

Handläggare
Anna Almén
Telefon: 08-508 35 804
Linda Truvered
Telefon: 08-508 35 804

Till
Arbetsmarknadsnämnden
den 19 maj 2015

Ärende 6

Remissyttrande över utredningen Matchningsanställningen - Nya vägar till jobb

Remiss från kommunstyrelsen

Arbetsmarknadsförvaltningens förslag till beslut

1. Arbetsmarknadsnämnden hänvisar till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande över remissen.

Thomas Lundberg
tf arbetsmarknadsdirektör

Karin Eriksson Bech
utvecklingschef

Sammanfattning

En statlig utredning har haft i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program "Matchningsanställning" som skulle utgöra ett komplement till sysselsättningsfasen i jobb- och utvecklingsgarantin. I utredningens betänkande föreslås en modell där individen anställs hos en matchningsaktör som i sin tur hyr ut den enskildes arbetskraft till olika kundföretag. Anställningen ska även kompletteras med utbildningsinsatser.

Arbetsmarknadsförvaltningen ställer sig positiv till att prova nya insatser för långtidsarbetslösa. Fördelen som förvaltningen ser med den föreslagna insatsen är att uthyrningsmodellen skulle kunna sänka tröskeln in på arbetsmarknaden för målgruppen. Uthyrningsmodellen kan minska osäkerheten som arbetsgivare kan känna inför att anställa någon som stått utanför arbete en lång tid. Insatsen föreslås även omfatta kontinuerligt stöd under anställningen till individ och arbetsplats vilket är en framgångsfaktor utifrån förvaltningens erfarenhet.

Förvaltningen vill dock lyfta fram ett antal punkter som är viktiga ta i beaktande.

- Ersättningsmodellen medför att matchningsaktören får betalt utifrån tiden som individen är uthyrd och att tiden då individen inte är uthyrd innebär en kostnad. Det kan medföra att incitamenten för att lägga tid på förberedelse och en kvalitativ matchningsprocess minskar.
- Vilka incitament som finns för kundföretaget att fortsätta anställningen efter att uthyrningstiden är slut är oklart. Förvaltningen anser att det är av stor vikt med tydliga incitament för att skapa förutsättningar för övergångar till stabila arbeten på den öppna arbetsmarknaden.
- För de individer som inte lyckas få ett arbete efter insatsens slut finns en risk att de blir hänvisade till att söka försörjningsstöd eftersom individen efter en matchningsanställning inte har rätt till a-kassa.
- Kompetenshöjande insatser är ett viktigt inslag i det föreslagna programmet. Förvaltningen anser att det är viktigt med olika former av utbildningsinsatser. Förutom korta yrkeskurser bör en matchningsanställning även vara möjlig att kombinera med kurser genom komvuxutbudet i syftet att mer långsiktigt stärka individens ställning på arbetsmarknaden.

Bakgrund

Den 30 juni 2014 beslutade arbetsmarknadsdepartementet att tillsätta en utredning för att utreda förutsättningarna för matchningsanställning (A 2014:D). Uppdraget var att utreda förutsättningarna för en i tid och omfattning begränsad verksamhet, matchningsanställningar, som skulle kunna utgöra ett komplement till sysselsättningsfasen i jobb- och utvecklingsgarantin. Utredningen lämnade sitt betänkande den 1 mars 2015.

Betänkandet har remitterats bland annat till Stockholm stad. Arbetsmarknadsnämnden har fått möjlighet att lämna synpunkter till kommunstyrelsen på betänkandet.

Ärendet

I utredningen konstateras att långtidsarbetslösheten har ökat, att arbetslöshetstiderna har blivit allt längre, och att en allt större andel av de långtidsarbetslösa består av individer med en svag förankring på arbetsmarknaden. Lågutbildade, utomeuropeiskt födda, personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och äldre är överrepresenterade bland långtidsarbetslösa. Utifrån den utvecklingen och utifrån erfarenheter från tidigare lågkonjunkturer,

finns det risk att långtidsarbetslösheten kommer vara kvar på höga nivåer en lång tid framöver. För att undvika att individer permanent stängs ute från arbetsmarknaden är det angeläget att pröva nya vägar till jobb för personer som varit utan arbete länge.

Matchningsanställningen är tänkt att utgöra ett komplement till sysselsättningsfasen i jobb- och utvecklingsgarantin. 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. Matchningsanställningen är en subventionerad anställning som kombinerar arbete med kompetensutveckling, och inkluderar socialt och praktiskt stöd både till både individ och arbetsplats.

Matchningsanställningen innebär att individen anställs hos en matchningsaktör som har arbetsgivaransvaret för och betalar ut lönen till 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 fungerar i verksamheten utan att ett anställningsförhållande behöver komma till stånd.

Matchningsaktörens åtagande är långsiktigt, en anvisning sker på 24 månader. Matchningsaktören ansvarar för att rusta och stödja individen genom att:

- hyra ut individen till kundföretag där individen utför sitt arbete
- tillhandahålla kompetensutvecklande insatser i form av till exempel kortare yrkesinriktade kurser
- tillhandahålla stöd och matchning och bistå med praktiskt och socialt stöd till både individ och till arbetsplats

Matchningsanställningen ska även innefatta kompetensutvecklande insatser. Individen arbetar och får lön 75 procent av den anvisade tiden, och deltar i andra insatser under resterande tid. Minst 15 procent av den anvisade tiden ska individen delta i kompetensutveckling i form av till exempel kortare yrkesinriktade kurser. Övrig tid ska innefatta stöd och matchningsinsatser. Konstruktionen liknar utformningen av yrkesintroduktionsanställningarna.

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. Syftet med

matchningsanställningen är att ta tillvara varje individs arbetsförmåga och skapa nya möjligheter till arbete för personer som varit arbetslösa under mycket lång tid.

Att kundföretaget betalar för arbetskraften ska säkerställa att individerna kommer kunna utföra arbetsuppgifter som det finns ett behov av. Kundföretagen kan finnas på hela arbetsmarknaden, inom alla sektorer och branscher. Vilken typ av arbetsuppgifter som kommer i fråga beror på efterfrågan. Matchningsanställningen förväntas medföra en ökad trygghet för individen, som oavsett hur matchningen mellan individ och en specifik arbetsplats faller ut, har kvar sin anställning och lön hos matchningsaktören.

Enligt den föreslagna modellen ska individen få kollektivavtalsenlig lön vid sin anställning, inkluderat semesterlön, sjuklön och pensioner. Anställning med anställningsstöd omfattas inte av Lagen om anställningsskydd (LAS). Anställning med anställningsstöd kvalificerar inte för ett arbetsvillkor. Detta innebär att individen, om denne inte fått något jobb efter avslutat stöd inte har rätt till A-kassa. Det minskar risken för rundgång mellan olika system och individen kan ta del av andra befintliga insatser.

Ersättningsmodell

Ersättningen ska utformas för att främja målsättningen med matchningsanställningen. Matchningsaktören kan få intäkter på två sätt:

- genom att hyra ut individens arbetskraft till ett kundföretag
- genom att matchningsaktören får en prestationsbaserad ersättning om individen får annan anställning eller påbörjar reguljär utbildning

Kostnaden för tjänsten ska inte överstiga de kostnader staten har för andra liknande insatser, riktade till målgruppen, i offentlig regi. Ersättningen till matchningsaktören föreslås bestå av en subvention för lönekostnaden samt ersättning för de kompetensutvecklande insatserna samt stöd och matchning. Det är upp till matchningsaktören att prissätta tjänsten mot kundföretagen. 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.

Vid upphandling av matchningsaktörer föreslås i utredningen att Lag (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, tillämpas. 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.

Arbetsförmedlingens roll

Arbetsförmedlingens roll i förhållande till de kompletterande aktörerna föreslås vara att:

- fatta beslut om anvisande och vara ansvarig för urval
Leverantören kan inte neka en deltagare, givet att det finns tillgängliga platser hos leverantören.
- ha ett övergripande ansvar för en arbetssökande som är hos en kompletterande aktör
- hantera handlingar och rapporter rörande den arbetssökande

Arbetsförmedlingen lämnar inte över myndighetsutövningen till aktören. En viktig skillnad mot andra tjänster Arbetsförmedlingen upphandlar är att matchningsanställningen inkluderar ett krav om att anställa individer ur målgruppen under 24 månader. Som förutsättning för en anvisning till programmet lyfter utredningen fram att individen ska vara motiverad att delta och bedömas kunna tillgodogöra sig de insatser som erbjuds inom ramen för programmet.

Ärendets beredning

Detta ärende har beretts inom förvaltningens utvecklings- och utredningsstab i samverkan med Jobbtorg Stockholm och enheten för extern arbetsgivarsamverkan.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Arbetsmarknadsförvaltningen bekräftar behovet av nya insatser för målgruppen långtidsarbetslösa. Förvaltningen ställer sig i huvudsak positiv till en begränsad försöksverksamhet av insatsen matchningsanställning som ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program.

Att bygga bryggor som underlättar inträdet eller återinträdet på den öppna arbetsmarknaden för långtidsarbetslösa är angeläget. Förslagets ambition om att matchningsanställningen kan sänka tröskeln in på arbetsmarknaden genom att minska betydelsen av den osäkerhet som arbetsgivare kan känna inför att anställa personer som varit utan arbete en lång tid är värt att testa och utvärdera. Konstruktionen där kundföretag kan pröva hur väl en individ fungerar i verksamheten utan att ett anställningsförhållande behöver komma till stånd, samtidigt som individen har en anställning och får en lön bedömer förvaltningen intressant. Förvaltningen har pågående samarbete med en aktör som på liknande sätt arbetar med

uthyrning av arbetskraft för personer med funktionsnedsättning. Det har synliggjort att uthyrningsstrukturen har inneburit en förstärkt ingång till den öppna arbetsmarknaden för målgruppen.

Förvaltningen driver ett omfattande arbete med särskilt finansierade visstidanställningar i staden för långtidsarbetslösa. Dessa anställningar kan i viss mån jämföras med den föreslagna modellen matchningsanställning främst genom att de riktar sig till samma målgrupp och är tidsbegränsade och subventionerade. Inom ramen för detta arbete har förvaltningen fått flera viktiga erfarenheter. Det finns ett stort behov av förberedande insatser och tid för individuellt inriktad matchning för att lyckas med hållbara placeringar. Att erbjuda fortsatt stöd under anställningen till arbetsgivare och arbetstagare är en viktig del av insatsen. I god tid innan anställningen ska upphöra behöver en parallell process pågå för att det ska finnas en planering som leder till fortsatt anställning eller studier efter visstidanställningens slut.

Den nu föreslagna konstruktionen av matchningsanställningen omfattar ett kontinuerligt stöd under anställningen vilket är en framgångsfaktor utifrån arbetsmarknadsförvaltningens erfarenhet. Matchningsaktören föreslås arbeta med att stärka individen och utgå från varje deltagares individuella behov samt bistå med praktiskt och socialt stöd till både individ och till arbetsplats. Förvaltningen delar bedömningen av att stödfunktioner av det slaget, riktade till såväl individ som arbetsgivare, såväl inför som under anställning är nödvändiga för att lyckas stötta målgruppen till långsiktigt hållbara anställningar.

Utredningen lyfter fram möjligheten att på sikt öppna för kommuner att verka som matchningsaktörer.

Arbetsmarknadsförvaltningen ser positivt på detta men anser att det bör övervägas att ta med ett antal kommuner även i försöksverksamheten. Förvaltningen anser att det skulle stärka incitamenten för samverkan och samsyn i arbetet med långtidsarbetslösa. Det ligger i kommunernas intresse att hitta positiva lösningar för målgruppen som inte sällan redan har kontakter med kommunen.

Anvisning till insatsen

Utredningen framhåller att ett sätt att fånga individens motivation är att låta varje person ansöka till eller anmäla intresse för deltagande i matchningsanställningen. Det är förvaltningens erfarenhet att det egna valet skapar motivation till långsiktigt hållbara lösningar för individen. Utredningen pekar dock samtidigt på behovet av ett

slumpmässigt urval för att på det säkraste sättet skapa en kontrollgrupp för en effektutvärdering. Detta står i motsats till varandra.

Enligt utredningens förslag ska en matchningsaktör inte kunna neka en anvisad deltagare förutsatt att det finns platser. Det ska minska risken för att leverantören inte arbetar med de individer som bedöms stå längst från arbetsmarknaden och vara svårplacerade. Förvaltningen anser att det är angeläget med en struktur som inte väljer bort personer med stort behov av stöd för att komma vidare ut i en anställning. Finansieringsmodellen som innebär att det blir kostsamt för en matchningsaktör att inte ha individen uthyrd skulle annars kunna medföra att aktören väljer de som anses stå närmast arbetsmarknaden.

Individuell matchning

Från arbetsmarknadsförvaltningens arbete med de målgrupper som utredningen riktar sig till har det visat sig att noggrannhet i matchningsprocessen är av stor vikt. Att utifrån varje individs förutsättningar, förmågor, kunskap och motivation matcha till en lämplig arbetsplats är en framgångsfaktor. Det förutsätter en individuell matchning som tar olika lång tid och där vissa individer kan behöva en längre förberedande tid. Förvaltningen ser i detta avseende en risk med den föreslagna finansieringsmodellen där en matchningsaktör får betalt utifrån tiden som individen är uthyrd till ett kundföretag och tiden då individen inte är uthyrd i praktiken innebär en kostnad. Detta kan medföra att incitamentet för att lägga tid på en kvalitativ matchningsprocess minskar. En finansiering för den förberedande tiden bör därför övervägas.

Kompetenshöjande insatser

Matchningsanställningen föreslås i utredningen innefatta kompetensutveckling. Individerna i målgruppen för insatsen har stått utanför arbetsmarknaden under lång tid, och individer som enbart har förgymnasial utbildning är överrepresenterade. Utredningen lyfter framför allt fram att kompetensutvecklingen bör bestå av kortare yrkesinriktade kurser som är anpassade efter individens förutsättningar och behov. Individen ska få ta del av kompetenshöjande insatser i genomsnitt 15 procent av den anvisade tiden. Det ska finnas en upprättad utbildningsplan för varje individ. Matchningsaktören föreslås ansvara för att samordna de kompetenshöjande insatserna som kan ske antingen i egen regi eller genom underleverantörer.

Arbetsmarknadsförvaltningen delar utredningens bedömning att kompetenshöjande insatser är grundläggande för att främja individers möjlighet till arbete. Förvaltningen anser dock att korta yrkeskurser inte löser problematiken att det finns en överrepresentation av personer med endast förgymnasial utbildning i målgruppen. För en del kan korta yrkeskurser ge den biljett som behövs för att få ett arbete. För att långsiktigt ge förutsättningar för ett aktivt deltagande på arbetsmarknaden är det viktigt, inte minst för unga vuxna, att möjligheter också kan ges till kompetenshöjande insatser som på sikt ger gymnasiekompetens. Förvaltningen anser att det finns vinster att göra genom att tillvarata reguljära kurser exempelvis genom utbudet av kommunal vuxenutbildning under en matchningsanställning. Förvaltningen vill också framhålla att kompetenshöjande insatser med fördel bör kopplas till bristyrken. Risken med korta yrkesinriktade insatser som inte utgår från bristyrken är att de blir smala och inte stärker ställningen på arbetsmarknaden i stort.

Enligt förslaget för matchningsanställning ska individen arbeta och få lön 75 procent av den anvisade tiden och delta i övriga delar av matchningsanställningen resterande tid. Minst 15 procent av den anvisade tiden ska individen delta i kompetensutveckling i form av till exempel kortare yrkesinriktade kurser. Konstruktionen liknar därmed utformningen av yrkesintroduktionsanställningarna. Förvaltningens erfarenhet av yrkesintroduktionsanställningar är att när individerna endast får lön för 75 procent så har drivkraften till att delta i utbildning på resterande 25 procent varit låg. Ett alternativ kunde vara att lönen är på 100 procent och att avdrag ges om man inte deltar i övriga insatser.

Förutsättningar för långsiktigt hållbara lösningar

Förvaltningen uppfattar att det i förslaget är oklart vilka incitament som finns för kundföretaget att fortsätta anställningen efter att uthyrningstiden tar slut. Det gäller särskilt i de fall där individen inte fortsatt är berättigad till någon subvention. Från förvaltningens pågående samarbete med en uthyrningsaktör har det visat sig att det är svårt att få till övergångar till stabila arbeten på den öppna arbetsmarknaden. I detta fall gäller det målgruppen personer med funktionsnedsättning som även fortsatt har rätt till höga lönesubventioner.

Svårigheten med en övergång till arbete på öppna arbetsmarknaden gäller även förvaltningens arbete med de egna subventionerade visstidsanställningarna. Därifrån drar förvaltningen lärdomen att parallella insatser, som matchning och studie- och yrkesvägledning,

vid sidan av anställningen är viktiga för att ge ökade förutsättningar för en hållbar anställning på öppna arbetsmarkanden. I utredningens förslag om matchningsanställningar bedöms det finnas förutsättningar för sådana insatser dels genom att matchningsaktören ska ge kontinuerligt stöd och dels genom den prestationsbaserade ersättningen där matchningsaktörer kan få intäkter om individen får en annan anställning eller ingår i reguljär utbildning.

För att stärka förutsättningarna för en fortsatt anställning på den öppna arbetsmarknaden efter insatsens slut ser förvaltningen en fördel i det föreslagna programmets längd, som omfattar 24 månader. Förutsatt att individen varit uthyrd merparten av programtiden är 24 månader en period som är lång nog för att kunna ge ett nytt fäste på arbetsmarknaden.

Det delade arbetsgivaransvaret som utmärker uthyrning av arbetskraft genom att den uthyrde har en dubbel organisatorisk tillhörighet kan minska förutsättningarna för fortsatt/hållbar anställning genom att kundföretaget inte har ett fullt arbetsgivaransvar. Det kan innebära att företaget inte känner ett ansvar för den enskildes fortsatta utveckling och möjligheter. Risk finns att den viktiga relations- och personbundna ”ansvarskänslan” går förlorad. Detta kan i hög utsträckning bidra till att man anstränger sig lite extra för att få till en långsiktig lösning på arbetsplatsen, med bland annat medvetna kompetens- och utvecklingsinsatser inom företaget. Förvaltningen anser därför att det finns behov av tydliga incitament för arbetsgivare att även ta ett långsiktigt ansvar.

Risk för undanträngningseffekter

Enligt utredningen är inhyrning av arbetskraft särskilt vanligt i vissa branscher. Det uppges inte vara samma branscher där de befintliga subventionerade anställningarna är mest frekvent förekommande. Om det också blir fallet med uthyrning av målgruppen för matchningsanställningar så skulle det innebära att insatsen kan öppna möjligheten till fler branscher för långtidsarbetslösa.

Risken för en undanträngningseffekt är enligt utredningen låg. Förvaltningen vill ändå peka på att det finns en risk för en undanträngningseffekt om man ser till den samlade effekten av insatser riktade till målgruppen. Där finns en risk att insatsen medför en undanträngningseffekt för målgrupper som deltar i andra insatser. Givet att inhyrning av arbetskraft inte främst kommer att ske i de branscher där subventionerade anställningar är vanligast så

borde den risken minska. Om det inte blir fallet är risken istället att andelen subventionerade anställningar ökar i branscher där det redan är överrepresenterat. Lågtröskelyrken är överrepresenterade bland de subventionerade anställningarna vilket kan innebära att möjligheten till inträdesjobb för personer som inte deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder minskar.

Utredningen lyfter fram att matchningsanställningen inte kvalificerar för ett nytt arbetsvillkor vilket innebär att individen inte har rätt till a-kassa efter matchningsanställningen. Förvaltningen vill påpeka att individer som inte lyckas få ett arbete efter insatsens slut därmed är hänvisade till att söka försörjningsstöd. Detta anser förvaltningen vara ett sämre alternativ för individen än att komma in i ordinarie försäkringssystem och innebär ökade kostnader för kommunerna.

Bilaga

1. Utredningen *Matchningsanställningen-nya vägar till jobb*, i korthet.