlingen om samarbetet med trygghetsorganisationerna, intervju 2014-11-14.

Övrigt

Arbetsförmedlingen. 2008. Handläggarstöd för varsel. Daterat 2008-05-07.

Arbetsförmedlingen. 2010. Arbetsförmedlingens interna instruktioner. Interna instruktioner för handläggning av varsel. Daterat 2010-10-04.

Arbetsförmedlingen. 2011. Överenskommelse om samarbete mellan Arbetsförmedlingen och Trygghetsorganisationerna. Dnr AF-2011/034142. Daterat 2011-05-02.

Arbetsförmedlingen. 2012. Uppsägning av samarbetsavtal. Dnr AF-2012/156224.

Arbetsförmedlingen och trygghetsorganisationerna 2012. Resultat från undersökningen om samverkansavtalet mellan Arbetsförmedlingen och trygghetsorganisationerna 2012.

Arbetsförmedlingen. 2013a. Arbetsförmedlingens faktablad. Arbetsökande. 2013-10.

Arbetsförmedlingen. 2013b. Arbetsförmedlingens återrapportering 2013. Arbetsgivarkontakter. Daterat 2013-06-14.

Arbetsförmedlingen. 2014a. Arbetsförmedlingens återrapportering 2013. Insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet. Daterat 2014-02-21.

Arbetsförmedlingen. 2014b. Arbetsförmedlingen återrapportering 2014. Insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet. Daterat 2014-06-13.

Arbetsförmedlingen. 2014c. Arbetsförmedlingens återrapportering 2014. Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2013. (Reviderad version 2014-05-09).

Arbetsförmedlingen. 2014d. Arbetsförmedlingens handläggarstöd. Hantering av större varsel. Daterat 2014-02-26. Dnr Af-2014/097090.

- Arbetsförmedlingen. 2014e. Arbetsförmedlingens åiterrapportering 2013. Arbetsgivarkontakter (2014-02-21).
- Arbetsförmedlingen. 2014f. Arbetsförmedlingens årsredovisning.
- Eliason, M & Storrie, D. 2006. "Lasting or Latent Scars? Swedish Evidence on the Long-Term Effects of Job Displacement." *Journal of Labor Economics*, 24:4.
- Finanspolitiska rådet. 2009. *Svensk finanspolitik*. Finanspolitiska rådets rapport 2009.
- Harkman, A. 2008. *Stödinsatser vid varsel – omfattning och effekter*. Arbetsförmedlingen. Working Paper Series 2008:4.
- Jans, A-C. 2002. *Notifications and Job Losses on the Swedish Labour Market*. Stockholms universitet. Swedish Institute for Social research, Dissertation Series No. 54.
- Jans, A-C. 2009. *Konsekvenser av varsel och uppsägningar*. Arbetsförmedlingen. Working Paper 2009:3.
- Lundin, M. 2008. *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken*. IFAU. Rapport 2008:13.
- Långtidsutredningen. 2008. *Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2008.
- OECD. 2013. *OECD Employment Outlook 2013*. OECD Publishing.
- Rönnmar, M. 2006. "Den svenska arbetsrätten i internationell belysning", i (red.) Rauhaut, D & Falkenhall, B. *Arbetsrätt, rörlighet och tillväxt*. Institutet för tillväxtpolitiska studier. A 2005:016.
- Statens offentliga utredningar 2002:59. *Omställningsavtal. Ett aktivare stöd till uppsagda*. Betänkande av utredningen om omställningsavtal.
- Sveriges Kommuner och Landsting. 2012. *Kommunernas arbetsmarknadsinsatser*. Enkätstudie 2012.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2013	2013:1	Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
	2013:2	Statliga myndigheters skydd mot korruption
	2013:3	Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
	2013:4	Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
	2013:5	Staten på telekommunknaden
	2013:6	Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare
	2013:7	Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till pensionärer – när förmånerna fram?
	2013:8	Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser
	2013:9	Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet
	2013:10	På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export
	2013:11	Statens kunskapsspridning till skolan
	2013:12	Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning
	2013:13	Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?
	2013:14	Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav?
	2013:15	Kränt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?
	2013:16	Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?
	2013:17	Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?
	2013:18	Tagförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder
	2013:19	Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013
	2013:20	Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – leder de i rätt riktning?
	2013:21	Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande
	2013:22	Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser
	2013:23	Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

ARBETSFÖRMEDLINGENS ARBETE VID VARSEL – ETT BIDRAG TILL EFFEKTIVA OMSTÄLLNINGSSATSAR?

- 2014 2014:1 Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
- 2014:2 Bostäder för äldre i avfolkningsorter
- 2014:3 Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
- 2014:4 Försvarets omställning
- 2014:5 Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa
- 2014:6 Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda
- 2014:7 Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret
- 2014:8 Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014
- 2014:9 Stödet till anhöriga omsorgsgivare
- 2014:10 Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?
- 2014:11 Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?
- 2014:12 Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?
- 2014:13 Att gå i pension – varför så krångligt?
- 2014:14 Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?
- 2014:15 Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?
- 2014:16 Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?
- 2014:17 Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen
- 2014:18 Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare?
- 2014:19 Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet
- 2014:20 Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej
- 2014:21 Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet?
- 2014:22 Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?
- 2014:23 Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen
- 2014:24 Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet
- 2014:25 Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?
- 2014:26 Näringspolitikens effekter? – Brister i informationen om statliga satsningar

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Mot bakgrund av främjandelagens syfte har Riksrevisionen granskat om Arbetsförmedlingen i sitt arbete bidrar till att skapa effektiva omställningsinsatser för personer som varslas om uppsägning.

Arbetsförmedlingen är den myndighet som tar emot arbetsgivarens anmälan om varsel och som har i uppgift att, genom samverkan med bland andra trygghetsorganisationerna, erbjuda varslade personer stöd och insatser för att underlätta omställningen till ett nytt arbete. Trygghetsorganisationerna kan gå in tidigt i omställningsprocessen och erbjuda varslade individanpassade insatser. Arbetsförmedlingens medverkan begränsas dock av inriktningen på arbetsmarknadspolitiken, vilken på senare år haft ett fokus på dem som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Riksrevisionens granskning visar bland annat att trygghetsorganisationerna generellt är missnöjda med den samverkan som sker med Arbetsförmedlingen, särskilt när det gäller de varslade som har behov av extra stöd och insatser. Granskningen visar också att det är relativt få varslade som skriver in sig som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen och därmed får sitt behov av insatser bedömt. Riksrevisionen rekommenderar bland annat Arbetsförmedlingen att se över avtalen med trygghetsorganisationerna och ha en dialog med dessa aktörer för att få till stånd ett mer välfungerande samarbete. Riksrevisionen rekommenderar också Arbetsförmedlingen att förtydliga att bedömningsstöd bör användas och handlingsplan upprättas i samband med inskrivning av varslade.

ISSN 1652-6597
ISBN 978 91 7086 363 9
Beställning:
www.riksrevisionen.se
publikationsservice@riksrevisionen.se
Riksrevisionens publikationsservice
114 90 Stockholm



Arbetsmarknadsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 april 2015

Närvarande: Statsministern S Löfven, ordförande, och statsråden
Y Johansson, M Johansson, I Baylan, K Persson, S-E Bucht, P Hultqvist,
H Hellmark Knutsson, I Lövin, Å Regnér, M Andersson, A Ygeman, A
Johansson, P Bolund, M Kaplan, M Damberg, A Bah Kuhnke, A
Strandhäll, A Shekarabi, G Fridolin, A Hadzialic

Föredragande: statsrådet Ylva Johansson

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om
Arbetsförmedlingens arbete vid varsel m.m.

