

Matchningsanställningen – nya vägar till jobb

Till statsrådet Ylva Johansson

Den 30 juni 2014 beslutade Arbetsmarknadsdepartementet att tillsätta en utredning för att utreda förutsättningarna för matchningsanställningen (A 2014:D). Enligt direktivet (Bilaga 1) ska utredaren utreda förutsättningarna för en i tid och omfattning begränsad verksamhet, matchningsanställningar, som skulle kunna utgöra ett komplement till sysselsättningsfasen i jobb- och utvecklingsgarantin. Utredaren ska även lämna förslag på lämpliga former för en eventuell verksamhet på längre sikt. Uppdraget ska slutredovisas 1 mars 2015.

Som utredare förordnades från och med den 30 juni 2014 Anders Lago. Som ämnessakkunniga i utredningen anställdes fr.o.m. 1 september 2014 Departementssekreterare Marie Gartell, fr.o.m. 15 september 2014 anställdes Utredaren Hanna Wallinder och fd. bitr. GD Arbetsförmedlingen Lena Liljebäck (halvtid) i utredningen. Utredningen har anlitat Setterwalls advokatbyrå för juridisk kompetens. Yvonne Thorsén, Arbetsförmedlingen, har biträtt utredningen. Utredningen har vidare biträts av en referensgrupp inom regeringskansliet. I referensgruppen har följande personer deltagit. Petra Capelle (ersatte Pontus Ringborg), och Mira Hjelm Östh, Arbetsmarknadsdepartementet. Katarina Richardson, Anna-Karin Jansson, Leif Ljungqvist, och Lina Schött Finansdepartementet. Eeva Seppälä, Socialdepartementet. Martin Persson, Näringsdepartementet, och Carina Cronsioe, Utbildningsdepartementet.

Utredningen överlämnar härmed utredningen
Matchningsanställningen – nya vägar till jobb.

Stockholm 1 mars 2015

Anders Lago

/Marie Gartell
Lena Liljebäck
Hanna Wallinder

1 Inledning

Utredningen fick i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program, matchningsanställningen. Syftet med matchningsanställningen är att ta tillvara varje individs arbetsförmåga, och att skapa nya möjligheter till arbete för personer som varit arbetslösa under mycket lång tid. Matchningsanställningen är en subventionerad anställning som kombinerar arbete med kompetensutveckling, och inkluderar socialt och praktiskt stöd både till individ och till arbetsplats.

Subventionerade anställningar har länge utgjort ett viktigt arbetsmarknadspolitiskt verktyg, och ska stimulera till anställning av individer som varit utan arbete länge. Subventionerade anställningar innebär att individerna får kollektivavtalsenliga löner, samtidigt som arbetsgivaren erhåller en subvention vad avser lönekostnaden. Trots mycket höga lönesubventioner, och en historiskt hög långtidsarbetslöshet, är det många arbetsgivare som inte anställer med stöd. En anledning är att det är viktigare för arbetsgivaren att hitta personer med relevant kompetens och som passar i den egna verksamheten, än att anställningskostnaden är låg. Om arbetsgivaren känner osäkerhet vad avser en individs arbetsförmåga, och om hur väl individen kommer att fungera i verksamheten, finns således en risk att en anställning inte kommer till stånd.

Utgångspunkten för matchningsanställningen är att minska betydelsen av den osäkerhet som arbetsgivare kan känna inför att anställa personer som varit utan arbete en lång tid.

Matchningsanställningen innebär att individen anställs hos en matchningsaktör, som har arbetsgivaransvaret för individen. Individen utför sitt arbete hos ett kundföretag, som betalar matchningsaktören för tjänsten. Detta innebär att arbetsgivare – i form av kundföretag – ges möjlighet att pröva hur en individ

1.1 Utredningens uppdrag och arbete

Utredningen har fått i uppdrag att utreda förutsättningarna för en i tid och omfattning begränsad verksamhet, matchningsanställningen.¹ I uppdraget ingår även att utreda förutsättningar och lämpliga former för en eventuell verksamhet på längre sikt. Verksamhetens effekter ska kunna utvärderas.

Utredningen ska föreslå utformning samt utreda genomförbarheten av verksamheten. Utgångspunkten för matchningsanställningens utformning ska vara att minska den osäkerhet som en arbetsgivare kan känna inför att anställa en individ som varit utan arbete under mycket lång tid.

Arbetsmarknadens parter har en viktig roll vad gäller hur arbetsmarknaden fungerar, inte bara på grund av att löner och anställningsvillkor regleras i kollektivavtal utan också genom kunskap om, och verktyg, för hur arbetsmarknaden kan göras mer inkluderande. En viktig del av utredningens arbete varit att föra en dialog med arbetsmarknadens parter. Utredningen har haft möten på handläggarnivå och bjudit in till samråd med ledande företrädare för de centrala parterna på arbetsmarknaden samt de fackförbund och arbetsgivarorganisationer som tecknat YI-avtal. Utredningen har haft inledande möten och samråd samt avstämningar under arbetets gång. Utredningen har vidare fört en dialog med bland annat flera lokala initiativ (exempelvis Telge Tillväxt och Peritos), kommuner, branschorganisationer, stora och små arbetsgivare, bemanningsföretag, utbildningsföretag, forskarsamhället, översynen av Arbetsförmedlingen (A 2014:02), Samhall, och Arbetsförmedlingen (i Bilaga 2 redovisas utredningens samråd och möten).

1.2 Förslaget i korthet

Målgruppen för matchningsanställningen är personer som tidigare under arbetslöshetsperioden ska ha prövats mot arbetsmarknaden genom olika insatser, där ibland inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantins två första faser, men trots det inte fått ett

¹ Se Bilaga 1 för fullständiga utredningsdirektiv.

specifik arbetsplats visar sig falla ut, har sin anställning (och lön) hos matchningsaktören under den period programmet pågår. Att matchningsaktören arbetar med att rusta och matcha individen under den tid programmet pågår, kan samtidigt avlasta Arbetsförmedlingen och frigöra resurser för ett utökat matchningsarbete på myndigheten.

Matchningsaktörer föreslås utses genom tillämpning av Lagen om offentlig upphandling (LOU). En anledning till att upphandla tjänsten är att matchningsanställningen ska vara förenlig med EU-rätten och reglerna om statligt stöd. LOU medför möjligheter att begränsa antalet leverantörer och därmed underlätta, och hålla nere kostnaderna för, kontroll och uppföljning. En annan anledning är att det finns befintliga verksamheter med värdefull kompetens och erfarenhet som skulle kunna tas tillvara.

Alla ekonomiska aktörer på marknaden har rätt att delta i upphandlingar. Den upphandlande myndigheten har dock möjlighet att uppställa kvalificeringskriterier för urval av leverantörer. Exempel på aktörer som bedöms kunna delta i en upphandling och bli matchningsaktörer är företag som har vana att jobba med individer som står långt från arbetsmarknaden och bland annat har erfarenhet av rekrytering, omställning och/eller bemanning.³

Den föreslagna ersättningsmodellen innebär att det medför en kostnad för matchningsaktören att individen finns i verksamheten – matchningsaktören kan enbart få intäkter från verksamheten genom att leverera resultat i enlighet med målsättningen för tjänsten. Matchningsaktören kan få intäkter på två sätt. Dels genom att hyra ut individens arbetskraft till ett kundföretag, dels genom att matchningsaktören får en prestationsbaserad ersättning om individen får annan anställning eller påbörjar reguljär utbildning. Vidare är utgångspunkten att kostnaden för tjänsten inte ska överstiga de kostnader staten har för andra liknande insatser, riktade till målgruppen, i offentlig regi.

Matchningsanställningen kan komma att utgöra ett viktigt komplement till befintliga insatser riktade till målgruppen. Utgångspunkten för matchningsanställningen är att minska

³ Exempelvis rekryteringsföretag, omställningsföretag, sociala företag, utbildningsföretag och bemanningsföretag.

analyserat alternativa sätt, till att upphandla tjänsten, att utse matchningsaktörer.

Det övergripande syftet med att låta privata aktörer agera på marknaden för arbetsmarknadspolitik är att öka effektiviteten i arbetsmarknadspolitiken, och samtidigt öka individernas valfrihet och självbestämmande. Styrningen ska skapa incitament för aktörerna att tillhandahålla tjänster av hög kvalitet och med goda resultat. Dock har erfarenheterna visat att det är svårt att utforma styrningen för att garantera en tjänst av hög kvalitet. Verksamheterna har ibland också lockat oseriösa aktörer. Alternativ till att låta kompletterande aktörer leverera matchningsanställningen skulle till exempel vara att ge ett uppdrag till ett statligt bolag (liknande Samhalls uppdrag), eller till kommunerna.

En anledning till att utredningen föreslår att matchningsanställningen upphandlas under försöksverksamheten, är att det bedöms vara en fördel att använda sig av befintliga verksamheter. Det kan vara kostsamt att, exempelvis, starta ett nytt statligt bolag eller låta kommunerna starta nya verksamheter för att genomföra försöksverksamheten.⁴ Vidare är bedömningen att det finns befintliga aktörer med värdefull kunskap och erfarenhet som kan tas tillvara. En annan viktig anledning är att undvika att ersättningen till matchningsaktörerna utgör statligt stöd.⁵ I rättslig mening är både statliga bolag och kommuner att betrakta som "företag". Därmed kan statligt stöd till dessa aktörer vara otillåtet enligt artikel 107.1 i fördraget om Europiska unionens funktionssätt. Att utse matchningsaktörer genom upphandling är ett sätt att beakta reglerna om statligt stöd. Det finns flera undantag från regleringen av statligt stöd, och möjligheten att utse matchningsaktörer utan upphandling kan prövas parallellt med att försöksverksamheten pågår. En försöksverksamhet skulle genom att bidra med viktiga erfarenheter och lärdomar kunna öka

⁴ Det bedöms inte heller som lämpligt att ge uppdraget till Samhall då ersättningen till Samhall för närvarande utreds av EU-kommissionen. EU-kommissionen utreder huruvida ersättningen till Samhall utgör statligt stöd.

⁵ Enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.