



HANDLÄGGARE/ENHET
Ekonomisk politik och
arbetsmarknad
Linda Grape

DATUM
2014-10-06

DIARIENUMMER
20140245

ERT DATUM
2014-06-02

ER REFERENS
Dnr A2014/1359/A

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

LOs yttrande över betänkandet *Det ska vara lätt att göra rätt* (SOU 2014:16)

LO tar i detta yttrande ställning till de förslag och rekommendationer som läggs fram i betänkandet från utredningen om åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten; *Det ska vara lätt att göra rätt* (SOU 2014:16). LO tar ställning till de två övergripande förslag utredningen formulerar, och berör de enskilda förslagen eller rekommendationerna kopplade till dessa i den mån det bedöms relevant att föra fram synpunkter eller tydliggöra LOs ställningstagande.

Sammanfattning av LOs synpunkter

- LO *tillstyrker* utredningens förslag angående regeringens styrning av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och vill särskilt understryka vikten av att balansera kvantitativa volymbeting med förutsättningar att säkerställa kvalitet i anvisningar. LO betonar också särskilt vikten av att Arbetsförmedlingen lever upp till skyldigheten att genomföra samråd med facklig organisation inför varje enskild anvisning. Tillstyrkandet av förslaget har dock ett viktigt undantag:
- LO *avstyrker* förslaget om att ge Arbetsförmedlingen mandat att i enlighet med sin instruktion också göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning av yrkesintroduktionsanställningar. Ett genomförande av förslaget skulle riskera att allvarligt skada utvecklingspotentialen i modellen med yrkesintroduktionsavtal.
- LO *instämmer* i utredningens rekommendationer till utveckling av Arbetsförmedlingens interna rutiner för att motverka felaktiga utbetalningar. LO vill understryka vikten av att involvera arbetsmarknadens parter i det löpande arbetet med att identifiera risker och åtgärder.

POSTADRESS 105 53 Stockholm
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

- LO vill understryka att förslag avseende upphandling alternativt ansökningsförfarande/utlysning för anordnare inom fas 3/sysselsättningsfasen *inte* skulle innebära tillräckliga förbättringar av programmet. LO vill att fas 3 ska slopas.

LOs ställningstaganden till utredningens förslag

Förslag angående regeringens styrning av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (13.3)

Utredningen visar med tydlighet att det inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten idag finns en rad olika risker för att utbetalningar till arbetsgivare/anordnare och kompletterande aktörer ska ske på felaktiga grunder, eller på sätt som är att betrakta som ett överutnyttjande av de arbetsmarknadspolitiska stöden. De risker som identifieras (övergripande, interna och externa) visar sammantaget på ett relativt omfattande behov av att vässa arbetet med att motverka att gemensamma medel betalas ut i strid med de arbetsmarknadspolitiska intentionerna.

Att våra gemensamma resurser används som avsett ska naturligtvis alltid vara en kompromisslös målsättning. Den varaktigt höga arbetslösheten, och den utbredda långtidsarbetslösheten, understryker dock hur angeläget det är att de resurser som tillförs den aktiva arbetsmarknadspolitiken verkligen kommer till användning på mest ändamålsenliga och effektiva sätt. Många arbetslösa står i behov av stöd för att stärka sina chanser till arbete. Att utredningens analys och förslag till åtgärder tas tillvara är mycket angeläget. Åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar ska också ses som viktiga insatser för att stärka arbetsmarknadspolitikens legitimitet, något som LO ser ett tydligt behov av att göra.

Genom utformningen av det arbetsmarknadspolitiska regelverket, som i störst utsträckning sker genom förordningar, bär regeringen det yttersta ansvaret för att verksamheten kan bedrivas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Utredningens konstaterande om ett alltför komplext regelverk är ett viktigt budskap till regeringar, sittande likväl som kommande. Tydlighet, och även enhetlighet i den mån det är möjligt, måste eftersträvas. Utredningen föreslår till exempel ett tydliggörande av vilka gemensamma grundläggande villkor som ska gälla för arbetsgivare/anordnare som tar på sig uppdrag inom arbetsmarknadspolitiken. LO ser positivt på detta.

Utredningens analys och slutsatser förstärker också vikten av det arbete med att förtydliga och förenkla regelverket som påbörjats inom

Regeringskansliet.¹ Ett genomgripande sådant arbete måste dock givetvis förvaltas. Utredningens förslag om att Regeringskansliet vid varje utarbetande eller ändring av förordningar för arbetsmarknadspolitiska program bör göra risk- och konsekvensbedömningar i syfte att identifiera risker för felaktiga utbetalningar, samt åtgärder för att motverka sådana, är därför mycket klokt (13.3.2).

LO vill särskilt understryka vad utredningen påtalar angående behovet av att balansera kvantitativa volymbeting med möjligheten att bedriva en rättssäker verksamhet där förutsättningar finns för att motverka felaktiga utbetalningar. Vikten av att balansera kvantitetskrav, vad gäller exempelvis anställningar med lönestöd eller arbetsplatsförlagt lärande genom praktik, med kvalitet i de anvisningar som görs är något som LO betonat i kontakter med utredningen.

Många av LO-förbunden ser idag den målkonflikt som finns; å ena sidan en strävan från Arbetsförmedlingen att få ut arbetslösa i program/insatser, å andra sidan behovet av att säkerställa lämpligheten i de anvisningar som görs. Representanter för LO-förbund upplever många gånger att Arbetsförmedlingen prioriterar det långt högre att en anvisning kommer till stånd än att den gör det under lämpliga förhållanden, sett både ur individens synvinkel och ur ett övergripande arbetsmarknadsperspektiv. Detta riskerar att drabba individer som anvisas till oseriösa arbetsgivare/anordnare och LO-förbunden ser gång efter annan fall med uppenbara felaktigheter. Det kan till exempel handla om arbetsgivare som anställer med stöd men som i realiteten inte lever upp till krav om lön och övriga anställningsvillkor i enlighet med kollektivavtal², eller att den lön som utbetalas inte stämmer överens med den lön som angivits som underlag för beslut om stöd. Att denna typ av problem hör till de vanligaste felaktigheterna bekräftas av utredningens genomgång av de ärenden som Arbetsförmedlingen polisanmält de senaste åren.

¹ I departementspromemorian *Förtydliganden och förenklingar inom det arbetsmarknadspolitiska regelverket* (Ds 2014:29) ges förslag på förändringar för tydligare struktur och enhetligare regler. I promemorian föreslås bland annat gemensamma grundläggande krav på arbetsgivare/anordnare som tar på sig uppdrag inom arbetsmarknadspolitiken, samt regler för omprövning av stöd. Förslaget följer vad som föreslagits i SOU 2014:16 och LO tar närmare ställning till detta i remissförfarandet av promemorian som pågår under hösten 2014.

² Detta är kravet vid anställning med särskilt anställningsstöd och instegsjobb. LO anser dock att kravet vid *varje* anställning med stöd ska vara att lön och övriga anställningsförmåner ska vara i enlighet med kollektivavtal eller likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal i branschen. Den urholkning av detta krav som efter regeringsbeslut 2011 gjordes för stöd som riktar sig till personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga bör åtgärdas.

LO vill i sammanhanget understryka vikten av att Arbetsförmedlingen lever upp till sin skyldighet att genomföra samråd med facklig organisation inför varje enskild anvisning till arbetsplatsförlagt program/insats.³ Genom samrådet kan fackliga representanter med god kännedom om den lokala arbetsmarknaden ge värdefull information för Arbetsförmedlingen att ta i beaktande vid beslut. Tyvärr låter handläggare inom myndigheten alltför ofta bli att genomföra samråd, vilket LO under lång tid uppmärksammat myndigheten på. Att samrådsförfarandet inte respekteras bekräftas av resultatet av den stickprovskontroll av lönebidrag som Arbetsförmedlingen genomförde under 2013 och som utredningen redogör för: *Av 767 granskade beslut om lönebidrag hade samråd med facklig organisation skett och dokumenterats i endast 50 procent av besluten*. LO ser detta som djupt beklagligt.

Ett förslag som LO vill beröra särskilt är förslaget om att regeringen ska ge Arbetsförmedlingen mandat att göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning av nystartsjobb och yrkesintroduktionsanställningar (13.3.3).

Vad gäller nystartsjobb *tillstyrker* LO förslaget. Precis som utredningen påpekar har nystartsjobben en konstruktion som innebär risk för oegentligheter och överutnyttjande. Ett skäl till detta är utformningen av insatsen som rättighetsstyrd, vilket innebär att det inte är fråga om någon arbetsmarknadspolitisk prövning inför beslut om utbetalande av stödet. Arbetsförmedlingen saknar därför möjligheter att ifrågasätta lämpligheten i anvisningen. Med en instruktion om att göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning även vid nystartsjobb skulle den möjligheten ges.

Ett annat skäl är att nystartsjobb inte omfattas av kravet på samråd med facklig organisation. Som en direkt följd av den föreslagna förändringen förutsätter LO att samrådsbestämmelsen ska omfatta även nystartsjobben. Den fackliga organisationens yttrande kan som sagt utgöra ett betydelsefullt underlag för Arbetsförmedlingens bedömning. Vidare anser LO att det vid nystartsjobb även ska ställas krav på lön och övriga anställningsförmåner enligt kollektivavtal eller likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal i branschen. Att lön och övriga villkor följer vad som gäller på arbetsmarknaden bör ses som en fråga som avgör lämpligheten i anvisningen.

LO vill också betona det kloka i utredningens förslag om att sätta ett högstbelopp för den bidragsgrundande bruttolönen för nystartsjobb (13.3.3). Avsaknaden av tak utgör också ett skäl till att stödformen riskerar att leda till oegentligheter och överutnyttjande. Det faktum att det förekommer löneutbetalningar på månadslöner över 100 000 kronor, såsom utredningen

³ § 9a förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

visar, bör ses som en tydlig signal om att det sannolikt förekommer fusk med stödet. Nivån på högstbeloppet, eller taket, bör bestämmas gemensamt med övriga former av lönestöd. LO har under lång tid drivit kravet om att höja taken för den lönestödsgrundande lönekostnaden för särskilt anställningsstöd (inklusive instegsjobb) samt de lönestöd som riktar sig till personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga⁴. Taken för dessa stöd är idag alltför lågt satta, och endast löner upp emot omkring 17 000 kronor i månaden kan subventioneras fullt ut. Enligt LOs mening bör taken för samtliga former av lönestöd sättas en bra bit över medellönen på svensk arbetsmarknad. Motiven för det är dels att öppna upp en större del av arbetsmarknaden för subventionerade anställningar, som är ett viktigt arbetsmarknadspolitiskt redskap. Dels är det också en fråga om att undanröja en mekanism som riskerar att leda till lågt satta ingångslöner och svag löneutveckling för människor i anställningar med stöd.

Vad gäller yrkesintroduktionsanställningar *avstyrker* LO däremot förslaget om att ge Arbetsförmedlingen mandat att göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning inför anställningar (13.3.3). LO menar att förslaget vilar på en missuppfattning av modellen med avtal om yrkesintroduktion. LOs bestämda uppfattning är att stödet till yrkesintroduktionsanställningar *inte* är ett arbetsmarknadspolitiskt program. Det ska istället ses som en modell för långsiktig kompetensförsörjning och en brygga mellan skola och arbetsliv, upprättad och förvaltd av arbetsmarknadens parter.⁵ Ett genomförande av utredningens förslag skulle riskera att allvarligt skada utvecklingspotentialen i denna modell.

Att Arbetsförmedlingen sedan den 15 januari 2014 har en roll i modellen har sin grund i regeringens beslut att gå in med statligt stöd i syfte att stimulera yrkesintroduktionsanställningar av ungdomar under 25 år. Genom upprättandet av förordningen (2013:1157) om stöd för yrkesintroduktionsanställningar har statens roll i modellen definierats. Genom förordningen sätter staten kort sagt ramarna för när stödet får lämnas samt till vilken storlek det får utges, och där framgår också vilken roll Arbetsförmedlingen har. Myndighetens uppdrag är att se till att stöd för yrkesintroduktion används på det sätt som föreskrivs, att avsatta medel används i enlighet med intentionen.

En helt grundläggande förutsättning för att stöd ska utges är att det finns ett centralt kollektivavtal om yrkesintroduktion som innehåller en andel med

⁴ Lönebidrag, utvecklingsanställning, trygghetsanställning och offentligt skyddat arbete (OSA).

⁵ Det bör här påpekas att av hittills beslutade stöd till yrkesintroduktionsanställningar berör lite drygt vartannat beslut (52 procent) stöd till anställning av en ungdom som varit inskriven som arbetslös på Arbetsförmedlingen. Gruppen som inte kommer från arbetslöshet är med andra ord nästan lika stor.

utbildning eller handledning. Modellen bygger alltså på att det är parterna på arbetsmarknaden som genom att teckna avtal möjliggör denna form av anställning. Det är också parterna som genom branschvisa avtal utformar de närmare villkoren för yrkesintroduktionsanställningar. Att avtal överhuvudtaget kommer till stånd betyder att parterna bedömer det som lämpligt, och att parterna gemensamt kommit fram till vilka närmare villkor som ska gälla. I detta ligger ett gemensamt ansvarstagande för att anställningar enligt avtal ska fungera för att stärka individens möjligheter till arbete, och att så kan ske utan att det skadar arbetsmarknadens funktions sätt.

Kopplat till de olika avtalen finns branschanpassade modeller för att kontrollera att avtalen efterlevs. Inom IF Metalls område finns till exempel krav på tecknande av lokalt avtal för varje enskild person i yrkesintroduktionsanställning. Inom Handelsanställdas förbunds område har den parts gemensamma stiftelsen Handels yrkesnämnd upprättats med uppdrag att övervaka avtalet. Kontrollen av modellen med yrkesintroduktionsanställningar sköts med andra ord av parterna, med kollektivavtalet som verktyg. LO kan inte se hur detta uppdrag skulle kunna överföras till Arbetsförmedlingen, vilket är innebörden av utredningens förslag. Det skulle strida både mot parternas intentioner med avtalen och mot de grundläggande utgångspunkterna för det statliga stödet. Skulle förslaget bli verklighet är det svårt att se varför denna särskilda modell för yrkesintroduktion alls skulle behövas, eftersom idén om att låta parterna ansvara för formerna för anställningarna då skulle gå förlorad.

Ett annat förslag som LO vill beröra särskilt rör verksamheten med kompletterande aktörer. Utredningen påtalar att det för denna verksamhet saknas en tydlig och enhetlig reglering, och framför att en sådan bör övervägas (13.3.7). LO ser mycket kritiskt på hur den borgerliga regeringen drivit på användandet av kompletterande aktörer utan att säkerställa vare sig kontroll eller uppföljning. Hur verksamheten ska kunna regleras mer enhetligt, och hur uppföljningen av de tjänster som levereras ska kunna förbättras bör vara högt prioriterade frågor för den pågående översynen av Arbetsförmedlingen (dir. 2014:15). För att verksamheten med kompletterande aktörer ska vara motiverad krävs att den visar goda resultat och hög effektivitet per satsad krona. Idag finns inget som tyder på att så är fallet.⁶

Kända problem med marknadsliknande förhållanden i utförandet av offentlig verksamhet bör också granskas mer ingående. Det handlar till

⁶ Se t ex Institutet för framtidsstudier (2014) *Nya aktörer inom arbetsmarknadspolitiken, Hur väl lyckas de och till vilken kostnad?* Forskningsrapport 2014/4 och SNS analys nr 11, juni 2013, *Privata aktörer inom arbetsförmedling och rehabilitering.*

exempel om *kortsiktighet i lösningar* och problem med så kallad *cream skimming* och *parking*. Vad utredningen påtalar angående ersättningsmodellen för kompletterande aktörer inom garantiprogrammen där resultatbaserad ersättning utgår oavsett varaktighet i anställningens eller utbildningens längd riskerar givetvis att förvärra denna typ av problem. Kompletterande aktörer som prioriterar snabba och kortsiktiga lösningar kan hämta hem både resultat ersättningar och nya ersättningar om individerna återvänder till aktören. För individen riskerar detta att innebära förlängd tid i arbetslöshet när hen hos sin kompletterande aktör står utan hjälp till varaktig etablering på arbetsmarknaden.

Slutligen vad gäller de förslag som riktar sig till regeringen vill LO beröra utredningens förslag/rekommendation om att det bör övervägas om verksamhet i fas 3/sysselsättningsfasen i större projekt hos anordnare antingen bör upphandlas eller utlysas (13.3.8). LO ser fas 3 som djupt problematiskt genom sin konstruktion som är en sammanblandning av praktik och sysselsättning. De förslag/rekommendationer som handlar om att öka tydlighet och transparens i vad som ska krävas av anordnare av så kallade sysselsättningsplatser förändrar inte programmets grundläggande fel. LO anser fortsatt att fas 3 bör slopas.

Rekommendationer till utveckling av Arbetsförmedlingens interna rutiner för att motverka felaktiga utbetalningar (13.4)

Det är för LO tydligt att Arbetsförmedlingen står i behov av att utveckla en kontrollpolicy som sträcker sig över hela beslutsprocessen, från information innan ansökan om stöd/ersättning till efterkontroll (13.4.1). Myndighetens satsning under 2013 för att informera arbetsgivare om de olika formerna av lönestöd var i LOs ögon ett snedsteg från myndighetens sida som inte får upprepas. Myndigheten valde det högst tveksamma budskapet "*Vi kan hjälpa dig att sänka dina arbetskraftskostnader*", vilket också utredningen kritiserar.

Den typen av marknadsföring av arbetsmarknadspolitiska program har inte bara fel fokus, utan riskerar såsom utredningen påpekar också att locka oseriösa aktörer att försöka få del av stöden. Arbetsförmedlingen tog efter en tid bort budskapet, men en samlad kontrollpolicy för att identifiera risker för felaktiga utbetalningar hade sannolikt inneburit att budskapet överhuvudtaget aldrig hade förmedlats. Liksom utredningen påpekar måste det säkerställas att information till arbetsgivare/anordnare och kompletterande aktörer är allsidig, enhetlig och rättssäker (13.4.7). Mottagare av stöd ska tydligt veta vilka skyldigheter som följer med rollen som stödmottagare och/eller leverantör inom arbetsmarknadspolitiken, samt informeras om den kontrollverksamhet som ska säkerställa att stödet betalas ut på korrekta grunder.

När det gäller förslaget om en samlad kontrollpolicy och en därtill hörande strategi för att nå målen vill LO särskilt understryka vikten av att Arbetsförmedlingen tar till vara den kunskap och de erfarenheter som finns hos arbetsmarknadens parter. Det bör göras i det löpande arbetet med att identifiera risker samt formulera åtgärdsförslag i syfte att reducera riskerna för fel. Utredningen pekar på det nationella partsrådet som ett viktigt organ (13.4.2) och även om LO anser det angeläget att partsrådets funktion klargörs och utvecklas i syfte att ta tillvara kunskap hos parterna anser LO det inte givet att det är partsrådet enbart som ska utgöra arena för att fånga upp kunskaper och erfarenheter av relevans för att utveckla arbetet med systematiska riskbedömningar. Denna slags kunskap finns runtom i landet och bör därför också fångas upp genom kontakter mellan myndigheten och parterna regionalt och lokalt. Det förutsätter dock, precis som utredningen påtalar, att former för ett mer systematiskt samarbete mellan Arbetsförmedlingen och parterna utvecklas (13.4.13).

Något LO också vill understryka särskilt är vad utredningen framför om behovet av att i den interna verksamhetsstyrningen balansera kvantitet mot kvalitet, så att en kvalitativt god ärendeberedning ska kunna säkerställas (13.4.4). LO finner det inte förvånande att det i utredningens intervjuer med arbetsförmedlare genomgående framkommit att de kvantitativa målen tenderar att bli mer styrande än de rutiner och instruktioner som ska säkra god kvalitet i handläggningen för att därigenom motverka felaktiga utbetalningar, konkurrenssnedvridning och överutnyttjande av program/insatser.

Rekommendationen om att Arbetsförmedlingen i ökad utsträckning bör utnyttja sin föreskriftsrätt (13.4.5) är bra. Idag kännetecknas arbetsmarknadspolitiken av svag transparens i den meningen att det för en utomstående är relativt svårt att få en bild av hur Arbetsförmedlingen tydliggör lagar och förordningar. De interna instruktionerna är inte lättillgängliga, till skillnad från exempelvis Försäkringskassan som offentliggör sina vägledningar. LO anser att även Arbetsförmedlingen bör överväga att offentliggöra handläggarstöd och övriga interna instruktioner på myndighetens webbplats.

Utredningen rekommenderar Arbetsförmedlingen att överväga om rutinerna med så kallat tvåhandsbeslut ska gälla för samtliga beslut om arbetsgivar- och anordnarstöd, det vill säga att det ska krävas en föredragande och en beslutande i varje beslut om stöd (13.4.12). LO anser att detta vore en mycket bra idé, och har också framfört detta till utredningen. Det skulle dels motverka korruption men det skulle också ge högre kvalitet i besluten, vilket kommer den enskilde individen till gagn. LO anser också liksom utredningen att idén om arbetsrotation är god och bör övervägas att prövas.

Det är angeläget att anvisningar kommer till stånd utan onödig fördröjning, men ett säkerställande av god kontroll och kvalitet i insatsen kan knappast betraktas som onödig fördröjning. Detta gäller även Arbetsförmedlingens skyldighet att genomföra samråd med facklig organisation innan varje arbetsplatsförlagd anvisning.

Med hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Karl-Petter Thorwaldsson

Linda Grape