

Datum
2015-06-25

Dnr
52/2015

Ert datum
2015-03-25

Er beteckning
A2015/881/A

Arbetsmarknadsdepartementet

Matchningsanställningen – nya vägar till jobb

I utredningen föreslås ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program riktat till personer som nått sysselsättningsfasen. Den s.k. matchningsanställningen innebär att individen anställs hos en s.k. matchningsaktör som i sin tur hyr ut individen till ett kundföretag. Till sin form är matchningsanställningen en subventionerad anställning som kombinerar arbete med kompetensutveckling och inkluderar socialt och praktiskt stöd till både individ och arbetsplats.

IFAU bedömer att:

- Det är angeläget med nya åtgärder för att minska långtidsarbetslösheten. IFAU är positiva till en utvärderingsbar försöksverksamhet om matchningsanställningen. IFAU delar utredningens bedömning att det underlättar om den som ska utvärdera insatsen kan vara delaktig i utformningen av försöket.
- En anställningsform som kombinerar arbete, utbildning och praktiskt och socialt stöd är lämplig för långtidsarbetslösa och kan bidra till att öka deras jobbchanser. Det är viktigt att de arbetsuppgifter som utförs inom anställningen liknar riktiga jobb och att den ersättning som ges skapar incitament att söka reguljärt arbete. Det är positivt att utredningen tagit fasta på att vid sidan av jobbchanserna även diskutera närheten till arbetsmarknaden som ett utfall av insatsen.
- Arbetsgivare upplever osäkerhet vid anställning av personer med låg eller osäker produktivitet. Att matchningsaktören har arbetsgivaransvaret, ansvarar för kompetensutvecklingen och dessutom står för praktiskt och socialt stöd minskar företagets osäkerhet, risk och kostnad för anställning av långtidsarbetslösa.
- Det finns goda skäl till att även statliga bolag och kommuner ska kunna fungera som matchningsaktörer.
- Det är svårt att avgöra om det ersättningssystem som föreslås till matchningsaktörerna är ändamålsenligt.
- I förslaget föreslås kollektivavtalsenlig lön. Det finns flera anledningar till varför detta troligen är en för hög nivå.

- Det kan övervägas om matchningsanställningen ska kunna sättas in tidigare i arbetslöshetsperioden än sysselsättningsfasen och om andra insatser är mer lämpliga för dem som har allra lägst jobbchanser.

Individen - om arbetsuppgifter, ersättning och utfall

Möjligheterna att varva arbete med relevanta kompetensutvecklande insatser innebär att steget tillbaka till arbete underlättas för personer som varit utan arbete under en längre tid. Den föreslagna kombinationen av arbete, utbildning och matchningsstöd bedöms därför vara lämplig för långtidsarbetslösa.

Forskningen visar att en lönesubventionerad anställning som innebär att de arbetsuppgifter som utförs liknar riktiga jobb, i större utsträckning än andra lönesubventionerade anställningar leder till jobb (se t.ex. Forslund och Vikström, 2011). Dock kommer detta till kostnaden av högre undanträngning, dvs. sker på bekostnad av andra anställningar. Sådan undanträngning anses ofta acceptabel om det handlar om att personer med svag förankring på arbetsmarknaden kommer i arbete.

Nivån på ersättningen i insatsen måste sättas i relation till de arbetsuppgifter som ska utföras, den lön som ges på den reguljära arbetsmarknaden och de ersättningar som ges i andra arbetsmarknadspolitiska insatser. I förslaget föreslås kollektivavtalsenlig lön. Det finns flera anledningar till varför detta troligen är en för hög nivå. Ersättningen bör vara sådan att det skapas drivkrafter för deltagarna att söka reguljärt arbete, med kollektivavtalsenlig lön kan avkastningen på reguljärt arbete vara för låg. Ges kollektivavtalsenlig lön kommer också ersättningsnivån vara (betydligt) högre än den ersättning som ges tidigare i arbetslöshetsperioden, vilket kan skapa inlåsnings effekter.

Erfarenheten har visat att jobbchanserna för dem som varit utan arbete under lång tid är relativt små. Även om matchningsanställningen har potential att öka jobbchanserna för vissa grupper, är det svårt att se att den på något dramatiskt sätt kommer att öka utflödet till reguljärt jobb. Vilka förväntningar man kan ha på åtgärden diskuteras i utredningen, och det är positivt att utredningen även diskuterar andra utfall. För målgruppen är det relevant att studera i den utsträckning individerna kommit närmare arbetsmarknaden till följd av åtgärden, dvs. i den utsträckning de har blivit mer anställningsbara. Det är också relevant att studera individens välbefinnande under tiden i insatsen, dvs. om de utför sådana arbetsuppgifter som upplevs som meningsfulla.

Arbetsgivaren – om osäkerheten vid anställning av långtidsarbetslösa

Ur ett teoretiskt perspektiv kan man vänta sig att arbetsgivare är försiktiga att anställa personer med låg eller för dem okänd produktivitet. Empiriskt speglas detta t.ex. i svårigheten för vissa grupper att komma i arbete. Utgångspunkten att matchningsanställningen ska minska den osäkerhet som arbetsgivare känner inför anställning av långtidsarbetslösa förefaller därför rimlig.

Eftersom matchningsaktören bär det formella arbetsgivaransvaret minskar matchningsanställningen risken vid anställning av långtidsarbetslösa. Matchningsaktören har också ansvaret för den kompetensutveckling som ska ske på minst 15 procent av tiden. Tanken är också att anställningen ska underlättas av att matchningsaktören bistår med praktiskt och socialt stöd till den enskilde individen och till arbetsgivaren.

Det finns därmed goda skäl att tro att anställningsformen minskar osäkerheten vid anställning av långtidsarbetslösa. Hur stor betydelsen av osäkerheten är för anställningsbeslutet och hur mycket osäkerheten minskar är dock svårt att ha en uppfattning om. Det finns ju redan idag möjligheter till t.ex. tillfälliga anställningar och provanställning. Därmed är det svårt att bedöma vilket genomslag matchningsanställningen kan tänkas få, något som också kommer att vara beroende av hur åtgärden tas emot av arbetsmarknadens parter.

Matchningsaktören – om kompletterande aktörer, upphandling och ersättning

Utredningen föreslår att matchningsaktörer ska utses genom lagen om offentlig upphandling (LOU), dvs utgöras av kompletterande aktörer. Anledningen till detta är att ta tillvara befintlig kunskap och erfarenhet, att det är kostsamt att starta nya verksamheter (statlig eller kommunal) och att förslaget ska vara förenligt med EU-rätten.

Det är svårt att avgöra hur kostsamt det är att starta nya verksamheter, men IFAU noterar att även inom statlig verksamhet och kommunerna finns erfarenhet av att arbeta med långtidsarbetslösa. På kort sikt, dvs för försöksverksamhetens skull, torde fokus på kompletterande aktörer vara relevant mot bakgrund av EU-rätten. På lång sikt torde dock den relevanta avvägningen handla om hur matchningsanställningen ska organiseras för att ge bästa möjliga måluppfyllelse. IFAU bedömer att det verkar rimligt att påbörja en försöksverksamhet med kompletterande aktörer, men under den tid försöksverksamheten pågår bör möjligheterna till och förutsättningarna för att även låta statligt bolag eller kommunerna vara matchningsaktörer undersökas.

Det finns begränsat med kunskap kring effekter av kompletterande aktörer på svenska data. Liljeberg m.fl. (2012) och Bennmarker m.fl. (2009) visar på små skillnader mellan privata aktörer och offentlig verksamhet avseende utflöde till jobb. Liljeberg m.fl. (2013) studerar specifikt insatser inom ramen för Jobb- och utvecklingsgarantin, och finner att det i genomsnitt går något bättre för dem som deltagit i aktiviteter på Arbetsförmedlingen än för dem som haft aktiviteter hos en kompletterande aktör.

Det är förknippat med svårigheter att rigga en verksamhet med kompletterande aktörer så att kvaliteten i insatsen blir hög och oseriösa aktörer undviks. Givet att kompletterande aktörer ska användas tycks valet av LOU vara ändamålsenligt. LOU gör att antalet aktörer kan begränsas och därmed att kostnaderna

för kontroll kan hållas nere. Att Arbetsförmedlingen på ett effektivt sätt kan stå för kontroll och tillsyn kommer att utgöra en viktig funktion för systemet.

Utredningen ägnar betydande utrymme åt att diskutera utformningen av ersättningen till matchningsaktören. Det är svårt att avgöra om det föreslagna systemet skapar tillräckligt starka incitament för företagen att vilja delta och leverera en produkt av hög kvalitet, eller riskerar leda till missbruk. På ett övergripande plan kan man överväga om (i) ersättningen för utflöde till jobb och utbildning ska vara lika hög, (ii) om skillnaderna mellan de intäkter en matchningsaktör får via uthyrning och utflöde till reguljärt jobb skapar tillräckliga incitament för att få individen i reguljärt arbete och (iii) om den prestationsbaserade ersättningen ska betalas ut per månad i reguljärt jobb, vilket kan innebära att incitamenten att få individen i reguljärt jobb inte är tillräckligt starka i slutet av anställningsperioden. Givet en tillräckligt stor försöksverksamhet kan det vara värt att pröva olika ersättningssystem.

Försöksverksamhet

Det finns ett antal okända parametrar i förslaget, kanske framförallt avseende hur ett effektivt ersättningssystem kan skapas. Därför är det positivt att utredningen föreslår en försöksverksamhet. Det är mycket viktigt att denna försöksverksamhet blir utformad på ett sådant sätt att verksamheten går att utvärdera på ett trovärdigt sätt. IFAU delar utredningens uppfattning att randomisering är det mest effektiva sättet att få till stånd en bra grund för trovärdig utvärdering. Det är också positivt att utredningen föreslår att den som ska utvärdera verksamheten bör vara delaktig i utformningen av försöket.

Matchningsanställningen och arbetsmarknadspolitikens utformning

Arbetsmarknadspolitikerna är utformad så att innan inträdet i sysselsättningsfasen ska individen ha prövats fullt ut mot arbetsmarknaden. IFAU utgår från att denna övergripande inriktning på arbetsmarknadspolitikerna ska bestå. En person som blir anställningsbar med de stöd och insatser som matchningsanställningen innebär, har dock sannolikt inte fått allt relevant stöd och hjälp i arbetslöshetsperiodens inledande faser. Detta, i kombination med att det finns indikationer på bristande aktivitetsnivåer i Jobb- och utvecklingsgarantins inledande faser (se t.ex. Liljeberg m.fl., 2013), talar för att matchningsanställningen skulle kunna sättas in tidigare i arbetslöshetsperioden.

Efter den tvååriga matchningsanställningen kommer individerna tillbaka till Arbetsförmedlingen om de inte funnit arbete, och kvalificerar sig efter en viss tid till nya insatser. Det är tveksamt om detta är en långsiktig optimal lösning för de personer som har allra lägst jobbchanser, troligen därför att de har en produktivitet som inte gör dem anställningsbara vid rådande marknadslöner. För dessa personer, den egentliga målgruppen för sysselsättningsfasen, borde sannolikt andra insatser övervägas.

I detta ärende har generaldirektören Olof Åslund beslutat. Anders Forslund har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Martin Söderström deltagit.



Olof Åslund



Anders Forslund

Källor

Benmarker, H., E. Grönqvist och B. Öckert (2009), Betalt efter resultat - utvärdering av försöksverksamhet med privata arbetsförmedlingar. IFAU Rapport 2009:23.

Forslund, A. och J. Vikström (2011), Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt, IFAU Rapport 2011:7.

Liljeberg, L., S. Martinson och J. Thelander (2012), Vad innebär det att bli coachad? En utvärdering av jobbcoachningen vid Arbetsförmedlingen. IFAU Rapport 2012:24.

Liljeberg, L., S. Martinson och J. Thelander (2013), Jobb- och utvecklingsgarantin – Vilka deltar, vad gör de och vart leder det?, IFAU Rapport 2013:12.