

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

Innehåll

1	Inledning.....	9
1.1	Utredningens uppdrag och arbete	11
1.2	Förslaget i korthet	11
1.3	Disposition	16
Del I	17
2	Matchningsanställningen	19
2.1	Utformning	19
2.1.1	Anställning	20
2.1.2	Uthyrning.....	21
2.1.3	Kompetensutveckling.....	23
2.1.4	Stöd och matchning.....	24
2.2	Inriktning	25
2.3	Matchningsaktörer.....	26
2.3.1	Kravspecifikation i upphandlingen	27
2.3.2	Ersättningsmodell.....	28
2.4	Arbetsförmedlingen.....	29
2.4.1	Anvisning	30
2.4.2	Ansvar och myndighetsutövning.....	31
2.4.3	Utflöde och återflöde	32
2.4.4	Kontroll och uppföljning av matchningsaktörer	32
2.5	Kostnader	33
2.5.1	Lönesubvention	34
2.5.2	Kompetensutveckling.....	34

2.5.3	Stöd och matchning	35
2.5.4	Prestationsbaserad ersättning	36
2.5.5	Utvärdering, kontroll och uppföljning	37
2.6	Finansiering.....	38
2.7	När går matchningsaktören med vinst?	41
2.8	Risker och konsekvenser.....	43
3	Utvärdering.....	49
3.1	Skapa förutsättningar för effektutvärdering	50
3.2	Frågor som utvärderingen kan besvara	51
3.3	Förslag på upplägg.....	53
3.3.1	Hur mäta utfallet?	55
3.3.2	Omfattning och målgrupp.....	55
4	Matchningsanställningen på längre sikt	61
4.1	Matchningsaktörer	61
4.2	Andra avvägningar på sikt	63
4.3	Kostnader och finansiering	64
5	Matchningsanställningen relaterat andra insatser	67
5.1	Matchningsanställningen och andra anställningsstöd	68
5.2	Mottagare av stöd	72
5.3	Renodla och förenkla	73
5.4	Matchningsanställningen och kedjan av insatser	74
5.5	Kommunal verksamhet och sociala företag	75
6	Konsekvenser av förslaget.....	77
6.1	Konsekvenser för individen	77
6.2	Konsekvenser för arbetsgivaren.....	79

6.3	Ekonomiska konsekvenser	80
6.4	Andra konsekvenser av utrednings förslag	82
Del II	85
7	Anställningen	87
7.1	Parternas roll på arbetsmarknaden.....	87
7.1.1	Lagen om anställningsskydd	88
7.1.2	Kollektivavtal	89
7.2	Uthyrning av arbetskraft	91
7.2.1	Arbetsgivaren	94
7.2.2	Arbetsmiljö	94
7.3	Samråd	95
7.4	Matchningsanställningen.....	96
8	Regler om statligt stöd	99
8.1	Undantag från förbud om statligt stöd	100
8.2	Statligt stöd och befintliga arbetsmarknadspolitiska insatser	103
8.3	Statligt stöd och matchningsanställningen.....	104
8.3.1	Utformning utan förekomst av statligt stöd.....	105
8.4	Matchningsanställningen.....	107
9	Upphandling eller kundval	109
9.1	Utformningen av kontrakt	110
9.2	Lagen om valfrihetssystem	111
9.3	Lagen om offentlig upphandling.....	112
9.3.1	Reserverade kontrakt.....	114
9.3.2	Idéburna offentliga partnerskap	114
9.3.3	Överprövning.....	115
9.3.4	LOU som styrmedel för sociala krav	115
9.4	Matchningsanställningen.....	116

10	Utformning av upphandlingen	117
10.1	Tillämpliga regler	117
10.2	Aktörer som kan lämna anbud	118
10.3	Upphandlingsföremålet och anställningsmomentet	118
10.3.1	Anställningsmomentet som del av upphandlingsföremålet	119
10.3.2	Anställningsmomentet som särskilt kontraktsvillkor.....	119
10.4	Krav i upphandlingen	120
10.4.1	Kvalificeringskriterier	121
10.4.2	Anställningsrelaterade villkor.....	121
10.5	Matchningsanställningen	124
Del III	127
11	Beskrivning långtidsarbetslösheten.....	129
11.1	Långtidsarbetslöshetens sammansättning.....	131
11.2	De långtidsarbetslösas egenskaper	133
11.3	Jobbchansen.....	134
11.4	Orsaker till långtidsarbetslöshet.....	137
11.4.1	Arbetsgivarnas rekryteringsbeteende och benägenhet att anställa med stöd.....	138
11.5	Matchningsanställningen	140
12	Marknad och efterfrågan	143
12.1	Användning av subventionerade anställningar	144
12.2	Användning av inhyrd personal.....	145
12.2.1	Kostnader, intäkter och pris	148
12.2.2	Samhalls verksamhet	149
12.3	Rekryteringsbehov	150
12.3.1	Matchningsläget	152
12.3.2	Regionala skillnader	153

12.4	Matchningsanställningen.....	156
13	Översikt arbetsmarknadspolitiska insatser	159
13.1	Arbetsmarknadspolitiska program för långtidsarbetslösa...	160
13.1.1	Jobb- och utvecklingsgarantin	161
13.1.2	Jobbgarantin för ungdomar.....	162
13.1.3	Subventionerade anställningar	163
13.2	Kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken.....	166
13.3	Effekter på arbetsmarknadsutfall av arbetsmarknadspolitiska insatser	167
13.4	Matchningsanställningen.....	169
14	Privata aktörer	171
14.1	Privata aktörer i Sverige.....	173
14.2	Internationella erfarenheter av privata aktörer	174
14.3	Effekter av privata aktörer.....	178
14.4	Matchningsanställningen.....	180
15	Översikt ekonomisk ersättning vid arbetslöshet	183
15.1	Ersättningsystemets utformning	184
15.1.1	Rundgång	185
15.2	Matchningsanställningen.....	186
	Referenser	189
Bilaga 1	Direktiv (A 2014:D) Uppdrag att utreda förutsättningarna för matchningsanställningar.....	199
Bilaga 2	Samråd och möten	209
Bilaga 3	Förordningen (1997:1275) om anställningsstöd	213

Innehåll

Bilaga 4	Urval av kollektivavtal och andra överenskommelser.....	219
Bilaga 5	Urval av utbildningsinsatser	225
Bilaga 6	Urval av förmedlingsinsatser och metoder	233
Bilaga 7	Beräkningar.....	239
Bilaga 8	Tabell subventionerade anställningar	245
Bilaga 9	Volymer i subventionerade anställningar.....	249

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

fungerar i verksamheten utan att ett anställningsförhållande behöver komma till stånd. Att kundföretaget betalar för arbetskraften medför att individerna kommer kunna utföra arbetsuppgifter som det finns ett behov av. Kundföretagen kan finnas på hela arbetsmarknaden, inom alla sektorer och branscher.

Matchningsanställningen medför samtidigt en ökad trygghet för individen, som oavsett hur matchningen mellan individ och en specifik arbetsplats faller ut, har sin anställning och lön hos matchningsaktören. En viktig del av matchningsaktörens arbete är att stärka individerna, tillhandahålla kompetensutvecklande insatser samt att bistå med både praktiskt och socialt stöd på arbetsplatsen. I matchningsanställningen tas individernas förmåga och produktivitet tillvara, samtidigt som individerna får arbetslivserfarenhet. Matchningsanställningen kan utgöra ett komplement till, och bidra till en avveckling av, sysselsättningsfasen.

I de samråd utredningen haft med parterna på arbetsmarknaden har en tydlig hållning varit att mer måste göras för att minska långtidsarbetslösheten. Parterna har därför ställt sig positiva till att pröva nya vägar till jobb för individer som varit utan arbete en längre tid. En förutsättning för genomförbarheten av matchningsanställningen är att arbetsmarknadens parter kommer överens om villkoren för anställningen. I samråden har det vidare framkommit att en översyn av hela systemet av subventionerade anställningar behövs.

Långtidsarbetslösheten har ökat, arbetslöshetstiderna har blivit allt längre, och en allt större andel av de långtidsarbetslösa består av individer med en svag förankring på arbetsmarknaden. Vidare kommer de stora flyktingströmmarna öka utbudet av arbetskraft de närmaste åren, och i och med att det tar tid att etablera sig på arbetsmarknaden finns det en stor risk att arbetslösheten i gruppen kommer vara mycket hög under flera år framöver. Givet denna utveckling, 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.

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.

arbete.² Ytterligare förutsättningar för att anvisas till en matchningsanställning är att individen är motiverad att delta, och bedöms kunna tillgodogöra sig de insatser som erbjuds inom ramen för programmet.

Arbetslöshetstiderna har blivit allt längre och 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 de långtidsarbetslösa. Jobbchansen för dessa grupper är små, och har minskat.

Matchningsanställningen kombinerar arbete med kompetensutveckling, och inkluderar socialt och praktiskt stöd både till individ och till arbetsplats. Matchningsanställningen innebär att individen arbetar 75 procent av tiden, och deltar i övriga delar av matchningsanställningen resterande tid. Minst 15 procent av tiden ska individen delta i kompetensutvecklande insatser. Individen har sin anställning hos en matchningsaktör, men utför sitt arbete hos ett kundföretag. Kundföretaget betalar matchningsaktören för tjänsten.

Matchningsaktörens åtagande är långsiktigt (en anvisning sker på 24 månader). Matchningsaktören ansvarar för att rusta och stödja individen genom att *i*) hyra ut individen till kundföretag där individen utför sitt arbete, *ii*) tillhandahålla kompetensutvecklande insatser i form av till exempel kortare yrkesinriktade kurser, och *iii*) tillhandahålla stöd och matchning och bistå med praktiskt och social stöd till både individ och till arbetsplats. Matchningsanställningen bygger på relationen mellan matchningsaktören och individen som gemensamt bildar en länk till kundföretaget.

Matchningsanställningen skapar förutsättningar för att individ och arbetsgivare – i form av 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. Detta skapar en grundtrygghet för individen, som oavsett hur matchningen mellan individen och en

² Individers om deltagit i jobb- och utvecklingsgarantins två första faser har varit arbetslösa i omkring 3 år.

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.

betydelsen av den osäkerhet som en arbetsgivare kan känna inför att anställa en individ som varit utan arbete en lång tid. Mot bakgrund av befintlig kunskap vad avser arbetsgivarnas rekryteringsbeteende kan detta vara avgörande för att arbetsgivaren ska våga pröva en individ som varit utan arbete mycket länge i sin verksamhet (se Kapitel 11). Därmed kan matchningsanställningarna bidra till att skapa nya vägar till jobb för individer som varit utan arbete under en lång tid, och till att individernas produktivitet tas till vara.

Försöksverksamhet och utvärdering

Matchningsanställningarna föreslås, inledningsvis, genomföras i form av en försöksverksamhet. Detta innebär att verksamheten är begränsad i tid och omfattning. Utredningen föreslår att försöksverksamheten pågår under tre år, och omfattar ett inflöde på omkring 2000 individer årligen.

En försöksverksamhet skapar förutsättningar för att följa upp och utvärdera insatsen. Den grundläggande frågan som en utvärdering kan besvara är hur väl matchningsanställningen fungerar i relation till andra insatser riktade till målgruppen.

Resultaten av utvärderingen bör kunna tas tillvara redan under pågående försöksverksamhet, men framför allt utgöra ett beslutsunderlag vad avser om matchningsanställningen ska förlängas eller permanentas – och i så fall hur den bäst utformas. Vidare kommer en utvärdering av matchningsanställningen att bidra till ökad kunskap vad avser effekten av arbetsmarknadspolitiska insatser riktade till målgruppen, och därmed till en bättre och mer effektiv arbetsmarknadspolitik för de långtidsarbetslösa.

Utformning på längre sikt

Det finns inte i nuläget anledning att föreslå någon annan utformning av matchningsanställningen på längre sikt. Dock kan utformningen av matchningsanställningen komma att förändras över tid, inte minst utifrån de kunskaper och erfarenheter som en försöksverksamhet kan generera. Däremot har utredningen

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 (likt 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 snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

förutsättningar för att på sikt, om önskvärt, utse matchningsaktörer utan upphandling (se Kapitel 8).

1.3 Disposition

Rapporten är uppdelad i tre delar. I den första delen (Del I) av rapporten presenteras förslaget i dess olika delar. Den andra delen (Del II) av rapporten behandlar anställningen, regler om statligt stöd, upphandlingsregler och upphandlingens utformning. Den tredje delen av rapporten (Del III) syftar till att sätta matchningsanställningen i ett sammanhang, samt till att tillhandahålla fördjupningar vad avser områden som anses särskilt angelägna för att underbygga förslaget.

I Kapitel 2 presenteras förslag på utformning av försöksverksamhet. I följande kapitel presenteras förslag på utformning av utvärdering av försöksverksamheten. I Kapitel 4 presenterar vi hur matchningsanställningen kan utformas på längre sikt. I Kapitel 5 diskuteras hur matchningsanställningen förhåller sig till andra arbetsmarknadspolitiska insatser, och i Kapitel 6 belyser vi möjliga konsekvenser av förslaget.

I den andra delen av rapporten behandlas viktiga juridiska aspekter. Kapitel 7 behandlar anställningen och det arbetsrättsliga regelverket, och Kapitel 8 hur matchningsanställningen förhåller sig till EUs regler om statligt stöd. I Kapitel 9 diskuteras det upphandlingsjuridiska regelverket, och i Kapitel 10 mer specifikt hur regelverket kan tillämpas på matchningsanställningen.

I den tredje delen av rapporten, i Kapitel 11, 12, 13, 14, och 15 behandlas bland annat utvecklingen av långtidsarbetslösheten på den svenska arbetsmarknaden, marknad och efterfrågan, befintliga arbetsmarknadspolitiska insatser och effekter av dessa, erfarenheter av privata aktörer samt ersättningen vid arbetslöshet.