



Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över promemorian *Översynen av stödet för yrkesintroduktionsanställningar*

Sammanfattning

LO avstyrker i sin helhet förslaget om att det statliga stödet för yrkesintroduktionsanställningar ska kunna utgå till arbetsgivare utan kollektivavtal om yrkesintroduktion. Förslaget strider mot grunderna i de trepartsöverenskommelser mellan facken, arbetsgivarna och staten som skapade yrkesintroduktionsmodellen. LOs ställningstagande i denna del är principiell och gäller oavsett hur förordningen utformas. Förslaget motverkar också en hög täckningsgrad för kollektivavtalen på arbetsmarknaden.

Promemorians förslag i kollektivavtalsfrågan innebär att yrkesintroduktionsmodellen utvecklas än mer i riktning mot en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Statens roll i modellen stärks och parternas roll samt handlingsutrymme minskar. LO anser att parternas ansvar i stället ska stärkas och modellens särart bland statliga lönesubventioner utvecklas. LOs bedömning är att förslaget skulle leda till ännu färre yrkesintroduktionsanställningar och att den genomsnittliga kvaliteten i anställningarna skulle sjunka. Förslaget omöjliggör viktiga reformförslag som de statliga utvärderingarna rekommenderat i syfte att utveckla modellen. LOs bedömning är dessutom att promemorians förslag inte kommer kunna säkerställa kvaliteten och villkoren för arbetstagare hos arbetsgivare utan kollektivavtal.

Förslaget i kollektivavtalsfrågan omöjliggör helt en positiv utveckling av yrkesintroduktionsmodellen. LOs yttrande över promemorians övriga förslag utgår därför från att förslaget i kollektivavtalsfrågan inte förverkligas. LO tillstyrker förslaget att förlänga den så kallade YA-delegationens uppdrag, med förbehållet att detta förutsätter att delegationen inte omvandlas till en självständig kommitté i enlighet med promemorians idéer. LO avstyrker ett antal förslag som skulle innebära att delegationens uppdrag skulle utvidgas väsentligt. LO anser att promemorian skulle lämnat förslag som förenklar ansökningsprocessen och underlättar informationsutbytet inom modellen.

Disposition

Yttrandets första del består av en beskrivning av LOs och LO-förbundens arbete med yrkesintroduktionsmodellen och de principiella ställningstaganden som varit vägledande i detta arbete. Avsnittet syftar till att ge en bakgrund och förståelse för LOs svar på promemorians förslag. Yttrandets andra del behandlar LOs ställningstaganden i den i sammanhanget helt centrala kollektivavtalsfrågan. I yttrandets tredje del avhandlas promemorians övriga förslag något mer översiktligt.

Yrkesintroduktionsanställningar

Systemets etablering

Modellen med yrkesintroduktionsavtal utvecklades inledningsvis självständigt mellan LO-förbund och deras arbetsgivarmotparter i några branscher. Avtal om yrkesintroduktion förhandlades först fram av IF Metall och Teknikarbetsgivarna 2010. I avtalsrörelsen 2012 tillkom ramavtal inom handeln och inom den kommunala sektorn.

Idén om att med statligt stöd främja användandet av yrkesintroduktionsavtalen växte fram ur trepartssamtalen inom ramen för den så kallade Jobbpakten, som fördes från 2011 mellan fack, arbetsgivare och regeringen. Samtalen fördes inledningsvis på såväl centralorganisationsnivå som på branschnivå. LO deltog aktivt via trepartssamtalen under 2012 vid framtagandet av modellen med statligt stöd till de kollektivavtalade yrkesintroduktionsanställningarna.

Svenskt Näringsliv var dock inte beredda att släppa sina krav på att lagstiftningsvägen förändra övergripande spelregler på arbetsmarknaden, vilket ledde till att samtalen på centralorganisationsnivå bröt samman. Enligt LO innebar det att den centrala samordningen av branschernas arbete med yrkesintroduktionsanställningar tyvärr försvårades. Trepartssamtalen fortsatte dock på branschnivå. Yrkesintroduktionsanställningarna med statligt stöd är alltså frukten av trepartsöverenskommelser, mellan fack, arbetsgivare och stat, som bygger på statligt stöd vid tillämpning av de kollektivavtalade yrkesintroduktionsavtalen.

LO ställde sig positiv till ett statligt stöd kopplat till yrkesintroduktionsavtalen som en av flera åtgärder för att komma till rätta med problem på arbetsmarknaden inom Jobbpakten. Under trepartssamtalen tillmötesgick också regeringen LOs krav på att avskaffa den differentierade A-kasseavgiften, avstå från planerad lagstiftning kopplat till uppluckring av anställningsskyddet och flytträtt för pensioner.

Yrkesintroduktionsmodellens stadiga förankring i partssystemet var av helt avgörande betydelse för LOs stöd till modellen. Det är parterna i respektive bransch som avgör om avtal ska träffas och vad ett sådant avtal i så fall ska innehålla för regleringar. Kollektivavtalen om yrkesintroduktion med olika former av regleringar av bland annat lärandet under anställningen har därmed varit en förutsättning för den lägre lönekostnaden för arbetsgivarna.

Ett förslag om hur stöd för yrkesintroduktionsanställningar skulle kunna ges till arbetsgivare som inte omfattas av kollektivavtal dök upp redan då statsstödet skulle sjasättas i Ds 2013:20 – *Vissa lagförslag med anledning av trepartssamtalen*. Då var förslaget att arbetsgivare som saknar kollektivavtal, men var verksamma i branscher där parterna tecknat avtal om yrkesintroduktion skulle omfattas. Skälet var vid det tillfället främst juridiskt, stödformen ansågs inte förenlig med EU:s dåvarande statsstödsregler om arbetsgivare utan kollektivavtal exkluderades.

LO kritiserade förslaget skarpt. Efter remissinstansernas synpunkter valde den tidigare regeringen att inte gå vidare med förslaget. I stället lyckades regeringen – trots de tidigare juridiska bedömningarna – att notifiera statsstödet fast det endast omfattade arbetsgivare med kollektivavtal om yrkesintroduktion. EUs statsstödsregler har ändrats sedan 2013 och i dag anses inte stödet till yrkesintroduktionsanställningarna längre behöva notifieras hos Kommissionen.

Den senare utvecklingen

Modellen med statligt stöd till kollektivavtalade anställningar som kombinerar arbete och lärande/utbildning har fått ett brett genomslag i diskussionen om att öka sysselsättningen för grupper med problem på arbetsmarknaden. Viktiga beståndsdelar av yrkesintroduktionsmodellen återkommer i andra genomförda eller föreslagna statliga stödstrukturer. Men volymerna i modellen är fortsatt blygsamma. Antalet pågående yrkesintroduktionsanställningar har legat på mellan 600 och 900, under de senaste två åren.¹ Statistiken visar också att yrkesintroduktionsanställningar nästan uteslutande förekommer bland arbetare på arbetsmarknaden. Av de drygt 3 700 yrkesintroduktionsanställningarna med statligt stöd som påbörjats sedan modellen sjasattes 2014 har mer än 99 procent tillkommit på LO-förbundens avtals- och organisationsområde.²

Förordningen har tidigare ändrats två gånger, vid båda tillfällena har LO varit positiva till förändringen. Den första ändringen handlade om att uttryckligen inkludera också hängavtalsbundna arbetsgivare. Detta skedde sedan LO-förbunden påtalat det orimliga i att de hängavtalsbundna arbetsgivarna inte ansågs omfattas av stödet.

¹ Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik

² Enligt LOs egna beräkningar utifrån Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik

Den andra ändringen rörde möjligheten att använda yrkesintroduktionsmodellen för att framförallt underlätta etableringen av nyanlända på arbetsmarknaden. LO anser att det är bra att stödet för yrkesintroduktionsanställning kan användas för att underlätta nyanländas etablering på arbetsmarknaden, där branschparterna finner det lämpligt. Efter förhandlingar har bland annat IF Metall, Kommunal, Fastighets och GS slopat den tidigare åldersgränsen i sina kollektivavtal.

En rad myndigheter under ledning av Statskontoret har utvärderat stödet. Statskontorets rekommendationer ligger till stor del väl i linje med LOs synpunkter på önskvärda reformer av modellen. Det gäller exempelvis Statskontorets rekommendation till regeringen att flytta ett större ansvar över ansökningsprocessen från Arbetsförmedlingen till parterna. Statskontorets förslag byggde på att Arbetsförmedlingen i huvudsak endast skulle verkställa parternas beslut. Arbetsförmedlingen rekommenderades också att centralisera sin handläggning av stödet. Statskontoret framförde vidare att man borde utreda möjligheten att slopa kravet i förordningen om att arbetstagaren ska vara inskriven vid Arbetsförmedlingen samt överlåta åt parterna att definiera vad som är relevant yrkeserfarenhet. Statskontorets uppmärksammade också problemen med sekretessregler som hindrade informationsspridning mellan olika aktörer i modellen³.

Yrkesintroduktionsmodellen

Yrkesintroduktionsanställningarna ska ses som en modell för långsiktig kompetensförsörjning och en brygga mellan skola och arbetsliv, upprättad och förvaltd av arbetsmarknadens parter.⁴ Målgruppen har sedan vidgats i syfte att kunna använda yrkesintroduktionsmodellen också för att underlätta etableringen av nyanlända på arbetsmarknaden. LOs bestämda uppfattning är att stödet till yrkesintroduktionsanställningar *inte* är en arbetsmarknadspolitisk insats. Detta understryks också av att yrkesintroduktionsanställningar, som påpekas i promemorian, inte bygger på någon anvisning utifrån en arbetsmarknadspolitisk bedömning.

Yrkesintroduktionsmodellen har en särart bland statliga lönesubventioner, som enligt LO skapar en betydande utvecklingspotential. Modellen bygger på kollektivavtal mellan parterna och ett gemensamt ansvarstagande för viktiga problem. Modellen skapar utrymme för anpassningar efter behoven i olika branscher och på skilda arbetsplatser.

³ Utvärdering av stöd för yrkesintroduktionsanställningar, Delrapport, Statskontoret 2015 och *Utvärdering av stöd för yrkesintroduktionsanställningar, Slutrapport*, Statskontoret 2016

⁴ Det bör här påpekas att av hittills beslutade stöd till yrkesintroduktionsanställningar berör endast lite knappt vartannat beslut (47 procent) stöd till anställning av en person som varit inskriven som arbetslös på Arbetsförmedlingen. Gruppen som inte kommer från arbetslöshet är med andra ord något större.

Kvaliteteten kan kontinuerligt följas upp inom partssystemet såväl centralt som lokalt. Modellen kräver därmed egentligen mycket begränsad statlig administration. I modellen finns genom centrala och lokala avtal som omförhandlas regelbundet möjlighet att successivt utveckla effektivitet och kvalitet.

Kvaliteten i modellen garanteras huvudsakligen av kollektivavtalen och den fackliga kontrollen av avtalens efterlevnad, inte av staten. LO-förbundens avtal har olika konstruktioner. En majoritet av avtalen bygger på att det krävs ett lokalt kollektivavtal för att en yrkesintroduktionsanställning ska komma tillstånd. I sådana lokala avtal regleras exempelvis hur lärandet inom ramen för anställningen ska läggas upp på den enskilda arbetsplatsen. I de yrkesintroduktionsavtal som saknar krav på lokalt kollektivavtal finns i stället mer av centrala regleringar kring vad som krävs för att yrkesintroduktionsavtalen ska få tillämpas. Båda ovan nämnda kollektivavtalskonstruktioner ger goda förutsättningar att säkerställa kvaliteten i modellen och hindra missbruk av den statliga lönesubventionen. Där yrkesintroduktionsanställningar har använts har det också i huvudsak fungerat bra, enligt LOs medlemsförbund, de statliga utvärderingar som genomförts samt Arbetsförmedlingens egna resultatuppföljningar.⁵

Flera av LOs medlemsförbund har också framhållit att modellen har positiva indirekta effekter. Utifrån yrkesintroduktionsavtalen har strategiska diskussioner väckts kring långsiktig kompetensförsörjning mellan parterna. Avtalen har också varit ett avstamp för viktiga diskussioner mellan parterna, såväl lokalt som centralt, som på olika sätt synliggör och utvecklar det arbetsplatsförlagda lärandet.

Mycket återstår att göra för att yrkesintroduktionsmodellen ska nå sin fulla potential. Inte minst finns ett behov av att se över de statliga stödstrukturernas konstruktion och funktionssätt. På det sättet är promemorians översyn välkommen. Efter ett antal år med systemet på plats och flera genomförda utvärderingar borde det vara möjligt att justera de statliga stödstrukturerna så att modellen kan utvecklas vidare. Men promemorians förslag går tyvärr på helt avgörande punkter stick i stäv mot grunderna för de trepartsöverenskommelser som modellen vilar på. Därmed omöjliggörs också reformförslag som skulle kunna utveckla modellen.

⁵ Enligt Arbetsförmedlingens årsredovisning 2016 hade 65 procent av personerna med yrkesintroduktionsanställning under 2016 ett arbete utan stöd 90 dagar efter avslutad yrkesintroduktionsanställning. Detta kan jämföras med motsvarande andelar för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna som varierar mellan 6 och 33 procent.

Framtiden

LOs uppfattning är att det finns anledning att fortsatt satsa på yrkesintroduktionsmodellen på de områden där förbunden funnit det lämpligt att teckna avtal. En förutsättning är dock att parterna och staten lyckas slå vakt om modellens särart. LO har sedan hösten 2013 haft kontinuerliga träffar med förbunden kring yrkesintroduktionsmodellen. I en arbetsgrupp med ansvariga handläggare på respektive förbund har information och erfarenheter utbytt. I gruppen har tidigare ställningstaganden främst kopplade till de statliga stödstrukturerna samordnats.

En gemensam utgångspunkt i gruppens arbete har varit att modellen måste ges möjlighet att utvecklas organiskt mellan parterna utan ständiga hot om stora omvälvande förändringar i de statliga stödstrukturerna. LO delar promemorians bedömning om att det tar tid att utveckla nya strukturer för lärande på arbetsmarknaden. Det har också påpekats av Statskontoret i utvärderingen av modellen.

Yrkesintroduktionsmodellen kan bland annat bidra till att stärka kopplingen mellan skola och arbetsliv. Det är av stor vikt att det ges rätta förutsättningar för system för lärande att fortsätta utvecklas och anpassas efter branschernas och de enskilda arbetsplatsernas behov. För arbetare är lärandet i själva arbetet också av avgörande betydelse för omställningsförmågan.

Yrkesintroduktionsmodellen har potentialen att både direkt och indirekt utveckla lärandet i arbetet. Detta genom system där parterna tar ansvar för att utveckla, synliggöra och dokumentera lärandet kopplat till själva arbetet.

I många branscher är arbetsgivarna ovana vid att arbeta mer systematiskt med lärande på arbetsplatserna. Att bygga upp system för det arbetsplatsförlagda lärandet kan många gånger vara en utmaning både för arbetsgivare och fack. En återhållande effekt på volymerna har naturligtvis också den väsentligt förbättrade situationen för unga på arbetsmarknaden i dag jämfört med situationen då modellen introducerades. Men LOs uppfattning är också att de statliga stödstrukturernas funktionssätt haft en hämmande effekt på utvecklingen av modellen. Följande tre faktorer med koppling till de statliga stödstrukturerna anser LO haft en dämpande effekt på utvecklingen av yrkesintroduktionsmodellen:

- Arbetsförmedlingen har haft stora svårigheter med att värna modellens unika drag. Myndigheten har i hög grad behandlat yrkesintroduktionen på samma sätt som de arbetsmarknadspolitiska programmen. Arbetsförmedlingen har också haft problem med att framgångsrikt främja modellen i kontakt med arbetsgivare. Förbunden har vittnat om hur yrkesintroduktionsanställningarna inte sällan presenterats som en av flera tänkbara arbetsmarknadspolitiska

program. Myndighetens tolkning av sekretessfrågor har också försvårat parternas arbete samt dialogen mellan parterna och staten inom ramen för modellen.

- Yrkesintroduktionsmodellen har sedan tillkomsten tenderat bli en partipolitisk symbolfråga som givit upphov till olika mer ideologiskt betingade systemfrämmande reformförslag och luftiga prognoser kring förväntad volymutveckling. Det har skapat en facklig osäkerhet om hållbarheten i de ursprungliga trepartsöverenskommelserna. Särskilt hotet om att släppa kopplingen till kollektivavtalen, först av juridiska och sedan av partipolitiska skäl, har varit problematiska för LO-förbundens arbete.
- Spridningen av det statliga ansvaret på flera myndigheter och departement har skapat otydlighet kring inriktningen för de statliga insatserna och försvårat dialogen med parterna.

Kollektivavtalsfrågan (5.1)

Övergripande synpunkter

Precis som 2013 avstyrker LO hela förslaget i 5.1 om att arbetsgivare utan kollektivavtal om yrkesintroduktion ska få ta del av lönesubvention och handledarstöd.

LO menar att förslaget genom att bryta den strikta kopplingen till kollektivavtalen strider mot grunderna i de trepartsöverenskommelser som var förutsättningen för yrkesintroduktionsanställningar med statligt stöd. Yrkesintroduktionsmodellens stadiga förankringen i partssystemet var, som tidigare beskrivits, en nödvändighet för att LO och LO-förbunden skulle ställa sig positiva till det statliga stödet. LOs avvisande av förslaget om att föra in arbetsgivare utan kollektivavtal om yrkesintroduktion i modellen är principiellt och gäller oavsett hur sådana förslag tekniskt utformas i förordningen.

Trepartsöverenskommelser av det slag som skapade yrkesintroduktionsmodellen ska enligt LO ses som en viktig del av den svenska arbetsmarknadsmodellen. Genom trepartsöverenskommelser som respekterar parternas autonomi skapas goda förutsättningar att lösa viktiga problem på arbetsmarknaden och därmed bidra till en positiv samhällsutveckling. Många gånger kan det enligt LO vara lämpligt att trepartsöverenskommelser endast omfattar de områden som parterna på något sätt reglerar genom ett kollektivavtal. Trepartsöverenskommelser förutsätter ett ömsesidigt förtroende mellan stat och parter.

För att upprätthålla och stärka förtroendet är det viktigt att grunderna i en överenskommelse håller över tid. Det är särskilt angeläget i en tid då stat och parter söker nya trepartsöverenskommelser, bland annat i syfte att ta gemensamt ansvar för att hitta nya vägar in på arbetsmarknaden för stora grupper nyanlända.

Promemorian skapar två sätt för en arbetsgivare som initialt är bunden av kollektivavtal att använda sig av det statliga stödet. Det kan ske som i dag genom kollektivavtal, vilket enligt de flesta yrkesintroduktionsavtal kräver en lokal överenskommelse med det lokala facket. Om det lokala facket på goda grunder säger nej till den avtalsbundna arbetsgivaren öppnar promemorians förslag en ny väg till det statliga stödet. Genom att frigöra sig helt från bundenhet av kollektivavtal kan den aktuella arbetsgivaren ändå ta del av det statliga stödet för yrkesintroduktionsanställningar. De fackliga kraven på kvalitet utgör då inte längre ett hinder.

Det är parternas ansvar att upprätthålla en hög kollektivavtalstäckningsgrad på arbetsmarknaden. Staten bör stödja det ansvaret och framförallt inte motverka parternas ansvar. LO menar att promemorians förslag i kollektivavtalsfrågan motverkar en hög täckningsgrad för kollektivavtalen på arbetsmarknaden. LO finner det också anmärkningsvärt i sammanhanget att förslaget förenlighet med ILO konvention nr. 98 överhuvudtaget inte analyseras i promemorian, givet de fackliga centralorganisationernas synpunkter rörande motsvarande förslag 2013.

Förslagets effekter på yrkesintroduktionsmodellen

Promemorians förslag i kollektivavtalsfrågan innebär att yrkesintroduktionsmodellens särart suddas ut, enligt LO. Då den strikta kopplingen till kollektivavtalen släpps och statligt stöd ska kunna utgå till arbetsgivare utan avtal om yrkesintroduktion, blir det nödvändigt att stärka den statliga kontrollen. Detta innebär också att parternas inflytande och handlingsutrymme inom modellen på olika sätt försvagas. Yrkesintroduktionsmodellen blir därmed än mer som en arbetsmarknadspolitisk insats bland många andra.

När yrkesintroduktionsanställningarna knyts närmare den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ser LO en betydande risk för att det hämmar utvecklingen av modellen, båda vad avser kvantitet och kvalitet. Parternas ursprungliga intention om att främja kompetensförsörjning och ungdomars övergång från skola till arbetsliv riskerar att bli otydlig i ett system där fokus är och ska vara att bekämpa arbetslöshet.

LO är övertygade om att yrkesintroduktionsmodellens särart bland statliga lönesubventioner i stället behöver stärkas och parternas inflytande inom modellen utvecklas. Flera av de förslag som statens egna utvärderingar fört fram och som utredningen i vissa fall hade i uppdrag att beakta, blir

omöjliga att realisera då den strikta kopplingen till kollektivavtalen och parterna försvinner.

Då olika statliga system byggs upp för lärandet dels inom ramen för kollektivavtal och del utanför kollektivavtalens räckvidd skapar det problem. Detta gäller exempelvis för vissa av de LO-förbund där yrkesintroduktionsmodellen används inom ramen för äldre kollektivavtalade lärlingssystem. Där riskerar yrkesintroduktionsanställningar hos arbetsgivare utan kollektivavtal skapa en slags andra klassens lärlingar. Eller med andra ord, statligt subventionerade lärlingssatsningar som inte omfattas av de kvalitetskrav som parterna har reglerat i kollektivavtal.

Det argument som framförallt används i promemorian för att motivera förslagen i kollektivavtalsfrågan är att förändringen skulle ge flera yrkesintroduktionsanställningar. LO delar inte promemorians bedömning. Detta av huvudsakligen följande skäl:

- Då yrkesintroduktionsmodellens särart i relation till andra lönesubventioner till betydande del suddas ut kommer efterfrågan och behovet av yrkesintroduktionsanställningar minska. Det statliga stödet till yrkesintroduktionsanställningar kommer att i än högre grad jämföras med andra, ibland mer frikostiga, statliga lönesubventioner.
- Tecknandet av nya kollektivavtal om yrkesintroduktion kommer att hämmas. Då avtal tecknas i nya branscher skapas samtidigt möjligheter för arbetsgivare utan i kollektivavtal i samma bransch att försämrade lönevillkor. Det finns en risk att avtalslösa arbetsgivare därigenom kan vinna konkurrensfördelar genom ett felaktigt utnyttjande av det statliga stödet till yrkesintroduktion.
- Vissa LO-förbund överväger att säga upp sina yrkesintroduktionsavtal om förslaget blir verklighet.

LOs bedömning mot bakgrund av ovanstående är att promemorians förslag i kollektivavtalsfrågan kommer leda till färre yrkesintroduktionsanställningar. Den genomsnittliga kvaliteten i anställningarna kommer också att sjunka, som en konsekvens av förslaget (jfr nedan).

Kvalitetssäkringen

Promemorians förslag till ny förordning minskar generellt parternas ansvar och frihet inom ramen för modellen och ger de statliga myndigheterna en starkare ställning. Som framgått ovan är det en utveckling som LO anser kommer att skada modellen i grunden.

Samtidigt är LOs bedömning att de föreslagna förändringarna i avsnitt 5.1 ändå inte alls kommer garantera kvaliteten i exempelvis lärandet och förhindra missbruk av statliga medel hos arbetsgivare utan kollektivavtal, något som utredaren själv också antyder i konsekvensbeskrivningen. Det bör också tilläggas att det föreslagna systemet är krångligt, svårtolkat och skulle bli synnerligen svårt att hantera för Arbetsförmedlingen. Som tidigare beskrivits är det enligt LO kollektivavtalen och fackets bevakning som i dag garanterar kvaliteten i modellen.

Då varken kollektivavtal eller facklig bevakning finns på plats kommer inte Arbetsförmedlingen kunna säkerställa att stödet används på ett korrekt sätt. Förordningens utformning förutsätter enligt LO kollektivavtal kring exempelvis lärande/utbildningsdelen. Med endast preciseringen *en del lärande eller handledning* i förordningen ger inte möjlighet för berörda myndigheter att upprätthålla den hitintills goda kvaliteten inom ramen för yrkesintroduktionsanställningarna.

Det enda särskilda kravet på arbetsgivare utan kollektivavtal om yrkesintroduktion som föreslås, kravet på tätare återrapportering till Arbetsförmedlingen, bedömer LO inte kommer få någon reell effekt av betydelse. Bristindexet skulle få en begränsad effekt, åtminstone så länge stora delar av LO-förbundens avtals- och organisationsområden täcks av yrkesintroduktionsavtal. LOs bedömning är att Arbetsförmedlingen inte heller kommer klara av att säkerställa efterlevnaden av bestämmelserna om lön och anställningsvillkor hos arbetsgivare utan kollektivavtal, med stöd av förordningsförslaget.

Möjligen skulle kravet på genomförd handledarutbildning ha en viss effekt på kvaliteten i stödet hos arbetsgivare utan kollektivavtal. Men det kravet ska enligt promemorian även ställas inom ramen för yrkesintroduktionsanställningar med kollektivavtal. LO avstyrker därför förslaget. Lämpliga handledare är mycket viktigt, men det är en fråga som enligt LO ska hanteras av parterna inom ramen för branschernas kollektivavtal. Yrkesintroduktionsmodellen behöver färre, inte fler, statliga detaljregleringar.

Kollektivavtalsfrågan och svaren på övriga förslag

Sammanfattningsvis är det enligt LO inte möjligt att utveckla yrkesintroduktionsmodellen och samtidigt ge arbetsgivare utan kollektivavtal om yrkesintroduktion statligt stöd. Att hela förslaget i kollektivavtalsfrågan (5.1) dras tillbaka är en förutsättning för att kunna fortsätta behålla och utveckla modellen vidare i dialog mellan facken, arbetsgivarna och staten.

För att LO på ett konstruktivt sätt ska kunna bidra till samtalet om modellens framtid via detta remissvar, kommer därför svaren rörande samtliga övriga förslag i promemorian (5.2–5.5) ske på följande sätt: LO kommer att utgå från att förslaget angående kollektivavtalsfrågan i promemorians avsnitt 5.1 inte blir verklighet.

Promemorians övriga förslag

LOs svar följer i denna del promemorian mer strikt. Som ovan nämnts bortser LO i sina svar från promemorians förslag i 5.1.

Övriga förordningsförändringar (5.2)

LO tillstyrker förslaget att begreppet utbildning i förordningen byts ut mot lärande och att begreppet utbildningsplan ersätts med lärandeplan. De språkliga ändringsförslagen är motiverade mot bakgrund av vad som typiskt sett ingår i en yrkesintroduktionsanställning, enligt kollektivavtalen.

Enligt nuvarande förordning kan inte en person som redan haft en yrkesintroduktionsanställning med stöd under de senaste 18 månaderna få stöd för en ny sådan anställning på samma avtalsområde. Som promemorian påpekar har regeln skapat problem i bland annat el-branschen kopplat till de kollektivavtalade lärlingssystemen. Lättnaden i karensregeln, som rör enskild arbetstagare med kortare anställning än 12 månader som inte sagt upp sig själv, är ett steg i rätt riktning. LO anser att förslaget också skulle omfatta de som sagt upp sig själva. Risken är annars att unga arbetstagare pressas arbeta kvar trots omständigheter som motiverar en egen uppsägning.

Enligt LO är dock hela karensregelverket kopplat till arbetstagaren exempel på onödigt statlig reglering i yrkesintroduktionsmodellen. En regel som kan skapa problem för den enskilde arbetstagaren och riskerar att krångla till ansökningsförfarandena. Kontrollen av överutnyttjandet av stödet är i och för sig angeläget, men bör i högre utsträckning överlåtas på parterna att hantera via kollektivavtalen.

LO tillstyrker förslaget om att begränsningen av formell utbildning inom ramen för lärandet i yrkesintroduktionsavtalen slopas. Innehållet i lärandedelen ska vara en fråga för parterna i branscherna att reglera och hantera.

Övriga förslag (5.3)

Promemorians förslag i denna del rör alla den så kallade YA-delegationen. LOs grundläggande inställning är att fack och arbetsgivare på centralorganisationsnivå borde ta ett större ansvar för övergripande lärandefrågor och andra samordningsaspekter kopplade yrkesintroduktionsmodellen, men det har tyvärr inte varit möjligt att realisera.

Givet ovanstående anser LO att YA-delegationen även fortsättningsvis kan ha en funktion i modellen. Detta under förutsättning att parternas inflytande garanteras och att delegationens uppdrag är tydligt avgränsat.

LO tillstyrker förslaget att överföra ansvaret över YA-delegationen och statsbidraget för utvecklingen av stödstrukturer till Arbetsmarknadsdepartementet. Förslaget ligger i linje med vad LO föreslagit under flera år rörande behovet av att koncentrera de statliga stödstrukturerna.

LO avstyrker förslaget om att YA-delegationen borde omvandlas från en delegation med branschernas parter till en självständig kommitté. Den nära kopplingen till parterna och kollektivavtalen är av avgörande betydelse för att arbetet med att utveckla lärandet inom modellen ska fungera. Delegationens koppling till parterna har också medfört att YA-delegationens tjänstemän, enligt LO, haft en bättre känsla för modellens särart än andra statliga aktörer inom modellen. Förslaget om att exkludera parterna ur arbetet med att utveckla strukturer för lärandet inom yrkesintroduktionsanställningarna skulle skada modellen. Förslaget i promemorian ska ses mot bakgrund av ambitionen att få in kollektivavtalslösa arbetsgivare i modellen. Detta visar enligt LO att promemorians förslag i kollektivavtalsfrågan får negativa följdverkningar inom många olika delar av modellen.

LO tillstyrker förslagen att återinföra främjandemedel och förlänga statsbidraget för att utveckla stödstrukturer för lärandet. LO är dock mera tveksam till förslaget om att flytta ansvaret för prövning, utbetalning och uppföljning av dessa stöd till YA-delegationen. Enligt LO visar de gångna årens erfarenhet att modellen främjas bäst av parterna själva. Behovet av att utveckla strukturer för lärandet på LO-förbundens avtalsområden är generellt stort. Båda förslagen på satsningar anser LO därför vara befogade. Det är dock tveksamt om statliga stöd till parterna ska hanteras av en partssammansatt delegation.

LO tillstyrker förslaget om att YA-delegationen uppdrag bör förlängas efter 2018, jfr det inledande resonemanget kopplat till avsnitt 5.3. Detta dock under förutsättning att förslaget angående omvandlandet av delegationen till en självständig kommitté inte blir verklighet (5.3.1 b).

LO avstyrker förslaget om en översyn av delegationens uppdrag för att förtydliga uppdraget och klargöra de nya uppgifterna. LO avstyrker promemorians förslag angående omvandlingen av delegationen till självständig kommitté. LO avstyrker också flera av förslagen angående förändrat uppdrag för delegationen. Mot denna bakgrund ser inte LO något behov av att, som promemorian uttrycker det, se över direktiven till delegationen i sin helhet.

LO kan dock se ett behov att se över delar av delegationens uppdrag, men då inom ramen för de trepartsstrukturer som tog fram det statliga stödet till yrkesintroduktionsanställningar.

LO avstyrker förslaget om att YA-delegationen bör få i uppdrag att nå arbets sökande med information om stödet. Det statliga ansvaret angående arbets sökande kopplat till yrkesintroduktionsmodellen bör i stället ses över och förbättras inom ramen för Arbetsförmedlingens arbete.

LO tillstyrker förslaget om att YA-delegationen får i uppdrag att lämna förslag på hur en jämnare könsfördelning kan uppnås i stödet. Detta under förutsättning att delegationen inte omvandlas till en självständig kommitté. För att ett sådant arbete ska bli framgångsrikt ska det enligt LO ske i trepartsform mellan fack, arbetsgivare och stat.

LO delar inte promemorians tro på att en jämnare könsfördelning kan uppnås genom förslaget i kollektivavtalsfrågan. Det finns heller inte i promemorian något utvecklat resonemang som underbygger den tron. Promemorian genusanalys saknar helt en omständighet som LO däremot bedömer har stor betydelse för den skeva könsfördelningen inom modellen. LOs erfarenhet är att det är viktigt att det i övrigt är ordning och reda på arbetsplatserna för att systemet med yrkesintroduktionsanställningar ska fungera. Varaktigheten och stabiliteten i relationen mellan arbetsgivaren och arbetstagarna på arbetsplatsen är en nyckelfaktor i sammanhanget. Höga andelar visstider, deltider och inhyrning motverkar införandet av yrkesintroduktionsmodeller. Handels och Kommunal har i detta sammanhang vittnat om hur förutsättningen att yrkesintroduktionsanställning ska ske på heltid skapat problem med att få modellen på plats hos enskilda arbetsgivare.

LO tillstyrker förslaget om att YA-delegationen får i uppdrag att analysera lärandeplanerna i stödet för yrkesintroduktionsanställningar, under förutsättning att delegationen inte omvandlas till självständig kommitté. Uppdraget anser LO ligger i linje med delegationens övriga uppdrag och kan fylla en funktion.

Frågor i uppdragsbeskrivningen som översynen övervägt men där inga förslag lämnas 5.4

Promemorian avstår från att lägga förslag om en förenkling av ansökningsförfarandet. Detta trots att översynen enligt direktiven skulle överväga Statskontorets förslag i frågan. Statskontorets förslag innebar att ansvar flyttas från Arbetsförmedlingen till parterna. Som tidigare beskrivits har LO ställt sig positiv till förslaget. I Statskontorets förslag ingick också att Arbetsförmedlingen skulle överlåta definitionen av relevant yrkeserfarenhet till parterna och att den alternativa grunden rörande krav på arbetslöshet slopas.

LO och förbunden vill också understryka att det på den fackliga sidan finns en stark upplutning kring idén om att ta ett större ansvar för ansökningsprocessen. Som påpekas i promemorian skulle då alla ansökningar om stöd redan vara godkända av parterna då de inkommer till arbetsförmedlingen.

Vinsterna med en sådan reformering av modellen i form av mindre krångel och minskad risk för missförstånd mellan olika aktörer torde enligt LO ge väsentliga vinster i främjandet av systemet med statligt stöd till yrkesintroduktionsanställningar. För den anställda minskar dessutom risken att hamna i kläm på grund av att anställningen redan påbörjats. Enligt LO är det promemorians förslag i kollektivavtalsfrågan som i praktiken sätter stopp för en önskvärd reform. Ett enhetligt system i ansökningsförfarandet som bygger på parternas ansvar över träffade kollektivavtal blir då inte längre möjligt.

Översynen hade också i uppdrag att se över informationsutbytet mellan berörda myndigheter. YA-delegationen har i detta sammanhang påpekat att Arbetsförmedlingens sekretessbestämmelser gjort det mycket svårt att få in den information som behövs för uppdraget. Vidare framförs i promemorian att parterna inte får ut den information de behöver för att kontrollera hur yrkesintroduktionsavtalen fungerar. Men mot bakgrund av att Arbetsförmedlingen numera ger arbetsgivare möjlighet att häva sekretessen i samband med ansökan, avstår utredaren från att lägga något förslag på området.

LO vill understryka att det grundläggande problemet i informationshanteringen framförallt ligger mellan staten och parterna. För att en trepartskonstruktion som yrkesintroduktionsmodellen ska fungera måste informationsutbytet fungera mycket bättre. LO delar inte promemorians bedömning om att det räcker med att avvakta resultatet av det nya medgivandeförfarandet i ansökningsprocessen. LO menar att översynen borde lagts ett skarpt förslag som säkerställer informationsutbytet mellan alla aktörer i modellen.

Stödet för yrkesintroduktionsanställningar framgent 5.5

LO ställer sig liksom promemorian bakom rekommendationen att handläggningen av stödet centraliseras på Arbetsförmedlingen, enligt Statskontorets förslag. Tillsammans med ett förenklat ansökningsförfarande enligt samma myndighets förslag skulle det skapa förutsättning för en smidigare hantering mellan staten och parterna.

Översynen framför att yrkesintroduktionsanställningar skulle kunna användas mer strategiskt i de så kallade snabbspåren. LO delar den bedömningen med tillägget att snabbspårens upplägg bör utformas tillsammans med parterna i respektive bransch.

Promemorians avslutande resonemang om regionala kompetenscentra är värd att fortsätta. Enligt LO bör det ske i liknande trepartstrukturer som en gång inledde arbetet med att skapa yrkesintroduktionsmodellen.

Med vänlig hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Karl-Petter Thorwaldsson

Hans Forsberg