



HANDLÄGGARE/ENHET
Ekonomisk politik och
arbetsmarknad, Emil Johansson

DATUM
2015-06-08

DIARIENUMMER
20150163

ERT DATUM
2015-03-25

ER REFERENS
A2015/881/A

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

LOs yttrande över utredningen om Matchningsanställningar (A 2014:D)

LO tar i detta yttrande ställning till förslaget om ett kompletterande arbetsmarknadspolitisk program riktat mot personer som varit arbetslösa under mycket lång tid som läggs fram genom *utredningen om matchningsanställningar (A 2014:D)*. Först presenteras LOs huvudsakliga ställningstagande, därefter utvecklas vårt resonemang kring utredningens förslag, avslutningsvis presenteras LOs syn på en politik för minskad långtidsarbetslöshet.

Sammanfattning av LOs synpunkter på utredningens förslag

- LO *avstyrker* utredningens förslag om matchningsanställningar i sin helhet. Förslaget utgår från att arbetsgivaransvaret för enskilda grupper på arbetsmarknaden måste undanröjas om arbetsgivaren ska våga anställa. Det finns emellertid redan idag goda möjligheter för arbetsgivare att pröva hur arbetstagare fungerar i företagets verksamhet genom möjligheten till provanställning. Flertalet av Arbetsförmedlingens subventionerade anställningsformer är därtill undantagna från LAS. Vidare riskerar utredningens förslag att bli ytterligare ett steg mot att avlösa Arbetsförmedlingen dess aktiva roll inom arbetsmarknadspolitiken genom att utförandet av myndighetens kärnverksamhet föreslås läggas ut på externa aktörer. Det kan i förlängningen skada myndighetens möjlighet att vara den ledande matchningsaktören på svensk arbetsmarknad.

LOs ställningstagande till utredningens förslag

Förslaget i korthet

Utredningen menar att det krävs nya insatser för att angripa långtidsarbetslösheten, särskilt för de grupper av arbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden. Matchningsanställningar sägs därför kunna utgöra ett viktigt komplement till befintliga insatser. De skriver att *”utgångspunkten för matchningsanställningen är att minska betydelsen av den osäkerhet som arbetsgivare kan känna inför att anställa en individ som varit utan arbete en lång tid.”*¹ Denna osäkerhet ska överbryggas samtidigt som individens trygghet i form av anställning, lön och kompetensutveckling ska säkras.

Matchningsanställningarna bygger på att Arbetsförmedlingen, i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU), upphandlar ett mindre antal matchningsaktörer som ansvarar för programinsatsen. Dessa aktörer ska vara företag som har särskild kompetens och vana att jobba med individer som står långt från arbetsmarknaden eller har likvärdig kompetens från arbete med rekrytering och omställning.²

Programmet går ut på att individen, genom matchningsaktörerna, får en kombination av arbete och kompetensutveckling samtidigt som en professionell aktör står för socialt och praktiskt stöd. Målgruppen är arbetslösa som har prövats mot den reguljära arbetsmarknaden genom olika insatser och genomgått jobb- och utvecklingsgarantins två första faser. Individen har sin anställning hos en specifik matchningsaktör som ansvarar för att ge individen en arbetsplats i ett kundföretag samt kompetensutveckling på minst 15 procent. Insatsen pågår i maximalt två års tid men avslutas i förtid om individen får en reguljär anställning eller går vidare till studier inom det reguljära utbildningssystemet.³

Matchningsaktörens roll liknar en kombination mellan bemanningsföretag och arbetsförmedling. Aktören får genom matchningsanställningen arbetsgivaransvaret för den placerade individen och ansvarar därefter för att hen får kompetensutveckling, stöd och matchning. Matchningsaktören gör sedan vinst genom att hyra ut individen till ett kundföretag på den reguljära arbetsmarknaden.⁴ Matchningsaktören finansierar verksamheten genom lönestöd från Arbetsförmedlingen samt extra anslag för kompetensutveckling och stöd och matchning. Programmets totala kostnad

¹ Arbetsmarknadsdepartementet 2015. *Matchningsanställningen – nya vägar till jobb.* (A2014:D) s. 14f.

² Ibid. s. 20f.

³ Ibid. s. 23ff.

⁴ Ibid s. 145

får inte överstiga kostnaderna för Arbetsförmedlingens övriga insatser gentemot målgruppen.⁵

Utredaren föreslår att matchningsanställningar initialt ska införas som en försöksverksamhet under tre år med ett omfång på 2 000 deltagare årligen. Försöket ska därefter utvärderas.⁶

Goda förutsättningar för arbetsgivare redan idag

Premissen för utredningen är att det idag är en för hög risk för arbetsgivare att rekrytera individer som har varit arbetslösa under en lång tid. En sådan premiss förutsätter att det finns faktiska bekymmer för arbetsgivaren i dagens läge. Så är inte fallet. Arbetsgivare har i enlighet med *lagen om anställningsskydd* rätt att avtala om en tidsbegränsad provanställning om högst sex månader. Arbetsgivaren ska senast vid provtidens slut meddela motparten att anställningen inte fortsätter, om detta inte sker övergår anställningen i en tillsvidareanställning.⁷ Möjligheten till provanställning finns även när individen uppbär ett anställningsstöd från Arbetsförmedlingen.⁸

Detta är ett generöst tilltaget utrymme som ger osäkra arbetsgivare goda förutsättningar att pröva individen inom sin verksamhet. Utredningen påtalar dessutom att av de tio olika anställningsstöd Arbetsförmedlingen förfogar över är sju undantagna från LAS vilket ger arbetsgivaren möjlighet att undanta personer med anställningsstöd från turordningsregler.⁹

Arbetsgivare har således redan idag stora möjligheter att pröva personer inom deras verksamhet utan att ta en stor risk. Om möjligheten till provanställning, även inom lönestöden, inte är känd är det snarast en informationsinsats gentemot arbetsgivarna som behövs.

LO delar synen att det behövs mer kompetenshöjande insatser tillsammans med anställningsstöd för att sänka tröskeln till arbete för personer som varit arbetslösa under mycket lång tid. Utredningen pekar på att företag i första hand söker efter personal med rätt kompetens.¹⁰ Därför menar LO att det krävs satsningar på både yrkesvux, yrkeshögskola och arbetsmarknadsutbildning.

⁵ Arbetsmarknadsdepartementet 2015. *Matchningsanställningen – nya vägar till jobb*. (A2014:D) s. 33ff.

⁶ Ibid. s. 49ff.

⁷ SFS 1982:80. *Lagen om anställningsskydd*, 6§

⁸ SFS 1997:1275. *Förordningen om anställningsstöd*, 12§

⁹ Arbetsmarknadsdepartementet 2015. *Matchningsanställningen – nya vägar till jobb*. (A2014:D) s. 246f.

¹⁰ Ibid. s. 139 och Statskontoret 2011. *Subventionerade anställningar. En kartläggning*.

Utredningen menar att det finns stora fördelar med att inom ett program sammanföra en kombination av olika arbetsmarknadspolitiska insatser och därigenom skapa en tydlighet mot arbetsgivare och arbetssökande. De menar också att ett program skulle säkerställa en bättre samordning genom att matchningsaktören får ett samlat grepp för den enskilde individen.¹¹ LO delar synen att en fungerande samordning av insatser är en förutsättning för ett framgångsrikt arbete mot långtidsarbetslöshet. En sådan samordning kan – och bör – dock ske inom ramen för arbetsförmedlingen istället för att skapa en extra del i kedjan. För att arbetsförmedlarna ska ha förutsättningarna att göra ett professionellt arbete med respektive arbetssökande krävs ökade resurser och möjligheter att göra individuella bedömningar.

Vidare delar LO utredningens syn att arbetsmarknadspolitiska insatser ska riktas mot hela arbetsmarknaden.¹² Det förhindras dock av att taken för lönestöd inom dagens subventionerade anställningar är för låga för att de ska användas på hela arbetsmarknaden. Under 2013 var arbetsmarknadens genomsnittslön 30 600 kronor. Vid användning av subventionsformen *särskilt anställningsstöd* ges en subvention på 85 procent av lönekostnaden men max 890 kronor per dag. Det innebär att om individen får en genomsnittslön skulle den faktiska subventionsgraden endast utgöra 50 procent av den totala lönekostnaden.

De urholkade lönestöden har sannolikt en negativ inverkan på arbetsgivares benägenhet att anställa med stöd. LO vill därför att taken för lönestöden sätts så att anställningar med löner en bra bit över genomsnittslönen på svensk arbetsmarknad blir aktuella för subventionerade anställningar. Det skulle öppna upp en större del av arbetsmarknaden och att antalet anställningar med stöd skulle öka.

Genom vad som anförs ovan blir det tydligt att det saknas skäl att utforma en arbetsmarknadspolitisk insats med det huvudsakliga syftet att undanröja arbetsgivaransvaret för en särskild grupp på arbetsmarknaden. En översyn av reglerna för de subventionerade anställningarna samt högre och harmoniserade lönetak är tillsammans med bättre förutsättningar för att kombinera olika arbetsmarknadspolitiska insatser mer ändamålsenliga prioriteringar för att minska långtidsarbetslösheten.

¹¹ Arbetsmarknadsdepartementet 2015. *Matchningsanställningen – nya vägar till jobb*. (A2014:D) s. 72

¹² Ibid. s. 25f.

Att minska Arbetsförmedlingens aktiva roll är fel väg att gå LO uppskattar att utredaren har lyssnat på den kritik som har framförts kring externa aktörer och upphandlingssystem under utredningens samråd. Likväl svarar inte utredningen upp emot farhågorna kring det system som förslaget till matchningsanställningar utgör. Utredningens slutliga förslag ger inga skäl att ändra LOs ståndpunkt då förslaget om matchningsanställningar riskerar att försvaga Arbetsförmedlingens sammantagna styrka som matchningsaktör.

Förslaget innebär ytterligare ett steg mot att utförandet av arbetsmarknadspolitiken flyttas från Arbetsförmedlingen till externa aktörer. Myndighetens roll och betydelse urholkas och utvecklingen innebär att Arbetsförmedlingens uppgift steg för steg minimeras till att upphandla tjänster av externa aktörer och kontrollera aktörernas och de inskrivnas kravuppfyllande. När stora delar av verksamheten flyttas över från myndigheten till externa aktörer minskar Arbetsförmedlingens resurser vilket påverkar arbetet med både nyinskrivna och långtidsinskrivna arbetslösa.¹³ Arbetsförmedlingen riskerar i förlängningen att få allt svårare att behålla kompetens avseende matchning och vägledning.

Arbetsförmedlingens kärnuppdrag bör vara att erbjuda alla arbetslösa förmedlings- och matchningsinsatser utifrån en professionell bedömning av individuella behov. När programinsatser såsom arbetsmarknadsutbildning bedöms vara motiverade för att stärka chanserna till arbete, med eller utan lönestöd, bör myndigheten ha möjlighet att bevilja detta. Finns hinder att kombinera sysselsättning med exempelvis arbetsmarknadsutbildning bör målsättningen vara att undanröja dessa hinder.

Utredningen beskriver ingående hur kedjan Arbetsförmedlingen – matchningsaktör – kundföretag ska se ut och sätter förslaget i relation till nuvarande och tidigare prövad upphandlad verksamhet. Om matchningsanställningar som idé ska fungera måste matchningsaktören kunna gå med vinst. Vinst skapas genom att matchningsaktören hyr ut individen till ett kundföretag där personen får arbeta med lönestöd. Utredningen menar att detta skapar incitament för matchningsaktören att både aktivt arbeta med matchning mot kundföretag så att individen blir uthyrd och att ge individen en kvalitativ kompetenshöjande insats så att kundföretag lockas att pröva individen i sin verksamhet. Detta ska göras utan att verksamheten inom programmet matchningsanställningar får kosta mer än liknande verksamhet inom nuvarande program. Utredningen beräknar att matchningsaktören behöver få sina klienter uthyrda omkring

¹³ För diskussion om Arbetsförmedlingens förmåga att möta en heterogen målgrupp, se ex. Cronert 2015. *Arbetsförmedlingen och arbetskraftsförmedlingen – missbedömd eller dömd att misslyckas?* Stockholm, Landsorganisationen i Sverige.

10-40 procent av den totala tiden på två år för att nå ett plus minus nolläge, beroende på prissättningen från matchningsaktören.

Det förutsätter således att matchningsaktören lyckas göra en effektivare matchning och ge bättre utbildning till en lägre kostnad. LO ser gärna effektivitets- och kvalitetshöjande insatser inom arbetsmarknadspolitiken. Men vi har svårt att finna stöd för att den modell som föreslås inom utredningen på ett trovärdigt sätt klarar av att leverera både arbetsplats, rustande insats och vinstutdelning. Tvärtom innebär modellen att resurser som annars hade kunnat användas för att stärka matchnings- och förmedlingsarbetet fördelas på fler aktörer med färre klienter, något som riskerar att öka grundkostnaden för en väl genomförd matchning.

I utredningens förslag påtalas också att tidigare försök med externa aktörer inom arbetsmarknadspolitiken har blivit kritiserade för att vara för omfattningrika och svårutvärderade.¹⁴ För att undvika att för många aktörer konkurrerar om individerna avser utredningen att genom upphandlingens krav kraftigt avgränsa vilka typer av aktörer som kan vara aktuella.¹⁵

Kritiken mot systemen med externa aktörer bör tas på ett större allvar. Genom att införa ytterligare upphandlingsverksamhet inom arbetsmarknadspolitiken riskerar flexibilitet och snabbhet att försvagas.¹⁶ Offentlig upphandling är som system trögrörligt genom sina rigida regler och möjligheter till överklaganden. Det är viktigt för att säkerställa konkurrensneutralitet och transparens inom den berörda marknaden, men det innebär samtidigt att upphandling inte passar alla former av verksamhet. Ett politikområde med stora behov av individuella, flexibla och snabba lösningar kan mycket väl vara ett sådant. Att införa ytterligare en tjänst som förutsätter externa aktörer kan därför i sak ses som problematiskt.

LO anser vidare att utredningens resonemang kring mer långsiktiga lösningar där ett statligt bolag eller kommuner kan vara alternativ till privata matchningsaktörer också riskerar att försvaga Arbetsförmedlingens roll. Om det finns hinder för att kombinera subventionerad sysselsättning med utbildningsinsatser inom dagens regelverk är det detta som ska åtgärdas. LO vill därför att regeringen ser över behovet av stärkta möjligheter för individutformade insatser i stället för att ytterligare försvaga myndighetens möjlighet att matcha arbetssökande med arbetsgivare och rusta arbetssökande för arbetsmarknadens krav.

¹⁴ Arbetsmarknadsdepartementet 2015. *Matchningsanställningen – nya vägar till jobb*. (A2014:D) s. 83, se också Grape 2013. *Stort omfång – svagt innehåll. Svensk arbetsmarknadspolitik 2013*. Stockholm, Landsorganisationen i Sverige.

¹⁵ Arbetsmarknadsdepartementet 2015. *Matchningsanställningen – nya vägar till jobb*. (A2014:D) s. 124

¹⁶ *Ibid.* s. 116

Detta innebär inte att LO kategoriskt motsätter sig användning av privata aktörer. Om de kan erbjuda fördjupade kunskaper och arbetsmetoder särskilt utvecklade för att stödja vissa grupper av arbetslösa, samt vid behov av att hantera en plötslig expansion av verksamheten kan dessa utgöra ett viktigt komplement till den statliga Arbetsförmedlingen.

Parternas roll och kollektivavtal

Utredningen skriver att *”en förutsättning för matchningsanställningen är därför en bred överenskommelse från parterna på arbetsmarknaden. En branschöverskridande konstruktion bedöms kunna främja målsättningen med tjänsten.”*¹⁷ LO vill framhålla att det är glädjande att utredningen fäster stor vikt vid att inkludera arbetsmarknadens parter i arbetet med framtida arbetsmarknadspolitiska insatser.

LO anser att matchningsanställningar inte bör införas. Därför är frågan om kollektivavtal och parternas roll endast aktuell om beslutet blir ett annat. Det är inte heller möjligt för oss att genom ett remissyttrande besvara vilken lösning som är lämpligast vid ett införande av matchningsanställningar. Vid ett sådant läge är det en fråga för parterna att avtala om huruvida ett nytt branschöverskridande kollektivavtal är lämpligt eller om det är bättre att använda redan existerande bemanningsavtal.

Vidare föreslår utredningen att ett nationellt utvecklingsråd tillsätts för att ge parter och aktörer insyn och inflytande i arbetet med matchningsanställningar. Detta råd skulle inte täcka den roll som det uteblivna samrådet har vilket är problematiskt. Samrådets funktion har på senare tid ifrågasatts men råden är viktiga då de fackliga organisationerna får möjlighet att delge Arbetsförmedlingen initierad information om förhållandena på arbetsplatsen. Frågan om parternas inflytande vid uthyrning från matchningsaktör till kundföretag bör därför vid ett införande av matchningsanställningar studeras närmare.

Sammanfattning

Utredningens intentioner är goda och utredaren behandlar de invändningar kring upphandlingssystemet som LO har fört fram. Förslaget i sin helhet innehåller däremot inte några nya verktyg som kan anses förbättra politiken mot långtidsarbetslöshet. Därför avstyrker LO utredningens förslag i sin helhet.

En modell med matchningsanställningar skulle utgöra ett nytt inslag i svensk arbetsmarknadspolitik. Den är närmast att likna vid en

¹⁷ Arbetsmarknadsdepartementet 2015. *Matchningsanställningen – nya vägar till jobb.* (A2014:D) s. 96

bemanningsverksamhet med långtidsarbetslösa som arbetskraft. I vårt ställningstagande argumenterar vi för att utredningens problemformulering – att det utgör en för stor osäkerhet för arbetsgivare att anställa personer som varit arbetslösa länge – bör ifrågasättas. Det föreslagna programmet förväntade effektivitet är dessutom svåröverskådlig. Därtill sätter inte utredningens förslag individens behov i centrum utan fokuserar snarare på en potentiell matchningsaktörs roll och utformningen av en ny marknad. När en extern aktör får uppgiften att matcha personer som varit arbetslösa en lång tid försvagas Arbetsförmedlingens roll som den ledande – och sammanhållande – matchningsaktören på svensk arbetsmarknad. Möjlighet att kombinera olika arbetsmarknadspolitiska insatser är troligen ett viktigt inslag i ett starkare stöd till individer som står långt från arbetsmarknaden. Detta bör dock möjliggöras inom Arbetsförmedlingens egen verksamhet.

Förstärk de beprövade verktygen

I stället för att satsa resurser på att upphandla, betala och kontrollera särskilda matchningsaktörer vill LO se en förstärkning av beprövade och effektiva arbetsmarknadspolitiska verktyg för att Arbetsförmedlingen ska kunna erbjuda ett starkare stöd till individer utifrån deras individuella behov. Det handlar om

- **Stärkta lönestöd genom höjda tak** för att hjälpa arbetstagare med störst svårigheter att hävda sig i konkurrensen om jobben. Höjda tak öppnar därtill upp en större del av arbetsmarknaden.
- **Reglering av nystartsjobb.** Genom nystartsjobbets utformning konkurreras arbetslösa med störst svårigheter att få jobb ut av arbetslösa som står relativt sett närmare arbetsmarknaden. Nystartsjobben bör föregås av en arbetsmarknadspolitisk prövning och samråd med facklig organisation. Inte bara lön utan också övriga anställningsvillkor bör vara i nivå med kollektivavtalens.
- **Direktskapade arbeten** i likhet med regeringens aviserade extratjänster är en viktig del av en aktiv arbetsmarknadspolitik riktad till personer som står särskilt långt från arbetsmarknaden. I dessa bör lön och övriga villkor vara i enlighet med kollektivavtal. Arbetsuppgifter bör vara så lika ordinarie arbetsuppgifter som möjligt, då det är väl belagt att det är bästa sättet att stärka individen inför att komma vidare i arbetslivet.
- **Ett större utbildningsinnehåll** i arbetsmarknadspolitiken. En särskild kommission bör tillsättas med uppdraget att skyndsamt kartlägga behov och möjligheter att utöka arbetsmarknadsutbildningen. I uppdraget bör ingå att analysera effekter på både kort och lång sikt genom bättre matchning och ökad sysselsättning. Arbetsmarknadens parter och representanter för det reguljära utbildningsväsendet bör bjudas in att delta i arbetet.

En mycket viktig utgångspunkt i en aktiv arbetsmarknadspolitik är att staten ansvarar och bär kostnaden för att hjälpa arbetslösa in på arbetsmarknaden. Det ska inte ske genom att kostnaden överförs på individen i form av försämrade villkor. Subventionerad sysselsättning ska för individen innebära lön och övriga anställningsvillkor i enlighet med kollektivavtal, och att staten kompenserar arbetsgivaren för faktisk eller misstänkt nedsättning i produktiviteten.

Med hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Karl-Petter Thorwaldsson

Emil Johansson