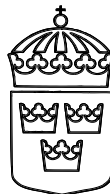


Kommittédirektiv



Trygghet och utveckling i anställningen vad gäller arbetstid och ledighet

Dir.
2017:56

Beslut vid regeringssammanträde den 24 maj 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda arbetstagares möjlighet till utveckling och omställning under arbetslivet, samtidigt som andra får möjlighet till arbetslivserfarenhet, genom ett alterneringsår. Utredaren ska också utreda arbetstidsbanker, arbetstid som faktor för attraktiv arbetsmiljö, arbetstagares skydd mot förändrade anställningsförhållanden i samband med omreglering av sysselsättningsgraden vid arbetsbrist, skydd i anställningen för intermitterant anställda samt om arbetstagare bör få rätt till en sysselsättningsgrad som motsvarar den faktiska arbetstiden under vissa förutsättningar. Utredaren ska utreda deltid som möjlighet och kartlägga kostnader för stressrelaterad sjukfrånvaro.

Utredaren ska analysera behov av åtgärder utifrån den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Syftet med utredningen är att skapa ett mer hållbart arbetsliv med minskad risk för ohälsa och arbetslöshet. Regeringen vill också stärka skyddet för arbetstagare, skapa ett tydligare regelverk och öka möjligheten för ett flexibelt arbetsliv.

Uppdraget om ett alterneringsår, arbetstidsbanker, attraktiva arbetsmiljöer, kartläggning av kostnader för stressrelaterad sjukfrånvaro samt deltid som möjlighet ska redovisas senast den 30 mars 2018. Senast den 31 januari 2019 ska utredaren redovisa återstående delar av uppdraget.

Bakgrund

Regeringens fleråriga prioritering av kvinnors arbetsmiljö visar att den könssegregerade arbetsmarknaden bidrar till att kvinnor löper större risk än män att drabbas av arbetsrelaterad ohälsa då arbetsförhållandena i kvinnodominerade yrken leder till ohälsa i högre omfattning. Under 2015 var arbetssjukdomar orsakade av sociala och organisatoriska faktorer den vanligaste orsaken till anmälningar av arbetssjukdom för kvinnor. Antalet anmälda arbetssjukdomar för män har planat ut, men är stigande för kvinnor.

Svensk arbetsmarknad står inför stora utmaningar men också möjligheter. Förändringstrycket i svensk ekonomi är starkt till följd av den internationella konkurrensen och den snabba tekniska utvecklingen. En åldrande befolkning och omfattande migration ställer också krav på förmågan att ta tillvara den fulla potentialen i hela arbetskraften under hela arbetslivet. Om detta görs rätt finns stora möjligheter till välbefinnande, hållbar utveckling och ett samhälle som håller ihop.

Sverige betraktas som ett av världens mest jämställda länder och har den högsta sysselsättningsgraden för kvinnor inom EU men samtidigt har vi en relativt könssegregerad arbetsmarknad. Även om utvecklingen tyder på en minskad könsuppdelning av arbetsmarknaden visar också statistiken att fler män än kvinnor arbetar heltid och att den faktiskt arbetade tiden för kvinnor är betydligt lägre än för män. Av samtliga sysselsatta kvinnor arbetade nästan var tredje, 31 procent, deltid under 2016 jämfört med drygt 14 procent av de sysselsatta männen. I åldersgruppen 16–24 år var 52 procent deltidsanställda 2016.

Förhållandena på arbetsmarknaden liksom i övriga samhället förändras. Skyddet för arbetstagare i Sverige tog i början av förra århundradet utgångspunkt i att genom kollektivavtal säkra fasta tjänster och fasta arbetstider i stället för att arbetstagare fanns tillgängliga vid behov. Arbetstagarna fick på så sätt trygghet över tid i sin anställning. Arbetsmarknadens parter har utnyttjat möjligheten att förhandla om arbetstider för att anpassa den efter olika verksamheters behov. I vår närtid har det för att möta nya utmaningar och behov av anpassningar skett en

utveckling mot olika typer av anställningsformer såväl som en påverkan på arbetstidens omfattning och förläggning. Arbetstiden är också ofta dåligt fördelad över arbetslivet. Många som just kommit in på arbetsmarknaden arbetar mindre än man vill göra, andra tvingas bort från arbetslivet i förtid. På samma gång kan en del heltidsarbetande, men också personer som arbetar deltid men med osäkra visstidsanställningar, uppleva att de skulle vilja arbeta mindre för att få mer tid för familj och fritid.

Behovet av en utredning

Målet för arbetslivspolitikerna är bl.a. goda arbetsvillkor och möjligheter till utveckling i arbetet för alla. Arbetsrättens uppgift är att skapa förutsättningar för ett arbetsliv som tillgodoser både arbetstagarnas och arbetsgivarnas behov av flexibilitet, trygghet och inflytande såväl nu som i framtidens arbetsliv.

Den svenska arbetsmarknadsmodellen bygger på en ansvarsfördelning mellan staten och arbetsmarknadens parter. Statens roll är att genom ett ändamålsenligt regelverk och andra styrmedel säkerställa goda arbetsvillkor och underlätta tillkomsten av nya jobb samtidigt som förutsättningar skapas för arbetsmarknadens parter att i kollektivavtal ta ansvar för villkorens närmare utformning.

Att kvinnor i större utsträckning har lägre faktiskt arbetad tid, i större utsträckning arbetar deltid, i större utsträckning har tidsbegränsade anställningar samt att den stressrelaterad och psykiska ohälsan är större i kvinnodominerande yrken bidrar till att kvinnor har sämre ekonomiska förutsättningar än män och att kvinnors livsinkomst blir lägre. Den framtida pensionen styrs också helt av den samlade livsinkomsten, vilket innebär att kvinnors lägre inkomster under förvärvslivet fortplantar sig in i pensionslivet och leder till stora skillnader mellan kvinnor och mäns pensioner. Det behöver förändras inte minst för att målet om ekonomisk jämställdhet ska uppnås. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Samma mönster finns delvis för andra grupper såsom t.ex. unga.

Regeringen uppmärksammade i budgetpropositionen för 2017 att kvinnors arbete alltför ofta organiseras så att heltid inte erbjuds.

Det är oklart hur stor del av kvinnors deltidsarbete som är att betrakta som ofrivilligt. Regeringen anser att arbetsmarknaden behöver vara mindre könsuppdelad och att heltidsarbete ska vara norm, med deltid som möjlighet, oavsett kön. Hela arbetskraftens potential behöver tas tillvara.

Med en snabbt växande medellivslängd måste också arbetslivet förlängas för att vi ska kunna upprätthålla rimliga pensioner. Det handlar då inte bara om en arbetsmiljö som gör att man orkar jobba längre, utan kanske främst om att det finns bättre möjligheter att skola om sig under hela arbetslivet i syfte att kunna möta förändrade förutsättningar hos individen och i ett föränderligt arbetsliv. Detta behov av omställning var också något som arbetsmarknadens parter starkt betonade i den avsiktsförklaring om ett längre arbetsliv som togs fram i september 2016 (dnr. S2016/01389/SF). Parterna konstaterar där att både medarbetare och arbetsgivare skulle vinna mycket på om omställning skedde i tid, dvs. innan akuta situationer uppkommer. Parterna förordar breda politiska initiativ i syfte att underlätta vidareutbildning och karriärväxling under hela, men inte minst senare delen av arbetslivet. Detta skulle både kunna bidra till en bättre hälsa och till en förlängning av arbetslivet.

Uppdraget att utreda och analysera om ett alterneringsår bör införas för anställda

Sveriges förmåga att underlätta individens möjligheter för utveckling under arbetslivet är viktigt för att motverka risken för arbetslöshet och ohälsa för såväl kvinnor som män och möjliggöra ett längre arbetsliv. Goda förutsättningar för rörlighet på arbetsmarknaden bidrar också i förlängningen till en bättre kompetensförsörjning. Utvecklings- och omställningsbehovet för anställda tillgodoses inte till fullo av de möjligheter som finns idag. I ett internationellt perspektiv har Sverige ett generöst studiestöd för vuxna som utbildar sig. Dagens studiestöd syftar till att ge ekonomiska möjligheter att studera. Trots

att det svenska studiestödet är mycket förmånligt finns det personer som av bl.a. ekonomiska skäl ändå inte väljer att studera. Det finns personer som avstår från studier för att de inte vill, vågar eller kan använda studiemedelssystemet och inte heller har några andra möjligheter att finansiera levnadsomkostnaderna under studietiden. De omställningsavtal som finns mellan arbetsmarknadens parter fyller en viktig roll men är kopplade till att den som mottar stödet har blivit uppsagd från sin arbetsgivare.

Arbetsmarknadens parter spelar också en stor roll för den flexibilitet som finns inom ramen för frågor som rör arbetstid. De flesta kollektivavtal innehåller bestämmelser om arbetstidens omfattning och förläggning. Avtalen kan också innehålla överenskommelser om arbetstidsbanker. Med arbetstidsbanker avses konton där arbetstidsförkortning beräknas och samlas. Olika kollektivavtal har olika regler om hur mycket som kan tas ut i ledighet eller pengar. Det finns anledning att se över hur modellen med arbetstidsbanker kan nå fler arbetstagare.

För att bidra till rörlighet, utveckling och ett längre arbetsliv och minska risken för arbetslöshet och ohälsa bland såväl kvinnor som män borde det utredas om staten borde understödja ett alterneringsår. Under 2016 var den vanligaste orsaken till arbetsrelaterade besvär för kvinnor stress och psykisk påfrestning. För män utgjorde dessa orsaker ungefär lika stor anledning till arbetsorsakade besvär som fysiska orsaker. Regeringen har satsat på arbetsmiljöområdet och trots resultat finns anledning att arbeta vidare. Inom ramen för regeringens åtgärdsprogram för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro vidtas en rad åtgärder av stor betydelse för arbetsmiljö och återgång i arbete, inklusive de bidrag som följer av de avsiktsförklaringar som arbetsmarknadens parter har avgett. Arbetsmiljöverket har stärkt sin tillsyn och sitt regelverk angående organisatorisk och social arbetsmiljö. En stor andel av sjukfallen avser psykiatrisk diagnos. I december 2016 var det totalt 49 procent av kvinnorna och 37 procent av männen som var sjukskriva som hade en psykiatrisk diagnos, totalt avsåg 45 procent av sjukfallen en psykiatrisk diagnos. Det finns i dag omfattande kunskap om vad som

orsakar stress i arbetslivet och stressrelaterade sjukskrivningar, såsom låg påverkansmöjlighet kopplad till allt för höga förväntningar. Men även arbetstagare som upplever att deras kompetens inte tas tillvara kan uppleva otillfredsställelse i arbetet som påverkar den enskilde och dess arbetsgivares omställningsförmåga. Att kunna få tillfälle att arbeta, men med andra uppgifter eller på en annan arbetsplats, kan vara värdefullt. Det finns anledning att närmare utreda om en möjlighet till ett alterneringsår ytterligare kan förbättra arbetet mot arbetsrelaterad ohälsa. Arbetstid är alltså en viktig faktor för en god arbetsmiljö. Arbetstidens betydelse för arbetstagare som en faktor för en attraktiv arbetsplats med en välfungerande arbetsmiljö finns det också anledning att närmare utreda.

Den närmare utformningen av ett sådant initiativ bör samordnas med de lösningar som arbetsmarknadens parter diskuterar inom ramen för sina initiativ och även i övrigt utredas i nära samverkan med dessa parter.

Det svenska friårsprogrammet och den finländska lagen om alterneringsledighet

Det svenska friårsprogrammet var en arbetsmarknadsreform som gällde mellan 2002 och 2006. Friårsprogrammet fungerade på så sätt att en anställd kunde ta ledigt mellan tre och tolv månader för att studera, starta eget företag eller för att vila upp sig. En vikarie anställdes i verksamheten under den friårslediges ledighet. Den friårsledige fick en ersättning på 85 procent av sin arbetslöshetsersättning. Friårsprogrammets syfte var att ge vikarierna arbetslivserfarenhet och öka de friårsledigas välbefinnande (prop. 2004/2005:1). Syftet med friårsprogrammet förändrades 2005 så att långtidsarbetslösa, personer med funktionsnedsättning och utrikesfödda skulle få större del av vikariatet, för att ge friåret en tydligare arbetsmarknadspolitisk inriktning. Detta då Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAUs, utvärderingen visade att arbetsgivarna i drygt hälften av fallen valde ut vikarien bland personer som redan arbetade, ofta vid arbetsplatsen där vikariatet erbjöds.

I Finland har flera friårsförsök genomförts sedan 1996. Den 1 januari 2010 infördes lagen om alterneringsledighet 1305/2002. Syftet med lagen är att öka arbetstagarnas motivation och arbetshälsa med hjälp av kortvarig frånvaro från arbetet och samtidigt skapa bättre sysselsättningsförutsättningar för arbetsökande genom att erbjuda dem arbetslivserfarenheter.

En förutsättning för att kvalificera sig för alterneringsledighet är att arbetstagaren har varit heltidsanställd (över 75 procent) hos samma arbetsgivare utan avbrott i minst 13 månader direkt före alterneringsledighetens början och att arbetstagaren faktiskt har arbetat på heltid under nämnda tid. Alterneringsledigheten varar minst 100 kalenderdagar och högst 180 kalenderdagar.

Ett svenskt alterneringsår skulle kunna vara en möjlighet till att utbilda sig, starta eget företag, vara ledig eller pröva ett annat arbete. Utredaren ska mot denna bakgrund och med dessa utgångspunkter

- kartlägga erfarenheterna av alterneringsåret i Finland, och eventuella andra liknande eller jämförbara exempel särskilt utifrån om och i så fall hur åtgärderna bidragit till omställning och kompetenshöjning samt påverkan på ohälsa,
- beskriva erfarenheterna av friårsprogrammet som infördes i Sverige under perioden 2002–2006, särskilt utifrån samhällsekonomiska effekter inklusive om och i så fall hur åtgärderna har bidragit till omställning och kompetenshöjning, effekter på arbetslöshet och sysselsättning samt påverkan på ohälsa,
- analysera och sammanställa forskning om hur modeller för arbetstidens förläggning påverkar arbetsplatsens attraktivitet och produktivitet med särskilt fokus på hälsa, sjukfrånvaro, jämställdhet och utveckling i arbetet,
- kartlägga förekomsten av s.k. arbetstidsbanker och hur de påverkar faktisk arbetad tid för olika grupper,
- utifrån befintlig statistik och forskning kartlägga och analysera kostnaderna för stressrelaterad sjukfrånvaro, och
- beakta eventuella jämställdhetsaspekter i ovan nämnda kartläggningar och analyser.

Mot bakgrund av vad som framkommer ovan ska utredaren

- analysera om det utöver arbetsmarknadens parter överenskommelser finns behov av reglering av s.k. arbetstidsbanker,
- analysera hur ett alterneringsår, inverkar på kvinnors och mäns livsinkomster och ekonomiska villkor i övrigt,
- analysera hur ett alterneringsår skulle kunna bidra till ökad anställningsbarhet och ett längre arbetsliv,
- analysera konsekvenserna av förslaget för arbetsgivare, i synnerhet för små och medelstora företag,
- lämna förslag kring hur ett alterneringsår kan genomföras för arbetstagare i Sverige,
- överväga och ta ställning till omfattningen av perioder för ett alterneringsår, utreda hur en eventuell reglering av s.k. arbetstidsbanker ska utformas och förenas med arbetsmarknadens parter arbete på området,
- utreda för vilka syften, under vilka förutsättningar och på vilka villkor en arbetstagare ska kunna få ett alterneringsår
- överväga om skyddet inom socialförsäkringen behöver förändras med anledning av de förslag utredaren lämnar.
- analysera hur en reglering av ett alterneringsår kan utformas och finansieras,
- analysera hur förslaget kan förenas med arbetsmarknadens parter insatser på området,
- utreda de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som läggs, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

Eventuella förslag ska utformas på ett sätt som inte hindrar arbetsmarknadens parter från att bygga vidare på de kollektivavtalslösningar som redan finns och i övrigt respektera den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Uppdraget att utreda och analysera arbetstagares skydd mot förändrade anställningsförhållanden i samband med omreglering av arbetstidsmått vid arbetsbrist

Omreglering av arbetstidsmått vid arbetsbrist

Frågan om omreglering av sysselsättningsgrad där arbetstagarens arbetstidsmått sänks vid arbetsbrist, s.k. hyvling, har under de senaste åren varit föremål för diskussion och debatt. Det finns i svensk rätt ingen särskild skyddsreglering för sysselsättningsgraden. Arbetsdomstolen, AD, har i flera fall behandlat liknande frågor (se bl.a. AD 2016 nr 69 och AD 2012 nr 47). Målen har berört situationer då arbetsgivare vid arbetsbrist har genomfört förändringar i verksamheten genom att, i stället för att säga upp personal, erbjudit fortsatt anställning men med en lägre sysselsättningsgrad. Arbetsdomstolen har i detta sammanhang konstaterat att i en arbetsbristsituation är arbetsgivaren skyldig att, innan det genomförs uppsägningar, undersöka om arbetsgivaren i stället kan omplacera berörda arbetstagare genom att erbjuda dem något annat skäligt arbete hos sig, vilket kan innebära nyinrättade tjänster med samma arbetsuppgifter men med en sänkt sysselsättningsgrad.

I anslutning till målen har det bland annat uppmärksammats att i en situation då en arbetstagare tackar nej till ett skäligt omplaceringserbjudande så kan han eller hon komma att sägas upp utan att bestämmelserna om turordning enligt anställningsskyddslagen (1982:80) blir tillämpliga. Inte heller blir anställningsskyddslagens bestämmelser om uppsägningstid och uppsägningslön tillämpliga när den lägre sysselsättningsgraden träder in vid en omplacering.

Omplacering och turordningsregler vid arbetsbrist

Vid en arbetsbristsituation aktualiseras i första hand den allmänna omplaceringsskyldigheten i 7 § andra stycket anställningsskyddslagen, vilket innebär att en arbetsgivare vid en arbetsbristsituation som en första åtgärd ska iaktta möjligheterna att omplacera arbetstagaren till sådana lediga befattningar som kan finnas i verksamheten. Dessa befattningar kan i sig

innebära ändrade anställningsvillkor, t.ex. i form av ett lägre arbetstidsmätt. Lagens syfte är primärt att skydda mot friställningar vilket kommer till uttryck i förarbetena till lagen där det framgår att uppsägning bör vara den yttersta åtgärden när alla andra möjligheter att lösa problemet har uttömts, och att arbetsgivaren därför ska undersöka möjligheterna att bereda arbetstagen ny sysselsättning inom ramen för anställningen eller en annan anställning hos sig (prop. 1973:129 s. 121 f.).

Först sedan omplaceringsmöjligheterna har uttömts får uppsägning ske, och då med beaktande av turordningsreglerna i 22 § anställningsskyddslagen. Turordningsreglerna är tillämpliga då flera arbetstagare vid en uppkommen arbetsbrist konkurrerar om de arbeten inom den arbetsbristdrabbade turordningskretsen som kommer att finnas kvar hos arbetsgivaren. Arbetsgivaren avgör vilka arbetstagare som med hänsyn till anställningstid, omplacering och tillräckliga kvalifikationer ska vara kvar. Den bärande principen för turordningsreglerna i 22 § är att arbetsgivaren inte fritt kan välja vem som ska sägas upp vid en driftsinskränkning. I stället gäller principen om ”först in, sist ut” – att arbetstagare med längre anställningstid har företräde till fortsatt anställning framför arbetstagare med kortare anställningstid.

Om en arbetstagare, utan godtagbar anledning, tackar nej till ett skäligt omplaceringserbjudande enligt 7 § andra stycket anställningsskyddslagen föreligger saklig grund för uppsägning av den arbetstagaren oberoende av turordningsreglerna.

Det föreligger inte någon skyldighet för arbetsgivaren att, vid erbjudanden om annat arbete enligt 7 § andra stycket anställningsskyddslagen, fördela lediga arbeten mellan arbetstagen i turordning. Arbetsgivaren får dock inte agera på ett sätt som står i strid mot god sed på arbetsmarknaden eller mot regler i diskrimineringslagstiftningen.

Bör arbetstagares skydd mot förändrade anställningsförhållanden i samband med omreglering av arbetstidsmätt vid arbetsbrist stärkas?

En utgångspunkt för regeringens arbetslivspolitik är att heltid ska vara norm på arbetsmarknaden, att deltid ska vara en möjlighet och att det ska råda goda arbetslivsvillkor. Det är därför angeläget att arbetstagare tillförsäkras ett skydd mot förändrade anställningsförhållanden vid en omreglering av arbetstidsmättet.

Rättsläget innebär att en arbetsgivare som, inom ramen för sin omplaceringsskyldighet, löser arbetsbristen genom att omreglera anställningsvillkoren till ett lägre arbetstidsmätt i stället för att säga upp personal, i princip har obegränsad frihet att göra omplaceringar i verksamheten. I de fall där arbetstagarna konkurrerar om tjänster med olika arbetstidsmätt behöver ett erbjudande med högre arbetstidsmätt därför inte lämnas till arbetstagare med längre anställningstid eller ålder och med tillräckliga kvalifikationer.

Om en arbetsgivare erbjuder en arbetstagare fortsatt anställning men med ett lägre arbetstidsmätt riskerar arbetstagaren att stå inför att antingen acceptera eller avböja erbjudandet och då sägas upp. En uppsägning som grundar sig på att ett skäligt omplaceringserbjudande har avböjts medför att turordningsreglerna inte blir tillämpliga. Det skydd som är tänkt att träda in vid en arbetsbristsituation, dvs. att anställningstid eller ålder ska vara utslagsgivande, blir därför inte heller tillämpligt här.

En risk med sänkt arbetstidsmätt är att det kan inverka negativt på sysselsättningen och omställningsförmågan på svensk arbetsmarknad när anställda upplever sig tvingade att gå ner i arbetstid utan reell möjlighet att ersätta den förlorade arbetstiden med annat arbete. Det gäller inte minst för kvinnor, som arbetar deltid i större utsträckning än män. Sänkt arbetstidsmätt är särskilt utbrett inom kvinnodominerade sektorer som handeln och omsorgen. Att det potentiella arbetsutbudet inte utnyttjas leder också till samhällsekonomiska förluster.

Utredaren ska därför kartlägga problemets storlek, rättsläget samt analysera om och i så fall i vilka avseenden skyddet mot

förändrade anställningsförhållanden för arbetstagare som får sänkt arbetstidsmätt vid arbetsbrist behöver förstärkas.

Överväganden om ett skydd mot förändrade anställningsvillkor kräver noggranna avvägningar och ska utformas med hänsyn till samhällsekonomisk effektivitet samt arbetsgivarens verksamhets- och arbetsledningsrätt.

Förslagen ska utarbetas med beaktande av den svenska arbetsmarknadsmodellen och arbetsmarknadens parter ansvar för regleringen av anställningsvillkor.

Utredaren ska mot denna bakgrund och med dessa utgångspunkter

- beskriva gällande rätt ifråga om omreglering av arbetstidsmätt vid arbetsbrist,
- undersöka och kartlägga vilka skäl som kan ligga bakom arbetsgivarens beslut att omreglera arbetstidsmättet vid arbetsbrist i stället för att säga upp personal,
- i dialog med arbetsmarknadens parter undersöka och kartlägga i vilken omfattning omreglering av arbetstidsmätt vid arbetsbrist förekommer och i vilken utsträckning kvinnor respektive män omfattas av dessa,
- undersöka om omreglering av arbetstidsmätt vid arbetsbrist förekommer mer frekvent inom vissa sektorer av arbetsmarknaden, och
- i dialog med arbetsmarknadens parter undersöka om och i sådant fall hur omreglering av arbetstidsmätt vid arbetsbrist regleras i kollektivavtal i olika branscher.

Mot bakgrund av vad som framkommer ovan ska utredaren

- analysera om det finns behov av att reglera turordning vid omplacering på grund av arbetsbrist vid omreglering av anställningsvillkoren,
- analysera och ta ställning till om ett sådant behov i så fall lämpligast ska hanteras i författning eller av arbetsmarknadens parter i avtal,
- analysera och ta ställning till hur sådana turordningsregler ska utformas för det fall en reglering lämpligast hanteras i författning,

- analysera och ta ställning till hur ett eventuellt författningsförslag om turordning vid omplacering på grund av arbetsbrist vid omreglering av anställningsvillkoren inverkar på arbetsgivares möjlighet att tillgodose sitt arbetskraftsbehov,
- analysera och ta ställning till om anställningsskyddslagens regler om rätt till uppsägningstid och uppsägningslön även bör gälla vid omreglering av arbetstidsmått vid arbetsbrist, och
- analysera behovet av författningsändringar eller andra åtgärder och lämna de förslag som behövs.

Om författningsförslag som innebär att turordningsregler ska tillämpas vid omplacering på grund av arbetsbrist lämnas ska utredaren även lämna förslag på vilka arbetstagare som bör undantas från turordningsreglerna.

Utredaren ska vidare analysera och vid behov lämna förslag på hur villkoren i arbetslöshetsförsäkringen kan anpassas i syfte att underlätta för arbetstagare, vars sysselsättningsgrad omreglerats till ett lägre arbetstidsmått vid arbetsbrist, att kvalificera sig för arbetslöshetsersättning.

Eventuella förslag ska utformas på så sätt att de inte hindrar arbetsmarknadens parter från att bygga vidare på de kollektivavtalslösningar som redan finns och i övrigt respektera den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Uppdraget att utreda och analysera skyddet i anställningen för intermittent anställda

Vad är intermittenta anställningar?

Inom ramen för den svenska samhällsdebatten om visstidsanställningar har villkoren för s.k. intermittent anställda uppmärksamats. Det framförs också att det har skett en omfördelning av de tidsbegränsade anställningarna från vikariat och provanställningar till förmån för tidsbegränsade anställningar såsom intermittenta anställningar.

Anställningsskyddslagen innehåller olika former av tidsbegränsade anställningar såsom vikariat, provanställning,

säsongsanställning, allmän visstidsanställning och anställning för arbetstagare som har fyllt 67 år. Det finns inte någon anställningsform i anställningsskyddslagen som heter intermittert anställning utan situationen uppkommer när andra tidsbegränsade anställningsformer används.

Kännetecknande för intermittert anställning är att arbetstagen endast arbetar vissa dagar i en vecka eller under vissa perioder och då endast på kallelse av arbetsgivaren. Det utmärkande är att det rör sig om ett nytt anställningsförhållande vid varje arbetstillfälle. Arbetstagen kan i sin tur avböja ett erbjudande om arbete utan att ange något skäl (se t.ex. AD 2008 nr 81).

Det finns även sätt att strukturera och organisera arbetet som i många fall kan betraktas som intermittert arbete. Hit hör t.ex. arbete som sker inom plattformsekonomin.

Behovet av intermitteranta anställningar och skyddet i anställningen för intermittert anställda.

Ett viktigt fundament på den svenska arbetsmarknaden är den anställningstrygghet som en tillsvidareanställning för med sig. Tillsvidareanställningar ska därför fortsatt vara huvudregeln på den svenska arbetsmarknaden. Olika former av tidsbegränsade anställningar, däribland intermitteranta anställningar, spelar dock en viktig roll för arbetsgivare som är i behov av arbetskraft vid tillfälliga arbetstoppar och när arbetsgivarna tillfälligt behöver ersätta tillfälligt frånvarande personal. Dessa kan också vara en väg in i arbetslivet, inte minst för grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden, unga personer eller andra utan eller med liten arbetslivserfarenhet. Även för arbetstagare kan olika former av tidsbegränsade anställningar vara önskvärda, t.ex. kan studenter vara i särskilt behov av att arbeta under kortare perioder.

På samma gång kan intermitteranta anställningar innebära utmaningar för vissa arbetstagare. Trygghetssystemen är i första hand byggda kring heltidsarbetande tillsvidareanställda och individen måste själv stå för sin kompetensutveckling. De små möjligheterna att påverka när och hur arbetet ska utföras kan leda till en ökad otrygghet och stress i arbetslivet. Vidare

riskerar enskilda att hamna i en situation där de har svårt att försörja sig och planera sin framtid trots att de arbetar. Många bostadsföretag och banker kräver att man har en tillsvidareanställning för att man ska få hyra eller få ett lån till bostad.

De kompletterande reglerna som införts i 5 § anställningskyddslagen om övergång i tillsvidareanställning vid s.k. stapling stärker delvis ställningen för gruppen, då de i gruppen i regel kan lägga ihop all anställningstid oavsett referensperiod. Det kan dock ta lång tid innan en arbetstagare med intermittert anställning får en tillsvidareanställning på detta sätt.

Bör skyddet i anställningen för intermittert anställda stärkas?

En utgångspunkt för regeringens arbetslivspolitik är att heltid ska vara norm och deltid en möjlighet och att det ska råda goda arbetslivsvillkor.

Utredaren ska kartlägga rättsläget och undersöka omfattningen av intermittert arbete fördelat på olika grupper och branscher samt analysera intermittert anställdas skydd i anställningen och deras anställningstrygghet i övrigt. Utredaren ska vid behov lämna förslag på författningsändringar och andra åtgärder som syftar till att stärka anställningstryggheten i detta avseende.

Överväganden om ett stärkt skydd i anställningen kräver noggranna avvägningar mellan å ena sidan behovet av en stark anställningstrygghet och å andra sidan arbetstagares behov av flexibilitet i anställningen samt arbetsgivarens möjligheter att tillgodose sitt arbetskraftsbehov över tid.

Överväganden om ett stärkt skydd i anställning ska vidare utformas med hänsyn till arbetsgivarens verksamhets- och arbetsledningsrätt och med beaktande av den svenska arbetsmarknadsmodellen och arbetsmarknadens parter ansvar för regleringen av anställningsvillkor.

Utredaren ska mot denna bakgrund och med dessa utgångspunkter

- kartlägga omfattningen av intermitterta anställningar per bransch, kön och ålder, inklusive belysning av ungas perspektiv,

- beskriva gällande rättsläge när det gäller skydd i anställningen för intermittert anställda,
- i dialog med arbetsmarknadens parter undersöka hur skyddet i anställningen för intermittert anställda regleras i kollektivavtal i olika branscher, och
- analysera villkoren inom arbetslöshetsförsäkringen för intermittert anställda.

Mot bakgrund av vad som framkommer ovan ska utredaren

- undersöka om det finns behov av att stärka anställningstryggheten för intermittert anställda,
- analysera och ta ställning till om en stärkt anställningstrygghet lämpligast hanteras i författning eller av arbetsmarknadens parter i avtal för det fall ett behov föreligger, och
- vid behov lämna förslag på författningsändringar eller andra lämpliga åtgärder.

Eventuella förslag ska utformas på ett sätt som inte hindrar arbetsmarknadens parter från att bygga vidare på de kollektivavtalslösningar som redan finns och i övrigt respektera den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Uppdraget att utreda och analysera om arbetstagare ska få en rätt till ett arbetstidsmått som motsvarar den faktiska arbetstiden.

Deltidsanställda som i regelbunden omfattning arbetar enligt ett högre arbetstidsmått än ordinarie anställningsavtal

Ett problem som har lyfts fram i samhällsdebatten är att det finns många deltidsanställda som arbetar utanför sina ordinarie anställningsavtal antingen genom mertid eller olika typer av tidsbegränsade anställningar, utan att den faktiska arbetstiden återspeglas i anställningsavtalet. En vanlig orsak är att en verksamhets arbetskraftsbehov är större än planerat.

Att en arbetstagare inte har ett anställningsavtal som motsvarar den faktiska arbetstiden riskerar att skapa ekonomisk osäkerhet för den enskilde. Den enskilde kan också få svårt att

planera sin framtid och detta kan leda till en ökad otrygghet och stress i arbetslivet. Många bostadsföretag och banker kräver till exempel att man har en tillsvidareanställning på heltidsmått för att man ska få hyra eller få ett lån till bostad.

Den norska lagregleringen om en rätt till ett arbetstidsmått som motsvarar den faktiska arbetstiden

I Norge infördes 2013 en lagreglering som tar sikte på att begränsa ofrivilligt deltidarbete i vissa fall (arbetsmiljøloven 14 § a). Den norska lagregleringen innebär att en deltidsarbetande som de senaste tolv månaderna regelbundet arbetat mer än den arbetstid som står i anställningsavtalet kan få en domstols dom på att arbetstidsmålet höjs i motsvarande mån. Arbetsgivaren kan, om arbetsgivaren kan visa att behovet av det merarbete som har utförts av arbetstagaren har reducerats eller helt fallit bort, freda sig mot att få en sådan dom mot sig.

Har man i Sverige rätt att få ett högre arbetstidsmått fastställt?

Varken anställningsskyddslagen eller arbetstidslagen (1982:673) innehåller några regler om vilket arbetstidsmått en arbetstagare har rätt till. Det kan vara så att en arbetstagare inte har något garanterat arbetstidsmått inom ramen för sin anställning. Detta benämns ofta "zero-hour contract". Dess omfattning i Sverige är dock inte närmare känd. En arbetstagares arbetstidsmått regleras i stället i kollektivavtal, men är oftast något som den enskilde arbetstagaren kommer överens med arbetsgivaren direkt om, som en del av det enskilda anställningsavtalet. Vidare kan arbetstidens längd i princip inte ändras annat än genom en överenskommelse mellan arbetsgivaren och den deltidsanställda med eller utan föregående uppsägning av det gällande anställningsavtalet (se t.ex. AD 1984 nr 28 och AD 1984 nr 76).

25 a § anställningsskyddslagen innehåller däremot en regel om företrädesrätt till högre sysselsättningsgrad som ger en deltidarbetande rätt till högre sysselsättningsgrad under vissa förutsättningar. En av förutsättningarna för att företrädesrätt till högre sysselsättningsgrad ska aktualiseras är att det uppstår ett

behov av ytterligare arbetskraft hos arbetsgivaren. I förarbetena anges uttryckligen att regeln inte ger en arbetstagare någon rätt att vare sig styra hur arbetsgivaren ska eller bör organisera sin verksamhet eller att kräva att bli omplacerad så att ett 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. Det är således först när arbetsgivaren har ett behov av ytterligare arbetskraft som deltidsarbetande har företrädesrätt till en anställning med högre sysselsättningsgrad.

I arbetstidslagen finns vissa regler och begränsningar för hur mycket tid den som har en anställning på deltid får arbeta, s.k. mertid. Det är möjligt att avvika från lagens bestämmelser om mertid genom kollektivavtal. När det finns ett särskilt behov av ökad arbetstid, får mertid tas ut med högst 200 timmar per arbetstagare under ett kalenderår, s.k. allmän mertid (10 § i arbetstidslagen). Mertid får också tas ut med tillämpning av de villkor som gäller för lagens bestämmelser om nödfallsövertid. Nödfallsmertiden begränsas inte i antal timmar, men den ska anmälas till berörd facklig organisation. Utöver allmän mertid får s.k. extra mertid tas ut med högst 150 timmar per arbetstagare under ett kalenderår om det finns särskilda skäl för det och situationen inte har gått att lösa på annat sätt (10 a § i arbetstidslagen). Tidigare har Arbetsmiljöverket på ansökan av arbetsgivare prövat denna fråga men numera är det reglerat direkt i lagens 10 a §. Enligt förarbeten till lagändringen så är den inte tänkt att utgöra någon förändring i sak utan Arbetsmiljöverkets praxis ska gälla även fortsättningsvis. Som särskilda skäl betraktas tillfälliga arbetsanhopningar som varit omöjliga att förutse, oförutsedda sjukdomsfall eller förlust av spetskompetens som inte går att ersätta omedelbart. Att situationen inte gått att lösa på annat rimligt sätt innebär att det kan vara möjligt under en övergångsperiod att ta ut extra övertid eller extra mertid vid sjukdomsfall eller vid andra vakanser (prop. 2010/11:89 s 49 f.). Som skäl för att införa en begränsning av mertidsuttaget hänvisade lagstiftaren till att

avsaknaden av en sådan regel skulle kunna medföra att deltidsoanställda utnyttjas som reservarbetskraft genom att de ofta får en betydligt längre arbetstid än vad som från början avtalats. En begränsning av mertidsuttaget skulle därför kunna motverka att den avtalade arbetstiden för en deltidsoanställd sätts lägre än vad tjänstgöringsförhållandena motiverar (prop. 1981/82:154 s. 22 f. och SOU 1981:5 s. 83).

Från den ordinarie arbetstiden för en deltidsoarbetande har man således normalt att skilja ett uttag av mertid. Det har ansetts betydelsefullt att det görs klart mellan parterna om arbete utöver det ordinarie arbetstidsmålet ska betraktas som mertid och inte som en omreglering av den ordinarie arbetstiden. Det finns exempel från Arbetsdomstolens praxis på att den faktiska arbetstiden har setts som den ordinarie arbetstiden utan att hänsyn har tagits till vad som är avtalat i anställningsbeviset (AD 1984 nr 76). Det har då gällt fall där arbetstagarna regelbundet under en lång tid har anlitats för arbete i väsentligt större utsträckning än vad som följde av anställningsbevisen.

Bör det införas en lagreglering som ger en arbetstagare rätt till ett arbetstidsmål som motsvarar hans eller hennes faktiska arbetstid?

En utgångspunkt för regeringens arbetslivspolitik är att heltid ska vara norm på arbetsmarknaden och deltid ska vara en möjlighet och att det ska råda goda arbetslivsvillkor.

Utredaren ska därför kartlägga rättsläget och analysera om det bör införas en reglering som ger en arbetstagare rätt till ett arbetstidsmål som motsvarar hans eller hennes faktiska arbetstid. Vid behov ska utredaren lämna författningsförslag.

Överväganden om en reglering ska särskilt ta hänsyn till om det är lämpligt att låta en domstol pröva en verksamhets interna ekonomiska och organisatoriska förutsättningar och struktur. Vidare ska lämpligheten av en reglering övervägas utifrån arbetsgivarens rätt att driva och planera verksamheten.

Övervägandena ska utgå ifrån att det även fortsatt måste finnas möjlighet för mertid och att ett eventuellt författningsför-

slag som ger rätt till ett högre arbetstidsmått ska kunna förenas med mertid enligt arbetstidslagen, om än något justerad i denna del.

Utredaren ska mot denna bakgrund och med dessa utgångspunkter

- beskriva rättsläget om förutsättningarna för att ett högre arbetstidsmått aktualiseras,
- inhämta erfarenhet från Norge och redovisa innehållet i norsk lagstiftning där det införts lagstiftning om en rätt till högre arbetstidsmått under vissa förutsättningar samt analysera och utvärdera de samhällsekonomiska konsekvenserna av den norska lagstiftningen, och
- undersöka och kartlägga förekomsten av s.k. zero-hour contract på svensk arbetsmarknad.

Mot bakgrund av vad som framkommer ovan ska utredaren

- analysera och ta ställning till behovet av en reglering som ger en arbetstagares rätt till ett arbetstidsmått som motsvarar hans eller hennes faktiska arbetstid,
- särskilt ta ställning till om ett sådant behov lämpligast bör ske genom lag eller tillgodoses av arbetsmarknadens parter i avtal,
- analysera och ta ställning till om en reglering som ger en arbetstagare rätt till ett arbetstidsmått som motsvarar dennes faktiska arbetstid kan tillämpas på s.k. zero-hour contracts,
- analysera och ta ställning till hur arbetstidslagens regelverk om mertid lämpligast bör utformas och beaktas vid en reglering av en rätt för arbetstagare till ett arbetstidsmått som motsvarar dennes faktiska arbetstid, och
- vid behov lämna de förslag på författningsändringar och andra lämpliga åtgärder som behövs.

Eventuella förslag ska utformas på ett sätt som inte hindrar arbetsmarknadens parter från att bygga vidare på de kollektivavtalslösningar som redan finns och i övrigt respektera den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Uppdraget att utreda och analysera om befintliga möjligheter till arbete på deltid är tillräckliga

En viktig utgångspunkt för regeringens politik är att heltid ska vara norm medan deltid ska vara en möjlighet. Som det har anförts ovan är heltid som norm viktigt för jämställdheten, för möjligheten till egen försörjning och för att minska löneskillnader. Arbetsmarknadens parter har länge burit det primära ansvaret för att finna överenskommelser om arbetstiden. Utmaningarna på arbetsmarknaden vad gäller arbete på deltid ser olika ut inom olika delar på arbetsmarknaden och önskemål på individnivå skiljer sig åt. När ett önskemål om att arbeta deltid grundar sig i att arbetstagare upplever att arbete på heltid är för tungt är detta ett problem som regeringen menar måste hanteras som en arbetsmiljöfråga. Arbetet ska organiseras så att det möjliggör arbete på heltid. Ändå kan det finnas behov för individen att frivilligt gå ner i arbetstid, under en kortare eller längre period. Det kan vara ändrade livsförutsättningar, en önskan om en bättre balans mellan arbete och fritid eller ett ökat behov av återkommande vila. Den enskildes möjlighet att under arbetslivet i högre utsträckning anpassa sitt arbetstidsmåt skulle kunna få gynnsamma effekter för upplevelsen av att själv kunna påverka sin arbetssituation. Att själv påverka sin arbetssituation i högre utsträckning skulle kunna bidra till ökad trygghet och mer nöjda och produktiva arbetstagare.

Möjligheterna att arbeta deltid finns inom ramen för den arbetsrättsliga ledighetslagstiftningen, t.ex. för småbarnsföräldrar, och anställningsavtal kan ingås på deltid. Vidare kan arbetsmarknadens parter komma överens om deltidsarbete av olika skäl i sina förhandlingar. Det finns dock ingen generell rätt till att arbeta deltid för den som har en anställning på heltid.

Mot denna bakgrund ska utredaren

- analysera om de befintliga möjligheterna att frivilligt gå ner i arbetstid är tillräckliga samt analysera de samhällsekonomiska konsekvenserna om möjligheterna utökades, och därvid särskilt beakta inverkan på

kvinnors och mäns livsinkomster och ekonomiska villkor i övrigt.

Mot bakgrund av vad som framkommer ska utredaren

- analysera och ta ställning till om utökade möjligheter att frivilligt gå ner i arbetstid behövs, och om de i så fall lämpligast ska hanteras i författning eller av arbetsmarknadens parter i avtal, och
- lämna förslag på hur en eventuell frivillig nedsättning av arbetstid kan regleras.

Om utredaren kommer fram till att författningsändringar är nödvändiga ska utredaren även

- lämna de författningsförslag och förslag på andra åtgärder som behövs.

Eventuella förslag ska utformas på ett sätt som inte hindrar arbetsmarknadens parter från att bygga vidare på de kollektivavtalslösningar som redan finns och i övrigt respektera den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Uppdragets genomförande och redovisning

I uppdraget ingår att beräkna eventuella konsekvenser som förslagen kan medföra.

Utredaren ska särskilt bedöma konsekvenserna av arbetsgivarens möjlighet att få sitt arbetskraftsbehov tillgodosett samt konsekvenserna för små företag. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Om förslagen innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för staten, ska en beräkning redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller ökade kostnader och minskade intäkter för staten ska utredaren föreslå finansiering av dessa.

Utredaren ska föra en dialog med företrädare för arbetsmarknadens parter och inhämta synpunkter från Arbetsmiljöverket, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och andra berörda myndigheter och intresseorganisationer.

Utredaren ska samråda med Utredningen om översyn av regelverket i arbetslöshetsförsäkringen (2015 B) och beakta andra utredningar av betydelse för uppdraget.

Utredaren ska också ta del av resultatet av det utredningsarbete som regeringen låtit genomföra av effekter av att arbete i vissa sektorer ofta organiseras så att heltid inte erbjuds som aviserades i budgetpropositionen för 2017.

Uppdraget om ett alterneringsår, arbetstidsbanker, attraktiva arbetsmiljöer, kartläggning av kostnader för stressrelaterad sjukfrånvaro för offentlig verksamhet och deltid som möjlighet ska redovisas senast den 30 mars 2018. Senast den 31 januari 2019 ska utredaren redovisa återstående delar av uppdraget.

(Arbetsmarknadsdepartementet)