

# Kommittédirektiv



## Stärkt rätt till heltidsanställning

**Dir.  
2004:50**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 15 april 2004

### **Sammanfattning av uppdraget**

En särskild utredare tillkallas med uppgift att utreda hur rätten till heltidsanställning skall stärkas. Uppdraget omfattar även arbetstagare som är timanställda på deltid. Utredaren skall överväga om det bör införas en reglering som begränsar arbetsgivares möjlighet att anställa på deltid till fall då det är motiverat med hänsyn till t.ex. verksamhetens behov. Eventuella förslag skall innefatta en analys av åtgärdernas effekter för andra arbetstagare vid arbetsplatsen, av dess effekt på arbetsgivarens möjligheter att driva och planera verksamheten och av åtgärdens förenlighet med rådets direktiv 97/81/EG av den 15 december 1997 om ramavtalet om deltidsarbete (EGT L 14, 20.1.1998, s. 9, Celex 31997L0081) samt Sveriges internationella åtaganden inom ramen för Internationella arbetsorganisationen (ILO). Utredaren skall även analysera hur föreslagna åtgärder kommer att påverka möjligheterna att uppnå ett högt arbetsutbud i allmänhet och det av regeringen uppsatta målet om 80 procents sysselsättning i synnerhet. Förslagets effekter på företags förutsättningar att växa och nyanställa skall belysas. Utredaren skall också analysera hur förslaget kommer att påverka sysselsättningen för de grupper som idag är överrepresenterade bland de deltidsanställda.

## Bakgrund

### *Vård- och omsorgssektorn*

Kommissionen för rekrytering till vård och omsorg (Vårdkommissionen) presenterade i sin rapport, Den ljusnande framtid är vård, Om vård och omsorg – en arbetsmarknad i utveckling (Ds 1999:44), bl.a. förslag till åtgärder för att minska deltidarbetslösheten och antalet timanställda inom vård, skola och omsorg.

Ett av förslagen i rapporten bestod i att Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och staten åtog sig att verka för att kommuner och landsting i samarbete med länsarbetsnämnderna skulle erbjuda deltidarbetslösa heltidsarbete. Målet var att deltidarbetslösheten skulle minska med 50 procent från november 1999 till november 2000 för sjuksköterskor, undersköterskor, vårdbiträden och övrig omvårdnadspersonal. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) fick i regleringsbrevet för år 2000 (dnr N/1999/12868/A) av regeringen i uppdrag att i samverkan med arbetsgivarna på kommun- och landstingssidan aktivt medverka till att målet uppnåddes.

Enligt AMS statistik uppgick antalet deltidarbetslösa inom vård- och omsorgssektorn i november 1999 till drygt 29 000 och i november 2000 till drygt 25 000 personer, en minskning med 13 procent. Under samma tidsperiod minskade den öppna arbetslösheten med ca 36 procent. Under de senaste åren har deltidarbetslösheten inom vård- och omsorgssektorn fortsatt att minska. I januari 2003 uppgick antalet deltidarbetslösa inom vård- och omsorgssektorn till 15 000, en halvering av deltidarbetslösheten sedan januari 1999. Under samma tidsperiod minskade den totala deltidarbetslösheten med 37 procent och den öppna arbetslösheten med ca 28 procent. Därefter har den totala deltidarbetslösheten inom vård och omsorg fortsatt att minska och i mars 2004 uppgick antalet till 12 900 personer.

I en rapport som AMS lämnade till regeringen i januari 2001 (dnr N2001/1171/A) framkom att utan ett inflöde av nya deltidsarbetslösa efter den 30 november 1999, skulle deltidsarbetslösheten inom vård- och omsorgssektorn ha minskat med 55 procent till november 2000. AMS anförde att detta illustrerar något av svårigheten med att åstadkomma bestående minskningar av deltidsarbetslösheten eftersom det ständigt tillkommer nya deltidsarbetslösa. Vidare konstaterade AMS att det fortfarande finns kommuner med ett svagt intresse för deltidsproblematiken och bristande samordning när det gäller utnyttjandet av tillgänglig personal inom de olika kommunala verksamheterna. Där sådan samordning och en aktiv samverkan med de anställda och de fackliga organisationerna förekommer finns också förutsättningar för ett bra resultat. AMS statistik visar att landstingen inte svarar för någon stor del av deltidsarbetslösheten, utan det är i kommuner och i vissa fall hos privata vårdgivare som problemen förekommer.

#### *Samtliga branscher*

Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökning visar att det totala antalet som arbetade mindre än 35 timmar i veckan under 2003 uppgick till drygt 920 000 (ca 695 000 kvinnor, 225 000 män) varav 237 000 (161 000 kvinnor, 76 000 män) önskade en högre sysselsättningsgrad. Enligt AMS statistik för 2003 var i snitt cirka 75 900 personer anmälda som deltidsarbetslösa, närmare 79 procent av dessa var kvinnor. Detta kan jämföras med den öppna arbetslösheten som enligt AMS statistik omfattade i snitt 223 000 personer under 2003. Närmare 43 procent av de öppna arbetslösa var kvinnor. AMS statistik visar vilka som vid arbetsförmedlingen har anmält sig som arbetssökande för en ökad sysselsättningsgrad. Deltidsarbetslöshet är således ett problem som främst drabbar kvinnor. Om dessutom alla som har en tillfällig timanställning räknas med förstärks obalansen mellan könen. Cirka 78 000 var inskrivna på arbetsförmedlingen som timanställda 2003 och mer än 60 procent av dessa var kvinnor. Deltidsarbetslösheten finns

inom alla branscher men förekommer först och främst inom vård- och omsorgssektorn samt handeln och restaurangbranschen.

AMS har bl.a. till uppgift att stödja en utveckling som bidrar till att fler heltidsarbeten förmedlas till dem som är deltidsarbetslösa. För att öka intensiteten i detta arbete fick AMS i regleringsbrevet för år 2001 (dnr N/2000/10343/A) i uppdrag att identifiera och kartlägga arbetsgivare som har en stor andel deltidsanställda och genom överläggningar med dessa påverka dem att anpassa sin organisation så att deltidsanställda kan erbjudas den arbetstid som de efterfrågar.

I den rapport (dnr N2001/1171/A) som AMS överlämnade till regeringen i augusti 2001 om detta uppdrag framkom att AMS infört en intygsrutin. Rutinen innebär att arbetsgivaren till arbetsförmedlingen får uppge vilken arbetstid de kan erbjuda den deltidsökande. Sådana intyg bidrar till att arbetsförmedlingen snabbt får återkoppling och därigenom kan effektivisera förmedlingsinsatserna genom att pröva möjligheterna, i de fall det behövs, att få önskad arbetstid på annan arbetsplats.

Riksdagen fattade i december 2001 beslut om att avsätta 100 miljoner kronor per år under 2002–2004 för att ytterligare stimulera till minskad deltidsarbetslöshet och undanröja hinder för de som arbetar deltid att få utökad arbetstid.

Arbetsmiljöverket fick uppdraget att i samverkan med Jämställdhetsombudsmannen, Svenska ESF-rådet, Arbetsmarknadsstyrelsen och Arbetslivsinstitutet ta initiativ till gränsöverskridande aktiviteter som skapar fler heltidsarbeten (det s.k. HELA-projektet). Arbetsmiljöverket överlämnade i augusti 2002 en rapport (dnr N2002/7446/A) till regeringen som beskriver det påbörjade arbetet. Medlen används för kompetensutveckling till deltidsarbetslösa och informationsinsatser med syfte att sprida goda exempel. Vidare finns initiativmedel som kan beviljas till organisationer och företag som ansöker om medel till projekt som kan tillgodose arbetstagarens önskemål om sysselsättningsgrad samt övriga förändringar i arbetsorganisationen som möjliggör heltidsarbete. I april 2003 fattade regeringen ett nytt beslut som

innebar att anslaget till HELA-projektet minskade samtidigt som projektperioden förlängdes till 2005. För år 2004 får 70 miljoner kronor användas och för år 2005 får 30 miljoner kronor användas. Ändringen av beslutet motiverades av att läget på arbetsmarknaden förbättrats för gruppen deltidsarbetslösa och att medlen inte utnyttjades fullt ut under 2002. Det beroende på att tidsaspekten för att bygga upp verksamheten medförde att det operativa arbetet kom i gång senare än beräknat. I Statskontorets rapport om HELA-projektet Fem myndigheter i samarbete mot deltidsarbetslösheten (2003:17) framkommer att intresset från arbetsgivare att söka medel för att genomföra bestående förändringar på arbetsplatsen varit svagt. Statskontoret gör utifrån intervjustudier den bedömningen att orsaken kan vara motkrafter från kommuner och andra arbetsgivare som inte uppfattar ofrivillig arbetslöshet som ett problem. De föredrar därför av kostnadsskäl att arbeta med minimal bemanning.

Utöver HELA-projektet har regeringen för att stimulera fler att välja vårdutbildningar inlett en försöksverksamhet som skall pågå fram till maj 2004. Försöksverksamheten innebär att kommuner, landsting och entreprenörer får ett ekonomiskt stöd för att kunna anställa arbetslösa och erbjuda dem arbete på halvtid och studier på halvtid under 18 månader. Förbehållet är att individen efter genomgången utbildning får erbjudande om heltidstjänst tills vidare. När försöksverksamheten är helt utbyggd kommer närmare 1 200 personer att delta samtidigt.

#### *Anställningsskyddslagen*

Den 1 januari 1997 infördes i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) en regel om företrädesrätt till högre sysselsättningsgrad för deltidsanställda (25 a §). I propositionen En arbetsrätt för ökad tillväxt (prop. 1996/97:16) framhåller regeringen att anställning på heltid bör eftersträvas och att deltidsanställningar bör komma i fråga endast när det är motiverat med hänsyn till verksamhetens behov eller arbetstagarens önskemål. Vidare konstateras i propositionen att

andelen kvinnor som innehar en deltidsanställning väsentligen överstiger andelen män med sådan anställning.

25 a § LAS ger en deltidsarbetande rätt till högre sysselsättningsgrad under vissa förutsättningar. För att en deltidsanställd skall ha företrädesrätt krävs att

- arbetstagaren skall ha underrättat arbetsgivaren om intresset av högre sysselsättningsgrad,
- arbetsgivarens behov av arbetskraft skall tillgodoses genom att arbetstagaren får ökad arbetstid och
- arbetstagaren skall ha tillräckliga kvalifikationer för de nya arbetsuppgifterna.

En förutsättning för att företrädesrätt till högre sysselsättningsgrad skall aktualiseras är att det uppstår *ett behov* av ytterligare arbetskraft hos arbetsgivaren. I propositionen anges även uttryckligen att regeln inte ger en arbetstagare någon rätt att vare sig styra hur arbetsgivaren skall eller bör organisera sin verksamhet eller att kräva att bli omplacerad så att önskemål om sysselsättningsgrad tillgodoses fullt ut. Regeln innebär således ingen direkt skyldighet för en arbetsgivare att organisera sin verksamhet så att deltidsarbete undviks, eller att i övrigt allmänt tillmötesgå en deltidsarbetandes önskemål om en högre sysselsättningsgrad, utom i de fall där alternativet i stället hade varit nyanställning. Sammanfattningsvis begränsas regelns tillämplighet genom att det är först när arbetsgivaren har ett behov av ytterligare arbetskraft som deltidsarbetande har företrädesrätt till en anställning med högre sysselsättningsgrad.

#### *Deltidsdirektivet*

Europeiska unionens råd antog den 15 december 1997 direktivet om ramavtalet om deltidsarbete undertecknat av UNICE, CEEP och EFS (97/81/EG). Syftet med direktivet är att säkerställa att deltidsanställda inte diskrimineras, förbättra kvalitén på deltidsarbeten, underlätta utvecklingen av deltidsarbete på frivillig grund och bidra till en flexibel organisering av arbetstiden. Direktivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2002:293) om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med

tidsbegränsad anställning. Lagen trädde i kraft den 1 juli 2002 (prop. 2001/02:97, bet. 2001/02:AU6, rskr. 2001/02:222).

#### *ILO-konventionen (nr 175) om deltidarbete*

Sverige är medlem av Internationella arbetsorganisationen (ILO). ILO:s beslutande församling antog 1994 konventionen (nr 175) och den kompletterande rekommendationen (nr 182) om deltidarbete. Konventionen omfattar alla anställda vars normala arbetstid är kortare än den för jämförbara heltidsarbetande. Enligt konventionen skall åtgärder vidtas för att garantera de deltidarbetande samma skydd som heltidsarbetande när det gäller bl.a. organisations- och förhandlingsrätt, arbetarskydd och diskriminering i anställningen. Lagstadgade sociala trygghetssystem skall anpassas så att deltidarbetande åtnjuter villkor som är likvärdiga med heltidsarbetandes. Det förutsätts att åtgärder vidtas för att underlätta möjligheterna till produktivt och fritt valt deltidarbete som tillgodoser behoven hos både arbetsgivare och arbetstagare. Övergång från heltids- till deltidarbete eller vice versa skall ske frivilligt.

Sverige ratificerade konventionen den 10 juni 2002 (jfr prop. 2001/02:97, bet. 2001/02:AU6, rskr. 2001/02:222).

#### **Behovet av förändring**

Under slutet av 1990-talet fram till 2002 har sysselsättningen ökat och arbetslösheten minskat. I samband med denna gynnsamma utveckling på arbetsmarknaden har deltidarbetslösheten minskat i stor omfattning. Under framför allt 2003 har dock den öppna arbetslösheten och antalet timanställda stigit och den positiva utvecklingen av deltidarbetslösheten har stannat av. Även om deltidarbetslösheten fortfarande är på en lägre nivå än tidigare är det dock regeringens mening att deltidarbetslösheten fortfarande är av den omfattningen att den utgör ett allvarligt problem. Åtgärder har också vidtagits för att ytterligare minska deltidarbetslösheten.

Deltidsarbetslösheten kan heller inte enbart ses som en isolerad fråga för arbetsmarknadspolitiken. Om man kommer till rätta med problemet med deltidsarbetslöshet kan det ge effekter på andra områden. Det är regeringens förhoppning att detta skall leda till bl.a. strukturella förändringar i arbetsorganisationen, goda arbetsmiljöer, kompetensutveckling och ökad jämställdhet mellan kvinnor och män.

Det är främst inom vård- och omsorgssektorn samt handeln och restaurangbranschen som det finns problem med deltidsarbetslöshet. Problemet i de branscherna är framför allt att samtidigt som det finns många deltidsanställda som vill jobba mer upplever arbetsgivarna att det finns brist på personal. AMS har också i den rapport som överlämnades till regeringen i augusti 2001 (dnr N2001/1171/A) konstaterat att det finns kommuner där bristen på samordning medför nyanställningar på deltid i kommunen trots att det finns möjlighet att organisera verksamheten på sådant sätt att redan deltidsanställda erbjuds heltidsarbete.

Vård- och omsorgssektorn är kvinnodominerad. Deltidsarbetslösheten inom handeln finns särskilt inom verksamheter som är kvinnodominerade. Ett av regeringens mål för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män skall ha samma möjlighet till ekonomiskt oberoende. Ett annat mål är att lika villkor och förutsättningar i fråga om företagande, arbete, arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet skall gälla för kvinnor och män. Deltidsarbetslösheten för kvinnor utgör ett hinder för dessa mål. Deltidsarbetslösheten är således ett problem ur ett jämställdhetsperspektiv.

Det torde inte vara klarlagt om, och i så fall hur, minskat deltidsarbete påverkar den totala sysselsättningen. Det är därför viktigt att man försöker klargöra om en åtgärd som minskar deltidsarbete också påverkar sysselsättningen som helhet negativt och leder till ökad arbetslöshet. I detta hänseende bör det även klargöras hur antalet arbetade timmar i ekonomin påverkas av satsningen på att minska deltidsarbete.

Frågan om heltid är också en rättighetsfråga. Det är enligt regeringen ytterst viktigt att arbetstagarna ges ett ökat inflytande över sina arbetsvillkor. Frågan om heltids- och



deltidsanställningar är här av stort intresse. Heltidsarbete skall utgöra en norm från vilken avvikelser skall kunna göras då det finns sakliga skäl för det.

Regleringen i 25 a § LAS om företrädesrätt till högre sysselsättningsgrad ger i viss mån stärkt rätt till heltidsanställning. En av förutsättningarna för regelns tillämplighet är dock att arbetsgivaren har behov av ytterligare arbetskraft. Regeln ålägger således inte arbetsgivare att omorganisera sin verksamhet.

Att komma till rätta med deltidsarbetslösheten genom en reglering som inskränker en arbetsgivares möjlighet att anställa personal på deltid kan medföra problem. Ett sådant problem kan vara svårigheten att hitta en reglering som ger en möjlighet att tillåta deltidsarbete. Både för arbetsgivaren och arbetstagaren kan deltidsarbete vara önskvärt. Från arbetsgivarens synpunkt kan deltidsanställningar vara motiverade med hänsyn till verksamhetens behov. Mot bakgrund av att vissa arbetstagare vill arbeta deltid kan en alltför strikt begränsning av möjligheten att arbeta deltid komma att stå i strid med deltidsdirektivet, vars syfte är bl.a. att underlätta utvecklingen av deltidsarbete på frivillig grund. En sådan begränsning kan även strida mot ILO-konventionen om deltidsarbete. Det är därför nödvändigt att ta ställning till vilka kriterier som skall få beaktas vid en bedömning av om deltidsanställning är motiverad. Ur rättstillämpningssynpunkt kan en bedömning av behovet att ha deltidsanställningar medföra att domstolarna måste göra företagsekonomiska överväganden.

## **Uppdraget**

Utredaren skall utreda hur rätten till heltidsanställning skall stärkas. Uppdraget omfattar även arbetstagare som är timanställda på deltid. Endast lagstiftningsåtgärder skall övervägas.

Utredaren skall överväga om det bör införas en reglering som begränsar arbetsgivares möjlighet att anställa på deltid, men som medger undantag när så är befogat utifrån t.ex. verksamhetens behov. En sådan reglering skall emellertid även

beakta att arbetstagare kan ha önskemål om att vara deltidsanställda. Utredningen skall särskilt analysera frågan om en sådan reglering är lämplig med hänsyn till hur en rättslig prövning skall göras och problemet med att låta domstol pröva ett företags interna ekonomiska och organisatoriska förutsättningar och struktur. Utredaren skall också analysera hur en reglering som begränsar arbetsgivares möjlighet att anställa på deltid förhåller sig till den nuvarande regleringen i 25 a § LAS, och om den utgör en ändamålsenlig avvägning mellan den anställdes intresse av en högre sysselsättningsgrad och arbetsgivarens intresse av att organisera verksamheten på ett för arbetsgivaren ändamålsenligt sätt.

Utredaren skall analysera effekterna av föreslagna åtgärder för andra arbetstagare hos arbetsgivaren. Även åtgärdernas effekter på arbetsgivarens möjligheter att driva och planera verksamheten skall analyseras. Förslagets effekter på företags förutsättningar att växa och nyanställa och på så sätt bidra till ökad sysselsättning skall särskilt belysas. Utredaren skall analysera hur föreslagna åtgärder kommer att påverka möjligheterna att uppnå ett högt arbetsutbud i allmänhet och det av regeringen uppsatta målet om 80 procents sysselsättning i synnerhet, samt särskilt analysera hur förslaget kommer att påverka sysselsättningen för de grupper som i dag är överrepresenterade bland de deltidsanställda varvid effekter vad avser jämställdhet mellan män och kvinnor skall redovisas särskilt. De förslag utredaren lägger fram skall också innefatta en analys av åtgärdens förenlighet med rådets direktiv 97/81/EG av den 15 december 1997 om ramavtalet om deltidsarbete samt Sveriges internationella åtaganden inom ramen för ILO.

Utredaren skall i sin bedömning beakta samhällsekonomiska och företagsekonomiska konsekvenser av en stärkt rätt till heltidsanställning. Finner utredaren att lagstiftningsåtgärder bör vidtas skall ett författningsförslag redovisas.

*Samråd och rapportering*

Utredaren skall under arbetet samråda med arbetsmarknadens parter och i lämplig utsträckning även med andra organisationer som representerar de intressen som berörs.

Utredaren skall under arbetet samråda med det s.k. HELA-projektet, som leds av Arbetsmiljöverket.

Utredaren skall, när det gäller redovisning av förslagets konsekvenser för små företag, samråda med Näringslivets Regelnämnd.

**Redovisning av uppdraget**

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 31 maj 2005.

(Näringsdepartementet)