

Arbetsmarknadsdepartementet

103 33 Stockholm

Remiss – Utredningen om Matchningsanställningar (A2014:D)

A2015/881/A

Konkurrensverket delar uppfattningen att det är angeläget att komma tillrätta med långtidsarbetslösheten. Den subventionerade anställningsformen matchningsanställningar kan dock ge vissa oönskade effekter vilket Konkurrensverket belyser i sitt yttrande.

Målet om anställning för 6 000 långtidsarbetslösa kan bli svårt att nå

Ambitionerna är att matchningsanställningarna ska ha ett inflöde av 2 000 långtidsarbetslösa per år under en treårsperiod. Utredningen föreslår ett särskilt kontraktsvillkor som förpliktigar en upphandlad matchningsaktör att anställa av Arbetsförmedlingen anvisade långtidsarbetslösa, vilket medför en subventionerad lönekostnad under två år för matchningsaktören.¹ Matchningsaktören får intäkter genom prestationsbaserad ersättning samt genom uthyrning till kundföretag.

Om leverantörer bedömer att kostnaderna för en matchningsanställd är för höga i förhållande till förväntade intäkter finns en risk att för få leverantörer väljer att delta i upphandlingen av matchningsanställningar. Detta skulle ytterst också kunna medföra att målet att totalt 6 000 långtidsarbetslösa får en matchningsanställning blir svårare att nå.

Matchningsaktörerna behöver även ha ett tillräckligt antal kundföretag som är intresserade av att hyra in en långtidsarbetslös. Det kan i sin tur påverka uthyrningspriserna vilket kan medföra en risk för osund priskonkurrens och snedvridningar i konkurrensen mellan företag i bemanningsbranschen.

Arbetskraft som inte omfattas av en matchningsanställning blir relativt sett dyrare vilket kan ge upphov till undanträngningseffekter. Undanträngningseffekter blir i

¹ Anställningsstöd på 85 procent av lönekostnad lämnas under förutsättning att arbetsgivare intygar att lön och anställningsförmåner lämnas enligt kollektivavtal eller att de är likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal i branschen.

regel större ju mer likt ett vanligt jobb en subventionerad anställning är. Denna risk finns även om förslaget om matchningsanställningarna inledningsvis implementeras i en begränsad skala eftersom en inhyrd på ett kundföretag är mer "utbytbar" än en person som har en tillsvidareanställning vilket medför att undanträngningseffekterna kan uppstå tämligen snabbt.

Givet detta ber Konkurrensverket Arbetsmarknadsdepartementet att överväga lämpligheten i att ha ett volymmål om hur många långtidsarbetslösa som ska omfattas av en matchningsanställning och istället överväga ett eventuellt införande där långtidsarbetslösas intresse av anställningsformen och matchningsaktörernas förmåga att erbjuda en kvalitetssäkrad matchningsinsats får avgöra vilka volymer det kan bli.

Upphandling ska främja konkurrens

Konkurrensverket instämmer i utredningens bedömning att det finns fördelar med att genom upphandling använda sig av leverantörer som har erfarenhet av rekrytering, omställning och/eller bemanning. Ett lägre antal leverantörer att kontrollera och följa upp ger bättre förutsättningar för Arbetsförmedlingen att tillse att det som avtalats med leverantörerna efterlevs.

Att använda upphandling som ett medel för att undvika att ersättningen till matchningsaktörerna utgör statligt stöd är dock mindre lämpligt. Statsstödsreglerna syftar till att motverka att offentliga medel snedvrider konkurrensen mellan företag. Anställningsstöd kan ha just den effekten på konkurrens och orsaka undanträngningseffekter. Offentlig upphandling ska enligt Konkurrensverkets synvinkel inte vara ett verktyg för att undvika en statsstödsprövning. Syftet med upphandlingsreglerna är att upphandlande myndigheter på bästa sätt ska använda offentliga medel genom att dra nytta av konkurrensen på marknaden.

Inte lämpligt att kommuner blir matchningsaktörer enligt nuvarande modell

Utredningen menar att förutsättningarna för att utse matchningsaktörer utan upphandling kan prövas, och anger kommunerna som ett alternativ. Om kommuner på sikt skulle få i uppdrag att verka som matchningsaktörer, och enligt nuvarande föreslagen modell hyra ut arbetskraft, är detta enligt Konkurrensverkets bedömning inte lämpligt mot bakgrund av reglerna i Konkurrenslagen (2008:579) 3 kap 27 § om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet och de skäl som låg bakom införandet av sagda regler.

Sociala krav i upphandling

Konkurrensverket är positivt till att upphandlande myndigheter ska kunna beakta arbetsrättsliga villkor vid upphandling. För att minska den osäkerhet som finns hos upphandlande myndigheter om *hur* arbetsrättsliga villkor kan ställas vid upphandling genomför Konkurrensverket för närvarande ett projekt inom detta område. Den statliga utredningen "*Upphandling och villkor enligt kollektivaavtal*" (Dir 2014:162) ska redovisa sitt uppdrag den 1 september 2015.

Krav och villkor som ställs i en upphandling är giltiga mellan den upphandlande myndigheten och kontrakterad leverantör. Även om Arbetsförmedlingen har sociala krav i sin upphandling av matchningsaktörer så omfattar dessa krav inte de kundföretag där matchningsanställda ska utföra sitt arbete.

Bemanningsföretags affärsidé är att hyra ut arbetskraft för en begränsad period till olika kundföretag. I en forskningsstudie² gjord på uppdrag av Arbetsmiljöverket framgår det att bemanningsanställda generellt löper större risk för psykosocial och fysisk ohälsa, trots att de har en fast anställning på bemanningsföretaget. Det är delvis kopplat till att en bemanningsanställd måste vara beredd på att jobba inom flera olika kundföretag under sin anställning. Bemanningsföretag och kundföretag har ett delat arbetsmiljöansvar, där kundföretag som anlitar inhyrd arbetskraft ska vidta de skyddsåtgärder som behövs i arbetet. Om ett kundföretags främsta anledning att anlita inhyrd arbetskraft är att undvika ansvaret för arbetsmiljöfrågor kan det också finnas låga incitament för kundföretaget att erbjuda en inhyrd en god arbetsmiljö.

Ett stort ansvar hamnar därför på matchningsaktören/bemanningsföretaget att se till att matchningsanställda inte hyrs ut till oseriösa kundföretag. Det blir särskilt viktigt eftersom det handlar om långtidsarbetslösa som kanske i ännu högre utsträckning än "ordinarie" bemanningsanställda är i behov av en god fysisk och psykosocial arbetsmiljö. Konkurrensverket instämmer med utredningen om att det är matchningsaktörens uppgift att tillse att den matchningsanställda utför arbetet på arbetsplatser med en god arbetsmiljö. Arbetsförmedlingen måste genom kontraktvillkor och leverantörsuppföljning försäkra sig om att ansvaret tas av de upphandlade matchningsaktörerna och att den matchningsanställda får den kompetensutveckling och stöd som matchningsanställningen ska omfatta.

Konkurrensverket avstyrker förslaget om utvecklingsråd

För att hantera risken med oseriösa aktörer, och det delade arbetsmiljöansvaret som finns mellan matchningsaktör och kundföretag, föreslår utredningen att ett utvecklingsråd inrättas.

Utvecklingsrådet ska enligt utredningen bidra med kunskap om olika branscher, arbetsorganisation, arbetsförhållanden och kunna undersöka former för seriositetsprövning. Utvecklingsrådet kan bestå av matchningsaktörerna, kundföretag, parterna på arbetsmarknaden och Arbetsförmedlingen. Primärt kan ett utvecklingsråd etableras nationellt, men det bör enligt utredningen uppmuntras regionalt/lokalt och då inkludera kommunerna. Utredningen anser att utvecklingsrådet kan komplettera leverantörsdialogen och minska risken för oseriösa aktörer.

Det är för Konkurrensverket oklart om ett utvecklingsråd ska omfatta alla upphandlade matchningsaktörer eller ett urval. Det är oklart vilket ansvar utveck-

² Arbetsmiljö för hyresarbetskraft – inhyrdas fysiska och psykosociala arbetsmiljö. Rapport 2013:10.

lingsrådet och dess medlemmar ska ha. Detta medför risker för att problem med otillbörlig samordning eller med att utkräva ansvar för felaktigheter uppstår.

Konkurrensverket anser inte att aktörerna i ett utvecklingsråd ska analysera former för seriositetsprovning utan det ansvaret ska finnas hos Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen har tidigare fått kritik för bristande leverantörsdialoger i sina upphandlingar. Konkurrensverket anser att Arbetsförmedlingens uppföljning av sina leverantörer ska vara fullgod. Det är enbart den upphandlande myndigheten Arbetsförmedlingen som har ansvar att följa upp det som avtalats i upphandlingen. Konkurrensverket anser att det är olämpligt att företag och arbetsmarknadens parter i ett utvecklingsråd arrangerat av Arbetsförmedlingen kan få en insyn i andra företags verksamhet, som de normalt inte har.

Utredningen anser även att ett utvecklingsråd kan minska risken för överprövningar av upphandlingen. En leverantör vars anbud inte har antagits under avtalsspärren har möjlighet att överväga överprövning. När upphandlande myndighet efter avtalsspärren tecknar avtal är upphandlingen avslutad och kan inte längre överprövas. Hur ett utvecklingsråd, som rimligen borde tillsättas efter att upphandlingen avslutats, skulle kunna minska risken för överprövning av upphandlingen är därför för Konkurrensverket oklart.

Konkurrensverket avstyrker förslaget om ett utvecklingsråd.

Översyn och utvärdering av anställningsstöd

Konkurrensverket instämmer i utredningens bedömning att det behövs en översyn av hela systemet av subventionerade anställningar. Utredningen lägger stor vikt vid att matchningsanställningar ska vara möjliga att effektutvärdera. Baserat på Konkurrensverkets befintliga regeringsuppdrag om utvärdering av yrkesintroduktionsanställningar (A2014/560/A) ser Konkurrensverket potentiella problem som kan hänföras till den begränsade mängd matchningsanställda och arbetsmarknadsregioner som föreslås ingå samt den begränsade tidsperiod som utvärderingen ska pågå under. Konkurrensverket hade därför gärna sett att utredningen hade gjort en egen utvärdering av de redan genomförda projekt som utredningen delvis inspirerats av, till exempel Telge Tillväxt. Konkurrensverket förordar sammanfattningsvis att ytterligare beredning görs innan en ytterligare subventionerad anställningsform införs, matchningsanställningar.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit sakkunniga Ann-Britt Bern.

Dan Sjöblom

Ann-Britt Bern