

Datum: 2015-06-18  
Dnr Af-2015/157631

Arbetsmarknadsdepartementet  
103 33 Stockholm

# Arbetsförmedlingens remissvar till utredningen om matchningsanställningar A 2014:D

## 1. Sammanfattning

Deltagare i sysselsättningsfasen som har varit arbetslösa under lång tid, saknar oftast en färsk arbetslivserfarenhet såväl som aktuella referenser från arbetsgivare. Det är en faktor som i hög grad bidrar till att deltagarna generellt betraktas med stor osäkerhet av arbetsgivarna vid en rekrytering. Omständigheter som dessa utgör därför en tröskel som måste övervinnas för att deltagarna ska nå målet att få en anställning. En konstruktion som innebär att deltagarna inledningsvis hyrs ut till arbetsgivare med rekryteringsbehov skulle sannolikt kunna sänka den tröskeln, jämfört med att arbetsgivaren med befintliga anställningsstöd anställer deltagaren direkt.

Arbetsförmedlingen delar utredningens slutsatser i den del som avser tillämpning av reglerna om statsstöd. Matchningsanställningar i den form utredningen föreslår, kan inte finansieras med statliga stöd utan att komma i konflikt med stasstödsreglerna.

Arbetsförmedlingen anser emellertid att matchningsanställningar i den form utredningen föreslår, inte kan upphandlas. De krav på leverantörerna i form av särskilda kontraktsvillkor som innebär att leverantören ska anställa brukaren av tjänsten som förslaget uppställer, är dels inte proportionerliga och dels inte förenliga med eller hänförliga till tillåtna så kallade sociala krav enligt gällande upphandlingsregler. Utredningens förslag torde därför inte vara genomförbart.

Arbetsförmedlingen  
BESÖKSADRESS: Hälsingegatan 38  
POSTADRESS: Arbetsförmedlingen  
113 99 Stockholm

Tel: 0771-600 000 | Fax: 08-508 801 99  
E-post: [arbetsformedlingen@arbetsformedlingen.se](mailto:arbetsformedlingen@arbetsformedlingen.se)  
[www.arbetsformedlingen.se](http://www.arbetsformedlingen.se)

## 2. Upphandling av matchningsanställningar som tjänst

### 2.1 Förutsättningar för särskilda kontraktvillkor

Vid upphandling av varor och tjänster kan upphandlande myndigheter enligt 6 kap 13 § LOU uppställa särskilda kontraktvillkor. Dessa ska vara direkt hänförliga leveransen av den vara eller tjänst som är upphandlingsföremålet. De särskilda kontraktvillkoren kan vara exempelvis miljökrav eller så kallade sociala krav. Särskilda kontraktvillkor är inte att anse som tekniska specifikationer av den upphandlande varan eller tjänsten. Eftersom det handlar om utförandevillkor, måste villkoren vara förenliga med de fem EU-rättsliga upphandlingsprinciperna om proportionalitet, transparens, likabehandling, ickediskriminering och ömsesidigt erkännande så som de kommer till uttryck i 1 kap 9§ LOU.

### 2.2 Sociala krav-koppling till upphandlingsföremålet och kravet på proportionalitet

I enlighet med EU:s direktiv på upphandlingsområdet och EU-domstolens praxis finns det möjlighet för upphandlande myndigheter att ställa sociala krav på anbudslämnande företag. Särskilt vanligt är detta vid upphandling av tjänster. Ett sådant krav kan vara att leverantören ska anställa långtidsarbetslösa personer för utförande av den upphandlade tjänsten. För att ett sådant krav ska anses vara förenligt med gällande rätt måste det ha en direkt koppling till upphandlingsföremålet och dessutom vara proportionerligt.

Enligt utredningens uppfattning är förslaget att som särskilt kontraktvillkor uppställa krav på att kontrakterade leverantörer ska anställa de arbetssökande som anvisats deltagande i den tjänst som utgör själva upphandlingsföremålet, nämligen kompetensutveckling samt stöd och matchning, att jämställa med krav på leverantören att anställa långtidsarbetslösa för att utföra tjänsten i fråga, och att det därmed skulle anses vara proportionerligt. Arbetsförmedlingen menar att det är en missuppfattning av gällande rätt.

Kravet på proportionalitet avseende de villkor som ställs på kontrakterade leverantörer vid upphandling har som syfte att säkerställa att inte orimliga eller ovidkommande krav ställs på leverantörerna. Kraven som uppställs ska stå i rimlig proportion till syftet med upphandlingen. I det nu lagda förslaget ska Arbetsförmedlingen upphandla kompetensutveckling samt stöd och matchning för i första hand långtidsarbetslösa personer som befinner sig i jobb- och utvecklingsgarantin. Syftet med upphandlingen är således i upphandlingsrättslig mening att tillhandahålla utbildningsinsatser och därutöver arbeta för att få ut deltagaren i arbete.

EU-domstolen har i målet C234/03 uttryckt principen om proportionalitet genom att konstatera att de krav som uppställs ska vara ägnade att ”säkerställa förverkligandet av



den målsättning som eftersträvas och kravet får inte gå utöver vad som är *nödvändigt för att uppnå denna målsättning*.<sup>1</sup>

Arbetsförmedlingen kan konstatera att det *inte* är nödvändigt för att kunna leverera tjänsten kompetensutveckling samt stöd och matchning att leverantören anställer brukaren av tjänsten. Kravet på anställning av brukaren måste därför anses vara oproportionerligt, särskilt med beaktande av det förhållandevis långtgående rättsliga förhållande som uppstår mellan arbetsgivare och arbetstagare vid en anställning, exempelvis avseende rätt till lön, pensionsavsättningar, försäkringar, arbetsmiljö, rehabiliteringsansvar etc.

Förslaget framstår även som oproportionerligt om man tar i beaktande att leverantören inte kommer att ha någon valmöjlighet eller bestämmanderätt över vem eller vilka man ska ingå ett anställningsavtal med, eller med hur många personer. I stället ska Arbetsförmedlingen utse dessa genom anvisning till leverantören och leverantören har inte, som i andra anställningssituationer, möjlighet att säga nej.

### **3. Den upphandlade tjänstens innehåll finns redan upphandlat**

Arbetsförmedlingen kan konstatera att de tjänster som enligt förslaget skulle utgöra själva upphandlingsföremålet, det vill säga kompetensutveckling samt stöd och matchning, i stor uträkning redan finns upphandlade. Arbetsförmedlingen har ett stort utbud av upphandlande arbetsmarknadsutbildningar och dessutom tjänsten "Arbetsförmedlingens kundval- stöd och matchning" som upphandlas inom ramen för lagen om valfrihetssystem. De leverantörer som kontrakterats inom ramen för dessa tjänster har en berättigad förväntan om att få leverera det som upphandlats. Arbetsförmedlingen ser svårigheter i att frångå redan ingångna avtal till förmån för andra leverantörer som upphandlas inom ramen för det nu föreslagna. Man kan dessutom ifrågasätta nyttan av att upphandla ytterligare en tjänst av liknande slag.

### **4. Konkurrensfrågor**

Det lagda förslaget kan, om det förverkligas, komma att innebära en otillbörlig konkurrensfördel för de leverantörer som kontrakteras. Dessa kommer att få tillgång till mycket starkt subventionerad arbetskraft som man kan hyra ut till andra företag. Det pris man kommer att få betala för att hyra in matchningsaktörens anställda kommer antingen att vara betydligt lägre än hos konkurrerande bemanningsföretag, eller så kommer

---

<sup>1</sup> Se bland annat Rosén Andersson, Mühlenbock, Willqvist, Svensson; Lagen om offentlig upphandling En kommentar, Norstedts gula bibliotek 2013 sida 84. Se även Konkurrensverket: Miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling, 2011 sidan 29 samt 46ff.

matchningsaktören att kunna göra en vinst som överstiger marknadsmässiga villkor. I båda fallen innebär konstruktionen att de företag som av en eller annan anledning inte kommer i fråga för upphandlingskontrakten kommer att konkurrera på olika ekonomiska villkor med de upphandlande leverantörerna om uthyrning av sin personal.

Arbetsförmedlingen ställer sig tveksam till om detta är förenligt med myndighetens uppdrag att verka för en väl fungerande arbetsmarknad. Arbetsförmedlingen anser vidare att även denna situation kan komma att betraktas som ett otillåtet statsstöd, då endast de leverantörer som kontrakterats vid upphandlingen kan komma i åtnjutande av lönesubventionen.

## **5. Allmänna synpunkter**

### **5.1 Personer med nedsatt arbetsförmåga**

Mer än en tredjedel av deltagarna i sysselsättningsfasen har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Det är också troligt att funktionsnedsättning i vissa fall skulle konstateras efter att en person anvisats till en matchningsanställning, då personen påbörjat planering och utsätts för arbetskrav. Det är mot bakgrund av detta viktigt att säkerställa att matchningsaktörer har kompetens för att kunna arbeta med personer med funktionsnedsättning. Det ställs också krav på att anpassningar görs i en anställning för att den ska vara utvecklande för deltagaren. Det är i förslaget oklart om matchningsanställningen i dessa fall ska finansieras och planeras utifrån lönestöd och andra insatser riktade till personer med funktionsnedsättning.

I avsnitt 2.3.1 lämnar utredningen förslag på krav som bör ställas i förfrågningsunderlaget vid en upphandling. Arbetsförmedlingen vill utöver de krav som räknas upp betona vikten av krav på tillgänglighet, i synnerhet mot bakgrund av att bristande tillgänglighet sedan den 1 januari 2015 ingår som en form av diskriminering i diskrimineringslagen.

### **5.2 Uppföljning**

När det gäller matchningsanställningens konstruktion anges att det är ett arbetsmarknadspolitiskt program som innebär en anställning. De uppgifter som åligger Arbetsförmedlingen när anvisningen är gjord och deltagaren har påbörjat matchningsanställningen bör klargöras; exempelvis hur uppföljning av insatsen ska ske och hur mycket resurser som behövs till detta.

Om en deltagare inte kan fullfölja matchningsanställningen är det viktigt att matchningsaktören lämnar en noggrann redovisning av vad som har genomförts, vad som inte har fungerat samt matchningsaktörens syn på möjliga orsaker till att något inte har fungerat.



### 5.3 Utvärdering

Utredningen föreslår att försöksverksamheten ska pågå i tre år. Det saknas dock en diskussion av problemen med detta. Samtidigt skrivs det att försöket inte behöver pågå i tre år och att omfattningen av randomisering ska bestämmas i samråd med Arbetsförmedlingen, vilket vore bra.

Vidare anges att ett sätt att genomföra försöksverksamheten är att begränsa verksamheten till vissa regioner. Arbetsförmedlingen håller med om att det är viktigt att ett randomiserat försök begränsas, men det skulle vara bättre om man antingen kunde välja ut kontor som är spridda över landet eller välja ut regioner på ett genomtänkt sätt. Om försöksverksamheten styrs av problemen med LOU kan det bli problem med den så kallade externa validiteten i utvärderingen. På likande sätt kan den successiva implementeringen få problem om vi inte kan styra den. Detta diskuteras inte i utredningen.

Ett förslag som framförs i utredningen är att om volymerna inte nås kan komplettering göras med befintliga deltagare i sysselsättningsfasen. I detta fall besvarar utvärderingen en annan fråga än om man endast använder inflödet, nämligen vad effekterna av att gå över till matchningsanställningarna är jämfört med om man inte gör det.

På Arbetsförmedlingens vägnar



Mikael Sjöberg  
Generaldirektör



Alexander Ullman

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektör Mikael Sjöberg. Ärendet har föredragits av Alexander Ullman vid Förmedlingsavdelningen. I den slutliga handläggningen av ärendet har Susanne Engberg, sektionschef vid Förmedlingsavdelningen och verksjurist Charlotte Lilliestierna Ehrén deltagit.