Stockholms läns landsting

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2015-05-13

LS 2015-0521

Landstingsstyrelsen

Yttrande över Matchningsanställningen – nya vägar till jobb, A2015/881/A

Föredragande landstingsråd: Peter Carpelan

Ärendebeskrivning

Arbetsmarknadsdepartementet har gett Stockholms läns landsting tillfälle att yttra sig över Matchningsanställningen – nya vägar till jobb, A2015/881/A.

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att lämna yttrande till Arbetsmarknadsdepartemenet över Matchningsanställningen – nya vägar till jobb, A2015/881/A, i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande.

Landstingsrådsberedningens motivering

En matchningsanställning syftar till att underlätta för långtidsarbetslösa att få ett arbete. Utgångspunkten för matchningsanställningens utformning är att minska den osäkerhet en arbetsgivare kan känna inför att anställa en individ som varit utan arbete en längre tid. Samtidigt ska modellen säkerställa individens behov av en anställning och meningsfull sysselsättning. Syftet är att den långtidsarbetslöse på sikt ska få ett reguljärt arbete. Modellen innebär att individen får en anställning som löper på två år med lön.

Anställningen bygger på en kombination av arbete och utbildning. Stockholms läns landsting är positiva till utredningens förslag eftersom de bör öka möjligheten för den enskilde att hitta en meningsfull sysselsättning. Det kan också både på kort och lång sikt vara positivt i landstingets arbete med att säkra kompetensförsörjningen inom kärnverksamheterna hälso- och sjukvård samt kollektivtrafik.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 27 april 2015
Förslag till yttrande
Inledning till Matchningsanställningen – nya vägar till jobb, A2015/881/A

Torbjörn Rosdahl

Peter Carpelan

Carl Rydingstam

Landstingsstyrelsens förvaltning
SLL Personal och utbildning

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2015-04-27

LS 2015-0521

Landstingsstyrelsen

Ankom
Stockholms läns landsting
2015 -04- 30
Dnr LS 2015-0521
Rotel TV

Yttrande över Matchningsanställningen – nya vägar till jobb, A2015/881/A

Ärendebeskrivning

Arbetsmarknadsdepartementet har gett Stockholms läns landsting tillfälle att yttra sig över Matchningsanställningen – nya vägar till jobb, A2015/881/A.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 27 april 2015
Förslag till yttrande
Inledning till Matchningsanställningen – nya vägar till jobb, A2015/881/A

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att lämna yttrande till Arbetsmarknadsdepartemenet över Matchningsanställningen – nya vägar till jobb, A2015/881/A, i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Arbetsmarknadsdepartementet har gett Stockholms läns landsting möjlighet att yttra sig över utredningen om matchningsanställningars förslag, Matchningsanställningen, nya vägar till jobb, A2015/881/A. Förvaltningen anser att utredningens förslag kan ge positiva effekter för såväl arbetsgivare som långtidsarbetslösa.

Bakgrund
Den 30 juni 2014 beslutade Arbetsmarknadsdepartementet att tillsätta en utredning för att utreda förutsättningarna för matchningsanställningar. En matchningsanställning syftar till att underlätta för långtidsarbetslösa att få ett arbete. Den ska utgöra ett komplement till sysselsättningsfasen i jobb- och utvecklingsgarantin. Utredningens förslag innebär att den arbetslöse anställs hos en matchningsaktör, till exempel ett bemanningsföretag, men

ska utföra arbete hos en potentiell arbetsgivare utan att direkt anställas av denne. Utgångspunkten för matchningsanställningens utformning är att minska den osäkerhet en arbetsgivare kan känna inför att anställa en individ som varit utan arbete under lång tid. Samtidigt ska modellen säkerställa individens behov av en anställning och meningsfull sysselsättning. Syftet är att den långtidsarbetslöse på sikt får ett reguljärt arbete. Modellen med matchningsanställningar innebär att individen har en anställning som löper över två år och uppbär lön. Konstruktionen anknyter även till de avtal om yrkesintroduktion som tecknats av arbetsmarknadens parter. Dessa avtal bygger på en kombination av arbete och utbildning, vanligast är 75 procent arbete med lön och 25 procent utbildning. Det är således meningen att matchningsanställningen ska kombinera arbete med kompetensutveckling. Det är den egentlige arbetsgivaren, matchningsaktören, som har arbetsgivaransvaret och ansvaret för att samordna utbildningsinsatserna.

Utredningen föreslår att matchningsaktörerna ska utses efter upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. En förhoppning är att befintliga verksamheter, som till exempel bemanningsföretag som har värdefull kompetens och erfarenhet, ska kunna användas. Samtidigt avlastas Arbetsförmedlingen vilket frigör resurser för ett utökat matchningsarbete hos myndigheten.

Matchningsaktören kommer att få intäkter på två sätt, dels genom att hyra ut individens arbetskraft, dels genom att matchningsaktören kommer att få en prestationsbaserad ersättning om individen får annan anställning eller påbörjar en reguljär utbildning.

Utredningen föreslår att modellen med matchningsanställningar inledningsvis genomförs som en försöksverksamhet.

Överväganden
Förvaltningen gör bedömningen att utredningens förslag förenar individens intresse av ett arbete med att undanröja den osäkerhet som kan finnas hos arbetsgivare över att anställa en person som varit arbetslös under en längre tid. Förvaltningens samlade synpunkter på utredningen framgår av bifogat förslag till yttrande.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutet har inga ekonomiska konsekvenser.

Miljökonsekvenser av beslutet
I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.

Toivo Heinsoo
Landstingsdirektör

Maria Englund
Personaldirektör

Landstingsstyrelsen

YTTRANDE
2015-06-02

LS 2015-0521

Arbetsmarknadsdepartementet

Yttrande över Matchningsanställningen – nya vägar till jobb, A2015/881/A

Stockholms läns landsting tillstyrker utredningens förslag om att inleda en försöksverksamhet med matchningsanställningar. Förslaget förenar på ett bra sätt individens intresse av en anställning och meningsfull sysselsättning med att undanröja en del av den osäkerhet en arbetsgivare kan uppleva av att anställa en person som varit utan arbete en lång tid. Stockholms läns landsting delar utredningens bedömning att matchningsanställningar bör kunna öka möjligheten för den enskilde att hitta en meningsfull sysselsättning.

Stockholms läns landsting delar också utredningens bedömning att användandet av befintliga aktörer på arbetsmarknaden, som t.ex. bemanningsföretag som har erfarenhet av denna typ av aktiviteter, är ett effektivt sätt att hantera frågan. Den föreslagna ersättningsmodellen torde också innebära tydliga incitament för matchningsaktören att uppnå resultat.

Ankom
Stockholms läns landsting
2015 -03- 26
Dnr. LS 2015-0521

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. Utgångspunken 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 försökverksamhet 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 självbestämande. 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 (liknande 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 statlig 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 föredraget 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 snedvrida 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.