



Tid för utveckling

DEL BETÄNKANDE AV
UTREDNINGEN FÖR HÅLLBART
ARBETSLIV ÖVER TID



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:24

Akvarellen på omslaget har målats av Agneta Frisk. Agneta är utbildad undersköterska och konstnär. Samtidigt som hon känner starkt för vårdarbetet har hon alltid haft en längtan att uttrycka sig konstnärligt. Efter att ha studerat bild och keramik på folkhögskola återvände Agneta till vårdjobbet under ett antal år. Eget kreativt skapande fick då mindre plats i hennes liv. För ett par år sedan tog hon tag i sin konstnärsdröm. Hon var tjänstledig från sitt arbete en tid, gick en starta eget-kurs och sedan dess har hon ägnat sig åt sin konstnärliga verksamhet.

Tid för utveckling

*Delbetänkande av Utredningen för hållbart
arbetsliv över tid*

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:24

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Illustration: Agneta Frisk

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24779-2

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Arbetsmarknadsdepartementet

Regeringen beslutade den 24 maj 2017 att låta en särskild utredare utreda arbetstagares möjlighet till utveckling och omställning under arbetslivet, samtidigt som andra får möjlighet till arbetslivserfarenhet, genom ett alterneringsår. Utredaren skulle 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 skulle även utreda deltid som möjlighet och kartlägga kostnader för stressrelaterad sjukfrånvaro.

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

Den 1 juni 2017 förordnades Anders Wallner som särskild utredare.

Som sakkunniga i utredningen har sedan den 4 september 2017 tjänstgjort departementssekreterare Karin Sandkull och departementssekreterare Susanna von Sydow. Som experter i utredningen har sedan den 4 september 2017 tjänstgjort departementssekreterare Fanny Ericsson Hållén, chefsjurist Per Ewaldsson, kansliråd Lenita Freidenvall, kansliråd Elisabeth Kristensson, medicine doktor Ulrich Stoetzer och ämnesråd Leif Westerlind.

Till utredningen har även en referensgrupp funnits kopplad. Referensgruppen har utgjorts av representanter från Arbetsgivaralliansen och KFO, Arbetsgivarverket, Företagarna, Ledarna, LO,

Saco, Svenskt Näringsliv, Sveriges kommuner och landsting samt TCO.

Den 1 juli 2017 anställdes departementssekreterare Anna Fransson som sekreterare i utredningen. Den 4 september 2017 anställdes jurist Sofie Malmkvist som sekreterare i utredningen. Under perioden 22 september till 21 november 2017 var Kerstin Blomkvist anställd som sekreterare i utredningen.

Utredningen har antagit namnet Utredningen för hållbart arbetsliv över tid.

Utredningen får härmed överlämna delbetänkandet *Tid för utveckling* (SOU 2018:24).

Stockholm i mars 2018

Anders Wallner

/Anna Fransson
Sofie Malmkvist

Innehåll

Förkortningar	17
Sammanfattning	19
1 Författningsförslag	25
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet.....	25
1.2 Förslag till lag om ändring i lag (1982:80) om anställningsskydd	28
1.3 Förslag till förordning (2018:000) om utvecklingsledighet	30
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.....	35
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser	36
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordning (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst.....	40
2 Utredningens arbete	43
2.1 Uppdraget.....	43
2.2 Utredningens arbete med delbetänkandet.....	43
2.2.1 Expertgrupp och referensgrupp.....	44

2.2.2	Andra utredningar.....	44
2.2.3	Rapporter och andra underlag.....	44
2.2.4	Studiebesök i Finland.....	45
2.3	Avgränsningar och definitioner.....	46
2.3.1	Avgränsningar av uppdraget.....	46
2.3.2	Definitioner av relevanta begrepp.....	47
2.4	Delbetänkandets disposition	52
3	Stort behov av uppdatering och omställning i tid.....	53
3.1	Inledning.....	53
3.2	Arbetsmarknad och välfärd – utmaningar.....	54
3.2.1	Demografin och välfärden	55
3.2.2	Globalisering och teknikutveckling	57
3.2.3	En tudelad arbetsmarknad och problem med matchning.....	62
3.2.4	Arbetskraftsbrist	67
3.3	Arbetslivet.....	70
3.3.1	Sysselsättning och arbetade timmar i Sverige och i andra länder	71
3.3.2	Livsarbetstid och pensionsålder	73
3.3.3	Balansen mellan arbete och fritid	79
3.3.4	Förväntningar om behov av omställning.....	83
3.4	Sammanfattande iakttagelser	85
4	Omställning och kompetensutveckling i dag.....	87
4.1	Inledning.....	87
4.2	Arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling.....	87
4.2.1	Finansförbundets rapport om kompetensutveckling	89
4.3	Omställningsorganisationerna.....	89
4.3.1	Privat sektor	91
4.3.2	Statlig sektor.....	93
4.3.3	Landsting och kommunal sektor	94

4.4	Stöd till arbetslösa.....	97
4.4.1	Arbetsmarknadspolitiska program	97
4.5	Utbildning för personer som är etablerade på arbetsmarknaden.....	100
4.5.1	Studiestöd	101
4.5.2	Satsningar på ökad rekrytering till vuxenutbildning, högre utbildning m.m.	110
4.5.3	Vuxenutbildningens effekter	111
4.6	Exempel på förslag för livslångt lärande.....	115
4.6.1	Översyn av lag (2013:948) om stöd vid korttidsarbete	115
4.6.2	Regeringens analysgrupp Arbetet i framtidens förslag om kompetensförsäkring.....	116
4.6.3	Sacos förslag om vägar till ny kunskap.....	116
4.6.4	Akademikerförbundet SSR:s förslag om valideringsår	117
4.7	Exempel på tidigare modeller för stöd till omställning i tid.....	118
4.7.1	Kompetenskonton.....	118
4.7.2	Utbildningsvikariat i två omgångar	120
4.8	Sammanfattande iakttagelser: det behövs något för dem som har jobb	123
5	Arbetstidsmodeller och arbetstidskonton.....	127
5.1	Inledning.....	127
5.2	Arbetstid, arbetsmiljö och hälsa.....	128
5.2.1	Två modeller för att förstå kopplingen mellan arbetsmiljö och hälsa	128
5.2.2	Friskfaktorer i arbetslivet.....	131
5.2.3	Vad är en attraktiv arbetsmiljö?	133
5.2.4	Arbetstidens betydelse för hälsa.....	134
5.2.5	Skiftarbete kopplat till ohälsa	136
5.2.6	Flexibla arbetstider	136
5.2.7	Arbetstiden och dess förläggnings betydelse för jämställdhet mellan kvinnor och män	137
5.2.8	Regelverket om arbetstidens förläggning.....	138

5.3	Arbetstidsmodeller.....	141
5.3.1	Exempel på olika former av arbetstidsmodeller....	142
5.3.2	Vad vet vi om resultaten av olika arbetstidsmodeller?	145
5.3.3	Slutsatser och förslag	150
5.4	Kartläggning av arbetstidskonton i kollektivavtal.....	152
5.4.1	Förekomsten av intjänad arbetstidsförkortning.....	154
5.4.2	Förekomsten av arbetstidskonton	155
5.4.3	Hur påverkar arbetstidskonton den faktiskt arbetade tiden?	158
5.4.4	Finns det utöver arbetsmarknadens parter överenskommelser behov av reglering av arbetstidskonton?	162
6	Kostnader för stressrelaterad sjukfrånvaro	165
6.1	Inledning.....	165
6.2	Nedsatt arbetsförmåga på grund av ohälsa kopplad till stress	166
6.2.1	Hur definieras stress?	166
6.2.2	Hur definieras ”utbrändhet”?.....	168
6.3	Vilka diagnoser hänger samman med stress?	170
6.3.1	Utmattningssyndrom efter långvarig stress	170
6.3.2	Avgränsning av de diagnoser som bör ingå i en analys av stressrelaterad sjukfrånvaro	172
6.3.3	Hur sätts diagnoserna gällande stressrelaterad ohälsa?	174
6.4	Riskfaktorer för utmattningssyndrom.....	175
6.4.1	Individnivå.....	175
6.4.2	Kön och arbete	176
6.4.3	Kön och lön.....	177
6.4.4	Socioekonomi.....	181
6.4.5	Geografisk variation.....	182
6.4.6	Arbetsfaktorer.....	183

6.5	Prevention	188
6.6	Rehabilitering för återgång i arbete	188
6.6.1	Arbetsplatsens och chefens roll.....	189
6.6.2	Hur ser rehabilitering tillbaka till arbetet ut i praktiken?	191
6.7	Kostnader för stressrelaterad sjukfrånvaro	194
6.7.1	Var uppstår kostnaderna vid stressrelaterad sjukfrånvaro?.....	194
6.7.2	Hur beräknas kostnaderna för stressrelaterad sjukfrånvaro?.....	198
6.7.3	Tidigare studier av kostnader för stressrelaterad sjukfrånvaro	199
6.7.4	En uppskattning av kostnaderna för diagnoser kopplade till stressrelaterad sjukfrånvaro	204
6.8	Slutsatser.....	218
6.8.1	Slutsatser från ett forskarperspektiv	219
6.8.2	Utredningens summerande kommentarer och förslag.....	223
7	Dagens möjligheter att påverka sin arbetstid	225
7.1	Inledning.....	225
7.2	Möjligheter att gå ner i arbetstid i dag.....	226
7.2.1	Ledighetslagstiftningen	226
7.2.2	Kollektivavtalade möjligheter till partiell ledighet.....	239
7.3	Tidigare utredningar	242
7.3.1	Knas (SOU 2003:54).....	243
7.3.2	Utredningen avseende rätt till tjänstledighet för att gå ned i arbetstid (SOU 2005:106)	245
7.3.3	Reformerade stöd till barn och vuxna med funktionsnedsättning (Ds 2015:58)	246
7.3.4	Sammanfattande iakttagelser	247

8	Är befintliga möjligheter att frivilligt gå ner i arbetstid tillräckliga?	249
8.1	Inledning	249
8.2	Hur många skulle vilja arbeta mindre?	250
8.2.1	Heltidsarbetande som skulle vilja gå ner i arbetstid med motsvarande sänkning av lönen....	252
8.3	Undersökningen om din arbetstid	259
8.3.1	Önskad arbetstid.....	260
8.3.2	Skäl till att vilja arbeta mindre.....	262
8.3.3	Har de frågat arbetsgivaren?.....	266
8.3.4	Varför har man inte frågat arbetsgivaren?	268
8.3.5	Fick de som fått nej på frågan om minskad arbetstid någon motivering?	273
8.4	Frivillig och ofrivillig deltid	273
8.4.1	Innebär deltid minskad arbetsbelastning?	275
8.5	Analys – Är befintliga möjligheter att frivilligt gå ner i arbetstid tillräckliga?	275
8.5.1	Arbetsmarknadens parter	276
8.5.2	Heltid som utgångspunkt – jämställdhetsperspektivet	276
8.5.3	Kollektivavtalade regleringar – fördelar och nackdelar.....	277
8.5.4	Intresseavvägning.....	278
8.6	Ingen generell rätt till partiell ledighet.....	279
8.7	Behov av utökad rätt till partiell ledighet på några områden.....	279
8.7.1	Rätt till deltidsarbete för föräldrar med barn med funktionsnedsättning som har fyllt åtta år....	280
8.7.2	Utökad rätt till partiell ledighet för att bedriva näringsverksamhet	282
8.8	Information om och en rätt för arbetstagaren att få sin begäran om partiell ledighet prövad	286

9	Erfarenheter av friären	293
9.1	Inledning.....	293
9.2	Trelleborgsförsöket 1996–1998	294
9.2.1	Modellen	295
9.2.2	Omfattning	295
9.3	Utvärdering av Trelleborgsförsöket	296
9.3.1	Delrapport i december 1997	296
9.3.2	Huvudrapport 1998.....	296
9.3.3	Statskontorets slutsatser	296
9.4	Friårsförsök februari 2002 till december 2004	298
9.4.1	Modellen	298
9.4.2	Omfattning	299
9.5	Utvärderingar av friårsförsöket 2002–2004.....	300
9.5.1	IFAU:s utvärdering.....	300
9.5.2	Arbetslivsinstitutets utvärdering.....	307
9.6	Friår i riket januari 2005 till december 2006.....	310
9.6.1	Modellen	310
9.6.2	Omfattning	310
9.6.3	Avskaffandet av friåret	312
9.6.4	Ingen utvärdering av friår i riket.....	312
9.7	Kostnader och utgifter för friåret	313
9.7.1	Utgifter och kostnader på statsbudgeten.....	313
9.7.2	Finansiering av arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd	315
9.7.3	Kostnader för arbetsgivaren.....	317
9.7.4	Kostnader för den friårslediga	317
9.8	Sammanfattande diskussion	318
9.8.1	Jämställdhetsperspektivet	319
9.8.2	Arbetsmiljöperspektivet.....	320
9.8.3	Individnivå kontra systemnivå.....	320
9.8.4	Det saknas fortfarande viss kunskap	321

10	Alterneringsledighet i Finland	323
10.1	Inledning.....	323
10.2	Bakgrund.....	324
10.2.1	Den finska trepartsmodellen	324
10.2.2	Hur uppkom alterneringsledigheten?.....	325
10.2.3	Försök som förlängdes	326
10.2.4	Villkoren har förändrats efter hand	327
10.3	Det nuvarande regelverket	331
10.3.1	Villkor för ersättning	331
10.3.2	Ersättningens nivå.....	333
10.3.3	Alterneringsperioden	333
10.3.4	Alterneringsvikarien	334
10.4	Förvaltningen av alterneringsledigheten	334
10.4.1	Tudelad finansiering.....	335
10.4.2	Deltagare och kostnader.....	336
10.4.3	En uppskattning av de totala utgifterna för systemet.....	341
10.5	Erfarenheter av alterneringsledighetsmodellen i Finland ..	341
10.5.1	Arbetsgivare med erfarenhet av alterneringsledighet positiva i enkätstudier.....	343
10.5.2	Goda resultat för vikarierna.....	344
10.5.3	Alterneringslediga mycket nöjda	346
10.5.4	Arbetsmarknadseffekter	347
10.5.5	Stor del kvinnor i offentlig sektor.....	349
10.5.6	Sjukfrånvaro och alterneringsledighet	350
10.5.7	Beräkning av nettokostnaderna.....	352
10.6	Sammanfattande iakttagelser	353
10.6.1	Regelförändringar försvårar tolkning	354
10.6.2	Försöksverksamhet och successiv utveckling av regelverket.....	354
10.6.3	Jämförelse med friåret.....	355
10.6.4	Politiska skillnader mellan finsk alterneringsledighet och svenskt friår.....	356

11	Erfarenheter av ledighetsmodeller i Europa	359
11.1	Inledning.....	359
11.2	Belgien – karriär-paus med flamländsk twist	360
11.3	Nederländerna – karriärpaus och individuella konton	362
11.4	Österrike – ledighet för studier och pension	364
11.5	Danmark – orlovsreform och partsmodeller för kompetensutveckling.....	365
11.6	Jobbrotation i Europa.....	367
11.7	Tyskland – från arbetslöshetsförsäkring till arbetsförsäkring?.....	368
11.8	Sammanfattande iakttagelser.....	369
12	Utvecklingsledighet	373
12.1	Inledning.....	373
12.1.1	Vårt förslag i korthet.....	373
12.1.2	Skäl till förslaget	374
12.1.3	Målgruppen	374
12.1.4	Utredningens hänsynstaganden och övergripande vägval kring modellen.....	378
12.2	Kvalificeringsvillkor	379
12.2.1	Etablerad sysselsatt.....	379
12.2.2	Företagare bör inte inkluderas i modellen	386
12.2.3	Marginal till pension.....	388
12.2.4	Återkvalificering	389
12.3	Utvecklingsledigheten ska bygga på en frivillig överenskommelse.....	391
12.3.1	Ska överenskommelsen kunna innehålla krav på innehållet i utvecklingsledigheten?.....	393
12.3.2	Ska arbetstagarorganisationen vid arbetsplatsen informeras?	395
12.3.3	Avbrott och återgång till arbetet i förtid	396
12.3.4	Anställningsskydd och skydd för anställningsförmåner	398

12.4	Vikarien en del av modellen	399
12.5	Beslutsfattande myndighet	402
12.6	Vägen från idé till utvecklingsledighet	406
12.7	Innehållet under utvecklingsledigheten	408
12.7.1	Aktiv utvecklingsledighet	409
12.7.2	Ett innehåll som följer arbetsmarknadens behov.....	410
12.7.3	Utvecklingsplan.....	422
12.8	Längd på utvecklingsledigheten.....	424
12.9	Utvecklingsledighetens omfattning	427
12.10	Ersättning till den utvecklingslediga	429
12.11	Kontroll och återkrav	438
12.12	Uppföljning av utvecklingsledigheten.....	444
12.13	Tillsyn.....	445
12.14	Införande och utvärdering av modellen	446
13	Konsekvenser av utredningens förslag	449
13.1	Förslag att öka kunskapen om arbetstidsmodeller.....	450
13.2	Förslag att öka kunskapen om stressrelaterad sjukfrånvaro	451
13.3	Förslag om ökade möjligheter till partiell tjänstledighet ...	453
13.3.1	Förslag till ändring i lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet	453
13.3.2	Förslag om information om och en rätt för arbetstagaren att få sin begäran om partiell ledighet prövad.....	462
13.4	Förslag om utvecklingsledighet.....	466

14	Författningskommentar	495
14.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet.....	495
14.2	Förslaget till lag om ändring i lag (1982:80) om anställningsskydd.....	497
	Referenser	499
	Bilagor	
	Bilaga 1 Kommittédirektiv 2017:56.....	527
	Bilaga 2 Undersökning om din arbetstid.....	549

Förkortningar

AKU	Arbetskraftsundersökningarna
ALI	Arbetslivsinstitutet
AMU	Arbetsmiljöundersökningen
BNP	Bruttonationalprodukt
CSN	Centrala studiestödsnämnden
Ds	Departementsserien
EU	Europeiska unionen
FML	Lag (1974:358) om facklig förtroendemens ställning på arbetsplatsen
IAF	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
IFAU	Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering
ILO	Internationella arbetsorganisationen
ISF	Inspektionen för socialförsäkringen
LAS	Lag (1982:80) om anställningsskydd
LO	Landsorganisationen i Sverige
LOA	Lag (1994:260) om offentlig anställning

MBL	Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
PTK	Förhandlings- och samverkansrådet PTK
SA	Aktivitets- och sjukersättning
Saco	Sveriges akademikers centralorganisation
SBU	Statens beredning för medicinsk utvärdering
SCB	Statistiska centralbyrån
SGI	Sjukpenninggrundande inkomst
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SOU	Statens offentliga utredningar
TCO	Tjänstemännens centralorganisation

Sammanfattning

Utredningen för hållbart arbetsliv över tid (A 2017:02) lämnar i detta delbetänkande överväganden och förslag på frågor om arbetstidsbanker (arbetstidskonton), arbetstidens förläggning som faktor för attraktiv arbetsmiljö, kostnader för stressrelaterad sjukfrånvaro och deltid som möjlighet. Utredningen lämnar också förslag om arbetstagares möjlighet till utveckling och omställning under arbetslivet, samtidigt som andra får möjlighet till arbetslivserfarenhet. Utredningen föreslår att en modell för utvecklingsledighet införs.

Omställning och uppdaterad kompetens för ett hållbart arbetsliv

Det kommer att finnas ett omfattande behov av strukturomvandling på arbetsmarknaden framöver. Samtidigt behöver människors arbetsliv förlängas i takt med att vi blir allt äldre. Den övergripande utmaningen för samhället är att klara kompetensförsörjningen på en arbetsmarknad med en hög förändringstakt. Vi menar att investeringar i ett mer hållbart arbetsliv är helt nödvändiga. Ett sätt att underlätta kompetensförsörjningen är att skapa bättre förutsättningar för personer att klara anpassningen till nya krav senare i livet eller att ställa om och hitta en ny inriktning.

Arbetsmarknadens parter tar i dag ett stort och viktigt ansvar vid omställning, framför allt vid arbetsbristsituationer då arbetstagaren har blivit uppsagd. Det finns också flera goda exempel på att omställningsavtal som ger förebyggande stöd till kompetensutveckling och omställning håller på att växa fram. När det gäller behov av kompletterande grundutbildning och utbildning för den som vill eller måste byta bana i arbetslivet utan att det föreligger en arbetsbristsituation finns inte samma tydliga partsansvar. I dag saknas det offentliga i stor utsträckning som aktör.

Hållbarhetsfrågor, oavsett om det handlar om miljön eller om arbetslivet, har det gemensamt att det krävs en långsiktighet i perspektiven och ett mod att prioritera det som behövs på sikt framför det som är kortsiktigt enklast.

Arbetstidsmodeller och arbetstidskonton

Kunskapen om hur arbetstidens förläggning hänger samman med attraktiva arbetsplatser är fortfarande relativt begränsad. När det gäller hur arbetstidens förläggning påverkar hälsan går det att dra några slutsatser. Skiftarbete och kort om tid för återhämtning mellan arbetspassen har negativa effekter. När det gäller arbetstagarens inflytande över arbetstiden finns det både positiva och negativa effekter. Att uppleva inflytande över sin arbetstid är en viktig friskfaktor, samtidigt som det kan leda till kortare viloperioder och mindre tid för återhämtning.

Utredningens genomgång av olika arbetstidsmodeller visar att erfarenheterna har varit blandade. Mot bakgrund av att kunskapen inom området är begränsad och att kunskapssammanställningar saknas föreslår vi att Myndigheten för arbetsmiljökunskap ska sammanställa den kunskap som i dag finns om arbetstidsmodeller.

Utredningen kartläggning av arbetstidskonton visar att 62 av de 181 kollektivavtal som har ingått i kartläggningen innehåller någon typ av intjänad arbetstidsförkortning eller arbetstidskonto. Uppskattningsvis omfattar dessa 62 avtal 900 000 arbetstagare. Behållningen på arbetstidskonton tas ut som ledig tid, avsättning till pension eller som kontant ersättning. Det har inte varit möjligt att göra någon heltäckande kartläggning av hur arbetstidskonton används. Den information vi har kunnat ta del av tyder på att det är vanligt att arbetstagaren väljer ledig tid, vilket gör att arbetstidskonton påverkar den faktiskt arbetade tiden.

Mot bakgrund av hur den svenska arbetsmarknadsmodellen är uppbyggd är det utredningens bedömning att det inte är lämpligt för staten att lagstifta kring arbetstidskonton. Det är upp till arbetsmarknadens parter att göra de bedömningar och avvägningar som behövs om de anser att arbetstidskonton bör nå fler arbetstagare.

Kostnader för stressrelaterad sjukfrånvaro

Det finns inte något stöd i forskningen för att kortare arbetstid eller ledighet från arbetet kan minska problemen med stressrelaterad ohälsa, även om det på individnivå och för den enskilda naturligtvis kan finnas ett sådant samband. Bristande jämställdhet mellan kvinnor och män på såväl arbetsmarknaden som i samhället i stort gör att det kan finnas en risk att kortare arbetstid eller en modell om utvecklingsledighet ytterligare försämrar jämställdheten.

Att öka kunskapen om den stressrelaterade psykiska ohälsan ser vi som angeläget. Inte minst är det otillfredsställande att kunskapen om vad som fungerar när det gäller återgång i arbete för den som har drabbats av utmattning är så låg.

Uppdraget att utifrån befintlig statistik och forskning kartlägga och analysera kostnaderna för stressrelaterad sjukfrånvaro har visat sig vara en utmaning och de kostnadsuppskattningar vi redovisar ska ses som grova skattningar och överslagsräkningar. En fördjupad analys skulle kunna ge en betydligt bättre och mer korrekt bild av kostnaderna för stressrelaterad sjukfrånvaro. Vi föreslår därför att regeringen ger ett uppdrag till Inspektionen för socialförsäkringen i syfte att öka kunskapen om kostnaderna för stressrelaterad sjukfrånvaro.

Möjligheter att gå ner i arbetstid

Utöver att arbetstagare och arbetsgivare kan komma överens om arbetstagarens arbetstid ger ledighetslagarna i dag flera olika möjligheter för arbetstagaren att påverka sin arbetstid. För specifika ändamål ges en rätt att vara helt eller partiellt ledig från sin anställning. Det finns också kollektivavtalade bestämmelser om kortare ledigheter. Den kollektivavtalade möjligheten att gå ner i arbetstid i slutet av sitt arbetsliv, så kallad partiell särskild avtalspension, deltidspension eller flexpension, omfattar enligt vår kartläggning cirka 2 350 000 arbetstagare.

Uppskattningsvis 380 000 sysselsatta som i dag arbetar heltid skulle vilja gå ner i arbetstid. Statistiska centralbyrån har på utredningens uppdrag genomfört en enkätundersökning. Den visar att den främsta anledningen till att vilja arbeta mindre är en önskan att ha mer fritid, men även vård av barn och att arbetet är för ansträngande är vanliga

orsaker. Skälen att vilja gå ner i arbetstid skiljer sig åt beroende på ålder och familjesituation, bransch, facklig tillhörighet och inkomst.

Omkring en av fyra av de heltidsarbetande som vill minska sin arbetstid har frågat sin arbetsgivare om möjligheten att gå ner i arbetstid, medan tre av fyra inte har det. Cirka en tredjedel av dem som inte har frågat svarar att skälet till det är att arbetsbelastningen inte skulle förändras. Nästan fyra av tio anger som skäl att antingen karriärmöjligheter, framtida lön eller pensionen skulle riskera att påverkas negativt. En av fyra har ett annat skäl till att de inte har frågat. Av de som har frågat sin arbetsgivare om att gå ner i tid har hälften fått ja och hälften fått antingen nej eller inte något svar. Av de som har frågat sin arbetsgivare men fått nej har en av tre inte fått någon motivering.

Utredningen har valt att se frågan om möjligheterna att frivilligt gå ner i arbetstid som en fråga om möjligheten att vara partiellt ledig från sin ordinarie sysselsättningsgrad. De befintliga ledighetslagarna utgår alla från att det ska finnas ett specifikt syfte med ledigheten. Utredningens bedömning är att denna princip inte bör frångås. För att en reglering i lag ska vara motiverad krävs det att samhällsintresset av att arbetstagaren ska få vara ledig väger tyngre än arbetsgivarens arbetsledningsrätt och att syftet med ledigheten är så viktig att rättigheten bör nå alla arbetstagare.

Med utgångspunkt i denna intresseavvägning föreslår utredningen att rätten att vara ledig på heltid för att bedriva näringsverksamhet utökas med en rätt till förkortning av normal arbetstid med upp till hälften. Utredningen stödjer också förslaget i Ds 2015:58 *Reformerade stöd till barn och vuxna med funktionsnedsättning* vad gäller utökad rätt till förkortning av arbetstiden för vissa föräldrar.

Utredningen föreslår även att en bestämmelse om att arbetsgivaren ska informera arbetstagaren om möjligheten att begära partiell ledighet införs, samt att arbetstagaren vid avslag på en sådan begäran ska ha rätt att få ett skriftligt motiverat svar. Syftet med förslaget är att främja en tydligare och öppnare dialog mellan arbetsgivare och arbetstagare och genom dialogen öka arbetstagarens inflytande över sin arbetstid. Det är utredningens bedömning att vårt förslag kan komma att bidra till att bryta normen att det är kvinnor som i första hand förväntas gå ner i arbetstid.

Erfarenheter av friären och andra ledighetsmodeller

Erfarenheterna av olika ledighetsmodeller som har prövats visar samstämmigt att ledigheten har varit mycket uppskattad av de individer som varit lediga, samtidigt som arbetsmarknadspositionen stärkts för de vikarier som har ersatt de lediga. Däremot visar utvärderingar att de lediga tycks ha fått något lägre inkomster. Det finns heller inte någon evidens för att arbetslivet har förlängts eller att hälsan förbättrats för dem som varit lediga. På samhällsnivå är effekterna sannolikt små eller svagt negativa.

Vår kartläggning visar att olika former av ledighetsmodeller har prövats i flera europeiska länder.

Utredningens modell för utvecklingsledighet

Utredningen anser att en möjlighet till utvecklingsledighet för arbetstagare bör införas i Sverige. Syftet är att bidra till sysselsattas behov av att uppdatera sin kompetens eller att utveckla ny kompetens för att ställa om i tid.

Den som är etablerad sysselsatt ska efter överenskommelse med sin arbetsgivare ha möjlighet att ansöka och bli anvisad till utvecklingsledighet. Anvisningen kan beviljas om den sysselsatta uppfyller kvalificeringsvillkoren för utvecklingsledigheten och om ledigheten används till att stärka individen på arbetsmarknaden.

Ledigheten ska kunna ägnas åt utbildning, validering, arbetspraktik, prova annat arbete eller uppdrag eller åt att starta näringsverksamhet.

En förutsättning är att arbetsgivaren anställer en vikarie motsvarande den utvecklingsledigas sysselsättningsgrad.

Ledighetens längd kan vara mellan tre och tolv månader och ska tas ut på heltid från den aktuella anställningen.

Ersättning till den utvecklingslediga utges i form av aktivitetsstöd och är inkomstrelaterad för den som uppfyller kraven för inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning. Vi föreslår att ersättningens nivå under hela utvecklingsledigheten ska vara 100 procent av den ersättning som skulle ha utgått vid arbetslöshet.

Utvecklingsledigheten är en möjlighet för sysselsatta att under ordnade former våga ta steget att prova en ny väg i arbetslivet. Förslaget leder till att fler kommer att utveckla sin kompetens och ställa om

mitt i arbetslivet. På samhällsnivå handlar förslaget om att höja arbetskraftens kompetensnivå och omställningsförmåga och om att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Även vikarierna kommer med stor sannolikhet stärka sin ställning på arbetsmarknaden.

Vi bedömer att jämställdheten mellan kvinnor och män kommer att öka med förslaget. Vi tror att fler kvinnor än män kommer att vara både lediga och vikarier och att fler kvinnor därmed får ta del av de positiva effekterna. En annan jämställdhetseffekt vi särskilt vill lyfta är att könssegregeringen på arbetsmarknaden kan minska om fler får chansen att ställa om till ett nytt yrke senare i livet.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet

dels att 2 och 3 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 3 a §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Ett avtal som innebär att arbetstagarens rättigheter enligt denna lag inskränks är ogiltigt i den delen.

Genom ett kollektivavtal som på arbetstagsidans har slutits eller godkänts av en sådan central arbetstagarorganisation som avses i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet får det dock göras avvikelser från lagen i fråga om

1. anmälan om ledighet (5 §),

2. tiden för arbetstagarens underrättelse om återgång till arbete (7 § andra stycket), och

3. den tid arbetsgivaren har rätt att skjuta upp arbetstagarens återgång till arbete (7 § tredje stycket).

Genom ett kollektivavtal som kommit till på det sätt som anges i andra stycket får även den närmare tillämpningen av bestämmelserna i 9 § om skyddet för

Genom ett kollektivavtal som kommit till på det sätt som anges i andra stycket får även den närmare tillämpningen av bestämmelserna i 3 a § om ledighetens

¹ Senaste lydelse 1997:1293.

anställningsvillkoren bestämmas. *förläggning och 9 § om skyddet för anställningsvillkoren bestämmas.*

En arbetsgivare som är bunden av ett kollektivavtal enligt andra eller tredje stycket, får tillämpa avtalet även på en arbetstagare som inte är medlem av den avtalsslutande organisationen men sysselsätts i arbete som avses med avtalet och inte omfattas av något annat tillämpligt kollektivavtal.

3 §²

En arbetstagare har rätt till hel ledighet från sitt arbete under högst sex månader för att själv eller genom juridisk person bedriva näringsverksamhet. Arbetstagarens verksamhet får dock inte konkurrera med arbetsgivarens verksamhet. Ledigheten får inte heller innebära väsentlig olägenhet för arbetsgivarens verksamhet.

En arbetstagare har rätt till hel ledighet från sitt arbete eller förkortning av normal arbetstid med upp till hälften under högst sex månader för att själv eller genom juridisk person bedriva näringsverksamhet. Arbetstagarens verksamhet får dock inte konkurrera med arbetsgivarens verksamhet. Ledigheten får inte heller innebära väsentlig olägenhet för arbetsgivarens verksamhet.

En arbetstagare har rätt till ledighet endast under en period hos en och samma arbetsgivare.

3 a §

Arbetstagaren ska samråda med arbetsgivaren om ledighetens förläggning och om andra frågor som rör ledigheten.

Kan överenskommelse inte träffas om hur ledigheten ska tas ut vid förkortad arbetstid ska ledigheten spridas jämnt över arbetsveckans samtliga dagar och förläggas vid arbetsdagens början eller slut.

² Senaste lydelse 1997:1293.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

1.2 Förslag till lag om ändring i lag (1982:80) om anställningsskydd

Härigenom föreskrivs i fråga om lag (1982:80) om anställningsskydd

dels att 2 ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 6 h §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §³

Om det i en annan lag eller i en förordning som har meddelats med stöd av en lag finns särskilda föreskrifter som avviker från denna lag, ska dessa föreskrifter gälla.

Ett avtal är ogiltigt i den mån det upphäver eller inskränker arbetstagararnas rättigheter enligt denna lag.

Genom ett kollektivavtal får det göras avvikelser från 5–6, 22 och 25–27 §§. Om avtalet inte har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation, krävs dock att det mellan parterna i andra frågor gäller ett kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en sådan organisation eller att ett sådant kollektivavtal tillfälligt inte gäller. Under samma förutsättning är det också tillåtet att genom ett kollektivavtal bestämma den närmare beräkningen av förmåner som avses i 12 §.

Genom ett kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation får det även göras avvikelser från 11, 15, 21, 28, 32, 33, 40 och 41 §§.

Genom ett kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation får det även göras avvikelser från *6 h första stycket*, 11, 15, 21, 28, 32, 33, 40 och 41 §§.

Det är också tillåtet att genom ett sådant kollektivavtal göra avvikelser

1. från 6 b–6 e §§ under förutsättning att avtalet inte innebär att mindre förmånliga regler ska tillämpas för arbetstagararna än som följer av

– rådets direktiv 2001/23/EG av den 12 mars 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagararnas rättigheter

³ Senaste lydelse 2017:363.

tigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av företag eller verksamheter, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1794, eller

– rådets direktiv 91/533/EEG av den 14 oktober 1991 om arbetsgivares skyldighet att upplysa arbetstagarna om de regler som är tillämpliga på anställningsavtalet eller anställningsförhållandet, i den ursprungliga lydelsen,

2. från 30 a §, när det gäller besked enligt 15 §, och

3. från 30, 30 a och 31 §§, när det gäller den lokala arbetstagarorganisationens rättigheter.

Avtal om avvikelser från 21 § får träffas även utanför kollektivavtalsförhållanden, om avtalet innebär att kollektivavtal som med stöd av fjärde stycket har träffats för verksamhetsområdet ska tillämpas.

En arbetsgivare som är bunden av ett kollektivavtal enligt tredje eller fjärde stycket får tillämpa avtalet även på arbetstagare som inte är medlemmar av den avtalslutande arbetstagarorganisationen men sysselsätts i arbete som avses med avtalet.

6 b §

Arbetsgivaren ska senast en månad efter det att arbetstagaren har börjat arbeta, informera arbetstagaren om möjligheten att begära partiell tjänstledighet och om rätten att få den prövad av arbetsgivaren.

Efter en sådan begäran ska arbetsgivaren utan oskäligt dröjsmål skriftligen underrätta arbetstagaren om begäran har bifallits eller inte. Har begäran inte bifallits ska den skriftliga underrättelsen innehålla skälet för beslutet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

1.3 Förslag till förordning (2018:000) om utvecklingsledighet

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om det arbetsmarknadspolitiska programmet utvecklingsledighet.

2 § Syftet med utvecklingsledighet är att bidra till den utvecklingslediga arbetstagarens behov av att uppdatera sin kompetens eller att utveckla ny kompetens för att ställa om i tid.

3 § I förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser finns bestämmelser om att den som är utvecklingsledig kan få ersättning.

Anvisning till utvecklingsledighet

4 § Frågor om anvisning till utvecklingsledighet prövas av Arbetsförmedlingen.

5 § En anvisning till utvecklingsledighet innebär att den som anvisas erbjuds att ta del av programmet.

6 § En anvisning till utvecklingsledighet ska gälla under en sammanhängande period av kortast tre månader och längst tolv månader.

7 § En anvisning till utvecklingsledighet ska avse verksamhet på heltid, eller motsvara minst den sysselsättningsgrad som den utvecklingslediga är ledig från.

En anvisning får avse verksamhet på deltid, om den enskildas arbetsutbud understiger det arbetsutbud som motsvarar verksamhet på heltid och detta beror på

1. sjukdom eller sådan funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga,
2. föräldraledighet, eller
3. annat hinder som anmälts till och godtagits av Arbetsförmedlingen.

I fall som avses i andra stycket ska anvisningen göras för tid som motsvarar arbetsutbudet.

Vem som får anvisas till utvecklingsledighet

8 § En anvisning får göras för en person som vid utvecklingsledighetens början

1. har varit i arbete i tio år under de senaste 15 åren,
2. uppfyller arbetsvillkoret i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, och
3. har varit anställd hos arbetsgivaren de senaste tolv månaderna.

Om en person redan har varit utvecklingsledig krävs att han eller hon från det att utvecklingsledigheten avslutats på nytt uppfyller kraven i första stycket 1–3.

9 § Tid i arbete enligt 8 § första stycket 1 beräknas på grundval av arbetstagarens inkomst av inkomstslaget tjänst enligt inkomstskattelagen (1999:1229). Med att ha varit i arbete i ett år avses att personen haft en inkomst i inkomstslaget tjänst på minst 92 700 kronor det året.

10 § Vid beräkning av anställningstid enligt 8 § första stycket 3 tillämpas 3 § första stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd.

11 § Utvecklingsledigheten får inte påbörjas efter utgången av den kalendermånad då personen uppnår en ålder som motsvarar lägsta ålder för uttag av allmän pension, minskad med tre år.

12 § Den som ska vara ledig från en anställning får anvisas till utvecklingsledigheten om

1. det finns en överenskommelse mellan arbetstagaren och arbetsgivaren om ledigheten,
2. en person som är inskriven vid den offentliga arbetsförmedlingen anställs hos arbetsgivaren på en tjänst med minst samma samsättningsgrad som den utvecklingslediga är anställd på, och
3. den lokala arbetstagarorganisationen har underrättats om överenskommelsen för det fall arbetsgivaren är eller brukar vara bunden

av kollektivavtal beträffande den kategori som den utvecklingslediga tillhör.

13 § I överenskommelsen enligt 12 § första stycket 1 ska förutsättningarna för den utvecklingslediga att återgå i arbete i förtid framgå.

Utvecklingsledighetens innehåll

14 § Den utvecklingslediga får under ledigheten ägna sig åt utbildning, validering, arbetspraktik, prova annat arbete eller uppdrag och att starta näringsverksamhet. Den utvecklingslediga får även ägna sig åt en kombination av dessa.

Arbetsförmedlingen får meddela närmare föreskrifter om utvecklingsledighetens innehåll.

Utvecklingsplan och aktivitetsrapporter

15 § Den utvecklingslediga ska tillsammans med Arbetsförmedlingen upprätta en utvecklingsplan. Av utvecklingsplanen ska det framgå vilken eller vilka aktiviteter den utvecklingslediga ska ägna sig åt samt vad syftet med aktiviteterna är.

Arbetsförmedlingen får meddela närmare föreskrifter om utvecklingsplanernas innehåll och hur de ska följas upp.

16 § Med utgångspunkt i den individuella utvecklingsplanen ska den som är utvecklingsledig regelbundet i en aktivitetsrapport redovisa hur utvecklingsplanen följs. Aktiviteterna ska redovisas en gång per månad.

Aktivitetsrapporten ska lämnas till Arbetsförmedlingen senast två veckor efter utgången av den period rapporten avser.

Arbetsförmedlingen ska skyndsamt granska inkomna aktivitetsrapporter.

Arbetsförmedlingen får meddela föreskrifter om hur aktivitetsrapporten ska vara utformad samt när och hur den ska lämnas.

Uppföljning

17 § I samband med att utvecklingsledigheten avslutas ska Arbetsförmedlingen tillsammans med den som varit utvecklingsledig följa upp utvecklingsplanen.

Sjukfrånvaro

18 § En person som är sjukfrånvarande på heltid från utvecklingsledigheten ska skrivas ut från programmet om frånvaron har varat mer än 30 kalenderdagar i följd.

Arbetsförmedlingen ska inom 30 kalenderdagar från första sjukdagen undersöka om en utskrivning enligt första stycket kan undvikas genom att aktiviteterna i utvecklingsplanen anpassas.

Återkallelse

19 § Arbetsförmedlingen ska återkalla en anvisning till utvecklingsledigheten om den som anvisats efter överenskommelse med sin arbetsgivare återupptar arbetet hos denne.

Ett beslut om återkallelse gäller omedelbart.

Omprövning och överklagande

20 § Arbetsförmedlingens beslut enligt denna förordning ska omprövas hos myndighetens centrala enhet för omprövning, om det begärs av den som beslutet gäller. Vid omprövning får beslutet inte ändras till den enskildas nackdel.

En begäran om omprövning ska vara skriftlig. Begäran ska ges in till Arbetsförmedlingen och ska ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då den som begär omprövning fick del av beslutet.

21 § I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut om omprövning av beslut enligt 18 § första stycket och 19 § får dock inte överklagas.

Om ett beslut överklagas innan det har omprövats ska överklagandet anses som en begäran om omprövning.

Bemyndigande

22 § Arbetsförmedlingen får meddela ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten att 9 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §⁴

De arbetsmarknadspolitiska programmen är arbetsmarknadspolitiska insatser som syftar till att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete. Bestämmelser om programmen finns i

1. lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program,
2. förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program,
3. förordningen (2015:503) om särskilt anställningsstöd,
4. förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga,
5. förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin,
6. förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar,
7. förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

7. förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, och

8. förordning (2018:000) om utvecklingsledighet.

I förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser finns bestämmelser om att den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program kan få ersättning.

En anvisning till ett program ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Det betyder att en anvisning får göras endast om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.

⁴ Senaste lydelse 2017:821.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program

dels att 4 kap 4 § och 6 kap 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas tre nya paragrafer, 2 kap. 15 §, 6 kap. 15 och 16 §§,

dels att det närmast före 2 kap. 15 § ska införas en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

Aktivitetsstöd för utvecklingsledighet

15 §

Aktivitetsstöd får lämnas till den som deltar i utvecklingsledighet enligt förordning (2018:000) om utvecklingsledighet.

Till den som är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring lämnas aktivitetsstöd med det belopp som skulle ha lämnats som arbetslöshetsersättning under de första 100 dagarna av ersättningsperioden vid arbetslöshet.

Aktivitetsstöd som lämnas enligt andra stycket ska vara lägst 365 kronor per dag.

Aktivitetsstödet storlek gäller för utvecklingsledighet som pågår på heltid.

4 kap.

4 §⁵

Aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning får också lämnas till den som är anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program, även om personen inte deltar i insatser som ingår i programmet på grund av

1. kortvarig ledighet för enskild angelägenhet av vikt, dock under högst tre dagar per tillfälle,

2. ett tillfälligt uppehåll i upphandlad arbetsmarknadsutbildning eller annan utbildning som ingår i programmet, om uppehållet är en följd av att utbildningsanordnaren gör ett uppehåll i sin verksamhet, dock högst under 10 ersättningsdagar under perioden juni–augusti, *eller*

3. ett tillfälligt uppehåll i insatserna som ingår i programmet jobb- och utvecklingsgarantin, dock under sammanlagt högst 20 ersättningsdagar under en tolv månadersperiod, om personen under uppehållet är beredd att ta aktiv del av Arbetsförmedlingens service i fråga om platsförmedling.

Ersättning enligt första stycket 1 och 3 lämnas endast om Arbetsförmedlingen har godkänt att personen inte deltar i

2. ett tillfälligt uppehåll i upphandlad arbetsmarknadsutbildning eller annan utbildning som ingår i programmet, om uppehållet är en följd av att utbildningsanordnaren gör ett uppehåll i sin verksamhet, dock högst under 10 ersättningsdagar under perioden juni–augusti,

3. ett tillfälligt uppehåll i insatserna som ingår i programmet jobb- och utvecklingsgarantin, dock under sammanlagt högst 20 ersättningsdagar under en tolv månadersperiod, om personen under uppehållet är beredd att ta aktiv del av Arbetsförmedlingens service i fråga om platsförmedling, *eller*

4. ett tillfälligt uppehåll i aktiviteterna som ingår i programmet utvecklingsledighet, dock under sammanlagt högst 20 ersättningsdagar under en tolv månadersperiod.

Ersättning enligt första stycket 1, 3 och 4 lämnas endast om Arbetsförmedlingen har godkänt att personen inte deltar i

⁵ Senaste lydelse 2017:819.

programmet på grund av ledigheten eller uppehållet. Ersättning enligt första stycket 2 lämnas endast om personen har anmält till Arbetsförmedlingen att han eller hon inte deltar i programmet på grund av uppehållet.

programmet på grund av ledigheten eller uppehållet. Ersättning enligt första stycket 2 lämnas endast om personen har anmält till Arbetsförmedlingen att han eller hon inte deltar i programmet på grund av uppehållet.

6 kap.

1 §⁶

Varning och avstängning från rätt till ersättning tillämpas endast på aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning, med undantag för etableringsersättning som lämnas för deltagande i kartläggning och medverkan till upprättandet av en individuell handlingsplan.

För aktivitetsstöd för utvecklingsledighet gäller istället för 2–14 §§ vad som anges i 15 och 16 §§.

15 §

En programdeltagare ska varnas om han eller hon under programtid utan godtagbart skäl inte har lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid.

Om programdeltagaren missköter sig enligt första stycket vid upprepade tillfällen ska han eller hon stängas av från rätt till ersättning. Avstängningstiden ska vara 1 ersättningsdag vid det andra tillfället, 5 ersättningsdagar vid det tredje tillfället, 10 ersättningsdagar vid det fjärde tillfället och 45 ersätt-

⁶ Senaste lydelse 2017:819.

ningsdagar vid varje ytterligare tillfälle.

16 §

En programdeltagare ska stängas av från rätt till ersättning i 5 ersättningsdagar om han eller hon under programtid utan godtagbart skäl inte följer sin utvecklingsplan.

Om programdeltagaren vid upprepade tillfällen inte följer sin utvecklingsplan ska han eller hon stängas av från rätt till ersättning i 10 ersättningsdagar vid det andra tillfället och i 45 ersättningsdagar vid varje ytterligare tillfälle.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordning (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst att 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §⁷

Skyddsbestämmelserna ska tillämpas för en försäkrad som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program men inte får aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning på grund av att han eller hon är avstängd från rätt till någon sådan ersättning enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser när han eller hon enligt den förordningen

1. inte medverkat till att upprätta en individuell handlingsplan, inte lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid eller inte besökt eller tagit kontakt med Arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör vid en överenskommen eller på annat sätt bestämd tidpunkt,

2. vid ett tillfälle avvisat någon insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom programmet, *eller*

3. utan giltig anledning lämnat sitt arbete eller på grund av otillbörligt uppträdande skilts från sitt arbete.

2. vid ett tillfälle avvisat någon insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom programmet,

3. utan giltig anledning lämnat sitt arbete eller på grund av otillbörligt uppträdande skilts från sitt arbete, *eller*

4. utan godtagbart skäl inte följer sin utvecklingsplan enligt förordning (2018:000) om utvecklingsledighet.

⁷ Senaste lydelse 2017:835.

Skyddsbestämmelserna ska även tillämpas för en försäkrad som utan att vara avstängd från rätt till aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning inte får någon sådan ersättning.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.

2 Utredningens arbete

2.1 Uppdraget

Syftet med utredningen är enligt uppdraget (se bilaga 1) 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 har ett antal olika delar. De delar som ingår i detta delbetänkande innefattar att utreda:

- Arbetstagares möjlighet till utveckling och omställning under arbetslivet, samtidigt som andra får möjlighet till arbetslivserfarenhet, genom ett alterneringsår.
- Arbetstidsbanker (arbetstidskonton) och arbetstidens förläggning som faktor för attraktiv arbetsmiljö.
- Deltid som möjlighet.

I uppdraget ingår också att kartlägga kostnaderna för stressrelaterad sjukfrånvaro.

I den del av uppdraget som rör att ta fram förslag om ett alterneringsår har utredningen varit bunden till att arbeta fram ett förslag. När det gäller övriga delar av uppdraget har vi varit fria att själva bedöma behovet av förslag.

2.2 Utredningens arbete med delbetänkandet

Utredningen påbörjade arbetet med den del av uppdraget som redovisas i detta delbetänkande i juli 2017. Det här avsnittet beskriver hur vi har arbetat.

2.2.1 Expertgrupp och referensgrupp

Arbetet i utredningen har genomförts i samarbete med utredningens expertgrupp och referensgrupp. Såväl experterna som representanterna i referensgruppen har tagit del av utredningens texter under arbetets gång och ombetts lämna synpunkter på dessa. Vi har också haft stor hjälp av representanterna i referensgruppen och av experterna i vår informationsinhämtning och kvalitetssäkring. Utredningen står dock på egen hand för såväl innehållet i texterna som för slutsatser och förslag.

2.2.2 Andra utredningar

Utredningen har, i enlighet med direktiven, samrått med Utredningen om översyn av regelverket i arbetslöshetsförsäkringen (2015 B). Utöver detta har utredningen även haft kontakt med andra relevanta utredningar, däribland Kommissionen för jämlik hälsa (SOU 2017:47), Arbetsmarknadsutredningen (A 2016:03), Valideringsdelegationen 2015–2019 (U 2015:10) samt Utredningen om inrättande av Myndigheten för arbetsmiljökunskap (A 2017:04).

Utredningen har tagit del av resultatet av det utredningsarbete som regeringen har låtit genomföra av effekter av att arbete i vissa sektorer ofta organiseras så att heltid inte erbjuds i enlighet med det som aviserades i budgetpropositionen för 2017.

2.2.3 Rapporter och andra underlag

Som en grund för såväl delbetänkandet som för det fortsatta arbetet med uppdraget har utredningen under hösten 2017 låtit göra en genomgång av ett urval centrala kollektivavtals regleringar av olika aspekter på arbetstid.

I arbetet med delbetänkandet har utredningen beställt ett externt framtaget underlag med en forskningsöversikt och analys av sambandet mellan stress och sjukfrånvaro. Underlaget har utarbetats av Walter Osika, docent i klinisk neurovetenskap vid Karolinska Institutet, specialist i internmedicin, kardiologi och psykiatri.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har bidragit med metodstöd när det gäller kostnaderna för stressrelaterad ohälsa. Försäk-

ingskassan har hjälpt till med att ta fram uppgifter om kostnader för stressrelaterad sjukfrånvaro. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och landstinget i Västernorrland har hjälpt till med att ta fram uppgifter om vårdkostnader för stressrelaterade diagnoser.

Arbetsmarknadsdepartementets analysfunktion har hjälpt till med att ta fram uppgifter ur Statistiska Centralbyråns (SCB) Arbetskraftsundersökningar (AKU) om omfattningen av heltidsarbetande som önskar arbeta mindre. En tilläggsundersökning till AKU i form av en webbenkät om skäl till att heltidsarbetande vill gå ner i arbetstid har tagits fram av SCB på uppdrag av utredningen.

Linus Liljeberg, verksam vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), har hjälpt till med tolkningen av erfarenheterna av friåret i Sverige och alterneringsledigheten i Finland.

Utredningen har inhämtat synpunkter från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF).

Utredningen har i sitt arbete träffat Industrins utredningsgrupp för omställning som är en gemensam arbetsgrupp mellan Teknikföretagen och IF Metall.

Utredningen har också varit i kontakt med tjänstemän vid det tyska Arbetsmarknadsdepartementet angående deras reformarbete av den tyska arbetslöshetsförsäkringen.

Vi har via relevanta parter i referensgruppen gått ut med en förfrågan om hur arbetstidskonton används.

2.2.4 Studiebesök i Finland

I oktober 2017 besökte utredningen under två dagar Finland i syfte att i enlighet med direktiven studera den finska modellen för alterneringsledighet. Under studiebesöket träffade vi arbetsmarknadens parter och representanter för departement, myndigheter och organisationer som arbetar med den finska alterneringsledighetsmodellen, se kapitel 10.

2.3 Avgränsningar och definitioner

Utredningens uppdrag har en bred problembeskrivning och i arbetet med delbetänkandet har det ingått ett antal olika deluppdrag. Det har varit nödvändigt att göra prioriteringar och avgränsningar för att kunna uppfylla uppdragets olika delar på ett bra sätt. Utredningen har genomgående försökt väga in de synpunkter vi har fått från expertgruppen och referensgruppen när vi har gjort dessa prioriteringar och avgränsningar.

2.3.1 Avgränsningar av uppdraget

Myndighetsstyrning

Den del av utredningens förslag som rör utvecklingsledighet, se kapitel 12, har beröringspunkter med frågor som rör regeringens styrning av sina myndigheter, framför allt Arbetsförmedlingen. Vi berör bara mycket översiktligt de frågeställningar som handlar om Arbetsförmedlingens uppdrag och arbetssätt. Ett viktigt skäl är den parallellt pågående Arbetsmarknadsutredningens (A 2016:03) arbete. Dessutom pågår ett omfattande förändringsarbetet inom Arbetsförmedlingen. Vi har därför bedömt det som mindre lämpligt att utarbeta konkreta förslag på hur myndigheten kan eller borde arbeta.

Utbildningsväsendet

Under arbetets gång har en rad frågeställningar som rör det reguljära utbildningsväsendet dykt upp. Inte minst gäller det frågor som rör innehåll och struktur för de utbildningar som finns tillgängliga. Vikten av att livslångt lärande ingår som perspektiv i utformningen av såväl generell som yrkesinriktad utbildning är en viktig faktor för att utredningens förslag om utvecklingsledighet, se kapitel 12, ska fungera på ett bra sätt. Kursutbudet behöver vara anpassat utifrån arbetsmarknadens behov och utifrån de förutsättningar som gäller för de studerande vad gäller tid och plats för studierna för att fungera tillsammans med den modell för utvecklingsledighet som vi föreslår. Vi har dock inte sett att det ligger inom ramen för vår utrednings uppdrag att lösa dessa frågor.

2.3.2 Definitioner av relevanta begrepp

Hållbart arbetsliv

Ett hållbart arbetsliv innebär att människor har möjlighet att arbeta ett helt arbetsliv. Det handlar om att minska riskerna för ohälsa kopplat till arbetslivet. Men lika viktigt är det att värna möjligheterna för alla att ta ansvar för sin egen anställningsbarhet och konkurrensförmåga på arbetsmarknaden över hela arbetslivet. Förutsättningar för att trivas och utvecklas i sitt arbete är också en del av ett hållbart arbetsliv liksom inflytande i arbetet och över sin arbetstid.

Ett hållbart arbetsliv har plats för alla oavsett bakgrund, kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning, funktionsvariationer, ålder och arbetsförmåga.

Ett av målen i Agenda 2030 är formulerat som Anständiga arbetsvillkor och tillväxt (mål 8). I beskrivningen av målet anges att mer än hälften av världens arbetstagare befinner sig i osäkra anställningar, ofta instängda i en ond cirkel av lågproduktiva yrken med dålig lön och begränsad tillgång till både utbildning och socialförsäkringar. Utifrån denna beskrivning anser vi att hållbart arbetsliv kan beskrivas i termer av trygga anställningar, högproduktiva yrken och god tillgång till utbildning och social trygghet.

I ett globalt perspektiv är kvinnor särskilt utsatta för de faktorer som gör arbetslivet ohållbart (osäkra anställningar, lågproduktiva yrken med låg lön och bristande tillgång till utbildning och socialförsäkringar). Ett av målen i Agenda 2030 handlar om att uppnå jämställdhet, och alla kvinnors och flickors egenmakt. I regeringens beskrivning av de globala målen beskrivs målet om jämställdhet både som ett mål i sig, men också som en förutsättning för att andra mål om hållbar utveckling ska kunna uppnås. Jämställdhetsperspektivet behöver därför integreras genomgående i arbetet med ett hållbart arbetsliv.

Kompetens och kompetensutveckling

Kompetens är ett stort och omfattande begrepp som har definierats på många olika sätt.

Ett flertal tidigare utredningar har behandlat kompetensbegreppet.¹ I SOU 1998:77 *Kompetens i småföretag* definierades kompetens som kunskap kombinerad med vilja och förmåga att tillämpa kunskapen samt att göra detta i samspel med andra. Standardiseringsinstitutet har definierat kompetens som förmåga och vilja att utföra en uppgift genom att tillämpa kunskaper och färdigheter.² Näringslivets forskningsinstitut Ratio definierade 2017 i sitt forskningsprogram ”Kompetens för tillväxt” kompetens som förvärvad förmåga att på ett tillfredställande sätt utföra specifika arbetsuppgifter i konkreta situationer. Eftersom det finns många typer av arbetsuppgifter finns det också enligt Ratio ett stort antal kompetenser. Kompetensen är inte heller statisk utan behöver kontinuerligt utvecklas och anpassas till nya förutsättningar och behov.³

En avgörande distinktion mellan olika definitioner av kompetens är om kompetens är något som kan finnas fritt från ett sammanhang och en konkret användning, eller om kompetensen per definition är kopplad till förmågan i ett specifikt (arbets)sammanhang. I det här delbetänkandet kommer vi framför allt att använda oss av begreppet kompetens (och kompetensutveckling) i betydelsen individens möjlighet att utveckla sina kunskaper och färdigheter för att stärka sin förmåga att utföra en viss uppgift.

Kunskap och lärande kan ske på väldigt olika sätt. Det kan ske formellt eller icke-formellt men också informellt och rent av oavsiktligt.⁴

Fackförbundet Unionen publicerade 2016 resultatet av en medlemsundersökning om kompetensutveckling. En av de svarande i undersökningen beskrev kompetens som ”en muskel som måste tränas och användas för att fungera”. Kompetens ska alltså inte ses som något man skaffar en gång för alla och sedan klarar sig med utan det är snarare en dynamisk och föränderlig kapacitet som måste fortsätta att utvecklas och tränas under hela yrkeslivet.⁵

¹ Se till exempel SOU 1989:113, SOU 1992:1, SOU 1992:7 och SOU 1996:69.

² Svenskt Näringsliv och LO (2011), s. 46.

³ Karlson m.fl. (2017), s. 24.

⁴ Olofsson (2017).

⁵ Unionen (2016).

Omställning och uppdatering

Enligt omställningsorganisationen Trygghetsrådet TRS innebär omställning att gå från ett tidigare arbete till ett nytt. Omställning kan också syfta på själva förändringen i en organisation. Exempelvis att gå från ett produktionssätt till ett nytt. Om anställda behöver byta arbete är det då en effekt av omställningen i organisationen. Vi använder begreppet omställning i betydelsen byte av arbete eller byte av yrke.

All förändring i arbetslivet behöver inte betyda att byta yrke, arbetsplats eller ens arbetsuppgifter. Det kan också handla om att utveckla sin kompetens till nya förutsättningar i ett befintligt yrke och på samma arbetsplats. Faktum är att den som inte anpassar sig utifrån ändrade förutsättningar i arbetslivet med tiden kommer ha svårt att kunna arbeta kvar.

Internationellt används ibland begreppet adaptation för att beskriva utveckling som handlar om anpassning till nya förutsättningar. Begreppet resilience brukar användas i sammanhanget hur stor strukturomvandling arbetsmarknaden kan hantera på samhällsnivå.⁶ Vårt förslag om utvecklingsledighet handlar i ett samhällsperspektiv om att öka arbetsmarknadens anpassningsförmåga till nya förutsättningar genom att bidra till anställdas behov av att uppdatera sin kompetens eller att utveckla ny kompetens för att ställa om i tid. I ett individperspektiv tycker vi att begreppet uppdatering av kompetens är att föredra. Vi använder begreppet uppdatering i betydelsen utveckling för att hantera ändrade förutsättningar i arbetet.

Strukturomvandling

Strukturomvandling är både en förutsättning för och en följd av ekonomisk tillväxt. Det handlar om i vilken takt arbetstillfällen skapas och försvinner och grundläggande är att strukturomvandlingen bidrar till att resurserna används där de värderas högst. Därmed blir den totala inkomsten högre.⁷ Strukturomvandling kan bestå av olika kom-

⁶ Resiliens är förmågan hos till exempel ett ekosystem att återhämta sig eller motstå olika störningar (SAOL).

⁷ SOU 2008:21.

ponenter och se ut på olika sätt. Omvandlingen inom en bransch kan ske genom produktionsminskning men också genom rationalisering (mekanisering, digitalisering). I båda fallen kan antalet anställda i branschen eller yrket minska men i det sistnämnda fallet innebär det också att arbetets innehåll och krav förändras.

Arbetstid

Begreppet arbetstid kan definieras på många olika sätt och anges i relation till olika mått. Ett vanligt mått är dagarbetstid eftersom det vanligaste är att arbeta lika många timmar (8) per vardag. Det förekommer också att arbetstiden anges som veckoarbetstid, alltså hur många timmar som en person förväntas arbeta per vecka. Till exempel får den ordinarie arbetstiden enligt arbetstidslagen uppgå till högst 40 timmar i veckan. I andra sammanhang används också årsarbetstid, till exempel anges i lagen (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget att den sammanlagda arbetstiden inklusive viss beredskapstjänst får uppgå till högst 2 000 timmar under ett år. Det finns även flera årsarbetstidsavtal tecknade mellan arbetsmarknadens parter. Arbetstid kan också uttryckas som livsarbetstid, det vill säga den tid vi arbetar under hela vårt liv.

Utöver de olika sätten att definiera arbetstid kan det också skilja sig mellan faktiskt arbetad tid, lagstadgad tid och avtalad tid. Den faktiskt arbetade tiden är den tid som individen lägger ned på sina arbetsuppgifter när olika frånvaroorsaker räknats bort. Den lagstadgade arbetstiden är den som regleras i arbetstidslagen. Lagen är dispositiv, vilket innebär att den kan ersättas med bestämmelser i kollektivavtal.⁸ På stora delar av arbetsmarknaden finns kollektivavtal med bestämmelser om arbetstidens längd, som i regel innebär en kortare arbetstid än den som arbetstidslagen fastställer.⁹

Arbetstidsbegreppet kan alltså definieras på olika sätt och innebära olika saker i olika branscher. Utredningen har valt att använda följande begrepp och definitioner:

⁸ Ds 2000:22, s. 19.

⁹ Ds 2000:22, s. 23.

Heltidsmått

Utredningens uppdrag att utreda om de befintliga möjligheterna till deltidarbete är tillräckliga förutsätter att deltidarbete sätts i relation till vad ett heltidsarbete är. Heltidsmättet används ofta som referenspunkt. Med begreppet heltidsmått avses vanligen ett mått på högst 40 timmar i veckan, eller den arbetstid som normalt motsvarar heltid inom den bransch eller hos den arbetsgivare där arbetstagaren är anställd. Vad som normalt motsvarar heltid framgår oftast av kollektivavtalet i branschen.

Arbeta heltid

Att arbeta heltid innebär arbete på heltid utifrån heltidsmättet.

Arbeta deltid

Arbete på deltid är en lägre arbetstid i relation till heltidsmättet. Det kan både innebära att arbetstagaren har en deltidsanställning med en varaktig sysselsättningsgrad på deltid eller att arbetstagaren i grunden har en sysselsättningsgrad på heltid men under en period går ner till att arbeta deltid genom att till exempel vara föräldraledig på 25 procent.

Sysselsättningsgrad/Arbetstidsmått

Den arbetstid i relation till heltidsmättet som gäller enligt arbetstagarens anställningsavtal kallas för sysselsättningsgrad eller arbetstidsmått. Sysselsättningsgraden/arbetstidsmättet kan anges på olika sätt, till exempel som procent av heltidsmättet eller som ett visst antal timmar att arbeta per vecka.

Partiell ledighet

Partiell ledighet innebär att arbetstagaren är tjänstledig från sin ordinarie sysselsättningsgrad för att under en period arbeta mindre. När ledigheten avslutas sker en återgång till arbete på sysselsättningsgraden enligt arbetstagarens anställningsavtal.

2.4 Delbetänkandets disposition

Den del av utredningsuppdraget som redovisas i detta delbetänkande består av tre huvudsakliga delar. För det första en redovisning av uppdraget om arbetstidsbanker (arbetstidskonton) och arbetstidens förläggning som faktor för attraktiv arbetsmiljö. För det andra en redovisning av uppdraget att se över behovet av utökade möjligheter till deltid och för det tredje utredningens förslag om utvecklingsledighet. Kapitel 3 handlar om arbetsmarknads- och välfärdsutmaningar. Kapitel 4 beskriver dagens möjligheter till omställning och utbildning. Resultatet av utredningens arbete med uppdraget om arbetstidsbanker (arbetstidskonton) och att analysera arbetstidens förläggning som en faktor för attraktiv arbetsmiljö presenteras i kapitel 5 och här finns också ett förslag på området. I uppdraget har också ingått att utreda kostnaderna för stressrelaterad sjukfrånvaro. Detta redovisas i kapitel 6, som även innehåller ett förslag. Kapitel 7 och 8 innehåller analys och förslag för den del av uppdraget som handlar om att undersöka behovet av utökade möjligheter att frivilligt arbeta deltid. I kapitel 8 återfinns de förslag utredningen lämnar på detta område. Kapitel 9 och 10 innehåller beskrivningar av friåret respektive alterneringsledigheten i Finland. I uppdraget har också ingått att studera liknande ledighetsmodeller i andra relevanta länder och resultatet redovisas i kapitel 11. Kapitel 12 innehåller utredningens överväganden och förslag om utvecklingsledighet. I kapitel 13 redovisas konsekvensanalyser och i kapitel 14 finns författningskommentarer till utredningens förslag.

3 Stort behov av uppdatering och omställning i tid

3.1 Inledning

Globaliseringen, de demografiska utmaningarna och polariseringen på arbetsmarknaden har länge varit en del av den offentliga debatten. Frågorna är på inget sätt unika för Sverige; i hela världen diskuteras hur de stora globala trenderna ska hanteras. Sverige är en liten öppen ekonomi med hög ambitionsnivå vad gäller både välfärd och kunskap. Det har betydelse för hur de globala så kallade megatrenderna påverkar oss.

Denna utredning handlar om balansen mellan arbete och fritid. Men den handlar också om balansen mellan politikens verktyg och arbetsmarknadens förmåga och frihet att hantera samhällsproblem och välfärdsbehov. En viktig utgångspunkt för arbetet är arbetsmarknadens parter avsiktsförklaring för ett längre arbetsliv. I denna avsiktsförklaring enades parterna, förutom Svenskt Näringsliv,¹ om behovet av omställning i tid och om behovet av insatser för ett hållbart arbetsliv.

¹ Bakgrunden till att Svenskt Näringsliv valde att inte ställa sig bakom avsiktsförklaringen var följande tre punkter:

- Svenskt Näringsliv kan inte ställa sig bakom en ytterligare höjning av LAS-åldern, vilket ger de anställda en ensidig rätt att kvarstå i tjänst. Svenskt Näringsliv ser gärna att fler arbetar längre upp i åldrarna, men det ska i så fall baseras på en ömsesidig överenskommelse mellan arbetsgivare och arbetstagare.
- Svenskt Näringsliv motsätter sig införande av riktålder i kringsystemen, dvs. sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna, då detta riskerar att bli mycket kostnadsdrivande.
- Avsiktsförklaringen innehöll en skrivning med innebörden att om lagstiftaren genomför förändringar så förbinder sig arbetsmarknadens parter att verka för att genomföra motsvarande ändringar i sina avtalsförsäkringar, dvs. ett direkt intrång i den svenska modellen och parternas rätt att självständigt i förhandlingar med varandra komma överens om villkoren i dessa försäkringar m.m.

Parternas inriktning: Parterna konstaterar 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. Samtidigt måste synen på äldre arbetskraft förändras i Sverige så att inte värdefull kompetens ska gå förlorad.

Parterna noterar att utbudet av kortare kurser, distanskurser och annat som skulle kunna underlätta för personer mitt i arbetslivet att uppdatera sin kunskap är otillräckligt. Parterna ser det som angeläget att regeringen överväger förslag om hur utbildningssystemet bättre ska kunna motsvara enskildas möjligheter och arbetslivets efterfrågan.

Källa: Parternas avsiktsförklaring för ett längre arbetsliv (2016) Dnr: S2016/01389/SF.

I detta kapitel pekar vi på ett antal förhållanden som vi menar är så betydelsefulla för framtidens välfärdsutmaningar att samhället har goda skäl att bidra till omställning och uppdatering i tid.

Vi inleder kapitlet med att gå igenom ett antal aspekter av arbetsmarknad och välfärd utifrån de utmaningar som kommer av demografiska förändringar, teknikutveckling och omstruktureringen av arbetsmarknaden.

Avsnittet därefter handlar om arbetslivet utifrån olika perspektiv. Hur mycket arbetar vi i Sverige i jämförelse med andra länder? Hur länge arbetar vi? Och inte minst, vad tror och tycker vi själva om vårt arbetsliv?

3.2 Arbetsmarknad och välfärd – utmaningar

De strukturella utmaningarna i ekonomin och i samhället som helhet pekar mot ett allt större behov av omställning och uppdatering under individens arbetsliv. Det har inte varit vår uppgift att i den här utredningen göra någon omfattande genomgång av dessa stora frågor, men vi vill ändå i detta kapitel redovisa några faktorer vi har bedömt vara särskilt betydelsefulla. Vi inleder med ett citat hämtat från Budgetpropositionen 2018/19:

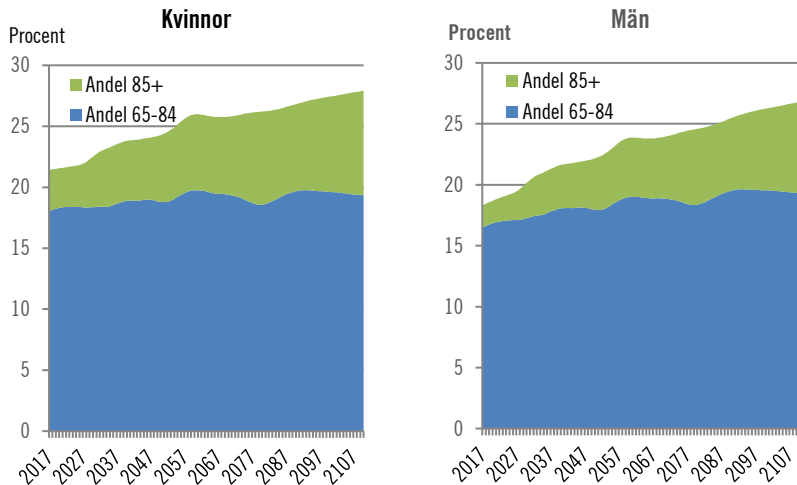
Regeringen har särskilt pekat ut tre centrala samhällsutmaningar: digitalisering, klimat och hälsa. Globalisering och digitalisering innebär stora omställningar och nya villkor för det svenska näringslivet. Ny teknik, nya arbetsmetoder och affärsmodeller växer fram som utmanar rådande strukturer och befintligt näringsliv. Det blir allt viktigare för företag och andra organisationer att utvecklas och konkurrera utifrån höga kunskapsnivåer och god omställningsförmåga. Även det ökade behovet att nå en mer resurssnål och klimatsmart ekonomi skapar ett omvandlingstryck på näringslivets anpassnings- och innovationsförmåga.²

3.2.1 Demografin och välfärden

Att allt fler blir allt äldre är en viktig pusselbit för att förstå behovet av hållbart arbetsliv. Den så kallade försörjningskvoten, eller hur många som arbetar i förhållande till hur många som inte arbetar, påverkas direkt av hur hållbart arbetslivet är. Det finns många bra genomgångar av den demografiska utmaning vi står inför och här ska vi bara kort visa på en aspekt av den åldrande befolkningen.

Figur 3.1 Andel äldre i befolkningen 2017–2110

Kvinnor och män



Källa: SCB Befolkningsprognos.

² Prop. 2018/19:1 UO 24, s. 56.

Figur 3.1 visar att andelen i befolkningen som är 65 år eller äldre kommer att öka från 21 till 28 procent bland kvinnor och från 18 till 27 procent bland män under det närmaste seklet. Men figuren visar också att det är den så kallade gruppen äldre-äldre som kommer att öka. Det vill säga personer som är 85 år eller äldre. Bland männen handlar det om en ökning från knappt 2 till omkring 7,5 procent av samtliga män och bland kvinnorna om en ökning från drygt 3 till drygt 8,5 procent bland samtliga kvinnor. Andelen äldre i befolkningen som är i de åldrar där det är rimligt att förlänga arbetslivet kommer däremot att vara ungefär lika stor som i dag. Det innebär att det inte räcker att några i åldersgruppen 65+ kan arbeta längre för att klara välfärdsutmaningen för de äldre.

Demografin och välfärdens finansiering

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) redovisar i sin Ekonomirapport 2017 att utvecklingen av befolkningen i yrkesverksam ålder hittills har följt de beräknade kostnader som kommer av demografin relativt väl. Men de närmaste 20 åren kommer situationen att vara annorlunda. Då kommer befolkningens förändring som beror på antal och ålderssammansättning att kräva 1,6 procents kostnadsökning per år, förutsatt att alla ska få samma välfärd som i dag. Samtidigt ökar befolkningen i yrkesverksam ålder endast med cirka 0,6 procent per år.

Den kraftiga ökningen av befolkningen i yngre och äldre åldrar är nu betydligt snabbare än den för antalet personer i yrkesverksam ålder. Därför tilltar behovet av verksamhet mer än det som beräknas kunna finansieras genom ökad sysselsättning och därmed ökade skatteintäkter. Om inga åtgärder vidtas kommer det enligt SKL att vara ett gap mellan intäkter och kostnader på 59 miljarder kronor för kommun- och landstingssektorn år 2021.³

³ SKL (2017).

3.2.2 Globalisering och teknikutveckling

Internationalisering, eller globalisering, är begrepp som används för att beskriva hur människor, idéer, kapital och företag rör sig allt mer fritt över nationsgränser. Ibland beskrivs internationalisering som ett hot mot välfärdsstaten genom att företag och människor kan välja att etablera sig där produktionen är som billigast och skatterna är som lägst. Detta skulle kunna leda till nedåtriktad konkurrens och en för snabb strukturomvandling. Men det finns forskning som ifrågasätter detta samband och att en ambitiös välfärdsstat i stället kan öka ett lands konkurrenskraft.⁴

Enligt en relativt färsk empirisk studie från OECD finns det inga tydliga bevis för att globalisering i form av internationell handel påverkar vare sig tillväxten eller sammansättningen i sysselsättningen i branscher inom OECD. Däremot pekar resultaten mot att import från Kina har bidragit till omvandlingen från tillverkningsindustri mot tjänstesektor.⁵

Förändringsförmåga

Strukturomvandling är helt nödvändigt för en fungerande arbetsmarknad och ekonomi. Utan innovationer och nya idéer som får genomslag på arbetsmarknaden skulle såväl arbetsmarknad och ekonomi och välfärd helt stagnera så småningom. Omvandlingstakten kan vara olika hög beroende på konjunkturläge och även beroende på när så kallade tekniksprång inträffar. Omvandlingstakten kan också skilja sig åt mellan länder och Sverige har en tradition av att bejaka strukturomvandling.

Sverige rankas som världens näst mest innovativa ekonomi enligt den sammanvägda mätningen i det så kallade Global Innovation Index 2017. Endast Schweiz har högre poäng. När det gäller den del av indexet som rör arbetskraftens kunskap ligger Sverige också på andra plats sammanlagt. En del av området som mäter arbetskraftens kunskap rör andelen som är sysselsatta i kunskapsintensiva

⁴ Chen m.fl. (2014), i SOU 2017:47, s. 55.

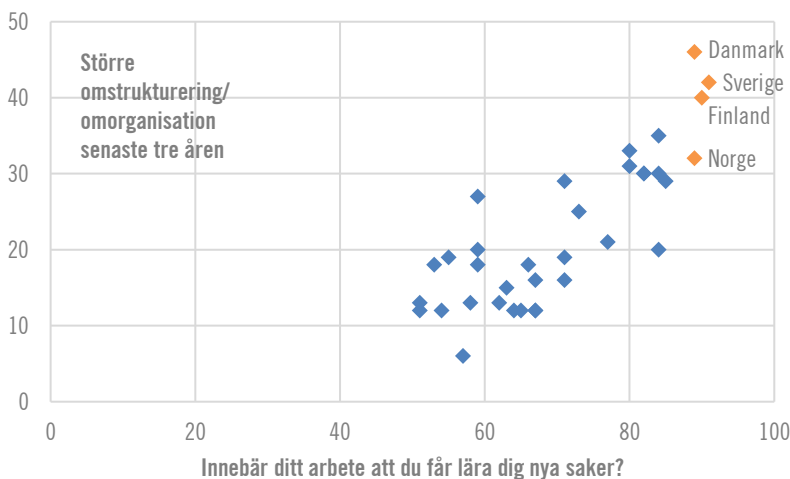
⁵ OECD (2017a), s. 81 ff.

tjänster. Här är Sverige passerat av Luxemburg, Singapore, Schweiz och Norge.⁶

I en europeisk undersökning av arbetsvillkor utmärker sig de nordiska länderna tydligt när det gäller anställdas uppfattning om hur stor andel som har varit med om större omorganisering av verksamheten, liksom om att ha lärt sig nya saker i arbetet under de senaste åren. Se figur 3.2.

Figur 3.2 Organisationsförändringar och ny teknologi

Andel, procent som svarar ja (2015)



Anm: Fullständiga frågorna i undersökningen: Innebär ditt arbete att du får lära dig nya saker? samt Har det under de senaste tre åren skett någon omstrukturering eller omorganisation på din arbetsplats som avsevärt påverkar ditt arbete?

Källa: Eurofound (2015).

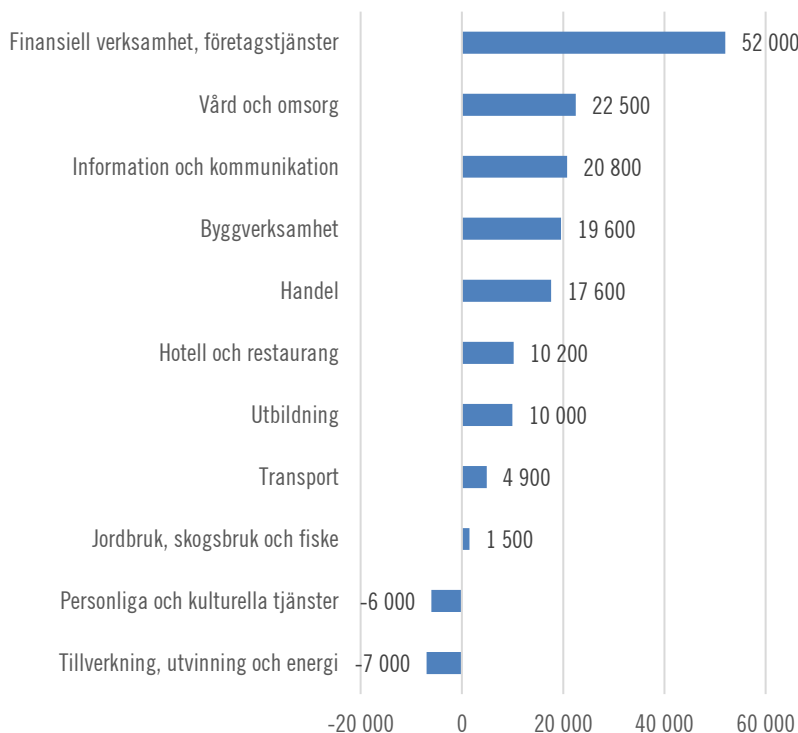
Hur ser strukturuomvandlingen ut?

I beskrivningen av de så kallade globala megatrenderna ingår ofta ett antagande om att strukturuomvandlingen är osedvanligt hög nu jämfört med tidigare. Framför allt handlar det om en omvandling från tillverkningssektor till tjänstesektor.

⁶ Global Innovation Index 2017.

Figur 3.3 Omvandling på arbetsmarknaden – näringslivet

Förändring i antal anställda efter näringsgren
Kvartal 4 2015 – Kvartal 4 2017



Källa: SCB, Kortperiodiska sysselsättningsstatistiken och egen bearbetning.⁷

I figur 3.3 visas förändringen i antal sysselsatta per näringsgren i privata näringslivet mellan kvartal 4 2015 och kvartal 4 2017. Antalet anställda i privata näringslivet har under perioden ökat med cirka 146 000 personer. Drygt en tredjedel (52 000) av denna ökning är inom näringsgrenen finansiell verksamhet och företagstjänster. När-

⁷ Om Kortperiodiska sysselsättningsstatistiken: Samtliga aktiva arbetsställen i Företagsdatabasen (FDB) som har minst en anställd utgör ramen för undersökningen. Uppgifter avseende näringslivet samlas in via en webbenkät från ett urval av cirka 17 800 arbetsställen. Samtliga uppgiftslämnare erbjuds även att lämna uppgifter via en postenkät. Stratifiering görs efter näringsgren och storleksklass. Storleksklasserna är anpassade efter strukturen i näringsgrenen i syfte att skapa homogena stratum. Strata innehållande arbetsställen med hundra anställda eller fler totalundersöks. Observera att felmarginalerna för vissa branscher är upp till 15 procent, vilket gör att siffrorna inte ska tolkas allt för exakt.

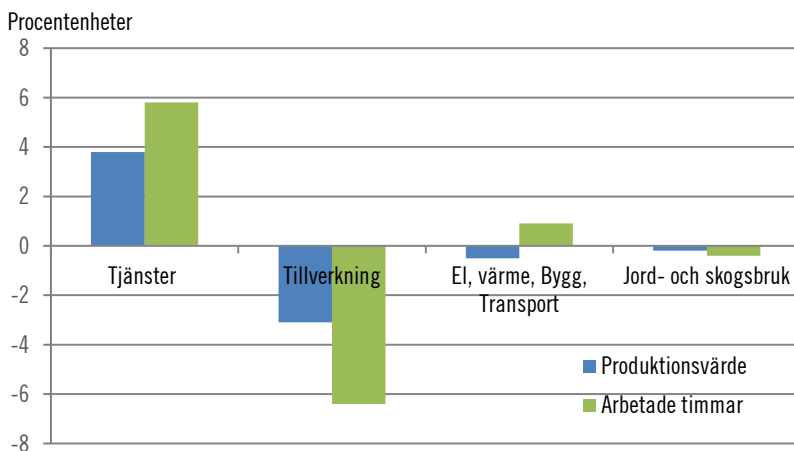
ingsgrenen bör i dag snarare kallas företagstjänster än finansiell verksamhet. Omkring 40 procent av ökningen inom näringsgrenen förklaras av en ökning i undergruppen företag inom uthyrning, fastighetservice, resetjänster och andra stödtjänster. En lika stor andel beror på fler anställda inom undergruppen företag inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik, inklusive konsultföretag inom teknik, PR och kommunikation.

Ett frågetecken här är till hur stor del det handlar om arbetstillfällena som försvinner inom tillverkning och skapas inom tjänstesektor och till hur stor del det handlar om en mer slimmad arbetsmarknad. Det som tidigare var tjänsteyrken, men inom tillverkningsindustrin, köps allt mer in som externa tjänster. Det gör att omvandlingen från arbeten inom tillverkning till arbeten inom tjänstesektor inte på ett enkelt sätt går att mäta med statistik över var människor är anställda. Men själva renodlingen av verksamhet är också intressant i ett arbetsmiljö- och hållbarhetsperspektiv. Denna ökade specialisering beskrivs ibland som en intensifiering av arbetslivet.

Långtidsutredningen 2015 redovisade en prognos över strukturomvandlingen långsiktigt på arbetsmarknaden. I figur 3.4 visas hur förskjutningen från tillverkning mot tjänster beräknas se ut under perioden 2013–2040 enligt Långtidsutredningens prognos.

Figur 3.4 Prognos över strukturomvandling, relativ förändring i näringslivet 2013–2040

Förändring, Procentenheter som andel av näringslivet totalt



Källa: LU 2015 samt egen bearbetning.

Övrig tillverkningsindustri som 2013 utgjorde drygt 11 procent av arbetade timmar i näringslivet förutspås minska till knappt 7 procent fram till 2040. Massa- och pappersvaruindustrin minskar från 1,6 till 1 procent av förädlingsvärdet i prognosen och nedgången är motsvarande även för andelen arbetade timmar. När det gäller järn- och metallverk är nedgången betydligt större i andelen arbetade timmar jämfört med den prognosticerade nedgången i förädlingsvärdet. Hushållstjänster antas öka till att omfatta nästan var femte arbetad timme i näringslivet. Här ökar antalet arbetade timmar mer än förädlingsvärdet. Som framgår är förändringen i antalet timmar totalt sett större än förändringen i förädlingsvärde totalt sett. Bakom detta ligger teknikutveckling i främst tillverkningsindustrin, som gör att det behövs färre arbetade timmar även vid en given produktion.

Grön omställning

Den stora framtidsutmaning som ligger i att ställa om till en miljö- och klimatomfattande hållbar värld skapar redan i dag och förväntas också på sikt skapa ett omfattande behov av strukturomvandling i ekonomin och på arbetsmarknaden. Grön omställning handlar om hur utveckling och tillämpning av ny teknik i produktionen kan underlättas.⁸ Att klara anpassningen till nya förutsättningar och ny teknik ställer ständigt nya krav på ny kunskap och kompetens. Ett konkret exempel är just hur ny miljövänlig teknik tas till vara. För att det ska kunna ske effektivt krävs det att kunskapen för att ta tillvara miljövänlig teknik finns på arbetsplatserna. Den gröna omställningen kommer att innebära ytterligare ökade behov av möjligheter till omställning och uppdatering av kompetens för de sysselsatta i jämförelse med vad vi har sett hittills.

Grön omställning innebär anpassning inom befintliga yrken och produktionsmetoder. Exempelvis att tillverkningsföretag ställer om till att tillverka grön teknik (till exempel vindkraftverksturbiner). Omställningen innebär då i regel att det kan behövas kompetensutveckling och uppdatering av produktionsmetoderna, men inom ramen för yrken som har funnits sedan tidigare.

⁸ Arbetet i framtiden (2016b).

Men grön omställning handlar också om framväxandet av helt nya varor och tjänster som på ett hållbart sätt ersätter äldre varor och tjänster. Ett exempel är streamingtjänster för musik och film, där digital teknik gör att produktion av fysiska cd-skivor med plastomslag inte längre behövs. Ett annat exempel är att delvis ersätta möten och till och med konferensverksamhet på kursgårdar med digitala mötes- och konferenstjänster. Då handlar det om framväxandet av helt nya yrkeskategorier där det inte är självklart att den som har arbetat med produktion av den ursprungliga varan eller tjänsten ska arbeta med den produkt eller tjänst som ersätter. Det är troligt att frukostvärden på konferenshotellet har en lång väg att ställa om till att bli utvecklare för digitala konferensplattformar. Det gör att det krävs olika sorters omställning och uppdatering inom ramen för den gröna omställningen.

I en rapport från Internationella arbetsorganisationen (ILO) från 2013 utgår organisationen dels från att vårt nuvarande sätt att producera och konsumera inte är hållbart och dels från frågan om hur den gröna omställningens kostnader ska fördelas. Vissa människor befinner sig i verksamheter där omställningen blir större och där kommer kostnaderna också att bli större. Organisationens slutsats är att konsekvenserna av att avstå från en grön omställning drabbar alla och de menar därför att kostnaderna för omställningen behöver delas rättvist.⁹

3.2.3 En tudelad arbetsmarknad och problem med matchning

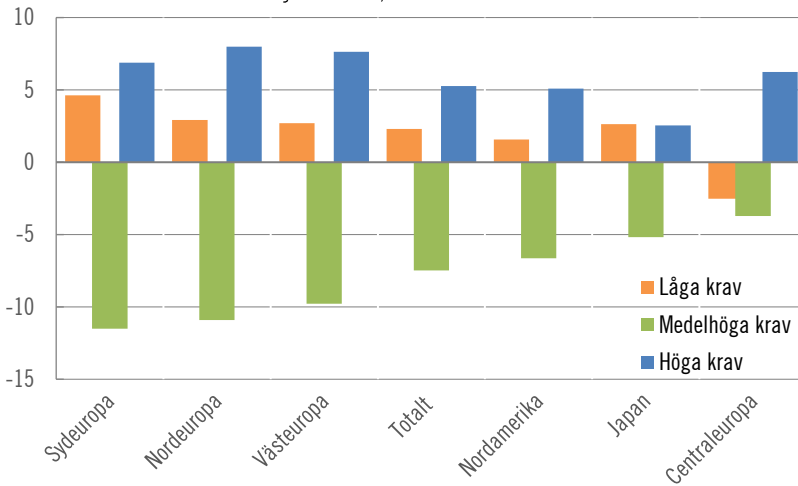
Polariseringen på arbetsmarknaden brukar beskrivas som att arbetsmarknaden växer i botten och toppen vad gäller kvalifikationskrav, medan arbeten som befinner sig i mitten försvinner. För Sveriges del har utvecklingen framför allt lett till en tillväxt av högkvalificerade jobb medan tillväxten av jobb med låga kvalifikationskrav varit mycket blygsam. OECD har i en av sina rapporter visat på att polariseringen sett olika ut i olika delar av världen men överallt utom i Japan har tillväxten varit större i jobben med höga kvalifikationskrav

⁹ ILO (2013).

jämfört med tillväxten av andelen jobb med låga krav. Se figur 3.5. Det gör, lite förenklat, att en större andel av dem som ställer om från arbeten med medelhöga krav måste röra sig mot arbeten med högre krav jämfört med andelen som ställer om till jobb med lägre kvalifikationskrav.

Figur 3.5 Skillnader i polariseringen av arbetsmarknaden

Utvalda OECD-länder efter region, procentenheters förändring som andel av de sysselsatta, 1995–2015



Källa: OECD, Employment Outlook 2017 samt egen bearbetning.

Ofta lyfts teknikutvecklingen som huvudförklaring till polariseringen. De mer rutinartade jobben inom till exempel administration och tillverkning kan allt mer ersättas med ny teknik.

En underlagsrapport till Långtidsutredningen 2015 (SOU 2015:90) behandlar hur utbildningssystemet bör anpassas utifrån de framtida behoven på arbetsmarknaden. Polariseringsen på arbetsmarknaden ökar enligt rapporten behovet av utbildning för omställning. De som finns i mitten av kvalifikationsskalan behöver utbildning för omställning till arbeten med högre kvalifikationskrav för att undvika att de ska konkurrera med arbetskraften med lägst kvalifikationer om jobben med lägst kvalifikationskrav. En konkurrens nedåt på kvalifikationsskalan för de som har de medelkvalificerade jobben i dag betyder i praktiken att de som är svagast på arbetsmarknaden kommer att få mycket svårt att finna ett jobb. Ett annat

skäl till att omställning till jobb med högre kvalifikationskrav behövs är att tillgodose kompetensförsörjningen för de högkvalificerade jobben.¹⁰

Allt större del av de arbetslösa har svårt att komma in på arbetsmarknaden

Arbetsförmedlingen har under lång tid beskrivit hur allt fler inskrivna vid Arbetsförmedlingen är svåra att matcha mot de lediga jobb som finns. I myndighetens Arbetsmarknadsrapport som kom i oktober 2017 beskrivs att trots en positiv utveckling på arbetsmarknaden minskar andelen som får osubventionerade arbeten. Skillnaden i arbetslöshet och sysselsättning växer mellan dem som har respektive dem som inte har gymnasieutbildning.¹¹

Arbetsförmedlingen följer särskilt äldre, utrikesfödda, personer med funktionsnedsättning, personer utan fullständig gymnasieutbildning och nyanlända i termer av individer som har en extra hög risk för att ha svag ställning på arbetsmarknaden. Notera att det inte handlar om avgränsade grupper utan en äldre, nyanländ person med kort utbildning och funktionsnedsättning har sannolikt en särskilt svag ställning på arbetsmarknaden.

Matchning

Hur passar de arbetssökande till de lediga jobb som finns? Har de arbetslösa de kompetenser som krävs för de lediga jobben? Och är de sysselsatta rätt matchade för de jobb de har?

Matchning handlar både om hur de arbetssökande passar till de lediga jobb som finns och om de redan anställas under-, över- eller felutbildning i deras anställningar.¹²

Riksrevisionen har i en av sina rapporter definierat matchningen på arbetsmarknaden som hur nya anställningar skapas för ett givet antal lediga jobb i förhållande till antalet arbetssökande.¹³ Ett av Arbetsförmedlingens viktigaste uppdrag är att effektivt sammanföra

¹⁰ SOU 2015:90.

¹¹ Arbetsförmedlingen (2017b).

¹² Karlsson m.fl. (2017), s. 12.

¹³ Riksrevisionen (2017), s. 5.

dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft, det vill säga att bidra till matchningen av arbetssökande mot de lediga jobb som finns.¹⁴ Flera studier visar att matchningen på den svenska arbetsmarknaden har försämrats de senaste åren.¹⁵ En fråga blir då vad detta beror på. Arbetsförmedlingen har lyft fram att det beror på en ändrad individsammansättning bland de arbetslösa. Med individsammansättning menas till exempel andelen utrikesfödda, äldre, funktionsnedsatta eller personer med kort utbildning. En rapport från Riksrevisionen som kom i november 2017 visar att individsammansättningens roll är betydande, men att den bara förklarar cirka en tredjedel av den försämrade matchningen. I stället handlar försämringen enligt Riksrevisionen om en oförklarad generell jobbchansminskning för en förhållandevis väletablerad grupp på arbetsmarknaden. Mot bakgrund av det lyfter Riksrevisionen frågan om en orsak till detta kan vara strukturomvandlingen på arbetsmarknaden. Det vill säga att den försämrade matchningen skulle kunna handla om vilka typer av jobb som är lediga i dag jämfört med tidigare och om dessa stämmer överens med de arbetslösas kompetens eller inte.¹⁶

Skillnad i arbetskraftsdeltagande och sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda

Andelen arbetslösa är generellt högre bland utomeuropeiskt födda än bland personer födda i Sverige och personer födda i Europa. Andelen arbetslösa bland utomeuropeiskt födda kvinnor uppgick 2016 till 21,2 procent jämfört med 4,5 procent för inrikes födda kvinnor och 7,7 procent för europeiskt födda kvinnor. Arbetslösheten förutom-europeiskt födda män uppgick samma år till 23,2 procent, för inrikes födda män 5,1 och för europeiskt födda män 7,7 procent.

En bidragande faktor till att arbetslösheten har ökat bland utomeuropeiskt födda under den senaste tioårsperioden är att arbetskraftsdeltagandet har ökat inom denna grupp.¹⁷ Tabell 3.1 visar arbetskraftsdeltagande för utomeuropeiskt födda, födda i Europa och födda i Sverige under åren 2007–2016. Av tabellen framgår att det är större

¹⁴ Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

¹⁵ Riksrevisionen (2017), s. 5.

¹⁶ Riksrevisionen (2017).

¹⁷ Prop. 2017/18:1 UO 13, bilaga 1.

skillnad mellan kvinnor och män bland utrikesfödda jämfört med bland inrikes födda. Observera att nyanlända bara är en mindre delmängd av gruppen födda utanför Europa.

Tabell 3.1 Arbetskraftsdeltagande inrikes och utrikes födda 2007–2016

Andel personer i arbetskraften av bef. Inrikes födda, europeiskt födda (exkl. Sverige) och utomeuropeiskt födda, 15–74 år. Procent

År	Män			Kvinnor		
	Sverige	Europa	Utanför Europa	Sverige	Europa	Utanför Europa
2007	74,6	67,3	73,0	69,7	60,3	61,7
2008	74,4	69,1	75,0	69,8	59,2	63,4
2009	73,7	68,5	75,6	69,0	60,2	62,5
2010	74,1	69,4	75,3	68,4	60,7	61,1
2011	73,9	71,8	76,0	69,2	61,1	62,8
2012	73,9	71,8	75,8	69,5	63,4	62,1
2013	74,2	72,2	76,3	69,8	65,7	61,8
2014	74,6	74,0	76,6	70,1	66,1	64,2
2015	74,2	74,4	76,4	70,2	66,4	66,5
2016	73,9	74,7	78,4	70,6	65,8	66,6

Källa: BP 18, UO 13 Integrationsbilagan.

Tabell 3.2 visar att utrikesföddas kompetens inte används fullt ut. Tabellen visar hur stor andel av dem med eftergymnasial utbildning som har ett arbete som motsvarar deras utbildningsnivå. Bland personer födda i Sverige är det 65,8 procent bland männen och 69,9 procent bland kvinnorna som har ett arbete i nivå med utbildningen. 30 procent av kvinnorna och 34 procent av männen med eftergymnasial utbildning födda i Sverige har inte ett arbete som motsvarar deras utbildningsnivå. Bland personer födda utanför Europa är motsvarande andelar 52 procent bland männen och 46 procent av kvinnorna.

Detta innebär i praktiken att högtbildade personer har arbeten som de med kort utbildning skulle kunna klara av. Orsaken kan vara svårigheter att validera utländsk utbildning eller att överföra kunskapen till svensk arbetsmarknad men det kan också handla om diskriminering.

Tabell 3.2 Andel förvärvsarbetande med eftergymnasial utbildning som har arbete med hög kvalifikationsnivå 2006–2015Andel personer bland inrikes och födda utanför Europa, 20–64 år.
Procent

År	Män		Kvinnor	
	Inrikes födda	Födda utanför EU/EFTA	Inrikes födda	Födda utanför EU/EFTA
2006	66,6	43,7	75,0	51,4
2007	66,5	42,7	74,7	51,2
2008	67,0	43,0	74,3	51,6
2009	67,8	44,8	74,5	52,5
2010	67,3	44,4	73,5	52,0
2011	67,3	44,3	73,5	52,3
2012	67,1	44,9	72,9	53,0
2013	66,9	45,2	72,5	53,2
2014	66,9	48,6	71,7	55,3
2015	65,8	47,5	69,9	53,7

Källa: BP 18, UO 13 Integrationsbilagan.

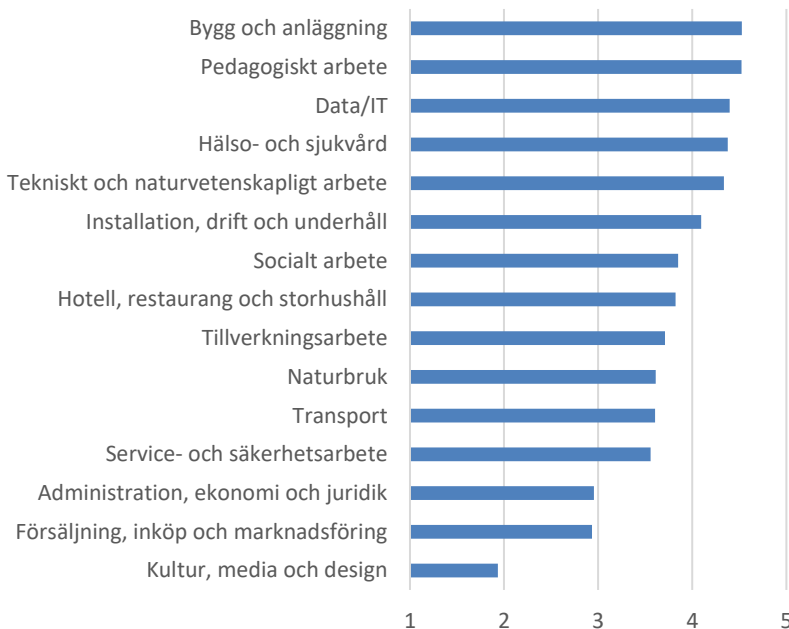
3.2.4 Arbetskraftsbrist

Arbetskraftsbrist i dag

Figur 3.6 visar det bristindex Arbetsförmedlingen regelbundet tar fram fördelat på yrkesgrupper. Det råder i dag brist inom en stor del av samtliga studerade yrken. För flera av de största yrkesgrupperna är bristsituationen allvarlig, vilket indikeras av ett högt bristindex.

Figur 3.6 Bristindex på ett års sikt

Arbetsförmedlingen lista över bristyrken våren 2017



Not. Värde mellan 2,75–3,25 indikerar balans mellan utbud och efterfrågan. Ett lägre värde indikerar överskott och ett högre värde indikerar brist.

Källa: Arbetsförmedlingen, Var finns jobben 2017, SCB samt egen bearbetning.

Figuren visar att det sammanvägt för hela yrkesgrupper är brist på en stor del av arbetsmarknaden. Den mer finfördelade uppdelningen på enstaka yrken visar att det råder brist inom tre av fyra studerade yrken (139 av 189 yrken totalt). Det är alltså inte bara för akademiska jobb eller i offentlig sektor som det är brist på arbetskraft. Även i många yrken i privat sektor utan krav på akademisk utbildning är det i dag svårt med kompetensförsörjningen. Allra högst index har kockar och kallskänkor med ett index på 5,0. Specialistsjuksköterskor inom både akut och allmän hälso- och sjukvård, grundutbildade sjuksköterskor och förskollärare har alla ett bristindex på 4,9.¹⁸

¹⁸ Arbetsförmedlingen (2017d).

Trender och prognoser från SCB

I Statistiska centralbyråns (SCB:s) undersökning *Trender och prognoser 2017* presenteras beräkningar över tillgången och efterfrågan på utbildade fram till 2035. Beräkningarna av den framtida tillgången på personer med olika utbildningar visar vad resultatet blir om utbildningssystemet förblir i stort sett detsamma som i dag och om individer väljer och slutför utbildningar på samma sätt och i samma takt som i dag. Syftet är att lyfta fram de obalanser mellan tillgång och efterfrågan som uppstår om utvecklingen fortsätter i nuvarande banor.

Prognosen tyder på en kraftig ökning av både tillgång och efterfrågan på arbetskraft fram till 2035. För eftergymnasialt utbildade kommer det enligt prognosen att vara någorlunda balans; både antalet utbildade med eftergymnasial utbildning och antalet arbeten med krav på eftergymnasial utbildning kommer att öka kraftigt.

För yrkesförberedande utbildningar på gymnasienivå förväntas efterfrågan öka starkt, men här beräknas tillgången minska vilket gör att underskottet på gymnasieutbildade med yrkesinriktning väntas bli allt större. Det väntas bli ett överskott på personer med högskoleförberedande gymnasieutbildning.

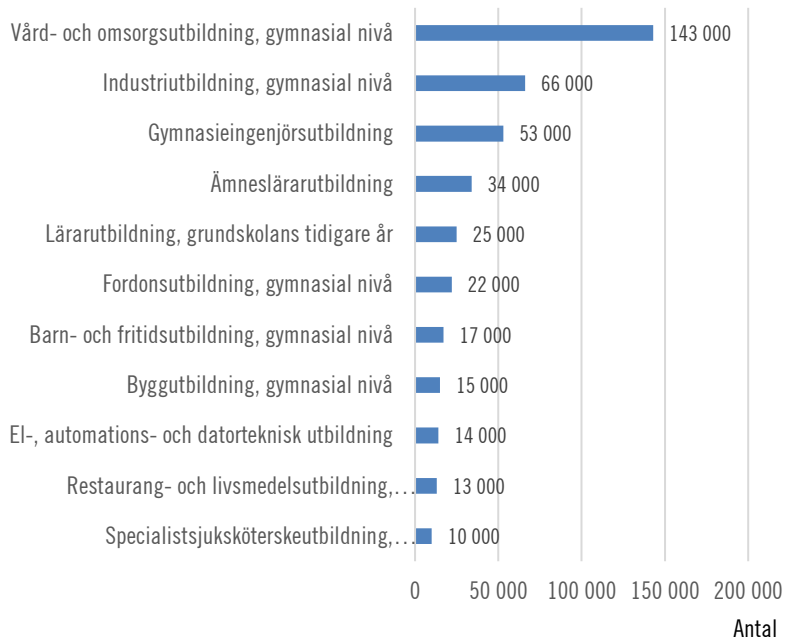
Antalet arbeten som kräver högst grundskoleutbildning minskar kraftigt enligt prognosen samtidigt som det förväntas finnas ungefär lika många som har högst grundskoleutbildning. Det gör att det sannolikt kommer att bli ett allt större överutbud av arbetskraft inom dessa yrken.

SCB lyfter några yrkesgrupper som specifikt problematiska när det gäller bristsituationen. Det handlar bland annat om lärare och specialistsjuksköterskor men också om gymnasieingenjörer och industriutbildade inom teknikområdet. Även om efterfrågan på gymnasieingenjörer och industriutbildade väntas minska är problemet att tillgången ser ut att minska ännu mer. När det gäller vården ser det ut att bli antalsmässigt störst brist på gymnasieutbildade vård- och omsorgsutbildade. Det ser enligt SCB:s prognos ut att bli svårt att utbilda tillräckligt många för att möta behoven inom äldreomsorgen även om satsningarna på yrkesvux kan komma att ha betydelse för att underlätta situationen. Figur 3.7 visar vilka yrken som bedöms ha den största antalsmässiga ökningen av arbetskraftsbrist fram till 2035.¹⁹

¹⁹ SCB (2017).

Figur 3.7 Utbildningsgrupper där bristen på utbildade, uttryckt i antal, beräknas bli störst år 2035

Ökning av obalansen mellan utbud och efterfrågan på utbildade mellan 2017 och 2035



Källa: SCB, Trender och prognoser 2017.

3.3 Arbetslivet

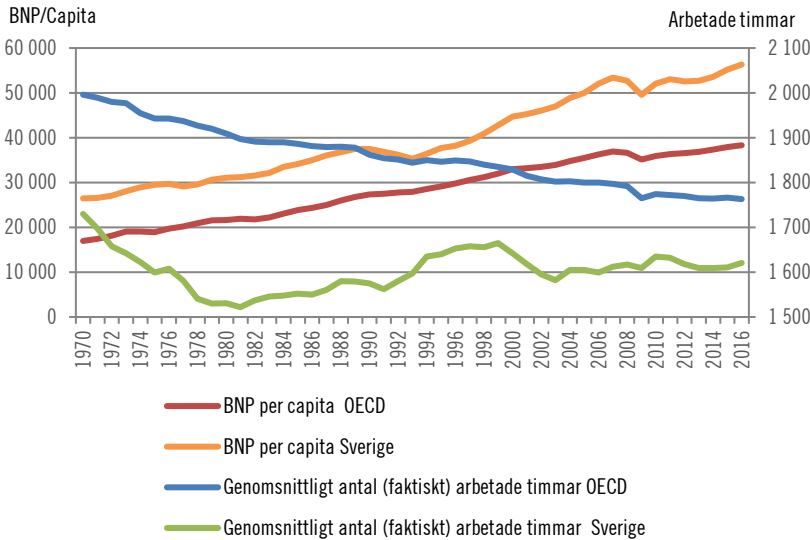
I avsnitt 3.2 har vi redovisat ett antal trender och utmaningar. Det här avsnittet inleds med att visa hur sysselsättning och arbetade timmar förhåller sig till genomsnittet i OECD. Därefter redogör vi för hur hållbart arbetslivet är i perspektivet inträdes- och utträdesålder för olika grupper på arbetsmarknaden. Avsnittet avslutas sedan med att vi försöker beskriva hur människor upplever sitt arbete och hur balansen mellan arbete och fritid fungerar.

3.3.1 Sysselsättning och arbetade timmar i Sverige och i andra länder

I OECD som helhet finns ett tydligt mönster att antalet arbetade timmar har minskat när välståndet har ökat. I Sverige skedde en brant nedgång under 1970-talet, därefter har antalet arbetade timmar per sysselsatt ökat trendmässigt.

Figur 3.8 BNP/capita och arbetade timmar i OECD 1970–2016

Antal arbetade timmar per sysselsatt



Not. BNP i 2010 års priser, USD.

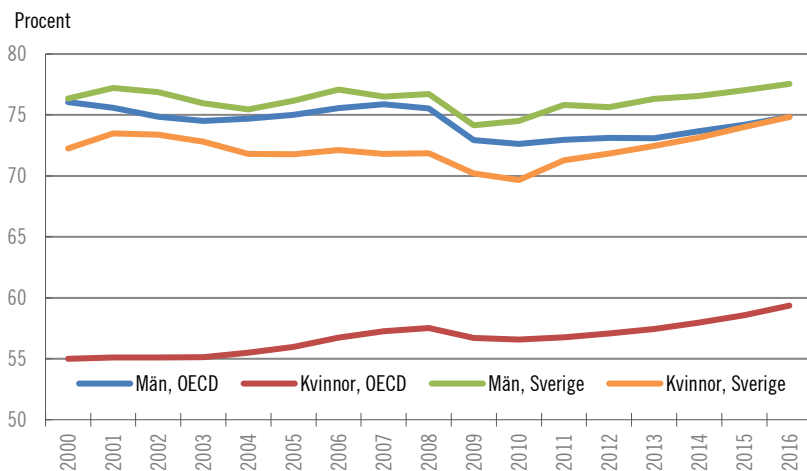
Källa: OECD och Världsbanken.

Figur 3.8 visar att Sverige har färre arbetade timmar per sysselsatt i befolkningen i jämförelse med OECD som helhet. En viktig förklaring är den höga sysselsättningsgraden för Sveriges del, framför allt för kvinnor. Eftersom det är vanligt med deltidsarbete bland kvinnor i Sverige blir antalet timmar per sysselsatt lägre jämfört med i en så kallad enförsörjarmodell som å andra sidan har en lägre sysselsättningsgrad. Men det är också så att arbetstiden på årsbasis är kortare i Sverige i jämförelse med flera andra jämförbara länder. OECD redovisar uppgifter om genomsnittligt antal arbetade timmar per vecka för heltidsanställda. I Sverige arbetar heltidsanställda i genomsnitt

38,9 timmar. I ett nordiskt perspektiv varierar antalet arbetstimmar mellan Danmark (37,4), Norge (38,2) och Finland (39,1) respektive Island (43,7). Förutom Island arbetar heltidsanställda i Norden färre timmar per vecka jämfört med många andra länder. Genomsnittet bland OECD-länderna är 40,4 timmar. I Tyskland är genomsnittet 39,7 timmar och i Slovenien 40,7. Flest arbetade timmar per vecka bland anställda på heltid har Colombia (50) följt av Turkiet (49,3).²⁰

Figur 3.9 Sysselsättningsgapet mellan kvinnor och män i Sverige och i OECD 2000–2016

Sysselsatta, 15–64 år som andel av befolkningen, procent



Källa: OECD.

Sedan 2009 har sysselsättningsgraden ökat snabbare i Sverige jämfört med OECD-genomsnittet för både kvinnor och män. Svenska kvinnors sysselsättningsgrad passerar/tangerar för närvarande den genomsnittliga för män i OECD.

Det går inte att se någon långsiktigt nedåtgående trend för genomsnittligt arbetade timmar i Sverige trots en starkare utveckling av välbåendet i Sverige jämfört med i OECD som helhet. Bakgrunden är att Sverige under 1970-talet hade ett stort underskott i antalet arbetade timmar i förhållande till välfårdsambitionerna. Politiken och välfårdsystemen kom att inriktas mot en tvåfårdsmodell med fokus

²⁰ OECD, LFS. Uppgifterna gäller 2016.

på arbete. Antalet arbetade timmar per person i befolkningen 15–64 år var 2016 114 timmar högre i Sverige jämfört med ett ovägt genomsnitt för 23 europeiska länder.²¹ Det innebär 2,8 veckors arbete per person och år extra. Om arbetslivet varar 40 år blir det drygt två års arbete extra per person i befolkningen tack vare en högre sysselsättningsgrad. Bland de undersökta länderna är det bara Tjeckien, Lettland, Estland och Island som har ett högre antal arbetade timmar per person i befolkningen mellan 15–64 år jämfört med Sverige. Det skiljer 350 timmar per år mellan Sverige och Frankrike (som har lägst antal arbetade timmar per person mellan 15–64 år bland de undersökta länderna).

3.3.2 Livsarbetstid och pensionsålder

Arbetslivets längd i Sverige och i andra länder

I ett internationellt perspektiv har Sverige ett långt arbetsliv. Eurostat redovisar uppgifter med skattningar om arbetslivets varaktighet för en 15-åring och där är det endast Island och Schweiz som har fler antal år i arbetslivet i genomsnitt. I Sverige förväntas arbetslivet i genomsnitt vara i 41,3 år. Genomsnittet för EU 28 är 35,6. Island redovisar imponerande 47,4 år. De övriga nordiska länderna har något kortare förväntade arbetsliv än Sverige. I Italien förväntas arbetslivet vara i 31,2 år. Uppgifterna gäller 2016.²²

Även när det gäller utträdesåldern faller Sverige väl ut i internationell statistik. För män var pensionsåldern 2016 något högre än genomsnittet för OECD. Svenska mäns utträdesålder var 65,8 år jämfört med genomsnittet för OECD som var 65,1 år. För kvinnor är skillnaden större, utträdesåldern för kvinnor i Sverige är enligt OECD:s sätt att mäta 64,6 år jämfört med 63,6 i OECD som helhet.²³ För inträdesåldern har vi inte kunnat hitta internationellt jämförbara siffror.

²¹ OECD, Eurostat samt egen bearbetning. Det genomsnittliga antalet arbetade timmar per sysselsatt har räknats upp med antalet sysselsatta totalt och sedan fördelats på den totala befolkningen 15–64 år per land. Ingående länder: Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Island, Italien, Lettland, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern, Österrike.

²² Eurostats databas. Måttet är en skattning av hur långt en 15-åring arbetsliv förväntas bli.

²³ OECD, Ageing and Employment Policies – Statistics on average effective age of retirement.

Inträdesålder och utträdesålder i Sverige

Pensionsmyndigheten redovisar återkommande genomsnittlig inträdes och utträdesålder på arbetsmarknaden utifrån ett antal olika definitioner.

De mått som syftar till att ha ett samhällsekonomiskt perspektiv som visar när personer i genomsnitt börjar och slutar att försörja sig själva genom förvärvsarbete kallar Pensionsmyndigheten för inträde respektive utträde i lönearbete. Dessa baseras på registerdata. Gränsen för när en person kan anses försörja sig är satt till en inkomst före skatt på 2,0 inkomstbasbelopp, vilket 2017 motsvarade 123 000 kronor. Rena löneinkomster och inkomster från aktivt bedriven näringsverksamhet räknas med. Däremot ingår inte förmåner. Föräldrapenning, sjukpenning, arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd med mera är också borträknade.

Genomsnittsåldern för inträde i lönearbete var 2015 26,7 år. För kvinnor var genomsnittsåldern för inträde omkring 28 år medan den för männen var cirka 25,5 år. Mellan 2013 och 2015 sjönk inträdesåldern med drygt ett år för kvinnor och med nästan två år för män. Finanskrisen påverkade inträdesåldern kraftigt, främst för männen vars inträdesålder i lönearbete höjdes med mer än 4 år mellan 2008 till 2009.

Ett mått som bygger på genomsnittligt deltagande på arbetsmarknaden om minst 20 timmars arbete per vecka ger en betydligt lägre inträdesålder. 2016 var den genomsnittliga inträdesåldern i arbetskraften 22,4 år. Kvinnor studerar i större utsträckning än män vilket ger en högre inträdesålder på arbetsmarknaden bland kvinnor än bland män. Under de senaste åren har nivåerna legat relativt konstant kring 22 år för män och 23 år för kvinnor. Före 1990-talskrisen var dock inträdesåldern något högre för män än för kvinnor.²⁴

Utträdesåldern ur lönearbete är enligt Pensionsmyndigheten 62,2 år 2015. Utträdet ur intjänande till pensionssystemet är högre, 66,2 år. Den långsiktiga trenden för utträdesåldern är stigande, vilket beror på att människor jobbar högre upp i åldrarna jämfört med tidigare. Lägre mortalitet i de förvärvsaktiva åldrarna bidrar också till en högre utträdesålder. Färre med sjukersättning har också bidragit till en högre ålder för utträde ur lönearbete. Mellan 2013 och 2015

²⁴ Pensionsmyndigheten (2017).

höjdes den genomsnittliga utträdesåldern ur lönearbete från 61 år för både kvinnor och män till knappt 62 år för kvinnor och knappt 63 år för män.²⁵

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) har i en studie undersökt skälen till att fler arbetar längre än tidigare. Resultaten visar att bättre folkhälsa, ökad utbildningsnivå men också striktare regler för beviljad sjukersättning (tidigare kallat förtidspension) har haft betydelse. Däremot ger data inget stöd för att det förlängda arbetslivet beror på bättre arbetsmiljö.²⁶

Längre arbetsliv är en förutsättning för hållbara pensioner

Pensionssystemet är konstruerat för att vara långsiktigt finansiellt hållbart. Det betyder att när vi lever allt längre men inte anpassar arbetslivets längd i motsvarande utsträckning kommer pensionerna att sänkas.

Konjunkturinstitutet har räknat utifrån ett scenario där den ökade livslängden till 2/3 används till ett längre arbetsliv. Det motsvarar att utträdesåldern höjs med 1,5 år fram till 2040. I detta scenario faller ersättningen från inkomstpension och garantipension från dagens knappt 50 procent av den genomsnittliga lönen per person (lönesumman) till drygt 35 procent 2040.²⁷

För att kunna hålla en konstant relation mellan pensionerna och de arbetandes inkomster är behovet av ökad sysselsättning och längre arbetsliv ännu större. Denna problemställning tittar pensionsgruppen, en arbetsgrupp med representanter för de riksdagspartier som stod bakom pensionsöverenskommelsen, på. Det är sannolikt att de äldres arbetsmarknadssituation kommer att få allt större betydelse framöver.

²⁵ Pensionsmyndigheten (2017).

²⁶ Laun och Palme (2017).

²⁷ Konjunkturinstitutet (2017b), s. 34 f.

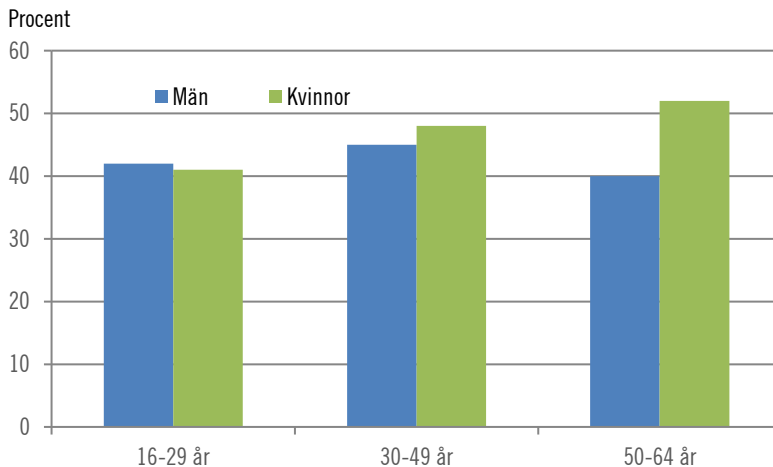
Ojämn fördelning

Den genomsnittliga åldern för inträde och utträde på arbetsmarknaden berättar något om de stora trenderna. Men spridningen i inträdes- och utträdesåldrar är minst lika viktigt i perspektivet hållbart arbetsliv. För att arbetslivet ska kunna kallas hållbart räcker det inte att några kan och vill arbeta allt fler år medan andra inte orkar eller inte vill arbeta ett långt arbetsliv.

I en studie från 2012 genomförde Pensionsmyndigheten en enkät bland äldre, både bland pensionerade och bland de som fortfarande var i arbete, för att se på skillnader mellan olika grupper. Resultaten visade att kvinnor med kort utbildning, tunga jobb och hälsoproblem tenderar att gå i pension tidigt och att högavlönade tjänstemän och chefer som är vid god hälsa tenderar att gå i pension sent. Av studien framkom det även att alla som vill fortsätta jobba inte har den möjligheten och att något som skulle få fler att arbeta längre är bättre arbetsförhållanden och arbetsvillkor.²⁸

Figur 3.10 Har skäl till oro för att nuvarande arbete på sikt kan innebära hälsorisker, efter kön och ålder

Andel hög grad eller viss grad efter kön och ålder, 2015



Källa: SCB AMU.

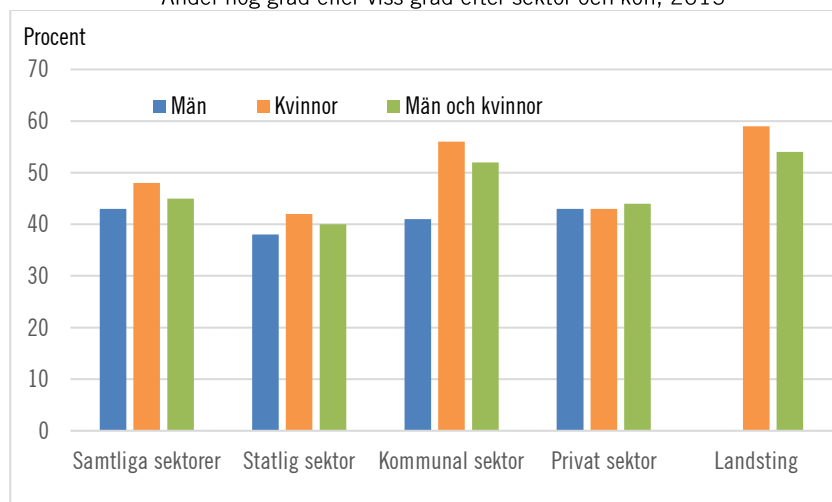
²⁸ Arnek (2012).

Det är vanligt med oro för att arbetet innebär hälsorisker. Enligt Arbetsmiljöundersökningen (AMU)²⁹ är det ungefär lika vanligt oavsett kön bland unga medan skillnaden mellan könen ökar med åldern, se figur 3.10. Bland män är det 30–49-åringar som är mest oroliga medan det bland kvinnor är klart störst andel som är oroliga för att arbetet medför hälsorisker bland 50–64-åringar. Fler än hälften uppger oro, varav 20 procent svarar att de i hög grad har skäl att känna oro för arbetets framtida hälsorisker.

Det är betydande skillnader mellan offentlig och privat sektor när det gäller andelen som upplever att de har skäl att oro sig för att arbetet på sikt kan innebära hälsorisker. Bland kvinnor i kommuner och landsting är det mer än hälften som säger sig i viss eller hög grad ha skäl till oro. Se figur 3.11. I privat och statlig sektor är skillnaderna mellan kvinnor och män små, medan den inom kommunal sektor är betydligt större, över 10 procent.

Figur 3.11 Har skäl till oro för att nuvarande arbete på sikt kan innebära hälsorisker, sektor

Andel hög grad eller viss grad efter sektor och kön, 2015



Källa: SCB, AMU.

Anm. Antalet svarande män som arbetar inom landsting är för litet för att kunna redovisas.

²⁹ Arbetsmiljöundersökningen är en urvalsundersökning som genomförs av SCB på uppdrag av Arbetsmiljöverket. De tillfrågade består av ett delurval av Arbetskraftsundersökningen (AKU). Den senaste omgången genomfördes 2015 och intervjuerna gjordes under senhösten.

24 procent av kvinnorna i kommunal sektor (22 procent av kvinnorna som arbetar i landsting) säger sig *i hög grad* ha skäl till oro för att arbetet på sikt kan innebära hälsorisker. Motsvarande andel bland män i kommunal sektor är 14 procent. I privat sektor svarar 15 procent av kvinnorna och 14 procent av männen att de i hög grad har skäl till oro.

I Arbetsmiljöundersökningen ställs även en fråga till dem över 50 år om de bedömer att de kommer att orka arbeta fram till ordinarie pensionsålder. 10 procent av männen och 12 procent av kvinnorna svarar att de inte kommer att orka.

Utmaningen innebär både att sysselsatta ska orka ett långt produktivt arbetsliv men också att kompetensen ska vara gångbar under fler år än tidigare samtidigt som förändringstakten i arbetslivet ökar. Sannolikheten att den utbildning en individ skaffar sig i 20-årsåldern ska räcka hela arbetslivet blir med andra ord allt lägre.

Äldre som drabbas av arbetslöshet har svårt att hitta tillbaka

I en IFAU-rapport på temat arbetsmarknadens tudelning beskrivs hur äldre som blir arbetslösa är i en särskilt utsatt position och att äldre har väsentligt svårare att hitta tillbaka till arbete igen jämfört med övriga.

Att förebygga arbetslöshet genom att satsa på fortlöpande utbildning för äldre sysselsatta är extra viktigt. Att det offentliga väntar tills äldre har blivit arbetslösa med att erbjuda utbildning är sannolikt inte effektivt eftersom sådan utbildning inte verkar påverka chanserna att komma tillbaka i arbete särskilt mycket.³⁰

De flesta äldre har lång yrkeserfarenhet, men äldre kan sakna eller ha lägre formell utbildning. Det kan ge problem om de lediga jobben finns i andra branscher där arbetsgivarna ställer krav på att de sökande ska ha en viss formell utbildning. Värdet av tidigare yrkeserfarenhet och annan informell kompetens kan också vara svårt att överföra till andra branscher. Brist på humankapital kan därför vara ett viktigt problem för äldre när det gäller omställning.³¹

³⁰ Mayhew och Rijkers (2004).

³¹ Eriksson m.fl. (2017), s. 69.

Möjligheterna att på egen hand skaffa sig formell utbildning i äldre åldrar är begränsade, inte minst på grund av att studiemedelssystemet har en övre åldersgräns. Det finns också indikationer på att äldre anställda får ta del av kompetensutveckling i lägre utsträckning än yngre anställda. Av SCB:s redovisning av vuxnas studiedeltagande framgår det att yngre i högre utsträckning än äldre tar del av formell personalutbildning. Bland sysselsatta 25–24-åringar deltog 7 procent i formell personalutbildning 2016. Motsvarande andel för sysselsatta 35–54-åringar var 4 procent och bland sysselsatta 55–64-åringar 2 procent. När det gäller icke-formell personalutbildning är det däremot inga större skillnader beroende på ålder, andelarna varierar mellan 54 och 60 procent mellan de tre åldersgrupperna.³² Se även kapitel 4. Delvis är det naturligt att äldre i lägre utsträckning än yngre tar del av formell personalutbildning eftersom en investering i sådan utbildning ofta blir mindre lönsam ju äldre den anställda är.³³

Enligt IFAU:s rapport är det utifrån forskningen troligt att avkastningen på åtgärder riktade till äldre maximeras om de sätts in tidigt, är yrkesinriktade och om de sker på eller nära arbetsplatserna.³⁴

3.3.3 Balansen mellan arbete och fritid

OECD publicerar återkommande en studie av hur livskvaliteten utifrån ett antal olika aspekter och perspektiv utvecklas i OECD-länderna. Den senaste upplagan kom i november 2017. Ett av de mått som används är balansen mellan arbete och fritid (work-life balance). Måttet baseras på både arbetad tid och på ledig tid. Sverige placerar sig i topp, tillsammans med de övriga nordiska länderna, både när det gäller balansmålet för arbete och fritid och för det sammanvägda måttet för livskvalitet. När även materiellt välstånd inkluderas faller Sverige ännu bättre ut i en internationell jämförelse.³⁵

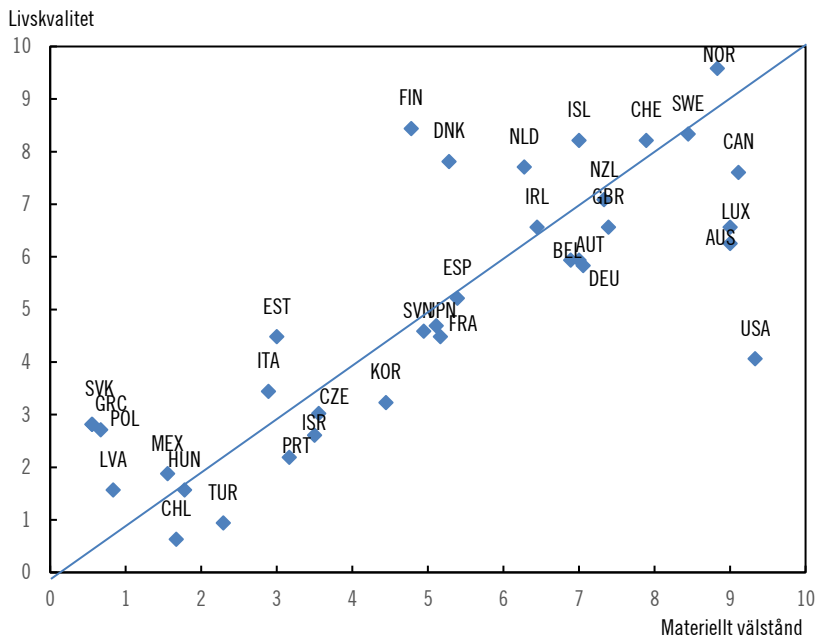
³² SCB:s Statistikdatabas, Vuxnas deltagande i utbildning 2016.

³³ Eriksson m.fl. (2017), s. 72.

³⁴ Eriksson m.fl. (2017), s. 104 f.

³⁵ OECD (2017b), s. 29 ff.

Figur 3.12 Jämförelse mellan OECD-länderna av resultat för materiella förhållanden och livskvalitet



Källa: OECD (2017).³⁶

Vi verkar alltså i en internationell jämförelse ha det riktigt bra i Sverige när det gäller såväl livskvalitet som helhet som när det gäller balansen mellan arbete och fritid. Men vad visar våra nationella data om hur balansen mellan arbete och fritid ser ut för olika grupper?

Ett antal av frågorna i den ovan nämnda Arbetsmiljöundersökningen fångar balansen mellan arbete och fritid och nedan redovisar vi ett urval av dessa.

³⁶ Materiella förhållanden omfattar 10 indikatorer utifrån tre olika dimensioner: inkomst och välstånd, arbete och inkomst samt boende. Livskvalitet omfattar 15 indikatorer som spänner över 8 dimensioner: balans mellan arbete och fritid, hälsa, utbildning och kompetens, sociala kontakter, samhällsengagemang och offentlig styrning, miljö kvalitet, personlig säkerhet och subjektivt välbefinnande. Länderna tilldelas en ”poäng” för respektive indikator utifrån deras relativa prestation. Den diagonala linjen visar var länder som har balans mellan materiella förhållanden och livskvalitet hamnar. (Egen översättning).

Tabell 3.3 För trötthet/saknar tid varje vecka för familj/vänner etc.

Andel som svarar ja efter kön och sektor 2015

	Samtliga sektorer	Statlig sektor	Kommunal sektor	Privat sektor	Landsting
Män	7	6	5	7	–
Kvinnor	9	12	10	9	11
Totalt	8	9	8	8	10

Källa: SCB AMU.

Tabell 3.3 visar hur stor andel som svarar att de regelbundet är för trötta eller saknar tid för familj och vänner. Totalt sett är det 8 procent som instämmer. I statlig och i kommunal sektor är det dubbelt så stor andel kvinnor som män som svarar att de varje vecka är för trötta eller saknar tid för familj och vänner. Antalet svarande män inom landstingssektorn är för få för att resultaten ska kunna redovisas.

Tabell 3.4 Nåbarhet och gränslöst arbete

Andel som svarar ja efter sektor 2015

	Samtliga sektorer	Statlig sektor	Kommunal sektor	Privat sektor	Landsting
Förväntas vara tillgänglig per telefon på fritiden					
Män	47	36	37	49	..
Kvinnor	36	23	25	45	25
Totalt	42	29	29	47	28
Förväntas läsa jobbmejl på fritiden					
Män	34	33	33	34	..
Kvinnor	29	25	25	34	11
Totalt	31	29	27	34	15

Källa: SCB AMU.

Det är betydligt vanligare att de som arbetar i privat sektor känner att de förväntas vara tillgängliga på telefon på fritiden, se tabell 3.4. När det gäller nåbarhet på mejl är skillnaderna mellan sektorerna små med undantag av att det är betydligt lägre andel inom landstingssektorn som uppger att de förväntas läsa jobbmejl när de är lediga. Till skillnad mot de flesta andra arbetsmiljöfaktorer är det en större andel män än kvinnor som upplever förväntningar på nåbarhet på telefon

och mejl. Inom privat sektor är dock skillnaderna mellan kvinnor och män små när det gäller förväntningar på närbarhet.

Tabell 3.5 Tvungen att dra in på luncher, arbeta över eller ta med jobb hem varje vecka

Andel som svarar ja efter sektor 2015

	Samtliga sektorer	Statlig sektor	Kommunal sektor	Privat sektor	Landsting
Män	35	39	30	34	–
Kvinnor	34	41	29	35	37
Totalt	35	40	29	34	41

Källa: SCB AMU.

Tabell 3.5 visar att mellan 30 och 40 procent upplever att de varje vecka måste hoppa över lunchen, arbeta över eller ta med sig jobbet hem. Det är relativt få svarande för denna fråga vilket gör att skillnaderna mellan kön och mellan sektorer inte är statistiskt säkerställda.

Tabell 3.6 Är missnöjd med arbetstider

Andel som instämmer helt eller delvis 2015

	Samtliga sektorer	Statlig sektor	Kommunal sektor	Privat sektor	Landsting
Män	13	9	12	13	..
Kvinnor	13	6	12	14	16
Totalt	13	8	12	13	16

Källa: SCB AMU.

Sex av tio svarar att de är nöjda med sina arbetstider. Det gäller både kvinnor och män. Mest nöjda är anställda i statlig sektor (omkring sju av tio är nöjda) och lägst andel nöjda finns inom landstingssektorn (55 procent nöjda). Även om de flesta är nöjda med sina arbetstider är drygt en av tio missnöjda. 13 procent instämmer i att de är missnöjda med sina arbetstider. Minst missnöjda är sysselsatta i statlig sektor och mest missnöjda är sysselsatta i landstingssektorn, se tabell 3.6.

3.3.4 Förväntningar om behov av omställning

OECD beskrev 2007 att en förutsättning för att arbetskraften ska kunna vara konkurrenskraftig i en allt mer globaliserad och kunskapsbaserad värld är att det finns möjligheter att fylla på med kunskaper i form av lärande under hela arbetslivet. I rapporten betonades att i samhällsekonomisk och sysselsättningspolitisk synvinkel håller den enskildas förmåga till livslångt lärande på att få allt större betydelse.³⁷ Frågan om det livslånga lärandets betydelse har inte minskat i betydelse under det senaste decenniet – tvärtom.

I en undersökning om arbetsvillkoren i Europa som genomförts av Eurofound ställs frågor om hur de sysselsatta ser på sitt framtida arbetsliv. En av dessa frågor är huruvida den svarande tror att hen kan arbeta kvar på sitt nuvarande arbete fram till 60 års ålder.

Tabell 3.7 Tror du att du kommer att kunna utföra ditt nuvarande arbete eller ett liknande tills du är 60 år gammal? 2015

Andel som svarar nej, procent

	Kvinnor	Män	Under 35	35–49	50 och över
Sverige	19	20	36	12	14
EU	29	26	38	24	22

Källa: Eurofound (2015).

Det är en lägre andel i Sverige jämfört med i EU som genomsnitt som anser att de inte kommer att kunna utföra det arbete de har tills de är 60 år gamla. Men i den yngsta åldersgruppen, personer under 35 år, är det i stort sett lika många i Sverige som i övriga EU som inte tror att de kommer att kunna ha samma eller liknande arbete till 60 års ålder. Fler än en tredjedel av sysselsatta under 35 år ser framför sig att de kommer behöva byta arbete eller yrke.

Mer än var tionde som är från 35 år och uppåt anser inte att de kommer att kunna ha samma arbete fram till 60 års ålder. För åldersgruppen 50 år och över innebär det att 14 procent bedömer att de kommer behöva byta arbete under den närmaste tioårsperioden.

Att en större andel yngre jämfört med äldre inte tror sig kunna utföra det nuvarande arbetet tills de är 60 år gamla kan tolkas som att

³⁷ OECD (2007).

farhågorna man har som ung inte riktigt verkar stämma. En annan tolkning kan vara att de som behöver byta i stor utsträckning redan har gjort det innan de blir 50.

I samma undersökning ställs även en fråga om det skulle vara lätt eller svårt att hitta ett liknande arbete med samma lön om personen blir arbetslös eller säger upp sig. Knappt fyra av tio i åldersgruppen 50 år och äldre i Sverige tror att det skulle vara lätt. I åldersgruppen 35–49 år är det fler än fem av tio och bland de yngsta är det fler än sex av tio som tror att det skulle gå lätt. I jämförelse med andra länder är det fler bland dem som är 50 eller äldre som tror att det skulle gå lätt att hitta ett liknande arbete i de nordiska länderna i jämförelse med andra EU-länder.³⁸

En annan fråga i Eurofound's undersökning handlar om de svarande upplever att de har behov av ytterligare utbildning eller lärande för att klara sina arbetsuppgifter på ett bra sätt.

Tabell 3.8 Har du rätt kompetens för ditt arbete? Kön och ålder

Andel, procent, som svarar att de behöver ytterligare utbildning för att klara sitt arbete. Sverige, Norden, Tyskland samt genomsnittet för EU, 2015.

	Sverige	Norge	Danmark	Finland	Tyskland	EU
Kvinnor	15	13	19	10	25	15
Män	15	13	15	10	19	14
Under 35	20	19	17	10	31	18
35–49	13	13	22	11	20	13
50 och över	12	7	12	9	17	13

Källa: Eurofound (2015).

Av tabell 3.8 framgår det att andelen i Sverige som upplever att de behöver ytterligare utbildning för att klara sitt arbete är i stort sett samma som genomsnittet för EU. Drygt var tionde person i Sverige i åldrarna 35 år och uppåt säger sig behöva mer utbildning för att klara arbetet. I Finland är det en lägre andel som upplever att de behöver mer utbildning, medan andelen är högre i Tyskland.

Megatrender som globalisering, urbanisering och digitalisering skapar nya möjligheter för kvinnor och män, men väcker också nya frågor. Människor kan också komma att behöva ställa om mitt i livet.

³⁸ Eurofound (2015).

Det är angeläget ur ett jämställdhetsperspektiv att motverka risken att kvinnor genom ökad digitalisering och mer flexibla arbetsvillkor tar ännu större ansvar för det obetalda hem- och omsorgsarbetet. I detta sammanhang är det viktigt att diskutera hur kvinnor (och män) bättre ska kunna dra nytta av de fördelar som digitaliseringen och den tekniska utvecklingen kan erbjuda.

3.4 Sammanfattande iakttagelser

Prognoserna inför framtiden är samstämmiga. Det kommer att finnas ett omfattande behov av strukturomvandling på arbetsmarknaden framöver. Samtidigt behöver människors arbetsliv förlängas i takt med att vi blir allt äldre.

Det finns flera faktorer som gör att vi har goda förutsättningar att klara denna utmaning, Sveriges höga ambitioner på jämställdhetsområdet har gett resultat. Sverige tillhör de länder i världen som har högst sysselsättningsgrad bland kvinnor. Bakom detta ligger en långsiktig och medveten uppbyggnad av skatte- och välfärdssystem som stimulerar och mobiliserar till arbete för såväl kvinnor som män. Utbildningsnivån är hög i Sverige i ett internationellt perspektiv. Pensionssystemet är konstruerat för att skapa drivkrafter för ett långt arbetsliv. Resultaten visar att fler faktiskt arbetar längre nu jämfört med tidigare.

Sverige verkar i en internationell jämförelse ha högre livskvalitet såväl i sin helhet som när det gäller balansen mellan arbete och fritid.

Den övergripande utmaningen för samhället är att klara kompetensförsörjningen på en arbetsmarknad med en hög förändringstakt. Vi menar att investeringar i ett mer hållbart arbetsliv är helt nödvändiga. Att vänta med insatser för uppdatering och omställning tills arbetslösheten är ett faktum är inte någon bra strategi. Det riskerar att leda till utslagning av äldre från arbetsmarknaden, och till att de som försöker etablera sig tvingas konkurrera med överkvalificerade om arbeten med låga kvalifikationskrav. Vi tror att det finns en outnyttjad potential i att ge fler möjlighet att uppdatera sina kunskaper och få en nystart senare i arbetslivet.

Ett sätt att underlätta kompetensförsörjningen är att skapa bättre förutsättningar för personer att klara anpassningen till nya krav senare i livet eller att ställa om och hitta en ny inriktning. Syftet bör

vara att skapa möjligheter för individer att ta ansvar för sin egen anställningsbarhet långsiktigt. Det handlar då om både innehåll och stöd i omställningen och om försörjning och trygghet under omställnings/uppdateringstiden.

Hållbarhetsfrågor, oavsett om det handlar om miljön eller om arbetslivet, har det gemensamt att det krävs en långsiktighet i perspektiven och ett mod att prioritera det som behövs på sikt framför det som är kortsiktigt enklast.

4 Omställning och kompetensutveckling i dag

4.1 Inledning

En arbetstagares kompetens har betydelse både för möjligheterna att behålla arbetet hos nuvarande arbetsgivare och för möjligheten att kunna söka sig vidare till en annan anställning. I detta kapitel beskriver vi befintliga strukturer som syftar till uppdatering av kompetens eller omställning för vuxna som är etablerade på arbetsmarknaden.

4.2 Arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling

Arbetsgivaren har ett ansvar att sörja för kompetensutveckling och vidareutbildning för sina anställda. Den anställda har också själv ett ansvar för att bidra till sin kompetensutveckling.¹ Var gränsen för arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling går är inte någon lätt fråga. Frågan om arbetstagares kompetensutveckling är en intressefråga för arbetsmarknadens parter och regler om kompetensutveckling finns i ett flertal kollektivavtal på olika nivåer.²

Frågan kan också enligt en artikel skriven av docent Carin Ulander-Wänman, lektor i arbetsrätt vid Umeå Universitet, ställas i relation till kraven på tillräckliga kvalifikationer i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). En arbetstagare måste nämligen uppfylla villkoret om tillräckliga kvalifikationer i LAS kärnparagrafer³ för att lagens skyddsregler ska bli tillämpliga. Den kompetensutveckling arbetstagaren enligt LAS har rätt till är enligt Ulander-Wänman

¹ Ulander-Wänman (2017).

² Ds 2002:56, s. 394.

³ LAS 7, 22 och 25 §§.

kortsiktig och handlar om att arbetstagaren ska kunna utföra föreliggande arbetsuppgifter här och nu. Enligt Ulander-Wänman framgår det inte klart om arbetstagare har rätt att få kunskapsutveckling för att bibehålla eller öka sin kompetens i yrket eller i relation till utvecklingen i branschen. En genomgång av Arbetsdomstolens praxis på området visar också att arbetstagarens inställning till att utvidga sina arbetsuppgifter eller till att delta i kompetensutvecklande insatser har betydelse för bedömningen om tillräckliga kvalifikationer i förhållande till LAS.⁴

Hur mycket kompetensutveckling sker på arbetsplatserna i dag? Kompetensutveckling sker till stor del genom den personalutbildning arbetsgivaren står för. Personalutbildning definieras av Statistiska centralbyrån (SCB) som utbildningsaktiviteter som helt eller delvis bekostas av arbetsgivaren, eller som bedrivs på betald arbetstid. Kostnader som arbetsgivaren står för kan vara kursavgifter, böcker eller annat studiematerial.

Personalutbildning är vanligtvis icke-formell utbildning, men kan också vara formell utbildning. Personalutbildning kan dock inte vara informellt lärande. Med formell personalutbildning menas utbildning som bedrivs inom det reguljära utbildningsväsendet, medan icke-formell utbildning sker utanför det reguljära utbildningsväsendet och till exempel kan bestå av kurser, seminarier, föreläsningar och handledning i arbetet.⁵

Av den senaste statistiken från SCB från 2018 framgår att bland de som var sysselsatta i åldern 25–64 år hade 59 procent genomfört minst en personalutbildningsaktivitet under de senaste 12 månaderna. Det var en högre andel kvinnor (63 procent) än män (56 procent) som deltog. Ju högre utbildningsnivå de sysselsatta hade, desto större andel hade deltagit i personalutbildning. Detta gällde både för kvinnor och för män. Det vanligaste skälet till att delta i personalutbildning var för att kunna utföra sitt arbete bättre. Ungefär 75 procent av utbildningsaktiviteterna hade gett stor eller ganska stor nytta inom 12 månader.⁶

⁴ Ulander-Wänman (2017).

⁵ SCB (2018), s. 13 f.

⁶ SCB (2018), s. 18 f.

4.2.1 Finansförbundets rapport om kompetensutveckling

I en rapport från Finansförbundet 2016 redovisas resultatet av en enkätundersökning om kompetensutveckling som utförts av Novus där 4 960 av Finansförbundets medlemmar blivit intervjuade. Bland de som erhållit kompetensutveckling under det senaste året svarade 85 procent att de haft nytta av den kompetensutveckling de tagit del av. Enbart 26 procent ansåg att den avsatta tiden för att hålla sig uppdaterad i sin yrkesroll räcker. Undersökningen visade också att 40 procent av den planerade kompetensutvecklingen ställs in, framför allt på grund av hög arbetsbelastning.⁷

4.3 Omställningsorganisationerna

Omställningsavtalen och de därtill knutna omställningsorganisationerna är ytterligare ett exempel på att kompetensfrågan är en fråga som arbetsmarknadens parter är engagerade i. Sedan mitten av 1970-talet har omställningsavtal mellan arbetsmarknadens parter tecknats inom allt fler branscher. I dag finns det ett tiotal omställningsavtal och trygghetsfonder som tillsammans omfattar större delen av arbetsmarknaden.⁸

Omställningsavtalen förvaltas av kollektivavtalsstiftelser och verksamheterna finansieras av att arbetsgivarna betalar in en procentuell andel av lönesumman. I de omställningsavtal som finns på den privata marknaden finns i gengäld skrivningar om möjligheter för parterna att enas om på vilket sätt de ska arbeta med att frångå turordningsreglerna enligt LAS, så kallade avtalsturlistor.⁹ De fem största omställningsorganisationernas räckvidd framgår av tabell 4.1.

⁷ Finansförbundet (2016).

⁸ Trygghetsstiftelsen (2016a), s. 7.

⁹ Martinsson (2005).

Tabell 4.1 De fem största omställningsorganisationerna

Omställnings/ trygghetsorganisation	Avtalsparter Omställningsavtalet/ Trygghetsavtalet	Sektor	Omfattning antal arbetstagare	Finansiering, % av lönesumma
TRR Trygghetsrådet	Svenskt Näringsliv – PTK	Privat	950 000	0,3
Trygghetsfonden TSL	Svenskt Näringsliv – LO	Privat	900 000	0,3/0,6*
Trygghetsrådet TRS	Arbetsgivaralliansen, Svensk Scenkonst – PTK	Privat	50 000	0,3
Trygghetsstiftelsen	Arbetsgivarverket - OFR S/P/O, Saco-S, SEKO	Statlig	250 000	0,3
Omställningsfonden	SKL/Pacta – Kommunal, OFR, Akademikeralliansen	Landst. & komm.	1 100 000	0,1/ 0,3**

* Avgiften är i dagsläget 0,3 procent av lönesumman för Svenskt Näringslivs medlemsföretag och 0,6 procent för de företag som inte är medlemmar i Svenskt Näringsliv, men har tecknat ett kollektivavtal med ett LO-förbund.

** SKL: 0,1 och Pacta: 0,3

Källa: Egen bearbetning av Omställnings/trygghetsorganisationernas årsredovisningar och uppgifter lämnade till utredningen.

Innehållet i omställningsavtalen ser olika ut. Majoriteten av avtalen förutsätter att arbetstagaren är tillsvidareanställd och har sagts upp på grund av arbetsbrist för att något stöd ska aktualiseras. Några avtal ger även stöd till arbetstagare vars visstidsanställning har avslutats eller om arbetstagaren har sagts upp på grund av personliga skäl som beror på ohälsa.

Avtalen omfattar både praktiskt och ekonomiskt stöd till arbetstagare som sägs upp inom det aktuella avtalsområdet. Syftet är att öka tryggheten för de anställda och att förbättra deras möjligheter till en ny anställning. Vilka resurser som finns tillgängliga, vilka insatser som används och stödets omfattning varierar dock mellan omställningsorganisationerna. Det finns också skillnader när det gäller hur stödet levereras. Några av omställningsorganisationerna har en egen uppbyggd rådgivningsfunktion medan andra använder sig av externa leverantörer.

Det varierar också hur efterfrågat omställningsorganisationernas arbete är. Av tabellen nedan framgår antal inkomna ärenden till de olika organisationerna 2016.

Tabell 4.2 Inkomna ärenden till organisationerna 2016

Omställnings/ trygghetsorganisation	Sektor	Omfattning antal arbetstagare	Nya ärenden 2016
TRR Trygghetsrådet	Privat	950 000	12 592
Trygghetsfonden TSL	Privat	900 000	14 134
Trygghetsrådet TRS	Privat	50 000	342
Trygghetsstiftelsen	Statlig	250 000	2 305
Omställningsfonden	Landsting och kommunal	1 100 000	392

Källa: Egen bearbetning

Tabellen visar att det finns skillnader mellan de olika arbetsmarknadssektorerna. Medan organisationerna inom den privata sektorn tillsammans fick lite drygt 27 000 nya ärenden under 2016 var motsvarande siffra för det statliga området 2 300 och för det kommunala cirka 400.

Den hjälp som omställningsorganisationerna erbjuder i samband med arbetsbristuppsägningar är en viktig del i det omställningssystem som arbetsmarknadens parter skapat. Nedan redogörs sektorsvis för antalet personer som har fått stöd av de olika organisationerna och hur det har gått för dem som har fått hjälp. Organisationerna arbetar också med olika verksamheter och försöksverksamheter med fokus på omställning i tid, det vill säga innan en arbetsbristsituation uppstår. Nedan redogörs för de verksamheter utredningen har hittat som är inriktade på omställning i tid.

4.3.1 Privat sektor

Omställningsorganisationerna TRR Trygghetsrådet, Trygghetsfonden TSL och Trygghetsrådet TRS hör alla till den privata sektorn på arbetsmarknaden.

2016 sökte 12 592 tjänstemän stöd hos TRR Trygghetsrådet. 81 procent av de aktivt arbetssökande tjänstemän som TRR stöttade under 2016 fick ny anställning, 7 procent startade eget företag och 4 procent började studera.¹⁰

¹⁰ TRR Trygghetsrådet (2016).

Trygghetsfonden TSL beviljade 2016 omställningsstöd till 14 134 personer och 73,6 procent av de deltagare som avslutade sina omställningsprogram i december 2016 hittade ett jobb.¹¹

Under 2016 beviljades 342 personer stöd av Trygghetsrådet TRS och nästan 90 procent av de som var aktivt arbetssökande fick nytt arbete, startade eget eller påbörjade längre studier.¹²

TRR Trygghetsrådet och Trygghetsfonden TSL bedriver i dag inte något proaktivt arbete. Trygghetsrådet TRS däremot ger stöd för verksamhets- och kompetensutveckling.

Trygghetsrådet TRS stöd för verksamhets- och kompetensutveckling och omställning vid ohälsa

Utöver arbetet med omställning för uppsagda och tidsbegränsat anställda arbetar Trygghetsrådet TRS med förebyggande stöd till anslutna organisationer. Stödet kan ske i form av utvecklingsprojekt i en enskild organisation, eller som kompetensutveckling i yrkesgrupper eller branscher. Syftet med stödet är att skapa livskraftiga organisationer med personal som har rätt och aktuell kompetens.

Sedan 2004 finns möjligheten till ekonomiskt stöd för verksamhets- och kompetensutveckling.¹³ Det får då inte vara aktuellt med uppsägningar på arbetsplatsen och det lokala facket eller personalrepresentanter och ledningen måste vara överens och tillsammans söka stödet. 2016 deltog 727 medarbetare i aktiva projekt och fick genom detta möjlighet till kompetensutveckling.¹⁴

En arbetstagare som riskerar att bli uppsagd eller är uppsagd på grund av ohälsa kan numera också få personligt omställningsstöd av Trygghetsrådet TRS. Den 1 januari 2017 övergick en tidigare fyraårig försöksverksamhet till att bli permanent. En arbetstagare kan få personligt omställningsstöd om det finns risk för uppsägning av hälsoskäl, när personen har varit sjuk i sex månader och Försäkringskassan bedömer att hen har arbetsförmåga och kan söka annat arbete på den

¹¹ Trygghetsfonden TSL (2016).

¹² Trygghetsrådet TRS (2016).

¹³ Stöd kan erbjudas till kompetensutvecklande åtgärder som arbetsgivaren tillsammans med de anställda eller fackliga företrädare för de anställda funnit kunna förebygga uppsägningar, se Omställningsavtal, Arbetsgivaralliansen PTK Svensk Scenkons från och med 2017-01-01, 2 § Moment 6.

¹⁴ Trygghetsrådet TRS (2016).

öppna arbetsmarknaden. Även tidsbegränsat anställda omfattas av stödet, om villkoren är uppfyllda. Även den som har blivit uppsagd av personliga skäl, om orsaken är ohälsa, omfattas av stödet. Syftet är att personen ska få ökade möjligheter att hitta ett nytt arbete. Arbetsgivaren och arbetstagaren ansöker tillsammans om personligt omställningsstöd.

4.3.2 Statlig sektor

På det statliga området anmäldes 2 305 nya ärenden till Trygghetsstiftelsen 2016. För de personer som omfattades av Trygghetsstiftelsens stöd under året fick drygt 81 procent av de tillsvidareanställda ett nytt jobb eller annan lösning¹⁵ innan uppsägningstidens slut och drygt 86 procent av de tidsbegränsat anställda fick en lösning inom nio månader från uppsägningen.¹⁶

Sedan 2015 pågår också ett arbete med proaktiva åtgärder på det statliga området.

Lokala omställningsmedel till proaktiva åtgärder på det statliga området¹⁷

2015 slöt parterna på det statliga området ett avtal om lokala omställningsmedel där 0,3 procent av lönesumman årligen avsätts till proaktiva omställningsåtgärder, alltså till det förebyggandet arbetet. Bakgrunden var att de centrala parterna beslutat att sänka avgiften till Trygghetsstiftelsen och låta sänkningen finansiera ett partsgemensamt lokalt omställningsarbete med stöd av lokala omställningsmedel.

Ett syfte är att skapa ett långsiktigt lokalt omställningsarbete som både stödjer arbetstagarnas och verksamhetens utveckling. Ett annat syfte är att skapa förutsättningar att arbeta ett långt arbetsliv.

Avtalet reglerar hur de lokala parterna ska besluta om vad pengarna ska användas till. Utgångspunkten är myndighetsledningens analys av vilken utveckling och omställning myndighetens anställda

¹⁵ T.ex. längre studier.

¹⁶ Trygghetsstiftelsen (2016b).

¹⁷ Avtal om lokala omställningsmedel mellan Arbetsgivarverket och OFR:s förbundsområden inom det statliga förhandlings området sammantagna, Saco-S, Facket för Service och Kommunikation (SEKO).

behöver för att utvecklas i takt med omgivningen. Utifrån den analysen ska sedan parterna gemensamt bestämma vad som ska finansieras av de olika omställningsmedlen.

Trygghetsstiftelsens roll i det proaktiva omställningsarbetet är att stödja de lokala parternas arbete genom att sprida kunskap och inspiration. Detta för att en ändamålsenlig och effektiv användning av de lokala omställningsmedlen ska uppnås.

Var tredje år med början 2018 ska partsgemensamma uppföljningar genomföras om hur arbetsgivaren och de lokala arbetstagarorganisationerna använder omställningsmedlen.

4.3.3 Landsting och kommunal sektor

Under 2016 tog Omställningsfonden emot 392 anmälningar om uppsagda medarbetare och under året gick 76 av de aktiva jobbsökare som lämnat Omställningsfonden vidare till nytt arbete och 6 procent gick vidare till studier.¹⁸

På det kommunala området pågår sedan 2017 en treårig försöksverksamhet inom Omställningsfondens område. Inom den mindre omställningsorganisationen KFS-företagens trygghetsfond pågår också försök med proaktiva åtgärder. Utredningen har också hittat ett exempel på individuella kompetenskonton i Gävle kommun.

Omställningsfonden - försök med tidig lokal omställning

Parterna¹⁹ enades 2017 om ett nytt avtal om tidig lokal omställning som knöts till det befintliga omställningsavtalet. Avtalet om tidig lokal omställning (TLO-KL) är en bilaga till omställningsavtalet (KOM-KL). Huvudsyftet med TLO-KL är att undvika framtida uppsägningar på grund av arbetsbrist.

Till skillnad från KOM-KL gäller TLO-KL även de arbetstagare som inte är uppsagda. Det finns inte heller något krav på viss anställningstid och visstidsanställda kan i det enskilda fallet, efter arbetsgivarens beslut, omfattas.

¹⁸ Omställningsfonden (2018).

¹⁹ SKL/Pacta har enats med Svenska Kommunalarbetareförbundet, Akademikeralliansen, Vision och Akademikerförbundet SSR med flera, Vårdförbundet och Fysioterapeuterna om ändringar i Allmänna bestämmelser och i Omställningsavtalet.

TLO-KL har två inriktningar. Den ena är att det kan tillämpas på anställda som riskerar uppsägning på grund av aktuell eller framtida arbetsbrist. Den andra inriktningen är att det kan tillämpas på anställda som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom eller arbetsskada.

Överenskommelsen innebär att lokala omställningsmedel tillgängliggörs till tidiga omställningsåtgärder. Det ges en möjlighet för alla arbetsgivare att avropa 0,3 procent av lönesumman för berörda organisationer, till lokala omställningsåtgärder under perioden 2017–2019.

Enligt SKL handlar TLO-KL om att ställa om organisation och medarbetare så att framtida kompetensbehov tillgodoses och att framtida arbetsbristsituationer därmed minimeras eller undviks och även att de anställdas arbetsförmåga tillvaratas. Det är verksamhetsbehovet och det faktum att kommunal- och landstingssektor står inför personal- och kompetensförsörjningsbrist som enligt SKL har format innehållet i TLO-KL.

I jämförelse med KOM-KL når TLO-KL en bredare målgrupp och det handlar enligt SKL inte bara om ett individperspektiv utan också om ett verksamhetsperspektiv och om proaktiva åtgärder. På sin hemsida listar SKL att de lokala omställningsmedlen bland annat kan användas i följande typer av situationer:

- Medarbetare som riskerar att sägas upp på grund av arbetsbrist till följd av beslut om att höja kompetensnivån i verksamheten eller beroende på förändrade behov i verksamheten, erbjuds omställningsstöd i syfte att få kompetens för annan tjänst.
- Medarbetare som har identifierats som övertaliga och riskerar att sägas upp på grund av arbetsbrist kan erbjudas omställningsstöd i syfte att få kompetens för annan tjänst.
- Medarbetare som inte kan återgå i befintlig anställning, men har en konstaterad arbetsförmåga efter avslutad rehabilitering, kan erbjudas omställningsstöd i syfte att få kompetens för annan tjänst.
- Organisationer som står inför en omställning erbjuds utbildning och stöd i det svåra samtalet och hantering av en arbetsbristsituation.
- Stöd kan ges genom enskilda samtal till medarbetare som arbetar inom verksamhet som är föremål för arbetsbrist.

Innan periodens slut 2019 ska en partsgemensam utvärdering göras.

KFS-företagens trygghetsfonds försök med proaktiva åtgärder

Under 2017 påbörjade KFS-företagens trygghetsfond en försöksverksamhet med proaktiva åtgärder. Enligt fondens hemsida är syftet med verksamheten att så proaktivt som möjligt bidra till utveckling och trygghet. Meningen är att fonden ska finansiera kompetensutveckling tillsammans med medlemsföretagens egen finansiering. De medlemsföretag som är aktuella är de som står inför förändringar inom sin verksamhet som innebär att de måste kompetensutveckla personal för att undvika framtida uppsägningar då verksamheten kommer att kräva andra kompetenser än i dag.

2017 fördes en dialog med några medlemsföretag för att försöka hitta möjliga vägar att starta upp projektet. Dock har inte något sådant kommit igång under året. Budgetposten finns med även under 2018 och förhoppningen enligt fondens hemsida är att kunna få igång ett projekt under året.

Gävle kommuns kompetenskonto

I Gävle kommun ges arbetstagarna möjlighet att avsätta lön till ett kompetenskonto. Arbetsgivaren sätter då av lika stor del som arbetstagaren till kompetenskontot. Möjlighet att bestämma om avsättning sker vid varje årlig löneöversyn och det är arbetstagaren som avgör storleken på avsättningen samt när den ska inledas och hur länge avsättningen ska ske. Totalt får högst 100 000 kronor avsättas till kontot vilket innebär att behållningen på kompetenskontot som mest kan uppgå till 200 000 kronor. De medel som finns på respektive individs kompetenskonto tas sedan ut som lön vid studier. Utbetalningen ersätter inkomstbortfall under studieledighet och uppgår maximalt till arbetstagarens lön vid tjänstledighetstillfället. Arbetstagaren ansöker om ledighet senast två månader före studierna påbörjas. Det är arbetstagaren som avgör vilken utbildning som ledigheten avser. Med utbildning avses alla typer av organiserade studier. Ledigheten kan tas ut på heltid eller på deltid. Omfattningen av tjänst-

ledigheten ska motsvara omfattningen av studierna.²⁰ Om arbetstagaren inte längre vill använda de pengar som avsatts och avsluta avsättningen utbetalas den avsatta summan som en engångsutbetalning vid nästa löneutbetalning. Av Gävle kommuns 7 000 medarbetare är det 5 medarbetare som har använt sig av möjligheten att avsätta lön till kompetenskonto.²¹

4.4 Stöd till arbetslösa

För den som är eller riskerar att bli öppet arbetslös och är arbetsökande på Arbetsförmedlingen finns olika stöd att få.²² Vi har valt att redovisa stöden inom de arbetsmarknadspolitiska programmen lite närmare då vårt förslag om utvecklingsledighet kommer att knyta an till regelverket kring programmen.

4.4.1 Arbetsmarknadspolitiska program

Syftet med de arbetsmarknadspolitiska programmen är att stärka individens förutsättningar att få eller behålla ett arbete, samt att samtidigt stimulera arbetsgivare att anställa arbetssökande som bedöms ha svårt att få ett arbete. Insatserna består av program med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning, stöd till arbetsgivare vid anställning och insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Programmen delas in i två huvudgrupper, varav en är program med aktivitetsstöd och en är program med lönestöd. Behovet av programmen med aktivitetsstöd och utformningen av dessa program påverkas i relativt hög grad av konjunkturläget och situationen på arbetsmarknaden. När det kommer till programmen med lönestöd anpassas de främst till individens behov och styrs mindre av förändringar i konjunkturen.²³

²⁰ Gävle kommun (2013).

²¹ Information från Gävle kommun till utredningen 2018-02-23.

²² Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bedrivs i form av platsförmedling, vägledning, arbetsmarknadspolitiska program, arbetsplatsintroduktion, arbetslivsinriktad rehabilitering, och verksamhet för unga med funktionshinder. Verksamheten omfattar också frågor om vissa anställningsfrämjande åtgärder, arbetstillstånd och arbetslöshetsförsäkringen. Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten 5 §.

²³ Arbetsförmedlingen (2017a), s. 7 f.

De arbetsmarknadspolitiska programmen regleras i många olika bestämmelser.²⁴ Inom ramen för förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program finns följande program:

- arbetsmarknadsutbildning,
- validering,
- arbetspraktik,
- arbetsträning för vissa nyanlända,
- stöd till start av näringsverksamhet,
- förberedande insatser, och
- projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning.

Det är Arbetsförmedlingen som, om inte annat föreskrivs, ansvarar för programmen och anvisar personer till arbetsmarknadspolitiska program. En anvisning till ett program innebär att den som anvisas erbjuds att ta del av programmet. En anvisning får göras för en person som är minst 25 år²⁵, är eller riskerar att bli arbetslös och söker arbete genom Arbetsförmedlingen. Den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program enligt förordningen kan få aktivitetsstöd enligt förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Nedan beskrivs kortfattat de program som vi ser kan ha koppling till utformandet av vårt förslag om utvecklingsledighet.

²⁴ Bestämmelser finns i:

1. lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program,
2. förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program,
3. förordningen (2015:503) om särskilt anställningsstöd,
4. förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga,
5. förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, 6. förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar, och
7. förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

²⁵ Det finns ett antal undantag från ålderskravet på 25 år, se vidare 9 §.

Arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsutbildning är en yrkesinriktad utbildning. I syfte att förbättra matchningen på arbetsmarknaden ska programmet motverka att brist på arbetskraft uppstår genom att arbetslösa erbjuds utbildning i bristyrken. Tidsperioden för utbildningen är som längst sex månader, men vid behov får anvisningen förlängas. Arbetsmarknadsutbildningar bedrivs som ett eget program och som en aktivitet inom jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar.²⁶

Arbetsmarknadsutbildningen anpassas till efterfrågan på arbetsmarknaden och det är Arbetsförmedlingen som upphandlar utbildningarna. På Arbetsförmedlingens hemsida går det att se vilka utbildningar som är möjliga att ta del av just nu.

Validering

Personer som saknar ett formellt intyg på en viss kompetens som hon eller han besitter kan få sina kunskaper och färdigheter synliggjorda och erkända vid en validering. Med validering avses en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering, dokumentation och erkännande av kunskaper och kompetens som personen besitter oberoende av hur de har förvärvats.²⁷ Det finns i dag möjlighet att validera kompetens inom den kommunala vuxenutbildningen, yrkeshögskolan, högskolan och inom arbetslivet. Inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska programmen kan validering av en arbetssökandes kunskaper och kompetens göras.

Sedan den 1 februari 2016 är validering ett arbetsmarknadspolitiskt program, vilket innebär att deltagaren får aktivitetsstöd under tiden i validering. Enligt Arbetsförmedlingen är det viktigt att validering stöds av andra processer för att syftet ska uppnås. En validering bör därför föregås av informations- och vägledningsinsatser till individen om möjligheter, rättigheter och vägval. Det är också av stor vikt att det efter valideringen sker relevanta insatser.²⁸

Om en person behöver få sina yrkeskunskaper bedömda finns det 25 olika branschmodeller, omfattandes cirka 140 yrkesroller, där

²⁶ Arbetsförmedlingen (2017a), s. 13.

²⁷ Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program 13 §.

²⁸ Arbetsförmedlingen (2017a), s. 27.

bedömningen består av både praktiska och teoretiska prov. Myndigheten för yrkeshögskolan är den myndighet som arbetar med branschvalidering och de har bland annat tagit fram en standard för branschvalidering av yrkeskompetens. Myndigheten driver också Branschnätverket för validering, där representanter för branscher, arbetsmarknadens parter och olika myndigheter deltar.

Valideringsdelegationen 2015–2019 (U 2015:10) har i uppdrag att följa, stödja och driva på ett samordnat utvecklingsarbete inom valideringsområdet. I sitt delbetänkande (SOU 2017:18) har delegationen lagt fram ett förslag på en nationell strategi för validering. Delegationens uppdrag ska slutredovisas senast den 30 december 2019.

Stöd till start av näringsverksamhet

Med stöd till start av näringsverksamhet menas stöd till en näringsidkares försörjning under inledningsskedet av näringsverksamheten.

Till skillnad från andra arbetsmarknadspolitiska program kan stödet även ges till personer som inte är öppet arbetslösa, under förutsättning att de är bosatta inom ett så kallat stödområde.

Stödet lämnas endast till den som bedöms ha goda förutsättningar att driva sitt företag. Det krävs också att verksamheten bedöms ge en varaktig sysselsättning och en tillfredställande lönsamhet. Stödet ges som längst i sex månader, men en förlängning av stödet kan ske i vissa fall.

4.5 Utbildning för personer som är etablerade på arbetsmarknaden

I detta avsnitt beskrivs kort studiemedelssystemet samt deltagande i olika utbildningsformer för dem som är etablerade på arbetsmarknaden. Eftersom utbildningssystemet och studiemedelssystemet i stor utsträckning är gemensamt för samtliga när det gäller vuxna (personer över 18 år) blir det delvis en generell beskrivning. När det är möjligt har vi i statistiken avgränsat gruppen till personer över 35 år. Etableringsåldern på arbetsmarknaden är för de allra flesta lägre än så, men syftet med avgränsningen är att ringa in de som har hunnit arbeta ett antal år efter studietiden och sedan återvänder till studier.

4.5.1 Studiestöd

Med studiestöd avses studiehjälp, studiemedel och studiestartsstöd²⁹.

- Studiehjälp, består i huvudsak av studiebidrag som lämnas till heltidsstuderande i gymnasieskolan och får lämnas längst till och med det första kalenderhalvåret det år den studerande fyller 20 år.
- Studiemedel, består av studiebidrag och studielån och får lämnas till studerande på eftergymnasial nivå och till vuxna studerande på grundläggande och gymnasial nivå. Studerande på grundläggande och gymnasial nivå kan få studiemedel från och med det andra kalenderhalvåret det år de fyller 20 år. Det finns ingen nedre åldersgräns för studiemedel för studerande på eftergymnasial nivå.
- Studiestartsstöd, lämnas till personer som har kort tidigare utbildning och ett stort behov av utbildning på grundläggande och gymnasial nivå för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Stödet får lämnas till vissa personer som är arbetssökande från och med det kalenderhalvår som den studerande fyller 25 år.

Alla studerande som uppfyller vissa grundvillkor har rätt till studiemedel. Utbildningen måste ge rätt till studiemedel och den studerande måste studera på minst 50 procent av heltid och i minst tre veckor. Studiemedel får lämnas längst till och med det kalenderår då den studerande fyller 56 år. Rätten att låna begränsas dock från och med 47 års ålder genom en så kallad lånetrappa. Den som har haft studiemedel måste uppvisa tillräckliga studieresultat för att kunna beviljas nya studiemedel. Det finns dock vissa undantag när studiemedel får lämnas även utan prövning av studieresultat, exempelvis om det är fråga om äldre studieresultat.³⁰

Studiemedel kan lämnas under olika lång tid beroende på utbildningsnivå och den studerandes utbildningsbakgrund. För studier på eftergymnasial nivå kan studiemedel lämnas i maximalt 120 veckor, för studier på gymnasial nivå får studiemedel lämnas i maximalt 80 eller 120 veckor beroende på om den studerande har en gymnasieutbildning eller motsvarande sedan tidigare eller inte. För studier på

²⁹ Bestämmelserna som reglerar rätten till studiestöd återfinns i studiestödslagen (1999:1395), studiestödsförordningen (2000:655), i lagen (2017:527) om studiestartsstöd och förordningen (2017:532) om studiestartsstöd samt i föreskrifter som har meddelats av CSN.

³⁰ Studiestödslagen (1999:1395) 3 kap. 6 och 7 §§.

grundläggande nivå lämnas studiemedel i maximalt 40 veckor till den som har en grundskoleutbildning sedan tidigare, och i maximalt 80 veckor för den som inte har det. Studiestartsstöd för studier på heltid får lämnas i högst 50 veckor, för studier på deltid får studiestartsstöd lämnas under högst 100 veckor. Det antal veckor den studerande har haft med studiestartsstöd påverkar inte den maximala tid som studiemedel kan lämnas för.

För den som är 40 år eller äldre går det att få ytterligare högst 40 veckor med studiemedel om det finns särskilda skäl.

Studiemedlens nivå

Tabell 4.2 visar nivån på studiemedlen 2018. Av särskild betydelse för vuxenstuderande är tilläggsbidraget som betalas till studerande med barn under 18 år (vårdnad) och tilläggslånet som kan betalas ut till studerade över 25 år och utges till den som tidigare har haft en arbetsinkomst på en viss nivå.

Tabell 4.2 Studiemedel per vecka vid studier på heltid, 2018

	Belopp, kr/vecka	Belopp kr/4 veckor
Bidrag	723	2892
Det högre bidraget	1 683	6 732
Lån (med generellt bidrag)	1 820	7 280
Lån (med det högre bidraget)	860	3 440
Totalt	2 543	10 172
		Eventuella tillägg
	Belopp, kr/vecka	Belopp kr/4 veckor
Tilläggsbidrag 1 barn	150	600
2 barn	245	980
3 barn	295	1 180
4 barn	345	1 380
Tilläggslån	900	3 600
Merkostnadslån		Beloppen varierar

Källa: CSN

Studiemedlen består av en bidragsdel och en lånedel. Det finns två bidragsnivåer, en generell och en högre nivå. Den högre bidragsnivån får enligt studiestödslagen under vissa förutsättningar lämnas till studerande från och med det kalenderår då den studerande fyller 25 år för studier på grundläggande- och gymnasial nivå. Det högre bidraget får även under vissa förutsättningar lämnas till studerande som är yngre än 25 år och som är arbetslösa. Det högre bidraget kan även lämnas till högskolestuderande på viss kompletterande pedagogisk utbildning.

I budgetpropositionen för 2018 (UO15) har regeringen också aviserat att även studerande i åldern 20–24 år som har studerat på ett introduktionsprogram i gymnasieskolan och som därefter utan avbrott fortsätter studier på ett introduktionsprogram eller påbörjar studier på grundläggande eller gymnasial nivå inom komvux eller motsvarande utbildning i folkhögskola under vissa förutsättningar ska få den högre bidragsnivån inom studiemedlen.

Studiemedel bland personer mellan 30–59 år

Tabell 4.3 visar antalet studerande med studiemedel i åldrarna 30–59 år under 2016. Drygt 100 000 personer fick grundbidrag för studier under 2016. Omkring 70 procent av de studerande som fick grundbidrag var kvinnor och 30 procent var män. Bland de studerande i åldersgruppen som tog grundlån var omkring 65 procent kvinnor och 35 procent var män.

Tabell 4.3 Antal studerande med studiemedel 30–59 år 2016

Studiemedel i Sverige

	Kvinnor	Män	Totalt
Grundbidrag	70 844	31 207	102 051
Grundlån	42 866	23 522	66 388
Merkostnadslån	2 731	1 698	4 429
Tilläggsbidrag	47 050	12 675	59 725
Tilläggslån	11 515	6 973	18 488

Källa: CSN

I tabell 4.4 visas utbetalt studiemedel under 2016. Totalt betalades 5,7 miljarder kronor i studiemedel till studerande som var mellan 30 och 59 år gamla under 2016.

Tabell 4.4 Utbetalt studiemedel till studerande 30–59 år under 2016

Miljoner kronor, studiemedel i Sverige

	Kvinnor	Män	Totalt
Grundbidrag	1 554	675	2 230
Grundlån	1 741	966	2 707
Merkostnadslån	30	23	53
Tilläggsbidrag	258	65	323
Tilläggslån	248	152	399
Summa	3 831	1 881	5 712

Källa: CSN

Tidigare modeller med studiestöd för äldre studerande

Det nuvarande studiemedelssystemet infördes 2001. Fram till dess fanns under ett antal år olika modeller för studiemedel där ersättningen baserades på arbetslöshetsersättningens nivå för den som behövde studera senare i livet. Stödets totalbelopp för dessa bidrag plus lån uppgick till samma belopp som den ersättning den studerande skulle ha fått i arbetslöshetsersättning efter skatt.

Utbildningsbidrag

Utbildningsbidrag gavs till dem som genom dåvarande Arbetsmarknadsverket deltog i arbetsmarknadsutbildning. Bidragets storlek varierade beroende på om kursdeltagaren uppfyllde villkoren för ersättning från en arbetslöshetskassa eller inte. För den som var ansluten till en arbetslöshetskassa var stödet lika stort som ersättningen vid arbetslöshet.

Under en kortare period (1993–1994) fanns en mindre förmånlig variant (Ubl) inom utbildningsbidraget som liknade Svuxa (se nedan) med en bidrags- och en lånedel. Det gavs till personer under 25 år i upphandlade utbildningar och till samtliga i det reguljära utbildningssystemet.

Det var de lokala arbetsförmedlingarna som beslutade om utbildningsbidrag, men det var Försäkringskassan som beräknade ersättningens nivå och skötte utbetalningarna.³¹

Särskilt vuxenstudiestöd (Svux)

Svux infördes 1975 och syftet var att ersätta inkomstbortfall vid studier. Stödet var inriktat mot dem som hade störst behov av utbildning och stöd och gavs främst till studier på grundskole- och gymnasienivå. Inom högskoleområdet var det i mitten av 1990-talet bara yrkestekniska högskoleutbildningar och specialpedagogiska utbildningar som gav rätt till Svux. Det fanns ett krav på fyra års förvärvsarbete för att få tillgång till Svux. Den övre åldersgränsen var 50 år även om det gick att göra undantag om det fanns särskilda skäl.

Svux var samordnat med det dåvarande studiemedelssystemet, bland annat vad gällde regler för hel- och deltidsstudier och prövning av studieresultat. Det gick dock inte att få ersättning för utlandsstudier.

Stödets nivå påverkades av inkomsten före studiernas början. För den som tillhörde en arbetslöshetskassa relaterades nivån till den dagpenning som den studerande skulle ha haft om hen varit arbetslös och erhållit utbildningsbidrag. För den som inte tillhörde en arbetslöshetskassa gällde liksom för utbildningsbidrag en lägsta dagpenning.

Svux bestod av vuxenstudiebidrag och studielån. Bidraget var skattepliktig inkomst. För den som tillhörde en arbetslöshetskassa var vuxenstudiebidraget 65 procent av utbildningsbidraget i arbetsmarknadsutbildning. Storleken på lånedelen anpassades så att vuxenstudiebidraget tillsammans med lånedelen blev lika stort som utbildningsbidraget efter skatt. För den som inte var ansluten till arbetslöshetskassa var bidraget 32,5 procent av utbildningsbidragets miniminivå. Men då gick det i stället att ta ett högre lån så att stödet totalt motsvarade utbildningsbidraget efter skatt.

Ansökan om Svux gjordes till CSN och det gick att ansöka fyra gånger om året. Beslut fattades av CSN:s lokalkontor. Utbetalning av ersättningen gjordes månadsvis i efterskott, sedan den studerande

³¹ SOU 1996:90, s. 35.

sänt in studieintyg som visade närvaro respektive frånvaro i utbildningen under den gångna månaden.

1994/95 var det drygt 17 000 studerande som tog del av Svux. Omkring 7 500 av dessa studerade på grundskolenivå och ungefär lika många på gymnasienivå. Drygt 2 000 studerade på högskolenivå.³²

Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (Svuxa)

Svuxa tillkom 1984 och fick i samband med 1990-talskrisen stor omfattning. Motivet var att arbetslösa skulle ges möjlighet att få vuxenstudiestöd utan hänsyn till reglerna om urval i Svux-systemet.

Svuxa kunde beviljas för studier på grundskolenivå och för högst två terminer för utbildning på gymnasienivå. Sökanden skulle vara arbetslös och anmäld som arbetssökande hos arbetsförmedlingen, ha förvärvsarbetat minst tre år och fylla minst 21 år under det kalenderår då utbildningen började.

Till skillnad från Svux var bidraget 65 procent av utbildningsbidraget oavsett om den studerande tillhörde en arbetslöshetskassa eller inte. Det fanns inte heller några särskilda ansökningstider. I övrigt var reglerna desamma som för särskilt vuxenstudiestöd.

Under 1994/95 fick knappt 60 000 studerande Svuxa, varav omkring 16 000 studerade på grundskolenivå. Drygt hälften av antalet bidragstagare utnyttjade möjligheten till lån.³³

Särskilt utbildningsbidrag UBS

UBS var huvudsakligen avsett för dem som var mellan 25 och 55 år och som saknade gymnasiekompetens. Ersättningen var på samma nivå som arbetslöshetsersättningen. När UBS fasades ut ersattes det av ett kommunalt rekryteringsbidrag som var inriktat på dem med allra lägst motivation och kortast utbildning.³⁴ Rekryteringsbidraget finns inte längre, däremot finns det likheter mellan rekryteringsbidraget och studiestartsstödet som infördes 2017, se avsnitt 4.5.2.

³² SOU 1996:90, s. 29 ff.

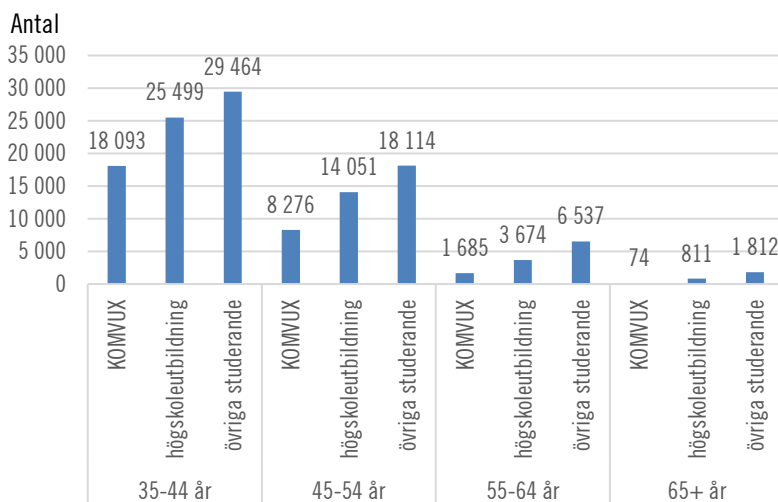
³³ SOU 1996:90, s. 33.

³⁴ SOU 1996:90.

Studiedeltagande bland personer över 35 år

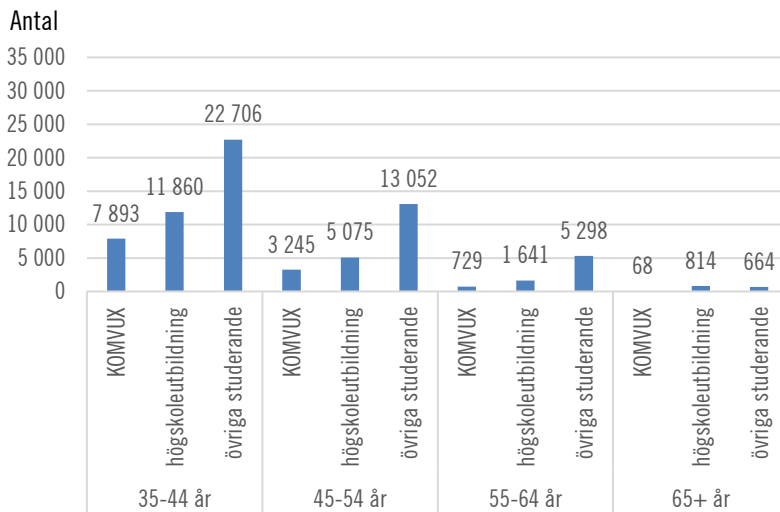
Det totala antalet studerande i åldrarna 35–64 år under hösten 2016 var knappt 200 000, varav 64 procent var kvinnor och 36 procent var män. Det var få studerande som var 65 år eller äldre, både bland kvinnor och bland män, även om antalet kvinnor som var 65 år eller mer som ägnade sig åt övriga studier var nära 2 000. Se figurerna 4.1 och 4.2.

Figur 4.1 Studiedeltagande hösten 2016 bland kvinnor 35 år och uppåt



Källa: SCB

Figur 4.2 Studiedeltagande hösten 2016 bland män 35 år och uppåt



Källa: SCB

Kommunal vuxenutbildning

Kommunernas vuxenutbildning består av kommunal vuxenutbildning (komvux) innefattandes utbildning i svenska för invandrare (sfi) och särskild utbildning för vuxna (särvux). Både komvux och särvux finns på grundläggande nivå, motsvarande grundskole- och gymnasial nivå. Komvux på gymnasial nivå består av kurser som är samma som i gymnasieskolan, såväl teoretiska som yrkeskurser. Målet för komvux är enligt skollagen att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. De studerande ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. Utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildas behov och förutsättningar. Studier inom teoretiska områden genomförs ofta för behörighet till högre studier. Teoretiska studier förväntas för den studerande leda till arbete på samma sätt som studier av yrkeskurser.

Högskola

Verksamhetsområdet universitet och högskolor omfattar utbildning och forskning vid statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) samt utbildning och forskning vid enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda examina.

Det finns för närvarande 15 statliga universitet och 16 statliga högskolor. Därutöver finns det enskilda utbildningsanordnare. Målet för verksamhetsområdet är att utbildning och forskning vid universitet och högskolor ska hålla en internationellt sett hög kvalitet och bedrivas effektivt.³⁵

Yrkeshögskola

Till området eftergymnasial yrkesutbildning i statsbudgeten hör yrkeshögskolans utbildningar samt utbildningar som bedrivs med stöd av förordningen (2013:871) om stöd för konst- och kulturutbildningar och vissa andra utbildningar. Här ingår också utbildningar som fortfarande bedrivs med stöd av den numera upphävda förordningen (2000:521) om statligt stöd till kompletterande utbildningar.

Målen för yrkeshögskolan finns i lagen (2009:128) om yrkeshögskolan och förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan. Det ska inom yrkeshögskolan säkerställas att eftergymnasiala yrkesutbildningar som svarar mot arbetslivets behov kommer till stånd, att statens stöd fördelas effektivt, att utbildningarna håller hög kvalitet och att behovet av eftergymnasiala yrkesutbildningar inom smala yrkesområden som avses leda till förvärvsarbete för de studerande eller till en ny nivå inom deras yrke tillgodoses. Utbildningarna ska vidare bidra till att bryta traditioner i fråga om könsbundna utbildnings- och yrkesval.³⁶

³⁵ Prop. 2017/18:1 UO 16.

³⁶ Prop. 2017/18:1 UO 16.

4.5.2 Satsningar på ökad rekrytering till vuxenutbildning, högre utbildning m.m.

Under 2015 påbörjade regeringen satsningen på ett kunskapslyft. Kunskapslyftet innebär framför allt satsningar på nya utbildningsplatser inom yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning, folkhögskolan, yrkeshögskolan, universitet och högskola men också andra reformer. En sådan reform är rättigheten till behörighetsgivande studier inom kommunal vuxenutbildning som trädde i kraft i januari 2017. En annan är införandet av regionalt yrkesvux. Ytterligare en reform som föreslås i budgetpropositionen för 2018 är ett statsbidrag till etablering och utbyggnad av lärcentrum.

Genomförda reformer och pågående arbete inom studiestödssystemet med koppling till studerande inom vuxenutbildning

Den 2 juli 2017 infördes studiestartsstödet.³⁷ Syftet med studiestartsstödet är att öka rekryteringen till studier bland arbetslösa personer med stort utbildningsbehov för att stärka deras möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden.

I dag är det arbetslösa personer med stort utbildningsbehov som kan ha rätt till studiestartsstödet. Enligt budgetpropositionen 2018 har regeringen för avsikt att se över genomförbarheten och ändamålsenligheten i att vidga stödet till att omfatta även kortutbildade långtidssjukskrivna med stort utbildningsbehov.

Regeringen avser också att införa en möjlighet för personer att, vid särskilda skäl, kunna vara deltidssjukskrivna med en heltidsersättning inom studiemedelssystemet från och med den 1 juli 2018. Förändringen är i linje med det förslag som presenterades i betänkandet Mer trygghet och bättre försäkring (SOU 2015:21). Att införa en generell möjlighet till deltidssjukskrivning vid studier behöver enligt regeringen utredas ytterligare. Regeringen har därför tillsatt en utredning som ska titta på bland annat detta.³⁸

Dessutom föreslår regeringen i budgetpropositionen att studiemedlens totalbelopp ska höjas från och med den 1 juli 2018. Förslaget

³⁷ Lagen (2017:527) om studiestartsstöd.

³⁸ Se vidare dir. 2017:80.

innebär att bidragsdelen inom studiemedlen höjs med cirka 300 kronor per studiemånad. Med den ordinarie prisbasbeloppsjusteringen förväntas studiemedlens totalbelopp (bidrag och lån) bli cirka 11 300 kronor per studiemånad.³⁹

Omfattande satsningar på vuxenstuderande

Regeringen bedömer att antalet vuxna studerande på gymnasial nivå kommer att öka de kommande åren. Ett skäl är det stora antalet nyanlända som kom till Sverige under 2015. Ett annat skäl är den satsning på gymnasiekompetens bland vuxna som har genomförts i form av att en rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux.

Mer än hälften av studiemedelstagarna (51 procent) är yngre än 25 år. Av studerande vid komvux uppbär 36 procent studiemedel och bland högskolestuderande är det 71 procent som uppbär studiemedel i någon form. Att en lägre andel uppbär studiemedel vid komvux förklaras delvis av att många studerar på deltid och sannolikt har andra försörjningskällor.⁴⁰

I budgetpropositionen för 2018 föreslår regeringen satsningar på kunskapslyftet i form av fler utbildningsplatser inom regionalt yrkesvux, yrkeshögskolan, folkhögskolan samt ökade resurser till universitet och högskolor. Regeringen tillför i budgeten 2018 medel för omkring 18 000 ytterligare platser inom kunskapslyftet. 2021 omfattar kunskapslyftet totalt drygt 93 000 platser.⁴¹ Satsningarna är omfattande och en utmaning blir att fylla platserna med studerande under de närmaste åren.

4.5.3 Vuxenutbildningens effekter

Här redovisas resultat från ett antal studier av effekter av vuxenutbildning. De flesta bygger på effekter för arbetslösa som studerar. Vi har inte hittat några som bygger på effekter av omställning i tid, det vill säga effekter av att personer som är i arbete studerar.

³⁹ Prop. 2017/18:1 UO 15.

⁴⁰ Prop. 2017/18:1 UO 15.

⁴¹ Prop. 2017/18:1.

Det första kunskapslyftet 1997–2002

Kunskapslyftet⁴² var en satsning på vuxenutbildning under 1997–2002. Kunskapslyftet innebar att arbetslösa med kort utbildning kunde välja teoretiska studier med ett särskilt bidrag motsvarande arbetslöshetsersättning.

Resultat som presenterades i en studie från Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) och som avsåg effekter för deltagare i början av kunskapslyftet (1997 och 1998) tydde på att deltagande män fick arbete i högre utsträckning än de som inte deltog. Däremot verkar utbildningen inte ha lett till högre lön. För deltagande kvinnor fanns inga effekter på vare sig sannolikheten att få ett arbete eller på inkomsten. Resultatet kan bero på att männen i högre utsträckning än kvinnorna läste kurser som värderades på arbetsmarknaden, men det kan också ha varit konjunkturen som påverkade kvinnor och män olika. Studien innehöll även en analys av påverkan på arbetsmarknaden som helhet (jämviktseffekten) och resultatet tydde på att det varit en undanträngning av yrken med krav på kort utbildning.⁴³

I en större studie av både individeffekter och jämviktseffekter av kunskapslyftet fann forskarna att effekterna för deltagarna var positiva. Effekterna var ännu större när man tog hänsyn till att arbetsmarknaden förändrades som en följd av kunskapslyftet. Satsningen innebar att fler arbetsgivare efterfrågade gymnasieutbildade, vilket gynnade deltagare som fick gymnasiekompetens inom kunskapslyftet.⁴⁴

I en annan, nyare, studie från IFAU studerades särskilt kortutbildade kvinnor som relativt nyligen hade varit föräldralediga och som var arbetslösa eller utanför arbetskraften när de påbörjade utbildning inom kunskapslyftet. Resultaten visade att komvuxdeltagarna på sikt fick både högre sysselsättning och högre löneinkomster än jämförbara individer som inte deltog. Efter sex år var sysselsättningsgraden 10 procent högre än jämförbara kvinnors sysselsättningsgrad och de

⁴² Ej att förväxla med det nuvarande kunskapslyftet, som är ett sammanfattande begrepp för regeringens satsningar på fler utbildningsplatser, att rekrytera fler till studier inom vuxenutbildning, högre utbildning och annan utbildning för vuxna.

⁴³ Albrecht m.fl. (2004).

⁴⁴ Albrecht m.fl. (2004).

kortsiktiga kostnaderna under och direkt efter utbildningstiden vägdes med råge upp av en högre livsinkomst på längre sikt.⁴⁵

Är yrkesinriktad vuxenutbildning bättre än generell (teoretisk)?

Från forskarhåll och även från politiskt håll hävdas det ofta att inriktningen på vuxenutbildning bör vara yrkesinriktad och gärna arbetsplatsnära för att på bästa sätt underlätta återgång i arbete för arbetslösa. Men generell (teoretisk) utbildning kan öka flexibiliteten inför förändringar på arbetsmarknaden. Teoretiskt är det därför möjligt att generell utbildning kan vara bättre på längre sikt jämfört med yrkesutbildning, åtminstone för vissa grupper.

En studie från IFAU har jämfört generell (teoretisk) och yrkesinriktad utbildning för vuxna för att se om det alltid stämmer att yrkesinriktad utbildning fungerar bäst. I studien jämfördes arbetsinkomster 1990–2010 för individer som 1997 deltog i program med yrkesinriktad respektive teoretisk utbildning på gymnasienivå (komvux). Resultaten visade att efter fem till sju år var det mycket riktigt yrkesutbildningen som var mest effektiv. Men efter fler år hade olika grupper olika relativa effekter. Bland kortutbildade kvinnor var effekterna efter 10–15 år större för generell utbildning jämfört med för yrkesutbildning. För andra var resultaten antingen ickesignifika eller till yrkesutbildningens fördel.⁴⁶

Slutsatsen är att även generell utbildning kan vara väl motiverad i ett omställningsperspektiv, åtminstone för vissa grupper.

Avkastning på utbildning för äldre

Den tid en person har kvar i arbetslivet efter det att utbildningen är klar har direkt påverkan på om utbildningsinvesteringen lönar sig rent ekonomiskt eller inte. Utöver antalet år i arbetslivet spelar även sannolikheten att vara sysselsatt och lönen roll för hur stor avkastningen på utbildning för en äldre person blir. Observera att utbildning också kan bidra med helt andra värden än de som går att mäta i pengar, men här är fokus på de rent ekonomiska konsekvenserna av utbildning.

⁴⁵ Bergemann och van den Berg (2014).

⁴⁶ Stenberg och Westerlund (2014).

Det finns ett fåtal studier som undersöker effekterna av studier specifikt för äldre. Mayhew och Rijkers (2004) drar utifrån framför allt erfarenheter från Storbritannien slutsatsen att utbildning riktad till äldre (personer över 54 år) arbetslösa troligen har en begränsad effekt på chansen att få ett jobb.

I en IFAU-rapport menar författarna dock att det är rimligt att det finns en viss positiv individeffekt också för äldre som deltar i utbildning, även om hänsyn tas till att den tid som utbildningen kan ge utdelning för individen blir kortare ju äldre personen är. Samhälls-ekonomiskt kan det vara mer tveksamt om det lönar sig att satsa på utbildning för äldre. Enligt IFAU:s rapport är det utifrån forskningen troligt att avkastningen på åtgärderna maximeras om de sätts in tidigt, är yrkesinriktade och om de sker på eller nära arbetsplatserna.⁴⁷

I Skolverkets uppföljning av sysselsättning efter avslutade studier inom kommunal vuxenutbildning (komvux) konstaterar Skolverket att yrkesinriktade utbildningar inom komvux rent generellt genererar ett bra utfall när man ser till arbetsmarknadsetablering, såväl bland utrikesfödda som bland svenskfödda elever.⁴⁸

Av uppföljningen framgår att sysselsättningen efter studierna varierade beroende på studiernas inriktning och omfattning. De som huvudsakligen hade läst teoretiska kurser var i lägst utsträckning etablerade på arbetsmarknaden. De studerade i stället vidare på universitet och högskola i högst utsträckning. För de som hade läst yrkeskurser och i synnerhet mot en specifik yrkesinriktad utbildning var det tvärtom. Efter studierna befann de sig i större grad på arbetsmarknaden och läste i mycket liten utsträckning vidare.

Av de som hade läst en yrkesutbildning motsvarande ett år eller längre hade hälften en etablerad ställning på arbetsmarknaden ett år efter studierna. Om även andelen med osäker eller svag ställning räknas med var det 87 procent som hade en anknytning till arbetsmarknaden. Motsvarande andel för de som hade läst en kortare yrkesutbildning (6–12 månader) var 76 procent. Även vid beaktande av sysselsättningen året närmast före yrkesstudierna visar resultaten enligt Skolverket på en relativt god arbetsmarknadsetablering i vid bemärkelse oavsett tidigare sysselsättning. Det var dock betydligt vanligare

⁴⁷ Eriksson m.fl. (2017), s. 72 och s. 104 f.

⁴⁸ Skolverket (2017), s. 42.

för dem som redan var etablerade innan yrkesstudierna att vara det även efteråt.⁴⁹

4.6 Exempel på förslag för livslångt lärande

Frågan om livslångt lärande och kompetensutveckling senare i livet är en återkommande fråga. Nedan ges några exempel på detta.

4.6.1 Översyn av lag (2013:948) om stöd vid korttidsarbete⁵⁰

Korttidsarbete innebär mycket kortfattat att arbetstagarens arbetstid och lön tillfälligt minskar och kan användas av företaget när efterfrågan i ekonomin faller kraftigt. Arbetsgivare, arbetstagare och staten delar på kostnaderna för korttidsarbetet.

Syftet är att hålla sysselsättningen uppe vid allvarliga kriser genom att göra det möjligt för företag att behålla arbetskraft i stället för att genomföra uppsägningar. Statligt subventionerat korttidsarbete tillämpas som längst i 24 månader när det råder en synnerligen djup lågkonjunktur eller det är sannolikt att en sådan lågkonjunktur är nära förestående. Det är regeringen som får meddela föreskrifter om att stöd vid korttidsarbete ska lämnas.

I början av 2018 beslutade regeringen att tillsätta en utredning som ska se över det statliga stödet vid korttidsarbete. Utredaren ska bland annat analysera om det finns behov av att koppla ihop systemet med åtgärder som till exempel validering, utbildning eller annan kompetensutveckling för de arbetstagare som deltar i korttidsarbete. Den första delen av uppdraget, som rör ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete, ska redovisas senast den 15 juni 2018. Den andra delen som handlar om validering, utbildning och annan kompetensutveckling ska redovisas senast den 17 december 2018.⁵¹

⁴⁹ Skolverket (2017).

⁵⁰ Se vidare Ds 2012:59.

⁵¹ Dir. 2018:5.

4.6.2 Regeringens analysgrupp Arbetet i framtidens förslag om kompetensförsäkring

Regeringens analysgrupp för Arbetet i framtiden föreslog 2016 att det borde tillsättas en utredning som skulle ta fram ett konkret förslag på en kompetensförsäkring. Analysgruppen menade att det i dag saknas nödvändiga verktyg som ger alla människor som har ett arbete verkliga möjligheter att använda det utbildningsutbud som finns. Verktygen skulle både innefatta möjligheter till vägledning och rådgivning och bättre ekonomiska förutsättningar att ta del av kompetensutvecklande aktiviteter mitt i yrkeslivet. Förslaget riktade sig till personer över 30 år som har arbete, oavsett om man var anställd eller egen företagare. Analysgruppen såg tre huvudsakliga delar framför sig:

- Upplysning och information
- Vägledning
- Kompetensförsäkring

Analysgruppens förslag byggde på att arbetsmarknadens parter skulle involveras och ta stort ansvar för konstruktionen av modellen för livslångt lärande.⁵²

4.6.3 Sacos förslag om vägar till ny kunskap

Saco kom 2017 med rapporten *Vägar till ny kunskap*. Syftet med rapporten är att kartlägga utbudet av utbildning i Sverige och granska hur de som är högskoleutbildade kan finansiera ytterligare studier senare i livet.

Saco föreslår ett antal åtgärder för hur dagens system kan förbättras. Bland annat att det behövs en större mångfald i utbudet av utbildningar och där förslaget att yrkeshögskolans spetsas med program och kurser även för personer med högskoleutbildning är en del. En annan fråga som lyfts är hur äldre högskoleutbildade i behov av kompetensutveckling ska kunna antas på enstaka kurser på avancerad nivå.

⁵² Arbetet i framtiden (2016a).

Utöver att det måste finnas ett kursutbud som stämmer överens med de behov som finns krävs också enligt Saco en möjlighet för individen att finansiera sina studier. Finansieringsförslag som enligt Saco bör utredas är om studiemedelsystemet bör utvidgas för de som är äldre, om det ska bli tillåtet att studera i större omfattning och samtidigt ha rätt till arbetslöshetsersättning och om heltidsstudier med aktivitetsstöd ska gälla fler personer än det gör i dag. För personer som är sysselsatta tar Saco upp lönevaxling till kompetensutveckling som ett förslag. Antingen i form av ett bruttolöneavdrag som vid pensionsavsättningar i dag, eller som ett avdragsgillt individuellt sparande för kompetensutveckling. Ett ytterligare förslag är att ge arbetsgivarna skattelättnader för satsningar på personalutbildning. Avslutningsvis lyfter Saco att det behövs bra och effektiv validering av yrkeskunskaper på nationell nivå och att det också behövs kvalificerad yrkes- och utbildningsvägledning för högskoleutbildade äldre personer.⁵³

4.6.4 Akademikerförbundet SSR:s förslag om valideringsår

Akademikerförbundet SSR presenterade 2013 ett förslag om valideringsår. Syftet med det föreslagna valideringsåret är att ge utlandsfödda med utländsk examen möjlighet att under ett år kunna validera och vid behov komplettera sin utbildning.

Inspiration till den tekniska konstruktionen i förslaget hämtades från friårsmodellen. Ett villkor för rätt till valideringsår utifrån förslaget är att en valideringsplan ska godkännas av en myndighet som en heltidsverksamhet under tolv månader. En möjlighet till tjänstledighet från arbetsgivaren är också en förutsättning och enligt förslaget är det önskvärt att en vikarie ersätter under valideringstiden.

I förslaget ingår även att det under valideringstiden ska finnas en så kallad etableringslots som stöttar den som validerar sin kompetens.

Tillgång till relevanta kurser för komplettering är en förutsättning för att det ska fungera och här tänker sig Akademikerförbundet SSR att högre utbildning ska bereda plats åt de som antas till valideringsåret och eventuellt också att Arbetsförmedlingen kan upphandla platser på relevanta kurser.

⁵³ Saco (2017b).

I rapporten uppskattade Akademikerförbundet SSR att det 2013 fanns omkring 100 000 högutbildade akademiker som hade ett arbete som inte krävde akademisk utbildning, omkring 20 000 av dessa uppskattades vara samhällsvetare.⁵⁴

4.7 Exempel på tidigare modeller för stöd till omställning i tid

Tanken om förebyggande arbetsmarknadspolitik är långt från ny. Här ges ett par exempel på modeller.

4.7.1 Kompetenskonto

Skandias kompetenskonto

År 1998 lanserade försäkringsbolaget Skandia en ny produkt: Kompetensförsäkring. Den var utformad som en kapitalförsäkring med tre parter: Försäkringsbolaget, arbetsgivaren och den anställda. Arbetsgivaren och arbetstagare tecknade varsitt konto hos försäkringsbolaget. Sedan tecknades ett avtal om att maximalt 5 procent av lönen från vardera arbetsgivare och arbetstagare fick sättas in på respektive konto. Behållningen på de båda kontona kunde sedan användas när den anställda var ledig för kompetenshöjande åtgärder. Om arbetstagaren lämnade anställningen fick hen behålla de pengar som satts in på det egna kontot. För att få del av arbetsgivarens insättning var förutsättningen deltagande i utbildning som uppfyllde villkoren i avtalet med arbetsgivaren, uppsägning på grund av arbetsbrist eller dödsfall.

Den stora skillnaden jämfört med IKS-modellen (nedan) var att arbetsgivaren gavs inflytande över användningen av kompetensmedlen.⁵⁵ I en utvärdering som gjordes av Svenskt Näringsliv bedömdes erfarenheterna som övervägande positiva.⁵⁶

⁵⁴ Akademikerförbundet SSR (2013).

⁵⁵ Ericson (2002).

⁵⁶ Hansson och Färm (2002).

Kompetenskonton – IKS

Mot bakgrund av behovet av kompetensutveckling löpande under arbetslivet tillsatte regeringen 1999 en utredning för att utforma ett statligt stöd för individuell kompetensutveckling. Syftet var att skapa incitament för individen att frivilligt avsätta en del av sin inkomst till framtida kompetensutveckling. Detta skulle åstadkommas med hjälp av skattelättnader och subventioner och även genom att arbetsgivare fick reducerade arbetsgivaravgifter för pengar som sattes av på kompetenskonton. Målet var att hela arbetskraften så småningom skulle ha ett eget kompetenskonto och att systemet skulle fungera som ett komplement till befintlig vuxenutbildning.

Deltagandet skulle enligt förslaget vara frivilligt och tolkningen av vad som var kompetenshöjande insatser skulle vara generös. Arbetsgivarens medverkan skulle inte krävas, däremot såg utredningen det som önskvärt att det generella systemet kompletterades med avtal och överenskommelser som innebar att arbetsgivarna medverkade.⁵⁷

Förslaget mötte kritik. Bland annat befarade LO att det skulle ge negativa fördelningseffekter eftersom höglönade skulle kunna sätta av mer pengar. Svenskt Näringsliv varnade för hobbyutbildning om arbetsgivarna inte skulle få ha något att säga till om kring innehållet i kompetensutvecklingen.⁵⁸

I april 2002 kom regeringens proposition *Ett system för individuell kompetensutveckling* som innehöll en omarbetad variant av utredningens förslag. Subventionerna på sparandet slopades och arbetstagaren skulle kunna flytta pengarna på kontot utan straffavgifter. Subventionen flyttades i stället till att göra uttaget vid kompetenshöjande åtgärder mer förmånligt.⁵⁹

I samband med en inledande skatteväxling 2000 avsattes 1,15 miljarder kronor årligen för ett system med individuell kompetensutveckling, IKU. När den dåvarande regeringen valde att avsluta uppbyggnaden av kompetenskontona i 2004 års budgetproposition motiverades det med att det trots betydande ansträngningar inte hade gått att konstruera ett tillfredsställande system för kompetenssparande som fått brett stöd hos arbetsmarknadens parter.

⁵⁷ SOU 2000:119.

⁵⁸ Ericson (2002).

⁵⁹ Prop. 2001/02:175.

Den dåvarande regeringens uppfattning var dock att det fortfarande var prioriterat att genomföra åtgärder som ökar möjligheterna till ett livslångt lärande och därför avsattes en del av medlen i systemet till kompetensutveckling för personal som arbetar med vård och omsorg av äldre (450 miljoner kronor 2005 och 300 miljoner kronor 2006 och 2007). Möjligheterna till studiemedel för äldre förbättrades från höstterminen 2006, vilket innebar ökade resurser om 100 miljoner kronor 2006 och 250 miljoner kronor årligen från och med 2007. Resterande medel som 2000 avsattes för IKS föreslogs återgå till den gröna skatteväxlingen. De medel som hämtades in till systemet från energiskattehöjningar användes som delfinansiering av den slopade arvs- och gåvoskatten.⁶⁰

4.7.2 Utbildningsvikariat i två omgångar

1991–1999

Den arbetsmarknadspolitiska åtgärden utbildningsvikariat infördes första gången 1991 och innebar att utbildning av en anställd kombinerades med en vikariatsanställning av en arbetslös samtidigt som arbetsgivaren fick ett bidrag till kostnaden för vikarien.⁶¹ Tanken var bland annat att Arbetsförmedlingen skulle få ökade möjligheter att ordna fram vikariat åt arbetslösa för att ge dem värdefull arbetslivserfarenhet.⁶²

Från början var den ekonomiska stimulansen för arbetsgivaren utformad som ett avdrag från arbetsgivaravgiften. 1995 infördes också en möjlighet för bidrag till arbetsgivare med högst fyra anställda.⁶³ I budgetpropositionen 1994/95 konstaterades att utbildningsvikariatet alltsedan de infördes budgetåret 1991/92 i störst utsträckning beviljats offentliga arbetsgivare. Under budgetåret 1993/94 deltog cirka 11 600 personer i snitt per månad i utbildningsvikariat och cirka 40 000 personer deltog under budgetåret som helhet. Av dem som påbörjade utbildningsvikariat budgetåret 1993/94 var 73 procent kvinnor.⁶⁴

⁶⁰ Prop. 2004/05:1.

⁶¹ Förordning (1995:714) om utbildningsvikariat.

⁶² Sacklén (2002).

⁶³ Förordning (1995:714) om utbildningsvikariat.

⁶⁴ Prop. 1994/95:100 bil. 11, s. 65 f.

Regeringen ansåg våren 1995 i propositionen *En effektivare arbetsmarknadspolitik m.m.* att utbildningsvikariatet var en smidig åtgärd som visat sig vara mycket effektiv för att höja kompetensen hos anställda, men att de dessvärre inte kunnat utnyttjas av småföretag eftersom dessa ofta hade alltför låga utgifter för arbetsgivaravgifter för att kunna utnyttja avdragsmöjligheten fullt ut. Regeringen ansåg att det var angeläget att åtgärda detta hinder då det inom småföretagen bedömdes finnas en stor utvecklingspotential som kunde generera fler anställningstillfällen i framtiden.⁶⁵ Förordningen om utbildningsvikariatet upphävdes 1999.

2002 publicerade IFAU en studie om utbildningsvikariatet. Studien baserades på information om cirka 8 000 personer som under fjärde kvartalet 1994 antingen deltog i utbildningsvikariatet eller var öppet arbetslösa. Syftet var att undersöka om deltagande i utbildningsvikariatet påverkade sannolikheten att den arbetslösa skulle få ett reguljärt jobb.

Undersökningen visade att anställningssannolikheten 3–6 månader efter avslutat vikariat hade ökat med i genomsnitt cirka 10 procent för de arbetslösa som haft utbildningsvikariatet. På längre sikt, 12–18 månader efter åtgärdens slut, var effekten mindre men fortfarande positiv.

Utbildningsvikariatet gick dock främst till individer med relativt god förankring på arbetsmarknaden och de som tilldelades vikariatet skulle ha haft större möjligheter att hitta ett arbete än en genomsnittlig arbetslös, även utan deltagande i åtgärden.⁶⁶

2006–2007

2006 infördes utbildningsvikariatet på nytt, men i en något annorlunda form.⁶⁷ Stöd till utbildningsvikariatet fick den här gången lämnas till arbetsgivare i de verksamheter som kommuner och landsting, oavsett driftsform, ansvarade för och som avsåg vård och omsorg. Syftet med utbildningsvikariatet var att stimulera anställningar av personer som var arbetslösa och att bidra till stärkt kvalitet inom vård och omsorg genom kompetensutveckling av personalen. Satsningen var kopplad

⁶⁵ Prop. 1994/95:218, s. 44.

⁶⁶ Sacklén (2002).

⁶⁷ Se förordning (2005:1206) om utbildningsvikariatet.

till den offentliga utredningen Kompetensstegen (SOU 2007:88) som fick i uppdrag att främja genomförandet genom att ge stöd och råd till arbetsgivare.

Grundtanken var fortfarande att arbetsgivaren anställde en vikarie medan en redan anställd genomgick utbildning. Vikarien skulle ha varit arbetslös under minst en månad. Utbildningen skulle vara inriktad mot omsorg och vård och den anställda som utbildade sig behöll sina anställningsförmåner under utbildningstiden. Varje anställd kunde få stödberättigad heltidsutbildning i högst tolv månader. Ekonomiskt stöd utgick till arbetsgivaren i form av stöd till lönekostnad och utbildningskostnad.

I Kompetensstegens betänkande *Att lära nära* redovisas omfattningen av utbildningsvikariaterna. Utbildningarna genomfördes i stor utsträckning för hela grupper av anställda. För de kommuner som hade utbildningsvikarier under första halvåret 2006 hade drygt hälften av de tillfrågade använt sig av olika former av validering före utbildningsinsatsen. Studierna hade i regel bedrivits på deltid, främst halvfart. Varje anställd vikarie motsvarade i genomsnitt två anställda i utbildning. Totalt anställdes 3 300 personer som vikarier under 2006, vilket motsvarade ungefär det dubbla antalet i utbildning, cirka 6 500 personer. Det är dock rimligt att anta att antalet anställda i utbildning över året varit något lägre då en del av dem som påbörjade studier under första halvåret även fortsatte sina studier under andra halvåret.⁶⁸

Att programmet skulle bli verklighet från och med den 1 januari 2006 blev känt i början av oktober 2005. Programmet avskaffades sedan i oktober 2006. Kompetensstegen (SOU 2007:88) ansåg i sitt betänkande att det var problematiskt med ett så hastigt införande och avskaffande av en utbildningssatsning. Det är i utbildningssammanhang enligt kommittén nödvändigt att ha både framförhållning och ett långsiktigt perspektiv. Kommittén lyfte också att det är en tidsmässigt krävande process att identifiera den personal som är i behov av utbildning samt att i vissa fall motivera samma personer att faktiskt börja studera. Vidare ansågs att en del av villkoren inte var anpassade till vård- och omsorgsområdet. Kravet att vikarien skulle ha varit arbetslös under minst en månad ansågs inte passa in i kommunernas verksamhet, där många redan anställda och därmed kända timvikarier

⁶⁸ SOU 2007:88, s. 198 f.

inte kunde komma ifråga som vikarier inom ramen för utbildningsvikariatet.⁶⁹

4.8 Sammanfattande iakttagelser: det behövs något för dem som har jobb

En grundprincip i den svenska välfärdsmodellen är att trygghetssystemen bygger på att skapa trygghet när något väl har inträffat, exempelvis sjukdom och arbetslöshet. En förebyggande ersättning är inte på samma sätt inkommerad i välfärdsmodellen som vi tänker på den. Men att utbildning från förskola till universitet är avgiftsfritt och att studiemedelssystemet subventioneras kan ses som ett slags förebyggande ersättning som motiveras med det framtida behov samhället har av en välutbildad befolkning. I framtiden ser utredningen utifrån bakgrundsbeskrivningen i kapitel 3 ett allt större behov av fortlöpande investeringar i befolkningens utvecklings- och omställningsförmåga och kompetens och här saknas i dag det offentliga som aktör.

Arbetsmarknadens parter tar i dag ett stort och viktigt ansvar vid omställning, framför allt vid arbetsbristsituationer då arbetstagaren har blivit uppsagd. Det finns också flera goda exempel på att omställningsavtal som ger förebyggande stöd till kompetensutveckling och omställning håller på att växa fram. Här skiljer det sig mellan den privata sektorn å ena sidan och statlig, landsting och kommunal sektor på den andra sidan. Inom den privata sektorn har det mellan PTK och Svenskt Näringsliv pågått förhandlingar om ett nytt omställningsavtal rörande just de här frågorna, vilka senast avslutades 2015 utan att något nytt avtal träffades. När detta skrivs pågår också samtal mellan LO och Svenskt Näringsliv om trygghet och omställning på arbetsmarknaden efter att LO bjudit in till förhandlingar om detta.⁷⁰

Då det pågående arbetet med omställning i tid inom statlig, landsting och kommunal sektor är så pass nya går det inte i dagsläget att säga något om vad dessa har givit för resultat. Av naturliga skäl är också parternas stöd till kompetensutveckling i regel inriktat på arbete inom samma bransch. När det gäller behov av kom-

⁶⁹ SOU 2007:88, s. 201 f.

⁷⁰ LO (2017) och Svenskt Näringsliv (2017).

pletterande grundutbildning och utbildning för den som vill eller måste byta bana i arbetslivet utan att det föreligger en arbetsbristsituation finns i dag inte samma tydliga partsansvar. Från ett samhällsekonomiskt perspektiv är det viktigt med en möjlighet att ta sig vidare i arbetslivet även för dem som arbetar på arbetsplatser utan kollektivavtal.

För att få tillgång till de arbetsmarknadspolitiska programmen krävs i dag i de allra flesta fall att personen är arbetslös.

Kommunerna ansvarar för grundutbildning och staten för eftergymnasial utbildning. Det finns dock en stor zon mellan företags-specifika kurser där arbetsgivaren har ett ansvar att stå för personalutbildning och det reguljära utbildningssystemet. Vid studier som är relevanta för det nuvarande arbetet men som också stärker individens ställning på övriga delar av arbetsmarknaden är det inte lika självklart att det är arbetsgivarens ansvar.

Omläggningen till allt mer utbildningar i program och färre fristående kurser inom den högre utbildningen är också ett problem i ett omställningsperspektiv. Här ser utredningen positivt på det uppdrag regeringen i februari 2018 gav till Verket för innovationssystem (Vinnova). Uppdraget innebär att Vinnova ska genomföra insatser för att stärka kompetensförsörjningen inom enligt regeringen strategiskt viktiga områden. Insatserna ska främja det livslånga lärandet genom ett mindre antal pilotprojekt gällande flexibla korta högskolekurser på avancerad nivå för redan yrkesverksamma specialister.⁷¹

Studiemedelssystemet är en viktig del av möjligheterna för livslångt lärande. Även om en del anpassningar av systemet har gjorts för att underlätta studier vid omställning finns begränsningar. Begränsningen av maximalt antal veckor med studiemedel och kravet på att tidigare studier ska ha klarats av gör också att de som kanske har störst behov av studier för omställning kan vara helt exkluderade från studiemedelssystemet. För den som har använt upp maximalt antal veckor med studiemedel eller har ett studiemisslyckande bakom sig finns i regel ingen ordnad finansiering för den som inte är arbetslös.

Det är i detta sammanhang utredningen ser ett behov av den modell för utvecklingsledighet som vi föreslår i kapitel 12. Vi föreslår en modell där det offentliga tar ett ansvar för att stötta etablerade arbetstagare som har behov av att uppdatera sin kompetens eller att

⁷¹ Regeringen (2018).

utveckla ny kompetens för att ställa om i tid. Modellen bör byggas så att den offentliga modellen kompletterar men inte tränger undan partsuppbyggda lösningar. Arbetsmarknadens parter kunskap bör också användas för att en offentlig modell för omställning och kompetensutveckling ska vara arbetsmarknadsrelevant.

5 Arbetstidsmodeller och arbetstidskonton

5.1 Inledning

Utredningen har haft i uppdrag att 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.

Utredningen har också haft i uppdrag att kartlägga förekomsten av arbetstidsbanker, som vi här har valt att kalla arbetstidskonton, och hur de påverkar faktiskt arbetad tid för olika grupper. Vi har också haft i uppdrag att analysera om det utöver arbetsmarknadens parter överenskommelser finns behov av reglering av arbetstidskonton. I uppdraget har även ingått att utreda hur en eventuell reglering av arbetstidskonton ska utformas och förenas med arbetsmarknadens parter arbete på området.

Då både uppdraget om arbetstidsmodeller och uppdraget om arbetstidskonton handlar om arbetstid har vi valt att redovisa dessa två delar av uppdraget samlat i det här kapitlet.

Inledningsvis görs en mycket översiktlig genomgång av arbetstid, arbetsmiljö och hälsa i stort. Sedan följer ett avsnitt om modeller för arbetstidens förläggning. Vad finns det för arbetstidsmodeller och vad vet vi om dem? Fokus ligger på offentligfinansierad verksamhet, då det är här vi har funnit mest underlag när det gäller arbetstidsmodeller. Vi kan redan inledningsvis konstatera att det har varit svårt att få en bild av förekomsten av olika arbetstidsmodeller, vilka som finns och hur vanliga de är. Det finns också förvånansvärt lite forskning som är inriktad på effekter av de olika modellerna. De fåtal studier vi har hittat handlar främst om påverkan på hälsan, ofta mätt som sjukfrånvaro, av olika former av arbetstidsförläggning. Påverkan på jämställdhet mellan kvinnor och män förekom-

mer också som studieobjekt. När det gäller utveckling i arbetet har vi i princip inte hittat något underlag. Vår bild är att arbetsmiljöforskning ofta är inriktad på att förebygga ohälsa på individnivå snarare än att studera organisatoriska faktorer, som till exempel arbetstidsmodeller. Avsnittet om arbetstidsmodeller avslutas med våra slutsatser och ett förslag för bättre kunskapsunderlag.

Därefter redovisas utredningens kartläggning av förekomsten av arbetstidskonton i kollektivavtal. Hur många arbetstagare omfattas och hur påverkar arbetstidskonton den faktiskt arbetade tiden? Avsnittet avslutas med utredningens överväganden och bedömningar.

5.2 Arbetstid, arbetsmiljö och hälsa

5.2.1 Två modeller för att förstå kopplingen mellan arbetsmiljö och hälsa

Enligt Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) kan de två modeller som beskrivs i detta avsnitt användas i studier av samband mellan arbetsförhållanden och depressionssymtom respektive symtom på utmattningssyndrom. Även om de är delvis överlappande förklarar var och en för sig olika delar av de samband som kan finnas mellan arbetsmiljö och dessa tillstånd.¹

Krav-kontrollmodellen

Den vanligaste förklaringsmodellen för att beskriva sambandet mellan hälsa och arbetsmiljö i termer av organisatoriska och psykosociala faktorer är den så kallade krav-kontrollmodellen.²

Enligt modellen kan en person klara höga psykiska krav om det samtidigt finns stor möjlighet till kontroll. Höga krav utan kontroll riskerar däremot att resultera i att arbetstagare blir uttröttade, medan kombinationen med låga krav och låg kontroll kan leda till att arbetstagare blir uttråkade och passiva.

Skälet till att höga krav kan fungera om det kombineras med hög grad av kontroll är att detta tillstånd stimulerar till utveckling.

¹ SBU (2014), s. 46.

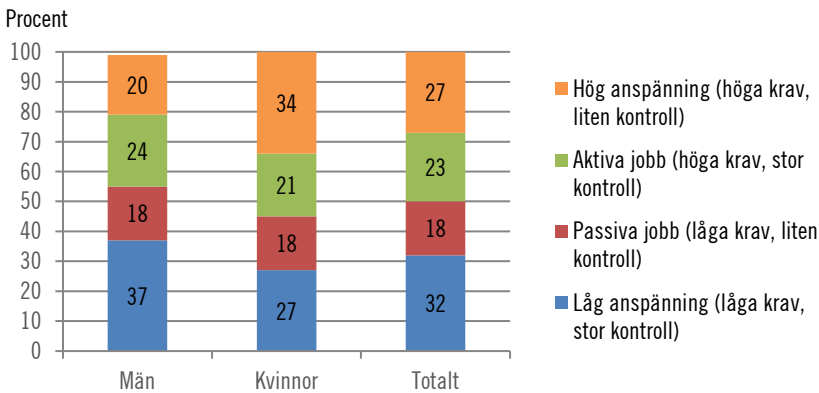
² Modellen togs ursprungligen fram av Karasek och har sedan utvecklats mer av Karasek och Theorell.

Det finns två aspekter av kvantitativa krav; arbetstidernas längd och intensiteten i arbetet. Vid sidan av dessa kvantitativa krav finns det också kvalitativa krav; exempelvis krav på koncentration, uppmärksamhet, arbetsroller eller känslomässigt engagemang.

Med kontroll i arbetet avses handlingsutrymme. Ibland skiljer man på kontroll i själva arbetet och kontroll över sin arbetslivssituation, exempelvis risken för att förlora arbetet eller möjligheten att kunna byta arbete. När det gäller kontroll i arbetet brukar man skilja på möjlighet att påverka hur och när arbetet utförs (påverkansmöjligheter – decision authority) och möjlighet att använda och utveckla sin kunskap och erfarenhet (kontroll över kunskap eller stimulans – skill discretion).³ Den faktor som har visat sig ha störst påverkan på hälsan är graden av kontroll över kunskap och stimulans. Det finns till exempel studier som visar på ett starkt samband mellan låg grad av kontroll över kunskap och stimulans och tidigare pension.⁴

I Statistiska centralbyråns (SCB:s) arbetsmiljöundersökning (AMU), se även kapitel 3, redovisas resultatet baserat på kravkontrollmodellen för de svarande.

Figur 5.1 Krav- och kontrollindex
Andel av de sysselsatta efter kön 2015



Källa: SCB AMU.

³ SBU (2014), s. 43 f.

⁴ Lund och Villadsen (2005).

Figur 5.1 visar att det är betydande skillnader mellan kvinnor och män när det gäller krav och kontroll i arbetet. Var femte sysselsatt man har en kombination av höga krav och liten kontroll i arbetet. Det kan jämföras med att motsvarande gäller för var tredje sysselsatt kvinna. När det gäller den andra änden av skalan, kombinationen låg anspänning och stor kontroll, är förhållandet det omvända, fler män än kvinnor befinner sig inom denna kombination. För de två mellankategorierna, som kallas för aktiva respektive passiva jobb, är skillnaden mellan kvinnor och män liten.

Tabell 5.1 Andel med hög anspänning (höga krav och liten kontroll)

Andel av de sysselsatta efter sektor och kön 2015

	Samtliga sektorer		Kommunal sektor		
	Statlig sektor	Privat sektor	Landsting		
Män	20	14	22	20	–
Kvinnor	34	24	39	31	50
Totalt	27	20	35	24	47

Källa: SCB AMU

När materialet delas upp efter sektor framgår det att skillnaden mellan kvinnor och män kvarstår. I kommunal sektor är det nästan dubbelt så vanligt bland kvinnor jämfört med bland män att ha hög anspänning i arbetet, se tabell 5.1. I landstingssektorn är det för få svarande män för att det ska gå att redovisa dessa, men för kvinnor är det varannan sysselsatt som upplever hög anspänning i arbetet.

Ansträngnings-belöningsmodellen

En annan ofta använd modell för att förklara sambandet mellan arbetsmiljö och hälsa bygger på att det bör finnas en balans mellan den ansträngning en arbetsuppgift kräver och den belöning individen får för att utföra uppgiften.

Ansträngning kan avse såväl omgivningens förväntningar som individens egna krav på sig själv. I jämförelse med krav-kontrollmodellens kravbegrepp avser begreppet ansträngning mer individens upplevelse av vilken ansträngning som krävs.

Med belöning avses konkreta belöningsmekanismer som lön, möjlighet till befordran och sociala förmåner eller status, men också psykologiskt erkännande som exempelvis återkoppling på arbetet.

Betydelsen av bristande balans mellan ansträngning och belöning (effort-reward imbalance, ERI) för framför allt depressionssymtom, men även i viss utsträckning för symtom på utmattningssyndrom, har prövats i flera undersökningar.⁵ SBU hänvisar till tre separata studier där forskarna har undersökt sambandet mellan obalans i ansträngning och belöning och depressionssymtom på arbetsplatser i Europa. Två av studierna rörde offentlig sektor och hälsovård och en av studierna spände över olika yrken och sektorer. Sammanfattningsvis fann studierna ett samband mellan obalans i ansträngning och belöning och depressionssymtom. Materialet kunde inte analyseras uppdelat på kvinnor och män.⁶

5.2.2 Friskfaktorer i arbetslivet

Under 2007 och 2008 bedrevs forskningsprojektet Hälsa och framtid, där friskfaktorer på organisatorisk nivå i privata företag studerades. Projektet innehöll fyra delstudier och innefattade både enkäter och analys av registerdata.

I en intervjustudie med drygt 200 intervjuer på 28 representativa företag undersökte forskarna vilka organisatoriska faktorer som var förknippade med låga sjuktal. De faktorer som visade sig kunna kopplas till lägre sjukfrånvaro var att det fanns strategier och processer för ledarskap, tillgång till utveckling för medarbetare, bra kommunikation och inkludering av medarbetare, att företaget hade tydliga mål och visioner samt tillgång till företagshälsovård. Forskarnas slutsats var att det går att påverka sjukfrånvaron med hjälp av medvetna organisatoriska strategier.⁷

I ett uppföljande forskningsprojekt gjordes motsvarande analys av kommuner och landsting. Forskarna fann mindre skillnader vad gäller organisatoriska faktorer i offentlig sektor jämfört med studien av privata företag. När det gäller ledningsstrategier hittades inget samband mellan mer eller mindre friska arbetsplatser. Däremot

⁵ SBU (2014), s. 46.

⁶ SBU (2014), s. 127.

⁷ Stoetzer m.fl. (2014), s. 193–205.

fanns ett samband mellan friska arbetsplatser och uppföljning och kontroll genom direktkontakt.

Strukturer för intern rörlighet och kompetensutveckling varierade också med friska arbetsplatser. När det gäller innehållet i utbildning var det möjligheten till utbildning utifrån individuella önskemål och utöver den ordinarie personalutbildningen som var positivt för hälsan.

Delaktighet i termer av möjligheter att kunna föra fram klagomål och idéer var en annan sak som kännetecknade friska arbetsplatser.

När det gäller arbetsorganisation och arbetsbelastning visade resultaten att det som skilde friska från mer sjuka arbetsplatser var chefens agerande när det gäller att stötta i prioriteringar och att själv vara en bra förebild genom att till exempel gå hem i tid.

Det systematiska arbetsmiljöarbetet i friska kommuner och landsting var mer strukturerat och strategiskt jämfört med kommuner och landsting med högre sjukfrånvaro.⁸

I studien av kommuner och landsting ingick en enkätundersökning bland långtidssjukskrivna i kommuner och landsting.⁹ Kortare arbetstid rangordnades som nummer tre bland betydelsefulla faktorer för återgång i arbete, efter egen vilja och minskade symtom eller besvär. I enkäten frågades även efter om det var privatlivet eller arbetet som orsakat hälsobesvärerna. Knappt 68 procent ansåg att förhållanden i arbetet var skälet till sjukfrånvaron och knappt 33 procent svarade att det var besvär orsakade av hem eller familj som orsakat sjukfrånvaron. Även om de flesta ansåg att besvärerna orsakats av arbetslivet var det bara knappt 14 procent som hade anmält någon form av arbetsskada.¹⁰

⁸ Svartengren m.fl. (2013), s. 39–47.

⁹ Samtliga med mer än 90 dagars sjukskrivning under 2007 och 2008 erbjöds att svara på enkäten. Det var totalt nästan 2 500 individer varav drygt 1 200 svarande. Svarsfrekvensen var 49 procent.

¹⁰ Svartengren m.fl. (2013), s. 75 f.

5.2.3 Vad är en attraktiv arbetsmiljö?

Vad som är en attraktiv arbetsmiljö låter sig inte lätt definieras och är ett forskningsområde i sig. Nedan redogörs endast för en metod för hur attraktiv arbetsmiljö kan mätas.

Att mäta attraktiva arbetsplatser

Forskare från Arbetslivsinstitutet och Högskolan i Dalarna tog i mitten av 00-talet fram ett verktyg för att mäta arbetsplatsers attraktivitet.¹¹ Metoden bygger på en modell med tre huvudkategorier:

- Attraktiva arbetsförhållanden
- Attraktivt arbetsinnehåll
- Arbetstillfredsställelse.

Attraktiva arbetsförhållanden innehåller enligt modellen olika dimensioner som beskriver förutsättningar för arbete. Till exempel arbetstid, fysisk arbetsmiljö, lön och relationer. Attraktivt arbetsinnehåll innehåller dimensioner som handlar om sådana förmågor och egenskaper som den anställda använder sig av under utförandet av arbetet, till exempel förtrogenhet, handlingsfrihet och tankearbete. Arbetstillfredsställelse innehåller dimensioner som handlar om sådant som den anställda upplever att utförandet av arbetet ger. Exempel på sådana dimensioner är erkänsla, stimulans och resultat. Varje dimension innehåller i sin tur ett antal kvaliteter. Tillsammans utgör kvaliteter och dimensioner olika aspekter av attraktivt arbete.¹²

Med den ovan beskrivna modellen som utgångspunkt skapade forskarna ett frågeverktyg, som kan användas på arbetsplatser som vill arbeta med och utveckla attraktiva arbeten i syfte att kunna rekrytera, behålla och engagera personal. Frågeverktyget innehåller bakgrundsfrågor om hur centralt arbetet är och anledningar till varför man arbetar och består till huvuddelen av ett åttio-tal påståenden som arbetstagarna får ta ställning till. Dels avseende hur

¹¹ Örjestål (2004) och Uhlin (2004).

¹² Se vidare Åteg m.fl. (2004), samt Åteg (2006).

viktigt påståendet är för att ett arbete ska vara attraktivt, dels hur väl det stämmer med de svarandes nuvarande arbete.¹³

Frågeverket Attraktivt arbete, tillsammans med kompletterande frågor om arbetsengagemang, arbetsförmåga och självskattad hälsa, har använts inom hälso- och sjukvården som en del i ett forskningsprojekt om attraktiva arbetsplatser inom operationssjukvård. Det övergripande syftet med projektet var att få kunskap om specialistsjuksköterskors och undersköterskors arbete på operationsavdelningar samt vilka faktorer som arbetstagarna anser vara viktiga för ett attraktivt arbete.

Slutsatserna av projektet var att relationer, ledarskap och status bedömdes som mest viktiga för arbetets attraktivitet. Den största skillnaden mellan hur attraktiv en faktor bedömdes och hur det såg ut i verkligheten var lönen, organisationen och den fysiska arbetsmiljön. Attraktiva faktorer som inte tidigare undersökts i förhållande till sjuksköterskebrist och som därför behöver undersökas ytterligare var arbetsplatsens lokalisering, fysisk arbetsmiljö och utrustning.

Slutsatsen var att åtgärder som innebär förbättringar inom faktorerna lön, organisation och fysisk arbetsmiljö, förtydliganden om vad som ska styra arbetet, samt att öka arbetstagarnas inflytande i arbetet kan öka attraktiviteten och i och med det bli ett sätt att behålla arbetstagarna på operationsavdelningar.¹⁴

5.2.4 Arbetstidens betydelse för hälsa

2014 publicerade SBU en systematisk litteraturoversikt på temat *Arbetsmiljöns betydelse för symtom på depression och utmattningssyndrom*. I översikten behandlas arbetstid som en av dessa arbetsmiljöfaktorer.

Arbetstid rör frågorna om när arbetet sker, om tiderna är regelbundna och arbetets omfattning. Arbete under kväll, natt och tidig morgon stör enligt SBU:s forskningsöversikt dygnsrytmen och kroppens biologiska klocka påverkas. Även det sociala livet kan påverkas.

¹³ Hedlund m.fl. (2010).

¹⁴ Björn (2016), s. 62 f.

Fria arbetstider, gränslösa arbetstider och flexitid ger de anställda större möjlighet till inflytande över sin tid. Detta kan enligt SBU ge individen möjligheter till pauser när hen känner behov av det. Det kan vara positivt i termer av ökade möjligheter till återhämtning och vila. Men det kan också leda till att arbete och fritid flyter ihop på ett okontrollerbart sätt och att det kan vara svårt att koppla bort tankar på arbetet under fritiden.¹⁵

Utifrån SBU:s litteraturgenomgång saknas tillräckligt vetenskapligt stöd för att fastställa ett samband mellan depression och växlande arbetstid. Detsamma gäller för arbetsveckans längd för män. Däremot finns ett begränsat samband mellan depression och arbetsveckans längd för studier som rör kvinnor och för studier som omfattar både kvinnor och män. Totalt fann SBU sex relevanta studier av medelhög kvalitet, varav tre var från Europa och tre var från Nordamerika.

Det vetenskapliga underlaget var otillräckligt för att avgöra om det fanns något samband mellan arbetsveckans längd och användning av antidepressiva läkemedel.

När det gäller utmattningssyndrom saknas tillräckligt vetenskapligt stöd för att fastställa något samband med arbetsveckans längd. Växlande arbete finns inte med i redovisningen, sannolikt på grund av för få studier.¹⁶

SBU lyfter att det finns behov av studier med huvudfokus på olika arbetstidsaspekter i relation till symtom på depression respektive utmattningssyndrom.¹⁷ Ett annat område där kunskapen enligt SBU är otillräcklig är vad det kan innebära för utveckling av symtom på depression och utmattning att kombinationseffekter av flera samtidigt förekommande påfrestningar förekommer. Till exempel att påfrestande arbetstider förekommer samtidigt som en arbetstagare har en intensivt koncentrationskrävande arbetssituation.¹⁸

¹⁵ SBU (2014), s. 48 f.

¹⁶ SBU (2014), s. 88 ff.

¹⁷ SBU (2014), s. 32.

¹⁸ SBU (2014), s. 320.

5.2.5 Skiftarbete kopplat till ohälsa

Åkerstedt, Ingre och Kecklund, verksamma vid Stressforskningsinstitutet, publicerade 2010 rapporten *Arbetstider, hälsa och säkerhet – en uppdatering av aktuell forskning*. I rapporten gick forskarna igenom bland annat effekten av skiftarbete i vården. Enligt de studier som refereras i rapporten har skiftarbete en kraftig påverkan på sömnen i form av sömnbrist, vilket ökar olycksrisken. Dessutom finns ett fåtal studier som påvisar samband mellan skiftarbete och cancer, hjärt- och kärlsjukdomar och magsår. Även självrapporterade besvär som lägre välbefinnande har ett samband med skiftarbete.¹⁹

Samma forskare publicerade 2012 rapporten *Vad kännetecknar bra och dåliga skiftscheman?* I studien drar de slutsatsen att kort framförhållning, kort dygnsvila och delade skift bör undvikas. Även många skift i rad, periodplanering, långa skift och varierande starttider bör undvikas så långt det går. Positiva arbetstidsfaktorer är enligt forskarna dagarbete, mycket inflytande över arbetstiden eller frånvaro av de negativa faktorerna.²⁰

Att det finns vetenskapliga belägg för att uppkomst av sömnstörningar är kopplat till skiftarbete bekräftas också av i en av Fortes rapporter från 2015.²¹

5.2.6 Flexibla arbetstider

I en forskarantologi från Arbetsmiljöverket om gränslöst arbete behandlar ett kapitel skrivet av professor Göran Kecklund frågan om flexibla och gränslösa arbetstider och dess konsekvenser för återhämtning och hälsa.

Enligt Kecklund är flexibla arbetstider ett komplext begrepp som grovt kan delas in i två kategorier: flexibilitet utifrån verksamhetens behov och flexibilitet där arbetstagaren får möjlighet att själv bestämma över, eller påverka, sina arbetstider. Slutsatsen är att båda typerna av flexibilitet är vanligt förekommande i arbetslivet och att det finns fördelar och nackdelar med dem båda.²²

¹⁹ Åkerstedt m.fl. (2010).

²⁰ Åkerstedt m.fl. (2012).

²¹ Forte (2015a), s. 26 f.

²² Arbetsmiljöverket (2018).

Arbetstidsmodeller som bygger på arbetstider som är verksamhetsanpassade och planeras i perioder innebär ofta att arbetstiderna blir mer varierande, oförutsägbara och oregelbundna. Därigenom kan det bli svårare att planera för återhämtning. Om arbetstiderna innebär korta vilotider och ständigt ändrade sömntider kan sömnen störas. Samtidigt innebär det fördelar om de anställda får möjlighet att påverka schemalaggningsen. Riskerna med flexibiliteten kan också reduceras om schemalaggningsen baseras på vetenskapliga råd och rekommendationer för långsiktiga hållbara arbetstider.

De individanpassade arbetstiderna kan innebära ett schema som passar bättre med arbetstagarens sociala behov och livsstil. Det är också möjligt att de ger bättre återhämtning och att sömnmönstret passar bättre med arbetstagarens egen dygnsrytm, vilket kan bidra till bättre hälsa på lång sikt.

Både arbetstagaren och arbetsgivaren har här enligt Kecklund ett ansvar. Den enskilda arbetstagarens strategi för att hantera flexibla arbetstider har sannolikt stor betydelse; det är viktigt att individen själv kan sätta gränser för att undvika en obalans mellan arbete och återhämtningsbehov. Enligt Kecklund är dock kunskapen om individuella skillnader och om hur många som har problem med att hantera flexibla arbetstider mycket begränsad. Arbetsgivaren å sin sida har ett ansvar för att undvika obalans mellan arbetsbelastning och återhämtning. Detta kan bland annat göras genom att arbetet organiseras så att intensiva arbetsperioder följs av lugnare där återhämtning och sociala behov kan prioriteras. Det är också enligt Kecklund viktigt att arbetsgivaren respekterar de anställdas återhämtningsbehov och planerar så att arbetet inte tar över arbetstagarens liv eller minskar möjligheten att varva ner på kvällen innan det är dags att sova.²³

5.2.7 Arbetstiden och dess förläggningens betydelse för jämställdhet mellan kvinnor och män

Arbetstidens koppling till jämställdhet mellan kvinnor och män är dubbel och tolkningen av effekterna beror på vilket perspektiv som anläggs. Å ena sidan kan kortare arbetstid ses som att det förbättrar jämställdheten i och med att det blir lättare att kombinera familj och

²³ Arbetsmiljöverket (2018).

arbete, framför allt för kvinnor. Å andra sidan kan det ses som problematiskt ur jämställdhetssynpunkt. Om det främst är kvinnor som arbetar kortare tid leder det till lägre inkomster, pensioner och kanske också till att det obetalda hemarbetet fördelas mer ojämnt än om män och kvinnor hade arbetat lika mycket. Arbetstidsförläggningens betydelse kan ses ur samma dubbla perspektiv. Flexibilitet i arbetstidsförläggning är å ena sidan positivt för många på individnivå, men å andra sidan kan det i en ojämsälld kontext ge negativa jämställdhetskonskvenser, både på individ och på systemnivå.

Flexibla arbetstidsmodeller inom kvinnodominerade branscher kan rentav ses som ett instrument för att bevara ojämlikheten och för att behålla och stärka den arbetsdelning som är etablerad mellan män och kvinnor. Individuellt anpassade och flexibla arbetstider blir en del av lösningen på samhällets behov av att få tillgång till kvinnors arbetskraft utan att männens villkor och förhållanden förändras.²⁴

5.2.8 Regelverket om arbetstidens förläggning

Arbetstidslagen

Arbetstidslagstiftningen bygger på arbetsgivares och arbetstagares gemensamma ansvar för att arbetstiden förläggs på ett tillfredsställande sätt. Det ankommer på arbetsmarknadens parter att med lagen som utgångspunkt lösa aktuella arbetstidsfrågor ute på arbetsplatserna. Arbetstidslagen kompletteras eller ersätts av ett stort antal kollektivavtal, vilket i realiteten betyder att hanteringen av arbetstidsfrågorna i dag till stor del sköts av arbetsmarknadens parter.²⁵

Arbetstidslagen (1982:673) innehåller regler om arbetstidens längd och förläggning. Lagen gäller varje verksamhet där en arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning, med några få undantag²⁶ och syftet med lagen är att ge ett skydd mot alltför stora uttag av arbetstid.²⁷ I lagen finns bestämmelser om att ordinarie arbetstid får uppgå till högst 40 timmar i veckan och hur många timmar jourtid som får tas ut. Lagen reglerar också hur många timmar övertid det

²⁴ Tullberg (2003).

²⁵ Gullberg m.fl. (2014), s. 37.

²⁶ Se lagens 2 §.

²⁷ Arbetsmiljöverket (2015), s. 7.

är tillåtet att arbeta och vad som gäller för mertid vid deltidсанställningar.

Vad gäller arbetstidens förläggning finns det regler för när arbetstagaren ska informeras om arbetstidsförläggningen. Även vad som gäller för minsta dygns- och veckovila och vad som gäller vid nattarbete är reglerat inom ramen för reglerna kring arbetstidens förläggning liksom frågor om raster och måltidsuppehåll.

Det är Arbetsmiljöverket som har ansvar för tillsynen av att lagen följs och myndigheten får meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen och föreskrifter som meddelas med stöd av lagen ska följas. Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Lagen innehåller också straffbestämmelser.

Genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation får undantag göras från lagen i dess helhet, eller från ett antal i lagen angivna bestämmelser. Några bestämmelser får även göras avvikelser från med stöd av kollektivavtal som har slutits av en lokal arbetstagarorganisation. Sådana avvikelser gäller under en tid av högst en månad, räknat från dagen för avtalets ingående.²⁸ Om det inte finns något kollektivavtal på arbetsplatsen eller om parterna inte lyckats komma överens kan Arbetsmiljöverket bevilja dispens från många av lagens regler om arbetstidens längd och förläggning. Som en allmän förutsättning för ett undantag gäller att det ska finnas särskilda skäl. Exempel på särskilda skäl är att något oförutsett har inträffat som har lett till försening i verksamheten.²⁹

Vid avvikelser, både i kollektivavtal och när Arbetsmiljöverket beviljar dispens, måste hänsyn tas till de begränsningar som finns i EU:s arbetstidsdirektiv³⁰ och i arbetsmiljölagens bestämmelser.³¹ Avvikelseerna måste hålla sig inom arbetstidsdirektivets gränser och inte innebära mindre förmånliga villkor för arbetstagarna än vad som följer av direktivet. Skulle avvikelserna innebära mindre förmånliga villkor är avtalet ogiltigt. Denna så kallade EU-spärr har betydelse vid avvikelser som gäller sammanlagd arbetstid, dygnsvila, nattarbete, veckovila och raster.³²

²⁸ Se vidare arbetstidslagen 3 §.

²⁹ Arbetsmiljöverket (2015), s. 47.

³⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG om arbetstidens förläggning i vissa avseenden.

³¹ Gullberg m.fl. (2014), s. 37.

³² Arbetsmiljöverket (2015), s. 16.

Arbetstidslagen kompletteras av arbetstidsförordningen (1982:901). Förordningen innehåller bland annat bemyndiganden för Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter om lagens tillämpning.

Föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö

Föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö (OSA-föreskrifterna) som gäller från och med den 31 mars 2016 reglerar kunskapskrav, mål, arbetsbelastning, arbetstid och kränkande särbehandling. OSA-föreskrifternas 12 § innehåller riktlinjer för arbetstidens förläggning:

Arbetsgivaren ska vidta de åtgärder som behövs för att motverka att arbetstidens förläggning leder till ohälsa hos arbetstagarna.³³

Kopplat till 12 § finns även Arbetsmiljöverkets allmänna råd:

Allmänna råd: Arbetsgivaren bör redan vid planeringen av arbetet ta hänsyn till hur arbetstidens förläggning kan inverka på arbetstagarnas hälsa. Exempel på förläggning av arbetstider som kan medföra risker för ohälsa är

1. skiftarbete,
2. arbete nattetid,
3. delade arbetspass,
4. stor omfattning av övertidsarbete,
5. långa arbetspass, och
6. långtgående möjligheter att utföra arbete på olika tider och platser med förväntningar på att vara ständigt nåbar.

Arbetsgivaren bör särskilt uppmärksamma möjligheterna till återhämtning. Arbetsgivaren bör även ta hänsyn till att arbetstidens förläggning påverkar risken för olyckor. I arbetstidslagen (1982:673) anges gränser för hur många timmar arbetstagare som mest får arbeta och vilka viloperioder de minst ska ha. Arbetstidslagen anger därmed de yttersta gränserna för arbetstiden men innehåller inga regler om hur arbetsgivaren ska ta hänsyn till arbetstidens förläggning i arbetsmiljöarbetet.

³³ AFS 2015:4.

5.3 Arbetstidsmodeller

Utredningen har inte kunnat hitta någon regelrätt översyn av olika arbetstidsmodeller. Arbetslivsinstitutet genomförde en studie av olika former för arbetstidsförkortning omkring millennieskiftet.³⁴ Trots att den studien nu är relativt gammal är det den mest heltäckande genomgång vi har hittat. Utöver det har utredningen tagit emot en skrivelse från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) där organisationen redogör för sin bild av olika arbetstidsmodeller som förekommer inom kommuner och landsting.³⁵

Utifrån vår genomgång är det tydligt att erfarenheterna av arbetstidsmodeller har varit blandande. Olika modeller har införts, slopats och stöpts om. I en artikel i Vårdfokus från 2009 ges exempel på många landsting som då slopat eller ändrat arbetstidsmodeller. En bred flora av lokala arbetstidsmodeller övergavs till förmån för centrala arbetstidsmodeller.³⁶ På flera ställen pågår också ett arbete med frågorna kring arbetstidens förläggning, till exempel har Kalmar kommun infört ett arbete med hälsosamma scheman på socialförvaltningen.³⁷ SKL uppger också att flera av deras arbetsgivare ser över sina modeller.

Från arbetstagarhåll har det lyfts att arbetstidsmodeller har införts i syfte att lösa en ansträngd personalsituation och snarare har ökat än minskat pressen på de anställda. Det har också upplevts som svårt att kunna lägga in tillräckligt antal timmar från tidbankerna för att undvika löneavdrag vid årets slut. Från samma håll har blandningen mellan dag och natt och långa pass lyfts som risker för arbetsmiljön.

Från arbetsgivarhåll verkar invändningarna framför allt ha varit en kostnadsfråga, men också en fråga om att det är svårt att motivera förmånliga arbetstidsmodeller för vissa arbetstagargrupper när inte alla kan få del av dem.

³⁴ Malmberg m.fl. (2003).

³⁵ SKL (2018).

³⁶ Nyman (2009).

³⁷ Se vidare Kalmar kommun (2017).

5.3.1 Exempel på olika former av arbetstidsmodeller

Vad är en arbetstidsmodell?

I princip är allt arbete organiserat utifrån någon form av arbetstidsmodell. 40 timmar per vecka jämnt fördelat på fem av veckans dagar är ju också det en form av arbetstidsmodell.

När vi har tittat på frågan om modeller för arbetstidens förläggning är vår bild att olika modeller i störst utsträckning förekommer inom landsting och kommunal sektor. Detta beror förmodligen på att verksamheten behöver bedrivas oavsett tidpunkt på dygnet, veckodag eller årstid. Därför innehåller också de centrala kollektivavtalen inom dessa områden arbetstidsbestämmelser som har anpassats efter dessa verksamhetsbehov. De centrala avtalen ger också goda möjligheter till lokala överenskommelser.

Enligt SKL är det inom landstingen mycket vanligt med lokala avtal om arbetstidsmodeller och omfattningen har ökat under de senaste 15 åren. Uppskattningsvis handlar det om flera hundra olika modeller. I kommunerna kan det förekomma lokala arbetstidsmodeller i vissa verksamheter, men det är inte lika vanligt som i landstingen. Ökningen av förekomsten av arbetstidsmodeller beror enligt SKL på verksamhetens behov och att det varit ett sätt för arbetsgivaren att klara kompetensförsörjningen alla veckans dagar, dygnet runt.

Nedan redogör vi för de arbetstidsmodeller som vi hittat och som prövats i syfte att öka attraktiviteten i någon aspekt i förhållande till en traditionell organisering av arbetstiden. Ren förkortning av arbetstiden har inte inkluderats, som till exempel de försök som pågår med 6 timmars arbetsdag.

Utöver arbetstidsmodellerna i landsting och kommunal sektor har förtroendearbets tid lyfts till utredningen som en central modell för framför allt akademiker. Vi redogör därför också kort för denna modell.

Ett lägre heltidsmått

Vid en viss andel av arbetstiden på natt eller vid ständigt natt under schemaperioden får arbetstagaren ett lägre heltidsmått (jämfört med centralt kollektivavtal). En variant av denna modell är att tim-

mar under både sen kväll och natt får ett högre värde. Kompensationen ges även här vanligen i form av ett lägre heltidsmått under schemaperioden (mellan 32–38 timmar per vecka).³⁸

Poängmodeller

På en del arbetsplatser används poängmodeller som innebär att dygnets alla timmar har olika värden beroende på hur attraktiva de är att arbeta på. Att arbeta nätter och helger ger högre poängvärde än att arbeta dagtid. Dessa poäng kan omvandlas till pengar enligt principen ju högre poäng desto högre ersättning.³⁹

I vissa poängmodeller går det att välja mellan att ta ut poängen som kontant ersättning eller som arbetstidsförkortning.⁴⁰

Årsarbetstid

Årsarbetstid innebär att arbetstiden för ett helt år fastställs vid ett tillfälle. Arbetstiden förläggs utifrån arbetstagarnas önskemål samt verksamhetens behov. Om årsarbetstid tillämpas finns även en timbank för aktuellt år med plus- och minustid.⁴¹ Även kombination med så kallade poängmodeller verkar förekomma.

Individuell schemaläggning

Denna modell kallas ofta önskeschema eller tvättstugemodell. En vanlig variant är att årsarbetstiden delas in i flera schemaläggningsperioder under ett år.

Modellen innebär att arbetstagarna inom ramen för verksamhetens behov av bemanning själva får lägga sitt arbetstidsschema. Önskeschema kan dock vara ett lite missvisande begrepp då det i praktiken är omöjligt för alla arbetstagare att få sina önskemål tillgodosedda.⁴²

³⁸ SKL (2018).

³⁹ Kommunal (2018).

⁴⁰ SKL (2018).

⁴¹ Kommunal (2018).

⁴² Arbetsmiljöverket (2018).

3–3-modeller

3–3-modeller finns i olika varianter. De bygger på principen arbete i tre dagar och sedan ledig i tre dagar, oavsett vardagar eller helg. Men arbetsgivarna får även schemalägga arbetstagarna ytterligare ett antal av de lediga dagarna.⁴³

Denna modell beskrevs i Arbetslivsinstitutets översikt som relativt vanlig inom kommunal vård och omsorg i början av 2000-talet. Här beskrevs också att de så kallade extradagarna är tänkta att utnyttjas till utbildning, intern vikarie samt extraresurs vid arbetstoppar, det vill säga dagar som arbetsgivaren till stor del kan sägas disponera över. I några kommuner användes även extradagarna enligt Arbetslivsinstitutet till tid för friskvård, egen kompetensutveckling och administrativ tid.⁴⁴

90/10-modeller

Modellen ligger nära arbetstidsförkortning men tanken är att icke schemalagd tid ska användas till kompetensutveckling eller hälsofrämjande arbete.

Arbetstidsmodell 90/10 innebär 90 procent genomsnittlig veckoarbetstid som heltidsmätt och 10 procent arbetstidsförkortning. Arbetstidsförkortningen benämns ”förtroendetid” och är tid som medarbetaren förfogar över. Hur förtroendetiden används följs upp av chef i årliga utvecklingssamtal. För deltidsanställda som arbetar minst 75 procent reduceras arbetstiden i motsvarande omfattning.⁴⁵ Denna modell användes exempelvis tidigare i Östergötlands läns landsting.

På Norra Älvsborgs Lasarett i Trollhättan pågår för närvarande ett tvåårigt projekt som kallas för 80:10. Det bygger på 80 procent schemalagt arbete, 10 procent kompetensutveckling och 10 procent hälsofrämjande aktiviteter, som träning eller tidigare hämtning på förskola. Bakgrunden till projektet var en hög sjukfrånvaro.⁴⁶

⁴³ Kommunal (2018).

⁴⁴ Malmberg m.fl. (2003).

⁴⁵ Landstinget i Östergötland (2014).

⁴⁶ Ejd (2017).

Delade turer

I en del verksamheter är arbetet mer intensivt vid vissa tidpunkter på dygnet. En del arbetsgivare väljer då att ha deltidsanställda som arbetar när arbetet är som mest intensivt för att sedan gå hem. Andra arbetsgivare tillämpar så kallat delade turer, vilket innebär att arbetstagarna arbetar några timmar på morgonen, är lediga utan lön ett antal timmar mitt på dagen och arbetar igen ett antal timmar på kvällen.⁴⁷ Delade turer är en vanlig schemakomponent på arbetsplatser där arbetstiderna behöver verksamhetsanpassas utifrån att verksamheten har en ojämn belastning under dygnet, till exempel inom lokaltrafiken och inom restaurangbranschen där produktionskraven varierar kraftigt över dygnet.⁴⁸

Förtroendearbetstid

Förtroendearbetstid innebär att arbetstagare med hänsyn till sina arbetsuppgifter har förtroendet att själv disponera över sin arbetstid. Det finns inte något bestämt arbetstidsmått utan det är arbetsuppgifternas krav som påverkar arbetstidens omfattning vid varje tillfälle. Syftet är dock inte att arbetstagaren ska arbeta mer eller mindre än vad ordinarie arbetstidsmått medger. Det är arbetsgivaren som med stöd av sin arbetsledningsrätt bestämmer vilka arbetsuppgifter som ska utföras.⁴⁹

5.3.2 Vad vet vi om resultaten av olika arbetstidsmodeller?

Av en av Fortes förstudier inför utlysning av forskningsmedel framgår att det finns svagt stöd för en gynnsam effekt av organisatoriska interventioner med inriktning på arbetsscheman.⁵⁰ Forte identifierar också ett antal kunskapsluckor, bland annat att det finns ett tydligt behov av välgjorda implementeringsstudier av organisatoriska fakto-

⁴⁷ Kommunal (2018).

⁴⁸ Arbetsmiljöverket (2018).

⁴⁹ Arbetsgivarverket m.fl. (2013).

⁵⁰ Forte (2015a), s. 43.

rer med ett genusperspektiv. Andra kunskapsluckor gäller hur skiftarbete ska organiseras för att minimera de negativa hälsoeffekterna.⁵¹

I en äldre kartläggning av arbetstidsförkortningar från dåvarande Arbetslivsinstitutet togs flera olika typer av flexibla arbetstidsmodeller upp. Jämfört med traditionell schemaläggning gav modellerna enligt Arbetslivsinstitutet generellt positiva effekter som ökad trivsel, samt ökad delaktighet och inflytande. Det var dock svårt att utifrån kartläggningen se att sjukfrånvaron minskade och minskad tid för återhämtning och vila som kan uppstå i samband med att arbetstagare sparar tid i timbanker lyftes av Arbetslivsinstitutet som en hälsorisk.⁵²

Utöver Arbetslivsinstitutets och Fortes rapporter har vi hittat följande utvärderingar om olika modeller för arbetstidens förläggning. Vi vill betona att framställningen nedan inte ger en heltäckande bild.

Uppföljning av lokala arbetstidsmodeller i landsting 2014

2014 gjorde SKL i samverkan med landstingen en uppföljning av lokala arbetstidsmodeller. Uppföljningen visade att samtliga landsting gav förmånligare kompensation i lokala arbetstidsmodeller än vad som ges i de centrala kollektivavtalen. Beroende på olika lokala förutsättningar och verksamhetens behov varierade kompensationen både mellan och inom landstingen.

Det fanns enligt uppföljningen två arbetstidsmodeller som var vanligare än andra. Båda gällde ett lägre heltidsmått än i centrala avtal vid en viss andel av arbetstiden på natten eller vid ständigt natt, alternativt på sen kväll och natt. Tillsammans täckte de två modellerna cirka 80 procent av de arbetstagare som omfattades av en lokal arbetstidsmodell. Extra kontant ersättning beroende på antalet timmar eller pass som arbetstagaren arbetade nätter eller helger förekom också och poängmodeller tillämpades också men i mycket begränsad omfattning.

Enligt SKL var det också vanligt att lokala arbetstidsmodeller kombinerades med individuell schemaplanering och tidbanker. Det

⁵¹ Forte (2015a), s. 6.

⁵² Malmberg m.fl. (2003), s. 42 f.

innebär att arbetstagarna utifrån verksamhetens bemanningsbehov själva förlägger sina arbetspass och även kan föra arbetstid mellan schemaperioderna.

Uppföljningen visade att arbetsgivarna var övervägande positiva till de lokala arbetstidsmodellerna, som bedömdes ha ökat attraktiviteten och gjort det lättare att bemanna under obekväma arbetstider. De ansågs även ha gett en mer flexibel och verksamhetsanpassad bemanning. För att behålla de positiva effekterna behövs enligt studien uppföljning och det behövs även kunskap hos chefer och arbetstagare om hur arbetstidsförläggningen påverkar arbetsmiljön. Annars finns det enligt SKL en risk för att individuell schemaplanering och hög kompensation under obekväma arbetstider kan göra att arbetstagare förlägger arbetstiden på ett ohälsosamt sätt.

Individuell schemaläggning

Arbets- och miljömedicin vid Universitetssjukhuset i Örebro och Landstingshälsan i Värmland gjorde 2016 en utvärdering av två olika arbetstidsmodeller vid akutmottagningen på sjukhuset i Arvika. Från att personalen använt önskeschema (individuell schemaläggning) infördes ett fast skiftschema under cirka fem månader och därefter återgick personalen till att använda önskeschema igen.

Utvärderingen genomfördes genom frågeformulär och hälsokontroller på en utvald interventionsgrupp och en kontrollgrupp.⁵³

Utvärderingen visar att bytet till det fasta skiftschemat ledde till både positiva och negativa förändringar. Enligt personalen blev det med det fasta skiftschemat rättvisare arbetstider, till viss del bättre framförhållning och personalen blev mindre beroende av schemaläggaren. Det fasta schemat medförde dock försämrade möjligheter att själv kunna planera sin ledighet och anpassa det till sitt sociala liv. Att kunna planera och styra sin arbetstid för att samla ihop till långledighet var något som personalen värderade högt. Personalen tyckte också att personalstyrkan användes på ett mindre effektivt sätt med det fasta schemat.

Med det fasta skiftschemat minskade antalen tillfällen med kort nattvila och som en följd av det minskade olika sömnbesvär

⁵³ Gidlöf-Gunnarsson och Warg (2016), s. 7 f.

genomgående. Även kognitiva besvär och fysisk och känslomässig trötthet minskade. En slutsats av de objektiva mätningarna var enligt rapportförfattarna att kombinationen av fast schema, hälsokontroll och råd om levnadsvanor påverkade hälsan i positiv riktning.

Efter återinförandet av önskeschema var det fler som tänkte på sin hälsa vid schemalaggnen. Återinförandet medförde något sämre sömnkvalitet och mindre möjligheter till återhämtning. Personalen blev åter mer beroende av schemaläggaren och framförhållningen blev sämre, samtidigt som personalen återigen upplevde att personalen användes mer effektivt och att möjligheterna för längre ledigheter och semesterplanering förbättrades.⁵⁴

Att arbetstagarna själva kan planera sitt schema kan också ha fördelar för återhämtningen. En studie som Arbetsmiljöverket tar upp i sin antologi om gränslöst arbete visade till exempel att då kvällsmänniskor i större utsträckning valde att arbeta på natten och kvällen i stället för dagtid innebar det att de fick arbetstider som bättre passade deras sömn- och vakenhetsrytm, vilket kan minska risken för olyckor och sjukdomar. En annan studie visade att återhämtningsbehovet och sömnbesvären minskade när tre arbetsplatser införde skiftscheman där arbetstagarna själva fick planera sina arbetstider. Arbetsplatserna skilde sig dock åt och på en av dem visades inga positiva effekter.

Ett antal nackdelar med egen schemalaggnen som tas upp i Arbetsmiljöverkets antologi är bristande framförhållning, konflikter i arbetsgruppen när personalen inte kommer överens samt en risk att arbetstagarna prioriterar långa ledigheter. Det innebär att arbetstiderna kan bli väldigt komprimerade och innehålla långa arbetspass och många arbetsdagar i följd.⁵⁵

I en studie av arbetsorganisationen inom äldreomsorgen (refererad i avsnitt 5.2.7. ovan) problematiserades individuell schemalaggnen i ett jämställdhetsperspektiv. Slutsatsen var att flexibla arbetstidsmodeller inom kvinnodominerade branscher kan ses som ett sätt att bevara och till och med stärka ojämställdheten mellan kvinnor och män. Med hjälp av flexibel schemalaggnen tar kvinnorna

⁵⁴ Gidlöf-Gunnarsson och Warg (2016), s. 5.

⁵⁵ Arbetsmiljöverket (2018).

ansvaret familj och hem medan män inte behöver vara flexibla på samma sätt.⁵⁶

3–3-modeller

3–3-modellen utvärderades av Arbetslivsinstitutet på uppdrag av Landstinget i Östergötland 2005. De verksamheter som ingick i utvärderingen var närsjukvård och akutmottagning. Även om det inte handlade om regelrätt forskning menade rapportförfattarna att studien kunde användas som underlag för att dra slutsatser på liknande sätt som om det hade varit forskning.

Resultaten av studien visade på positiva effekter som en följd av 3–3-systemet. Det sätt att förlägga arbetstid som systemet innebär hade enligt studien inneburit goda möjligheter för personalen att återhämta sig både fysiskt och mentalt. Personalens hälsa förbättrades liksom trivsel och motivation. Både långtids- och korttidssjukfrånvaro minskade. Arbetsglädjen ökade också enligt resultaten av studien. De positiva resultaten medförde dessutom enligt studien ett ökat intresse för lärande och bättre patientbemötande (kvalitet).

Modellen medförde ökade lönekostnader. Lönekostnadsökningen kunde enligt beräkningar som gjordes kompenseras av minskade kostnader för sjukfrånvaro och overtid.

Av utvärderingen framgick det att 3–3-system tycks passa för verksamheter som pågår dygnet runt veckans alla dagar och som ställer krav på fysisk och mental återhämtning. För att kunna uppnå positiva effekter med denna arbetstidsmodell måste personalen vilja förlägga sin arbetstid på det sätt som modellen innebär.⁵⁷

Förtroendearbetstid

2002 genomförde forskare vid avdelningen för stressforskning på Karolinska Institutet en studie om förtroendearbetstid med syftet att studera hur förtroendearbetstid påverkar stress, arbetstrivsel och hälsa. I undersökningen intervjuades cirka 70 medarbetare med förtroendearbetstid inom dåvarande fackförbundet Sif (numera

⁵⁶ Tullberg (2003).

⁵⁷ Andersson och Jonsson (2005).

Unionen). Som jämförelsegrupp fungerade arbetstagare anställda på dåvarande fackförbundet HTF (numera Unionen) som inte hade förtroendearbetstid. En enkät delades ut till samtliga anställda inom Sif (80 procent svarsfrekvens) och HTF (86 procent svarsfrekvens). Slutligen genomfördes en intensivstudie på 30 personer vardera från Sif och HTF. Intensivstudien innebar att man förde dagbok under 2 veckor, bar en aktivitetsmätare för mätning av sömn, samt insamling av salivprov.

Sammanfattningsvis kom studien fram till att förtroendearbetstid gjorde att trivseln ökade och att arbetstagarna fick bättre möjligheter att påverka förläggningen av arbetstiden. Den ökade egenkontrollen över arbetstiden innebar sociala fördelar, som till exempel mer tid för familjeumgänge och ärenden. Effekterna på hälsa och stress var små, men goda möjligheter att påverka arbetstiden var i alla fall förenad med låg stress och få hälsobesvär.

Nackdelarna med förtroendearbetstid handlade enligt rapportförfattarna främst om otydliga gränser mellan arbete och fritid. De individer som var missnöjda med förtroendearbetstid hade ett mer styrt och bundet arbete och därmed små möjligheter att påverka sin arbetssituation. Det verkade enligt rapportförfattarna som om arbetstagare som hade låg egenkontroll i arbetet kände sig pressade av att arbetet inte gynnades av fria arbetstider.⁵⁸

5.3.3 Slutsatser och förslag

Förslag: Myndigheten för arbetsmiljökunskap bör få i uppdrag att sammanställa kunskap om arbetstidsmodellens påverkan på arbetsmiljön och hur de påverkar arbetstagarnas hälsa, samt jämställdheten i arbets- och familjeliv.

Skäl för utredningens förslag: Undersökningar av friskfaktorer visar på att organisation och ledarskap liksom arbetets innehåll har betydelse. Kunskapen om hur arbetstidens förläggning hänger samman med attraktiva arbetsplatser är fortfarande relativt begrän-

⁵⁸ Kecklund m.fl. (2002), s. 5.

sad. Det finns pågående forskning, till exempel AFA-försäkrings FoU-program Hållbart arbetsliv där åtta projekt ingår.⁵⁹

När det kommer till olika arbetstidsmodeller har vi, inom ramen för vårt uppdrag, inte funnit någon sammanställning av befintlig kunskap och de utvärderingar vi hittat har varit få. Utifrån det vi har hittat kan det konstateras att skiftarbete och kort om tid för återhämtning är en riskfaktor. Arbetstidsmodeller av typen tvättstageschema kan innebära en risk för arbetsmiljön om det övergripande ansvaret för arbetstider och arbetsmiljö blir otydligt. Att själv kunna påverka arbetstidens förläggning kan upplevas som positivt samtidigt som det kan innebära kortare viloperioder med sämre möjligheter till återhämtning. Då individen genom till exempel individuell schemaläggning själv kan styra över arbetstidens förläggning är en intressant fråga hur det förhåller sig till arbetsgivarens arbetsmiljöansvar. Utifrån vårt underlag är det svårt att dra några generella slutsatser.

Den 1 juni 2018 ska den nya Myndigheten för arbetsmiljökunskap vara igång. Myndigheten kommer att ha i uppdrag att sammanställa och sprida kunskap om arbetsmiljö och utvärdera utformningen, genomförandet och effekterna av arbetsmiljöpolitiken. Enligt regeringen kan den nya myndigheten bidra till att öka utbytet mellan forskning och praktik. Myndigheten ska inte bedriva eller finansiera forskning, men kan ändå enligt regeringen få betydelse för utvecklingen inom berörda forskningsområden. Sammanställningar och analyser av befintliga forskningsresultat kan enligt regeringen bidra till att synliggöra framtida problem och möjligheter inom arbetsmiljöområdet, vilket kan ge forskare idéer till ny forskning.⁶⁰

Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte) är ett forskningsråd och en statlig myndighet under Socialdepartementet. På uppdrag av regeringen initierar och finansierar Forte forskning

⁵⁹ De åtta programmen är Vägar till ett hållbart digitalt arbetsliv, Att styra med hållbarhet: Styrelsens påverkan på det hållbara arbetslivet, Arbetsplatsernas strategier för ett hållbart arbetsliv – attraktiva arbeten och anpassning av arbetet till anställdas arbetsförmåga, Organisatoriska strategier för att stödja vitalitet och lärande under första anställningstiden i yrken med höga emotionella krav, Hållbar socialtjänst – relationen mellan arbetsmiljö och verksamhetsstyrning, Funktionellt delat ledarskap – en modell för hållbart chefskap i skola och förskola?, Strategier för att stoppa de stigande sjukskrivningstalen i kontaktyrken – hur bör de utformas?, Att förebygga psykisk ohälsa på arbetsplatsen: En implementeringsstudie på organisations-, chefs- och medarbetarnivå inom skolan. Se vidare på AFA:s hemsida www.afaforsakring.se/forskning/fou-program/hallbart-arbetsliv/ (hämtad 2018-02-26).

⁶⁰ Dir. 2017:94.

inom hälsa, arbetsliv och välfärd. Forte utvärderar också forskningens effekter och hur resultaten kan omsättas i praktiken. Varje år förmedlar Forte cirka 550 miljoner kronor till både grundläggande och behovsstyrd forskning.⁶¹

Mot bakgrund av att utredningens bild är att kunskapen inom det här området är begränsad och att kunskapssammanställningar saknas föreslår vi att Myndigheten för arbetsmiljökunskap i ett första steg ska sammanställa den kunskap som i dag finns om arbetstidsmodeller. Framför allt handlar det om att samla och systematisera de erfarenheter som finns lokalt, men det kan också handla om att analysera arbetstidsmodeller i ett kvalitativt perspektiv. Utifrån vad Myndigheten för arbetsmiljökunskaps sammanställning visar kan det bli aktuellt att regeringen ger Forte i uppdrag att stödja forskning inom det här området.

5.4 Kartläggning av arbetstidskonton i kollektivavtal

Ett av utredningens uppdrag har varit att kartlägga förekomsten av så kallade arbetstidskonton och hur de påverkar faktiskt arbetad tid för olika grupper, samt att analysera om det utöver arbetsmarknadens parter överenskommelser finns behov av reglering av så kallade arbetstidskonton. I uppdraget har också ingått att utreda hur en eventuell reglering av så kallade arbetstidskonton ska utformas och förenas med arbetsmarknadens parter arbete på området.

Med arbetstidskonton avses enligt utredningens direktiv konton där arbetstidsförkortning beräknas och samlas. Olika kollektivavtal har olika regler för hur mycket som kan tas ut i ledighet eller pengar.

Utredningen är medveten om att det inom kommunal- och landstingssektorn finns andra lösningar för arbetstidsförkortningar än just arbetstidskonton. Samma sak gäller för det statliga området. Då vårt uppdrag har avsett förekomsten av arbetstidskonton och inte arbetstidsförkortningar i stort kommer följande framställning endast att handla om arbetstidskonton. När vi har tittat på frågan har vi alltså inte tittat på avtal med generellt kortare ordinarie arbetstid. Vi har kartlagt om det i de centrala kollektivavtalen finns

⁶¹ Forte (2018).

bestämmelser om arbetstidsförkortning som tjänas in och utifrån det delat upp bestämmelserna i två kategorier:

- Den första kategorin kallar vi *intjänad arbetstidsförkortning*, vilket också kan uttryckas som kompensationsledighet. Enkelt beskrivet innebär det att kollektivavtalen innehåller en bestämmelse om att den anställda tjänar in ett visst antal timmar per år och att de intjänade timmarna sedan tas ut som ledighet. Ledighet som inte har tagits ut under aktuellt uttagsår betalas oftast vid uttagsårets slut ut i kontanter eller som avsättning till pension.
- Den andra kategorin kallar vi *arbetstidskonton*, vilka också ibland kallas arbetstidsbanker. Enkelt beskrivet innebär modellen att kollektivavtalen innehåller bestämmelser om att den anställda tjänar in tid till ett individuellt arbetstidskonto och den anställda sedan kan välja om det som har tjänats in tas ut som betald ledighet, pensionsavsättning eller som kontant betalning.

Den stora skillnaden mellan de två kategorierna är att den första innebär en arbetstidsförkortning, då det som tjänas in i regel tas ut i ledighet, men när det gäller arbetstidskonton beror det på den anställdas val om det blir någon faktisk arbetstidsförkortning eller inte.

Gränsdragningen mellan våra kategorier är inte knivskarp. Det finns bestämmelser av "hybrid-karaktär", där den anställda har en valmöjlighet mellan ledighet och pensionsavsättning, men inte till kontant betalning. Dessa varianter har tagits med i kategorin intjänad arbetstidsförkortning för att avgränsa dessa mot det speciella med arbetstidskonton, nämligen valet att kunna ta ut det avsatta löneutrymmet i kontant betalning. Ytterligare ett skäl som gör gränsdragningen svår är att för det fall den intjänade arbetstidsförkortningen inte har tagits ut under aktuellt uttagsår kan det finnas bestämmelser om att tiden i stället ska betalas ut i kontanter eller som avsättning till pension.

Framställningen nedan bygger på en genomgång av 181 centrala kollektivavtal. Urvalet består av de 100 största avtalen uttryckt som antal arbetstagare kompletterat med 81 avtal för att få ett representativt urval av kollektivavtal på svensk arbetsmarknad. Urvalet baseras på de avtal för löner och allmänna villkor som fanns registrerade hos Medlingsinstitutet i oktober 2017.

Ett kollektivavtal som tecknas mellan en arbetsgivarorganisation och flera arbetstagarorganisationer räknas som flera avtal då det är så avtalen är registrerade hos Medlingsinstitutet.

166 avtal i kartläggningen omfattar cirka 1 900 000 arbetstagare hemmahörande inom den privata sektorn. Utöver dem ingår 15 avtal inom de statliga, landstingskommunala och kommunala sektorerna omfattandes cirka 1 250 000 arbetstagare.

5.4.1 Förekomsten av intjänad arbetstidsförkortning

Vår kartläggning visar att totalt 22 av de genomgångna centrala kollektivavtalen, vilka omfattar cirka 300 000 arbetstagare, innehåller bestämmelser om intjänad arbetstidsförkortning.

Byggavtalet som exempel

För arbetstagare som omfattas av Byggavtalet mellan Sveriges Byggindustrier och Svenska Byggnadsarbetareförbundet gäller att heltidsanställda arbetstagare som arbetat hela perioden 1 april till 31 mars tjänar in rätt till arbetstidsförkortning med 40 timmar per år för intjänandeåret. Efter att intjänandeåret har löpt ut har arbetstagaren rätt att under kommande årsperiod den 1 april till och med den 31 mars, kallat uttagsåret, ta ut ledighet med utgående lön i den omfattning som tjänats in. Om anställningen upphör utan att arbetstidsförkortning har tagits ut eller om intjänad arbetstidsförkortning inte har tagits ut vid uttagsårets utgång får arbetstagare i stället ersättning med utgående lön vid uttagsårets utgång eller tidpunkten för anställningens upphörande.⁶²

⁶² Byggavtalet, Riksavtal 2017 mellan Sveriges Byggindustrier och Svenska Byggnadsarbetareförbundet 2017-05-01 – 2020-04-30.

Vilka branscher omfattas av intjänad arbetstidsförkortning?

De 20-talet kollektivavtal som enligt vår kartläggning innehåller intjänad arbetstidsförkortning återfinns bland följande arbetsgivarparter, vilket också ger en bild av inom vilka branscher som omfattas av intjänad arbetstidsförkortning:

- Föreningen Vårdföretagarna⁶³
- Grafiska Företagens Förbund
- Motorbranschens arbetsgivarförbund
- Måleriföretagen i Sverige
- Plåtslageriernas Riksförbund
- Samhallförbundet
- Sveriges Bussföretag
- Sveriges Byggindustrier
- Tjänsteförbunden⁶⁴
- Visita

5.4.2 Förekomsten av arbetstidskonton

Vår kartläggning visar att totalt 40 centrala kollektivavtal, vilka omfattar cirka 600 000 arbetstagare, innehåller någon form av arbetstidskonto. Den vanligaste konstruktionen är den som beskrivs inledningsvis, men det finns flera varianter. Både när det gäller hur tiden till arbetstidskonton tjänas in och till vad avsättningen får användas till.

Det finns i regel ett stort utrymme för lokala överenskommelser. Det finns också avtal som förutsätter lokal överenskommelse för avsättning till kontot.

⁶³ Endast avtalet för personliga assistenter mellan Föreningen Vårdföretagarna och Svenska Kommunalarbetareförbundet.

⁶⁴ De centrala skrivningarna i dessa avtal lyder "Har lokalt överenskommit om kortare arbetstid överenskommit enligt de centrala avtalen 1998–2006 ska förkortningen tillämpas eller "Har lokalt överenskommit om kortare arbetstid överenskommit enligt de centrala avtalen 1998–2006 ska förkortningen fortsätta gälla om de lokala parterna inte kommer överens om annat."

Några exempel

Installationsavtalet

För arbetstagare som omfattas av Installationsavtalet mellan EIO-Elektriska Installatörsorganisationen och Svenska Elektrikerförbundet gäller att för varje arbetstagare som har uppnått sex månaders sammanhängande anställning inrättas en individuell tidbank som löper under kalenderåret och som nollställs vid varje årsskifte. Tid till tidbank tjänas in genom arbetstidsförkortning, övertidsarbete, avbrott i dygnsvila under helg och vid traktamentsarbete. Tid som tjänats in kan tas ut som betald ledighet, avsättning till pensionskonto eller kontant ersättning. Om valet av pensionspremie medför lägre skattekostnader för arbetsgivaren i förhållande till lön ska pensionspremien ökas med mellanskillnaden.

Teknikavtalet

Det finns två Teknikavtal. Ett mellan Teknikarbetsgivarna och IF Metall och ett mellan Teknikarbetsgivarna på ena sidan och Ledarna, Sveriges Ingenjörer och Unionen på den andra. Vad gäller bestämmelserna om arbetstidskonton är de likalydande i de båda avtalen.

För varje fullgjord arbetsvecka förs tid över till en tidbank. De lokala parterna kan enas om att tiden helt eller delvis ska schemaläggas i stället för att föras till tidbank. Efter överenskommelse mellan den anställda och arbetsgivaren kan tiden tas ut som betald ledighet eller som kontant betalning som motsvarar lön per timme. Den tid i tidbanken som vid årsskiftet överstiger 100 timmar ska ersättas genom att ett belopp som motsvarar aktuell lön per timme betalas in som premie till pensionsförsäkring till den anställda. Om den anställda senast den 15 januari påföljande år begär det kan även övrig tid som finns i tidbanken också betalas in som pensionspremie. Om uttag i form av pensionspremie medför lägre skattekostnader för arbetsgivaren i förhållande till uttag i form av lön ska pensionspremien ökas med mellanskillnaden.

Livsmedelsavtalet

Parter i Livsmedelsavtalet är Livsmedelsföretagen och Livsmedelsarbetarförbundet. Bestämmelserna om arbetstidskonton i Livsmedelsavtalet innebär att individuella arbetstidskonton finns för alla anställda. Till varje arbetstidskonto avsätts ett belopp som beräknas per kalenderår. Underlag är den lön som betalats ut under kalenderåret. Beloppet på arbetstidskonton kan sedan tas ut som betald ledighet, deltidspensionspremie eller kontant ersättning. Från och med 2015 har möjligheten att välja pensionspremie ersatts av möjligheten att välja deltidspensionspremie. Bestämmelserna tillämpas om de lokala parterna inte kommer överens om annat.

Vilka branscher omfattas av arbetstidskonton?

De 40-tal avtal som enligt vår kartläggning innehåller arbetstidskonton återfinns bland följande arbetsgivarparter, vilket också ger en bild av inom vilka branscher som omfattas av arbetstidskonton:

- EIO – Elektriska Installatörsorganisationen
- Energiföretagens arbetsgivarförening
- Fastigo – Fastighetsbranschens Arbetsgivarorganisation
- Industriarbetsgivarna
- IKEM – Innovations- och Kemiarbetsgivarna
- IT och Telekomföretagen
- Livsmedelsföretagen
- Teknikarbetsgivarna
- Trä- och Möbelföretagen
- VVS Företagen

Av dessa är Industriarbetsgivarna, IKEM – Innovations- och kemiarbetsgivarna, Livsmedelsföretagen, Teknikföretagen, Trä- och Möbelföretagen parter i Industriavtalet, vilket visar att förekomsten av arbetstidskonton är vanligt inom industrisektorn.

5.4.3 Hur påverkar arbetstidskonton den faktiskt arbetade tiden?

Avtalskonstruktionen med arbetstidskonton innebär, som tidigare beskrivits, att arbetstagaren kan välja mellan betald ledighet, pensionspremie och kontant betalning. Vid valet betald ledighet blir det en arbetstidsförkortning. Valet av pensionspremie kan vara både ett sätt att minska livsarbetstiden genom att det ökar möjligheten till att gå tidigare i pension, men det kan också vara ett sätt att höja nivån på pensionen. Om arbetstagaren väljer kontant betalning medför avtalen inte någon arbetstidsförkortning. Det är alltså inte säkert att arbetstagarnas faktiskt arbetade tid påverkas av arbetstidskonton.

För att kunna svara på hur den faktiskt arbetade tiden påverkas behöver vi veta hur varje arbetstagare individuellt har valt. Det gör det svårt att bedöma i vilken utsträckning arbetstiden generellt faktiskt har förkortats till följd av att det på vissa områden finns arbetstidskonton.

Det finns inte någon samlad statistik över utfallet av avtalen med arbetstidskonton. Utredningen har därför tagit hjälp av arbetsmarknadens parter för att försöka få en bild av hur arbetstidskonton används. Utifrån resultatet av vår kartläggning har vi vänt oss till Svenskt Näringsliv, Saco, TCO, LO samt Ledarna.⁶⁵ De centrala partsorganisationerna har sedan varit behjälpliga med att fråga sina respektive förbund. Generellt har det visat sig vara svårt för förbunden att ta fram uppgifter om användningen av arbetstidskonton.

Svenskt Näringsliv har uppgett att de inte har tillgång till någon statistik över uttaget. Lokala parter, respektive arbetsgivare och arbetstagare, har getts stort utrymme att disponera över frågan och eftersom Svenskt Näringsliv inte känner till hur det faktiskt ligger till vill man inte heller spekulera. På arbetstagar sidan har vi fått svar från totalt åtta av de organisationer som har arbetstidskonton i sina avtal, av dessa har tre svarat att de inte har någon information om uttagen.

⁶⁵ Frågorna som utredningen ställde var ”Har ni några siffror på hur det ser ut på de områden där era kollektivavtal innehåller arbetstidskonton? Hur har avsättningen till arbetstidskontona tagits ut? Vi är intresserade av all er kunskap, från rena siffror till hur ni bedömer att arbetstidskontona används. Om möjligt vill vi ha uppgifterna fördelat på kvinnor och män.”

Nedan redovisas en sammanställning av de uppgifter vi har fått in och det är viktigt att vara medveten om att sammanställningen inte ger någon helhetsbild. Uppgifterna, som bygger på information från respektive arbetstagarorganisation, ska betraktas med stor försiktighet. Vår förhoppning är att redovisningen ändå ger information om hur arbetstidskonton, åtminstone för några avtal, används och hur de påverkar den faktiskt arbetade tiden på just de arbetsplatserna.

Ledarna har uppgett till utredningen att deras bild är att arbetstidskonton till största delen tas ut i form av ledig tid, men att det varierar ordentligt både mellan företag och delbranscher.

Sveriges Ingenjörer har uppgett till utredningen att de inte har några närmare siffror på hur uttagen sker, men att de på några av avtalsområdena har en bild av att behållningen på arbetstidskonton till största del tas ut som ledig tid.

GS – Facket för skogs-, trä- och grafisk bransch

GS uppger till utredningen att förbundet inte har gjort någon egen utredning avseende hur deras medlemmar valt att använda sina arbetstidskonton. De menar att det förmodligen skiljer sig mycket åt mellan förbundets avtal Träindustriavtalet, Sågverksavtalet och Skogsavtalet på grund av att branscherna ser så olika ut. Till exempel är sågverk processindustrier med en stor andel skiftgående personal. De får mer frilagda ledighetsperioder jämfört med träindustribranschen som har mer av dagtidsarbete. Inom Skogsavtalets område vittnar GS lokala företrädare om att väldigt många väljer kontant uttag av arbetstidskonton, inte minst den stora andelen utländsk arbetskraft som arbetar säsongvis.

Mot bakgrund av information från Fora, dit avsättningen till pension går och en undersökning som arbetsgivarsidan tog fram efter avtalsrörelsen 2013 med uppgifter som lämnats av riksavtalsbundna företag, är det GS uppfattning att andelen som väljer avsättning till pension generellt är mycket låg. För Träindustriavtalet omfattar val till pensionsavsättningar troligen under 5 procent av de anställda. I fördelningen mellan kontant uttag och betald ledighet tyder allt på att en majoritet väljer betald ledig tid.

I samband med avtalsrörelsen 2017 frågade GS ett antal verkstadsklubbar vid större företag inom Träindustriavtalets område om hur medlemmarna väljer. De förtroendevalda uppgav att cirka 80 procent av deras medlemmar väljer betald ledig tid.

Svenska Byggnadsarbetareförbundet

Svenska Byggnadsarbetareförbundet (Byggnads) har fyra kollektivavtal med intjänad arbetstidsförkortning: Byggavtalet, Plåt- och ventilationsavtalet, Glasmästeriavtalet och Entreprenadmaskinavtalet. Byggnads uppfattning är att det stora flertalet som har en tillsvidareanställning väljer att ta ut sin arbetstidsförkortning i form av ledighet. När det gäller de som har en tidsbegränsad anställning väljer de flesta att ta ut kontant betalning vid anställningens avslutande. Detta eftersom den anställda måste tjäna in rätten till arbetstidsförkortning innan den kan tas ut.

Ett av Byggnads avtal, Teknikinstallationsavtalet VVS & Kyl, innehåller arbetstidskonto. Byggnads uppfattning är att det stora flertalet som har en tillsvidareanställning väljer att ta ut sin arbetstidsförkortning i form av ledighet. Vid 2017 års avtalsförhandlingar nämnde arbetsgivarna för Byggnads att cirka 5–7 procent av de anställda valde pensionsavsättning. När det gäller de som har en tidsbegränsad anställning väljer de flesta att ta ut kontant betalning vid anställningens avslutande.

Livsmedelsarbetareförbundet

Livsmedelsarbetareförbundet har genomfört två undersökningar av hur deras medlemmar har valt att ta ut sitt arbetstidskonto.

2012 gjordes en undersökning på förbundets arbetsplatsklubbar om hur medlemmarna valde i februari 2012. 142 av arbetsplatsklubbarna svarade och undersökningen omfattade 15 225 anställda. Hur valen gjordes framgår av tabell 5.2.

Tabell 5.2 Livsmedelsarbetareförbundets undersökning på arbetsplatsklubbar 2012

Hur har arbetstagarna valt att använda sitt arbetstidskonto?

	Ledig tid (%)	Kontant (%)	Pension (%)
Män 18–35 år	44	54	2
Kvinnor 18–35 år	50	48	2
Män 36–50 år	57	41	2
Kvinnor 36–50 år	73	26	1
Män 51 år och uppåt	61	32	7
Kvinnor 51 år och uppåt	76	20	4
Män totalt	56	42	2
Kvinnor totalt	64	35	1
Män och kvinnor totalt	58	39	3

Källa: Livsmedelsarbetareförbundet

Tabellen visar att uttaget oftast gjordes i form av ledig tid och att väldigt få valde pensionsavsättning. Det varierade dock mellan könen där en större del av kvinnorna, och då framför allt de som var äldre, valde ledig tid. En majoritet av de yngre männen valde kontant utbetalning.

I april 2015 ställde Livsmedelsarbetareförbundet en fråga i sin så kallade Livspanel, som är ett samarbete med Novus Opinion, om hur medlemmarna valt att ta ut sitt arbetstidskonto. Siffrorna visar därmed medlemmarnas egna svar. 1 045 medlemmar svarade och enligt Livsmedelsarbetareförbundet är siffrorna statistiskt säkraställda. Hur valen gjordes framgår av tabell 5.3.

Tabell 5.3 Livsmedelsarbetareförbundets undersökning bland medlemmarna 2015

Hur har arbetstagarna valt att använda sitt arbetstidskonto?

	Ledig tid (%)	Kontant (%)	Pension (%)	Olika val under åren
Män	45	38	6	11
Kvinnor	61	23	3	13
Totalt	51	32	5	12

Källa: Livsmedelsarbetareförbundet

Med olika val under åren menas att medlemmen har gjort olika val för olika år. Det är inte möjligt att göra olika val under samma år. Tabellen kan sägas bekräfta Livsmedelsarbetareförbundets tidigare undersökning att majoriteten gör valet ledig tid och att kvinnor i högre utsträckning väljer ledig tid än män. Det framgår också att det är mycket få som väljer pensionsavsättning.

Livsmedelsarbetareförbundets bedömning är att allt fler kommer att välja pension framöver på grund av den allmänna debatten kring pensionerna. Fortfarande är andelen som väljer pension på en relativt låg nivå.

5.4.4 Finns det utöver arbetsmarknadens parter överenskommelser behov av reglering av arbetstidskonton?

Bedömning: Det inte är lämpligt för staten att lagstifta om arbetstidskonton. Det är upp till arbetsmarknadens parter att göra de bedömningar och avvägningar som behövs om de anser att arbetstidskonton bör nå fler arbetstagare.

Skäl för utredningens bedömning: Den svenska arbetsmarknadsmodellen innebär att lagstiftning och kollektivavtal verkar tillsammans. Den kan beskrivas som att lagstiftningen lägger fast ramarna som ett slags grundskydd för de anställda. Då lagstiftningen är kollektivavtalsdispositiv i stora delar, innebär det att arbetsmarknadens parter kan träffa kollektivavtal med ett annat innehåll. Det är också arbetsmarknadens parter som svarar för lönebildningen i Sverige.

De flesta av arbetsmarknadens parter som vi har pratat med i utredningen betonar att förändringar, som till exempel avsättning till arbetstidskonto, är något som har kostat i avtalsförhandlingarna. Att införa en lagreglering, för att bestämmelserna ska nå fler, som rör frågor där det finns liknande kollektivavtalade modeller skulle påverka kommande avtalsrörelser. Ett exempel som lyfts är frågan om avsättning till arbetstidskonton. Om en lagstadgad rätt till avsättning till arbetstidskonton skulle införas skulle de arbetstagarparter som redan har fått betala för modellen genom att avstå löneutrymme kräva kompensation i kommande avtalsrörelse.

Vår kartläggning av förekomsten av arbetstidskonton visar att de framför allt finns inom industrisektorn. Kartläggningen kan sägas bekräfta den tendens regeringskansliets arbetsgrupp i Ds 2000:22 *Kortare arbetstid – för och emot* uppmärksammade, nämligen att avtal om arbetstidsförkortning i första hand tenderar att komma till stånd i branscher med ett relativt högt löneläge och där de flesta arbetar heltid. I låglönebranscher där många också jobbar deltid har de fackliga organisationerna enligt arbetsgruppen prioriterat andra frågor, som höjda löner och utökad sysselsättningsgrad.

Det innebär enligt arbetsgruppen att risken är uppenbar att oönskade effekter uppstår för jämställdheten eftersom kvinnor oftare än män arbetar deltid och i låglöneyrken.⁶⁶ Arbetsgruppen menar att det finns en risk för att det blir fler män än kvinnor som får ta del av de kollektivavtalade arbetstidsförkortningarna, där arbetstidskonton är en del. Ett sätt att göra så att arbetstidsförkortningar skulle nå fler, och då även fler kvinnor, skulle kunna vara att införa en lagstadgad rätt till arbetstidskonton. Om ett lagstiftningsalternativ ska diskuteras är det dock viktigt att komma ihåg att avsättningen till arbetstidskonton är löneutrymme som avståtts i förhandlingar. Arbetstagarorganisationerna har valt att prioritera olika frågor i förhandlingarna. Vår bedömning är därför att lagstadgade arbetstidskonton direkt skulle riskera att påverka lönebildningen och kommande avtalsrörelser.

Enligt vårt uppdrag ska de förslag utredningen lägger 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.

Mot bakgrund av hur den svenska arbetsmarknadsmodellen är uppbyggd och att det är vår uppfattning att det inte bara går att föra över ett kollektivavtalat, väl branschanpassat, system till lagstiftning, är det utredningens bedömning att det inte är lämpligt för staten att lagstifta kring arbetstidskonton.

Svaret på frågan hur arbetstidskonton kan nå fler blir då att det är upp till arbetsmarknadens parter att göra de bedömningar och avvägningar som behövs om de anser att arbetstidskonton bör nå fler arbetstagare.

⁶⁶ Ds 2000:22, s. 63.

6 Kostnader för stressrelaterad sjukfrånvaro

6.1 Inledning

Utredningen har haft i uppdrag att utifrån befintlig statistik och forskning kartlägga och analysera kostnaderna för stressrelaterad sjukfrånvaro.

För att kunna göra det behövs först kunskap om vad stressrelaterad sjukfrånvaro är och hur diagnoserna gällande stressrelaterad ohälsa sätts i dag.

Kapitlet inleds med en översikt över forskningsområdet stress kopplat till nedsatt arbetsförmåga på grund av ohälsa. Sedan följer en genomgång av de diagnoser som kopplas samman med stress och hur dessa bör avgränsas för att ge en bra bild av kostnaderna för den stressrelaterade sjukfrånvaron. Sedan behandlas riskfaktorer för stressrelaterad ohälsa, följt av avsnitt om prevention och rehabilitering gällande densamma.

Därefter följer en redovisning av kostnadsberäkningar av stressrelaterad sjukfrånvaro, följt av utredningens uppskattning av kostnaderna för stressrelaterad sjukfrånvaro och de slutsatser vi kan dra utifrån vårt uppdrag i stort. Kapitlet bygger i stor utsträckning på ett underlagsmaterial som Walter Osika, docent i klinisk neurovetenskap vid Karolinska Institutet, specialist i internmedicin, kardiologi och psykiatri, har tagit fram på uppdrag av utredningen.

En återkommande fråga när det gäller sjukfrånvaro och arbetsförmåga på grund av ohälsa är vad det har för betydelse att en individ ofta är både arbetstagare och familjemedlem. Faktorer i privatlivet kan samverka med faktorer i arbetslivet. Sällan ställs diskussionen om balansen mellan arbete och fritid så på sin spets som när det handlar om stressrelaterad ohälsa. Det är inte svårt att förstå hur en arbets-

situation kan gå över gränsen från acceptabel till ohälsosam när de krav som ställs i privatlivet ökar.

Vi menar dock att denna svårighet att härleda ohälsans orsaker inte är något bra skäl att inte göra något åt de problem som identifieras. Är kraven för höga både hemma och i arbetslivet behövs förändringar från två håll.

I sammanhanget kan det nämnas att jämställd hälsa är en av regeringens jämställdhetspolitiska delmål. Enligt delmålet ska kvinnor och män, flickor och pojkar ha samma förutsättningar för en god hälsa samt erbjudas vård och omsorg på lika villkor. Delmålet är också tydligt kopplat till de övriga jämställdhetspolitiska delmålen. Som detta kapitel visar har kvinnors högre sjukskrivningstal betydelse för bristande ekonomisk jämställdhet. Det finns en koppling mellan ohälsa och våldsutsatthet, och mellan ohälsa och den ojämna fördelningen av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. En jämställd hälsa är ett mål i sig, men en god hälsa för kvinnor och män respektive flickor och pojkar bidrar även till ett jämställt och aktivt deltagande i samhället.

6.2 Nedsatt arbetsförmåga på grund av ohälsa kopplad till stress

6.2.1 Hur definieras stress?

Att vara stressad är ingen sjukdom i sig, utan stress definieras som en reaktion på hot, påfrestningar och föreställningar om hot, som överskrider individens resurser.¹ En stressreaktion omfattar både biologiska och psykologiska komponenter, och hur den yttrar sig beror på stressfaktorns art och på dess varaktighet, respektive individens motståndskraft (resiliens).² Både akut och kronisk stress kan dock öka risken för och även utlösa både psykiska³ och soma-

¹ Folkman m.fl. (1986), Ursin och Eriksen (2004), (2010).

² Lupien m.fl. (2009).

³ Diagnosen akut stressreaktion är en övergående reaktion på exceptionell fysisk eller psykisk belastning (t.ex. relaterat till krig, naturkatastrofer, terrorism, tortyr, våldtäkt, väpnat rån, kidnappning) hos en individ som inte uppvisar några tecken på annan psykisk sjukdom. Det kan utveckla sig till ett posttraumatiskt stressyndrom (PTSD), ett tillstånd som uppstår som fördröjd eller långvarig reaktion på ett trauma av exceptionellt hotande eller katastrofalt slag.

tiska sjukdomstillstånd⁴, och därmed nedsatt arbetsförmåga. De flesta människor möter dagligen ett antal potentiella stressorer, och kan oftast hantera dessa utan problem, och utan någon kronisk stressaktivering. Studier visar dock att det går att framkalla en fysiologisk stressreaktion där både puls och blodtryck ökar genom att sätta igång stressande tankeprocesser där försökspersonerna inte ens är medvetna om vare sig det som stressar dem eller den egna stressreaktionen.⁵

Det är framför allt om det uppstår brister i återhämtning som störd sömn, och om stressreaktionen inte går att ”stänga av” under lång tid som olika sjukdomstillstånd kan utvecklas.⁶ Att de fysiologiska stressreaktionerna ofta är omedvetna komplicerar förstås upptäckten och uppföljningen av stress, både för individen själv och för arbetsorganisationen inklusive företagshälsovård, respektive utvärdering av förebyggande insatser.

Stressreaktioner har också visat sig kunna smitta, både experimentellt och på arbetsplatser.⁷ Om stressreaktionen blir djupare eller pågår längre än förväntat klassificeras den i kontakten med hälso- och sjukvården som en sjukdom, så kallad anpassningsstörning. Pågår denna störning under längre tid klassificeras det som utmattningssyndrom, se avsnitt 6.3.1. Forskning om stress och psykisk ohälsa i Sverige bedrivs vid flera lärosäten, bland annat vid Stockholms universitet (Stressforskningsinstitutet), och vid Institutet för Stressmedicin. Något nationellt kvalitetsregister där det går att systematiskt samla och följa fall av stressrelaterad ohälsa och deras rehabilitering för att bättre kunna studera vilka typer av insatser som fungerar har dock inte etablerats, trots tydliga rekommendationer från Rehabiliteringsrådets betänkande.⁸

⁴ Det finns till exempel välbelagda samband mellan psykosocial stress och ökad dödlighet i kardiovaskulär sjukdom, både på kort sikt, såsom akut hjärtinfarkt och broken heart syndrom, ”brustet hjärta”, och lång sikt (Rosengren m.fl. (2004), Steptoe m.fl. (2012), Lyon m.fl. (2016), Redfors m.fl. (2015)).

⁵ Brosschot (2010).

⁶ Åkerstedt m.fl. (2002), (2003), (2016).

⁷ Buchanan m.fl. (2012), Dimberg m.fl. (2000), Dimitroff m.fl. (2017), Engert m.fl. (2014), Petitta m.fl. (2017).

⁸ Nygren m.fl. (2011), SOU 2011:15.

6.2.2 Hur definieras ”utbrändhet”?

Ordet utbrändhet betecknar inte någon sjukdom, utan är en översättning av en amerikansk term från arbetspsykologisk forskning, ”burnout”, som använts sedan 1960-talet för att beteckna en psykologisk reaktion på frustration i arbetet.⁹ De tre centrala dimensionerna i burnout är känslomässig utmattning, depersonalisation/cynism/avståndstagande från arbete, samt en känsla av försämrad prestation. De första beskrivningarna av burnout gällde människor som i sitt arbete hade ansvar för andra människor, till exempel vårdarbetare, socialarbetare, advokater eller lärare. Efter en lång tids hårt arbete och upprepade misslyckanden att hjälpa, tappade de sitt tidigare varma engagemang, blev cyniska och vände sig från arbetet, som de kom att utföra mekaniskt och utan glädje.

Det finns skattningsskalor för burnout, till exempel ”Maslach burnout inventory” som ger en insikt om burnoutprocessen, det vill säga en serie psykologiska reaktioner på problem i arbetet. Utbrändhet i denna bemärkelse är kvantifierbar; människor kan ha kommit mer eller mindre långt i processen. Utbrändhet är som sagt inte i sig en sjukdom och behöver inte leda till arbetsoförmåga. Utbrändhet kan dock, men behöver inte, vara ett förstadium till utmattningssyndrom.¹⁰ Den dimension av utbrändheten som empiriskt är starkast associerad med utmattningssyndromet är den emotionella utmattningen.¹¹

I en ny svensk tvillingstudie påvisas en gemensam bakomliggande faktor som utgörs av både genetik och unika miljöfaktorer för både generaliserat ångestsyndrom, depression och burnout (Mather m.fl. 2016), och Bianchi m.fl. (2015) konstaterar att den kliniska distinktionen mellan burnout och depression är konceptionellt otydlig, och avsaknaden av diagnostiska kriterier för burnout förhindrar framsteg i forskningen. Även Ahola m.fl. (2017) konstaterar i en metaanalys att det saknas definitioner för burnout, vilket gör det svårt att jämföra effekten av olika behandlingsstudier. De drar ändå slutsatsen att ett individfokus på att hantera svår burnout inte räcker, utan att det

⁹ Maslach och Jackson (1981), Maslach och Schaufeli (2001), Schaufeli och Enzmann (1998), Åsberg m.fl. (2010).

¹⁰ Grossi m.fl. (2015).

¹¹ Peterson (2008).

krävs ett mer övergripande angreppssätt där det ingår både aktiviteter riktade mot individen och arbetsfaktorer.

På senare tid har de forskare som tidigt beskrev burnout gått från ett individperspektiv till ett mer organisatoriskt systemperspektiv för att förstå burnout, och för att bättre kunna utveckla förebyggande åtgärder. Det handlar om att se över hur det ser ut avseende:

- *Belastningar* i arbete – övertid, spiller arbetslivet över i privatlivet?
- *Kontroll* – finns delaktighet i beslut som påverkar ens arbete?
- *Belöning* – hur ser den ut, och passar den individens behov?
- *Arbetsgemenskap* – hur är kvaliteten i relationerna på arbetsplatsen?
- *Rättvisa* (Fairness) – hur ser det ut med krav, belöningar och möjlighet till inflytande?
- *Värderingar* – är de personliga och organisatoriska värderingarna samstämmiga?¹²

I ett internationellt perspektiv går de diagnoser som genererar sjukskrivningar som i Sverige klassificeras som utmattningssyndrom under beteckningar som depression, ångestillstånd, neurasteni eller trötthet.¹³ I Nederländerna förekommer begreppet ”overspannheid” överspändhet, och det används en burnout-skala där det ska föreligga mycket höga nivåer av utmattning respektive betydande nivåer av cynism och/eller ineffektivitet för att föranleda sjukskrivning.

I bland annat USA har myndigheter och näringsliv varit motsträviga att använda burnout som en klinisk diagnos kopplad till arbetsfaktorer, troligtvis på grund av rädslan för ett stort antal fall av höga skadestånd som ska drabba arbetsgivaren.¹⁴

Ovanstående beskrivning visar således på en betydande variation internationellt sett avseende om och i så fall hur stressrelaterad ohälsa diagnosticeras. Det verkar som om framtagandet av den kriteriebase-rade diagnosen Utmattningssyndrom i Sverige, som inte heller kräver att orsaken till stressen ska vara arbetsrelaterad, har underlättat klassifikation och koherens. Det borde därför vara lättare att systematiskt studera riskfaktorer, förlopp, prevention och behandling för den kri-

¹² Maslach och Leiter (2017).

¹³ Åsberg (2003), Schaufeli (2017).

¹⁴ Schaufeli (2017).

teriebaserade diagnosen Utmattningsyndrom, jämfört med det arbetspsykologiska burnoutkonceptet respektive de individfokuserade ångest- och depressionsdiagnoserna. Inrättandet av ett kvalitetsregister omfattande stressrelaterad ohälsa uppdelat på till exempel nedanstående sjukdomsgrupper är därför önskvärt.

6.3 Vilka diagnoser hänger samman med stress?

Stressrelaterad psykisk ohälsa grupperas under koden F43, i det nuvarande diagnos- och klassifikationssystemet, den internationella sjukdomsklassifikationen ICD10¹⁵.

Tabell 6.1 Stressrelaterad psykisk ohälsa

Typ av stress	Diagnos	Klinisk bild
Livskris, "normal" psykisk påfrestning	Anpassningsstörning (F43.2)	Nedstämdhet, ångest, oro, sömnstörning, ibland självmordstankar
Livshotande trauma, akutskedet	Akut stressyndrom (F43.0)	Starka växlande affekter, dissociation, inadekvat beteende, förvirring, vegetativa symtom
Livshotande trauma, efterförloppet	Posttraumatiskt stressyndrom (F43.1)	Påträngande, ovälkomna och ångestväckande minnesbilder (flashbacks), ångest, spänningssymtom, fobiskt undvikande
Icke-livshotande långvarig stress utan återhämtning	Utmattningsyndrom (F43.8)	Extrem psykisk och fysisk trötthet, kognitiva störningar, störd sömn, affektiva symtom

6.3.1 Utmattningsyndrom efter långvarig stress

Diagnosen Utmattningsyndrom introducerades och försågs med kriterier i en rapport Utmattningsyndrom – Stressrelaterad psykisk ohälsa, från Socialstyrelsen 2003.¹⁶ Den används såvitt vi har kunnat utröna i större omfattning endast i Sverige. Den kan användas även i Danmark, men det verkar ske i mycket begränsad omfattning.¹⁷

¹⁵ Klassifikation av stressrelaterad psykisk ohälsa. Åsberg m.fl. (2010), WHO (1997).

¹⁶ Åsberg m.fl. (2003), Eskildsen m.fl. (2015).

¹⁷ Ref. Prof. Per Bech och Prof. Lars Kessing, Københavns Universitet.

Sjukdomsbilden, som kan uppkomma efter långvarig men inte livshotande stress utan möjlighet till tillräcklig återhämtning, är dock känd och beskriven åtminstone sedan tidigt 1800-tal, även om den har gått under andra namn. Äldre psykiatriska läroböcker innehåller beskrivningar av neurasteni, som i hög grad liknar utmattningssyndromets karakteristiska symtombild med överväldigande trötthet, orolig sömn som inte ger återhämtning, kognitiva problem och ökad stresskänslighet ("reizbare Schwäche", överretlig svaghet).¹⁸ Eftersom utmattningssyndrom i likhet med övriga stressinducerade tillstånd så ofta kompliceras av depressionssymtom,¹⁹ har det ibland kommit att uppfattas som en särskild sorts depression. En undergruppering av depressionstillstånd som användes i tysk och fransk psykiatri på 1960-talet skilde mellan endogena och neurotiska depressioner och utmattningsdepressioner (Erschöpfungsdepression).²⁰

Utmattningssyndromet som det beskrivs av Åsberg m.fl. (2003) innebär uttalad fysisk och psykisk utmattning efter långvarigt stresspåslag. Den akuta fasen föregås av en prodromalfas som kan pågå i flera år med fluktuerande symtom, som magtarmproblem, hjärtklappning, koncentrationssvårigheter, sömnstörningar, panikkänslor, spänningsrelaterad värk i nacke och rygg samt irritabilitet. Det akuta insjuknandet innebär allvarigare stadier av psykisk och fysisk utmattning, med en avancerad symtombild. Ofta sker debuten av akutfasen plötsligt, där alarmerande kroppsliga och kognitiva symtom uppkommer, som till exempel plötsliga minnesstörningar, svårigheter att hitta i omgivningen, samt tillfällig oförmåga att hitta rätt ord i vanliga samtal. Det är också vanligt med en ökad ljud- och ljuskänslighet, ångest, nedstämdhet och irritabilitet. Dessutom inträder en oförmåga till återhämtning. Den akuta fasen avklingar vanligen inom några veckor för att ersättas av en återhämtningsfas, som kan pågå i många år med kvardröjande symtom och uttalad stressintolerans.²¹ I en ny studie visas förändringar vid hjärnabbildning samt nedsatt förmåga att reglera känslor hos patienter med utmattningssyndrom.²² Det man ser är förändringar i överordnade hjärncentra i stresssystemet, och helt

¹⁸ Bumke (1936).

¹⁹ Åsberg m.fl. (2003).

²⁰ Kielholz (1961).

²¹ Sandström m.fl. (2005).

²² Savic m.fl. (2017).

analoga förändringar ses efter kronisk experimentell stress hos försöksråttor.²³

En annan färsk studie av Jonsdottir m.fl. (2017) beskriver att en noggrant studerad grupp patienter med utmattningssyndrom både har kvarstående trötthet, koncentrations- och minnesstörningar tre år efter att de blev sjuka i utmattningssyndrom, och att de kognitiva svårigheterna bidrar till fördröjd arbetsåtergång. Liknande resultat ses i studier från Danmark där nyinsjuknade utmattade genomgick ett antal test som visar stora kognitiva problem. Efter ett år visar samma testuppsättning förbättring men fortfarande ej normala värden.²⁴

6.3.2 Avgränsning av de diagnoser som bör ingå i en analys av stressrelaterad sjukfrånvaro

Som framgår av översikten ovan kan olika former av stress, både utanför och inom arbetet, öka risken för en rad symtom och sjukdomar. Det är dock mycket svårt att med någon större precision kunna uttala sig om hur mycket dessa olika stressorer ökar dessa sjukdomsrisker, i jämförelse med till exempel genetisk predisposition, uppväxtförhållanden och socioekonomiska faktorer. Följande diagnoser föreslås ingå i en analys av stressrelaterad sjukfrånvaro, analyserade var för sig:

Utmattningssyndrom (F43.8A) Utmattningssyndrom innebär uttalad fysisk och psykisk utmattning efter långvarigt stresspåslag. Den akuta fasen föregås av en prodromalfas som kan pågå i flera år med fluktuerande symtom. Det akuta insjuknandet innebär allvarigare stadier av psykisk och fysisk utmattning, med en avancerad symptom-bild. Den akuta fasen avklingar vanligen inom några veckor för att ersättas av en återhämtningsfas, som kan pågå i många år med kvardröjande symtom och uttalad stressintolerans.

Anpassningsstörning (livskris, sorgreaktion) (F43.2) Vid medelsvår till svår anpassningsstörning kan patienten sjukskrivas på heltid, alternativt partiellt, upp till 3 månader.

²³ McEwen (2007), Lupien m.fl. (2009).

²⁴ Eskildsen m.fl. (2015), (2016).

I en tidigare utredning av Lindwall (RFV 2004:8) gjordes en ganska omfattande analys av sjukskrivningsutvecklingen avseende ett antal stressrelaterade besvär och sjukdomstillstånd utöver psykiska sjukdomar. Föreliggande utredning valde att inte upprepa denna analys, utan att fokusera på färre diagnoser med tydlig koppling till stress, utmattningssyndrom respektive anpassningsstörning.

Nedanstående diagnosgrupper är exempel på tillstånd där det har beskrivits samband med stress, men det finns även andra orsaksfaktorer. Hur mycket dessa andra orsaksfaktorer påverkar risken för insjuknande är svårt att beräkna, varför dessa diagnosgrupper inte tas med i själva kostnadsberäkningen.

- Sömnstörningar
- Smärttillstånd (huvudvärk, ryggsmärta, fibromyalgi, andra muskulo-skeletala smärttillstånd)
- Gastrointestinala symtom och sjukdomar (ex. IBS)
- Kardiovaskulära symtom och sjukdomar (ex. hjärtklappning, högt blodtryck, ischemisk hjärtsjukdom (hjärtinfarkt, kärlkramp))
- Neurologiska besvär (ex. yrsel)
- Andra psykiatriska tillstånd (ångest, depression)

Nedanstående diagnoser har per definition en koppling till *exceptionell stress*, men då de inte i någon större omfattning är tydligt kopplade till förhållanden på arbetsmarknaden rekommenderas att de inte tas med i beräkningarna.

Akut stressreaktion (F43.0) Diagnosen akut stressreaktion kan inte användas mer än 4 veckor efter traumat. Akut stressreaktion är en övergående reaktion på exceptionell fysisk eller psykisk belastning (till exempel relaterat till krig, naturkatastrofer, terrorism, tortyr, våldtäkt, väpnat rån, kidnappning) hos en individ som inte uppvisar några tecken på annan psykisk sjukdom. Prognosen är vanligtvis god, men tillståndet kan utvecklas till ett posttraumatiskt stressyndrom, depression eller annan psykisk eller somatisk sjukdom med sämre prognos.

Posttraumatiskt stressyndrom (F43.1) Posttraumatiskt stressyndrom (PTSD) är ett tillstånd som uppstår som fördröjd eller långvarig reaktion på ett trauma av exceptionellt hotande eller katastrofalt slag. Definitionsmässigt används diagnosen först från och med fyra veckor efter traumat.

6.3.3 Hur sätts diagnoserna gällande stressrelaterad ohälsa?

Generellt lutar sig diagnostik av psykiatriska tillstånd på det som kommer fram under samtal med vårdgivare, på skattningsformulär som patienten fyller i själv, samt i svårare fall och i vissa utredningar på information från anhöriga och andra.²⁵ Vilken diagnos patienten erhåller varierar beroende på vilka symtom patienten själv betonar/lyfter fram samt vilken vårdgivare patienten träffar.²⁶ Tidigare fanns förhoppningar att hitta en kombination av laboratorietester och undersökningar som mäter ackumulerade effekter av att individen utsätts för kronisk stress, och att det skulle kunna användas för diagnostik och prediktion av stressrelaterade tillstånd, men det har inte gått att ta fram tillräckligt robust diagnostik.

I Kunskapsstödsutredningens betänkande SOU 2017:48 visar en enkätundersökning om professionens erfarenheter av kunskapsstöd i arbetet ställd till Läkarförbundets medlemmar att diskussion med kollegor är det enskilda beslutsstöd läkarna upplever som mest värdefullt. Det kunskapsstöd som de flesta av de svarande skulle vilja använda i högre utsträckning var medicinsk forskningslitteratur.

Därefter ville läkarna ha ännu mer utrymme för diskussion med kollegor. De flesta patienterna med stressrelaterad ohälsa träffar vårdgivare inom primärvård och företagshälsovård. I enstaka landsting finns specialistenheter för stressrehabilitering och i övriga landsting sköts patienter med mer uttalad utmattningsproblematik inom olika enheter, som psykiatri och rehabilitering.²⁷

²⁵ Schaufeli och Enzman m.fl. (2010), Åsberg m.fl. (2013), Herlofson m.fl.

²⁶ Wiegner m.fl. (2015).

²⁷ SOU 2017:48, s. 327.

6.4 Riskfaktorer för utmattningssyndrom

Ett betydande antal riskfaktorer har beskrivits avseende stressrelaterad sjukfrånvaro. I nedanstående genomgång beskrivs dessa översiktligt under rubrikerna individnivå, kön och arbete, kön och lön, socioekonomi, geografisk variation och arbetsfaktorer.

I en underlagsrapport till Jämställdhetsutredningen (SOU 2015:86) görs en forskningsgenomgång av kopplingen mellan kön och hälsa och genus och hälsa. Med könsskillnader menas biologiska skillnader och med genusskillnader menas skillnader som har med samhället att göra som kultur, etnicitet, socioekonomi, men även omedvetna attityder. Forskarna slår fast att kön och genus har betydelse. Och det handlar om komplexa samband på många nivåer, exempelvis skillnader i risk för vissa sjukdomstillstånd, att kvinnor och män reagerar olika på olika behandlingar och att bemötandet i vården skiljer sig åt.²⁸

6.4.1 Individnivå

I en ny svensk tvillingstudie påvisas som sagt en gemensam bakomliggande faktor som utgörs av både genetik och unika miljöfaktorer för både generaliserat ångestsyndrom, depression och ”burnout”,²⁹ men studier avseende ärftlighet och utmattningssyndrom saknas än så länge. En faktor som diskuterats är så kallad prestationsbaserad självkänsla.³⁰ Både hos medicin- och sjuksköterskestudenter har det visats att högre grad av prestationsbaserad självkänsla är relaterat till burnoutsymtom.³¹

²⁸ SOU 2015:86, s. 413 ff.

²⁹ Mather m.fl. (2016).

³⁰ Hallsten m.fl. (2005). Enligt Hallsten m.fl. känner individer med prestationsbaserad självkänsla att de måste prestera för att ha ett värde. Med en prestationsbaserad självkänsla kan individen ofta fungera bra i yrkeslivet och ha en stark drivkraft. Det kan bidra till framgång inom olika områden, inte minst yrkesmässigt. Burnout antas uppstå efter misslyckade självkänsloträvanden, som aktiveras och underhålls av varaktiga eller återkommande stressorer inom centrala livsområden och roller. Personer med hög prestationsbaserad självkänsla antas utgöra en riskgrupp för sådana strävanden.

³¹ Dahlin m.fl. (2007), Rudman och Gustavsson (2011).

6.4.2 Kön och arbete

Arbetsmiljöverket har nyligen publicerat en kunskapssammanställning och en vitbok om kvinnors och mäns arbetsvillkor.³² Kvinnor och män befinner sig inom olika sektorer på arbetsmarknaden med olika villkor och arbetsmiljörisker. I dag arbetar ett stort antal kvinnor i Sverige i kontaktyrken både i privat och offentlig sektor, där omsorg, omhändertagande och utbildning av människor står i fokus.³³

Omvårdnad (kvinnodominerade yrken) värderas generellt löne- mässigt lägre än yrken där teknik eller maskiner (mansdominerade yrken) står i fokus.³⁴ Det finns också skillnader i krav på kunskap och utbildning. En truckförare behöver utbildning innan hen kan köra trucken, medan hemtjänstpersonal förväntas kunna förflytta och stödja brukare utan bevis på ergonomiutbildning.

En underskattad riskfaktor är den emotionella belastningen i kontaktyrken. I kombination med ökad detaljstyrning och produktivitetskrav, kan kontakten med människor bli en stressfaktor och personalen behöver tid för återhämtning och stöd för att orka med denna belastning.³⁵ Även där kvinnor och män arbetar inom samma organisation eller yrke gör de ofta olika saker, vilket innebär olika såväl fysiska som mentala belastningar.

Arbetsmiljön är ojämförbar; inom kvinnodominerade³⁶ sektorer är förutsättningarna för arbetet och arbetsmiljön sämre. Riskerna för ohälsa är större liksom risken att lämna anställningen till följd av ohälsa eller missnöje med förutsättningarna i arbetet. När det gäller betydelsen av organisatoriska respektive psykosociala faktorer för olika arbets- och hälsorelaterade utfall för kvinnor och män framkommer att sambanden mellan arbetsvillkor och olika utfall överlag är jämförbara för kvinnor och män. Detta tyder på att kvinnor och män reagerar på ett likartat sätt om de möter samma typer av krav i arbetet eller har tillgång till samma resurser i sitt arbete,³⁷ och liknan-

³² Arbetsmiljöverket (2016), (2017).

³³ Majoriteten av kvinnorna på den svenska arbetsmarknaden arbetar inom privat sektor (1 076 000 kvinnor, 1 772 000 män) jämfört med offentlig sektor (956 000 kvinnor, 371 000 män). Sweden (2016).

³⁴ SOU 2014:81.

³⁵ Arbetsmiljöverket (2017).

³⁶ Könskodade yrken: www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/sysselsattning-forvarvsarbete-och-arbetstider/yrkesregistret-med-yrkesstatistik/pong/tabell-och-diagram/30-storsta-yrkena/

³⁷ Arbetsmiljöverket (2016).

de slutsatser framkommer även i de senaste kunskapsöversikterna från Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU 2014) om arbetets betydelse för bland annat depression och utmattningssyndrom, samt i Fortes kunskapsöversikt ”Psyisk ohälsa, arbete och sjukskrivning” (Vingård, 2015).

Fysisk och emotionell belastning inom de kvinnokodade sektorerna är negativa följder av arbetsvillkor och arbetsmiljö och drabbar både kvinnor och män som befinner sig där; det är således inte en fråga om kön utan exponering. De högsta sjuktalen är relaterade till organisatoriska och sociala faktorer i arbetsmiljön. De behöver hanteras på organisatorisk nivå och inte på individnivå.³⁸

I kunskapsöversikten ”Varför drabbas kvinnor oftare av oro, ångest och depression?” (Lager 2009) konstateras att könsskillnaderna är verkliga på så sätt att de inte kan förklaras av snedvridna mätinstrument eller skillnader i hur villig man är att rapportera sina psykiska problem. Könsskillnaderna i besvär rapporteras också från olika länder och olika tider. De uppkommer i åldrarna kring puberteten och försvinner i åldrarna kring klimakteriet. Dessutom föreligger en hög grad av samsjuklighet mellan psykiska besvär och inte minst muskuloskeletal smärttillstånd, vilket framför allt ses hos kvinnor.³⁹ Under de senaste decennierna har psykiska besvär blivit mycket vanligare, särskilt bland unga. Den utvecklingen är mycket likartad bland män och kvinnor. Det är därför inte troligt att orsakerna till *tidstrenderna* ligger i könsspecifika riskfaktorer. Huruvida det finns några tydliga biologiska orsaker till att kvinnor i högre omfattning är sjukskrivna för stressrelaterad ohälsa är inte fastställt.

6.4.3 Kön och lön

Kvinnor erhåller fortfarande lägre lön för lika arbete

Trenden är att könslönegapet minskar successivt om än lite varje år. Medlingsinstitutet följer årligen utvecklingen av löneskillnaden mellan kvinnor och män. 2016 var kvinnors löner i genomsnitt 88 procent av mäns lön. Löneskillnaden (ovägd) mellan män och kvinnor var alltså 12 procent. Det var en minskning av skillnaden

³⁸ Arbetsmiljöverket (2017).

³⁹ Osika m.fl. (2017).

med 0,5 procentenheter jämfört med 2015.⁴⁰ Generellt i hela den industrialiserade världen gäller att kvinnliga anställda fortfarande tjänar mindre än sina manliga kollegor.⁴¹

I en studie om löneförhandling och löneutveckling för män och kvinnor i Australien konstaterade forskarna att den gamla myten att kvinnor inte löneförhandlar och därför inte ökar sina löner i samma utsträckning som männen inte alls stämmer. De löneförhandlar lika ofta, det är ”bara” det att de inte får lika hög löneförhöjning som sina manliga kollegor.⁴²

I en studie av könsskillnader vid löneförhandling för nyutexaminerade framkom att löneskillnaderna mellan kvinnor och män delvis berodde på att kvinnor fick lägre lön än männen vid samma löneanspråk, men det visade sig också att en del av löneskillnaden kunde förklaras av att kvinnorna begärde lägre lön jämfört med männen.⁴³

En annan studie som gjordes på löneutfallet för omkring 100 000 svenska akademiker under perioden 2002–2008 jämfördes löneutfallet för personer som haft respektive inte haft individuell lönesättning med lönesättande samtal mellan medarbetare och chef. Resultaten visade att kvinnor som har haft lönesamtal har signifikant högre månadslön än kvinnor som inte har haft lönesamtal. För männen var skillnaden inte signifikant.⁴⁴

I en detaljerad genomgång av löneutvecklingen under 20 års tid hos matchade högutbildade svenska kvinnor och män med identisk lön vid studiens början visar Albrecht m.fl. (2017) att männen arbetade på mindre företag och bytte anställning oftare (framför allt tidigt i karriären när jobbyte ger störst utdelning i löneutveckling) i större utsträckning jämfört med kvinnor. Dessa skillnader förklarade dock inte alls det ”glastak” som ledde till en signifikant skillnad i löneutveckling till kvinnornas nackdel. Löneskillnaderna ökade också vid familjebildning. Sambandet mellan uttag av föräldrapenning och löneutveckling har analyserats av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Forskarna studerade det så kallade glastaket på den svenska arbetsmarknaden mellan åren 1998–2008. Resultaten

⁴⁰ Medlingsinstitutet (2017).

⁴¹ Azmat m.fl. (2014), Blau och Kahn (2016).

⁴² Artz m.fl. (2016).

⁴³ Säve-Söderbergh (2015).

⁴⁴ Saco (2011).

visade bland annat att glastaket får större betydelse efter första barnets födelse, att effekten är större bland anställda med höga löner och större för pappor än för mammor, och att mammor som tar ut all föräldraledighet tidigt efter barnets födelse tjänar mer än mammor som sprider ut sin ledighet över tid.⁴⁵

Kvinnors obetalda arbete fortfarande mer omfattande jämfört med männens

Sysselsättningen i Sverige är hög, och bland kvinnor exceptionellt hög i ett internationellt perspektiv, se kapitel 3. Arbetsfördelningen mellan könen för dem som lever i en traditionell tvåkönad kärnfamiljsrelation är dock allt för ofta ojämförbar. Traditionellt kvinnliga arbetsuppgifter som ansvar för hem och barn har inte de belöningssystem knutna till sig som förvärvsarbete har, trots att detta obetalda arbete är en förutsättning för förvärvsarbete som vårt samhälle är organiserat. Till exempel medför moderskap, särskilt i kombination med den längre föräldraledighet och mer ledighet för tillfällig vård av barn som kvinnor tar ut snarare en försvagad anknytning till arbetsmarknaden.⁴⁶ Kvinnor är mer sjukskrivna än männen ett år och framåt efter att första barnet har fötts, men skillnaderna utökas markant efter att andra barnet föds. När det barnet är sex, sju år är risken för att mamman ska bli sjukskriven mer än dubbelt så hög som att pappan ska bli det. I de familjer där män har ett ökat hemansvar ökar männens risk för sjukfrånvaro. Det kan dock bero på selektionseffekter.⁴⁷

I en studie från Karolinska institutet från 2013 undersöktes tvillingssystrar där den ena fått barn vad gäller sjuklighet, sjukfrånvaro och förekomst av sjuk- och aktivitetsersättning (förtidspension). Resultaten visade att det inte var någon större skillnad mellan kvinnor som fött respektive inte fött barn. Däremot hade de kvinnor som inte fött barn betydligt fler dagar med sjuk- och aktivitetsersättning jämfört med sina systrar som fött barn. En möjlig förklaring som förs fram i studien är att det kan finnas en selektionseffekt, det vill säga att de som inte föder barn är sjukare och av hälsoskäl inte föder barn.⁴⁸

⁴⁵ Albrecht m.fl. (2015).

⁴⁶ Toivanen m.fl. (2012).

⁴⁷ Försäkringskassan (2014).

⁴⁸ Alexandersson m.fl. (2013).

I tidigare svenska studier visas att kvinnor, trots lika god utbildning och i lika hög utsträckning deltar på arbetsmarknaden i stor utsträckning fått behålla huvudansvaret för hem och barn, samt omsorgsansvar för äldre anhöriga och andra närstående.⁴⁹

Kvinnor som grupp utför således mer hem- och omsorgsarbete än män. I en utredning från fackförbundet Vision framkommer även att kvinnor dessutom har ”projektledarsansvaret” i hemmet.⁵⁰ Deltidsarbete är vanligare bland kvinnor, dels på grund av mer omfattande omsorgsansvar, men också i hög utsträckning på grund av ofrivillig deltid vilket genererar en annan problematik med lägre lön och lägre pensioner.⁵¹ Kvinnor exponeras dessutom i mycket större utsträckning för våld i nära relationer,⁵² och det är inte oväntat relaterat till ökad psykisk ohälsa.⁵³

Enligt en IFAU-rapport från 2011 beror fluktuationerna i sjukskrivningarna över tid på bland annat reformer och ändrat regelverk. Dessutom menar man att förändringar i attityder och normer till sjukskrivning har betydelse. Längden på en sjukperiod bestäms av hälsa, incitament och preferenser. Kvinnor arbetar mer i dag än för 30 år sedan och detta gäller särskilt kvinnor med barn i förskoleåldern. Till skillnad från den refererade tvillingstudier ovan finner denna studie ett samband med sjukfrånvaro och barnafödande för kvinnor. Deras slutsats är att det ökade arbetsutbudet bland kvinnor i kombination med föräldraskap är den huvudsakliga orsaken till den ökande skillnaden över tid mellan könen.⁵⁴

Enligt Hägglund och Johansson (2016) har högutbildade, höginkomsttagare och kvinnor i genomsnitt sämre självupplevd hälsa vid en given nivå av mer objektiva hälsomått än vad kortutbildade, låginkomsttagare och män har.⁵⁵ I studien analyseras sambandet mellan ett antal hälsomått och sjukfrånvaron. Resultaten visar att sambandet mellan bristande hälsa i termer av exempelvis vårdbesök och mortalitet har varit starkare när sjukfrånvaron varit låg, jämfört med perioder med högre sjukfrånvaro. Detta gäller för både kvinnor och män, men för kvinnor var variationen i sambandet mellan större mellan

⁴⁹ Lundberg m.fl. (2003), Mellner m.fl. (2006), (2016).

⁵⁰ Vision (2014).

⁵¹ Szebehely (2014), Stanfors (2014).

⁵² Wu m.fl. (2010).

⁵³ Lövestad m.fl. (2017).

⁵⁴ Angelov m.fl. (2011).

⁵⁵ Hägglund och Johansson (2016), s. 34.

perioder med låg respektive hög sjukfrånvaro. Forskarna menar att sambandet mellan självskattad hälsa och sjukfrånvaro verkar vara starkare för män än för kvinnor.⁵⁶

6.4.4 Socioekonomi

Ojämlighet i hälsa utgörs av systematiska skillnader i hälsa mellan sociala grupper, och dessa tar sig två delvis olika uttryck – dels som en gradient⁵⁷ som löper genom hela samhället, dels som hälsoproblem i grupper i särskilt utsatta situationer eller positioner. Den ojämlika hälsan drivs dessutom av skillnader i handlingsutrymme och socialt bestämda handlingsmönster, vilka i sin tur kan påverkas negativt av resursbrist.⁵⁸ Sjukfallen varierar med utbildningsnivå och position på arbetsmarknaden. År 2014 hade exempelvis ledningsarbete 54 sjukfall (om 14 dagar eller längre) per 1 000 anställda medan arbete som inte kräver högskoleutbildning hade fler än 100 sådana sjukfall per 1 000 anställda. Det finns också en tydlig könsskillnad med nästan dubbelt så många sjukfall bland kvinnor som bland män (130 respektive 69 per 1 000 anställda). Detta förklaras i stor utsträckning av höga sjukfall inom delar av offentlig sektor, till exempel vård- och omsorg inom särskilt boende för äldre och personer med funktionsnedsättning (200 per 1 000 kvinnor), förskoleverksamhet (171 per 1 000 kvinnor) och öppna sociala insatser (163 per 1 000 kvinnor).

Även långa sjukskrivningar (fler än 90 dagar) är nästan dubbelt så vanligt bland kvinnor som bland män.

Samtidigt är det inte så att ökningen av stressrelaterad ohälsa är isolerad till yrken med låga krav på utbildningsnivå och underordning på arbetsmarknaden. I en rapport från Saco redovisas att antalet sjukskrivningar med diagnosen anpassningsstörning och reaktioner på svårt stress (F43) ökade med 190 procent bland kvinnliga akademiker mellan 2009–2013. Bland männen var motsvarande ökning 110 procent.⁵⁹

⁵⁶ Hägglund och Johansson (2016), s. 38 ff.

⁵⁷ Hälsan är ojämlikt fördelad i befolkningen och följer en social gradient med gradvis sämre hälsa med fallande socioekonomisk position.

⁵⁸ SOU 2017:4.

⁵⁹ Saco (2017a), s. 10.

6.4.5 Geografisk variation

Enligt Försäkringskassans rapport (2014:4) föreligger en något högre risk för sjukskrivning i psykisk diagnos i storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö och förorterna till dessa. När det gäller risken för sjukfall i psykisk diagnos utmärker sig särskilt Västra Götaland i studien med en 7 procents högre relativt risk än riksgenomsnittet. Några möjliga förklaringar som lyfts i en äldre studie av den högre risken för psykisk diagnos i just Västra Götaland är dels skillnader i vårdtradition och sämre tillgång till psykiatrisk vård, och dels problem med hög arbetslöshet och riskbruk av alkohol.⁶⁰

Mönstret med mer omfattande psykisk ohälsa i mer urbana miljöer gäller generellt för höginkomstländer som liknar Sverige även vid justering för befolkningskaraktäristika/socioekonomiska faktorer som kön, ålder, civilstånd, klasstillhörighet, utbildning, inkomst, etnicitet och arbetslöshet,⁶¹ vilket även påvisats avseende självs kattad psykisk hälsa hos barn och ungdomar.⁶²

Försäkringskassan har i ett regeringsuppdrag genomfört en fördjupad studie av den regionala variationen för diagnosen anpassningsstörning och reaktion på svår stress (F43). Bland annat visar data att diagnosens andel av de totala sjukskrivningarna i respektive län är någorlunda jämnt fördelad. Spannet är mellan Norrbottens län (7,9 procent) och Västra Götalands län (11,5 procent).⁶³ I samtliga storstadslänen står diagnoser inom F43 för omkring 11 procent av de totala sjukfallen men även Kronoberg, Jämtland och Blekinge redovisar en lika hög andel. När det gäller längden på sjukskrivning för anpassningsstörning och reaktion på svår stress har Västerbotten, Jämtland, Västernorrland, Dalarna, Värmland, Örebro, Västergötland, Jönköping, Kronoberg och Kalmar län en genomsnittlig sjukfallslängd för diagnosen anpassningsstörning och reaktion på svår stress (F43) som ligger över medianen för riket. Norrbotten och Östergötland hör till de län som har kortare sjukfall för diagnos F43 jämfört med medianen.⁶⁴

⁶⁰ Andersson m.fl. (2006).

⁶¹ Peen m.fl. (2010).

⁶² Frisenstam m.fl. (2017).

⁶³ Andelen av totala antalet startade sjukfall 2010–2015 längre än 14 dagar.

⁶⁴ Försäkringskassan (2017b).

I experimentella studier visas goda effekter av naturexponering på stress och psykisk hälsa.⁶⁵ Epidemiologiska studier visar att ju fler träd som finns i närheten av bostaden, desto friskare är invånarna.⁶⁶ Positiva effekter av naturexponering på både anställdas hälsa (Korpela m.fl. 2017) på fysisk aktivitet och mental hälsa hos boenden i utsatta områden (Droomers m.fl. 2016, Gubbels m.fl. 2016) och mortalitet har också visats relativt övertygande (James m.fl. 2016). Att flytta till grönnare områden påverkar den mentala hälsan gynnsamt, och vilken tvärtom försämras vid flytt till mindre gröna områden.⁶⁷ Bratman m.fl. (2012) har visat att grubblande och oro minskar i naturmiljö, och därmed minskad stressfysiologisk aktivering, vilket skulle kunna förklara de skyddande effekterna av naturexponering avseende stressrelaterad ohälsa.

6.4.6 Arbetsfaktorer

Ohälsa som beror på sjukdomar i rörelseorganen (så kallade musko-skeletala besvär och sjukdomar) är i princip lika vanligt som psykiska diagnoser när det gäller den arbetsrelaterade ohälsan. Här behandlas dock enbart riskfaktorer för stressrelaterad psykisk ohälsa kopplat till arbetslivet.

Att vara aktiv på arbetsmarknaden ses i vårt samhälle som mycket värdefullt då arbetslivet ger en möjlighet att skapa identitet och självförtroende, ger social status, möjlighet till sociala relationer och personlig utveckling samt stärker den enskildas ekonomiska förutsättningar. Översiktligt kan konstateras att arbetslöshet ökar risken för olika former av riskbruk (alkohol, rökning, narkotika etcetera), för insjuknande i hjärt- och kärlsjukdomar samt att avlida i förtid. Långvarig arbetslöshet är dessutom en tydlig riskfaktor för självskattad ohälsa.⁶⁸

I en studie från Riksrevisionen från 2016 redovisas dels att det utifrån tidigare forskning går att säga att långvarig sjukfrånvaro är förknippad med en sämre anknytning till arbetsmarknaden, en sämre psykisk hälsa och ett sämre socialt liv. Sambanden är till synes star-

⁶⁵ Berman m.fl. (2012), McMahan och Estes (2015), Jiang m.fl. (2016).

⁶⁶ Kardan m.fl. (2015).

⁶⁷ Alcock m.fl. (2014).

⁶⁸ Norström m.fl. (2017).

kare för män än för kvinnor. Dels redovisas resultatet av en studie av effekterna av att nekas sjukpenning. Studien genomfördes som ett experiment där det var slumpmässigt vem som nekades och vem som beviljades sjukpenning. Resultaten visade att de som nekades sjukpenning fick positiva effekter på den framtida inkomsten. Effekten var större för män än för kvinnor. Risken för att lämna arbetsmarknaden till sjuk- och aktivitetsersättning minskade också bland dem som nekades sjukpenning, här var effekten större för kvinnor än för män.⁶⁹

Sambandet mellan arbete och en god hälsa förutsätter rimliga arbetsvillkor och en god arbetsmiljö. Gynnsamma arbetsförhållanden stärker personlig utveckling, hälsa och välbefinnande medan ogynnsamma arbetsförhållanden ökar risken för ohälsa.⁷⁰

Samtidigt som arbetet är främjande för hälsan blir många människor sjuka på grund av faktorer som finns i arbetslivet. Dessa faktorer handlar ofta om psykosociala omständigheter som hänger samman med arbetsgivarens ledarskap, organisering av arbetet (Åkerlind m.fl. 2013)⁷¹ eller arbetstagarens handlingsutrymme och möjligheter till socialt stöd.⁷²

Intervjuer med patienter med utmattningssyndrom visar mycket tydligt att tillståndet ofta föregåtts av flera år av arbetsrelaterad stress, som ofta har haft samband med upprepade omorganisationer och nedskärningar av arbetsstyrkan. Akutfasen kan ha utlösts av en ytterligare börda i arbetet, men också av bekymmer i hemsituationen eller konflikter på jobbet. Ibland finner man ingen utlösande faktor alls, utan bara en mångårig överbelastning.⁷³ Starka samband mellan symptom på utmattning och upplevelsen av arbetsklimat och organisationskultur på arbetsplatsen har konstaterats.⁷⁴ Hög risk för att drabbas av utmattningssyndrom finns bland personer som upplever

⁶⁹ Riksrevisionen (2016).

⁷⁰ Albin m.fl. (2017).

⁷¹ »Om medarbetarna tycker att de har ett utvecklingsinriktat ledarskap, där de får uppskattning för sina arbetsprestationer (återkoppling), uppmuntras att delta i viktiga beslut (delaktighet) samt får hjälp att utveckla sina färdigheter (kompetensutveckling), så upplever de också att de har ett positivare socialt klimat på arbetsenheten och att de trivs bättre i arbetsgruppen samt att de har en bättre hälsa, vilken i sin tur är kopplad till lägre sjukfrånvaro.» (Åkerlind m.fl. (2013)).

⁷² Lindberg och Vingård (2012), Magnusson Hanson m.fl. (2008), Karasek och Theorell (1990), SBU (2014).

⁷³ Åsberg (2010).

⁷⁴ Nygren m.fl. (2002).

höga krav, låg kontroll och en otrygg anställning, och de med störst risk att förbli sjukskrivna efter två år var personer med liten möjlighet till kontroll i arbetet och som använt dold coping, vilket betyder att individen håller inne med sina känslor på arbetet.⁷⁵

En äldre studie visade att många som drabbats av utmattningssyndrom lämnade arbetsplatsen.⁷⁶ I en studie från 2011 med 193 långtidssjukskrivna kvinnor med psykiatriska diagnoser fann man att nästan hälften av de som efter 34 månader hade återgått i arbete hade bytt arbetsplats. De rapporterade själva att detta var bidragande till att de återgått i arbete.⁷⁷

I en studie av arbetssituationen för svenska läkare beskriver Aronsson m.fl. (2012) att de som rapporterade att de ofta hade onödiga och oskäligen arbetsuppgifter⁷⁸ hade en femfaldig risk för utmattning. En annan faktor av betydelse är så kallad samvetsstress, som är kopplad till risken för utmattning bland vårdpersonal som är en yrkesgrupp som ofta känner att de inte gör tillräckligt och har dåligt samvete för det.⁷⁹

I en genomgång av SBU (2014) konstateras att om det föreligger en arbetssituation med små möjligheter att påverka arbetets innehåll och utförande, samt alltför höga krav är det relaterat till en ökad risk för symtom på depression, och rapporterat bristande medmänskligt stöd i arbetsmiljön medför en ökad risk för symtom på både depression och utmattningssyndrom. De som upplever mobbning eller konflikter i sitt arbete har ökad risk för depression.

SBU redovisar att det finns ett vetenskapligt stöd för sambandet mellan (låg förekomst av) rättvisa och depression. Enligt SBU kan en

⁷⁵ Norlund (2011).

⁷⁶ Mor Barak m.fl. (2001).

⁷⁷ Stenlund m.fl. (2015).

⁷⁸ Onödiga uppgifter är sådant som inte skulle behöva göras om saker organiserades annorlunda, till exempel datasystem som inte är kompatibla och därför orsakar extraarbete. Oskäligen uppgifter ligger utanför individens arbetsuppdrag och ska egentligen göras av någon annan eller placeras i en annan befattning. Om chefen har en bredare rolldefinition än den underställda eller inte klargör motiven för en rollutvidgning kan denna komma att betrakta uppgiften som illegitim. När en individ tilldelas illegitima arbetsuppgifter upplevs detta som ett uttryck för bristande social och yrkesmässig respekt – arbetsuppgiften får en annan social innebörd för denna än för den som har uppgiften som huvudsyssla. Illegitima arbetsuppgifter blir ett tecken på bristande respekt för individens kompetens och ett hot mot självet. Om en individ belastas med många illegitima uppgifter kan detta påverka prestationen i den legitima arbetsuppgiften i negativ riktning. Stressreaktioner beror således inte bara på arbetsuppgiften i sig utan är förknippade med en uppgifts sociala innebörd i relation till en individs organisatoriska roll, uppfattade arbetsåtagande och identitet (Aronsson och Mellner (2016)).

⁷⁹ Glasberg m.fl. (2008).

orättvis arbetsmiljö upplevas som en brist på kontroll och ett hot mot den självskattade sociala statuspositionen. Båda dessa faktorer är enligt SBU mycket starka stressorer. Orättvisa kan ta sig olika uttryck och sambandet mellan depression och orättvisa hittades när det gällde proceduriell och relationell rättvisa⁸⁰. När det gällde distributiv rättvisa var det vetenskapliga underlaget inte tillräckligt. Även när det gällde sambandet mellan utmattningssyndrom och låg förekomst av rättvisa fanns inte tillräckligt vetenskapligt stöd för att fastställa ett samband.⁸¹

I SBU:s rapport konstateras också att det finns ett stort behov av att stimulera forskning kring informationsteknologin (inbegripande modern telefoni, datorer etcetera) och dess effekter på symtom på utmattningssyndrom. Eftersom informationsteknologin är en så viktig ingrediens i dagens arbetsliv, borde effekter på psykisk hälsa av informationsteknologi vara ett prioriterat forskningsområde.

Arbetets betydelse för psykisk ohälsa har på senare år uppmärksamats och flera rapporter⁸² vilka visar att forskningen i dag är samstämmig om vilka faktorer i arbetet som kan leda till psykisk ohälsa. Delvis baserat på de forskningsresultaten kom Arbetsmiljöverket i mars 2016 med föreskrifter om den organisatoriska och sociala arbetsmiljön (AFS 2015:4) i syfte att minska den arbetsrelaterade ohälsan. Föreskrifterna preciserar tre områden eller risker som arbetsgivaren ska arbeta förebyggande med i det systematiska arbetsmiljöarbetet, ohälsosam arbetsbelastning, kränkande särbehandling och arbetstidens förläggning. Det är för tidigt att se några direkta resultat av de föreskrifterna men många vittnar om att problemet med psykisk ohälsa kopplat till arbetet har blivit mer uppmärksammat både i media och på arbetsplatser.

⁸⁰ En vanlig modell för analys av rättvisa på arbetsplatser bygger på att det finns tre olika typer av rättvisa. Proceduriell rättvisa handlar om hur medarbetare upplever processen för resurstilldelning, till exempel utnämningar och löneökningar. Relationell rättvisa handlar om hur väl man blir behandlad under resurstilldelningsprocessen. Därutöver brukar man prata om distributiv rättvisa. Den handlar om i vilken utsträckning man tycker att man får de resurser man är berättigad till (Greenberg (1990)).

⁸¹ SBU (2014), s. 301.

⁸² Forte (2015), SBU (2014).

Kontrollspann

Begreppet kontrollspann används för att beskriva antalet medarbetare per chef. Om kontrollspannet är brett har chefen förhållandevis många direktrapporterande medarbetare. Smala kontrollspann (få medarbetare per chef) är lämpliga när chefer och medarbetare har stora ansvarsområden och många olika arbetsuppgifter och när dessa är svåra att förutsäga eller påverka. Smala kontrollspann lämpar sig också när organisationen är föränderlig, när produktionen är komplicerad och det finns stort behov kunskapsöverföring och anpassning.

En rapport från fackförbundet Vision visar att vård, omsorg och socialt arbete är den bransch på arbetsmarknaden där chefer har flest medarbetare, i snitt 30. Därefter kommer branschen utbildning med i snitt 27 medarbetare per chef. Snittet i dessa båda branscher, som är arbetsmarknadens mest kvinnodominerade⁸³, ligger betydligt högre än genomsnittet på arbetsmarknaden. Med undantag för branschen transport och magasinering, som i snitt har 23 medarbetare per chef, har resten av arbetsmarknaden ett snitt som är betydligt lägre.⁸⁴

Arbetsmiljöverkets inspektioner av ett stort antal arbetsplatser inom vård och omsorg visar att det inte är ovanligt för första linjens chefer att ha 40 medarbetare eller fler. I den bransch som sysselsätter flest män, tillverknings- och utvinningsindustrin, är det genomsnittliga kontrollspannet 12 medarbetare per chef.⁸⁵

Även tidigare forskning visar att antalet underställda medarbetare per chef skiljer sig i mans- och kvinnodominerade verksamheter i offentlig sektor. Den platta organisationsformen med stora underställda personalgrupper (ofta under kvinnliga chefer) har främst fått genomslag i kvinnodominerad vård-, omsorgs- och utbildningsverksamhet. Det är också i de branscher där det förekommer mest stressrelaterad sjukfrånvaro.

Andra risker med stort kontrollspann är olyckor eller incidenter i sjukhusvård. Det kan handla om felmedicinering, att patienter drabbas av infektioner, klagomål från patienter eller anhöriga, fallskador,

⁸³ Könskodade yrken: www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/sysselsattning-forvarvsarbete-och-arbetstider/yrkesregistret-med-yrkesstatistik/pong/tabell-och-diagram/30-storsta-yrkena/

⁸⁴ Regnö (2016).

⁸⁵ Arbetsmiljöverket (2014).

personalskador eller otrevliga kommentarer riktade mot sjukvårdspersonalen.⁸⁶

6.5 Prevention

Ofta delas olika slags förebyggande insatser in utifrån när de sätts in i en sjukdomsprocess: 1) primärprevention innebär åtgärder för att förhindra att sjukdom över huvud taget uppkommer⁸⁷; 2) sekundärprevention innebär åtgärder för att behandla skador och sjukdomar på ett tidigt stadium⁸⁸; och 3) tertiärprevention innebär åtgärder för att förhindra ytterligare sjukdomsutveckling. Ibland räknas även rehabilitering efter sjukdom till tertiärprevention.

Ett exempel på sådan prevention är den så kallade rehabiliteringsgarantin som gällde mellan 2008–2015. Syftet var att förebygga sjukskrivningar och att stödja kvinnor och män med psykisk ohälsa eller långvarig smärta som var sjukskrivna till att återgå i arbete. Garantin innebar satsningar på kognitiv beteendeterapi (KBT) för personer med lindrig och medelsvår psykisk ohälsa. Resultaten med två års uppföljningshorisont visar att KBT har positiva effekter i form av lägre framtida sjukfrånvaro och lägre vård- och läkemedelskonsumtion, men bara för ej sjukskrivna.⁸⁹

6.6 Rehabilitering för återgång i arbete

Frågor om rehabilitering och hur ansvaret för rehabilitering fördelas har behandlats av ett antal utredningar under de senaste åren.⁹⁰ Här berör vi bara kort några aspekter av rehabilitering.

⁸⁶ Wong m.fl. (2015).

⁸⁷ Exempel på individriktad primärprevention är att hjälpa en individ att sluta röka innan tobaksrelaterad sjukdom har uppkommit. Exempel på gruppinriktad primärprevention är gruppundervisning för att få människor att sluta röka innan tobaksrelaterad sjukdom har uppkommit (Socialstyrelsens termbank).

⁸⁸ Exempel på sekundärprevention som syftar till att förhindra att latent sjukdomstillstånd utvecklas till kliniskt fastställt sjukdom är utredning och/eller behandling av förändringar som upptäckts vid mammografi och gynekologisk cellprovskontroll.

Exempel på sekundärprevention som syftar till att förhindra återinsjuknande i tidigare genomliden sjukdom är rökslutarstöd till individ som har haft hjärtinfarkt.

⁸⁹ Hägglund m.fl. (2014).

⁹⁰ Se t.ex. SOU 2011:15, SOU 2015 :21, Ds 2017:9.

Ett flertal litteraturgenomgångar av olika rehabiliteringsstrategier som syftar till arbetsåtergång vid lättare psykisk ohälsa⁹¹, (där stressrelaterad ohälsa som burnout utgör en betydande andel) visar att de olika studierna omfattar väldigt olika patientgrupper vilket gör jämförelser svåra. Patienterna har oftast inte diagnostiserats psykiatriskt, och det finns sammanfattningsvis inte tillfredsställande vetenskaplig evidens för en specifik rehabiliteringsstrategi.⁹²

En systematisk genomgång och metaanalys av rehabilitering efter utmattningssyndrom eller klinisk burnout inom enheter specialiserade på stressrelaterad ohälsa visar en snabbare återgång i arbete jämfört med väntelistkontroll eller rutinsjukvård.⁹³

Naturbaserad multimodal rehabilitering⁹⁴, där patienter får träna i en specialdesignad rehabiliteringsträdgård, har dessutom visat lovande effekter på symtom på stressrelaterad ohälsa och potentiellt på arbetsåtergång.⁹⁵

Påfallande få studier visar någon effekt över huvud taget av den utprovade rehabiliteringen, något som tyvärr ofta är fallet med rehabiliteringsstudier generellt, då de är så pass komplexa. Det finns dock en tydlig tendens att studier där arbetsplatsen involverats ger bättre resultat.⁹⁶

6.6.1 Arbetsplatsens och chefs roll

Avgörande för att få sjukskrivna att återgå till arbetet ter sig vara flexibiliteten kring arbetsdagens längd samt deltagande i arbetsplanering. Personer i vissa yrken och på högre positioner har dessutom större anpassningsmöjligheter. För att lyckas med arbetsåtergången krävs att arbetsgivaren visar både respekt och samarbetsvilja, så att den anställdas eventuella ångest över att komma tillbaka till en arbetsplats där individen blev sjuk minskar.⁹⁷

⁹¹ På engelska är termen Common mental Disorders (CMD), se även avsnitt 6.7.3.

⁹² Awa m.fl. (2010), Holm m.fl. (2010), Bryngelson m.fl. (2012), Åsberg m.fl. (2011), Ruotsalainen m.fl. (2015).

⁹³ Perski m.fl. (2017).

⁹⁴ Multimodal rehabilitering är en rehabiliteringsmetod som har utvecklats för att behandla patienter med förhållandevis stora och komplexa rehabiliteringsbehov. Metoden förutsätter att ett fast team, bestående av flera professioner, planerar och samordnar åtgärder enligt ett visst program för att uppnå gemensamma mål som definierats tillsammans med patienten.

⁹⁵ Grahn m.fl. (2017).

⁹⁶ Se t.ex. Blonk m.fl. (2016).

⁹⁷ Franche och Krause (2002).

Chefen på arbetsplatsen har visat sig ha en nyckelroll för om en individ som har haft utmattningssyndrom ska kunna komma tillbaka till arbetet.⁹⁸ I en studie av Mäläskä (2015) beskrev handläggarna på Försäkringskassan att det stöd som arbetsgivare ger till anställda som är sjukskrivna för utmattningssyndrom varierar. Vissa får mycket stöd medan andra inte stötts alls.

Relationen till chefen kan också vara avgörande för hur stort stödet blir för en arbetsåtergång. Dessutom kan stöttande arbetskamrater spela en viktig roll. Handläggarna beskrev att privatanställda stötts mer av sina arbetsgivare än kommunanställda. I privat verksamhet beskrevs det dock vara så att arbetsgivare kan vilja bli av med vissa anställda.

Handläggarna beskrev vidare att de lagstadgade skyldigheter som arbetsgivaren har när det gäller arbetsanpassning och rehabilitering ofta blir till en tolkningsfråga, där lagen och vad arbetsgivaren är skyldig att göra tolkas olika och utifrån varje specifik situation.⁹⁹

Enligt Franche och Krause (2002) gäller det att läsa av individen och gå in med rätt interventioner i rätt tid. I Readiness for return-to-work model talar de om att individen initialt lägger sin energi på tillfrisknande och återhämtning. Även om individen börjat återhämta sig kan det uppstå svårigheter att starta förändringsprocessen mot arbete då individerna ofta karakteriseras av ambivalens och osäkerhet. Det är ofta först senare i processen individen är mottaglig för hjälp till arbetsåtergång i form av rehabilitering, coachning eller arbetsanpassning.¹⁰⁰ Hur processen avseende arbetsåtergång ser ut varierar dock påtagligt, och vissa individer får hållas tillbaka så att de inte går tillbaka innan de återhämtat sig tillräckligt.

Institutet för Work & Health i Toronto (2014) har efter en systematisk genomgång av både kvalitativa och kvantitativa studier tagit fram sju principer för en framgångsrik rehabiliteringsprocess (vid sjukdom generellt, och alltså inte enbart vid stressrelaterad sjukfrånvaro): 1) Arbetsplatsen engagerar sig starkt i frågor som handlar om säkerhet och hälsa. 2) Arbetsgivaren erbjuder arbetsanpassning till dem som är sjukskrivna. 3) I rehabiliteringsplaneringen är det vik-

⁹⁸ Norlund (2011).

⁹⁹ Det föreligger ofta en hög grad av osäkerhet från arbetsledande håll och HR-avdelning kring när, var, hur och hur ofta arbetsgivaren/cheften ska sköta kontakten med den sjukskrivna, så att det inte blir ”fel”, med för lite eller för mycket kontakt.

¹⁰⁰ Franche och Krause (2002).

tigt att planen stöttar den som är sjukskriven utan att det innebär att arbetskamraterna drabbas av några nackdelar. 4) Arbetsledaren har fått utbildning i frågor som rör sjukskrivning och rehabilitering. Arbetsledaren deltar dessutom i planeringen för en arbetsåtergång. 5) Arbetsgivaren visar respekt och tar tidigt kontakt med den sjukskrivne. 6) Det är viktigt att det finns en rehabiliteringskoordinator på arbetsplatsen. 7) Arbetsgivare och sjukvård för, med den sjukskrivna personens samtycke, en dialog om vilka anpassningsåtgärder som kan vara lämpliga.

Om individen inte har något arbete att gå tillbaka till krävs ofta en myndighetssamverkan, där oftast åtminstone Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ingår. Samarbetet startar med en gemensam kartläggning, där individen deltar, för att hitta tillsammans klargöra det samlade behovet av rehabilitering och för att hitta vägar för individen att få eller återgå i arbete. Även andra parter (till exempel hälso- och sjukvård, kommun, arbetsgivare) kan medverka i den gemensamma kartläggningen.

6.6.2 Hur ser rehabilitering tillbaka till arbetet ut i praktiken?

Försäkringsmedicinskt beslutsstöd

Socialstyrelsen har tagit fram ett Försäkringsmedicinskt beslutsstöd där råd ges avseende grad och längd på sjukskrivning, samt rekommendationer avseende stöd i återgången till arbete.¹⁰¹ Rehabiliteringen inriktas mot att skapa en livsstilsförändring, en bättre förmåga att hantera stress och en successiv återgång i normal livsföring.

I rehabiliteringsrådets slutbetänkande dras slutsatserna att rehabilitering bör sättas in inom två månaders sjukfrånvaro, men först när sjukfrånvaro uppstått, att den bör genomföras endast av enheter med specialistkompetens inom arbetslivsinriktad rehabilitering och att de ingående rehabiliteringsenheterna ska kvalitetsgranskas och certifieras.¹⁰² I en departementspromemoria från Socialdepartementet före-

¹⁰¹ Vid utmattningssyndrom i den akuta fasen kan patienten sjukskrivas på heltid eller partiellt upp till 6 månader. Partiell sjukskrivning vid återgång i arbete efter heltidssjukskrivning. Vid utmattningssyndrom med kvarstående kognitiva svårigheter, kan patienten sjukskrivas på heltid upp till 1 år eller mer. Partiell sjukskrivning vid återgång i arbete. www.socialstyrelsen.se/riktlinjer/forsakringsmedicinsktbeslutsstod/utmattningssyndrom-f438

¹⁰² SOU 2011:15.

slås att arbetsgivaren, om det kan antas att den försäkrades arbetsförmåga kommer att vara nedsatt på grund av sjukdom under minst 60 dagar, ska ha upprättat en plan för återgång i arbete senast den dag när arbetsförmågan har varit nedsatt under 30 dagar.¹⁰³

Företagshälsovården

Företagshälsovård är en av flera olika aktörer som kan erbjuda arbetsmiljö- och hälsotjänster. I en partsgemensam rapport från LO, PTK och Svenskt Näringsliv från 2017 redovisas att åtta av tio företag har avtal om företagshälsovård och/eller annan leverantör av arbetsmiljö- och hälsotjänst. 16 procent av företagen i undersökningen har avtal både med företagshälsovård och med ytterligare leverantör. Drygt hälften erbjuder företagshälsovård enbart och en av tio har bara avtal med annan leverantör.¹⁰⁴

I en rapport från TCO från 2017 redovisas tillgången till företagshälsovård bland medlemmar i TCO-förbund som varit sjukskrivna längre än 14 dagar under perioden 2013–2015. Omkring 60 procent (något lägre andel kvinnor än män) svarade att de hade tillgång till företagshälsovård. Nästan var tionde svarade att de inte visste. Omkring 25 procent av de som blivit sjukskrivna för psykisk ohälsa (inklusive stressrelaterad ohälsa) hade kontakt med företagshälsovården innan sjukskrivningen. 40 procent svarade att de inte haft kontakt med företagshälsovård, trots att de skulle ha haft behov av det.¹⁰⁵

Användning av företagshälsovård regleras i Arbetsmiljölagen och i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om Systematiskt Arbetsmiljöarbete (SAM, AFS 2001:1). I lagen står det att arbetsgivaren ska se till att den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver ska finnas att tillgå för de anställda i företaget. Företagshälsovården ska också vara en oberoende expertresurs inom områdena arbetsmiljö och rehabilitering. Företagshälsovården ska också särskilt arbeta för att förebygga och undanröja hälsorisker på arbetsplatser samt ha kompetens att identifiera och beskriva sambanden mellan arbetsmiljö, organisation, produktivitet och hälsa.

¹⁰³ Ds 2017:9.

¹⁰⁴ LO, PTK och Svenskt Näringsliv (2017).

¹⁰⁵ TCO (2017), s. 22.

I Arbetsmiljöverkets föreskrifter beskrivs företagshälsovården som en sammanhållen resurs med bred kunskap inom medicin, ergonomi, teknik, beteendevetenskap och arbetsorganisation. I en underlagsrapport till Kommissionen för jämlik hälsa SOU 2017:47 beskrivs att tillgången till företagshälsovård bland de förvärvsarbetande har sjunkit kraftigt, mer bland arbetare än bland tjänstemän och mer bland kvinnor än bland män. Tillgången till företagshälsovård är nu markant högre bland tjänstemän än bland arbetare och högre bland män jämfört med kvinnor. Även när det gäller andelen som faktiskt har haft kontakt med företagshälsovården är skillnaderna beroende på kön och socioekonomisk tillhörighet betydande: 32 procent av manliga tjänstemän anger att så skett jämfört med 14 procent av kvinnliga arbetare. Gradienterna i tillgång till företagshälsovård är således enligt underlagsrapporten nu motsatta i relation till behoven, såväl utifrån fördelningen av kända riskfyllda arbetsmiljöer som utifrån skillnader i behov av expertstöd för rehabilitering.¹⁰⁶

Prognosen för återgång

Enligt Försäkringskassan är återgången i arbete högre i gruppen anpassningsstörning/reaktion på svår stress, jämfört med de flesta andra psykiska diagnoserna (frånsett missbruk av alkohol och andra droger, som också har en hög återgång i arbete).¹⁰⁷

Det verkar finnas en undergrupp som har kvarstående problem med inte minst kognitiva svårigheter som bidrar till fördröjd arbetsåtergång, vilket bland annat Jonsdottir m.fl. rapporterar om i en färsk studie.¹⁰⁸

Generellt saknas välgjorda studier avseende prognosen för återgång i arbete för dem som drabbats av utmattningssyndrom. I epidemiologiska studier från både Sverige och Finland ses en ökad risk för förtida död hos individer som har haft sjukfrånvaro på grund av psykiatrisk sjukdom, (Mittendorfer-Rutz m.fl. 2012) eller skattat högt på burnout skala (Aholu m.fl. 2010). Dessa åkommor överlappar enbart delvis med utmattningssyndrom.

¹⁰⁶ Albin m.fl. (2017), s. 28.

¹⁰⁷ Försäkringskassan (2017a).

¹⁰⁸ Jonsdottir m.fl. (2017).

Även risken för att erhålla sjukersättning ökar hos individer som varit sjukfrånvarande på grund av stressrelaterade sjukdomstillstånd.¹⁰⁹ Vidare så marginaliseras yngre vuxna på arbetsmarknaden efter psykisk sjukdom när de följts konsekutivt under flera år.¹¹⁰

En fjärdedel av dem som i dag sjukskrivs för ett utmattningssyndrom har tidigare varit sjukskrivna för samma diagnos. Ett stort problem är att vi inte känner till hur lång tid den naturliga läkningsprocessen tar under gynnsamma betingelser. Visste vi det, skulle det vara mycket lättare att styra arbetsrehabiliteringen.¹¹¹

6.7 Kostnader för stressrelaterad sjukfrånvaro

6.7.1 Var uppstår kostnaderna vid stressrelaterad sjukfrånvaro?

Stress genererar alarmerande kostnader både avseende mänskligt välmående och hälsa och nedsatt produktivitet, och har beskrivits som en global epidemi av Internationella arbetsorganisationen (ILO). För hela EU har kostnaderna för arbetsrelaterad stress och psykosociala risker beräknats vara 240 miljarder euro per år (EU-OSHA). OECD har uppskattat att den psykiska ohälsan kostar det svenska samhället över 70 miljarder kronor årligen genom förlorad produktivitet och utgifter för vård och omsorg (2013), och sedan den rapporten har kostnaderna ökat ytterligare.

Kostnader för den drabbade individen

Frånvaro från arbete på grund av sjukdom kan leda till förlorad inkomst under sjukskrivningsperioden, men även till försämrad löneutveckling över tid. Vidare kan långvarig frånvaro även påverka pension och arbetslöshetsersättning negativt.

Individens livskvalitet överlag sjunker under sjukdomsperioden, vilket under en tid leder till år med lägre livskvalitet, men även möjligheter för framtida ohälsa relaterat till sjukdomsperioden.

¹⁰⁹ Ishtiak-Ahmed m.fl. (2014).

¹¹⁰ Helgesson m.fl. (2017).

¹¹¹ Åsberg, personlig kommunikation.

Sjukdomsperioden leder dessutom ofta till att individen ökar sina kostnader för sjukbesök, läkemedel och andra relaterade behandlingar innan de når fribeloppsnivåer. Även om det inte finns någon specifik farmakologisk behandling mot stressrelaterad ohälsa erhåller patienter med sådana tillstånd i stor utsträckning recept på läkemedel mot sömnbesvär och ångesttillstånd, samt antidepressiva läkemedel (cirka 50 procent av de patienter som kommer till specialistenhet för utmattningssyndrom står på antidepressiva läkemedel).¹¹² Samtidigt visar en studie från Sverige att läkemedel enbart utgör 4 procent av den totala kostnaden för depression. Även smärtstillande läkemedel förskrivs i stor utsträckning vid samsjuklighet mellan stress och smärttillstånd. Till detta tillkommer kostnader för sjukbesök, komplementärmedicinska behandlingar samt kosttillskott.

Kostnader för anhöriga

När en individ drabbas av stressrelaterad ohälsa och sjukfrånvaro är individens olika funktionsförmågor nedsatta. Finns barn i familjen kan även dessa drabbas, vilket visas i en studie av sambandet mellan föräldrars vardagsutmaningar i form av tidspress och ekonomiska bekymmer, och barnens psykiska hälsa. De intervjuade föräldrarna beskrev generellt en vardag präglad av krav och förväntningar, där tidspressen är en betydande utmaning i vardagen: ungefär 14 procent av mammorna och 12 procent av papporna som medverkade i enkätstudien upplevde att de oftast hade svårt att hinna med det som behövde göras i vardagen. I denna tidspressade grupp fanns också en högre andel barn med psykisk ohälsa. Föräldrarnas tidspress tycks alltså kopplad till psykisk ohälsa hos barnen där barn till tidspressade föräldrar hade ungefär två gånger högre odds för att må psykiskt dåligt, och det gäller både pojkar och flickor.¹¹³ Stressrelaterad ohälsa hos en anhörig kan leda till att dennas anhöriga behöver gå ner i arbetstid för att kunna ta hand om personen samt resten av familjen, vilket medför ett utbyte av lönearbete mot oavlönat vårdansvar. Stressrelaterad sjukfrånvaro kan även leda till att andra individer i familjen påverkas negativt på grund av sämre ekonomiska förhållanden.

¹¹² Jeding, personlig kommunikation.

¹¹³ Gunnarsdottir (2014).

Kostnader från ett arbetsgivarperspektiv

Sjukfrånvaro

Socialförsäkringarna finansieras med social- och egenavgifter vilka tas ur löneutrymmet och betalas in av arbetsgivarna. Det betyder att det är arbetsmarknadsparterna som står för kostnaderna för sjukfrånvaron. I en ny studie värderas produktionsförluster på arbetsplatsen till följd av hälso- och/eller arbetsmiljörelaterade problem.¹¹⁴ Genom att använda sig av chefsskattade bedömningar av produktionsförluster och kostnader till följd av både sjukfrånvaro, sjuknärvaro och hälso- och arbetsmiljörelaterade problem utvecklar studien kostnads-multiplikatorer för att återspegla den ”sanna” kostnaden för arbetsgivaren. I modellen ingår också kostnader för anskaffning av vikarie, respektive kostnader för stopp eller förseningar i produktionen, samt kostnader beroende på graden av ”team work” baserad produktion, det vill säga hur pass känslig arbetsprocess och slutleverans är för sjukfrånvaro, närvaro och arbetsmiljörelaterade problem. Dessutom föreligger en risk för dominoeffekter av stress som drabbar de anställda som är kvar på arbetsplatsen, då de belastas av arbetsuppgifter som skulle ha utförts av den sjukfrånvarande eller sjuknärvarande.¹¹⁵

En kostnad som sällan verkar inkluderas i kostnadsstudier är arbetsgivarens kostnader för förebyggande och rehabiliterande insatser. Det kan exempelvis handla om både företagshälsovård och om privat finansierad reguljär vård (sjukvårdsförsäkringar). I en parts-gemensam rapport från Svenskt Näringsliv, LO och PTK redovisas resultaten av en enkätundersökning som gjorts bland chefer och skyddsombud i företag som var medlemmar i Svenskt Näringsliv. Mer än sex av tio bland de svarande uppgav att deras företag erbjöd rehabiliterande insatser. Sex av tio erbjöd privata vårdkontakter, till exempel psykolog. Fyra av tio erbjöd sjukvårdsförsäkring till alla anställda på företaget.¹¹⁶

Kostnaderna för rehabilitering bör inkluderas i en analys av kostnaderna för sjukfrånvaro. Dessutom kan det offentligas kostnader minska tack vare arbetsgivarnas insatser. Dels om behandlingar i offentlig regi inte behövs i samma utsträckning, men också för att det

¹¹⁴ Strömberg m.fl. (2017).

¹¹⁵ Schnall m.fl. (2009).

¹¹⁶ LO, PTK och Svenskt Näringsliv (2017).

verkar som om arbetsplatsnära rehabilitering verkar vara det som fungerar bäst. Anledningen till att de sällan är med är sannolikt svårigheterna att särskilja vilka kostnader som hänger samman med just de diagnoser som studeras.

Arbetsgivaren belastas också av de kostnader som uppstår i samband med avstämningsmöten med den sjukskrivna individen och bland annat Försäkringskassan, för upprättande av rehabiliteringsplan, men även för att vid behov avdela en medarbetare som har till uppgift att vara ”mentor” för den sjukskrivna individen vid den stegvisa återgången i arbete.

Att arbeta preventivt från arbetsgivarens sida kan å andra sidan leda till minskade framtida kostnader för sjukfrånvaro, kostnader kopplade till produktivitetstförluster samt rekryteringskostnader för att ersätta frånvarande personal. Till detta kommer även att det kan leda till att det minskar kostnader inom det offentliga sjukförsäkringssystemet eftersom individerna inte belastar detta.

Stressrelaterad ohälsa som inte resulterar i sjukfrånvaro

All ohälsa ger inte nedsatt arbetsförmåga och all nedsatt arbetsförmåga behöver inte resultera i sjukskrivning. En del av kostnaderna för ohälsa är kostnader för nedsatt produktivitet när en individ är på arbetsplatsen trots att hen har nedsatt arbetsförmåga.¹¹⁷ En forskargrupp i Finland har nyligen publicerat data där de har analyserat självskattad så kallad sjuknärvaro och självskattad produktivitet, samt beräknat kostnaderna för denna. Studien visar att kostnaderna för både företag/organisationer (samt samhället) är betydande.¹¹⁸ Individer med hög grad av stress kan även potentiellt påverka kollegor negativt.¹¹⁹ Så kallad sjuknärvaro ökar även risken för framtida långtidssjukskrivning, vilket visats i en prospektiv studie av Gustafsson och Marklund (2011).

Samtidigt är det naturligtvis viktigt att ta tillvara den arbetsförmåga som finns och att det går att fortsätta arbeta även när arbetsförmågan är nedsatt.

¹¹⁷ Johns (2010).

¹¹⁸ Vänni m.fl. (2017).

¹¹⁹ Dimitroff m.fl. (2017), Petitta m.fl. (2017).

Det är vanligare med deltidssjukskrivning för de stressrelaterade diagnoserna jämfört med övriga diagnoser. För samtliga pågående sjukskrivningar i oktober 2017 var 44 procent sjukskrivna på deltid inom diagnosgruppen F43, att jämföra med 32 procent bland samtliga. Bland kvinnor var andelarna 45 respektive 34 procent, och för män 42 procent inom F43 jämfört med 26 procent för samtliga pågående sjukfall.¹²⁰

6.7.2 Hur beräknas kostnaderna för stressrelaterad sjukfrånvaro?

European Agency for Safety and Health at Work publicerade 2014 en metodöversikt med rekommendationer för hur kostnader för arbetsrelaterad ohälsa bör beräknas. Utifrån de studier som ingick i översikten delade författarna in de olika typerna av kostnader i fem kategorier:¹²¹

- Kostnader för minskad produktion
- Vårdkostnader
- Förlust av livskvalitet
- Administrationskostnader
- Försäkringskostnader

Dessa kategorier kan sedan analyseras utifrån olika perspektiv där kostnaderna uppstår. Ovan har vi resonerat om drabbade individer, både de sjuka och deras anhöriga samt om arbetsgivarperspektivet. Kostnaderna för de offentliga utgifterna är ett tredje perspektiv och det fjärde perspektivet är samhället som helhet. I en samhällsekonomisk analys ska alla både icke-monetära och monetära kostnader (och vinster) ingå. Däremot ingår inte transfereringarna i trygghets-systemen, då de ses som en ren överföring mellan stat, företag och hushåll (via skatterna) inom samhället.

Inom hälsoekonomi är ett vanligt angreppssätt så kallade Cost of Illness (COI)-studier. Dessa kan genomföras antingen uppifrån (data

¹²⁰ Försäkringskassan STORE.

¹²¹ de Weerd m.fl. (2014).

på makronivå fördelas på den specifika sjukdom och de kostnadsdelar man vill studera) eller nerifrån och upp (detaljerade data aggregeras för att ge en totalkostnadsuppskattning). I nästa avsnitt kommer vi att hänvisa till ett antal studier av denna typ. De skiljer sig åt i tillgång på data och vad som inkluderas i analysen och de olika kostnadsuppskattningarna blir därför inte jämförbara sinsemellan.

6.7.3 Tidigare studier av kostnader för stressrelaterad sjukfrånvaro

Det finns ett antal studier av kostnader för sjukfrånvaro på grund av psykisk ohälsa som även omfattar stressrelaterad psykisk ohälsa. I några av de studier vi har funnit särredovisas diagnoser inom F43 men oftast är redovisningen på grövre nivå, vilket innebär att även annan psykisk ohälsa ingår.

Det saknas en tydlig definition av begreppet psykisk ”ohälsa”. Ofta inkluderas allt från nedsatt psykiskt välbefinnande (exempelvis oro och nedstämdhet) till allvarliga psykiska sjukdomar som förstämningssyndrom eller schizofreni. I en kunskapssammanställning från Forte används begreppet Common mental Disorders (CMD) för att beteckna diagnoserna depression, generaliserat ångestsyndrom, paniksyndrom, specifika fobier, tvångssyndrom och posttraumatiskt stressyndrom.¹²²

I avsnitt 6.3 avgränsar vi oss till diagnoserna utmattningssyndrom och anpassningsstörning som de psykiatriska diagnoser som i första hand är relevanta för att analysera den stressrelaterade sjukfrånvaron. De befintliga studier av kostnader som vi har funnit är på en grövre nivå, ofta psykisk ohälsa samlat eller möjligen CMD.

Vi inleder avsnittet med att ge en överblick över ett antal studier som vi har bedömt vara intressanta trots att de i de flesta fall har en betydligt bredare omfattning än de stressdiagnoser vi har avgränsat oss till. Därefter presenterar vi en kostnadsanalys som i så stor utsträckning som möjligt ringar in kostnaderna för den sjukfrånvaro som är direkt kopplad till sjukfrånvaro på grund av stress, se den avgränsning som görs i avsnitt 6.3.

¹²² Forte (2015b).

Tidigare beräkningar av produktionsbortfall för stressrelaterad ohälsa

Indirekta kostnader definieras vanligen som värdet av den produktion som går förlorad av sjukfrånvaro och minskad arbetsförmåga. I samband med en tidigare utredning från Näringsdepartementet uppdrogs åt Malmquist (2001) att ta fram ett underlag för att beräkna "Kostnader för produktionsbortfall i samband med arbetsbetingad ohälsa och stress". Uppdraget var att beräkna den *samhällsekonomiska kostnaden*¹²³ dels för den totala långtidssjukskrivningen, dels för den långtidssjukskrivning som är arbetsbetingad och stressrelaterad, samt att beräkna kostnaden för en enskild organisation avseende den arbetsbetingade och stressrelaterade långtidssjukfrånvaron. Av praktiska och ekonomiska skäl var det dock inte möjligt att fånga alla konsekvenser av långtidssjukskrivningen, och rapporten fokuserar på de kostnader som förorsakas av det produktionsbortfall som uppstår som en konsekvens av långtidssjukfrånvaron.

Resultaten visade att kostnaderna för sjukfrånvaro samt därmed tillhörande kostnader för personalomsättning (upplärningskostnader med mera) uppgick till totalt omkring 13,7 miljarder kronor. Enligt rapportförfattarna skulle siffran ses som en minimikostnad. I beräkningen ingick nämligen inte vårdkostnader eller kostnader för lägre produktivitet för de som arbetade med stressrelaterad ohälsa. Inte heller värdet av sänkt livskvalitet vägdes in.¹²⁴

I en genomgång av psykiatriska och neurologiska sjukdomar i Europa visades på mycket höga samhällsekonomiska kostnader, där depressions- och ångestsjukdomar stod för en betydande andel. Stressrelaterade sjukdomar särredovisades dock inte.¹²⁵

Tidigare beräkningar av kostnader för hälso- och sjukvården

När det gäller kostnaderna för hälso- och sjukvården har det varit svårt att hitta studier som är avgränsade till stressrelaterade psykiska diagnoser. Däremot finns en del studier som rör andra former av psykiska diagnoser.

¹²³ Utgångspunkten i en samhällsekonomisk beräkning är att beskriva alla ekonomiska och icke-ekonomiska konsekvenser av en åtgärd eller händelse för hela samhället.

¹²⁴ Malmquist (2001), s. 20 f.

¹²⁵ Olesen m.fl. (2012).

En studie från Sverige (Ekman m.fl. 2013) undersökte resursförbrukning och kostnader för fyra psykiatriska sjukdomsgrupper: bipolär sjukdom, depression, schizofreni och generaliserat ångest-syndrom, det vill säga inte de ”stressdiagnoser” vi främst är intresserade av. Den totala kostnaden per patient beräknades till i genomsnitt knappt 17 300 euro per patient 2008. För patienter med mild depression var kostnaden lägre, omkring 14 200 euro. Resultaten visade också att de indirekta kostnaderna i form av produktionsbortfall utgjorde hela 88 procent av totalkostnaderna.¹²⁶

I en befolkningsstudie från Kanada (Chiu m.fl. 2017) visas att hälso- och sjukvårdskostnaderna är höga för både depression och något som beskrivs som ”psychological distress”, vilket inte är någon specifik sjukdom utan som baseras på hur individen skattat sitt mående på en skala där grad av ångest, depression och kroppsliga symtom mäts.¹²⁷

På en specialistenhet för stressrelaterad utmattning (Stressmottagningen i Stockholm) ligger antalet besök på cirka 20–25 under rehabiliteringen som i genomsnitt var 6 månader. Besöken omfattar både möten hos läkare, psykolog, sjukgymnast och arbetsterapeut, samt gruppträffar. Kostnaden varierar, men ett snitt ligger kring 45 000 kronor per patient.

Tidigare beräkningar av kostnader för sjukförsäkringen

Vi har inte kunnat hitta några färskare studier som skattar totalkostnaderna för specifikt stressrelaterad sjukfrånvaro. Det finns dock ett antal studier som har studerat delmängder av kostnaderna på olika sätt samt ett antal totalkostnadsstudier med närliggande perspektiv. Inledningsvis beskriver vi en äldre uppskattning som gjordes inom ramen för ett departementsuppdrag att ta fram en handlingsplan för arbetsmiljöarbete.

¹²⁶ Ekman m.fl. (2013).

¹²⁷ Forskarna använde Canadian Community Health Survey on Mental Health and Well Being, vilket är en studie med ett nationellt representativt urval av människor avseende mental hälsa för individer över 15 år. De som inte uppfyllde kriterierna för egentlig depression (MDD), men skattade 8 eller mer på en skala på 24 poäng om mental hälsa (Kessler scale 6, Vigod m.fl. (2011)) grupperades under psychological distress. Kostnader per individ för psychological distress räknat i 2013 USD var \$3,364, (95 procent CI): \$2,791, \$3,937, respektive MDD (\$2,629, (95 procent CI): \$2,312, \$2,945).

En skattning av arbetsrelaterad sjukfrånvaro på grund av stress utifrån besvärsundersökningen

I en departementspromemoria från 2001 skattades att minst hälften av sjukskrivningarna som var minst 28 dagar var arbetsrelaterade och att minst en tredjedel av dessa var orsakade av stress.

Skattningen grundade sig bland annat på SCB:s intervjuundersökning angående arbetsrelaterade besvär, där frågor om arbetsrelaterade besvär och sjukdomar ställdes i relation till den totala omfattningen på sjukskrivningar. Jämförelsen gav enligt arbetsgruppen stöd för antagandet att minst hälften av sjukskrivningarna var arbetsrelaterade. Enligt SCB:s undersökning var andelen långtids-sjukskrivna på grund av stress och psykisk påfrestning i arbetet cirka 1,5 procent av de förvärvsarbetande totalt och det gav enligt arbetsgruppen stöd för skattningen att minst en tredjedel av de arbetsrelaterade långtids-sjukskrivningarna var stressrelaterade.¹²⁸

Metoden som har använts här är ett sätt att på ett enkelt vis ringa in storleksordningen för den arbetsrelaterade sjukfrånvaron på grund av stress. Eftersom det numera finns diagnosuppdelad statistik kopplad till den faktiska sjukfrånvaron finns det möjlighet att göra bedömningar med större precision än den som gjordes i departementspromemorian från 2001. Metoden som användes i den uppskattning som gjordes 2001 är inte ointressant som jämförelse även om de separata datakällorna som använts gör att de skattade andelarna sannolikt bör tolkas som storleksskattningar med betydande säkerhetsmarginaler.

Psykisk ohälsa en allt större del av kostnaderna i sjukförsäkringen

Dåvarande Riksförsäkringsverket (RFV) och sedermera Försäkringskassan har redovisat kostnader för psykiska sjukdomar vid ett antal tillfällen under de senaste åren.

I en genomgång av kostnaden för olika sjukdomar i sjukpenningförsäkringen från 2002 redovisas kostnader för olika diagnoser. Analysen byggde på ett slumpmässigt urval om 8 500 ärenden med sjukskrivningar som varade mer än två veckor som påbörjades de två första veckorna i februari 1999 respektive 2000. F43, stress-

¹²⁸ Ds 2001:28, s. 183.

reaktioner, stod för 5,7 procent av totalt utbetald sjukpenning. En diagnoskod som benämndes utbrändhet m.m. stod för totalt 2,9 procent av utbetald sjukpenning. Totalt bedömdes psykiska sjukdomar kosta 8,4 miljarder i sjukpenning 2001. Rörelseorganens sjukdomar uppgick enligt rapporten till 14,3 miljarder kronor.¹²⁹

RFV publicerade 2004 en uppföljande studie av kostnaderna för olika diagnoser i sjukförsäkringen som fördelades på kvinnor och män. Resultaten visade att stressreaktioner, ångestsyndrom m.m. (F40-F48) stod för 14,8 procent av den totalt utbetalade sjukpenningen för sjukskrivningar 14 dagar eller längre, påbörjade i början av åren 1999 till och med 2002. För män var motsvarande siffra 10 procent.¹³⁰ Den senaste större genomgång som gjorts var i form av ett regeringsuppdrag som avrapporterades 2013.¹³¹

Under andra halvan av 1990-talet uppmärksammade RFV att de psykiska sjukdomarna ökade kraftigt. Efter millennieskiftet fortsatte de psykiska sjukdomarna att öka för att så småningom vara den dominerande delen av utgifterna inom sjukförsäkringen. Det var framför allt ångestsyndrom och depressioner som ökade i omfattning.¹³²

I början av 2000-talet dominerade rörelseorganens sjukdomar som andel den utbetalade sjukpenningen.¹³³ 2009 var det i stället de psykiska sjukdomarna som stod för en större andel av kostnaderna för sjukpenning. 23 procent av sjukfallen bestod då av psykiska sjukdomar och dessa stod för 31 procent av kostnaden för sjukpenningen. Att kostnadsandelen var större jämfört med andelen sjukfall förklarades av att sjukfallen varade längre och att de sjukskrivna med psykiska sjukdomar i genomsnitt hade högre inkomster än andra sjukskrivna.¹³⁴

Vid millennieskiftet var det två sjukdomar som upptog störst del av sjukpenningkostnaderna: ryggvärk (11 procent av kostnaderna) och depressiv episod (7 procent av kostnaderna). 2009 stod depressiv episod för 10 procent av kostnaderna och kostnaderna för ryggvärk var då 6 procent av sjukpenningkostnaderna.¹³⁵

¹²⁹ Riksförsäkringsverket (2002).

¹³⁰ Riksförsäkringsverket (2004b).

¹³¹ Försäkringskassan (2013b), s. 16.

¹³² Riksförsäkringsverket (2004a).

¹³³ Riksförsäkringsverket (2002).

¹³⁴ Försäkringskassan (2011).

¹³⁵ Riksförsäkringsverket (2002), Försäkringskassan (2011).

I en studie från 2013 redovisas att den vanligaste diagnosen bland de psykiska diagnoserna är den diagnos vi främst är intresserade av, det vill säga F43, Anpassningsstörningar och reaktion på svår stress. F43 var vanligare bland kvinnor och bland medelålders (30–49 år) och äldre (50 år och äldre). Anpassningsstörningar och reaktion på svår stress (F43) stod för knappt 45 procent av sjukfallen i psykiska diagnoser 2005. Andelen minskade till 41 procent 2012. I antal räknat minskade anpassningsstörningarna (F43) med 10 procent under perioden.¹³⁶

6.7.4 En uppskattning av kostnaderna för diagnoser kopplade till stressrelaterad sjukfrånvaro

I utredningens direktiv ingår att utifrån befintlig statistik och forskning kartlägga och analysera kostnaderna för stressrelaterad sjukfrånvaro. I avsnitt 6.3.2 avgränsas de diagnoser som hänger samman med stress till diagnoserna utmattningssyndrom (F43.8A) och anpassningsstörning (F43.2). Här använder vi denna avgränsning för att analysera kostnaderna för stressrelaterad sjukfrånvaro. Kostnaderna gäller genomgående 2016.

Det har inte varit möjligt att få fram heltäckande data för precis det vi har velat undersöka. Kostnadsantagandena bygger på ett stort antal bedömningar och antaganden och felmarginalen är därför betydande. Utredningen har ändå bedömt att det finns ett värde i att försöka uppskatta kostnaderna utifrån den information som har gått att få fram.

Varför ökar de stressrelaterade diagnoserna?

I det här kapitlet kopplar vi samman diagnoserna utmattningssyndrom (F43.8A) och anpassningsstörning (F43.2) med uppskattningar av kostnaderna. Vi gör däremot inte någon koppling till utvecklingen på arbetsmarknaden i stort eller till utvecklingen av hälsan. Att skillnader i sjukfrånvaron mellan grupper inte tolkas som skillnader i den faktiska hälsan och att förändringar av sjukfrånvaron i samhället över tid per automatik inte ska tolkas som att

¹³⁶ Försäkringskassan (2013b), s. 16.

det har skett förändringar av den faktiska hälsan har visats av bland andra Hägglund och Johansson (2016), se avsnitt 6.4.3.¹³⁷

Det finns ett stort antal möjliga skäl till att användningen av diagnoserna utmattningssyndrom och anpassningsstörning har förändrats över tid, utöver att arbetsmarknaden eller befolkningens hälsa har försämrats. Här återger vi några möjliga sådana förklaringar:

- Regionala skillnader kan eventuellt förklaras av landstingsspecifika sjukskrivningskulturer
- Den diagnos som av läkare och patient upplevs ge minst risk att ifrågasättas kan bli mer frekvent använd
- Försäkringskassans tillämpning av regelverket
- Införande och borttagandet av bortre parentesen i sjukförsäkringen
- Införandet av vårdval kan ha gjort läkare mer lyhörda för patientens (läs kundens) önskemål
- Resursmodeller inom sjukvården som ger mer ersättning per patient för allvarliga diagnoser kan ha betydelse
- Minskat upplevt stigma av psykiatriska diagnoser
- Arbetsmarknaden kan ha försämrats för vissa sektorer eller branscher
- Högkonjunktur och kraftig efterfrågan på arbetskraft kan ha (minst) två effekter: fler personer med sämre hälsa har fått anställning och mindre rädsla för att förlora arbetet medför att man ”vågar” bli sjukskriven

Vi vill utifrån svårigheterna att avgöra sambandet mellan förändringar i diagnosanvändningen och utvecklingen i faktisk hälsa betona att det är viktigt att skilja på kostnader för diagnoserna kopplade till stressrelaterad sjukfrånvaro och kostnader för den stressrelaterade sjukfrånvaron. I det här avsnittet behandlas enbart kostna-

¹³⁷ Hägglund och Johansson (2016).

undersökningsåren för alla studerade landsting sammantaget. 2012 var den omkring 40 procent av hela F43 men 2015 har andelen gått ner till omkring 15 procent.

Försäkringskassan resonerar i rapporten kring att förskjutningen mellan diagnoskoder över tid gör det svårt att tolka hur förekomsten av F43.8A (utmattningssyndrom) har utvecklats. Man menar dock att den förefaller ha ökat. I de sex studerade landstingen utgjorde F43.8A drygt 20 procent och F43.2 mellan en och 2 procent av F43 totalt.¹⁴¹

Sammantaget och utifrån de senaste data vi har hittat verkar F43.2 utgöra omkring 1,5 procent av F43 och F43.8A verkar ligga mellan 20 och 25 procent. 25 procent för båda diagnoskoderna ter sig som en rimlig skattning. Men till detta kommer F43.9P där vi är tvungna att göra ett antagande. Den senaste tillgängliga siffran om omfattningen på diagnosen är att den utgör cirka 15 procent av F43. Om vi antar att andelen utmattningssyndrom inom koden är mellan 25 och 75 procent hamnar vi på att andelen utmattningssyndrom och anpassningsstörning totalt sett inom F43 blir mellan 29 och 36 procent. Vi antar därför att våra två diagnoser utgör en tredjedel av sjukskrivningarna inom F43.

Eftersom det är kostnaderna för sjukskrivningarna som vi är intresserade av är längden på sjukskrivningarna också intressanta att fördela på våra underdiagnoser. Med hjälp av genomsnittliga falllängder per diagnos för åren 2009–2015 i de sex studerade länen i Försäkringskassans studie kan vi vikta samman F43.2, F43.8A samt den del av F43.9P som vi antar hör till utmattningssyndrom (mellan 25–75 procent). Andelen dagar i sjukförsäkringen för ”våra” diagnoser blir då mellan 33 och 41 procent av F43 totalt.

Kostnader inom sjukförsäkringen

Försäkringskassan har hjälpt utredningen med att skatta antal individer och utbetalda belopp för sjuk- och rehabiliteringspenning per år, fördelat på kön och diagnos F43. Statistiken baseras på uppgifter från Försäkringskassans analysdatabas MiDAS. Statistiken visar antal unika mottagare av sjuk- och rehabiliteringspenning under ett år. En individ som har flera sjukfall under ett år räknas således bara en gång

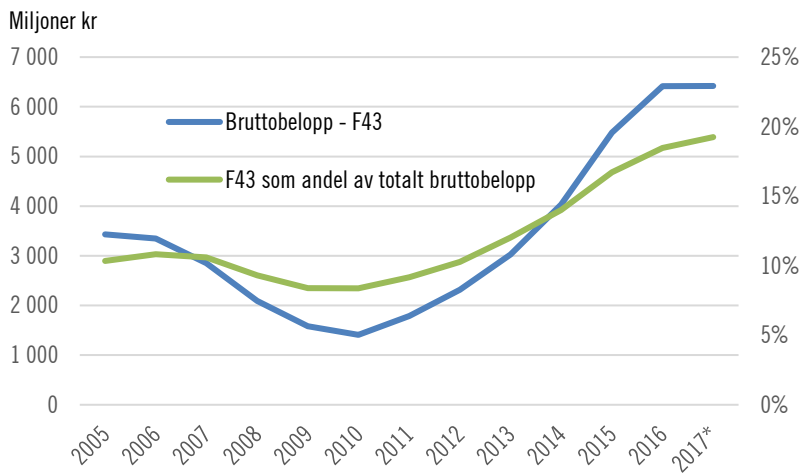
¹⁴¹ Försäkringskassan (2017d).

per år. Uppgift om diagnos baseras på individens diagnos vid sjukfallets start. Bruttobeloppet är det summerade beloppet före skatt som har betalats ut av Försäkringskassan.¹⁴² Anledningen till att vi har valt att ta fram uppgifter på helårsbasis är för att få jämförbarhet med andra delar i kostnadsuppskattningen, som vårdkostnaderna. En fördjupad analys skulle kunna använda betydligt mer detaljerade uppgifter i MiDAS för att öka precisionen i kostnadsskattningarna.

Sjuk- och rehabiliteringspenning

2016 var kostnaden för diagnoser inom F43 6,4 miljarder kronor totalt. Se figur 6.1. 77 procent av utbetalningarna gick till kvinnor och 23 procent till män. Om vi utgår ifrån att andelen som hör till diagnoserna F43.2 och F43.8A är mellan 33 och 41 procent blir kostnaden för dessa mellan 2,1 och 2,6 miljarder 2016.

Figur 6.1 **Diagnos F43, bruttobelopp i sjuk- och rehabiliteringspenning 2005–2017**



* 2017 avser månaderna november 2016–oktober 2017

Källa: Försäkringskassan, MiDAS

¹⁴² Statistiken visar ersättningsperioder och inte utbetalningsperioder. Det vill säga att uppgifterna visar vilken period en individ var sjuk och vilken period utbetalningar avser, oberoende av när utbetalningarna skedde.

Bruttobelopp är det summerade beloppet före skatt som har betalats ut av Försäkringskassan. Statistiken visar ersättningsperioder och inte utbetalningsperioder. Det vill säga att uppgifterna visar vilken period en individ var sjuk och vilken period utbetalningar avser, oberoende av när utbetalningarna skedde. Det betyder att en individ som var sjuk i december 2016 men får utbetalningen av sjukpenning i januari 2017 räknas in under år 2016 i statistiken. Uppgift om diagnos baseras på individens diagnos vid sjukfallets start.

Aktivitets- och sjukersättning

För aktivitets- och sjukersättning (SA), eller det som tidigare kallades förtidspension, finns enbart uppgifter om diagnos vid beviljandetillfället. Det vi kan utgå ifrån är därmed inflödet i SA för diagnoserna inom F43. Det är inte särskilt vanligt att SA beviljas utifrån diagnoser inom F43. 2016 var andelen 4,4 procent av alla beviljade SA. För kvinnor var andelen högre, 6 procent och för männen var det 2,8 procent av nybeviljade SA som hade en diagnos inom F43. 2017 sjönk andelen något för kvinnor, till 5,4 procent medan männen var kvar på 2,8 procent. På totalen minskade andelen F43 till 4,1 procent av totalt antal nybeviljade. Andelarna har legat på ungefär samma nivå sedan 2012.

De totala utgifterna för SA under 2016 var strax över 49,4 miljarder kronor.¹⁴³ Om vi antar att andelen som hör till diagnoserna F43.2 och F43.8A är mellan 33 och 41 procent av F 43 blir kostnaden för dessa mellan omkring 650 och 850 miljoner kronor 2016. Eftersom personer som uppbär SA kan göra det under lång tid är antagandet att utgå från senaste tillgängliga uppgifter inom sjukpenningförsäkringen väldigt förenklat. Det blir helt enkelt en grov uppskattning utifrån den information vi har att tillgå. Poängen är att SA verkar stå för en liten del av kostnaderna för sjukfrånvaro kopplat till stress, åtminstone när vi avgränsar oss till den grupp som har det som ingångsdiagnos i SA.

¹⁴³ ESV, Hermes, Anslagsredovisning för Försäkringskassan 2016.

Administrationskostnader

Baserat på de uppgifter om styckkostnader¹⁴⁴ som Försäkringskassan redovisar går det att uppskatta administrationskostnaderna. 2016 var styckkostnaden för aktivitetsersättning 11 572 kronor per beslut och för sjukersättning var motsvarande kostnad 9 368 kronor. För sjukpenning var styckkostnaden 6 784 kronor per avslutat sjukfall under 2016.¹⁴⁵

Med tidigare använda uppgifter om antalet individer med sjuk- och rehabiliteringspenning samt antalet nybeviljade sjuk- och aktivitetsersättningar under 2016 blir administrationskostnaderna för F43 omkring 730 miljoner kronor under 2016. Med antagande om att diagnoserna F43.2 och F43.8A utgör mellan 33 och 41 procent blir administrationskostnaderna för dessa mellan 240 och 300 miljoner kronor.

Med en analys baserad på individdata från Försäkringskassan hade dessa kostnader kunnat uppskattas med relativt bra precision eftersom de administrativt kostsamma insatserna, exempelvis avstämningsmöten, finns registrerade. Den metod vi har använt baserad på genomsnittlig kostnad oavsett diagnos gör att vi med all sannolikhet underskattar administrationskostnaderna.

Produktionsbortfall

Indirekta kostnader definieras som värdet av de varor och tjänster som skulle ha kunnat produceras om den stressrelaterade sjukfrånvaron hade kunnat undvikas. Traditionellt likställs indirekta kostnader med förlusten av betalt arbete, men i princip ska även värdet av obetalt arbete inkluderas.

Frågan om hur produktionskostnaderna bör skattas är en omdiskuterad fråga. Produktionsbortfallet räknas ofta i motsvarande kostnadsanalyser som lika med lönekostnaden. Arbetsgivaren betalar sjuklön under de första två veckorna men när sjuklöneperioden är slut består arbetsgivarens kostnad av förlorad produktion och av kostnader för att ersätta den frånvarande samt kostnader för

¹⁴⁴ Styckkostnaderna beräknas genom att de totala förvaltningskostnaderna för en förmån divideras med antingen antalet beslut eller antalet utbetalningar. För sjukpenning används antalet avslutade sjukfall som nämnare.

¹⁴⁵ Försäkringskassan (2017e).

rehabilitering och stöd till återgång i arbete. Vid hög arbetslöshet går det att hävda att kostnaden för produktionsbortfallet till och med kan understiga lönekostnaden på samhällsnivå. Rekryterings- och utbildningskostnaderna bärs dock av företagen oavsett även om omfattningen på kostnaderna kan variera mellan yrken och över konjunkturen.

En stor del av de som är sjukskrivna på grund av psykisk ohälsa arbetar inom offentlig sektor. För offentlig sektor saknas marknadspriser som informerar om värdet på produktionen. Det gör att produktionsförlusten inom offentlig sektor brukar skattas med hjälp av lönekostnaden samt en overheadkostnad.

För de som saknar arbete finns inget produktionsbortfall av betalt arbete. De som annars skulle ha varit arbetslösa bör därför inte ingå i en analys av produktionsbortfallet (om inte obetalt arbete räknas in).

För att kunna beräkna kostnader för produktionsbortfall behöver vi ha information om sammansättningen i gruppen som är sjukskriven på grund av stressrelaterade diagnoser. Kostnaderna påverkas bland annat av hur långa sjukskrivningarna är, av hur hög lön individerna har och av graden av deltidssjukskrivning. Ingen av dessa uppgifter finns kopplat till de uppgifter om utbetalda bruttobelopp inom sjuk- och rehabiliteringspenningen som vi har tillgång till. Kostnaderna för produktionsbortfall skulle kunna skattas betydligt bättre med hjälp av mikrodata från Försäkringskassan. Utifrån den skulle till exempel omfattningen av deltid och individernas bakomliggande inkomst kunna tas fram på individnivå för att sedan aggregeras. Även uppgifter om personen har arbete och om det är i privat eller offentlig sektor skulle kunna användas.

Vi gör här en mycket enkel beräkning som främst bör ses som ett räkneexempel. För att göra en enkel skattning av produktionsbortfallet utgår vi från bruttobeloppet per individ och räknar upp sjukpenningens ersättningsnivå (80 procent) till en fiktiv lönenivå. Det är naturligtvis grovt förenklat att anta att inte någon har inkomster över taket men utan tillgång till diagnoskopplade inkomstuppgifter har vi bedömt att det inte går att göra något sådant antagande. Å andra sidan får vi en överskattning som en följd av att de som annars skulle ha varit arbetslösa ingår. Den uppskattade lönen per frånvaro under 2016 blir då cirka 74 000 kronor.

I en färsk svensk studie har forskare vid Karolinska institutet skattat kostnader för ohälsorelaterad frånvaro och närvaro i ett orga-

nisationsperspektiv. Resultaten visar att kostnaderna kan överstiga lönekostnaderna för den som är sjuk om man tar hänsyn till spridningseffekter och kostnader för att ersätta den frånvarande.

I en enkät fick 758 chefer besvara frågor om hur de skattade påverkan på produktiviteten och kostnaderna av ett antal olika scenarier. Enligt studien är kostnaden för organisationen nästan den dubbla lönekostnaden (1,97) vid sjukfrånvaro.¹⁴⁶

Om vi använder denna multiplikator på vår uppskattade lönekostnad om 74 000 per sjukfall inom F43 under 2016 blir den totala kostnaden för produktionsbortfall 5,2 miljarder kronor 2016. Om vi i stället utgår från att produktionsbortfallet motsvarar lönekostnaden blir summan knappt 2,6 miljarder kronor.¹⁴⁷ Vår bedömning är att produktionskostnaderna utifrån denna extremt förenklade metodik ligger i intervallet 2,6–5,2 miljarder kronor.

En kostnadspost under produktionskostnader är utgifterna för olika avtalade tilläggsförsäkringar. Det kan både handla om ersättning kopplad till sjuk- och rehabiliteringspenningen och sjuk- och aktivitetsersättning men också om ersättning från arbetsskadeförsäkringen och avtalade förmåner kopplad till den. Vi har som enkel skattning av enbart sjuk- och rehabiliteringspenningens tillägg antagit att den ersätter från 80 till 90 procent av individernas inkomstbortfall baserat på de uppgifter om utbetalning per individ 2016 som vi har fått från Försäkringskassan. I praktiken är det en underskattning, då det bara är en typ av tillägg och att det även kan utgå ersättning över taket.

En fördjupad analys av data från Försäkringskassan skulle kunna ge en betydligt bättre och mer rättvisande bild.

Vårdkostnader

När det gäller vårdkostnader redovisas dessa separat för primärvård, somatisk vård och psykiatrisk vård. Notera att uppgifterna bygger på sjukvårdsdata och att vi inte vet om de som får en diagnos inom vården även är sjukfrånvarande.

¹⁴⁶ Strömberg m.fl. (2017).

¹⁴⁷ Cirka 35 000 personer under 2016 × 74 000 kronor.

Primärvård

För primärvården finns inget nationellt register över kostnader per besök fördelat på diagnos på den detaljnivå vi är intresserade av. Vissa enskilda landsting har dock diagnosfördelade kostnadsdata inom primärvården och Västernorrlands läns landsting har tagit fram uppgifter åt oss.

Under 2016 hade Västernorrlands läns landsting drygt 71 000 primärvårdsbesök kopplade till någon av diagnoserna utmattningssyndrom eller anpassningsstörning. För 86 procent av dessa, eller 61 000 besök utgjorde diagnoserna huvuddiagnos. Västernorrlands län tycks ha fasat ut primärvårdskoden F43.9P relativt väl. I Försäkringskassans studie av åren 2009–2015 utgjorde den bara 8 procent av F43 totalt.¹⁴⁸ Vi har därför inte inkluderat denna diagnoskod.

Patienterna var kvinnor vid 83,5 procent av besöken. 16,5 procent av patienterna var män. Kostnaden per besök var strax över 1 153 kronor per besök för både kvinnor och män. Om vi enbart räknar med besök med huvuddiagnos var totalkostnaderna för primärvårdsbesök i Västernorrlands läns landsting för diagnoserna F43.2 och F43.8A 128,1 miljoner kronor 2016. Inkluderas bidiagnoser var totalsumman 155,6 miljoner kronor.

Totalkostnaden för primärvården i Västernorrland 2016 enligt KPP-databasen var 1 205 miljoner kronor fördelat på 1 179 384 besök. Det innebär att diagnoserna F43.2 och F43.8A utgjorde huvuddiagnos för 10,6 procent av primärvårdskostnaderna.

Det hade naturligtvis varit bättre om det hade funnits diagnosfördelade uppgifter för primärvård på nationell nivå och den andelskattning som ges utifrån uppgifterna för Västernorrland bör ses som just en skattning.

Västernorrland har något lägre kostnader för primärvård per invånare i jämförelse med genomsnittet (ovägt) för riket under 2016. Sett till antalet sjukfall inom F43 hade Västernorrland dock 13,6 fall per 1 000 invånare 2015, medan genomsnittet för riket var 11,5 per 1 000 invånare. Det gör att kostnaderna för primärvården nationellt sannolikt överskattas då vi utgår från den fördelning av diagnoser som gäller för Västernorrland. Samtidigt är sjukskrivningar och primärvård inte samma sak och vi har därför i våra beräkningar utgått från bästa

¹⁴⁸ Försäkringskassan (2017d).

tillgängliga information vi har om primärvårdens fördelning på diagnoserna, det vill säga att F43.2 och F43.8A antas utgöra 10,6 procent av de totala primärvårdsresurserna.

De totala kostnaderna för primärvården 2016 var enligt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) strax under 50 miljarder kronor. 10,6 procent av denna summa är knappt 5,3 miljarder kronor.

Somatisk sjukvård

För den somatiska vården är det möjligt att ta fram kostnaderna i den så kallade KPP-databasen och det går även att skilja vårdkostnader inom öppen och sluten somatisk vård efter diagnos. SKL har hjälpt oss med att ta fram antalsuppgifter samt genomsnittskostnader för de diagnoser som utifrån vår definition är direkt relaterade till stressrelaterad sjukfrånvaro.

De totala kostnaderna för somatisk vård kopplad till anpassningsstörning och utmattningssyndrom var omkring 48,6 miljoner kronor 2016. De två diagnoserna var dock bara huvuddiagnos för 5,6 miljoner av dessa. Knappt 43 miljoner av kostnaderna var därmed kopplade till fall där anpassningsstörning eller utmattningssyndrom var en bidiagnos. Diagnosgrupp F43 totalt uppgick 2016 till strax över 165 miljoner kronor inom den somatiska vården (både huvud- och bidiagnoser). Det betyder att de två underdiagnoserna vi i första hand är intresserade av utgjorde lite mindre än en tredjedel av diagnoserna inom F43 totalt. Inom den somatiska öppenvården behandlades strax under 18 000 patienter under 2016 inom diagnosen F43. Motsvarande siffra för slutenvården var drygt 2 500 personer.

Psykiatrisk vård

För psykiatrisk vård finns en nationell KPP-databas på samma sätt som för den somatiska vården vilket gör det möjligt att få diagnosfördelade data på vårdkontakter och kostnader. Dessvärre är den inte heltäckande men enligt uppgifter innehåller den ungefär 60 procent av slutenvården och 50 procent av öppenvården för specialistpsykiatri. Utifrån detta skattar vi att den psykiatriska vården för diagnoserna F43.2 och F43.8A (huvuddiagnoser) uppgick till 247 miljoner kronor 2016. Merparten av kostnaderna ligger inom öppenvården.

Förlust av livskvalitet

En typ av kostnader för individen som orsakas av stressrelaterad ohälsa är påverkad (nedsatt) livskvalitet. Hur omfattande denna påverkan är mäts i hälsoekonomiska sammanhang som kvalitetsjusterade levnadsår, eller QALY, efter engelskans ”Quality-Adjusted Life Years”.

Måttet QALY kan användas för att väga olika medicinska insatser mot varandra. Det bygger på att man inte enbart tar hänsyn till hur många år ytterligare i livet som till exempel olika medicinska insatser kan ge utan måttet tar också hänsyn till kvaliteten på dessa år. En fullt frisk person anses ha värdet 1 och en död har värdet 0. Ett år i full hälsa motsvarar därmed 1 QALY.¹⁴⁹

I sammanhanget kan det vara intressant att jämföra med Trafikverkets beräkningar av det ekonomiska värdet av räddade svåra och lindriga skador beräknas som en fast proportion av värdet per statistiskt liv (VSL). När detta skrivs anges VSL till 23,7 miljoner kronor.¹⁵⁰

Ett vanligt värde på QALY ligger enligt en genomgång från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) vanligen på mellan 450 000 och 650 000 kronor (2012).¹⁵¹ Det betyder att en insats är kostnadseffektiv om den ger ett QALY till en kostnad som understiger omkring 500 000 kronor.

Inom hälso- och sjukvården har ekonomiska utvärderingar en kortare historia jämfört med inom trafiken, och systematiskt användande av ekonomiska utvärderingar för prioriteringsarbete sker i mest betydande grad vid Tandvårds- och Läkemedelsförmånsverket (TLV), som är den myndighet som beslutar om tandvård och läkemedel ska beviljas subvention. För läkemedel med likvärdig effekt som existerande produkter utförs som regel bara en prisjämförelse, men för läkemedel med påstått bättre effekt (eller där nuvarande alternativ saknas) kräver TLV en kostnadseffektanalys utförd enligt

¹⁴⁹ QALY kan räknas ut genom att patienter skattar sin hälsa genom något hälsomått. Flera instrument har utvecklats för att mäta hälsorelaterad livskvalitet, och några av de mest använda instrumenten är EQ5D och SF-36. (www.euroqol.org/ www.rand.org/health/surveys_tools/mos.html.)

¹⁵⁰ Trafikverket (2016), kapitel 9, s. 4.

¹⁵¹ MSB (2012).

ett antal grundläggande riktlinjer och med resultatet presenterat i termer av kostnaden per QALY.¹⁵²

TLV har inget explicit monetärt värde på en QALY, men baserat på myndighetens beslutsfattande kan det implicit tolkas som att dess betalningsvilja per QALY ligger i intervallet 0,7 till 1,2 miljoner kronor. För hälsoekonomiska utvärderingar i Sverige refereras också ofta till Socialstyrelsens riktlinjer (Socialstyrelsen 2011), som föreskriver att en åtgärd som per QALY kostar under 100 000 kronor är att betrakta som mycket kostnadseffektiv och att en åtgärd som per QALY kostar under 500 000 kronor ska ses som kostnadseffektiv.

Utöver att QALY uttrycks i ett enstaka års värde och VSL avser en lägre tidsperiod (ofta tio år eller mer) bygger måtten på två olika metoder.¹⁵³ Det går därför inte enkelt att jämföra nivåerna på QALY och VSL. I en beräkning från 2015 uppskattades dock VSL till omkring 1,4 miljoner kronor per QALY. Ett levnadsår värderas således högre om det räddas i trafiken än i sjukvården.¹⁵⁴

Det saknas i stor utsträckning uppgifter om hur stressrelaterade tillstånd som utmattningssyndrom påverkar livskvaliteten mätt i QALY. I en studie från Nederländerna där en behandlingsmodell för stressrelaterad ohälsa undersöktes i primärvården beräknades patienternas QALY till mellan 0,7–0,8.¹⁵⁵ Sobocki m.fl. beräknade i en studie från 2006 att en deprimerad patient har en årlig QALY på 0,7. I modellen beräknades värdet för en QALY vid depression till 400 000 kronor.¹⁵⁶ När detta skrivs pågår en studie vid SKL som undersöker betalningsviljan för att förebygga och behandla depression.

Om vi utgår från att den stressrelaterade ohälsan för de drabbade individerna leder till att livskvaliteten sänks med 30 procent, från 1 till 0,7 kan vi skatta livskvalitetsförlusten. Enligt de uppgifter vi har fått från Försäkringskassan var antalet sjukskrivna inom diagnos F43 drygt 106 000 individer under november 2016–oktober 2017. Utifrån

¹⁵² TLV (2003).

¹⁵³ VSL bygger på så kallad kostnadsnyttoanalys (cost-benefit analysis, eller CBA) och QALY bygger på så kallad kostnadseffektanalys (costeffectiveness analysis, eller CEA). I en CBA värderas alla kostnader och fördelar i monetära termer och om fördelarna överstiger kostnaderna anses en åtgärd öka samhällets välfärd. I en CEA värderas kostnader i monetära termer och sätts i relation till ett icke-monetärt utfallsmått, till exempel kvalitetsjusterade levnadsår.

¹⁵⁴ Svensson och Hultkrantz (2015).

¹⁵⁵ Uegaki m.fl. (2010).

¹⁵⁶ Sobocki m.fl. (2006).

antagandet att en tredjedel av dessa utgörs av utmattningssyndrom och anpassningsstörning handlar det om 35 000 individer. Med en QALY på en miljon kronor blir livskvalitetsförlusten 10,5 miljarder kronor per år.

Något som saknas i våra skattningar är kostnader för drabbade individer som saknar sjukpenninggrundande inkomst (SGI). De syns inte i statistiken över sjukfall hos Försäkringskassan men kan inte desto mindre drabbas av sjukfrånvaro.

Sammanställning av kostnader för stressrelaterad sjukfrånvaro

I tabell 6.2 visas en sammanställning av kostnaderna i form av summerade offentliga utgifter, skattat produktionsbortfall samt kostnader för drabbade individer. Vi har lyckats få fram ett antal kostnadsuppgifter för kostnader för diagnoserna F43.2 och F43.8A avseende 2016. Uppgifterna har dock i stort utsträckning fått skattas med hjälp av mer eller mindre realistiska antaganden och de olika kostnadsposterna bör därför tas som högst osäkra.

Tabell 6.2 Uppskattade kostnader för stressrelaterad sjukfrånvaro

Kostnader för anpassningsstörning och utmattningssyndrom

		Miljarder kr
Offentliga utgifter		
Socialförsäkring	Sjuk- och rehabiliteringspenning	2,1–2,6
	Sjuk- och aktivitetsersättning	0,6–0,8
Vård	Administration	0,2–0,3
	Primärvård	5,3
	Psykiatrisk vård	0,2
	Somatisk vård	–
	Summa	8,4–9,2
Produktionskostnader		
	Produktionsbortfall	2,6–5,2
	Avtalade tillägg (enb. sjukp. 80–90%)	0,75
Drabbade individer		
	Inkomstbortfall (enbart sjukpenning)	0,75–1,5
	Livskvalitet	cirka 10,5

En uppskattning av de samhällsekonomiska kostnaderna förutsätter ett betydligt bredare perspektiv än det som redovisas i tabellen ovan. En rad ”osynliga” kostnader (exempelvis uteblivna skatteintäkter) och även uteblivna kostnader eller intäkter ska räknas med i en sådan analys. Dessutom ska transfereringar inte räknas med i en samhällsekonomisk analys, då de enbart är en överföring mellan företag, hushåll och stat inom samhället. Men om vi summerar de delar som skulle ses som kostnader även i ett samhällsekonomiskt perspektiv uppgår kostnaderna totalt sett till mellan 9 och 12,5 miljarder kronor. Det utgör mellan 0,2 och 0,3 procent av BNP. Om även förlust av livskvalitet räknas in blir summan drygt 20 miljarder, eller 0,5 procent av BNP.

OECD har i en studie av Sverige som bygger på data från 2010 skattat samhällskostnaderna för psykisk ohälsa totalt till över 7 miljarder euro per år vilket motsvarar 2,8 procent av BNP, genom förlorad produktivitet och utgifter för vård och omsorg.¹⁵⁷

Utifrån pågående sjukfall kvartal 3 2017 och den andelsskattning av diagnoserna F43.2 och F43.8A som används ovan skulle motsvarande kostnad utifrån OECD:s studie utgöra mellan 0,4 och 0,5 procent av BNP för dessa två diagnoser. OECD:s studie utgår dock från det sjuktal som var 2010 (det har stigit sedan dess) och från att all psykisk ohälsa har lika allvarliga konsekvenser (sannolikt är kostnaderna lägre för utmattningssyndrom och anpassningsstörning). Givet att det är både en under- och en överskattning är storleksordningen möjlig rimlig.

6.8 Slutsatser

Stora delar av detta kapitel bygger på ett underlag som tagits fram av hjärtläkaren och psykiatrikern docent Walter Osika på uppdrag av utredningen. Vi inleder med att återge slutsatserna från detta underlagsmaterial för att därefter kortfattat göra några summerande kommentarer från utredningen samt lämna ett förslag om att öka kunskapen om kostnaderna för stressrelaterad ohälsa och sjukfrånvaro.

¹⁵⁷ OECD (2013).

6.8.1 Slutsatser från ett forskarperspektiv

Kostnaderna för stressrelaterad sjukfrånvaro är höga både ur ett individ-, anhörig-, arbetsgivar- och samhällsekonomiskt perspektiv.

Det bör därför löna sig att arbeta preventivt med insatser redan tidigt, då alltfler studier visar att barn och ungdomar rapporterar höga nivåer av stress. Om föräldrarna är stressade ökar även barnens stressnivå. Ett livsloppsperspektiv på stress och stressförebyggande åtgärder är därför grundläggande.

Vissa grupper drabbas av stressrelaterad sjukfrånvaro i högre utsträckning än andra. Till riskgrupperna hör kvinnor. Kvinnor både utför mer av det obetalda arbetet i hemmet, tar ut merparten av föräldraledigheten och vård av barn vid barnens sjukdom (VAB) samt verkar behöva prestera mer för att erhålla samma ersättning som männen på arbetsplatsen. Studier visar bland annat att de har i genomsnitt högre utbildning och sämre lön jämfört med män i samma position. Inom kvinnodominerade sektorer är riskerna för ohälsa större. Kvinnor utsätts också i större utsträckning för våld i nära relationer jämfört med män. Alla dessa faktorer illustrerar hur stressrelaterad ohälsa kan bero på en kombination av orsaker i arbetet men också i hemmet, familjen och i samhället som helhet.

Både den faktiskt större graden av stressexponering samt upplevelsen av ett orättvist system triggar igång stressreaktioner som riskerar att bli kroniska och leda till sjukfrånvaro. Samtidigt finns det stöd i forskningen för att kvinnor och män reagerar på ett likartat sätt om de möter samma typer av krav i arbetet eller har tillgång till samma resurser i sitt arbete. Ett fortsatt systematiskt jämställdhetsarbete behövs och kan också antas ge resultat.

Ur geografisk synvinkel är boende i storstadsregionerna något mer utsatta. Tillgång till grön natur skyddar mot stressrelaterad ohälsa, och närhet till grön natur i rehabiliteringsfasen rapporteras ha stressreducerande effekter och underlätta återhämtning. Att samordna insatser för både ekologisk och social (mänsklig) hållbarhet borde kunna ge betydande synergivinster. Detta bör således beaktas i stadsplanering samt vid utformande av rehabiliteringsprogram.

Det finns arbetsfaktorer som ökar risken för stressrelaterad sjukfrånvaro. Det finns robust forskning som påvisar risken av en arbetsituation med höga krav, låg grad av kontroll, dåligt socialt stöd och bristande ledarskap för utvecklingen av burnout samt utmattnings-

syndrom. En underskattad riskfaktor är den emotionella belastningen, inklusive så kallad samvetsstress, i kontaktyrken (som ofta är kvinnodominerade). I kombination med ökad detaljstyrning och produktivitetskrav, kan kontakten med människor bli en stressfaktor och personalen behöver tid för återhämtning och stöd för att orka med denna belastning.

Ett stort kontrollspann, det vill säga många underställda per chef, utgör en risk för stressrelaterad problematik.

Att dessa kunskaper implementeras på arbetsplatserna och i organiseringen av arbetet kommer vara grundläggande för ett hållbart arbetsliv.

Det är en stor fördel att kunna hitta individer respektive arbetsplatser och organisationer med hög risk för stressrelaterad sjukfrånvaro tidigt för att kunna sätta in förebyggande åtgärder. Utvärderingar av den så kallade rehabiliteringsgarantin gav även ett visst stöd för att kognitiv beteendeterapi, KBT, kunde förebygga sjukskrivningar. Både metoder för att hitta dessa individer och för att utvärdera förebyggande insatser bör vara lättillgängliga och evidensbaserade. Mer forskning behövs innan sådana preventiva åtgärder ska användas utanför vetenskapliga studier och utvecklingsprojekt.

Försök med förkortad arbetsplatsförlagd arbetstid i början av 2000-talet visar sammanfattningsvis på oklara effekter på hälsa, jämfört med till exempel friskvård som fysisk aktivitet på arbetstid, som det däremot finns god evidens för. Många kvinnor som arbetstidsförkortar verkar lägga tid på familj eller stillasittande aktiviteter. Det är inte nödvändigtvis hälsofrämjande eller gynnsamt för ökad jämställdhet. Det finns också farhågor om att arbetsbelastningen blir ännu högre då man ska göra samma sak fast på kortare tid.

Det behövs fler studier av tillräckligt hög vetenskaplig kvalitet när det gäller behandling och rehabilitering av stressrelaterad ohälsa för att kunna rekommendera något specifikt program. Det som har visat sig fungera bäst vad gäller återgång i arbete är arbetsplatsanknuten rehabilitering i samverkan med arbetsrehabiliteringsexpert. Om individen inte har något arbete att gå tillbaka till krävs i regel en myndighetssamverkan, där oftast åtminstone Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ingår. En historik av sjukfrånvaro kan försvåra möjligheter till anställning.

I dag saknas det ett nationellt kvalitetsregister för stressrelaterad ohälsa. Ett sådant skulle kunna göra det möjligt att på ett systema-

tiskt sätt kunna följa individerna, liksom den tidigare Rehabiliteringsutredningen rekommenderat.¹⁵⁸ Samverkan med Myndigheten för arbetsmiljökunskap är önskvärt, liksom med Nationell samordnare för utveckling och samordning av insatser inom området psykisk hälsa (SOU 2015:138). Ett kunskapscentrum där kunskaper från arbetsmiljöområdet, förebyggande insatser på arbetsplats och individnivå samt rehabilitering integreras är önskvärt, helst i samverkan med de experter och vårdgivare som i dag rehabiliterar dessa patienter.

Ett arbete för att minska kostnaderna för den stressrelaterade sjukfrånvaron måste vara långsiktigt, systematiskt och dynamiskt i relation till ett föränderligt samhälle, samt bedrivs på ett sätt som skapar delägarskap bland berörda aktörer, på liknande sätt som beskrivs i ett delbetänkande från Kommissionen för jämlik hälsa.¹⁵⁹

Likaså behöver det långsiktiga arbetet för att minska kostnaderna för den stressrelaterade sjukfrånvaron bygga på ett sektorsövergripande arbetssätt. För att detta ska fungera krävs samverkan och samordning mellan olika områden på nationell nivå liksom mellan nationell, regional och lokal nivå. I synnerhet behövs sådan samordning med andra tvärssektoriella processer och perspektiv så att olika mållkonflikter och perspektivträngsel inte förs vidare till myndigheter och den regionala och lokala nivån. Det gäller inte minst omhändertagande av personer med stressrelaterad ohälsa, och hur pass bra vårdkedjan fungerar.

Förutsättningar för kompetensutveckling och tillskapandet av möjliga karriärvägar inom yrket skulle enligt teorin om ansträngning och belöning utgöra ett viktigt element. Genom att ge ökat handlingsutrymme (kontroll), förändra kraven och skapa stabilitet i arbetsgruppen (socialt stöd), torde den psykosociala arbetsmiljön enligt modellen förflyttats mot en mer hälsosam arbetsmiljö. Frågan om karriärväxling mitt i livet lyfts också av Kommissionen för jämlik hälsa i deras delbetänkande SOU 2017:4, där det konstateras att det är angeläget att underlätta möjligheterna till sådana alternativ.

Om personer som riskerar utmattning får möjlighet till utvecklingsledighet skulle det potentiellt kunna förhindra ett insjuknande med alla de kostnader som är förknippade med stressrelaterad sjukfrånvaro. Det finns dock också potentiella risker med inrättande av

¹⁵⁸ Nygren m.fl. (2011).

¹⁵⁹ SOU 2017:4.

utvecklingsledighet. Från rehabiliteringshåll säger forskningen att arbetsplatsanknuten rehabilitering är mest framgångsrik. Om en utmattad, eller nära utmattad person lämnas mer eller mindre vind för våg under en utvecklingsledighet kan det i värsta fall ställa till med mer skada än det avsett förebygga.

Om en utvecklingsledighetsmodell ska inrättas som en möjlighet eller rättighet, föreslås därför att detta initialt görs i projektform för att det ska gå att kunna utvärdera till vem, i vilken fas, och med vilka förutsättningar en sådan insats ska implementeras.

Tillitsbaserad styrning är en styrning som syftar till att minska onödig kontroll i offentligt finansierad verksamhet och att bättre ta tillvara medarbetarnas kompetens, för att på så vis skapa mer kvalitet i tjänster till medborgaren. Om detta kopplas till teorin om krav-kontroll och socialt stöd skulle ett ökat handlingsutrymme (ökad egenkontroll) minska risken för ohälsa. Tillitsstyrning behöver förstås användas med omdöme, så att till exempel inte skadligt ”låt-gå”¹⁶⁰ ledarskap tillåts ta över.¹⁶¹

Sammanfattningsvis visar forskningen att arbetstidsförkortning riskerar att medföra att kvinnor i stället ökar sin andel av obetalt arbete ytterligare. Så länge det föreligger en ojämställdhet på arbetsmarknaden och i samhället med ojämn fördelning av föräldraledighet, vård av barn och anhöriga och obetalt arbete i hemmet ter sig arbetstidsförkortning inte som en väg framåt för att minska kostnaderna för stressrelaterad sjukfrånvaro och att skapa ett tryggare och mer hållbart arbetsliv. Skulle dessa faktorer förändras, liksom om det mervärde (vinster) som uppstår när olika arbetsuppgifter automatiseras och digitaliseras fördelas på ett annat sätt än i nuläget, kan arbetstidsförkortning vara av stort intresse att undersöka ånyo.

När det gäller ett eventuellt införande av utvecklingsledighet så föreligger flera stora utmaningar sett i perspektivet stressrelaterad ohälsa. Det finns ingen forskning som ger vägledning avseende när i en stressprocess ledighet ska erbjudas, om ”rätt” individer identifieras, och om dessa i så fall är mottagliga och intresserade av en sådan

¹⁶⁰ Om man vill öka känsla av ansvar och engagemang (med minskad låt-gå-mentalitet, ”laissez-faire”) hos chefen i relation till de anställda räcker förmodligen inte de pedagogiska metoder som för närvarande används i chefsutvecklingsprogram. Theorell m.fl. (2013) föreslår att man utnyttjar den emotionella och etiska potential att öka engagemang som finns i konstnärliga upplevelser.

¹⁶¹ Theorell m.fl. (2013).

möjlighet. Likaså är det oklart vilka effekter en utvecklingsledighet har på individens återhämtningsmöjligheter och framtida hälsa.

6.8.2 Utredningens summerande kommentarer och förslag

Förslag: ISF får i uppdrag att göra en analys av kostnaderna avseende stressrelaterad sjukfrånvaro med särskilt fokus på diagnoserna inom Anpassningsstörningar och reaktion på svår stress (F43). Kostnadsanalysen ska omfatta kostnader för individerna, sjukförsäkringen samt för arbetsgivarna. Analysen ska ha ett jämställdhetsperspektiv. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får i uppdrag att bistå med data till myndigheten inom sina respektive ansvarsområden i detta arbete. Socialstyrelsen får i uppdrag att bistå med uppgifter om hälso- och sjukvårdens kostnader.

Skäl för utredningens förslag: Det finns inte något stöd i forskningen för att kortare arbetstid eller ledighet från arbetet kan minska problemen med stressrelaterad ohälsa, även om det på individnivå och för den enskilda naturligtvis kan finnas ett sådant samband. Den rådande ojämställdheten mellan kvinnor och män på såväl arbetsmarknad som i samhället som helhet gör att man behöver vara uppmärksam på riskerna med att faktiskt ytterligare försämra jämställdheten med kortare arbetstid eller en modell för utvecklingsledighet. Denna insikt tar vi med oss i de förslag vi lägger.

En annan viktig insikt kring kopplingen mellan jämställdhet och stressrelaterad ohälsa är att kvinnor och män reagerar på ett likartat sätt om de möter samma typer av krav i arbetet eller har tillgång till samma resurser i sitt arbete. Det handlar inte om ”kvinnosjukdomar” utan om en könsuppdelad arbetsmarknad.

Det har inte legat inom ramen för vårt uppdrag att ta fram förslag om hur strukturerna för kunskapsuppbyggnad om stressrelaterad ohälsa bör se ut. Vi lämnar därför inga konkreta förslag om exempelvis kvalitetsregister för stressrelaterad ohälsa eller hur myndighetsamverkan på området bör utvecklas. Däremot kan vi rekommendera regeringen att utveckla de idéer som lyfts i avsnitt 6.8.1. i relation till redan pågående arbete.

Att öka kunskapen om den stressrelaterade psykiska ohälsan ser vi som angeläget. Inte minst är det otillfredsställande att kunskapen om vad som fungerar när det gäller återgång i arbete för den som har råkat ut för utmattning är så låg. Och de kunskaper som finns om frisk- respektive riskfaktorer i ett förebyggande perspektiv behöver användas så långt det bara är möjligt. Här ser vi att den kommande myndigheten för arbetsmiljökunskap kan fylla en viktig funktion.

Något som har legat inom ramen för vårt uppdrag har varit att utifrån befintlig statistik och forskning kartlägga och analysera kostnaderna för stressrelaterad sjukfrånvaro. Det har visat sig vara en utmaning och de kostnadsuppskattningar vi har tagit fram ska ses som grova skattningar och överslagsräkningar. En analys som bygger på mikrodata skulle kunna ge en betydligt bättre och mer korrekt bild av kostnaderna för stressrelaterad sjukfrånvaro än den vi har haft möjlighet att ta fram inom ramen för detta deluppdrag.

Vi föreslår därför att regeringen ger ett uppdrag till ISF i syfte att utveckla kunskapen om kostnaderna för stressrelaterad sjukfrånvaro.

7 Dagens möjligheter att påverka sin arbetstid

7.1 Inledning

Anställningsavtal kan ingås på deltid. En arbetstagare och en arbetsgivare kan också komma överens om att arbetstagaren under en kortare eller längre period får vara partiellt ledig från sin ordinarie sysselsättningsgrad enligt hens önskemål för att sedan gå tillbaka till samma sysselsättningsgrad som tidigare. Om arbetsgivaren och arbetstagaren är överens finns det alltså en möjlighet att arbeta deltid trots att anställningen egentligen är på heltid. Det finns dock inte någon generell rätt att arbeta deltid för den som har en anställning på heltid.

En viktig utgångspunkt för utredningens uppdrag är att heltid ska vara norm medan deltid ska vara en möjlighet. Vi har valt att se frågan om möjligheterna att frivilligt gå ner i arbetstid som en fråga om möjligheten att vara partiellt ledig från sin ordinarie sysselsättningsgrad för att sedan, efter en längre eller kortare period, gå upp i tid igen.

Utöver den möjlighet som alltid finns att komma överens mellan arbetstagare och arbetsgivare finns dagens möjligheter till partiell ledighet inom ramen för den arbetsrättsliga ledighetslagstiftningen. Ett antal kollektivavtal ger också möjlighet att gå ner i arbetstid under vissa förutsättningar. Finns det inte några regler i lag eller kollektivavtal som ger arbetstagaren rätt till ledighet för olika ändamål, är det alltså arbetsgivaren som bestämmer om och hur länge en arbetstagare får vara ledig. Detta är ett uttryck för den viktiga

arbetsrättsliga principen om arbetsgivaren arbetsledningsrätt, det vill säga arbetsgivarens befogenhet att leda och fördela arbetet.¹

I det här kapitlet görs inledningsvis en genomgång av den ledighetslagstiftning som i dag ger en arbetstagare rätt till partiell eller hel ledighet under en period av något skäl. Därefter ges en översikt över kollektivavtalade möjligheter till ledighet med fokus på deltid- och flexpension som är en möjlighet att stadigvarande gå ner till arbete på deltid i slutet av arbetslivet. Avslutningsvis redovisas några tidigare utredningar som har behandlat liknande frågor.

7.2 Möjligheter att gå ner i arbetstid i dag

7.2.1 Ledighetslagstiftningen

Möjligheterna till att gå ner i arbetstid genom att vara partiellt ledig finns inom ramen för den arbetsrättsliga ledighetslagstiftningen. Ledighetsbestämmelser som ingår i annan lagstiftning har endast delvis tagit med här då dessa för det mesta handlar om kortvariga ledigheter under speciella omständigheter, som till exempel att ett skyddsombud har rätt till den ledighet som fordras för uppdraget eller att alla har rätt att vara lediga för att vittna i domstol. Semesterlagen lämnas också utanför framställningen. Följande lagar brukar tillsammans benämnas ledighetslagarna:²

- Föräldraledighetslagen (1995:584)
- Lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl (familjeskälslagen)
- Lagen (1988:1465) om ledighet för närståendevård (närstående-vårdslagen)
- Lagen (2008:565) om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete
- Lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning (studieledighetslagen)

¹ Björknäs m.fl. (2014), s. 17.

² Ledighet för att kunna fullgöra tjänstgöringsskyldigheten i totalförsvaret regleras i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och är utformad som ett anställningsskydd, se kap. 9.

- Lagen (1986:163) om rätt till ledighet för utbildning i svenska för invandrare (svenskutbildningslagen)
- Lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet (näringsverksamhetslagen)
- lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar
- lagen (1979:1184) om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag inom skolan m.m.³

Det gemensamma syftet för ledighetslagarna kan sägas vara att ge arbetstagaren en rätt att vara ledig för att kunna ägna sig åt privata angelägenheter som inte har med arbetet att göra. Det finns oftast också ett övergripande samhällsintresse av att arbetstagaren ska få vara ledig, ett ändamål för själva ledigheten. Ändamålen skiljer sig åt mellan lagarna och kan enkelt beskrivas enligt tabell 7.1.

Tabell 7.1 Ledighetslagstiftningens ändamål

Författning	Ändamål
Föräldraledighetslagen	För att av olika skäl ta hand om barn
Familjeskälslagen	För nödvändig omedelbar närvaro i samband med akut sjukdom eller olycksfall
Närståendevårdslagen	För det fall någon familjemedlem blir svårt sjuk eller drabbas av olycksfall
Lagen om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete	För att sjukskrivna arbetstagare ska (vilja och våga) söka annat arbete och därmed återgå i arbete
Studieledighetslagen	För utbildning
Svenskutbildningslagen	För att läsa svenska för invandrare
Lagen om vissa försvarsmaktsanställningar	För att tjänstgöra i Försvarsmakten. Ger endast rätt till hel ledighet
Näringsverksamhetslagen	För att starta eller driva eget företag. Ger endast rätt till hel ledighet

Anm. Vår egen tolkning av ändamålen.

³ Lagen kommer inte omnämnas vidare då den inte längre tillämpas, se lagrådsremiss den 28 januari 2010 *En enklare ledighetslagstiftning*.

Ledighetslagarna är tvingande till arbetstagarens förmån.⁴ Arbetsgivaren har alltså inte någon möjlighet att säga nej till ledigheten om förutsättningarna är uppfyllda. Det finns dock vissa begränsningar i till exempel föräldraledighetslagen, men det gäller bara förläggningen av ledigheten, inte själva rätten till ledighet.⁵

Lagarna ger också arbetstagaren rätt att återgå till arbete i samma omfattning som före ledigheten och de ger ett skydd mot uppsägning, avskedande och försämringar i anställningsförhållandet som beror på ledigheten.

Allmänna förändringar som sker på arbetsplatsen och som inte har med ledigheten att göra drabbar den som är eller har varit ledig på samma sätt som övriga arbetstagare. När det gäller föräldralediga finns dock en bestämmelse i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) om att uppsägningstiden börjar löpa först när arbetstagaren helt eller delvis återupptar arbetet, eller när arbetstagaren skulle ha återupptagit sitt arbete enligt den anmälan om föräldraledighet som gäller när uppsägningen sker.⁶

Lagarna innehåller bestämmelser om när ledigheten ska anmälas, vad som gäller när arbetstagaren vill avbryta ledigheten och återgå i arbete, vilken tidsfrist som då ska iakttas och vilka möjligheter arbetsgivaren har att senarelägga återgången. Lagarnas olika ändamål gör att innehållet i lagarna varierar något.⁷

Samtliga ledighetslagar har också regler om arbetstagarens rätt till skadestånd om arbetsgivaren bryter mot lagen. Mål om tillämpningen av lagarna handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Bestämmelser i lag som ger en möjlighet till partiell ledighet

Föräldraledighetslagen

Lagstiftningen om föräldraförsäkringen och föräldraledigheten är ett led i jämställdhetspolitiken. Föräldraförsäkringen infördes den 1 januari 1974 och ersatte den tidigare moderskapsförsäkringen.

⁴ Vissa bestämmelser får göras avvikelser från med stöd av kollektivavtal som på arbetsgivarsidan har slutits eller godkänts på central nivå.

⁵ Föräldraledighetslagen 4 §.

⁶ LAS 11 §.

⁷ T.ex. krävs det inte någon anmälan enligt studieledighetslagen.

Rätten att vara föräldraledig i samband med uttag av föräldrapenning och rätten till ersättning på deltid kom ett par år senare. Införandet av föräldraförsäkringen sågs som en viktig del i jämställdhetsarbetet och för att bryta traditionella könsmönster. Rätten till ersättning även på deltid sågs som en angelägen reform för att ge föräldrar ökade möjligheter att umgås med sina barn och att begränsa barnens tid på förskolan.⁸ Rätten att vara föräldraledig fristående från föräldraförsäkringens förmånsregler infördes 1979.⁹ I senare lagstiftning på området betonades att föräldraskap och föräldraledighet är en naturlig del av den enskilda arbetstagarens yrkesliv och livsplanering och en av de omständigheter som arbetsgivare regelmässigt har att beakta när arbete planeras, leds och fördelas.¹⁰

Enligt dagens regelverk kan delledighet tas ut i förhållande till uttaget av föräldrapenning eller genom förkortning av den normala arbetstiden.

Delledigheten som tas ut i förhållande till uttaget av föräldrapenningen innebär en förkortad normal arbetstid med tre fjärdedelar, hälften, en fjärdedel eller åttondel, samtidigt som föräldrapenning tas ut i samma grad.¹¹ Föräldrapenning lämnas längst till dess barnet har fyllt tolv år eller då barnet har avslutat det femte skolåret i grundskolan.¹² Sedan 1 januari 2014 gäller dock att föräldrapenning efter barnets fyraårsdag lämnas under högst 96 dagar och vid flerbarnsfödsel under ytterligare högst 36 dagar för varje barn utöver det första.¹³

Den 1 juli 2017 infördes, med vissa övergångsbestämmelser, begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn. Begränsningarna innebär i korthet att om ett barn blir bosatt här i landet under det andra levnadsåret ska föräldrapenning lämnas under högst 200 dagar sammanlagt för föräldrarna. Om bosättning i stället sker efter det andra levnadsåret ska

⁸ Prop. 1975/76:133, s. 42 ff.

⁹ Prop. 1977/78:104.

¹⁰ Prop. 2006/06:185, s. 86.

¹¹ Se SFB 12 kap. om uttaget av föräldrapenning.

¹² Tolvårsgränsen infördes genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 2014. Tidigare var gränsen åtta år.

¹³ SFB 12 kap. 12 § och prop. 2013/14:4.

föräldrapenning lämnas under högst 100 dagar sammanlagt för föräldrarna.¹⁴

Delledigheten utan föräldrapenning ger en rätt att förkorta sin normala arbetstid med upp till en fjärdedel till dess barnet har fyllt åtta år eller slutat sitt första skolår.

Med normal arbetstid menas den heltid som är normal inom branschen eller hos arbetsgivaren. Normal arbetstid framgår ofta av kollektivavtalet i branschen. Finns det inte något kollektivavtal anses den normala arbetstiden vara den faktiskt tillämpade arbetstiden inom branschen eller på arbetsstället.¹⁵

Rätten till föräldraledighet är omfattande. För att arbetsgivaren ska ha möjlighet att planera sin verksamhet finns det en begränsning som innebär att ledighet enligt lagen högst får delas upp på tre perioder för varje kalenderår. En arbetsgivare kan dock alltid tillåta ytterligare ledighet.

Föräldraledighetslagen reglerar också rätten till ledighet i samband med utbetalning av tillfällig föräldrapenning, som är en förmån som huvudsakligen utges vid vård av sjukt barn och vanligen till dess barnet fyllt 12 år. I vissa fall kan tillfällig föräldrapenning utbetalas även för äldre barn, till exempel när barnet är svårt sjukt. Tillfällig föräldrapenning kan utbetalas som hel, tre fjärdedels, halv, en fjärdedel, eller en åttondels föräldrapenning. Så länge en arbetstagare får tillfällig föräldrapenning föreligger en rätt till ledighet.

Utöver rätten för barnets föräldrar att vara ledig för att vårda ett sjukt barn kan föräldern överlåta rätten till tillfällig föräldrapenning till någon annan som är försäkrad för tillfällig föräldrapenning och som i stället för föräldern avstår från sitt arbete för att vårda barnet.

Familjeskällagen

Lagen infördes på grund av ett EU-direktiv och några för svensk del egna politiska överväganden ligger inte till grund för lagstiftningen.¹⁶

För att arbetstagaren ska ha rätt att vara ledig på grund av trängande familjeskäl krävs att det har uppstått en akut situation, sjuk-

¹⁴ Se vidare prop. 2016/17:154.

¹⁵ Prop. 1977/78:104, s. 45 och prop. 1976/77:117, s. 53.

¹⁶ Björknäs m.fl. (2014), s. 20.

dom eller olycksfall, i familjen som gör arbetstagarens närvaro absolut nödvändig. Det bör rimligen vara fråga om ett förhållandevis begränsat antal arbetsdagar per år då bestämmelsen tar sikte på en akut situation när familjemedlemmens omedelbara närvaro är nödvändig, men inte på frånvaro från arbetet för att vårda den sjuka under någon längre period.¹⁷

Närståendevårdslagen

Lagen infördes 1989 för att det enligt lagstiftaren fanns ett behov av en rätt till ledighet vid vård av närstående som är svårt sjuka. Det betonades att insatser från närstående bara ska vara ett komplement till samhällsinsatserna, men att den som vill och kan göra insatser borde ges förutsättningar för det. Det sågs som en viktig livskvalitetsfråga att berörda personer skulle ha möjlighet att vara tillsammans i den svåra situation som ett allvarligt sjukdomstillstånd innebär. Ur ett rättviseperspektiv ansågs det också viktigt att alla skulle ha möjlighet till ledigheten och till rätten att vara ledig knöts därför också en rätt till ersättning.¹⁸ Antalet dagar var från början maximalt 30, vilka 1994 utökades till som mest 60 för att 2010 bli maximalt 100. Syftet med att öka det maximala antalet lediga dagar till 100 var att särskilt underlätta för närstående att vara tillsammans med en person som drabbats av ett allvarligt sjukdomstillstånd i unga år, när både den sjuka och vårdaren många gånger är förvärvsaktiva, och när den sjuka dessutom har vårdnaden om yngre barn. Effekterna ansågs bli små då bedömningen var att cirka 130 personer totalt per år skulle komma att begära längre ledighet än tidigare.¹⁹ I samband med förlängningen ökade antalet ersatta dagar per vårdad person från i genomsnitt omkring 11 dagar till i genomsnitt omkring 13 dagar per vårdad (omräknat till hela dagar).²⁰

Den nuvarande lagen ger arbetstagare rätt till ledighet från sitt arbete under den tid då hen uppbär närståendepenning enligt socialförsäkringsbalken.²¹ Rätten till förkortning av arbetstiden gäller

¹⁷ Se prop. 1997/98:81, s. 18 och AD 2016 nr 24.

¹⁸ Prop. 1987/88:176, s. 99.

¹⁹ Prop. 2008/09:194, s. 23.

²⁰ Försäkringskassans statistikdatabas.

²¹ Se SFB 47 kap.

helt, till hälften, tre fjärdedelar eller till en fjärdedel och den arbetstid som får förkortas är arbetstagarens individuella faktiska arbetstid. Rätten till ledighet gäller för högst 100 dagar sammanlagt för varje person som vårdas. Begränsningen gäller alltså inte per år utan för varje vårdad totalt.²² De 100 dagarna kan delas mellan olika närstående, men inte tas ut samtidigt.²³ 2016 var det 15 429 personer som fick närståendepenning för vård av anhörig. 11 150 av dessa var kvinnor och 4 279 var män.²⁴

Lagen om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete

Lagen infördes 2008 i samband med att rehabiliteringskedjan infördes. Syftet är att underlätta för sjukskrivna att prova annat arbete och därmed att återgå i arbete. Vid införandet gjordes bedömningen att sjukskrivna arbetstagare skulle våga och vilja söka annat arbete om de visste att de hade rätt att vara lediga från sin tidigare anställning under prövotiden. En ledighetsrätt ansågs också utgöra ett incitament för den enskilda individen att med stöd av Arbetsförmedlingen aktivt söka ett annat mer passande arbete.²⁵

Lagstiftaren valde att inte inskränka rätten att prova ett annat arbete till icke konkurrerande verksamheter då regeringen ansåg att det bör ligga i arbetstagarens intresse att inte ådra sig ett eventuellt skadeståndsansvar gentemot sin arbetsgivare genom att söka och prova ett sådant arbete som kan komma att stå i konflikt med hens lojalitetsplikt. Vad gäller ledighetens längd ansåg regeringen att ledighetsperioden skulle vara tillräckligt lång för att arbetstagaren skulle kunna prova det nya arbetet och avgöra om det passade hens sjukdomsbild bättre än det tidigare arbetet.²⁶

Lagen ger i dag en arbetstagare rätt att vara ledig under två försättningar. Arbetstagaren ska ha haft nedsatt arbetsförmåga i förhållande till sitt vanliga arbete, eller till annat lämpligt arbete om

²² För vård av en person som fått hiv-infektion genom smitta av blod eller blodprodukter inom den svenska sjukvården gäller från och med den 1 juli 1993 rätten till närståendepenning under högst 240 dagar, SFB 47:9.

²³ Hessmark m.fl. (Zeteo 18 december 2017).

²⁴ Försäkringskassans statistikdatabas.

²⁵ Prop. 2007/08:151, s. 10.

²⁶ Prop. 2007/08:151, s. 16 f.

arbetsgivaren tillfälligt erbjudit arbetstagaren, under en period om minst 90 dagar *och* ha ingått ett anställningsavtal med annan arbetsgivare under tiden från och med dag 91 till och med dag 180 av sjukperioden. Ledighetens omfattning motsvarar omfattningen på den anställning som arbetstagaren provar. En arbetstagare kan alltså vara heltidsledig eller deltidsledig beroende på sysselsättningsgraden på det nya jobbet. Ledigheten och den sjukperiod som ligger till grund för rätten till ledighet får tillsammans uppgå till högst tolv månader.

Studieledighetslagen

Studieledighetslagen infördes 1974 efter att TCO och LO framställt en begäran om lagstiftning efter att förhandlingarna rörande en kollektivavtalsreglerad rätt till studieledighet hade brutit samman. Syftet var att tillgodose utbildningsbehovet hos personer med kortare eller bristfällig utbildning. I propositionen motiverades införandet av studieledighetslagen med att vuxenutbildningen och rätten till ledighet för detta är ett viktigt samhällsintresse. Ett argument för att reglera frågan i lag var att det var viktigt att nå ut även till arbetsplatser som inte hade kollektivavtal.²⁷

Enligt nuvarande lag har en arbetstagare rätt till behövlig ledighet från sin anställning för att studera. För att få vara ledig krävs att arbetstagaren vid ledighetens början har varit anställd hos arbetsgivaren de senaste sex månaderna eller sammanlagt minst tolv månader under de senaste två åren.²⁸ Arbetsgivaren har inte möjlighet att säga nej, men kan skjuta upp den begärda ledigheten till ett senare tillfälle. Om arbetsgivaren är eller brukar vara bunden av kollektivavtal kan arbetsgivaren, vid ledighet som inte avser facklig utbildning eller ledighet längre än en vecka, skjuta upp ledigheten i högst sex månader. För att kunna skjuta upp ledigheten ytterligare krävs samtycke från den berörda lokala arbetstagarorganisationen. Om arbetsgivaren inte är bunden av kollektivavtal kan arbetsgivaren skjuta upp alla typer av ledighet tills den dag arbetstagaren har rätt att gå till domstol för att få förläggningen av ledigheten fast-

²⁷ Prop. 1974:148, s. 55.

²⁸ För facklig utbildning finns det inte några krav på anställningstid, se 3 § 2 st.

ställd. När det gäller en veckas ledighet har arbetstagaren rätt att gå till domstol ett år efter ledighetsansökan och gäller det längre ledighet ska två år ha gått.²⁹

Ledigheten kan tas ut som heltid eller deltid och längden på ledigheten är inte begränsad.

Begreppet utbildning är vidsträckt. Lagen innehåller inte några begränsningar om vad utbildningen ska handla om, arbetstagaren får själv bestämma vad hen vill studera och i vilken form det ska ske. För att självstudier ska vara tillåtna krävs att de innehåller någon form av undervisning, som till exempel den undervisning som sker vid distansstudier.

Kraven för att det ska vara fråga om utbildning i lagens mening är att utbildningen uppfyller vissa krav på planmässighet och att det ska finnas ett mål med studierna. Utbildningen ska ha ett kunskapsförmedlande syfte och dess upplägg och organisation ska vara bestämt i förväg.³⁰ Det ankommer på arbetstagaren att klargöra vilken utbildning ledigheten gäller, vem som anordnar den och under vilken period den ska försiggå.³¹

Svenskutbildningslagen

Den första svenskutbildningslagen infördes 1973 och utöver rätten till ledighet innebar den också bibehållna anställningsförmåner under tiden arbetstagaren genomgick svenskundervisning.³² Den nuvarande lagen trädde i kraft 1986 i samband med att ett nytt system för undervisning i svenska språket med mera för svenska invandrare (sfi) infördes. Arbetsgivarens skyldighet att betala lön i samband med ledigheten för utbildningen togs då bort. Svenskutbildningslagen har sedan 1986 varit i stort sett oförändrad.

Den samhälleliga målsättningen med det nya systemet var att varje invandrare så snart som möjligt efter bosättning skulle få kunskaper i svenska och om hur det svenska samhället fungerar.³³ Studieleddighetslagen ansågs inte tillräckligt anpassad till sfi-utbildningen och

²⁹ Se vidare om arbetsgivarens uppskovs rätt 4–7 §§.

³⁰ Björknäs m.fl. (2014), s. 120, AD 1978 nr 73 och AD 1982 nr 32.

³¹ Prop. 1974:148, s. 67.

³² Se vidare prop. 1974:100.

³³ Se prop. 1983/84:199, s. 38 ff.

dess syften då rätten att vara ledig enligt studieledighetslagen förutsätter en minsta anställningstid på sex månader och att arbetsgivaren också har en möjlighet att skjuta på ledigheten i upp till två år.

En arbetstagare som har antagits till kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola³⁴ har rätt att vara ledig från sin anställning för att delta i undervisningen. Syftet med utbildningen är att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket och även skriv- och läskunskaper om det finns ett sådant behov.

Tid under vilken arbetstagaren är ledig räknas som arbetad tid vid tillämpning av andra författningar. Det innebär till exempel att tiden räknas som fullgjord arbetstid vid beräkning av övertid i arbetstidslagen och även att tiden räknas som anställningstid vid beräkningar av de olika kvalificeringar som finns i LAS.

Det är skollagen som reglerar förutsättningarna för utbildning i svenska för invandrare. En förutsättning är att det ska ske ett samråd med berörd arbetsgivare, arbetstagare och den lokala arbetstagarorganisation som arbetsgivaren har kollektivavtal med rörande arbetstagarens deltagande i utbildningen och utbildningens förläggning. Saknas kollektivavtal sker samrådet utan någon facklig organisation. Om en överenskommelse träffas vid ett sådant samråd har arbetstagaren sedan rätt till den ledighet som krävs för att uppfylla vad parterna har kommit överens om. Om någon överenskommelse inte träffas har arbetstagaren rätt till ledighet för heltidsstudier eller studier på deltid motsvarande hälften av den på arbetsplatsen normala arbetstiden.

Om arbetstagarens arbetstid är mindre än hälften av den normala arbetstiden har hen rätt att vara helt ledig i samband med deltidstudier. Bakgrunden till hel- respektive halvtidsbestämmelserna är att sfi-undervisningen när lagen infördes huvudsakligen lades upp som halvtidsstudier, men att även undervisning på heltid skulle kunna förekomma.³⁵

Lagen innehåller inte några uttryckliga regler om ledighetens närmare förläggning. Har arbetstagaren normal arbetstid och sker undervisningen på arbetstid är tanken att undervisningen ska läggas i början eller slutet av arbetsdagen. Deltar hen i stället i svenskundervisning på

³⁴ Enligt skollagen (2010:800) 20 eller 24 kap.

³⁵ Prop. 1985/86:67, s. 47 och prop. 1983/84:199, s. 38 f.

hel- eller deltid på kvällstid har hen samma rätt till hel eller halv ledighet och hela arbetstidsförkortningen ska då förläggas till arbetsdagens början eller slut i enlighet med arbetstagarens önskemål.³⁶

Bestämmelser i lag som ger rätt till hel ledighet

Näringsverksamhetslagen

Näringsverksamhetslagen infördes 1998. Motiven var arbetsmarknadspolitiska. Nya företag skulle främja tillväxt och sysselsättning. Om en arbetstagare är ledig enligt lagen uppkommer också en möjlighet för en arbetslös person att träda in i den ledigas ställe.³⁷ Avsikten var också att underlätta för den som under en period ville pröva sina idéers bärighet i en egen verksamhet, men som inte vågade ta steget att lämna sin anställning.³⁸

Enligt lagen har en arbetstagare rätt till hel ledighet från sitt arbete under högst sex månader för att själv eller genom juridisk person bedriva näringsverksamhet. Vid införandet ansåg regeringen att sex månader var en väl avvägd tid utifrån arbetsgivarens och arbetstagarens olika intressen. Rätten gäller endast hel ledighet i ett sammanhang och möjligheterna till en eventuell reglering på deltid diskuteras inte i lagens förarbeten. En arbetstagare har rätt till ledighet endast under en period hos en och samma arbetsgivare.

Arbetstagarens verksamhet får inte konkurrera med arbetsgivarens verksamhet. Ledigheten får inte heller innebära väsentlig olägenhet för arbetsgivarens verksamhet. Som väsentlig olägenhet nämns i propositionen att verksamheten inte kan fortgå på normalt sätt, att avsevärda arbetsbalanser uppkommer och att större kostnadsökningar uppstår. Ökade kostnader för att anställa en vikarie eller olägenheter som kan uppkomma om arbetsgivaren väljer att inte anställa en vikarie ska däremot inte ses som väsentlig olägenhet.³⁹

Det är arbetsgivaren som har tolkningsföreträde och som bestämmer om ledigheten innebär väsentlig olägenhet för verksamheten eller om arbetstagarens näringsverksamhet konkurrerar med

³⁶ Björknäs m.fl. (2014), s. 160 f. och prop. 1985/86:67, s. 48.

³⁷ Prop. 1997/98:27, s. 8.

³⁸ Prop. 1997/98:27, s. 12.

³⁹ Prop. 1997/98:27, s. 14.

arbetsgivarens. Om arbetstagaren anser att arbetsgivaren felaktigt har avslagit begäran om ledighet är det arbetstagaren som får driva frågan vidare genom att begära skadestånd.⁴⁰

Lagen om vissa försvarsmaktsanställningar

Lagen om vissa försvarsmaktsanställningar ger arbetstagare en rätt att vara ledig från sin civila anställning för att tjänstgöra i Försvarsmakten. Rätten har införts för att det stora flertalet av dem som numera tjänstgör i Försvarsmakten har civila anställningar och endast tidvis kommer att arbeta inom Försvarsmakten. Lagen gäller gruppbefäl, soldater och sjömän i Försvarsmakten.

En arbetstagare har rätt att vara ledig från sin civila anställning under högst sex månader för att pröva en anställning i Försvarsmakten. Då krävs det att arbetstagaren vid ledighetens början har varit anställd hos arbetsgivaren de senaste sex månaderna eller sammanlagt minst tolv månader under de senaste två åren.

En arbetstagare har vidare rätt till hel ledighet för tidvis tjänstgöring i högst tolv månader, eller i arton månader om ledigheten har föregåtts av en provanställning. Någon rätt till ledighet på deltid finns inte. Om Försvarsmakten anser att det finns synnerliga skäl kan ledigheten förlängas. Om ledigheten är minst sex månader måste sedan arbetstagaren arbeta minst tolv månader i sin civila anställning innan nästa ledighetsperiod. I vissa fall kan arbetsgivaren skjuta upp den begärda ledigheten.

Ledighet för statligt anställda

För anställda vid myndigheter under regeringen⁴¹ gäller utöver den generella ledighetslagstiftningen även tjänstledighetsförordningen (1984:111) och anställningsförordningen (1994:373). Det finns också en egen reglering för ledighet för domare.⁴²

Tjänstledighetsförordningen innebär att en arbetstagare, utöver vad som sägs i föräldraledighetslagen, i regel bör beviljas förkort-

⁴⁰ Björknäs m.fl. (2017), s. 171.

⁴¹ Dock inte affärsverken, se tjänstledighetsförordning (1984:111) 1 §. För anställda där finns motsvarande regler i kollektivavtal, SOU 2005:106, s. 106.

⁴² Se vidare reglerna i förordningen DVFS 1996:19 A 69.

ning av arbetstiden för vård av barn intill utgången av det skolår då barnet fyller 12 år.

Reglerna i anställningsförordningen kan kortfattat beskrivas som att den som är anställd med fullmakt får utan särskilt beslut vara ledig för att ha en tidsbegränsad anställning som omfattas av lag (1994:269) om offentlig anställning (LOA). Ledigheten kan beviljas högst sex månader, för längre ledighet krävs särskilda skäl.

Reglerna i tjänstledighetsförordningen innebär i korthet att en arbetstagare hos en statlig myndighet ska beviljas tjänstledighet för en anställning under högst åtta år i Nordiska ministerrådets sekretariat, i Nordiska rådets presidiesekretariat eller i en samnordisk institution. Vidare bör tjänstledighet beviljas för en tidsbegränsad anställning i Europeiska unionens institutioner eller organ, för anställning utomlands inom offentlig eller privat biståndsverksamhet och för en verksamhet som i huvudsak bedrivs utomlands i direkt syfte att främja svensk export. På motsvarande sätt bör tjänstledighet beviljas även för den tjänstledigas partner⁴³ för att hen ska kunna vistas tillsammans med sin partner på stationeringsorten.

Ledighet för förtroendeuppdrag

Enligt regeringsformen får riksdagsledamöter och ersättare fullgöra uppdrag som ledamot utan att hindras av tjänsteuppgift eller annan sådan skyldighet. Det innebär att skyldighet att fullgöra tjänst eller uppdrag, som inte låter sig förenas med ledamotsuppdraget, rättsligen sett ska vika för ledamotsuppdraget.⁴⁴

Enligt kommunallagen (2017:725) har förtroendevalda rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för att de ska kunna fullgöra sina uppdrag. Ledigheten ska omfatta tid för möten i kommunala organ, andra möten som är nödvändiga för uppdragen, resor till och från mötena, och behövlig dygnsvila omedelbart före eller efter mötena. Även en av kommun eller landsting anställd politisk

⁴³ Make, maka eller den som den tjänstlediga varaktigt sammanbor med under äktenskapsliknande förhållanden.

⁴⁴ RF 4 kap. 10 §. Bestämmelsen anses dock inte innebära någon rätt till ledighet från anställning, se Holmberg m.fl. (Zeteo 13 maj 2016). Se dock tjänstledighetsförordningen (1984:111) där det står att arbetstagares rätt till tjänstledighet för att fullgöra uppdrag som ledamot av riksdagen regleras i RF 4 kap. 10 §.

sekreterare har rätt till den ledighet från sin anställning som behövs för tjänstgöringen.

Enligt lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen (FML) har en facklig förtroendeman rätt till den ledighet som fordras för det fackliga uppdraget. Ledigheten får dock inte ha större omfattning än vad som är skäligt med hänsyn till förhållandena på arbetsplatsen. Ledighetens omfattning och förläggning bestäms efter överläggning mellan arbetsgivaren och den lokala arbetstagarorganisationen.

För statligt anställda finns vid sidan av FML ytterligare bestämmelser i tjänstledighetsförordningen. Där står det att en arbetstagare, som av en beslutande församling eller nämnd i en kommun eller ett landsting har fått ett uppdrag som grundar sig på en författningsbestämmelse, bör beviljas tjänstledighet för att fullgöra uppdraget, om det inte finns synnerliga skäl för något annat. På samma sätt bör tjänstledighet i regel beviljas för en anställning som facklig funktionär hos en arbetstagarorganisation som har till uppgift att ta till vara arbetstagarnas intressen på en myndighet.

7.2.2 Kollektivavtalade möjligheter till partiell ledighet

En arbetstagare som arbetar heltid och vill gå ner till arbete på deltid har alltid rätt att framföra en begäran om detta till arbetsgivaren. Sedan är det upp till arbetsgivaren att säga ja eller nej. Detta synsätt har slagits fast i ett antal kollektivavtal som tydliggör att arbetsgivaren är skyldig att pröva en ansökan om ledighet.⁴⁵

⁴⁵ SOU 2005:106, s. 109.

Exempel på kollektivavtalade regleringar:

Tjänstledighet (= ledighet minst en dag utan lön) kan beviljas, om arbetsgivaren finner att så kan ske utan olägenhet för verksamheten.⁴⁶

Utöver de fall som regleras i lag, annan författning, eller detta avtal kan arbetstagare få ledigt om det är förenligt med verksamhetens krav.⁴⁷

Annan ledighet beviljas för del av dag om arbetsgivaren finner att så kan ske utan olägenhet för verksamheten vid företaget.⁴⁸

Många kollektivavtal innehåller också en rätt till kortare ledighet med bibehållen lön. Inom den privata sektorn benämns sådan ledighet ofta permission. Det kan till exempel vara ledighet för eget bröllop, egen 50-årsdag, läkarbesök eller begravning. Ledigheten beviljas då oftast för en dag eller del av en dag.

Bestämmelser om möjligheten att i slutet av arbetslivet gå ner i arbetstid finns också i flertalet kollektivavtal. I en del avtal ges en möjlighet att gå ner i tid utan att arbetsgivaren avsätter några extra pengar till pension och i andra avtal finns bestämmelser om en extra avsättning till tjänstepensionen.⁴⁹ Under de senaste åren har allt fler kollektivavtal fått bestämmelser om flexpension eller deltidspension och på det kommunala området finns en möjlighet till så kallad partiell särskild avtalspension.

Vår kartläggning av centrala kollektivavtal, se avsnitt 5.4, visar att 129 av de 181 centrala kollektivavtalen, vilket omfattar cirka 2 350 000 arbetstagare, innehåller en möjlighet för den anställda att gå ner i arbetstid i slutet av arbetslivet.

⁴⁶ Kollektivavtal Allmänna villkor och löner för Bransch Vård och behandlingsverksamhet samt omsorgsverksamhet (E) och bransch Äldreomsorg (F) mellan Vårdföretagarna och Sveriges läkarförbund.

⁴⁷ Kollektivavtal Allmänna bestämmelser mellan Sveriges Kommuner och Landsting och Svenska Kommunalarbetareförbundet, AKV (Vision, Akademikerförbundet SSR, Ledarna, Teaterförbundet), Sveriges läkarförbund, OFR:s förbundsområde Hälso- och sjukvård samt Akademikeralliansen.

⁴⁸ Tjänstemannaavtalet Allmänna anställningsvillkor mellan Sveriges byggindustrier och Ledarna, Sveriges Ingenjörer och Unionen.

⁴⁹ Medlingsinstitutet (2016), s. 44.

Flexpension och deltidspension

Flexpension eller deltidspension innebär i princip samma sak. I kollektivavtalen på tjänstemannasidan heter det flexpension och i LO-förbundens avtal heter det delpension eller deltidspension.⁵⁰

Avtalen består av två delar. En del som består av en möjlighet för den anställda att gå ner i arbetstid från den månad den anställda fyller 60 eller 62 år, vilken ålder som gäller beror på vilket kollektivavtal det är. Om en överenskommelse träffas ändras den anställdas sysselsättningsgrad permanent. Den andra delen innehåller en kompletterande avsättning till tjänstepensionen. Den extra avsättningen görs oavsett om den anställda sedan i slutändan väljer att gå ner i arbetstid eller inte. I flera av kollektivavtalen har den anställda dock en möjlighet att avstå möjligheten till flexpension och i stället höja sin fasta kontanta lön.

Den totala extra avsättningen skiljer sig åt mellan de olika kollektivavtalen. Enligt Medlingsinstitutet innebär det betydande skillnader i tjänstepensionsavsättningar då det inom vissa områden görs avsättningar som närmar sig 2 procent av den totala lönesumman och det på andra områden inte görs några avsättningar alls.⁵¹ Här ska också nämnas att det även finns andra konstruktioner som ger individen möjlighet att avsätta extra pengar till tjänstepensionen, till exempel konstruktionerna med arbetstidskonton, se avsnitt 5.4.

Partiell särskild avtalspension

På det kommunala området⁵² finns en möjlighet för arbetsgivaren och den anställda att komma överens om hel eller partiell särskild avtalspension. En sådan överenskommelse kan gälla den särskilda avtalspensionens omfattning, den tidpunkt från vilken särskild avtalspension ska betalas ut, vilken pensionsnivå i procent av underlaget för särskild avtalspension som ska gälla under tid med särskild avtalspension. Överenskommelsen kan vidare gälla om pensionsavgift ska tillgodoräknas arbetstagen under den tid då särskild avtals-

⁵⁰ Medlingsinstitutet (2016), s. 44.

⁵¹ Medlingsinstitutet (2016), s. 45.

⁵² I vår kartläggning gäller det utöver SKL:s, Pactas och Svenska Kyrkans Arbetsgivarorganisationens samtliga kollektivavtal, även Arbetsgivarförbundets KFO:s avtal för Förskolor, fritidshem och fristående skolor, samt personliga assistenter.

pension betalas ut och om samordning ska göras med förvärvsinkomst under tid med särskild avtalspension.

7.3 Tidigare utredningar

Frågor om arbetstid och semester har varit föremål för ett stort antal offentliga utredningar. Här redogör vi för några av dessa. Av listan nedan framgår det att arbetstidsfrågor löpande varit föremål för utredningsarbete under åtminstone de senaste 100 åren.

- SOU 1922:33 Förslag till reviderad lag om arbetstidens begränsning
- SOU 1925:45 Statistiska undersökningar angående åttatimmarslagens och bagerilagens verkningar
- SOU 1926:1 Utredning rörande lagstiftningen om arbetstidens begränsning i vissa främmande länder
- SOU 1935:48 Betänkande med förslag till lag om arbetstiden i jordbruk och trädgårdsskötsel (lantarbetstidslag) m. m.
- SOU 1937:55 Betänkande med förslag till arbetstidslag för detaljhandeln
- SOU 1947:56 Arbetstidsutredningens betänkande(n)
- SOU 1948:3, 51, 58 Arbetstidsutredningens betänkande(n)
- SOU 1954 22–24 Arbetstidsutredningens betänkande(n)
- SOU 1956:20–21 Utredningen om kortare arbetstid
- SOU 1962:17 Arbetstidsförkortningens omfattning och utläggning
- SOU 1965:38 Affärstiderna
- SOU 1965:48 Arbetstid och arbetsinspektion för vägtrafiken
- SOU 1967:4 Skolans arbetstider
- SOU 1968:66 Allmän arbetstidslag
- SOU 1968:67 Arbetstid m.m. i husligt arbete
- SOU 1971:33 Fri affärstid
- SOU 1975:62 Förkortad arbetstid för småbarnsföräldrar
- SOU 1976:34 Arbetstidsförkortning – när hur
- SOU 1977:72 Affärstiderna
- SOU 1981:5 Ny arbetstidslag
- SOU 1979:48 Arbetstiderna inför 80-talet
- SOU 1988:54 Om semester (1986 års semesterkommitté)
- SOU 1989:53 och SOU 1989:53A Arbetstid och välfärd (Arbetstidskommittén)

7.3.1 Knas (SOU 2003:54)

I slutet av 2000 tillkallades den parlamentariska kommittén för nya arbetstids- och semesterregler (Knas) med uppdraget att bland annat pröva frågor om arbetstidens längd och förläggning.⁵³ Kommitténs förslag har inte lett till att någon proposition lagts fram för riksdagen.

Utredningen lämnade flera delbetänkanden och publicerade också ett antal underlagsrapporter. Här redogör vi kortfattat för de förslag och överväganden som kan vara av intresse för frågan om ökade möjligheter att gå ner till deltid.

Förslag till lag om flexibel ledighet

I ett av sina delbetänkanden (SOU 2002:58) prövade kommittén två alternativa metoder för generella arbetstidsminskningar, dels en förkortning av veckoarbetstiden och dels en utbyggd ledighet. Kommittén konstaterade att samhällsekonomiska överväganden talar för att en relativt begränsad minskning av arbetstiden bör föreslås och föreslog en sänkning av normalarbetstiden till 39 timmar per vecka, alternativt en utökad ledighet om fem dagar per år. I valet mellan de båda metoderna förordade kommittén en utökad ledighet om fem dagar per år, eftersom det ger bäst förutsättningar för enskilda arbetstagare att påverka sina arbetstidsförhållanden i större omfattning.

Kommittén föreslog en lag om flexibel ledighet som mycket kortfattat skulle innebära att arbetstagare skulle ges rätt till ledighet motsvarande fem dagar varje år, som skulle tjänas in på samma sätt som betald semester enligt semesterlagen. Ledigheten skulle beräknas och disponeras i timmar och skulle innebära att arbetstagarna skulle få en slags timbank hos sin arbetsgivare. Ett syfte med lagen

⁵³ SOU 2001:69 *Timsemester – ett diskussionsunderlag*.

SOU 2001:91 *Arbetstiden – lag eller avtal*.

SOU 2002:6 *Arbetstiden – pengarna eller livet*.

SOU 2002:12 *Arbetstiden: kortare arbetstid eller mer ledigt*.

SOU 2002:22 *Arbetstiden: internationell jämförelse av arbetstid*.

SOU 2002:49 *Arbetstiden – livets gränser: en skrift om jämställdhets- och hälsoaspekter på arbetstidsförkortning*.

SOU 2002:58 *Tid – för arbete och ledighet*.

SOU 2003:54 *Semesterlagen och övriga ledighetslagar – översyn och förenklingar: slutbetänkande*.

skulle nämligen vara att ledigheten skulle förläggas enligt arbetstagararens egna önskemål, till exempel att under en period minska arbetstiden per dag eller per vecka. Ledigheten skulle också kunna användas till att få ut hela lediga dagar.

Förslag på att få semester omvandlad till rätt till ledighet i del av dag

Samtidigt med förslaget till lag om flexibel ledighet föreslog kommittén en rätt för arbetstagare att få semester omvandlad till ledighet i del av dag. Förslaget innebar en ändring i semesterlagen så att arbetstagare gavs en rätt att få betald semester överstigande fyra veckor samt sparad semester omvandlad till ledighet i del av dag. En semesterdag skulle enligt förslaget omvandlas till det antal timmar som motsvarade arbetstagararens genomsnittliga arbetsdag och den semesterledighet som skulle omvandlas skulle kunna användas på samma sätt som ledighet enligt lagen om flexibel ledighet. Lagen om flexibel ledighet skulle alltså gälla även för den ledighet som kom ur den semester som omvandlats till ledighet i del av dag. Det föreslogs att arbetstagare skulle kunna ha högst 400 timmar inestående på timbanken.

Förslag att arbetsgivare ska åläggas en skyldighet att sakligt pröva enskilda arbetstagararens önskemål om arbetstidens längd och förläggning

Kommittén föreslog en lagstadgad rätt för en arbetstagare att få sina önskemål om arbetstidens längd och förläggning prövad av arbetsgivaren. Önskemålen skulle tillgodoses om de var förenliga med verksamhetens krav och om arbetsgivaren sa nej skulle arbetstagararen underrättas om varför.

Rätten föreslogs att föras in som en ny paragraf i arbetstidslagen. Även om frågan om arbetstidens längd enligt kommittén hör till det kontraktsrättsliga förhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagararen och därför inte helt naturligt kan sägas höra hemma i en offentligrättslig lag, ansåg kommittén att det var angeläget att båda aspekterna på arbetstiden omfattades av en prövningsskyldighet för arbetsgivaren.

Om arbetsgivaren skulle gå med på arbetstagarens önskemål om ändrad längd på arbetstiden torde det enligt kommittén innebära att ett nytt anställningsavtal träffas. Ändrad förläggning av arbetstiden borde däremot normalt kunna hanteras inom anställningsavtalets ram.⁵⁴

Frågan om rätt till deltid för äldre arbetstagare

Mot bakgrund av bland annat det förändrade pensionssystemet som gett möjlighet till uttag av pension från 61 års ålder i form av kvarts, halv eller tre kvarts pension utredde kommittén frågan om en lagstadgad rätt till deltid för äldre arbetstagare borde införas.

Kommittén konstaterade att konsekvenserna av en lagstiftning var svårbedömda, inte minst vad gäller effekterna på arbetsutbudet. Kommittén ansåg därför att det behövdes mer ingående undersökningar än de som rymts inom ramen för utredningen och lade därför inga förslag till lagstiftning om rätt till deltid för äldre arbetstagare.

7.3.2 Utredningen avseende rätt till tjänstledighet för att gå ned i arbetstid (SOU 2005:106)

2005 kom betänkandet av Utredningen avseende rätt till tjänstledighet för att gå ned i arbetstid (SOU 2005:106), vilken är den senaste utredningen som utrett frågan om en generell rätt till partiell ledighet. Utredningen ledde inte till att någon proposition lades fram för riksdagen.

Utredningens bedömning var att en lag om rätt till ledighet för att gå ner i arbetstid inte bör införas eftersom frågor om inflytande över arbetstid och ledighet bör hanteras av arbetsmarknadens parter. Utredningen ansåg att en lagstadgad rätt till partiell ledighet, utan angivande av skäl, utgör ett ingrepp i arbetsgivarens arbetsledningsrätt som inte är rimlig. Till skillnad från övriga ledighetslagar där en intresseavvägning mellan skälen för ledighet och ingreppet i arbetsgivarens verksamhet gjorts vid införandet, ansåg utredningen att det var svårt att motivera ytterligare inskränkningar i arbets-

⁵⁴ SOU 2002:58, s. 187.

och verksamhetsledningsrätten för att införa en generell rätt till partiell ledighet.⁵⁵

Utredningen ansåg också att det utgör en motsättning mellan att införa en rätt till ledighet för att möjliggöra deltidsarbete, utan angivande av skäl, och samtidigt göra gällande att heltid ska vara norm.⁵⁶

7.3.3 Reformerade stöd till barn och vuxna med funktionsnedsättning (Ds 2015:58)

En arbetsgrupp inom Regeringskansliet gjorde 2015 en översyn av regler och tillämpning av socialförsäkringsförmånerna handikappersättning och vårdbidrag.⁵⁷

I departementspromemorian finns förslag om en utökad rätt till förkortning av normalarbetstiden med upp till en fjärdedel i syfte att underlätta för en förälder som har barn med funktionsnedsättning att kombinera omvårdnaden av barnet med en anställning. Rätten ska enligt förslaget knytas till det föreslagna omvårdnadsbidraget genom att en förälder har rätt till förkortning av normalarbetstid i de fallen omvårdnadsbidrag lämnas för barnet. Rätten till arbetstidsförkortning ska omfatta barnets föräldrar och de personer som enligt föräldraledighetslagen jämställs med föräldrar. Rätten att förkorta normalarbetstid ska finnas så länge det lämnas omvårdnadsbidrag.⁵⁸ Den som vill utnyttja sin rätt till arbetstidsförkortning ska anmäla det till arbetsgivaren på samma sätt som gäller för annan rätt till ledighet enligt föräldraledighetslagen.

Rätten att förkorta sin arbetstid ska enligt förslaget inte förenas med en rätt till ersättning vid uttaget av ledigheten. Den som väljer att arbeta deltid kommer alltså att få en lägre lön i form av deltidslön.

Arbetsgruppen ansåg att eventuella problem med förslaget för arbetsgivaren inte bör överdrivas. Då det redan finns en rätt till arbetstidsförkortning för vård av barn upp till åtta års ålder borde

⁵⁵ SOU 2005:106, s. 27 ff.

⁵⁶ SOU 2005:106, s. 85.

⁵⁷ Ds 2015:58.

⁵⁸ Enligt arbetsgruppens förslag ska omvårdnadsbidraget lämnas till och med juni det år då barnet fyller 19 år. Rätten till förkortning av normal arbetstid ska även, i övergångsperioden, gälla i de fall vårdbidrag fortsätter att lämnas.

de flesta arbetsgivare enligt arbetsgruppen ha rutiner för att planera arbetet med hänsyn till att arbetstagare kan ha en rätt att förkorta sin arbetstid. Effekterna av förslaget borde därför kunna hanteras av arbetsgivaren. Det handlar också om en relativt begränsad grupp som föreslås få en utvidgad rätt att förkorta sin arbetstid.

En lagrådsremiss beslutades i november och Lagrådet har lämnat ett yttrande. Ärendet bereds nu inom regeringskansliet.

7.3.4 Sammanfattande iakttagelser

Ledighetslagarna ger i dag flera olika möjligheter för arbetstagare att påverka sin arbetstid. För specifika ändamål ges en rätt att vara helt eller partiellt ledig från sin anställning. Det finns också kollektivavtalade bestämmelser om kortare ledigheter och om en möjlighet att gå ner i arbetstid i slutet av sitt arbetsliv.

Arbetstidsfrågor liknande dem som vi har att utreda har utretts många gånger. Frågan om arbetstagares möjligheter att påverka sin arbetstid är ständigt aktuell. I nästa kapitel utreder vi om befintliga möjligheter att gå ner i arbetstid är tillräckliga.

8 Är befintliga möjligheter att frivilligt gå ner i arbetstid tillräckliga?

8.1 Inledning

Ändrade livsförutsättningar, en önskan om bättre balans mellan arbete och fritid eller ett ökat behov av återkommande vila, kan göra att det finns ett behov för individen att frivilligt gå ner i arbetstid under en kortare eller längre period. Att själv ha möjlighet att påverka sin arbetstid i högre utsträckning kan ha positiva effekter för upplevelsen att själv påverka sin arbetsituation, vilket i sin tur kan bidra till både ökad trygghet och mer nöjda och produktiva arbetstagare.

Vi har fått i uppdrag att utreda och analysera om befintliga möjligheter till arbete på deltid är tillräckliga. Vi ska ta ställning till om utökade möjligheter att frivilligt gå ner i arbetstid behövs och om de i så fall bör hanteras i författning eller av arbetsmarknadens parter i avtal. Eventuella förslag ska respektera den svenska arbetsmarknadsmodellen och utformas på ett sätt som inte hindrar arbetsmarknadens parter från att bygga vidare på de kollektivavtalslösningar som redan finns.

En viktig utgångspunkt för utredningens uppdrag är att heltid ska vara norm medan deltid ska vara en möjlighet. Vi har valt att se frågan om möjligheterna att frivilligt gå ner i arbetstid som en fråga om möjligheten att vara delvis ledig från sin ordinarie sysselsättningsgrad. Med det menar vi en möjlighet för arbetstagaren att arbeta deltid under den period hen önskar för att sedan kunna gå tillbaka till samma sysselsättningsgrad som tidigare. Detta till skillnad från möjligheten för arbetstagaren att komma överens med arbetsgivaren om en ny anställning på deltid, vilket skulle innebära

att arbetstagaren i så fall inte skulle ha en rätt att gå upp i tid igen utan att på nytt komma överens om ett nytt anställningsavtal. Analysen i det här kapitlet tar alltså sin utgångspunkt i möjligheten för individen att vara deltidsledig från sin sysselsättningsgrad enligt anställningsavtalet, vilket nedan kommer att kallas partiell ledighet.

Vad gäller varaktigheten i den partiella ledigheten är vår utgångspunkt att det kan ske under en längre eller kortare period. Utredningens utgångspunkt är också att syftet med möjligheten till partiell ledighet är att arbetstagaren ska arbeta i mindre omfattning, inte utföra samma arbetsuppgifter som under en heltidsanställning fast på kortare tid.

När det kommer till den statistik som vi redogör för har det dock inte varit möjligt att göra skillnad på om arbetstagaren vill gå ner i arbetstid genom att vara partiellt ledig eller om hen skulle vilja ha ett nytt anställningsavtal på deltid. Det som statistiken kommer att redogöra för är om arbetstagaren vill arbeta mindre genom att gå ner i arbetstid (med motsvarande sänkning av lönen).

Utredningens uppdrag har inte varit att titta på arbetstidsförkortning i stort. När vi skriver om ökade möjligheter att frivilligt gå ner i arbetstid handlar det hela tiden om en sänkning av arbetstiden med motsvarande lönesänkning. Vi kommer alltså inte att diskutera frågan om arbetstidsförkortning generellt, då det är en fråga som rör lönebildning och som därmed hanteras av arbetsmarknadens parter utan inblandning från regering eller riksdag.

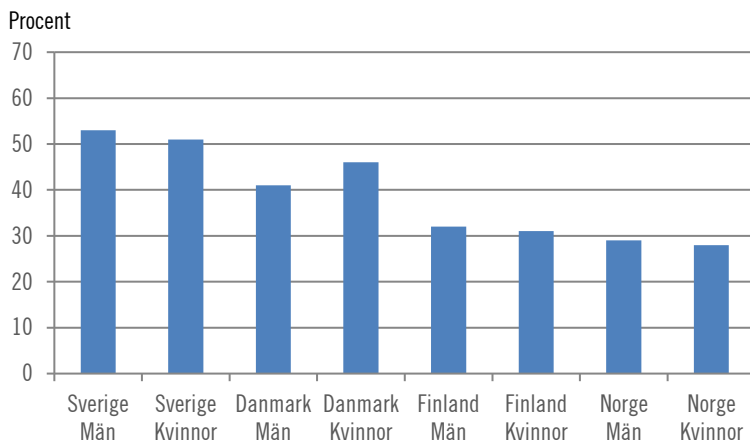
I det här kapitlet kommer vi först att redogöra för hur många heltidsarbetande som skulle vilja arbeta mindre, skälen de har till att vilja arbeta mindre, samt om de har frågat sin arbetsgivare om möjligheten att minska sin arbetstid. Därefter förs en diskussion kring om befintliga möjligheter att frivilligt gå ner i arbetstid är tillräckliga och om de inte är det, hur det i så fall borde regleras.

8.2 Hur många skulle vilja arbeta mindre?

Hur vanligt är det att vilja arbeta mindre? I en europeisk undersökning av arbetsvillkor och arbetsmiljö som genomförts av Eurofound ställs frågor om önskan att arbeta mer, mindre eller samma antal timmar per dag. Det gör att vi kan få en bild av hur vanligt det är att vilja arbeta mindre i Sverige i jämförelse med andra länder.

Figur 8.1 Om du kunde välja, hur många timmar per dag skulle du föredra att arbeta?

Andel som svarar att de vill arbeta färre antal timmar, Norden exklusive Island, 2015



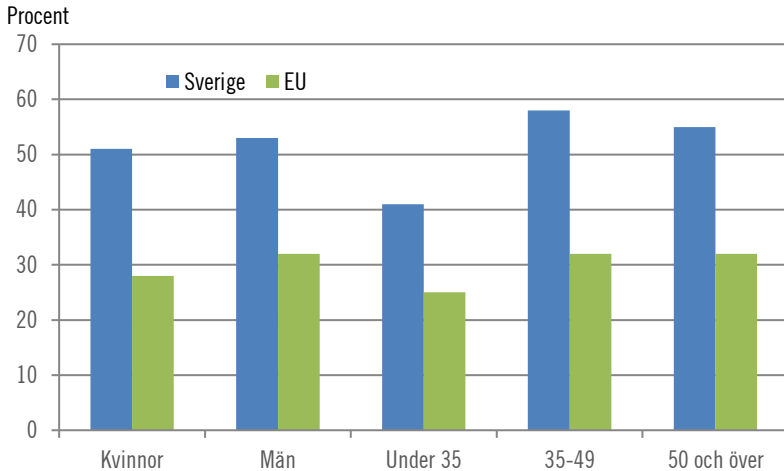
Källa: Eurofound (2015).¹

Figur 8.1 visar hur stor andel kvinnor respektive män som, om de fick välja, skulle föredra att arbeta färre antal timmar. I frågan finns inget anggett om lönen ska förändras i motsvarande mån eller inte, se avsnitt 8.2.1 nedan. I Sverige vill mer än hälften bland både kvinnor och män arbeta färre timmar. Skillnaden mellan kvinnor och män är mindre än skillnaden mellan de nordiska länderna. Det är bara i Danmark det går att se en tydlig skillnad mellan kvinnor och män. Det är också intressant att Norge och Finland har en så liknande andel som vill arbeta färre timmar med tanke på att heltidsarbete bland kvinnor är betydligt vanligare i Finland än i Norge.

¹ Undersökningen baseras på besöksintervjuer med ett slumpmässigt urval av den arbetande befolkningen 15 år och äldre. I Sverige omfattar undersökningen 1 000 personer.

Figur 8.2 Om du kunde välja, hur många timmar per dag skulle du föredra att arbeta?

Andel som svarar färre antal timmar, Sverige och genomsnittet i EU, 2015 efter kön och ålder



Källa: Eurofound (2015).

Även vid en jämförelse med genomsnittet i EU som helhet är det vanligare att vilja arbeta färre timmar per dag i Sverige. Det gäller för både kvinnor och män och oavsett åldersgrupp. Bland yngre är det inte lika vanligt som bland personer från 35 år och uppåt att vilja minska antalet arbetade timmar.

8.2.1 Heltidsarbetande som skulle vilja gå ner i arbetstid med motsvarande sänkning av lönen

För att kunna bedöma behovet av ökade möjligheter till deltidsarbete har utredningen valt att ta fram uppgifter från Statistiska centralbyråns (SCB:s) Arbetskraftsundersökningar (AKU). Arbetsmarknadsdepartementets analysfunktion har hjälpt till att ta fram uppgifterna ur mikrodata, eftersom uppgifterna inte redovisas i SCB:s ordinarie sammanställningar av AKU.

Samtliga uppgifter som redovisas rör helårsuppgifter för 2017. Urvalet är anställda som är heltidsarbetande i åldrarna 15–74 år som skulle vilja gå ner i arbetstid. Med anställda avses såväl tillfälligt

som tillsvidareanställda (fast anställda). Med heltidsarbete avses här heltid i huvudsysslan i förhållande till det heltidsmått som gäller i respektive bransch. Totalt sett fanns det cirka 4 527 000 anställda i åldern 15–74 år under 2017 och av dessa var 3 390 000, eller motsvarande 75 procent heltidsanställda. Bland männen var 85 procent heltidsanställda medan motsvarande andel bland kvinnorna var 64 procent. Se tabell 8.1

Tabell 8.1 Antal anställda i åldern 15–74 år efter heltids- och deltidarbete i huvudsysslan, 2017

Arbetar heltid/deltid	Kvinnor	Män	Totalsumma
Deltid	802 400	331 300	1 133 700
Heltid	1 450 100	1 939 600	3 389 600
Vet ej	1 800	1 300	3 100
Vill ej svara	200	100	200
Totalsumma	2 254 400	2 272 300	4 526 600

Källa: Egna bearbetningar av data från SCB, AKU.

Bland frågorna i AKU om undersysselsättning och ombytessökande återfinns frågor om huruvida man vill förändra sin arbetstid och om man söker annat arbete. En av frågorna avser viljan att förändra det totala antalet timmar som man arbetar i huvud- och bisysslan förutsatt att lönen förändras i motsvarande mån.

Tabell 8.2 Heltidsarbetande som vill förändra sin arbetstid, 2017

Antal heltidsanställda i åldern 15–74 år utifrån viljan att förändra det antal timmar som man arbetar i huvud- och bisysslan förutsatt att lönen förändras i motsvarande mån

Förändring	Kvinnor	Män	Totalsumma
Ja	195 500	254 200	449 700
Nej	1 246 600	1 675 200	2 921 700
Partiellt bortfall	300	400	700
Vet ej	7 600	9 800	17 400
Totalsumma	1 450 000	1 939 600	3 389 600

Källa: Egna bearbetningar av data från SCB, AKU.

Under 2017 ville 450 000 heltidsanställda förändra sin totala arbetstid under förutsättning att lönen förändras i motsvarande mån. I tabell 8.3 redovisas om de 450 000 heltidsanställda vill öka eller minska sin arbetstid förutsatt att lönen förändras i motsvarande mån.

Tabell 8.3 Vill öka eller minska arbetstiden

Antal heltidsanställda i åldern 15–74 år som önskar öka respektive minska sin arbetstid, 2017

Önskemål	Kvinnor	Män	Totalsumma
Öka	17 800	53 600	71 300
Minska	177 300	200 100	377 400
Vet ej/Vill ej svara	400	600	1 000
Totalsumma	195 500	254 200	449 700

Källa: Egna bearbetningar av data från SCB, AKU.

Närmare 380 000 personer, eller 84 procent av de heltidsanställda som 2017 ville ändra sin arbetstid, önskade minska antalet arbetade timmar. Andelen var högre bland kvinnorna (91 procent) än bland männen (79 procent). Drygt 71 000, varav majoriteten män, ville öka sin arbetstid. Totalt sett var det 11 procent av de heltidsanställda som ville minska sin arbetstid och andelen var i genomsnitt något högre bland kvinnorna (12 procent) än bland männen (10 procent).

Drygt 30 procent av de heltidsanställda² som ville gå ner i arbetstid hade en faktiskt arbetad tid i huvud- och bisyssla som översteg 40 timmar per vecka. Detta motsvarar 95 000 personer. Totalt sett var det 83 000 som hade en faktiskt arbetad tid som översteg den överenskomna arbetstiden. Det är alltså möjligt att dessa skulle vara nöjda med att minska sin arbetstid till heltid.

I figur 8.3 redovisas åldersfördelningen för de som har önskemål om att minska sin totala arbetstid.

² Här ingår inte de som var helt frånvarande från huvud- och bisysslan under referensveckan.

Figur 8.3 Antal heltidsanställda i åldern 15–74 år som önskar minska sin arbetstid efter åldersgrupp och kön, 2017



Källa: Egna bearbetningar av data från SCB, AKU.

Drygt hälften av de heltidsanställda som ville minska sin arbetstid var i åldrarna 35–54 år. I tabell 8.4 redovisas branschtillhörigheten för de heltidsanställda som önskade gå ner i arbetstid. Vi avgränsar oss här till de som har sin huvudsyssla i Sverige. Cirka 2 500 av de drygt 380 000 heltidsanställda som ville minska sin arbetstid hade sin huvudsyssla i utlandet och dessa ingår därmed inte.

Tabell 8.4 Antal heltidsanställda i åldern 15–74 år som vill minska sin arbetstid efter bransch i huvudsysslan och kön, 2017

Bransch huvudsyssla	Kvinnor	Män	Totalsumma
01–03 Jordbruk, skogsbruk och fiske	500	1 600	2 100
05–33, 35–39 Tillverkning och utvinning, energi och miljö	14 100	44 900	59 000
41–43 Byggverksamhet	2 000	23 600	25 600
45–47 Handel	14 000	22 200	36 200
49–53 Transport	4 700	13 100	17 800
55–56 Hotell och restaurang	2 500	1 800	4 300
58–63 Information och kommunikation	7 900	15 500	23 400
64–82 Finansiell verksamhet, företagstjänster	27 500	37 000	64 500
84,99 Offentlig förvaltning m.m.	19 900	14 500	34 400
85 Utbildning	34 000	8 900	42 900
86–88 Vård och omsorg	42 800	10 200	53 000
90–98 Personliga och kulturella tjänster	6 700	5 100	11 800
Totalsumma	176 800	198 400	375 100

Anm. Tabellen anger bransch i huvudsysslan för de som har sin huvudsyssla i Sverige.

Källa: Egna bearbetningar av data från SCB, AKU.

I tabell 8.5 relateras antalet heltidsanställda som vill minska sin arbetstid (uppgifterna i tabell 8.4) till det totala antalet heltidsanställda inom respektive bransch.

Tabell 8.5 Andel heltidsanställda i åldern 15–74 år som vill minska sin arbetstid efter bransch i huvudsysslan och kön, 2017

Bransch huvudsyssla	Kvinnor	Män	Totalsumma
01–03 Jordbruk, skogsbruk och fiske	9	8	8
05–33, 35–39 Tillverkning och utvinning, energi och miljö	13	12	12
41–43 Byggverksamhet	9	10	10
45–47 Handel	12	10	11
49–53 Transport	12	9	10
55–56 Hotell och restaurang	7	4	6
58–63 Information och kommunikation	16	13	14
64–82 Finansiell verksamhet, företagstjänster	12	11	11
84,99 Offentlig förvaltning m.m.	13	11	12
85 Utbildning	12	7	11
86–88 Vård och omsorg	13	10	12
90–98 Personliga och kulturella tjänster	10	9	10
Uppgift saknas	7	3	4
Totalsumma	12	10	11

Anm. Tabellen anger bransch i huvudsysslan för de som har sin huvudsyssla i Sverige.

Källa: Egna bearbetningar av data från SCB, AKU.

Totalt sett var det 11 procent av de heltidsanställda som ville minska sin arbetstid och andelen var i genomsnitt något högre bland kvinnorna (12 procent) än bland männen (10 procent). Inom enskilda branscher var dock skillnaden mellan kvinnor och män större.

Det finns inga större skillnader mellan de olika branschgrupperna. Lägst andel heltidsanställda som ville gå ner i arbetstid återfinns inom branschgrupperna hotell och restaurang samt jordbruk, skogsbruk och fiske där 6 respektive 8 procent av de heltidsanställda ville gå ner i arbetstid. Högst andel som ville gå ner i arbetstid återfinns inom branschgruppen information och kommunikation, där 14 procent av samtliga heltidsanställda ville arbeta färre timmar.

Störst andel heltidsarbetande kvinnor som ville minska sin arbetstid återfanns inom branschen information och kommunikation (16 procent), inom tillverkning och utvinning med mera, offentlig

förvaltning samt vård och omsorg (samtliga 13 procent). Bland männen var det branscherna information och kommunikation (13 procent), tillverkning och utvinning med mera (12 procent) som hade högst andel heltidsarbetande män som ville minska sin arbetstid.

Det går även att fördela materialet utifrån vilka sektorer som de heltidsanställda som ville gå ner i arbetstid arbetade i. Sektorsindelningen avser sektorn för huvudsysslan. Bland kvinnor var det ungefär jämn fördelning mellan privat och offentlig sektor vad gäller antalet heltidsanställda som ville minska sin arbetstid (närmare 90 000 i såväl privat som offentlig sektor). Bland männen var det betydligt fler inom privat sektor (drygt 165 000) än inom offentlig sektor (cirka 32 500) som ville minska sin arbetstid. Denna skillnad förklaras dock av att arbetsmarknaden är så pass könssegregerad och att det helt enkelt är relativt sett få män som arbetar i offentlig sektor. Tabell 8.6 visar andelen inom respektive sektor som ville minska sin arbetstid.

Tabell 8.6 Heltidsanställda i åldern 15–74 år som vill minska sin arbetstid efter sektor i huvudsysslan och kön, 2017

Andel, procent

Sektor huvudsyssla	Kvinnor (%)	Män (%)	Totalsumma (%)
Statlig sektor	14	10	12
Primärkommunal sektor	12	8	10
Landstingskommunal sektor	16	12	15
Privat sektor	12	11	11
Sektor saknas	6	4	5
Partiellt bortfall	12	10	11
Totalsumma	14	10	12

Anm. Tabellen anger sektor för huvudsysslan för de som har sin huvudsyssla i Sverige.

Källa: Egna bearbetningar av data från SCB, AKU.

När antalet heltidsanställda personer som ville minska sin arbetstid relateras till antalet heltidsanställda inom respektive sektor framgår det att andelen som ville minska sin arbetstid är störst inom den landstingskommunala sektorn. I den sektorn ville 15 procent av de heltidsanställda minska sin arbetstid jämfört med mellan 10 och 12 procent i övriga sektorer. Framför allt var det en större andel kvinnor inom landstingskommunal sektor som ville minska arbetstiden (16 procent) i jämförelse med övriga grupper. Men även bland

männen var det en något större andel inom landstingskommunal sektor som ville minska sin arbetstid i jämförelse med övriga sektorer.

Det var relativt sett vanligare att vilja minska sin arbetstid bland personer med en fast anställning (12 procent) än bland personer med tidsbegränsad anställning (8 procent). Drygt två av tre heltidsanställda som ville gå ner i arbetstid hade en överenskommen arbetstid per vecka på 40 timmar i huvud- och bisysslan och närmare en av fem hade en överenskommen arbetstid på 30–39 timmar. Cirka 13 procent hade en sammanlagd överenskommen arbetstid som översteg 40 timmar per vecka.

8.3 Undersökningen om din arbetstid

SCB har på utredningens uppdrag under januari–februari 2018 genomfört en enkätundersökning. Syftet med undersökningen var att få mer information om dem som vill minska sin arbetstid utöver den som går att få från befintliga frågor i AKU.

Undersökningen genomfördes som en brevinbjudan där själva blanketten besvarades på webben. Utöver inbjudan skickades två påminnelser med vanligt post.

Urvalet bestod av dem som i AKU mellan september–november 2017 svarat att de arbetade heltid och önskade minska sin arbetstid (förutsatt att lönen minskas i motsvarande mån). Urvalet bestod av 2 423 personer och det var totalt 1 273 personer som besvarade frågeblanketten, vilket ger en svarsandel på 52,5 procent av urvalet. Målpopulationen var densamma som i AKU, det vill säga personer som är folkbokförda i Sverige och som fyllt 15 år men ännu inte 75 år. För en mer utförlig beskrivning av metod och genomförande av enkäten, se bilaga 2.

Både anställda (arbetstagare) och företagare har fått besvara enkäten. Eftersom vi främst är intresserade av arbetstagares möjligheter att gå ner i arbetstid har vi valt att ta bort företagarna ur redovisningen. De ingår alltså inte i våra samlade enkätresultat, utan redovisas enbart separat.

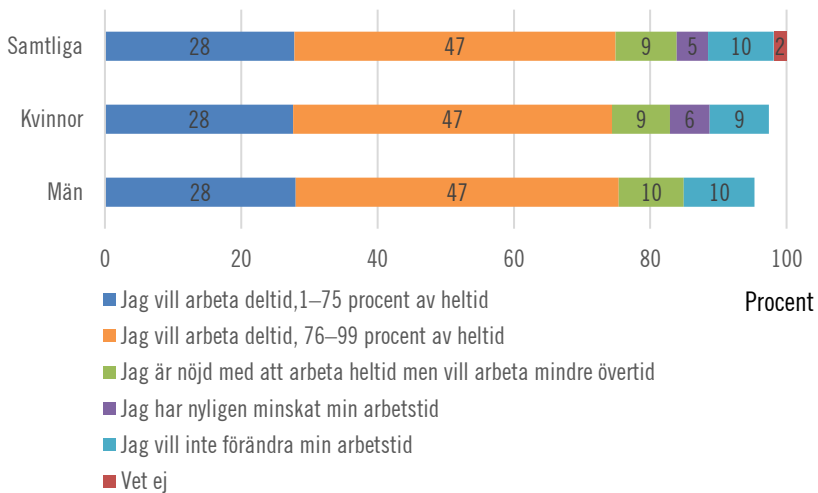
Svaren i enkäten har analyserats utifrån ett antal redovisningsgrupper baserat på dels registervariabler (kön, ålder och inkomst) och dels de svarandes tidigare svar på AKU:s frågor (antal och åldrar på barn, sektor, facklig centralorganisation, bransch, yrke, arbetsplatsstorlek och anställningstyp). De skillnader mellan olika grupper som redovisas i texten är i de flesta fall statistiskt säkerställda.

8.3.1 Önskad arbetstid

I enkäten ställdes frågan *Hur mycket skulle du vilja minska din arbetstid förutsatt att lönen minskas i motsvarande mån?* Se figur 8.4.

Figur 8.4 Önskad arbetstid

Andel per svarsalternativ efter kön



Anm. Vissa svarsalternativ kan inte redovisas uppdelat på kvinnor och män då den statistiska osäkerheten bedömts som alltför stor.

Källa: SCB, Undersökning om din arbetstid 2018.

75 procent av de tillfrågade vill arbeta deltid. Det är ungefär lika vanligt att vilja arbeta mellan 1–50 procent som mellan 50–75 procent, både bland kvinnor och bland män. En mycket liten andel (omkring 3 procent) vill arbeta mellan 26–50 procent av heltid, men det är en större andel, drygt var tionde, som vill arbeta mellan 1–25 procent av heltid. Var tionde uppger att de är nöjda med

heltid, men vill arbeta mindre övertid. De svar som redovisas nedan på frågorna om skälen till att vilja arbeta mindre och om de som vill arbeta mindre har frågat sin arbetsgivare avser samtliga (anställda) heltidsarbetande som vill minska sin arbetstid. Vid en jämförelse av svaren bland dem som vill arbeta deltid och dem som vill arbeta mindre övertid men är nöjda med heltid har det inte gått att se några nämnvärda skillnader.

Eftersom det har gått en tid sedan de tillfrågade i den ordinarie AKU uppgav att de ville minska sin arbetstid har en del hunnit förändra sin arbetstid utifrån sina önskemål. 6 procent av kvinnorna uppger att de nyligen har minskat sin arbetstid. Bland männen är det för få som valt detta alternativ för att det ska gå att redovisa. Var tionde svarande vill inte förändra sin arbetstid. De kanske har ändrat sig sedan hösten. Det är en låg andel som svarar att de inte vet. Däremot var det partiella bortfallet relativt sett högt för denna fråga, 8,4 procent.

Omräknat till skattat antal i befolkningen handlar det om omkring 100 000 personer som i dag arbetar heltid som skulle vilja arbeta mellan 1–75 procent av heltid, varav de flesta antingen vill arbeta 1–25 procent eller 51–75 procent av heltid. Omkring 170 000 som i dag är heltidsarbetande skulle vilja arbeta mellan 76–99 procent av heltid. Kön fördelningen är relativt jämn i respektive grupp.

Ungefär 32 500 personer som är heltidsarbetande är nöjda med heltidsarbete men vill arbeta mindre övertid. Här är det något fler män än kvinnor, men skillnaden är för liten för att vara statistiskt säker.

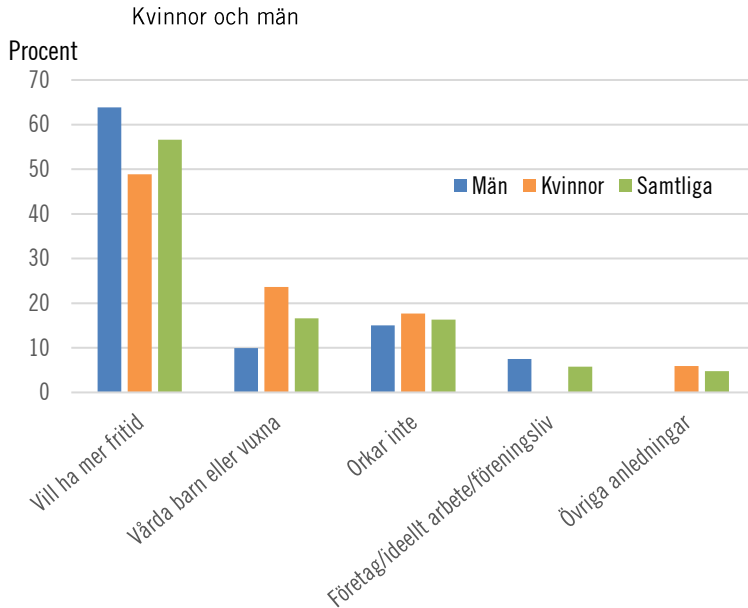
Svaren för företagarna skiljer sig för denna fråga från de anställdas svar. Hela 42 procent uppger att de är nöjda med att arbeta heltid men att de skulle vilja arbeta mindre övertid. Att jämföra med 9 procent bland samtliga arbetstagare.

Ungefär hälften av de svarande som vill minska sin arbetstid till deltid har inte barn. Omkring en fjärdedel har barn som är åtta år eller yngre och den andra fjärdedelen har barn som är äldre än åtta år. De tre grupperna skiljer sig inte åt nämnvärt när det gäller hur mycket de vill gå ner i arbetstid.

8.3.2 Skäl till att vilja arbeta mindre

I enkäten ställdes även frågan *Vad är främsta anledningen till att du vill minska din arbetstid?*³ Se figur 8.5.

Figur 8.5 Främsta anledningen att vilja arbeta mindre



Anm. Svartalternativen i enkäten har grupperats i följande kategorier:

- 1 Vill ha mer fritid eller andra personliga skäl och familjeskäl
- 2 Ta hand om och vårda barn eller vuxna närstående
- 3 Orkar inte – arbetet är för fysiskt och psykiskt ansträngande
- 4 Vill arbeta med eget företag eller ha mer tid för ideellt arbete/föreningsliv
- 5 Övriga anledningar

Källa: SCB, Undersökning om din arbetstid 2018.

Skillnad mellan kvinnor och män

Det klart vanligaste alternativet till att vilja arbeta mindre är att de svarande vill ha mer fritid. 64 procent av männen och 49 procent av kvinnorna väljer detta alternativ. 16 procent svarar att det huvudsakliga skälet till att de vill gå ner i arbetstid är att de inte orkar

³ Bara de som på den första frågan svarat att de vill minska sin arbetstid givet att lönen minskas i motsvarande mån har besvarat frågan.

eller att arbetet är för psykiskt och fysiskt krävande. Här är skillnaderna mellan kvinnor och män relativt liten.

17 procent (10 procent av männen och 24 procent av kvinnorna) svarar att de vill gå ner i tid för att ta hand om/vårda barn eller vuxna närstående. Knappt 4 procent vill ha mer tid för ideellt arbete eller engagemang i föreningsliv. Bland männen är det strax under 5 procent. Motsvarande andel bland kvinnor är för liten för att kunna redovisas. Omkring 2 procent vill ägna sig åt eget företag.

Sammantaget är det 7,5 procent av männen som vill gå ner i tid för att ägna sig åt antingen eget företag eller ha mer tid för ideellt arbete eller föreningsliv. Andelen kvinnor som väljer detta alternativ är för litet för att kunna redovisas. Å andra sidan är det nästan 6 procent av kvinnorna som har valt alternativet övriga anledningar. Här är det för liten andel män för att de ska kunna redovisas.

Andra skäl att vilja minska arbetstiden

I enkäten fanns det en möjlighet att själv fylla i andra skäl till att vilja minska arbetstiden, utöver de givna alternativen. Ett antal av de så kallade öppna svaren tar upp hälsoproblem som skäl. Långa restider lyfts också av flera svarande. Ett annat skäl som återkommer är en önskan att sänka arbetstiden inför pensionen. Bättre balans i livet, livskvalitet och en önskan att hinna med allt arbete med hem och familj lyfts av flera. Skäl som lyfts i enstaka svar är att skatterna är för höga (för heltidsarbete), vantrivsel på jobbet, att en kortare arbetstid skulle ge mer arbetsglädje och att man anser att man har blivit placerad i fel arbetstidsavtal och därför borde ha en kortare arbetstid.

Ålder och familjesituation spelar roll

Det finns skillnader mellan yngre och äldre när det gäller skälen att vilja arbeta mindre. I åldersgruppen 55–64 år är det nästan 24 procent, det vill säga var fjärde, som uppger att de inte orkar som huvudsakligt skäl till att de vill arbeta mindre. Det är högre än i övriga åldersgrupper. Lägst andel är det i åldersgruppen 35–44 år med 10,5 procent. I denna åldersgrupp, liksom i åldersgruppen 25–34 år är det å andra sidan desto större andel som väljer alternativet att de ska vårda barn. Bland 25–34-åringarna är det en tredjedel och

bland 35–44-åringarna är det omkring var fjärde som väljer alternativet vårda barn.

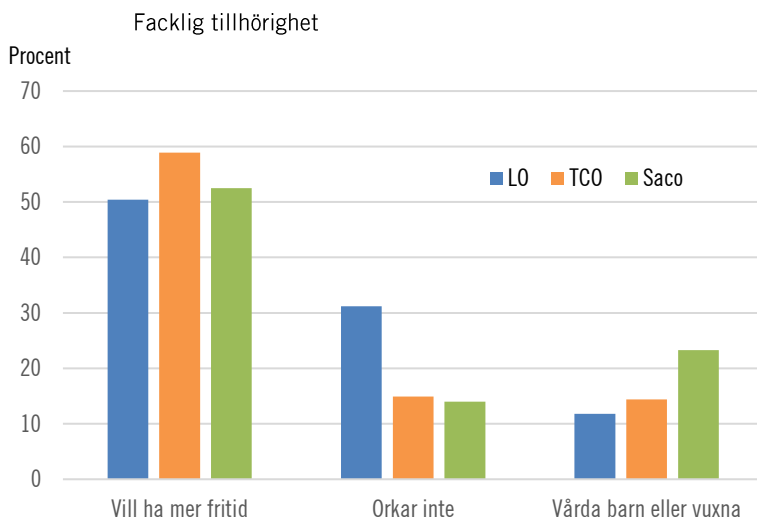
Bland dem som har barn som är åtta år eller yngre svarar knappt 50 procent att de vill gå ner i arbetstid för att vårda barn eller vuxna närstående. Bland svarande som har barn som är äldre än åtta år är motsvarande andel cirka 13 procent. Bland personer som inte har barn som är åtta år eller yngre är det strax över 60 procent som svarar att de vill ha mer fritid. Bland dem som har barn som är åtta år eller yngre är motsvarande andel strax över 35 procent.

Skillnad mellan privat och kommunal sektor

Även om något fler kvinnor än män har valt alternativet att de inte orkar som skäl till att de vill arbeta mindre är det för liten skillnad för att den ska vara statistiskt säker. Däremot verkar det finnas en skillnad beroende på vilken sektor de svarande arbetar inom. I kommun/landstingssektorn är det 24 procent som väljer detta alternativ, jämfört med 15 procent inom privat sektor. Skillnaderna mellan privat och kommunal sektor ligger dock precis inom felmarginalen med ett 95-procentigt konfidensintervall. Det är för få svarande i statlig sektor för att svaren ska kunna redovisas.

Facklig tillhörighet har betydelse

Nästan var tredje heltidsarbetande LO-medlem som vill gå ner i arbetstid uppger att det främsta skälet är att de inte orkar – arbetet är för psykiskt och fysiskt ansträngande. Det är dubbelt så vanligt att LO-medlemmar väljer detta alternativ jämfört med att TCO- och Saco-medlemmar gör det.

Figur 8.6 Främsta anledningen att vilja arbeta mindre

Källa: SCB, Undersökning om din arbetstid 2018.

Branschskillnader

Även när materialet delas efter en grov branschindelning finns det skillnader i de skäl de svarande uppger till att de vill gå ner i arbetstid, framför allt när det gäller andelen som svarar att de inte orkar – arbetet är för fysiskt och psykiskt ansträngande. Bland samtliga är det 16 procent som väljer detta alternativ. Inom branscherna information och kommunikation, finansiell verksamhet, företags-tjänster, och personliga och kulturella tjänster är andelen 10 procent. Inom utbildning, vård och omsorg är det 26 procent och inom bygg och transport 27 procent som uppger att det huvudsakliga skälet till att de vill gå ner i arbetstid är att de inte orkar.

Inkomster

Det är också möjligt att titta på om det finns skillnader i vilket skäl de svarande har att vilja gå ner i arbetstid efter deras inkomst. De svarande delas in i fyra delar, kvartiler, efter hur hög deras inkomst är i jämförelse med samtliga svarande i AKU. Kvartil 1 är den fjärdedel som har lägst inkomster och kvartil 4 är den fjärdedel som har högst

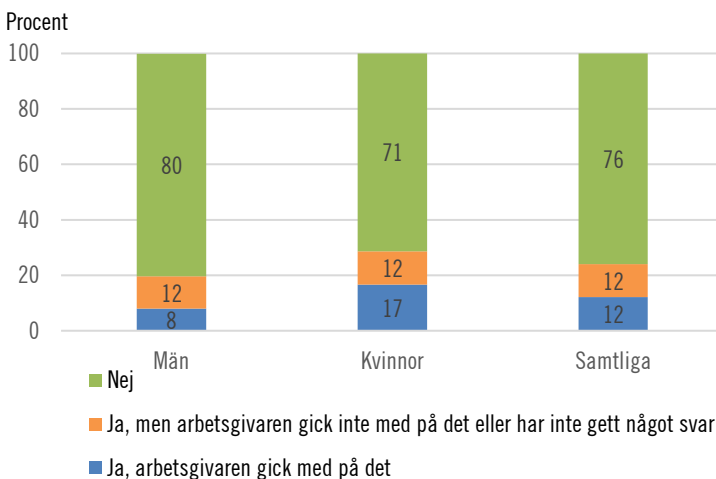
inkomster. Eftersom samtliga i enkäten är heltidsarbetande återfinns de flesta i kvartil 3 och 4, men några finns även i kvartil 2.

De som finns i inkomstkvartil 2 skiljer sig från de övriga genom att de oftare svarar att det huvudsakliga skälet att vilja gå ner i tid är att vårda barn eller vuxna anhöriga. 26 procent i kvartil 2 jämfört med cirka 15 procent i kvartil 3 och 4. Denna skillnad är dock inte statistiskt säkerställd. När det gäller de som vill gå ner i tid för att de inte orkar är det för få svarande i kvartil 2 för att det ska gå att redovisa, men det är vanligare att svarande i inkomstkvartil 3 (23 procent) väljer detta alternativ jämfört med dem i kvartil fyra (11 procent). Även när det gäller andelen som svarar att de vill gå ner i tid för att få mer fritid skiljer sig kvartil 3 från kvartil 4. 51 procent i kvartil 3 väljer detta alternativ, jämfört med 64 procent i kvartil 4.

8.3.3 Har de frågat arbetsgivaren?

Vi har i enkäten även ställt frågan om de som vill minska sin arbetstid har frågat arbetsgivaren om detta: *Har du frågat din arbetsgivare om möjligheten att gå ner i arbetstid?* Se figur 8.7.

Figur 8.7 Har du frågat din arbetsgivare om möjligheten att gå ner i arbetstid?



Källa: SCB, Undersökning om din arbetstid 2018.

Omkring en av fyra har frågat sin arbetsgivare, medan tre av fyra inte har det. Det är en större andel kvinnor än män som har frågat. Skillnaden tycks främst vara att fler kvinnor har frågat och fått ja från sin arbetsgivare. Det kan hänga samman med att kvinnor oftare anger att skälet till att de vill gå ner i arbetstid är att vårda barn eller andra anhöriga och att de därmed kan ha laglig rätt att gå ner i arbetstid, medan män oftare vill gå ner i tid för att få mer fritid.

Resultaten på fråga 1 visar också att 6 procent av de tillfrågade kvinnorna nyligen har förändrat sin arbetstid, medan det är för få bland männen som har valt detta alternativ för att det ska kunna redovisas. Det verkar alltså vara fler kvinnor än män i urvalet som har förändrat arbetstiden sedan de under hösten 2017 i AKU uppgav att de ville minska sin arbetstid. Sammantaget med att fler kvinnor än män har frågat arbetsgivaren om att gå ner i arbetstid skulle det kunna tyda på att kvinnor som vill gå ner i arbetstid i större utsträckning gör slag i saken medan män i större utsträckning är kvar längre i kategorin som vill gå ner i arbetstid.

Det är lika vanligt bland både kvinnor och män att ha frågat men fått nej eller inte fått något svar (12 procent). Ungefär 8 procent har fått nej och ungefär 3,5 procent svarar att de inte har fått något svar. Uppräknat till antal i befolkningen handlar det om cirka 25 000 respektive 11 000 personer.

Det skattade antalet personer som vill minska sin arbetstid men som inte har frågat uppgår till omkring 235 000 personer totalt. Drygt 21 000 av dessa finns i statlig sektor, drygt 50 000 i kommuner och landsting och knappt 163 000 arbetar inom privat sektor.

Eftersom personer som har barn som är under åtta år har rätt att arbeta deltid har SCB tagit fram registeruppgifter så att vi kan analysera om det finns några skillnader i svaren för dem som har barn som är under respektive över åtta år och de som inte har några barn. Andelen svarande med barn under åtta år som har frågat sin arbetsgivare men antingen fått nej eller inte fått något svar är för få för att det ska gå att redovisa. 15 procent av de som inte har barn har frågat men antingen fått nej eller inte fått något svar och motsvarande andel för dem med barn över åtta år är 11 procent.

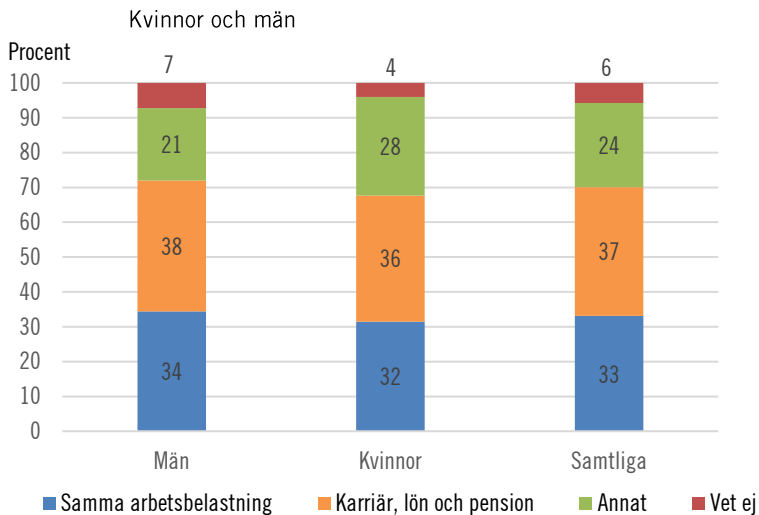
Knappt 21 procent av dem med barn under åtta år har frågat sin arbetsgivare och fått ja. Det kan jämföras med cirka 10 procent bland dem som inte har barn och dem som har barn som är över åtta år.

Det går inte att se några säkra skillnader beroende på facklig tillhörighet, bransch, yrke, arbetsplatsstorlek, typ av anställning eller inkomst vare sig när det gäller andelarna som har frågat med olika utfall eller andelen som inte har frågat.

8.3.4 Varför har man inte frågat arbetsgivaren?

En naturlig följdfråga till dem som inte har frågat sin arbetsgivare är varför de inte har gjort det. *Varför har du inte frågat din arbetsgivare om möjligheten att gå ner i arbetstid?*

Figur 8.8 Skäl att inte fråga arbetsgivaren om att gå ner i arbetstid



Anm. De fullständiga svarsalternativen var: Min arbetsbelastning skulle troligtvis ändå bli oförändrad, Jag tror att det skulle försämrade mina karriärmöjligheter på arbetsplatsen/företaget eller påverka min framtida löneutveckling och pension negativt, Annat och Vet ej.

Källa: SCB, Undersökning om din arbetstid 2018.

Figur 8.8 visar att omkring en tredjedel bland både kvinnor och män svarar att skälet att de inte har frågat arbetsgivaren är att man tror att det skulle resultera i en oförändrad arbetsbelastning trots en nedgång i arbetstid. Nästan fyra av tio anger som skäl att antingen karriärmöjligheter, framtida lön eller pensionen skulle riskera att påverkas negativt. En av fyra har ett annat skäl till att de inte har frågat, se en sammanställning nedan av olika skäl som de svarande har fyllt i.

7 procent bland männen svarar att de inte vet skälet. Bland kvinnor är andelen som svarat ”vet ej” för låg för att redovisas.

Omräknat till antal i befolkningen motsvarar det 74 000 personer som skulle vilja gå ner i arbetstid men som inte har frågat arbetsgivaren på grund av att arbetsbelastningen skulle vara oförändrad. Omkring 67 000 personer tror att det skulle påverka framtida löneutveckling och/eller pension och 15 600 tror att det skulle försämra de framtida karriärmöjligheterna. Motsvarande 54 000 anger annat skäl och 13 000 vet inte varför de inte har frågat arbetsgivaren.

Stor skillnad mellan kvinnor och män med barn under åtta år

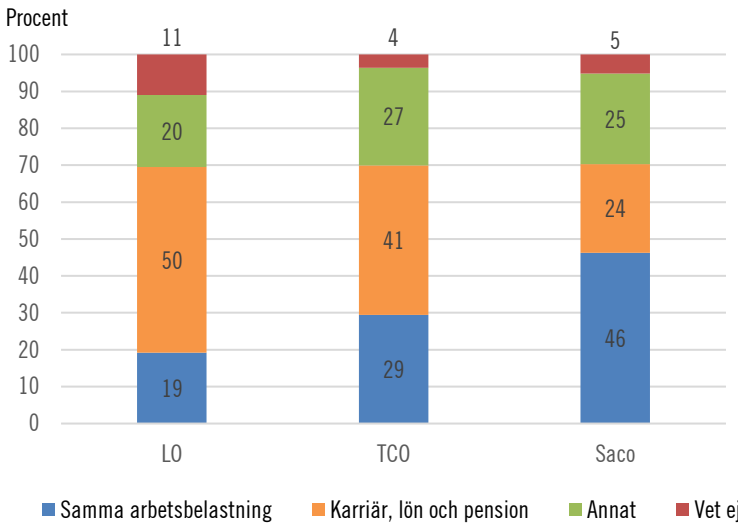
Bland män är det 38 procent med barn under 8 år som svarar att skälet att de inte har frågat sin arbetsgivare om att gå ner i arbetstid är att det skulle påverka den framtida lönen, karriärmöjligheterna och/eller pensionen negativt. För såväl kvinnor som män utan barn är det ungefär en lika stor andel, strax över 40 procent, som svarar att negativ påverkan på framtida karriär, lön och/eller pension är skälet till att de inte har frågat sin arbetsgivare om att gå ner i arbetstid.

Bland kvinnor med barn under åtta år är det för få som har valt det alternativet för att det ska gå att redovisa.

Skillnad mellan olika grupper på arbetsmarknaden

Det är vanligare att arbetare avstår från att fråga arbetsgivaren om att gå ner i arbetstid av oro för framtida karriär, lön och pension medan tjänstemän inom framför allt Saco ofta avstår från att fråga arbetsgivaren för att de tror att arbetsbelastningen skulle vara densamma. Se figur 8.9.

Figur 8.9 Skäl att inte fråga arbetsgivaren om att gå ner i arbetstid
Facklig tillhörighet



Anm. De fullständiga svarsalternativen var: Min arbetsbelastning skulle troligtvis ändå bli oförändrad, Jag tror att det skulle försämra mina karriärmöjligheter på arbetsplatsen/företaget eller påverka min framtida löneutveckling och pension negativt, Annat och Vet ej.
Källa: SCB, Undersökning om din arbetstid 2018.

När vi bryter ner materialet ytterligare på både kön och facklig tillhörighet kvarstår skillnaderna, trots att det på grund av ett litet antal svarande blir stora felmarginaler på skattningarna. 47 procent av männen inom Saco som vill minska sin arbetstid har avstått från att fråga arbetsgivaren eftersom arbetsbelastningen skulle vara densamma. Motsvarande andel för män inom LO är 22 procent. 53 procent av kvinnor inom LO har inte frågat sin arbetsgivare på grund av påverkan på framtida karriär, lön och eller pension. Motsvarande andel är 40 procent bland TCO:s kvinnor och 26 procent bland Sacos kvinnor.

Skillnaderna i svaren mellan anställda i privat och offentlig sektor är för små för att det ska gå att dra några slutsatser om huruvida det finns skillnader. Detsamma gäller skillnaderna mellan olika branscher och mellan tillsvidareanställda och tillfälligt anställda.

Andra skäl att inte ha frågat sin arbetsgivare

I enkäten fanns en möjlighet att, utöver de givna svarsalternativen, själv fylla i vilket skäl personen hade att hen inte frågat sin arbetsgivare om att gå ner i arbetstid. Flera vill instämna i alla de alternativ som gavs. Därutöver lyfts ett stort antal olika skäl till att de svarande inte frågat sin arbetsgivare om möjligheten att gå ner i arbetstid.

Det är ingen idé att fråga

Ett motiv som återkommer i flera av de så kallade öppna svaren är att det inte är någon idé, arbetsgivaren skulle säga nej. Flera hänvisar till att det är en uttalad policy på arbetsplatsen att inte bevilja deltid utöver exempelvis föräldradighet och studieledighet. Svårigheter att hitta vikarier och arbetskraftsbrist gör enligt flera att det inte är någon idé att fråga. Att de inte har kommit sig för och att de tror att frågan inte skulle uppskattas är det också några som har svarat.

Arbetets karaktär

Ett annat vanligt svar är att det med den typ av arbete eller ansvar som personen har förutsätts att arbetet utförs på heltid. Någon skriver att det är svårt att förena deltid med skiftarbete då det behövs någon att dela med. Ytterligare någon beskriver att hen har fast månadslön men stor variation i arbetsbelastningen och skulle vilja ha inflytande över arbetsmängden. Någon svarar att hen jobbar hemifrån när det behövs i stället för att gå ner i arbetstid.

Kulturen tillåter inte deltid

Flera tar upp att det bryter mot kulturen inom yrket och att det skulle ifrågasättas av kollegorna. Flera som har arbetsledande ställning eller på annat sätt en nyckelposition skriver att det är en omöjlighet att arbeta deltid. Någon skriver att hen är rädd att framstå som oengagerad. En svarande menar att det inte är socialt accepterat att arbeta deltid som grävmaskinist.

Det påverkar kollegorna

Hur arbetskamraterna drabbas är något som flera tar upp. Någon beskriver att eftersom en kollega är sjukskriven är det ingen idé att fråga.

Osäker ställning på arbetsplatsen

Någon skriver att hen tror att hen inte får behålla jobbet om hen frågar. Att vara ny på jobbet eller att ha ny chef är återkommande skäl. Någon skriver att hen befarar att bli placerad i vikariepoolen om hen frågar om att gå ner i arbetstid och någon säger sig vara rädd för sin chef. Ett antal svarande har eller håller på att bli av med arbetet och det är därför inte aktuellt att fråga arbetsgivaren om att gå ner i arbetstid just nu. Några som svarar har sagt upp sig eller tagit tjänstledigt. Några är sjukskrivna på deltid och är osäkra på hur mycket de kommer att orka arbeta.

Det är mer av en vision

Några planerar att lyfta frågan på nästa medarbetarsamtal. Flera skriver att de har planer på att arbeta deltid längre fram i tiden. Flera svarar att de planerar att gå ner i arbetstid innan pensionen, men att de inte är tillräckligt gamla än. Några beskriver önskan om att gå ner i arbetstid mer som en framtidsvision och några har avstått att fråga arbetsgivaren på grund av oro för ekonomisk stress och att deras ekonomi för närvarande inte medger deltidsarbete. Någon tycker att arbetstiden borde sänkas generellt i samhället och har inte några planer på att ta upp det individuellt med sin chef.

Att svarande lyfter att de ekonomiska förutsättningarna som skäl kan tyckas paradoxalt med tanke på att det i den första frågan tydligt frågas efter om de vill gå ner i arbetstid under förutsättning att lönen förändras i motsvarande mån. Den första frågan är dock ställd som hur mycket en person *vill* minska sin arbetstid. Det kan sedan finnas en rad omständigheter som gör att personen inte *kan* minska sina arbetstid, däribland ekonomiska förutsättningar.

8.3.5 Fick de som fått nej på frågan om minskad arbetstid någon motivering?

Till dem som i enkäten svarade att de frågat sin arbetsgivare om att gå ner i arbetstid men fått nej ställdes i enkäten en följdfråga om de fick någon motivering. Eftersom det handlar om få svarande är skattningen osäker men omkring två av tre (67 procent) svarar att de fick en motivering, medan knappt en av tre (30 procent) uppger att de inte fick någon motivering. Det skattade antalet i befolkningen som frågat och fått nej men utan motivering är mellan 7 000 och 8 000 personer.

8.4 Frivillig och ofrivillig deltid

Som jämförelse med de heltidsarbetande som vill minska sin arbetstid redovisas i detta avsnitt en översikt över ofrivilligt deltidsarbete, även detta utifrån AKU.

I budgetpropositionen för 2017 uppmärksammade regeringen att kvinnors arbete alltför ofta organiseras så att heltid inte erbjuds. Regeringen har med anledning av detta genomfört en utredning för att analysera konsekvenserna för hur kvinnors liv och möjligheter till egen försörjning och en god livsinkomst påverkas av att heltidsarbete ibland inte erbjuds. Underlaget i detta avsnitt är hämtat från det arbetet inom Regeringskansliet.

Deltidsarbetande

Under 2016 var i genomsnitt 971 000 personer i åldrarna 20 till 64 år anställda på deltid, varav 720 000 var kvinnor. Under perioden 2007–2016 har andelen deltidanställda kvinnor minskat från 37 till 34 procent. För män har andelen ökat från 9 till 12 procent.

I den offentliga sektorn har andelen kvinnor som arbetar deltid minskat från 40 till 34 procent mellan 2007 och 2016 samtidigt som andelen i privat sektor varit oförändrad, 35 procent. Ungefär hälften av de anställda kvinnorna i hotell- och restaurangbranschen och inom handeln arbetar deltid. Cirka 55 procent av de anställda kvinnorna som är verksamma i serviceyrken eller yrken som endast kräver kortare utbildning arbetar deltid. 2016 arbetade 30 procent

av kvinnorna med tillsvidareanställning deltid. Motsvarande andel var 55 procent för kvinnor med tidsbegränsad anställning.

Även här avses med heltidsarbete heltid i förhållande till det heltidsmått som gäller i respektive bransch.

Ofrivilligt deltidssarbete

Ofrivilligt deltidssarbete ska utifrån den definition som används här uppfylla ett antal villkor:

1. Deltidsarbete
2. Anställda (ej företagare)
3. 20–64 år
4. Har inte fått/blivit erbjuden heltid
5. Vill öka arbetstiden

Under 2016 var i genomsnitt 111 000 personer i åldrarna 20 till 64 år ofrivilligt deltidssarbete utifrån denna definition. Omkring 74 000 av dessa var kvinnor och cirka 37 000 var män. Andelen kvinnor som arbetar ofrivillig deltid relaterat till alla anställda kvinnor har minskat från 5,1 till 3,5 procent under perioden 2007–2016 samtidigt som den för män har ökat från 1,6 till 1,8 procent.

Tabell 8.7 Antal deltidssanställda kvinnor 20–64 år som arbetar ofrivillig deltid relaterat till alla anställda kvinnor fördelat på sektor. 2016

Sektor	Alla anställda	Ofrivilligt deltidssanställda	Andel ofrivillig deltid
Staten	151 900	800	0,5
Kommuner	625 100	22 000	3,5
Landsting	200 800	1 100	0,6
Privat	1 098 400	49 400	4,5
Totalt	2 076 200	73 300	3,5

Anm. Antalet anställda respektive deltidssanställda är avrundade till närmaste hundratal medan andelen som arbetar ofrivillig deltid är exakt.

Källa: AKU, egna bearbetningar.

En majoritet av de ofrivilligt deltidsarbetande kvinnorna arbetar i privat sektor. Det är även här andelen är högst, även om kommunerna också har en relativt sett hög andel ofrivilligt deltidsarbetande. Inom stat och landsting finns det få ofrivilligt deltidsarbetande utifrån den definition som används här.

Flertalet av de cirka 37 000 män som arbetar ofrivillig deltid återfinns i den privata sektorn. Här har det även skett en ökning av ofrivillig deltid med cirka 9 000 personer under den senaste tioårsperioden, medan det skett en liten minskning i offentlig sektor.

8.4.1 Innebär deltid minskad arbetsbelastning?

En utgångspunkt för utredningen är att syftet med möjligheten till partiell ledighet ska vara att arbetstagaren ska arbeta i mindre omfattning, inte utföra samma arbetsuppgifter som under en heltidsanställning fast på kortare tid. I en enkätundersökning som Unionen gjort bland tjänstemän i privat sektor med barn under elva år redovisas att fyra av tio som har gått ner till deltid inte hade fått minskad arbetsbelastning. Knappt tre av tio uppgav att deras arbetsbelastning hade minskat i motsvarande grad som arbetstidsförkortningen.⁴

8.5 Analys – Är befintliga möjligheter att frivilligt gå ner i arbetstid tillräckliga?

I avsnitt 8.2 redovisas att cirka var tionde arbetstagare som arbetar heltid skulle vilja gå ner i arbetstid med motsvarande lönesänkning. I detta avsnitt behandlas frågeställningen om något behöver göras för att underlätta deltidsarbete för de som önskar det. Vi har valt att se frågan om möjligheterna att frivilligt gå ner i arbetstid som en fråga om möjligheten att vara delvis ledig från sin ordinarie sysselsättningsgrad. Frågan blir då om det behövs en utökad rätt till partiell ledighet?

⁴ Unionen (2018), s. 22.

8.5.1 Arbetsmarknadens parter

Vid utredningens kontakter med arbetsmarknadens parter har det framkommit att det finns en samsyn om att en utökad möjlighet till partiell ledighet inte är en prioriterad fråga. Arbetsgivarsidan har hänvisat till att den ledighetslagstiftning som finns är fullt tillräcklig. Arbetsgivarsidan och Företagarnas bild är också att det i de allra flesta fall där önskemål finns, så tillmötesgår arbetsgivaren arbetstagarens vilja när verksamheten tillåter. Det kan dock skilja sig i förutsättningarna att säga ja mellan olika branscher och små och stora arbetsgivare. Arbetstagersidan har inte heller förmedlat att det skulle finnas något stort behov av utökade möjligheter till partiell ledighet och har inte sett det som en prioriterad fråga.

De farhågor med en utökad rätt till partiell ledighet som har lyfts från parterna är att det riskerar att bli ett sätt att kompensera för dålig arbetsmiljö, om arbetstagaren är partiellt ledig för att orka med sitt arbete. Det finns då en risk att arbetsmiljöansvaret förskjuts till individen.

Konsekvenserna för framtida pension för den som väljer att vara partiellt ledig och att det påverkar individens sjukpenninggrundande inkomst har också lyfts som ett problemområde.

8.5.2 Heltid som utgångspunkt – jämställdhetsperspektivet

En utgångspunkt i utredningens direktiv är att heltid ska vara norm och deltid ska vara en möjlighet. Heltidsarbete är viktigt för möjligheten till egen försörjning och för att minska löneskillnaderna mellan kvinnor och män. Ett av regeringens jämställdhetspolitiska delmål är ekonomisk jämställdhet och i det ingår att det avlönade arbetet inte bara ska ge ekonomisk självständighet i förvärvsaktiv ålder, utan också innebära ekonomisk trygghet och självständighet under pensionsåren.

I dag är det fler kvinnor än män som arbetar deltid. Deltidsarbete beskrivs ofta som en kvinnofälla. Deltidsarbete innebär en lägre lön och med det sämre pension och lägre ersättningar i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringar. Det finns också en risk att kompetensutvecklingen på arbetsplatsen för den som arbetar deltid försämras. Som skäl för deltidarbete är det vanligaste svaret att man inte har fått eller hittat heltidsarbete. Andra vanliga skäl är vård av barn, studier, per-

sonliga eller familjeskäl, sjukdom och att man inte orkar för att arbetet är för krävande.⁵

Utredningens bedömning är att en utökad rätt att frivilligt gå ner i arbetstid genom att vara partiellt ledig riskerar att till största delen användas av kvinnor. Det finns en risk med att kvinnor väljer att gå ner i arbetstid för att orka med att kombinera arbete och hemarbete. Det finns också en risk att kvinnor i större utsträckning än i dag går ner till deltid för att de inte orkar med att arbeta heltid, vilket skulle innebära att individen får hantera det som enligt utredningen ska hanteras som en arbetsmiljöfråga.

Ett förslag som gör att fler kvinnor skulle gå ner på deltid skulle också innebära att kvinnors pensioner försämras, vilket direkt motverkar regeringens jämställdhetspolitiska mål.

8.5.3 Kollektivavtalade regleringar – fördelar och nackdelar

Många av de tidigare utredningar som genomförts har landat i att en arbetstidsförkortning och andra arbetstidsfrågor bör regleras i kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter.⁶

Ett kollektivavtal har många fördelar i jämförelse med lagstiftning. Kollektivavtalet i sig har ett värde och är ett resultat av en förhandling där båda parterns intressen har beaktats. Olika lösningar kan väljas för olika branscher utifrån branschens speciella förhållanden, något som är svårare att ta hänsyn till om lagstiftaren ställer upp generella normer för ökade möjligheter att gå ner till deltid.

Att parterna har hittat gemensamma lösningar ger också en kontinuitet och en långsiktighet som inte är garanterad på samma sätt när det kommer till lagstiftning.

En annan ofta framförd fördel med kollektivavtalet är parternas gemensamma ansvar för avtalet. De centrala organisationerna informerar lokala organisationer och arbetsgivare när nya avtal har tecknats och de bevakar kontinuerligt att avtalen följs.

En grundläggande förutsättning för att en fråga ska regleras i kollektivavtal är dock att båda parter är eniga om att de ska reglera frågan i kollektivavtal. Om någondera av parterna inte är intresserade av

⁵ AKU.

⁶ Se t.ex. SOU 1996:145 och SOU 2005:105.

frågan över huvud taget blir det svårt. Särskilt gäller det större förändringar i mer komplexa frågor, vilka kräver långa avtalsförberedelser.⁷

Ett annat problem med kollektivavtalade bestämmelser är att de inte når alla då inte alla arbetsplatser omfattas av kollektivavtal.

Det finns alltså både för- och nackdelar med kollektivavtalade regleringar. För att en ledighetslagstiftning ska bli aktuell är det utredningens uppfattning att en intresseavvägning måste göras.

8.5.4 Intresseavvägning

En lagstadgad rätt till utökad partiell ledighet behöver bygga på en avvägning mellan arbetstagarens och det allmännas önskemål och arbetsgivarens intressen. Modeller för sådana avvägningar finns i ledighetslagarna, se kapitel 7. Gemensamt för den ledighetslagstiftning som finns är att lagstiftaren vid införandet har gjort bedömningen att samhällsintresset av att arbetstagaren ska få vara ledig väger tyngre än arbetsgivarens arbetsledningsrätt. Det har också bedömts handla om så pass viktiga frågor att lagstiftning på området har motiverats med att rättigheten bör nå alla arbetstagare.

Vid en intresseavvägning mellan skälen för ledighet och ingreppet i arbetsgivarens verksamhet har det uttalade ändamålet med rätten till ledigheten vägt tyngst. På samma sätt har förslaget med rätten till deltid för föräldrar till barn med funktionsnedsättning, se kapitel 7, motiverats med att det för dessa föräldrar innebär att avsevärd tid och kraft får läggas på både omvårdnad och tillsyn av barnet. En rätt till deltid för dessa föräldrar skulle ge bättre förutsättningar att kunna kombinera omvårdnaden och tillsynen av barnet med förvärvsarbete.

En generell lagstadgad rätt till partiell ledighet skulle skilja sig från övriga ledighetslagar eftersom något skäl inte skulle behöva anges för att vara ledig. Ändamålet för en sådan lagstiftning skulle kunna vara att öka individens möjligheter till inflytande över sin arbetstid och på så sätt ge individen förutsättningar för en bättre balans mellan arbete och fritid.

Sammanfattningsvis tar vi med oss två olika aspekter på intresseavvägning som båda berör frågan om syftet med rätten till ledighet. För att en reglering i lag ska vara motiverad krävs det att:

⁷ Se vidare SOU 2001:91.

- Samhällsintresset av att arbetstagaren ska få vara ledig väger tyngre än arbetsgivarens arbetsledningsrätt.
- Syftet med ledigheten är så viktig att rättigheten bör nå alla arbetstagare.

8.6 Ingen generell rätt till partiell ledighet

Bedömning: Det bör inte införas någon generell lagstadgad rätt till partiell ledighet.

Skäl för utredningen bedömning: Utredningens bedömning är att en generell lagstadgad rätt till partiell ledighet oavsett syfte med ledigheten inte är proportionerlig utifrån ovan nämnda intresseavvägning.

Vår kartläggning visar att deltidsarbete är vanligt och att uppskattningsvis närmare 380 000 personer, eller 84 procent av de heltidsanställda som 2017 ville ändra sin arbetstid, önskade minska antalet arbetade timmar. Även vid en jämförelse med Norden och genomsnittet i EU verkar relativt sett många i Sverige vilja arbeta färre timmar. Trots detta ser vi inte att den intresseavvägning som måste göras väger över till att det bör instiftas en sådan generell rättighet lagstiftningsvägen. Den modell som hittills har använts innebär att intresseavvägning görs utifrån det specifika syftet med ledigheten och vi förordar att denna modell används även framgent.

Vår bedömning förhindrar inte att arbetsmarknadens parter tar upp frågan i förhandlingar om de anser att behov finns.

8.7 Behov av utökad rätt till partiell ledighet på några områden

Ledighetslagarna har utvecklats under lång tid och det är naturligt att kontinuerligt ompröva och göra intresseavvägningen mellan samhällsintresse och arbetsgivarintresse. I arbetet har utredningen identifierat två områden där det i dag känns relevant att pröva om syftena är tillräckligt angelägna för reglering av en utökad rätt till partiell

ledighet. De områden vi har identifierat att det kan finnas ett behov av en utökad möjlighet till partiell ledighet är:

8.7.1 Rätt till deltidarbete för föräldrar med barn med funktionsnedsättning som har fyllt åtta år

Bedömning: Utredningen stödjer förslaget som lagts fram i Ds 2015:58 Reformerade stöd till barn och vuxna med funktionsnedsättning vad gäller utökad rätt till förkortning av arbetstiden för vissa föräldrar.⁸

Förslaget innebär

Förslaget innebär en utökad rätt till förkortning av normalarbetstiden med upp till en fjärdedel för föräldrar, och de personer som enligt föräldraledighetslagen jämföras med föräldrar, vars barn har rätt till omvårdnadsbidrag enligt socialförsäkringsbalken. Rätten att förkorta normalarbetstid ska finnas så länge det lämnas omvårdnadsbidrag. Utbetalningen av omvårdnadsbidraget kan bara ske till två personer ur den krets som jämföras med föräldrar, men alla ur denna krets får förkorta sin arbetstid.

Syfte

Syftet med förslaget är att underlätta för en förälder som har barn med funktionsnedsättning att kombinera omvårdnaden av barnet med en anställning. Rätten är tänkt att komplettera nuvarande regelverk i föräldraledighetslagen och ska därför gälla föräldrar till barn som är åtta år eller äldre eller har avslutat sitt första skolar.

Förslaget som innebär att båda föräldrarna får rätt till förkortning av normal arbetstid om omvårdnadsbidrag lämnas för ett barn ökar enligt promemorian förutsättningarna för kvinnor och män att ta samma ansvar för omvårdnaden om barn med funktionsnedsättning. Därmed ökas också enligt promemorian förutsättningarna för kvin-

⁸ En lagrådsremiss beslutades i november och Lagrådet har lämnat ett yttrande. När detta skrivs bereds ärendet inom Regeringskansliet.

nor och män att få samma möjligheter i fråga om tillgång till arbete och utvecklingsmöjligheter i arbetet.

Intresseavvägning

Förslaget om rätt till deltid för föräldrar till barn med funktionsnedsättning har i departementspromemorian motiverats med att vara en sådan förälder innebär att avsevärd tid och kraft får läggas på både omvårdnad och tillsyn av barnet. En rätt till deltid skulle ge dessa föräldrar bättre förutsättningar att kunna kombinera omvårdnaden och tillsynen av barnet med förvärvsarbete. Föräldrarnas möjligheter att fortsätta arbeta eller ta steget ut i arbetslivet, trots det ökade merarbetet i form av omvårdnad och tillsyn, kan på så sätt enligt promemorian stärkas.⁹

Mot en sådan rättighet talar arbetsgivarens behov att planera sin verksamhet. En utökad rätt till ledighet kan även medföra kostnadsökningar och att det uppstår höga arbetsbalanser på arbetsplatsen. Enligt promemorian bör problemen för arbetsgivaren inte överdrivas då det redan finns en rätt enligt föräldraledighetslagen till arbetstidsförkortning upp till barnet fyller åtta år, varför de flesta arbetsgivare enligt promemorian redan bör ha rutiner för att planera arbetet utifrån arbetstagares rätt till partiell ledighet. Då ledigheten inte kombineras med någon rätt till ersättning är det promemorians uppfattning att det kommer finnas starka ekonomiska incitament att rätten inte överutnyttjas.

Enligt promemorian lämnades vårdbidrag för drygt 56 000 barn år 2014, varav ungefär 80 procent var åtta år eller äldre.

Slutsats

Sammanfattningsvis har promemorian ansett att samhällsintresset att föräldrarna till barn med funktionsnedsättning möjlighet till partiell ledighet väger tyngre än arbetsgivarens arbetsledningsrätt. Ändamålet att ge föräldrarna möjligheten att kombinera förvärvsarbete med sitt föräldraskap har ansetts vara av ett större intresse än arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet.

⁹ Ds 2015:58, s. 208 ff.

Utredningen delar promemorians slutsats och stödjer därför förslaget som har lagts fram i Ds 2015:58 Reformerade stöd till barn och vuxna med funktionsnedsättning.

8.7.2 Utökad rätt till partiell ledighet för att bedriva näringsverksamhet

Förslag: Den nuvarande näringsverksamhetslagen utökas med en rätt till förkortning av normal arbetstid med upp till hälften.

Arbetstagaren ska samråda med arbetsgivaren om ledighetens förläggning och om andra frågor som rör ledigheten. Kan överenskommelse inte träffas om hur ledigheten ska tas ut vid förkortad arbetstid ska ledigheten spridas över arbetsveckans samtliga dagar och förläggas vid arbetsdagens början eller slut.

Skäl för utredningens förslag: Den nuvarande näringsverksamhetslagen ger en arbetstagare rätt till hel ledighet från sitt arbete under högst sex månader för att själv eller genom juridisk person bedriva näringsverksamhet. Rätten till ledighet begränsas av konkurrensförbudet. Arbetstagarens verksamhet får inte konkurrera med arbetsgivarens. Ledigheten får inte heller innebära väsentlig olägenhet för arbetsgivarens verksamhet, se kapitel 7. Den utökade rätt till partiell ledighet som utredningen föreslår förändrar inte något av de övriga villkoren i nuvarande lag.

Syfte

Syftet med förslaget är att fler arbetstagare ska våga prova sina företagsidéer och på så sätt kan i längden tillväxten av företag främjas.

Intresseavvägning

På samma sätt som när näringsverksamhetslagen infördes är samhällsintresset med att utöka rätten till partiell ledighet för att bedriva näringsverksamhet att få fler personer att våga starta företag. Individen bör enligt utredningen i så stor utsträckning som möjligt ges en möjlighet att förverkliga sina idéer. En möjlighet till partiell ledighet

i stället för heltidsledighet skulle innebära ett mindre risktagande för arbetstagaren då hen delvis skulle ha kvar sin inkomst under prövetiden. En mer flexibel möjlighet till uttag skulle enligt utredningen också innebära att flera skulle ha möjlighet och viljan att pröva sina idéer i företagsform. Enligt Tillväxtverkets entreprenörskapsbarometer från 2016 kan 42 procent av alla kvinnor och 52 procent av alla män mellan 18 och 74 år tänka sig att bli företagare.

2015 fanns det omkring 350 000 så kallade kombinatorer, det vill säga anställda som bedriver någon form av näringsverksamhet vid sidan av sin anställning. Omkring 200 000 av dessa var män och omkring 150 000 var kvinnor. Det betyder att cirka 10 procent av alla män och 7,5 procent av alla kvinnor med anställning även bedrev näringsverksamhet (aktiv eller passiv). Andelen kombinatorer var större bland äldre än bland yngre. I åldersgruppen 55–64 år var nästan 15 procent bland alla män och drygt 10 procent av alla kvinnor med anställning kombinatorer under 2015.¹⁰ En rätt till partiell ledighet för näringsverksamhet skulle potentiellt kunna underlätta för de kombinatorer som redan finns att få en önskad omfattning på sin samlade arbetstid. Att ges möjligheten att under en period, till exempel i en uppstartsfas av ett företag, gå ner i arbetstid skulle kunna innebära att kombinatören under den perioden får en rimligare total arbetsbelastning än om näringsverksamheten hade bedrivits utöver ordinarie heltidsarbete.

Vårt förslag skulle också kunna underlätta för fler att bli kombinatorer. Att det blir allt vanligare att kombinera företagande med anställning tyder på att det finns ett värde i att kunna kombinera en anställning med eget företagande. En förklaring kan vara att anställningen ger trygghet samtidigt som företagandet ger självbestämmande. En annan förklaring till det stigande antalet kombinatorer kan vara att det ses som ett lärande steg mot ett heltidsföretagande.¹¹ Ett kombinatorskap leder sannolikt till att fler individer får möjlighet till anställning då arbetsgivaren anställer för att ersätta den som går ner i tid i sin anställning till förmån för företagande. Arbetstillfällena skapas även från kombinatorernas företag.

I den enkätundersökningen som SCB har genomfört på uppdrag av utredningen, se avsnitt 8.3, framgår det att cirka 2 procent av

¹⁰ SCB, RAMS.

¹¹ Andersson och Gamerov (2014).

heltidsanställda som vill gå ner i arbetstid vill göra det i syfte att driva eget företag. Det motsvarar omkring 6 500 personer.

Mot en utökad rätt till partiell ledighet för att bedriva näringsverksamhet, på samma sätt som med all utökad ledighetslagstiftning, talar arbetsgivaren behov av att kunna planera och bedriva sin verksamhet. Möjligheten att hitta vikarier på deltid kan bli ett problem. Om någon vikarie inte ersätter den lediga kan det påverka arbetsbelastningen för de kvarvarande arbetstagarna.

I utredningens referensgrupp med arbetsmarknadens parter har problematiken kring det speciella med just näringsverksamhetslagen lyfts. Det finns nämligen en bild av att det naturliga för en arbetstagare som vill bedriva näringsverksamhet är att göra det inom samma bransch och område som sin arbetsgivare. Farhågan är att det kan uppstå problem om arbetstagaren under sin partiella ledighet skulle bedriva konkurrerande verksamhet eller använda sig av företagshemligheter som hen fått tillgång till i sin anställning. Arbetstagaren skulle också under ledigheten ha kvar den lojalitetsplikt till arbetsgivaren som anställningsförhållandet innebär. I lojalitetsplikten ligger att arbetstagaren inte får vidta åtgärder som är ägnade att skada eller på annat sätt försvåra arbetsgivarens verksamhet. Utredningens bedömning är dock att nuvarande lag reglerar de situationerna då det i lagen finns ett konkurrensförbud. Arbetsgivaren kommer även för partiell ledighet ha rätt att säga nej om arbetsgivaren anser att arbetstagaren kommer att bedriva konkurrerande verksamhet. Arbetsgivaren kommer också att kunna säga nej till den partiella ledigheten om hen anser att den innebär väsentlig olägenhet för arbetsgivarens verksamhet. Vad gäller företagshemligheter gäller lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter även för de arbetstagare som är partiellt lediga för att bedriva näringsverksamhet.

För anställda i offentlig sektor gäller också att arbetstagaren inte får ha någon anställning, något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hens eller någon annan arbetstagaras opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende.¹² Det är utredningens bedömning att en offentlig arbetsgivares beslut om partiell ledighet för att bedriva näringsverksamhet innebär att arbetstagaren under ledigheten inte får bedriva verksamhet som står i

¹² LOA 7 §.

strid med de bestämmelserna.¹³ Farhågan att detta i praktiken skulle innebära att en väldigt snäv grupp av arbetstagare skulle kunna bli aktuella för förslaget har lyfts till utredningen.

Slutsats

Utredningens slutsats är att en utökad rätt till partiell ledighet för att starta näringsverksamhet bör införas. Intresset av att möjliggöra för fler personer att våga prova sina idéer och bedriva näringsverksamhet väger enligt utredningen tyngre än arbetsgivarens arbetsledningsrätt.

Ledighetens förläggning

Vad gäller den partiella ledighetens förläggning föreslår utredningen att arbetstagaren ska samråda med arbetsgivaren om ledighetens förläggning och om andra frågor som rör ledigheten. Huvudregeln bör enligt utredningen vara att arbetstagaren och arbetsgivaren kommer överens. Därför har vi för det fall en överenskommelse inte träffas inte valt att arbetsgivarens eller arbetstagarens önskemål ska gälla utan att det redan vid samrådet står klart hur ledigheten ska förläggas om någon överenskommelse inte träffas. På så sätt tror vi att incitamenten för att komma överens blir starkast. Om någon överenskommelse inte träffas ska ledigheten spridas över arbetsveckans samtliga dagar och förläggas vid arbetsdagens början eller slut.

En förutsättning för den partiella ledigheten kommer fortfarande att vara att arbetsgivaren inte anser att ledigheten innebär väsentlig olägenhet för arbetsgivarens verksamhet. Frågan om ledighetens förläggning kan komma att påverka den bedömningen och bör i så fall vara något som tas upp i samrådet om förläggningen.

Bestämmelsens närmare tillämpning föreslås fås bestämmas genom ett kollektivavtal som på arbetstagar sidan har slutits eller godkänts av en sådan central arbetstagarorganisation som avses i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL). Samma möjlighet finns i dag vad gäller ledighetens förläggning i föräldraledighetslagen (1995:584) och lagen (2008:565) om rätt till ledighet för att på

¹³ Det är samma bedömning som regeringen gjorde i prop. 2000/2001:147, se s. 11.

grund av sjukdom prova annat arbete. Syftet med reglerna är att göra det möjligt att avtala om förläggning av delledighet för arbetstagare med oregelbunden arbetstid och utredningen ser inte någon anledning till att här avvika från vad som gäller för liknande bestämmelser.

8.8 Information om och en rätt för arbetstagaren att få sin begäran om partiell ledighet prövad

Förslag: En arbetsgivare ska senast en månad efter det att arbetstagaren har börjat arbeta, informera arbetstagaren om möjligheten att begära partiell ledighet och om rätten att få den prövad av arbetsgivaren.

Efter en sådan begäran ska arbetsgivaren utan skäligt dröjsmål skriftligen underrätta arbetstagaren om begäran har bifallits eller inte. Har begäran inte bifallits ska den skriftliga underrättelsen innehålla skälet för beslutet.

Skäl för utredningens förslag: Utredningens enkätundersökning visar att omkring 235 000 av de totalt drygt 300 000 personer som skulle vilja minska sin arbetstid inte har frågat sin arbetsgivare. Enkätresultaten visar också att nästan en av tre av dem som har fått nej när de frågat inte fick någon motivering till arbetsgivarens beslut.

Syftet med vårt förslag är att främja en tydligare och öppnare dialog mellan arbetsgivaren och arbetstagaren och genom dialogen öka arbetstagarens möjlighet till inflytande över sin arbetstid. Det är utredningens uppfattning att en utökad information till arbetstagaren om möjligheten att begära partiell ledighet och att få den prövad av arbetsgivaren kan främja känslan av inflytande och avdramatisera frågan om att en person under en kortare eller längre period vill gå ner i arbetstid.

Utredningen ser positivt på att en arbetstagare upplever möjlighet till inflytande över sin arbetstid. Vi ser också positivt på en dialog mellan arbetstagaren och arbetsgivaren om arbetstagarens arbetstid och vi tror att ett främjande av en sådan dialog kan bidra till ökad trivsel på arbetsplatserna.

Utredningens enkätundersökning visar att nästan fyra av tio av männen med barn under 8 år (vilket innebär att de har en rätt att vara föräldralediga enligt föräldraledighetslagen) inte har frågat sin

arbetsgivare om att gå ner i arbetstid eftersom det skulle påverka deras framtida lön, karriärmöjligheterna och/eller pensionen negativt. Bland kvinnor med barn under åtta år är det för få som har valt det alternativet för att det ska gå att redovisa.

I dag är det också fler kvinnor än män som går ner i arbetstid för att till exempel ta hand om barn. Av de som vill minska sin arbetstid är det dessutom en större andel kvinnor än män som har frågat sin arbetsgivare. Det är utredningens bedömning att vårt förslag genom att det gäller alla arbetstagare, såväl kvinnor som män, kan komma att bidra till att bryta normen att det är kvinnor som i första hand ska gå ner i arbetstid. På så sätt kan också i förlängningen kvinnors möjligheter till heltidsarbetande stärkas om normen kring vem som förväntas gå ner i arbetstid bryts. Om frågan att av olika anledningar under olika skeden i livet gå ner i arbetstid avdramatiseras är det också vår bedömning att farhågorna för hur det påverkar framtida karriärmöjligheter kan minska.

Då syftet med vårt förslag är att öka dialogen mellan arbetsgivare och arbetstagare i frågan om arbetstagarens arbetstid hade det i det här sammanhanget varit logiskt att föreslå motsvarande informationsskyldighet och rätt till att få en begäran prövad för den som arbetar deltid men skulle vilja arbeta mer. För att främja dialogen om arbetstiden skulle det också vara positivt om informations-skyldigheten även skulle gälla rättigheterna att gå ner i arbetstid enligt de bestämmelser som i dag finns i ledighetslagarna. Utifrån att utredningens uppdrag är avgränsat till att utreda och analysera om befintliga möjligheter till arbete på deltid är tillräckliga har vi inte tagit med det i det förslag vi nu lägger fram, men vid beredningen av utredningens förslag ser vi gärna att detta beaktas.

Vårt förslag omfattar samtliga arbetstagare, både hel- och deltidsanställda. Att endast rikta möjligheten till heltidsanställda skulle riskera att deltidsanställda diskrimineras. Även mot bakgrund av förslagets syfte är det utredningens bedömning att bestämmelsen bör omfatta alla arbetstagare oavsett sysselsättningsgrad.

Bestämmelsen innebär att det i lag tydliggörs att arbetstagare har en möjlighet att begära tjänstledigt utan att rätten till ledighet grundar sig i någon ledighetslagstiftning. Grunden för, om en sådan tjänstledighet beviljas, blir avtalet om tjänstledighet mellan arbetstagaren och arbetsgivaren. Om arbetsgivaren säger ja skulle det alltså på samma sätt som i dag vid överenskommelse om tjänstledighet

innebära att arbetsgivaren och arbetstagaren kommer överens om villkoren för tjänstledigheten, till exempel ledighetens omfattning, när den ska börja och hur länge den ska vara. När den partiella tjänstledigheten avslutas återgår arbetstagaren i normalfallet till samma sysselsättningsgrad som innan överenskommelsen om tjänstledighet träffades.

Vårt förslag om en rätt att få sin begäran om partiell ledighet prövad tar sikte på de situationer där arbetstagaren inte har någon rätt till partiell ledighet enligt befintliga ledighetslagar. Det kan till exempel handla om att arbetstagaren vill minska sin arbetstid för att få mer fritid, vilket vår enkätundersökning visar är en vanlig anledning till att vilja gå ner i arbetstid. För det fall en rätt till partiell ledighet enligt någon ledighetslagstiftning föreligger har den företräde. Det är utredningens bedömning att vårt förslag inte förändrar situationen hur överenskommen tjänstledighet förhåller sig till ledighetsrätten enligt ledighetslagarna. På samma sätt som när en överenskommelse träffas i dag får arbetsgivaren och arbetstagaren komma överens om hur stor del av arbetstagarens arbetstid den partiella ledigheten avser. Om en arbetstagare redan till exempel är föräldraledig på 25 procent och önskar gå ner ytterligare i arbetstid bör det i överenskommelsen klargöras vilken partiell ledighet som grundar sig på överenskommelsen och vilken som arbetstagaren har rätt till enligt lag. Utredningens bedömning är att förslaget inte förändrar något i förhållande till gällande rätt i befintlig ledighetslagstiftning.

Utredningens förslag är till skillnad från rättigheten till partiell ledighet i befintliga ledighetslagar en informations- och formalia-regel och det är arbetsgivaren som avgör om arbetstagarens önskemål om partiell ledighet kan beviljas eller inte. Arbetsgivarens beslut kommer enligt vårt förslag inte gå att överpröva.

Farhågor som har lyfts i utredningens referensgrupp med arbetsmarknadens parter är att arbetsgivaren ändå kan avfärda begäran med standardsvar utan att egentligen motivera sitt ställningstagande. Det har också lyfts att det kan finnas en risk för att alla arbetstagare inte behandlas lika när det är arbetsgivaren som bestämmer i slutändan. Från arbetsgivarsidan har det också lyfts att förslaget skulle medföra ytterligare en skadeståndssanktionerad administrativ börda. Det har också ifrågasatts vad bestämmelsen egentligen skulle göra för skillnad jämfört med i dag då möjligheten att fråga sin arbetsgivare redan finns. En risk för att det kommer att vara fler kvinnor som begär att

få vara lediga för att orka med att kombinera arbete och hemarbete har också lyfts. Det finns även en rädsla för att lagbestämmelsen kan leda till för högt ställda förväntningar från arbetstagaren som sedan inte kommer att infrias, samt att bestämmelsen skulle hämma dialogen i andra frågor som inte regleras i lag.

I det slutliga förslaget till EU-direktivet om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhörigvårdare¹⁴, finns ett förslag om att arbetsgivaren ska överväga en begäran om flexibla arbetsformer och skriftligen motivera ett avslag.¹⁵ För att uppmuntra anhörigvårdare och förvärvsarbetande föräldrar att stanna kvar i arbetskraften, menar EU-kommissionen att arbetstagarna bör kunna begära flexibla arbetsformer såsom distansarbete, flexibla arbetstider, eller deltidarbete, för att ta hand om ett barn eller en vårdberoende anhörig. Det slutliga beslutet om att bevilja en arbetstages begäran om flexibla arbetsformer bör enligt kommissionen ligga hos arbetsgivaren. Förslaget innebär att medlemsstaterna ska se till att arbetstagare med barn upp till 12 år och anhörigvårdare ska ges möjlighet att be om att få arbeta på distans, gå ner i arbetstid eller förändra förläggningen av arbetstiden. Till skillnad från utredningens förslag som kommer att gälla för alla arbetstagare gäller detta bara föräldrar och anhörigvårdare. Vår uppfattning är att detta är en viktig skillnad mellan vårt förslag och EU-kommissionens förslag och att de två förslagen därmed inte bör ses som överlappande.

Syftet med utredningens förslag är att främja en tydligare och öppnare dialog mellan arbetsgivaren och alla arbetstagare och genom

¹⁴ KOM (2017)253 slutlig. Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhörigvårdare och om upphävande av rådets direktiv 2010/18/EU.

¹⁵ Artikel 9 p. 2.

Flexibla arbetsformer

1. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att arbetstagare med barn upp till en viss ålder, som ska vara minst tolv år, och anhörigvårdare har rätt att begära flexibla arbetsformer av omsorgsskal. Varaktigheten för sådana flexibla arbetsformer får omfattas av en rimlig begränsning.

2. Arbetsgivarna ska behandla och besvara en sådan begäran om flexibla arbetsformer som avses i punkt 1 med beaktande av såväl arbetsgivarnas som arbetstagarnas behov. Arbetsgivaren ska skriftligen motivera ett eventuellt avslag på en sådan begäran.

3. Om de flexibla arbetsformer som avses i punkt 1 är av begränsad varaktighet, ska arbetstagaren i slutet av den avtalade perioden ha rätt att återgå till sitt ursprungliga arbetsmönster. Arbetstagaren ska också ha rätt att återgå till det ursprungliga arbetsmönstret närhelst ändrade omständigheter motiverar det. Arbetsgivarna ska vara skyldiga att behandla och besvara en sådan begäran med beaktande av såväl arbetsgivares som arbetstages behov.

dialogen öka alla arbetstagares möjlighet till inflytande över sin arbetstid.

Enligt den föreslagna bestämmelsen ska arbetsgivaren senast en månad efter det att arbetstagaren har börjat arbeta informera om möjligheten till partiell tjänstledighet och pröva arbetstagarens önskemål. I det ligger en skyldighet att faktiskt undersöka om det går att tillgodose önskemålen. Vid avslag ska sådana motiveras av arbetsgivaren. Förfarandet kommer innebära en större administrativ börda för arbetsgivaren, men enligt utredningens bedömning är den inte så betungande att det överväger syftet. Då det redan i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) finns en informationsskyldighet för arbetsgivaren att senast en månad efter att arbetstagaren har börjat arbeta lämna skriftlig information till arbetstagaren om alla villkor som är av väsentlig betydelse för anställningsavtalet eller anställningsförhållandet kommer kravet att informera om möjligheten att begära partiell ledighet kunna ske inom ramen för denna befintliga informationsskyldighet.

Vår bedömning är också att kravet på motivering minskar risken för godtyckliga svar genom att svaren synliggörs. Regeln kommer därför inte att bidra till att arbetsgivaren behandlar arbetstagare mer olika jämfört med i dag, snarare tvärtom. Utredningens enkätundersökning visar att omkring en av tre som har fått nej på sin begäran inte fick någon motivering till beslutet. Det är vår bedömning att kravet på motivering kommer att motivera arbetsgivaren att göra sakliga bedömningar för att visa att alla behandlas lika. Vid behov kan också lokal facklig organisation, om sådan finns på arbetsplatsen, med stöd av sin allmänna förhandlingsrätt enligt MBL ta upp frågor kring beviljande av partiell ledighet till förhandling. Möjligheten att pröva arbetsgivarens beslut i förhållande till diskrimineringslagen kommer också att finnas.

Bestämmelsen föreslås föras in som en ny paragraf i LAS och kommer därmed att bli skadeståndssanktionerad på samma sätt som övriga bestämmelser i den lagen. Utredningen har övervägt andra placeringar för bestämmelsen och gjort bedömningen att det inte är lämpligt att bestämmelsen förs in i någon befintlig ledighetslag, se kapitel 7, då samtliga av dessa anger specifika ändamål för själva ledigheten. Vårt förslag kräver till skillnad från ledighetslagarna inte något ändamål för den partiella ledigheten utan är i stället tänkt för de situationer där det inte finns någon rätt till partiell ledighet i nuva-

rande lagstiftning. Placeringen i LAS har valts utifrån att 6 c–g §§ reglerar arbetsgivarens informationsskyldighet i olika avseenden. Om annan placering än LAS ska övervägas bedömer utredningen att en egen lag som endast reglerar den här frågan är ett möjligt alternativ.

Vi föreslår att det genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation får göras avvikelser från bestämmelsens första del om arbetsgivarens informationsskyldighet. Syftet är att ge möjlighet för arbetsmarknadens parter att anpassa bestämmelsen till olika branschers förutsättningar.

9 Erfarenheter av friåren

9.1 Inledning

Redan i mitten av 1980-talet kom dåvarande LO-ekonomerna Rudolf Meidner och Anna Hedborg med ett förslag om ”ett friår mitt i livet”.¹ Det dröjde dock innan idén blev verklighet i större skala. I budgetförhandlingarna 2001 fick Miljöpartiet igenom sitt förslag på införande av ett friår.

Den 1 februari 2002 infördes en försöksverksamhet i tolv kommuner. Försöket varade fram till den 31 december 2004. I budgetuppgörelsen i september 2003 kom regeringen och samarbetspartierna överens om att friåret skulle genomföras i hela landet från och med den 1 januari 2005 med samma villkor och omfattning som det pågående försöket. Det innebar totalt cirka 12 000 platser eller motsvarande knappt 0,3 procent av arbetskraften.²

Friåret var alltså i själva verket dels en försöksverksamhet i tolv kommuner från början av 2002 till slutet av 2004 och dels en permanent och rikstäckande modell från början av 2005 till slutet av 2006. Dessförinnan genomfördes dessutom ett försök i Trelleborg som påminde om friåret under senare halvan av 1990-talet.

Trelleborgsförsöket utvärderades av Statskontoret vid millennieskiftet.³ Försöket i tolv kommuner under första halvan av 00-talet utvärderades av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) och Arbetslivsinstitutet (ALI). Resultaten finns publicerade i tre rapporter från IFAU, en rapport från ALI och i ett antal forskningsartiklar. När det gäller utvärdering av den rikstäckande friårsverksamheten finns inte någon regelrätt utvär-

¹ Hedborg och Meidner (1986).

² Konjunkturinstitutet (2004).

³ Statskontoret 2001:5.

dering. Däremot beskrivs resultaten kort i 2006 års budgetproposition.

I avsnitt 9.2–9.3 beskrivs erfarenheterna av det så kallade Trelleborgsförsöket. Därefter återges friärsförsöket och de utvärderingar av detta som gjorts i avsnitt 9.4–0. I avsnitt 9.6–9.7 redogör vi för det fullskaliga friåret. Kapitlet avslutas med en sammanfattande diskussion om erfarenheterna av friår i svensk kontext, avsnitt 9.8.

9.2 Trelleborgsförsöket 1996–1998

Mellan 1996 och 1997 var Trelleborg utsedd till en arbetsmarknadspolitisk försökskommun. Försöket innebar att kommunen kunde använda Arbetsförmedlingens medel på ett friare sätt, bland annat i syfte att utveckla samverkan inom arbetsmarknadspolitiken.

Med inspiration från den danska friårsmodellen, se avsnitt xx, valde Trelleborg att genomföra ett lokalt friärsförsök. Det fanns två syften med friåret:

- skapa rotation mellan yrkesliv och ledighet, samt att
- ge de långtidsarbetslösa möjlighet till ett riktigt arbete.

Att bryta långtidsarbetslöshet var en viktig del, men kompetensutveckling och att stimulera det privata näringslivet och att skapa arbetstillfällen var också viktigt. Ett övergripande välfärdsmål var att höja livskvaliteten för såväl lediga som vikarier.

Försöket pågick under 26 månader, från oktober 1996 till december 1998. Det fanns ingen central statlig styrning av projektet, utan det var kommunen som hade huvudansvaret för genomförandet. Projektet genomfördes i samverkan mellan kommunen, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, det lokala näringslivet och de fackliga organisationerna.⁴

⁴ Statskontoret 2001:5, s. 20.

9.2.1 Modellen

I korthet innebar modellen att en anställd kunde vara tjänstledig med motsvarande 100 procent av den arbetslöshetsersättning⁵ hen skulle ha haft vid arbetslöshet. Under tiden skulle en person som varit arbetslös minst sex månader vikariera med avtalsenlig lön. Arbetsgivaren och Arbetsförmedlingen avgjorde gemensamt vem som kunde få vikariera.

Möjligheten att vara tjänstledig byggde på en överenskommelse mellan arbetsgivare och arbetstagare. Ledigheten kunde vara mellan tre månader upp till ett år.

I början av projektet riktades insatserna mot yrkeskategorier med hög arbetslöshet inom kommunala verksamheter, främst vård och omsorg. Inledningsvis var ledigheten som längst sex månader, men så småningom förlängdes ledigheten till maximalt ett år. Det fanns inga krav på hur ledigheten användes.

I projektets andra fas inkluderades även landstingssektorn och privata näringslivet. Det fanns inget krav på att vikarien skulle träda in i just den tjänstledigas ställe, däremot krävdes det att tjänsten skulle ersättas fullt ut med en vikarie. Privata arbetsgivare framförde krav på riktade kompetensutvecklingsinsatser för de som var tjänstlediga. Såväl kommun som arbetsförmedling accepterade detta och hjälpte även till med att ge förslag på hur de lediga kunde utnyttja sin lediga tid till kompetensutveckling. Även kravet på att vikarien skulle ha varit arbetslös minst sex månader luckrades upp.⁶

9.2.2 Omfattning

Totalt 800 personer omfattades av försöket. 350 av dessa var tjänstlediga och resten var vikarier. Ledigheterna var mellan tre och tio månader. 250 av de 350 lediga arbetade i Trelleborgs kommun. Det var alltså relativt få som deltog i projektet som arbetade i landsting, privata företag eller i staten. Totalt 50 av 350 lediga var män. De 350 friårslediga motsvarade enligt Statskontorets beskrivning av projektet 3 procent av arbetskraften i Trelleborg.⁷

⁵ I form av aktivitetsstöd.

⁶ Statskontoret 2001:5, s. 21.

⁷ Statskontoret 2001:5, s. 22.

9.3 Utvärdering av Trelleborgsförsöket

Trelleborgsförsöket utvärderades på uppdrag av Trelleborgs kommun.

9.3.1 Delrapport i december 1997

Den första delrapporten var en kvalitativ studie av det pågående försöket. Rapporten bygger på djupintervjuer med deltagare av såväl friärsdeltagare, vikarier som arbetsgivare, handläggare och andra berörda. Totalt består undersökningen av ett sjuttioal intervjuer. Rapporten innehåller ingen systematisk utvärdering utifrån syfte och mål med försöket, utan det handlar om en redovisning av intervjuresultaten.⁸

9.3.2 Huvudrapport 1998

I den avslutade utvärderingsrapporten av Trelleborgsförsöket redovisas resultatet av enkäter och intervjuer med deltagare och andra berörda. En telefonenkät som besvarats av 75 tjänstlediga och 78 vikarier redovisas. En viktig del av utvärderingen är fokuserad på försökets resultat för de långtidsarbetslösa vikarierna, något som ju också var ett viktigt syfte med försöket, se avsnitt 9.2.⁹

9.3.3 Statskontorets slutsatser

Statskontoret framför i sin rapport kritik mot den utvärdering som gjordes av Trelleborgsförsöket, bland annat för att koppling till arbetsmarknaden som helhet saknas och att utvärderingen bara gjorts i nära anslutning till själva försöket. Någon ordentlig utvärdering av arbetsgivarnas erfarenheter hade inte heller gjorts. Statskontoret reserverade sig därför för att slutsatserna inte var helt säkra men redovisade de indikationer på effekter som man sett utifrån de genomförda utvärderingarna på tre olika nivåer:

⁸ Statskontoret 2001:5, s. 45 och Alsbjer (1997).

⁹ Statskontoret 2001:5, s. 46 f. och Misirli och Wendel (1998).

Arbetsmarknadspolitiska effekter

De flesta lediga använde den lediga tiden till aktiviteter utanför den reguljära arbetsmarknaden för att efter ledighetens slut återvända till samma arbete. Arbetsutbudet minskade därför sannolikt.

När det gäller vikarierna förekom det att flera av vikarierna redan hade vikariat eller timanställningar på samma arbetsplats. Inget av vikariaten i försöket ledde till fast anställning i offentlig sektor. I privat sektor fick 35 procent av de tillfrågade vikarierna tillsvidareanställning efter vikariatet. Dock hade de flesta av dessa tidigare arbetat i företaget.

Det visade sig i försöket att det var svårt att få in personer som befunnit sig helt utanför arbetslivet under längre tid på vikariaten. Men en viss rotationseffekt uppnåddes ändå, inte minst visas detta av att vikarierna som genomsnitt var betydligt yngre än de friårslediga.

Brist på vikarier inom främst det privata näringslivet och bland lärare begränsade möjligheterna för dessa grupper att ta del av friåret. Under senare delen av friåret kom detta att gälla även för vårdområdet.

Det var relativt få som använde sin ledighet till utbildning eller annan kompetensutveckling i arbetet. Däremot visar utvärderingarna att det var vanligt att de som var lediga började fundera igenom sin arbetssituation och ta initiativ till förändringar efter ledigheten.¹⁰

Ekonomiska effekter

Här återfinns mest allmänna teoretiska resonemang om möjliga ekonomiska effekter.

När det gäller kostnaderna pekar Statskontoret på att den relativt sett höga ersättningsnivån (full arbetslöshetsersättning) sannolikt gör att nettoeffekten på kostnaderna är negativ. En förklaring är att alla vikarierna sannolikt inte skulle ha varit arbetslösa under hela tiden vikariaten varade.

¹⁰ Statskontoret 2001:5, s. 48 ff.

Välfärdseffekter

De olika utvärderingar av Trelleborgsförsöket som genomförts ger enligt Statskontoret en genomgående positiv bild från de friårslediga och från vikarierna.

De friårslediga rapporterade om en förbättrad livskvalitet och möjlighet till kraftsamling och återhämtning. För vissa beskrevs ledigheten som ett alternativ till sjukskrivning. Privatanställda lyfte i större utsträckning ett mer socialt liv och tid för familj och fritidsintressen.

Friårsvikarierna uppskattade särskilt värdet av ett riktigt arbete till avtalsenlig lön.¹¹

9.4 Friårsförsök februari 2002 till december 2004

I budgetpropositionen 2002 aviserades införandet av ett friår och i nästföljande budgetproposition beskrev regeringen att en försöksverksamhet redan initierats eftersom införandet inte krävde något riksdagsbeslut.¹² Försöket med friår genomfördes i tolv kommuner¹³. De tolv försökskommunerna var Botkyrka, Gällivare, Göteborg, Hultsfred, Hällefors, Katrineholm, Landskrona, Lund, Piteå, Strömsund, Västerås och Åmål.

9.4.1 Modellen

Friårsförsöket innebar att en arbetstagare kunde vara ledig mellan tre till tolv månader samtidigt som en person som var inskriven som arbetssökande vid arbetsförmedlingen ersatte den lediga. Friårsvikarien fick avtalsenlig lön under sitt vikariat. Den friårslediga fick 85 procent av ersättningen hen skulle fått i arbetslöshetsersättning. Ersättningen betalades ut i form av aktivitetsstöd.

Under ledigheten var det inte tillåtet att ta anställning hos en annan arbetsgivare och inte heller att arbeta extra hos den ordinarie

¹¹ Statskontoret 2001:5, s. 56 f.

¹² Prop. 2002/03:1 UO 13, s. 44.

¹³ 80 kommuner ansökte om att få delta. Urvalet av de tolv kommunerna motiverades med att kommunerna skulle återspegla de regionala skillnaderna i Sverige. Antalet friårsplatser per kommun fördelades utifrån storleken på befolkningen i förvärsaktiv ålder samt faktiskt förvärsarbetande befolkning i respektive kommun.

arbetsgivaren. Däremot var det tillåtet att starta och driva eget företag. Några andra begränsningar av hur ledigheten fick användas fanns inte.

Vikariatet var inte särreglerade utan var helt vanliga vikariat till avtalsenlig lön. Om vikarien hade rätt till någon form av subvention stod det arbetsgivaren fritt att använda det.¹⁴

9.4.2 Omfattning

Regeringen avsatte 159 miljoner kronor per år för ersättning till de friårslediga. Med hänsyn till att verksamheten reducerade utgifterna för arbetslöshetsersättning genom att arbetslösa fick anställning genom vikariatet beräknades nettoutgifterna för försöksverksamheten till 65 miljoner kronor per år.¹⁵

Efter en startperiod med få ansökningar ökade intresset och resurserna tog slut i tio av tolv av de deltagande kommunerna.

Under budgetåret 2003 var i genomsnitt 1 233 personer per månad friårslediga. Under verksamhetsåret 2004 var genomsnittet drygt 1 100 personer per månad. En förklaring till nedgången var att deltagarvolymen i friår styrdes av det årsvis tilldelade anslaget.¹⁶ Anslaget tog under 2003 slut i tio av tolv kommuner i försöket och alla som ansökte om friår fick därmed inte möjlighet att delta.¹⁷

Utgifterna för försöksverksamheten uppgick 2003 till 178 miljoner kronor. Utöver de anvisade medlen för 2003 användes även anslagssparandet från 2002.¹⁸ Under 2004 var de totala bruttoutgifterna för friårslediga 154 miljoner kronor.¹⁹

¹⁴ Fröberg m.fl. (2003), s. 7 f.

¹⁵ Prop. 2004/05:1 UO13, s. 55. Samma antagande återfinns i prop. 2002/03:1 UO 13, s. 44.

¹⁶ Arbetsförmedlingen (2007), s. 88.

¹⁷ 81 procent av de som inte fått sin ansökan beviljad t.o.m. juni 2003 angav att anledningen var medelsbrist, Lindqvist (2004), s. 7.

¹⁸ Prop. 2004/05:1 UO13, s. 55.

¹⁹ Arbetsförmedlingen (2007), s. 91.

9.5 Utvärderingar av friårsförsöket 2002–2004

I samband med friårsförsöket fick de statliga myndigheterna IFAU och ALI varsitt uppdrag att följa upp och utvärdera försöksverksamheten. Utvärderingarna har helt olika fokus. IFAU:s tre delrapporter²⁰ fokuserar på effekterna på arbetsmarknaden, medan ALI:s utvärdering beskriver friårslediga och deras vikarier ur ett individperspektiv. Här återger vi endast kortfattat de huvudsakliga resultaten från de olika studierna. Samtliga studier går lätt att hitta på nätet för den som vill läsa mer detaljerat om utvärderingarna och resultaten.

9.5.1 IFAU:s utvärdering

För att fånga information om programdeltagarna före, under och efter deltagande i friårsprogrammet byggde IFAU sin utvärdering på en kombination av Arbetsmarknadsverkets (numera Arbetsförmedlingen) databas Händel och enkätdata till deltagare (lediga och vikarier) samt personer som nekats att delta i programmet.

Alla deltagare registrerades i Händel, vilket gjorde det möjligt att studera arbetslöshetshistorik, tidigare deltagande i program samt bakgrundsfaktorer som kön, ålder, utbildningsnivå med mera. Uppgifter från databasen Händel kunde också användas för att studera utfall för friårsvikarier samt jämförelsegrupp för dessa. Registerdata för perioden augusti 1991–februari 2005 användes.

Uppgifter om sökande som inte fick friår beviljat samlades in från de tio arbetsförmedlingar som fick resursbrist under perioden augusti 2002–mars 2003.

I samarbete med ALI genomförde IFAU två enkätundersökningar i syfte att fånga upp vad de friårslediga och vikarierna gjorde under och efter ledigheten, se avsnitt 9.5.2 nedan. Enkäten riktades till 4 000 individer, varav hälften var friårslediga och hälften vikarier. Samtliga hade påbörjat sin friårsledighet före utgången av mars 2003. Dessutom fick 1 355 individer som på grund av resursbrist nekats friårsledighet möjlighet att besvara enkäterna. Enkäten genomfördes vid två tillfällen, i slutet av 2003 och i början av 2005. Därmed blev det möjligt att följa utfallet för individerna under minst ett år efter

²⁰ Fröberg m.fl. (2003), Lindqvist (2004), Liljeberg m.fl. (2005).

avslutat vikariat. Svarefrekvensen låg mellan 60–75 procent. Svarefrekvensen var något högre i den första enkätomgången och högre för de friårslediga än för vikarierna.²¹

Deltagare och arbetsgivare

I en av IFAU:s delrapporter studerades särskilt deltagare och arbetsgivare i friårsförsöket.²² Rapporten ger en beskrivning av deltagarna och redogör för arbetsgivarnas motiv vid beviljande av friårsledighet och vid rekryteringen av vikarierna. Den bygger på information från enkäter med deltagare och arbetsgivare som beviljat friårsledighet.

Deltagarna

Tabell 9.1 Friårslediga

	Friårslediga
Andel kvinnor	75 %
Medelålder	47 år
Andel 55 år eller äldre	30 %
Genomsnittlig arbetslivserfarenhet	25 år
Andel offentlig sektor (kommunal sektor)	63 % (50 %)
Längd på ledighet medel (median)	10 mån. (12 mån.)
Antal personer	1 479

Källa: Lindqvist (2004).

Bland de friårslediga deltagarna var kvinnor i offentlig sektor överrepresenterade och medelåldern var högre än på arbetsmarknaden som helhet. Endast 1 procent hade utomnordiskt medborgarskap och lika få var under 25 år gamla. I genomsnitt hade de friårslediga 25 års arbetserfarenhet och i genomsnitt hade de arbetet ungefär 16 år hos samma arbetsgivare.

IFAU förde fram tre möjliga skäl till att kvinnor i offentlig sektor var överrepresenterade. För det första att det finns forskning som visar att kvinnor och offentliganställda har mindre att förlora

²¹ Liljeberg m.fl. (2005), bilaga 1.

²² Lindqvist (2004).

på ett förvärvsavbrott när det kommer till den framtida löneutvecklingen, än vad män och privatanställda har. För det andra att informationen om friårsförsöket spreds mer inom offentlig än inom privat sektor. För det tredje att det var vanligare med tillfälliga anställningar inom offentlig än inom privat sektor. Detta kan ha gjort att det var lättare att hitta vikarier inom offentlig än inom privat sektor.

De vanligaste yrkesgrupperna bland de friårslediga var inom vård och barnomsorg och utbildningsnivån var i genomsnitt något högre än resten av arbetsmarknaden, 44 procent av de som var lediga hade eftergymnasial utbildningsnivå jämfört med 33 procent bland samtliga sysselsatta.²³

Att medianlängden på ledigheten var tolv månader betyder att åtminstone hälften tog ut maximal längd på ledigheten.

Tabell 9.2 Vad har de lediga huvudsakligen gjort under ledigheten?

Procent

	Samtliga friårslediga	Kvinnor	Män
Rekreation	55	53	59
Utbildning	22	24	16
Vård av barn	12	13	7
Vård av annan anhörig	3	3	2
Startat eller drivit eget företag	6	3	13
Annat	2	2	4

Källa: Lindqvist (2004), s. 14.

Under ledigheten hade drygt hälften (55 procent) ägnat sig åt rekreation, drygt var femte (22 procent) hade befunnit sig i utbildning och en mindre andel (6 procent) hade startat företag. Det fanns vissa skillnader mellan könen. Dels att det var vanligare att kvinnor ägnade ledigheten åt att ta hand om barn men dels också att det var betydligt större andel män än kvinnor som startade företag under sin ledighet, 13 procent bland männen jämfört med 3 procent bland kvinnorna. En annan skillnad var att det var betydligt vanligare att kvin-

²³ Lindqvist (2004), s. 8 f.

norna studerade än att männen gjorde det, 24 procent jämfört med 16 procent.

IFAU pekade på att det verkade finnas dödviktseffekter eftersom var tredje som studerat och varannan som startat företag svarade att de troligen hade gjort det även utan möjligheten till friår. Det gick heller inte att hitta några tecken på att friåret minskade långtidssjukskrivningarna på kort sikt.

Friårsvikarierna var, liksom de friårslediga, oftare kvinnor än män, 71 procent var kvinnor och 29 procent var män. De var i genomsnitt 36 år, vilket var i stort sett samma ålder som övriga inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Andelen under 25 år var dock något lägre, 16 procent jämfört med 20 procent bland samtliga inskrivna. Få var över 55 år och få hade någon form av arbetshandikapp i jämförelse med andra arbetslösa inskrivna. Vikarierna hade också en högre utbildningsnivå jämfört med övriga arbetslösa.

Det fanns inga krav på en viss arbetslöshetsperiod för de som var friårsvikarier och IFAU:s utvärdering visade att hälften av vikarierna var i arbete när de blev erbjudna friårsvikariat, drygt en tredjedel av samtliga vikarier arbetade hos samma arbetsgivare.

En knapp tredjedel av vikarierna hade varit arbetslösa minst tre månader innan vikariatet började.

Bara fyra av tio hade ersättning från arbetslöshetskassa månaden före vikariatet, vilket indikerade att friåret endast i begränsad utsträckning kunde finansieras med minskade utgifter för arbetslöshetsersättning.²⁴

Arbetsgivarna

Arbetsgivarna spelade en central roll i friåret eftersom det förutsatte både ett godkännande från arbetsgivaren och att en vikarie ersatte den som var ledig.

IFAU lyfter i sin rapport både tänkbara fördelar och nackdelar för arbetsgivaren. Friåret kan innebära merarbete i form av ökad administration och tidsåtgång för att hitta och lära upp en vikarie. Samtidigt kan det också medföra fördelar i form av mer motiverade och/eller bättre utbildad personal som kommer tillbaka efter ledig-

²⁴ Lindqvist (2004), s. 14 ff.

heten. Det kan också innebära ökade möjligheter för arbetsgivaren att genom vikariaten knyta nya kontakter med ny personal.

Det kan enligt IFAU tänkas att arbetsgivaren skulle kunnat vara mer benägen att bevilja friårsledighet om hen förväntade sig att det den friårledige skulle ägna sig åt, skulle ha en positiv inverkan på personens framtida arbetsförmåga. Detta stämde dock inte med enkätsvaren då arbetsgivaren i nio fall av tio inte ställde något krav på att få veta vad arbetstagarens skulle göra under sin ledighet.

Arbetsgivarna tillfrågades också om skälen till att bevilja friårsledighet för den anställda. Den faktor som hade stor betydelse för en majoritet av de tillfrågade arbetsgivarna var att vara tillmötesgående mot den friårssökande. Hela 95 procent av arbetsgivarna svarade att det haft viss eller stor betydelse. Sex av tio arbetsgivare som beviljat friårsledigt svarade att möjligheten att få utvilad personal hade viss eller stor betydelse. Varannan tyckte att möjligheten för den lediga att höja sin kompetens hade viss eller stor betydelse. Att det fanns ett principiellt beslut från ledningen eller från en högre chef spelade mindre roll även om det hade viss eller stor betydelse i mer än en tredjedel av fallen.²⁵

När det gäller vikarierna ansåg 64 procent av arbetsgivarna att det var lätt att hitta en lämplig vikarie, 15 procent ansåg att det varken var lätt eller svårt och 21 procent ansåg att det var svårt. Uppfattningen att det var lätt att hitta en vikarie var vanligare hos de arbetsgivare som själv gett förslag till Arbetsförmedlingen på vikarie. Närmare två tredjedelar av arbetsgivarna hade givit ett sådant förslag. Majoriteten av arbetsgivarna ansåg att det var av stor betydelse att vikarien hade rätt kompetens och/eller erfarenhet från liknande arbete.

Föreställningen att arbetsgivarna skulle vara mer tveksamma till att anställa personer med en längre arbetslöshetsperiod bakom sig stämmer inte med enkätsvaren. Majoriteten ansåg nämligen inte att det var viktigt att vikarien varit arbetslös under en kort period.²⁶

I samband med att reformen blev rikstäckande specificerades att de prioriterade grupperna för vikarierna skulle vara långtidsinskrivna, personer med arbetshandikapp och invandrade. IFAU:s studie av arbetsmarknadseffekterna som redovisas nedan genomfördes efter att

²⁵ Lindqvist (2004), s. 12 f.

²⁶ Lindqvist (2004), s. 22 f.

det rikstäckande friåret införts 2005. Det gör att sammansättningen av vikarierna kunde jämföras före och efter regelförändringen. Andelen med utomnordiskt medborgarskap ökade något (från 7 till 10 procent) och andelen med arbetshandikapp ökade från 3 till 8 procent. Den största förändringen gällde dock långtidsinskrivna. Medianlängden på senaste inskrivningsperioden vid Arbetsförmedlingen steg från 77 till 300 dagar. För inskrivna totalt var medianlängden 341 dagar i början av 2005.²⁷

Arbetsmarknadseffekter

Tack vare de förutsättningar som fanns kring friårsförsöket och den design IFAU valde att använda, kunde en effektutvärdering av försöket genomföras. Det som mäts i en effektutvärdering är skillnaden i det faktiska utfallet för en individ jämfört med ett tänkt utfall utan deltagande i friårsförsöket. Eftersom de avsatta medlen för försöket tog slut i tio av tolv kommuner fanns det en grupp individer som ansökte om ett friår men som nekades. Denna grupp individer användes som jämförelsegrupp i studien. Det gav en experimentliknande situation och ovanligt goda förutsättningar att dra slutsatser.

De friårslediga arbetade inte mer efter friåret än vad de annars skulle ha gjort. De arbetade faktiskt en timme mindre per vecka i genomsnitt jämfört med jämförelsegruppen, men skillnaden var för liten för att vara statistiskt säker. Å andra sidan fanns ingen högre risk för att bli arbetslös. IFAU fann heller inget stöd för att friåret minskade sjukfrånvaron, däremot verkade det leda till tidigare pensionering bland dem som hade fyllt 60 år vid undersökningstillfället. Denna skillnad mellan de som var friårslediga och jämförelsegruppen var relativt stor och statistiskt säkerställd (90 procents signifikansnivå).

De som var friårslediga fick en negativ påverkan på löneutvecklingen, månadslönen sänktes med i genomsnitt 3 procent ett år efter ledigheten och denna effekt var signifikant.²⁸

²⁷ Liljeberg m.fl. (2005), s. 9 f.

²⁸ Liljeberg m.fl. (2005), s. 17 ff.

För friårsvikarierna mättes utfallet under månad 13–24 efter vikariatsstarten. Jämförelsegruppen var individer som var inskrivna samma datum som vikariatet startade. Deras utfall mättes sedan vid samma tidpunkt som vikariernas utfall mättes. Det gör att arbetsmarknadsläget är jämförbart.

De som hade friårsvikariat hade en positiv påverkan på arbetsmarknadsanknytningen. I genomsnitt minskade vikariernas arbetslöshetstid med 23 dagar under året efter vikariatet. Långa vikariat var lika effektiva totalt sett som korta, med långa vikariat ökade framför allt chansen att vara kvar hos samma arbetsgivare medan vikariatsställning på arbetsmarknaden generellt inte gynnades av ett långt vikariat.²⁹

Arbetsmarknadseffekten av ett friårsvikariat var något större för de vikarier som inte tidigare varit i kontakt med samma arbetsgivare vilket indikerade att det finns en positiv effekt av att komma i kontakt med en ny arbetsgivare.³⁰

Eftersom friårsvikariatet var relativt begränsat i omfattning fanns inte möjlighet att utvärdera effekterna på makronivå empiriskt. IFAU förde dock ett teoretiskt resonemang om de förväntade makroeffekterna. I korthet: Ju fler som arbetar eller vill arbeta, desto fler arbetstillfällen skapas. Då friårsvikariatet lämnar arbetskraften och ersätts av tidigare arbetsökande finns det skäl att anta att antalet arbetstillfällen minskar, helt enkelt för att summan av antalet personer som antingen arbetar eller söker arbete är mindre. Slutsatsen är att det enligt ekonomisk teori inte fungerar att dela på arbetstillfällen. En annan aspekt är att färre arbetsökande kan leda till högre löneökningar, vilket på sikt kan tränga undan arbetstillfällen.

Den slutliga effekten på sysselsättningen beror på om effekterna av ledigheten respektive vikariatet kan väga upp de negativa effekterna som uppstår av att färre befinner sig i arbetskraften.³¹

De friårsvikariatet räknades i statistiken fortfarande som sysselsatta, men frånvarande från arbetet. De bokfördes dock inte som reguljärt sysselsatta eftersom friårsvikariatet definierades som ett arbetsmarknadspolitiskt program. Därmed påverkades inte heller

²⁹ Liljeberg m.fl. (2005), s. 25 ff.

³⁰ Liljeberg m.fl. (2005), s. 31.

³¹ Liljeberg m.fl. (2005), s. 10 ff.

måluppfyllelsen för den reguljära sysselsättningsgraden. Med det dåvarande regelverket bedömde Konjunkturinstitutet våren 2004 att friåret skulle leda till en något lägre uppmätt arbetslöshet 2005. På längre sikt menade myndigheten dock att friåret riskerade leda till färre arbetade timmar och därmed lägre BNP.³²

9.5.2 Arbetslivsinstitutets utvärdering

Samma enkätstudie som IFAU:s utvärdering byggde på användes även av ALI som fick i uppdrag av Näringsdepartementet att följa upp och utvärdera hälsoeffekterna utifrån försöksverksamheten med friår. Fokus riktades mot både de friårslediga och vikarierna i försöket och ALI undersökte olika aspekter av upplevd hälsa och livskvalitet, se faktaruta nedan.

Innehållet i enkäten

A) Följande områden är undersökta bland de friårslediga; 1) sammansättning i ålder och kön 2) civilstatus och antal barn i hushållet 3) medborgarskap 4) sektorstillhörighet i anställning, yrkestillhörighet och tid i anställning 5) inkomstförhållande 6) aktivitetsgrad innan friårsledigheten 7) urvalsprocessen av sökande; jämförelse mellan de som fick och inte fick friår beviljat 8) individens motiv för ledighet 9) arbetsgivarens motiv för beviljandet av ledighet 10) aktiviteter under friåret 11) individernas ekonomi under ledigheten 12) relationer till närstående under friåret 13) sjukfrånvaro före friåret 14) förändring i motionsvanor och kostvanor under friåret 15) förändring i allmänt välbefinnande under friåret 16) förekomst av besvär i rörelseorganen och förändring under friåret 17) förekomst av magbesvär och förändring under friåret 18) förekomst av sömnbesvär och förändring under friåret 19) vad individen tror om friårets betydelse för framtida pensionering 20) ålderns betydelse för hälsorelaterade beteendeförändringar.

B) Följande områden är undersökta bland dem som tidigare varit arbetslösa och nu vikarierar; 1) sammansättning i ålder och

³² Konjunkturinstitutet (2004).

kön 2) civilstatus och antal barn i hushållet 3) medborgarskap 4) tid i arbetslöshet innan vikariatet 5) relationer till närstående under vikariatet 6) förändring i motionsvanor och kostvanor under vikariatet 7) förändring i allmänt välbefinnande under vikariatet 8) förekomst av besvär i rörelseorganen före och förändring under vikariatet 9) förekomst av magbesvär och förändring under vikariatet 10) förekomst av sömnbesvär och förändring under vikariatet 11) hur många fick någon form av anställning efter vikariatet och hur många som fortfarande var i vikariat som trodde sig få någon form av anställning vid vikariatets slut 12) vad individen tror om vikariatets betydelse för framtida pensionering 13) ålder och betydelse av tid i arbetslöshet i relation till hälsorelaterade beteendeförändringar.

Källa: Melin (2006).

På frågan vilket den friårsledigas motiv till ledigheten var angav 27 procent att de ville göra mycket annat och 18 procent att de ville tänka igenom sina liv. 21 procent angav att trötthet varit det främsta motivet och 14 procent att de var utleda på sina arbetsuppgifter. 12 procent angav att konflikter på arbetsplatsen var den främsta anledningen till att de ville ta ett friår.³³

De långsiktiga effekterna av friåret avseende hälsa och eventuella effekter på framtida pensionering har inte undersökts i rapporten. Den säger inte heller någonting om den absoluta hälsoeffekten av friåret eftersom det inte går att säga vad som skulle ha hänt om friåret inte funnits. Det går inte heller att säga i vilken grad de som svarat på enkäten påverkats av sina egna förväntningar på friåret. Risken för förväntanseffekter är enligt rapporten särskilt stor när det gäller subjektiva indikatorer på hälsa och gäller troligen i större utsträckning för de lediga än för vikarierna.

Rapporten visar att friåret ur ett individperspektiv hade flera positiva effekter på upplevd hälsa. Det gäller både de friårslediga och deras vikarier. Hälften av vikarierna och 86 procent av de friårslediga ansåg att välbefinnandet ökat under försöksperioden. Mycket få av vikarierna som haft hälsorelaterade besvär under tiden i arbetslöshet upplevde försämringar av desamma under vikariatet. -

³³ Melin (2006), s. 22.

Båda grupperna, och i synnerhet de friårslediga, upplevde att deras relationer till sina närstående förbättrats under perioden. Nästan alla friårslediga och 90 procent av vikarierna upplevde att ledigheten respektive vikariatet varit en nyttig erfarenhet.

Vikarierna som deltog i försöken var i medeltal 11 år yngre än de friårslediga. Hälsoeffekterna uttryckt i hälsorelaterade beteendeförändringar bland vikarierna skilde sig inte åt beroende på ålder, utan var tydligast för de som varit arbetslösa en mycket kort eller mycket lång tid. Bland de friårslediga gick det att se att äldre i närheten av pensionsåldern förändrade sina hälsovanor i mindre utsträckning än de yngre. En slutsats som ALI drog utifrån detta var att hälsovinster sannolikt var större om friår inte i så stor utsträckning ges till dem som står nära pensionering.³⁴ Det var dock nästan hälften (48 procent) av de friårslediga som svarade att de ansåg att friåret kommer att/har bidragit till att de arbetar fram till normal pensionsålder.³⁵

I enkäten fanns inte någon fråga som handlade om kännedomen hos de lediga om hur ledigheten påverkar nivån på den framtida pensionen. Rent generellt har dock studier visat att långt ifrån alla känner till den så kallade livsinkomstprincipen i pensionssystemet och sannolikt kände inte alla som var friårslediga 2002 och 2003 heller till hur den framtida pensionen påverkades av ledigheten.³⁶

Enligt rapportförfattarna fanns det inte något som tydde på att de friårslediga använt friåret i stället för en sjukskrivning, utan friåret sågs som ett tillfälle att söka nya vägar i arbetslivet och livet i stort. Flera lediga tillsvidareanställda bytte på eget initiativ arbete eller arbetsuppgifter efter friåret. Även flera före detta arbetslösa hade efter vikariatet fått en fortsatt anställning i någon form. Med anledning av detta tar rapportförfattarna upp frågan om inte en lämpligare benämning på reformen borde vara "förändringsår", då reformen inneburit en förändring för både lediga och vikarier.³⁷

³⁴ Melin (2006), s. 7.

³⁵ Melin (2006), s. 9.

³⁶ I september 2017 fick Pensionsmyndigheten ett utökad informationsuppdrag av regeringen och ett av motiven var att endast 35 procent känner till livsinkomstprincipen i pensionssystemet.

³⁷ Melin (2006), s. 57.

9.6 Friår i riket januari 2005 till december 2006

Från januari 2005 infördes samma modell för friåret som prövats i tolv kommuner i hela riket. Bakgrunden var den så kallade 121-punktsöverenskommelsen mellan den socialdemokratiska regeringen, Miljöpartiet och Vänsterpartiet. Syftet beskrevs fortsatt som dubbelt:

Friårets två huvudsakliga syften är att (i) erbjuda arbetstagare en möjlighet till rekreation, kompetenshöjning eller start av eget företag, (ii) ge arbetslösa en chans att stärka sin ställning på arbetsmarknaden genom det (tillfälliga) arbete som uppstår i den lediga frånvaro.³⁸

Friåret kom sedan att avvecklas av den tillträdande alliansregeringen vid utgången av 2006. Dessförinnan hade flera LO-förbund krävt att det skulle avskaffas.

9.6.1 Modellen

Den huvudsakliga förändring som gjordes i jämförelse med försöksverksamheten var att friåret gavs en tydligare arbetsmarknadspolitisk prägel genom att Arbetsförmedlingen fick större inflytande över vilka personer som erbjöds friårsvikariat. Skälet var att IFAU:s utvärdering av friårsverksamheten hade visat att vikariaten ofta gick till personer som redan hade en relativt stark arbetsmarknadsanknytning, inte sällan hade vikarierna redan arbetat hos samma arbetsgivare.³⁹

9.6.2 Omfattning

Friårsmodellen var likadan som i försöksverksamheten, med undantag av att friårsvikariaten riktades mot Arbetsförmedlingens prioriterade grupper.

Dimensioneringen sattes till 12 000 platser som genomsnitt. Utgångspunkten för den regionala fördelningen var folkmängd.⁴⁰ För att fasa in friåret i hela landet blev det möjligt att ansöka om

³⁸ Prop. 2004/05:1 UO13, s. 47.

³⁹ Prop. 2004/05:1 UO13, s. 48.

⁴⁰ I försöket hade Ams tillämpat folkmängd och arbetskraftsstorlek, se avsnitt 9.4. I Arbetsförmedlingens redovisning anger myndigheten att befolkning i arbetsför ålder använts som beräkningsgrund, Arbetsförmedlingen (2007), s. 91.

friårsledigt från oktober 2004. Ambitionen var att komma upp i 12 000 platser i april 2005. Arbetsmarknadsstyrelsen (Ams) fördelade platserna i friårsprogrammet till länsarbetsnämnderna, som i sin tur fördelade dem vidare till arbetsförmedlingarna i respektive kommun.

I genomsnitt var 9 690 personer friårslediga per månad under 2005. Under 2006 ökade antalet deltagare till 13 000 i genomsnitt. Totalt sett var det nästan 30 000 personer som någon gång under 2006 deltog i friåret.⁴¹

Utgifterna för ersättning till de friårslediga beräknades i statsbudgeten till cirka 1 550 miljoner kronor 2005 inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska programmen under anslag 22:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd.⁴² Under försöksverksamheten särredovisades finansieringen av ersättning till friårslediga i budgetpropositionen, men i och med att friåret blev rikstäckande och permanent flyttades medlen in i beräkningen för det totala antalet platser med aktivitetsstöd.⁴³

Enligt en redogörelse från Ams var kostnaderna för aktivitetsstöd till friårslediga 1 280 miljoner kronor 2005 och 1 823 miljoner kronor 2006.⁴⁴

Det kan jämföras med de totala utgifterna för aktivitetsstöd (ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program) som under 2015 var 14 175 miljoner kronor⁴⁵ och under 2016 var 13 841 miljoner kronor.⁴⁶ De totala utgifterna för arbetslöshetsersättning under 2015 var 31 189 miljoner kronor och under 2006 26 918 miljoner kronor.⁴⁷ Det innebär att de direkta utgifterna för friåret utgjorde 2,8 procent 2005 och 4,5 procent 2006 av den totala summan för aktivitetsstöd och arbetslöshetsersättning respektive år.

⁴¹ Arbetsförmedlingen (2007), s. 88.

⁴² Prop. 2004/05:1 UO13, s. 48.

⁴³ Prop. 2004/05:1 UO13, s. 56.

⁴⁴ Arbetsförmedlingen (2007), s. 91.

⁴⁵ Försäkringskassan (2016).

⁴⁶ Försäkringskassan (2017c).

⁴⁷ IAF:s databas.

9.6.3 Avskaffandet av friåret

Sommaren 2005 besvarade arbetslivsminister Hans Karlsson (s) en skriftlig fråga från riksdagen. Den fråga som ställdes var om någon åtgärd skulle vidtas med anledning av den kritik som framfördes i IFAU:s utvärdering av friåret. I svaret bekräftades huvudresultaten i IFAU:s studier, se avsnitt 9.5.1. Därutöver betonades att en förstärkt arbetsmarknadspolitisk inriktning gjort att fler friårsvikarier kommit att hämtas från prioriterade grupper, att resultaten för de friårslediga skilde sig mellan olika grupper och att reformen borde ses som en livskvalitetsreform. En annan aspekt som lyftes var den korta perioden som utvärderingen bygger på och att det därför var för tidigt att vidta några åtgärder mot bakgrund av den kritik som framfördes i IFAU:s utvärdering.⁴⁸

Efter valet 2006 valde den tillträdande alliansregeringen att avskaffa friåret. I budgetpropositionen 2006/07 motiverade regeringen avskaffandet av friåret med att det hade krävt stora arbetsförmedlingsinsatser och att friåret jämfört med andra åtgärder varit mer resurskrävande. Detta hade skapat mindre tid över till förmedlingsverksamheten för arbetsförmedlarna. Vidare hade friåret enligt regeringen inneburit att arbetsutbudet hållits tillbaka i ett läge där arbetskraftsefterfrågan ökade. Rent praktiskt innebar det att inga nya anvisningar till friår fick göras från och med den 24 oktober 2006. Under 2007 fasades friåret successivt ut och i december 2007 var endast 18 personer friårslediga.⁴⁹

9.6.4 Ingen utvärdering av friår i riket

I slutet av augusti 2005 var drygt 12 000 friårsplatser tillsatta runt om i landet. Kön fördelningen var ungefär likadan som under försöksverksamheten (68 procent av de friårslediga var kvinnor). När det gäller åldersfördelningen var hälften av alla friårslediga mellan 50 och 64 år. Motsvarande siffra för vikarierna var 18 procent. Flest friårslediga fanns inom yrkeskategorierna service-, omsorgs- och försäljningsarbete.

⁴⁸ Regeringen (2005).

⁴⁹ Arbetsförmedlingen (2008).

I budgetpropositionen 2005/06 beskrevs att den tydligare arbetsmarknadspolitiska inriktning av friåret som gjordes i samband med att verksamheten blev rikstäckande hade fått effekt. Arbets sökande ur de prioriterade grupperna inom arbetsmarknadspolitiken hade nu fått en större del av friårsvikariatet jämfört med tidigare. Nästan hälften av friårsvikarierna var från de prioriterade grupperna. Nästan tre av tio vikarier (29,3 procent) var utrikes födda, vilket lyftes som extra positivt.⁵⁰ Det har inte gått att hitta någon könsuppdelad redovisning av andelen utrikesfödda respektive inrikesfödda.

9.7 Kostnader och utgifter för friåret

9.7.1 Utgifter och kostnader på statsbudgeten

Här redovisas ett sammanhållet resonemang om hur antagandena om kostnader och utgifter för friåret gjordes när det infördes. Beskrivningen av de faktiska kostnaderna utifrån statsbudgeten för friårsförsök och nationella friåret finns under respektive avsnitt, i 9.4.2 och i 9.6.2.

<p><i>Utgifter för ersättning till lediga</i> <i>+ Administrationskostnader</i> <i>– <u>Minskning av utgifter för ersättning till vikarierna</u></i> <i>= Kostnader</i></p>
--

Den ekonomiska analysen utifrån ett statsbudgetperspektiv bygger på att friåret medför både ökade och minskade utgifter. De ökade utgifterna består av den ersättning som betalas ut till de friårslediga och av administrationskostnaderna i form av handläggning och kontroll hos de myndigheter som hanterar friåret. De minskade utgifterna består av de friårsvikarier som tack vare friåret får lön i stället för arbetslöshetsersättning. Det är dock bara utebliven ersättning, det vill säga ersättning till dem som utan friårsvikariatet skulle ha varit arbetslösa, som blir en minskad utgift.

⁵⁰ Prop. 2005/06:1 UO13, s. 41.

Detta är en viktig begränsning. Om samtliga vikarier skulle ha varit (öppet) arbetslösa under hela friårsperioden om de inte fått friårsvikariatet och om ersättningsnivån inte skiljer sig mellan lediga och vikarier skulle kostnaden för friåret i princip bara bestå av mellanskillnaden i administrationskostnad mellan vanlig arbetslöshetsersättning och friårets administrationskostnader. I praktiken är det skillnad på lönenivåer mellan lediga och vikarier och framför allt skulle förmodligen inte alla vikarier vara utan arbete hela friårsperioden. Den andel av vikariernas arbetslöshetsersättning som skulle ha betalats om inte friåret fanns kallas för inväxlingseffekt.

Tabell 9.3 Utgifter för aktivitetsstöd och uppskattade nettokostnader för arbetslöshetsersättning

Budgetantaganden vid införandet av försök respektive permanent friår

	År	Bruttoutgifter, mkr	Summa utgiftsminskning	Summa netto	Inväxlings- effekt %
Försöket	2002	159	-94	65	60
BP 2002/03	2003	159	-94	65	60
	2004	159	-94	65	60
Nationella	2005	1 701	-667	1 034	50
BP 2005/06	2006	1 722	-690	1 032	50
	2007	1 741	-696	1 045	50

Källa: BP 2002/03 samt beräkningsantaganden till BP 2005/06.

I tabell 9.3 redovisas de antaganden om brutto- och nettoutgifter som gjordes i samband med försöksverksamhet och det nationella friåret. Som framgår av tabellen sänktes inväxlingseffekten från 60 till 50 procent när friåret utökades till att omfatta hela riket. Bakgrunden var IFAU:s studie som visade att det var vanligt att vikarierna stod relativt nära arbetsmarknaden. En inväxlingseffekt på 50 procent innebär att de 12 000 friårsplatserna bedömdes minska arbetslösheten med 6 000 personer.

I de antaganden som gjordes i samband med att friåret blev nationellt finns även redovisat hur stor del av de direkta bruttoutgifterna som skulle bestå av ersättning i form av aktivitetsstöd till friårslediga och hur stor del som skulle bestå av statliga ålderspen-

sionsavgifter (STÅP)⁵¹. För 2005 landar pensionskostnaden på 152 miljoner kronor (av 1 071 miljoner kronor), det vill säga knappt 9 procent av totalutgifterna för ersättning till friårslediga.

Att vikarierna som genomsnitt antogs ha en lägre lön än de lediga framgår i underlaget genom att genomsnittlig aktivitetsersättning till friårslediga för 2005 beräknades till 10 758 kronor per månad medan arbetslöshetsersättningen för vikarierna beräknades till 8 436 kronor per månad. Storleken på denna differens har naturligtvis betydelse för nettokostnaderna.

När friåret avskaffades innebar det att utgifterna under anslaget 22.2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd minskades med 1 069 miljoner kronor 2007.⁵² Här har vi inte kunnat hitta någon redovisning av vilken inväxlingseffekt som antogs men utifrån siffrorna i tabell 9.3 ser det ut som om samma antagande om inväxlingseffekt som gjordes vid införandet av friåret tillämpades även vid avskaffandet. Det vill säga att hälften av de arbetslösa skulle ha varit arbetslösa även utan friårsvikariatet, medan den andra hälften skulle ha hittat ett annat arbete.

9.7.2 Finansiering av arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd

Finansieringskällor

Arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd finansieras med hjälp av arbetsmarknadsavgiften, som är en del av socialavgifterna⁵³ samt av finansieringsavgiften som arbetslöshetskassorna betalar till staten.

Arbetsmarknadsavgiften betalas i form av arbetsgivaravgifter för anställda. Företagare med inkomst av näringsverksamhet och andra fysiska personer som har avgiftspliktig inkomst betalar motsvarande arbetsmarknadsavgift som en del av egenavgifterna.

Finansieringsavgiften betalas månadsvis från arbetslöshetskassan till staten. Storleken på finansieringsavgiften beror på antalet medlemmar i kassan vid månadens slut och på den genomsnittliga inkomstrelaterade dagpenningen. Avgiften beräknas genom att med-

⁵¹ Aktivitetsstöd är belagt med statliga ålderspensionsavgifter som uppgår till 0,09798 av det utbetalda beloppet.

⁵² Prop. 2006/07:1 UO13.

⁵³ Socialavgiftslag (2000:980).

lemsantalet multipliceras med 131 procent av den under månaden genomsnittliga utbetalade dagpenningen enligt inkomstbortfallsförsäkringen delat med tolv. Med andra ord bestäms finansieringsavgiftens storlek på arbetslöshetskassans medlemsantal och inkomstnivån hos de arbetslösa medlemmarna i arbetslöshetskassan. Det senare ger en viss differentiering efter inkomst.

Utgifter

Arbetsförmedlingen får ett samlat ramanslag för arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd (anslag 1.2 som totalt omfattar drygt 22,7 miljarder under 2018. De två delarna arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd har tilldelats cirka 10,6 respektive 10,2 miljarder vardera under 2018. Därutöver ingår knappt 2 miljarder i statliga ålderspensionsavgifter i anslaget.⁵⁴

Aktivitetsstöd beslutas och betalas ut av Försäkringskassan, men kostnadsansvaret ligger hos Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen betalar ut statsbidrag till arbetslöshetskassorna i omedelbar anslutning till kassans utbetalning av arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetskassorna har rätt till ersättning från staten för kostnader som de har för utbetalning av arbetslöshetsersättning. Så länge utbetalningen är korrekt enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring får kassorna statsbidrag med motsvarande belopp. Staten har också rätt att betala ut statsbidrag av andra skäl och även att jämka eller, om det finns synnerliga skäl, att efterskänka återkrav av felaktigt utbetald arbetslöshetsersättning.

Alfa-kassan har, utöver rätt till statsbidrag för direkta utgifter för utbetalning av arbetslöshetsersättning, rätt till statsbidrag för en del av sina administrationskostnader som följer av att den sköter utbetalning av grundersättning till icke anslutna arbetslösa.

Om det inte har kommit in tillräckligt mycket medel i form av arbetsmarknadsavgift samt finansierings- och arbetslöshetsavgifter för att täcka statsbidraget skjuter staten till det som fattas. Om det omvända gäller, det vill säga statsbidraget understiger vad som kommit in i form av avgifterna används pengarna för andra ändamål.⁵⁵

⁵⁴ Regeringen (2017a).

⁵⁵ Se t.ex. SOU 2011:54.

Flöden i finansieringen

Finansieringen av arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd är sammanfattningsvis bara delvis åtskild. I stora drag går pengaflödena för båda ersättningsformerna från socialavgifterna (arbetsmarknadsavgifterna) samt från arbetslöshetskassornas medlemsavgifter in till staten. Staten ger ett anslag till Arbetsförmedlingen som sedan löpande under året betalar ut ersättning till antingen arbetslöshetskassorna (arbetslöshetsersättning) eller till Försäkringskassan (aktivitetsstöd). Administrationskostnaderna för beräkning av ersättningens storlek finansieras via arbetslöshetskassornas medlemsavgifter respektive via Försäkringskassans förvaltningsanslag.

9.7.3 Kostnader för arbetsgivaren

Tyvärr har vi inte kunnat hitta några analyser av kostnaderna för arbetsgivare av friåret. Det vi kan göra är att resonera teoretiskt.

För arbetsgivaren ger friåret upphov till kostnader i form av merarbete på grund av ökad administration och tidsåtgång för att hitta, introducera och lära upp en vikarie. Den som går på ledighet kan också antas vara mer produktiv än vikarien som sannolikt har en upplärningsperiod. Å andra sidan har vikarien antagligen i genomsnitt en något lägre lön än den friårslediga.

Kostnaderna för arbetsgivare varierar antagligen beroende på den aktuella situationen. För en större arbetsplats kan en vana vid ledigheter göra att det fungerar ganska smidigt med administrationen medan mindre företag eller företag utan vana av systemet kan ha betydande merkostnader.

För arbetsgivare kan större rörlighet och rotation också innebära vinster och att kompetensförsörjningen, åtminstone i ett längre perspektiv, underlättas.

9.7.4 Kostnader för den friårslediga

För den friårslediga individen är kostnaderna med ett friår framför allt en lägre inkomst under och efter ledigheten samt en lägre pension i framtiden. Det är dock tveksamt om den lägre inkomsten under arbetslivet kan betraktas som en kostnad eftersom individen

själv har valt att byta ut arbete (och därigenom lön) mot den ersättning som utges. Detsamma gäller de lägre framtida pensionsinkomsterna i den mån individen är fullt införstådd med livsinkomstprincipen och betydelsen av ett förlorat arbetsår i pensionshänseende. Om den lediga inte känner till detta kan de lägre inkomsterna under och efter arbetslivet ses som en kostnad.

9.8 Sammanfattande diskussion

Utredningens huvudsakliga slutsatser

- Jämställdhetsperspektivet är viktigt, att det i så stor utsträckning var kvinnor i offentlig sektor som var friårslediga är en erfarenhet som bör finnas med i skissen på nytt förslag.
- Arbetsmiljöperspektivet är viktigt för utredningen att ha med sig i skissen på nytt förslag då systemet inte ska användas som kompensation för en dålig arbetsmiljö.
- På individnivå är erfarenheterna av friären positiva, bland både lediga och vikarier. Tyvärr vet vi inte särskilt mycket om arbetsgivarnas erfarenheter.
- Arbetsmarknadspositionen stärktes inte för de lediga, däremot påverkades vikarierna positivt.
- Effekten på makronivå har inte utvärderats för friåret specifikt men sannolikt finns en negativ effekt på BNP och arbetade timmar som beror på färre i arbetskraften. Om denna effekt ska mildras/vändas krävs att de som är lediga stärker sin position eller att effekten för vikarierna är tillräckligt stark så att utbudseffekten uppvägs.
- Ett sätt att se på friåret är att det var ett sätt att ta ut ökat välbefinnande i kortare arbetstid för dem som vill. Med detta perspektiv blir fördelningsaspekterna extra viktiga eftersom inte alla hade möjlighet att använda sig av friåret.
- Det är viktigt att offentliga verksamheter utvärderas ordentligt. Det är naturligt att intresset att följa upp reformer avtar då de avskaffas, men att det rikstäckande friåret i sin slutliga utformning inte har utvärderats är olyckligt.

9.8.1 Jämställdhetsperspektivet

75 procent av de friårslediga var kvinnor. Relationen kvinnor/män verkar också ha varit ungefär 70/30 i alla de olika modeller för friår/ledighet som vi har hittat, se kapitel 10 och 11. Det gör att vårt förslags konsekvenser med all sannolikhet har direkt påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män. I förslaget behöver vi därför ta stor hänsyn till jämställdhetsperspektivet. Friåret sågs som en slags ventil och ett sätt att hantera en tuff arbetsmiljö för kvinnor i offentlig sektor. Frågan är om friårsmodellen är bästa lösningen på detta problem. Vad som är förbättrad jämställdhet mellan kvinnor och män kan betyda olika saker i det konkreta fallet och beroende på vilket perspektiv som anläggs.

Från den enskilda individens perspektiv kan en paus i arbetslivet vara mycket positivt för den som har ett slitsamt arbete med bristande inflytande över sin tid i kombination med ett ojämnt familjeliv. Men ledigheten i sig har också betydelse för lönen, pensionen i framtiden och också rimligtvis för fördelningen av obetalt hemarbete mellan kvinnor och män. Med ett ännu bredare perspektiv på frågan om genus och politikutformning kan det också vara relevant att fråga sig hur normen om förvärvsarbete som huvudsaklig väg till självförverkligande genomsyrar politiken och dess utformning.

Det faktum att Sverige har en hög grad av könssegregering på arbetsmarknaden får också konsekvenser när uttaget av ledighet är ojämnt mellan kvinnor och män. Det kommer då framför allt att vara arbetsgivare och arbetsplatser inom kvinnodominerade branscher och sektorer som hanterar ledighetssystemet. Beroende på vilka nackdelar och fördelar det medför får det en påverkan på det relativa kostnadsläget mellan branscher. Orsakssambandet kan också vara det omvända, det vill säga att skillnader mellan kvinno- och mansdominerade sektorer vad gäller exempelvis arbetsvillkor och arbetsgivarens inställning påverkade uttaget av ledighet.

En viktig utmaning blir att bygga ett förslag som har positiva effekter för jämställdheten och som inte heller ses som ett alternativ för att kompensera för en dålig arbetsmiljö.

Friårsvikariatet är också intressanta i ett jämställdhetsperspektiv. Efter att friårsvikariatet riktades mot Arbetsförmedlingens prioriterade grupper gick en tredjedel av vikariatet till utrikes födda. Detta

tillsammans med att största delen av friärsvikarierna var kvinnor skulle kunna vara ett sätt att nå gruppen utrikes födda kvinnor och stärka deras position på arbetsmarknaden.

9.8.2 Arbetsmiljöperspektivet

I utvärderingarna av friåret saknas diskussion kring hur arbetsmiljön och arbetsmiljöarbetet på arbetsplatsen påverkats av friårsmodellen. Av ALI:s utvärdering framkommer att de främsta motiven till att vara ledig var trötthet, att de lediga varit utleda på sina arbetsuppgifter eller att det förekom konflikter på arbetsplatsen. Totalt valde 47 procent av de svarande något av dessa tre alternativ. Vi har dock inte kunnat hitta någon utvärdering av om det fanns någon påverkan på arbetsmiljöarbetet utifrån friåret.

Det är utredningens uppfattning att arbetsmiljöproblem ska hanteras på arbetsplatsen. Vi ser en risk med att en möjlighet att vara ledig blir en utväg för de arbetstagare som arbetar på arbetsplatser med dålig arbetsmiljö. En dålig arbetsmiljö riskerar att kompenseras med en ledighet för att möjliggöra vila och återhämtning för individen och för att undvika problem för organisationen. En framtida modell ska inte heller uppmuntra till att arbetsgivaren inte arbetar förebyggande med till exempel arbetsanpassning. Det finns en risk att arbetstagaren efter sin ledighet kommer tillbaka till samma dåliga arbetsmiljö som när hen började sin ledighet. Finns det brister i arbetsmiljön ska detta lösas inom ramen för anställningen med arbetsgivaren. Arbetsgivarens förebyggande arbetsmiljöansvar får inte heller förbises.

9.8.3 Individnivå kontra systemnivå

Deltagarnas upplevelser av friåret var generellt utifrån de uppföljningar vi har kunnat hitta slående positiva. Det är möjligt att det på individnivå finns positiva effekter om individen genom ledighet utvecklas som person. Det är dock inte säkert att vinsterna uppstår i arbetet och det kan ta tid innan de visar sig. Det kan också finnas stora skillnader mellan individer vad gäller konsekvenserna.

På aggregerad nivå och på systemnivå uppmäts negativa effekter på de friårsledigas inkomst och inga effekter på minskad sjukfrånvaro och möjligen ett något kortare arbetsliv. Det är uppenbart att de två bilderna inte riktigt går ihop. Det kan vara så att individerna är väl medvetna om att det finns en kostnad förknippad med att vara ledig, men att det är ”värt det”. På samma sätt finns ju en kostnad för exempelvis en arbetstidsförkortning i ett kollektivavtal där ett visst löneutrymme avstås till förmån för ökad fritid. Skillnaden gentemot friåret är att friåret är ett eget val på individnivå som har direkta konsekvenser för skattebetalarna genom att det handlar om offentliga utgifter. Även en arbetstidsförkortning påverkar dock skattebetalarna, men i form av uteblivna skatteintäkter. Här krävs det en avvägning mellan vilka kostnader staten ska stå för och vilka kostnader som bör bäras av individen.

En annan aspekt som också behöver diskuteras är om samma förväntade effekt kan uppnås på ett mer effektivt sätt. Till exempel kan det ifrågasättas om de positiva effekterna av friårsvikariaten är en effekt av friåret eller om de uppstår av de kontakter och arbetslivserfarenheter ett vikariat rent generellt innebär. Samtidigt hade inte just de vikariaten uppstått om inte de lediga tagit friår.

En annan aspekt på frågan om att de nöjda individerna och den negativa systeminställningen är att välfärdssystem som regel upplevs som mer positiva av dem som är brukare och användare av välfärdssystemen än av dem som får sin bild via andrahandsuppgifter och medierapportering.

9.8.4 Det saknas fortfarande viss kunskap

De utvärderingar av friårsförsöket som har gjorts är mycket värdefulla och vi har använt oss av slutsatserna i vårt arbete med att ta fram en uppdaterad modell, se kapitel 12. Det är dock i detta perspektiv olyckligt att ingen utvärdering av den fullskaliga modellen 2005–2006 gjordes, inte minst eftersom kraven på vikarierna förändrades. Framför allt är det synd är att de långsiktiga effekterna inte har utvärderats, exempelvis vad gäller sjukfrånvaro och pensionsålder. Sjukfrånvaron för de friårslediga påverkades inte på kort sikt. Men vi vet helt enkelt inte vad som har hänt på lång sikt, exempelvis vad gäller effekten på sjukfrånvaron bland dem som var

friårslediga. Sannolikt avtog dock effekterna av friåret över tid och det är inte heller troligt att det skulle gå att hitta stora positiva effekter hos de friårslediga efter en längre tid.

Det är heller inte så förvånande att de friårslediga fick 3 procents lägre lön ett år efter ledigheten, eftersom de sannolikt hade missat en löneförhöjning. Här skulle det vara väldigt intressant att studera de mer långsiktiga effekterna. Extra intressant hade det varit att studera om de som använde ledigheten till kompetenshöjande aktiviteter fick en positiv effekt på längre sikt.

Samma sak gäller effekten på livsarbetstid och pensionsålder. Det är inte så konstigt om friåret attraherade en grupp äldre som egentligen hade velat gå i pension och att denna grupp sedan ”fick smak” på att vara lediga i större utsträckning än jämförelsegruppen. Men frågan om hur friåret har påverkat pensionsåldern för de som var 40 eller 50 år vid tiden för ledigheten går tyvärr inte att besvara.

I det slutliga, fullskaliga friåret preciserades målgruppen för vikariaten till grupper som står långt från arbetsmarknaden. Tyvärr finns ingen utvärdering av effekterna för den gruppen. Det enda vi vet är att fler vikarier hämtades från grupper som stod längre från arbetsmarknaden jämfört med tidigare. Inte heller i Finland har någon utvärdering gjorts sedan kraven på vilka som kan vara friårsvikarier skärpts, se avsnitt 10.2.4.

Det skulle också ha varit värdefullt med ytterligare utvärdering av arbetsgivarnas erfarenheter och vilka kostnader som eventuellt uppstått. Exempel på aspekter vi inte vet så mycket om är hur de ur ett arbetsgivarperspektiv upplevde effekterna efter att den friårslediga kom tillbaka och om vikariaten innebar en värdefull kontakt med framtida personal.

I nästa kapitel redovisas erfarenheterna av den finska alterneringsledighetsmodellen. Den är till sin konstruktion snarlik och resultaten från de utvärderingar som har gjorts där är slående konsistenta med de resultat som utvärderingarna av de svenska friårsmodellerna visar.

10 Alterneringsledighet i Finland

10.1 Inledning

I Finland finns sedan mitten av 1990-talet en modell för så kallad alterneringsledighet, där en anställd person kan vara ledig från arbetet under förutsättning att det finns en överenskommelse med arbetsgivaren om att en arbetslös person ska anställas som alterneringsvikarie. Alterneringsledigheten i Finland sågs när den infördes som ett nytt sätt att fördela arbete och arbetstid på. För den lediga innebär det en möjlighet att vila upp sig, studera eller lägga tiden på något annat som individen finner lämpligt.

Alterneringsledighetsmodellen ägs och administreras av flera olika aktörer. Arbets- och näringsministeriet och Social- och hälsovårdsministeriet delar på ansvaret för systemet. Arbets- och näringsbyrån regionalt (TE-kontoren) yttrar sig om förutsättningarna för rätt till alterneringsledighet är uppfyllda. Arbetslöshetskassorna fattar beslut och betalar ut alterneringsersättning till dem som är medlemmar i en arbetslöshetskassa och fyller därmed också en viktig roll. För dem som inte är med i arbetslöshetskassa är det Folkpensionsanstalten (Försäkringskassan) som fattar beslut och betalar ut alterneringsersättning. I grunden finns en partsöverenskommelse som har varit avgörande för modellens tillkomst och bevarande.

Utredningen har fått stor hjälp av framför allt Arbets- och näringsministeriet i Finland men även från andra departement, myndigheter och arbetsmarknadsparter i framtagandet av den information om den finska alterneringsledigheten som presenteras i detta kapitel.¹ Alla eventuella felaktigheter är dock våra egna.

10.2 Bakgrund

Här beskrivs bakgrunden till den finska alterneringsledighetsmodellen och hur regelverket har utvecklats över tid. Eftersom Finlands arbetsmarknadsmodell åtminstone tidigare har fungerat delvis annorlunda jämfört med Sverige inleder vi avsnittet med en kort beskrivning av den finska trepartsmodellen för arbetsmarknadspolitik.

10.2.1 Den finska trepartsmodellen

I likhet med övriga nordiska länder är arbetsmarknadens parter i Finland nära knuten till arbetsmarknadsmodellen i och med det så kallade Gent-systemet, det vill säga fackföreningsanslutna arbetslöshetskassor. I Finland har arbetsmarknadsparterna traditionellt dessutom en stark roll i och med att de varit med i den konkreta politikutformningen i så kallade trepartssamtal och officiella arbetsgrupper. Sedan regeringsskiftet 2015 har parternas roll dock försvagats, inte minst genom att lagstiftning på områden som tidigare varit föremål för kollektivavtalsreglering har införts.²

I Finland prövas från hösten 2017 en ny arbetsmarknadsmodell med förhandlingar på förbunds nivå i stället för som tidigare på central nivå. Bakgrunden är att Finskt Näringsliv (EK) 2016 valde att lämna modellen med centrala förhandlingar.

¹ Vid ett besök i Finland den 28–29 september 2017 träffade utredningen företrädare för motsvarande Arbetsmarknadsdepartementet, Socialdepartementet, arbetsförmedlingskontor (TE), A-kassornas samorganisation (TYJ). Utredningen träffade också arbetsmarknadens parter motsvarande LO (SAK), Kommunarbetsgivarna (KT), Finlands näringsliv (EK), Företagarna (Yrittäjät) samt TCO (SITK).

² Kullander och Tønnes Lönnroth (2016), s. 65 f.

10.2.2 Hur uppkom alterneringsledigheten?

Att reda ut hur alterneringsledigheten i Finland uppkom har inte varit alldeles enkelt. Dels är det relativt långt tillbaka i tiden och dels har vi inte kunnat hitta några skrivna källor där förslaget utarbetades. Ett skäl till att det inte har skrivits så mycket om införandet ligger sannolikt i hur tillkomsten skedde. Utifrån kontakter med arbetsmarknadens parter i Finland tycks bakgrunden till reformen ha varit en central partsöverenskommelse i samband med 1990-talskrisen. I Finland har de centrala arbetsmarknadsparterna ett antal gånger under de senaste decennierna träffat avtal om helhetspaket för arbetsmarknaden vad gäller arbetslöshetsförsäkring, pensioner med mera. I den partsöverenskommelse som träffades 1995 ingick ett försök med alterneringsledighet. Det var arbetstagersidan som förde fram och fick igenom förslaget på alterneringsledighet.³

Ett alternativt namn på reformen tycks ha varit sabbatsår vilket gör att inspirationen möjligen⁴ kom från det danska försöket med så kallat sabbatorlov som genomfördes under åren 1994–1999. Se kapitel 11.

Kontexten i mitten av 1990-talet var en debatt kring hur landet skulle återhämta sig efter den djupa 1990-talskrisen. Liksom i Sverige diskuterade forskare, politiker och arbetsmarknadsparter hur de negativa effekterna av långtidsarbetslösheten skulle kunna undvikas. Fanns det något sätt att undvika att den omfattande konjunkturarbetslösheten skulle övergå i strukturarbetslöshet (ibland kallat persistens- eller hysteresis-effekter). I detta sammanhang uppstod idén om att de som hade arbete under en tidsbegränsad period skulle ”byta plats” med de som befann sig i arbetslöshet. Fokus tycks således ha varit mer på vikarierna än på de lediga när överenskommelsen träffades även om fördelarna för den lediga förs fram som en bärande del av arbetstagarparterna.

³ I Parvikoski (2015), s. 21 uppges att idén med sabbatsår och alterneringsledighet först började diskuteras under våren 1988. Finska akademien och jubileumsfonden för Finlands självständighet (SITRA) finansierade ett forskningsinstitut i norra Finland och inom ramen för det anordnades en forskningskonferens i Lappland i början av september 1988. Vid seminariet deltog cirka 140 representanter för forskarvärlden, myndigheter och arbetsmarknadens parter. Bland annat diskuterades här tankar om s.k. job rotation och hur en tillfällig frånvaro från arbetsmarknaden för den etablerade arbetskraften skulle kunna underlätta inträdet för arbetslösa.

⁴ Här finns det inga källor, utan det är utredningens egen tolkning.

Även om fokus främst var på vikarierna och de lediga fanns även arbetsgivarperspektivet med vid införandet. I propositionen från 1995 som ledde fram till riksdagsbeslutet om försöksverksamheten motiverades reformen från ett arbetsgivarperspektiv:

Arbetsalterneringen erbjuder en möjlighet till flexibilitet och nytt kunskande till företagen. Den yrkesmässiga interaktionen inom arbetsgemenskapen ökar och strukturen inom arbetsgemenskaperna blir flexibla. Arbetsgivarna får en möjlighet att lära känna nya arbetstagare och kan senare vid eventuellt behov av ny arbetskraft anställa personal som redan delvis erhållit utbildning.⁵

10.2.3 Försök som förlängdes

Det första försöket med alterneringsledighet i Finland trädde i kraft i början av 1996 i form av ett tidsbegränsat försök.⁶ Försöket förlängdes sedan i flera omgångar och lagen om alterneringsledighet (1305/2002) blev permanent den 1 januari 2010. I samband med förlängningarna och att lagen permanentades förändrades även det materiella innehållet på olika sätt, se tabell 10.1 nedan. Ett av skälen till att inledningsvis tidsbegränsa systemet var att det ansågs svårt att förutse hur tillgången på arbetskraft skulle utveckla sig.⁷

Det fanns enligt propositionen två övergripande syften bakom införandet av alterneringsledigheten. För det första att ge ett mer hållbart arbetsliv så att äldre arbetskraft skulle orka arbeta kvar. Det andra syftet var att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för de arbetslösa som i och med reformen fick möjlighet till alterneringsvikariatet.⁸

⁵ RP 136/1995 rd, s 7.

⁶ Lag om försök med alterneringsledighet (1663/1995).

⁷ RP 226/2002 rd, s. 12.

⁸ I den nuvarande lagen om alterneringsledighet (1305/2002) uttrycks samma dubbla syften med systemet: ”Syftet med denna lag är att öka arbetstagarnas motivation och arbetshälsa med hjälp av kortvarig frånvaro från arbetet och samtidigt skapa bättre sysselsättningsförutsättningar för arbetslösa arbetssökande genom att erbjuda dem tidsbundna arbetserfarenheter.”

10.2.4 Villkoren har förändrats efter hand

Villkoren för ledighet och även för vilka som kan få vikariatet har förändrats/stramats åt över tid. Ofta har det varit besparingsargument bakom förändringarna men i några fall har justeringar gjorts utifrån observerade brister i regelverket. Det gäller kanske framför allt regeln om att det ska vara minst tre år kvar till pensionsåldern och att det numera finns krav på vem som får ta alterneringsvikariat.

Villkorsförändringarna kan sammanfattas enligt tabell 10.1.

Tabell 10.1 Hur villkoren för alterneringsledighet i Finland har förändrats

	Arbetshistoria, år	År kvar till pension	Ledighetens längd, dagar	Ersättning (% av arbetslöshets- dagpenning)	Pensions- inbetalning (% av ersättning)
1996	1	–	90–359	60	– ^{b)}
2003	10	–	90–359	70/80 ^{a)}	75
2010	10	–	90–359	70/80 ^{a)}	55
2014	16	3	100–360	70/80 ^{a)}	55
2016	20	3	100–180	70	55

^{a)} Om arbetstagarens arbetshistoria var minst 25 år var alterneringsersättningen 80 procent av arbetslöshetsdagpenningen.

^{b)} Pensionssystemet i Finland ändrades 2005 och innan dess var det inte aktuellt med någon pensionsinbetalning som andel av ersättningen.

Källa: Egen bearbetning av RP 136/1995 rd, 226/2002 rd, RP 36/2014 rd, RP 130/2009 rd, RP 51/2015 rd.

Enligt de ursprungliga reglerna krävdes att den som skulle vara ledig varit i arbete i 12 månader och ledigheten kunde vara mellan 90 och 359 dagar. Den finska regeringens slutsats av en utvärdering som gjordes 2002 var att systemet med alterneringsledighet borde fortsätta att utvecklas för att stödja arbetsmotivation och hälsa i arbetet med hjälp av kortvarig frånvaro. Detta skulle göras genom att inrikta ledigheten mot dem med lång arbetserfarenhet.⁹

Villkoren har därefter stegvis förändrats så att det numera krävs 20 års arbetshistorik och ledighetsperioden är mellan 100–180 dagar, se vidare nedan. Vid införande fanns det i princip inga begräns-

⁹ RP 226/2002 rd.

ningar för vad ledigheten kunde användas till, men det var inte tillåtet att bara byta arbetsplats.¹⁰

Alterneringsersättningen var från början 60 procent av den inkomstrelaterade ersättning som skulle ha utgått som dagpenning vid arbetslöshet och har under åren varierat mellan 60–80 procent. För den som under alterneringsledigheten valde att delta i en yrkesutbildning utgavs, utöver alterneringsersättningen, ett partiellt yrkesutbildningsbidrag som arbetsgivaren finansierade.¹¹ Yrkesutbildningsbidraget togs bort 2002.¹²

Villkoren för vem som kunnat vara vikarie för den alterneringslediga har också de förändrats under de år möjligheten till alterneringsledighet funnits. I det första försöket räckte det med att vikarien varit arbetslös i en dag. Numera krävs det att vikarien har varit arbetslös minst 90 dagar under de närmaste 14 månaderna före vikariatet. Det har alltid varit tillåtet att vikarien anställs för att utföra andra arbetsuppgifter än den alterneringslediga. Syftet med det har varit att underlätta möjligheterna till att hitta vikarier och inte begränsa systemet.

Från och med ingången av 2010 blev lagstiftningen kring alterneringsledighet permanent. Som skäl angavs att nivån på antalet alterneringslediga stabiliserats kring 14 000–16 000 individer per år och att kostnaderna därför bedömdes vara stabila även framöver. Ytterligare ett skäl som angavs var att en utvärdering visat att även om de ledigas arbetskarriärer inte blivit längre än för motsvarande jämförelsegrupp så hade alterneringsvikariernas ställning på arbetsmarknaden stärkts även efter vikariatets utgång.¹³

I samband med att alterneringsledigheten permanentades sänktes pensionsrätterna under alterneringsledigheten från 75 till 55 procent av ersättningen vilket innebar minskade utgifterna för pensioner.

Den senaste förändringen av regelverket innebar att den maximala ledighetsperioden halverades, att kravet på arbetshistorik förlängdes till 20 år och att den högre ersättningen för dem med mer än 25 års arbetshistorik slopades. Bakgrunden var att regeringen under våren 2015 aviserade åtstramningar i alterneringsledigheten där parterna

¹⁰ Det var inte heller tillåtet att ta ut alterneringsledighet under till exempel militärtjänstgöring eller avtjänande av fängelsestraff.

¹¹ RP 136/1995 rd, s. 8 och 11.

¹² RP 226/2002 rd, s. 12.

¹³ RP 130/2009 rd.

ställdes inför valet att omvandla modellen till ett behovsprövat system eller att skärpa kraven på arbetshistorik.¹⁴ Enligt uppgift kom det i slutändan att handla om ett konkret sparbetning på 50 miljoner euro, det vill säga en halvering av de totala kostnaderna för alterneringsledigheten. I budgetpropositionen 2016 framgår det att statens del är omkring 40 procent av de totala kostnaderna. Det innebär att omkring 20 miljoner euro beräknas sparas på statsbudgeten medan 30 miljoner euro omfattar arbetslöshetskassornas utgifter.

Det var parterna som tillsammans utformade hur villkoren skulle förändras för att klara sparbetning. Arbetstagarorganisationer var drivande i att bevara alterneringsmodellen medan arbetsgivarorganisationerna helst hade velat avskaffa modellen helt och hållet.

I ett utskottsbetänkande från finska riksdagens Arbetslivs- och jämställdhetsutskott till den proposition som lämnades i samband med förändringarna förs ett antal skäl till att alterneringsmodellen valts som besparingsområde fram:

- Målen vad gäller alterneringsledigas förmåga att orka arbeta längre eller att få lägre sjukfrånvaro har inte uppfyllts utifrån tillgängliga utvärderingar.
- Det finns indikationer på att ledigheten i viss mån används när arbetstagare annars skulle vara sjukskrivna. Utskottet betonade att hälsoproblem måste lösas på arbetsplatserna.
- Utskottet hoppades att åtstramningarna gör att färre i kvinnodominerade låglönebranscher kommer att vara lediga.
- Systemet sänker sannolikt antalet arbetade timmar i ekonomin. Att subventionera ledighet för att någon annan ska få arbete beskrevs av utskottet som irrationellt och de som har svårt att få ett arbete borde stödjas med andra arbetsmarknadspolitiska verktyg. Att Sverige har avskaffat motsvarande system nämns också i betänkandet.

¹⁴ "The Government will critically evaluate all support schemes that direct people who are able to work into long absences from the labour market. The conditions of the job alternation leave system will be tightened by changing it to a means-tested system and/or by changing the employment history condition. If the actions of the Government and social partners to increase labour input prove to be insufficient, the job alternation leave system will be abolished completely." Finska regeringen (2015), s. 15.

Utskottet menade också att många alterneringslediga beskriver modellen som ”en viktig och behövlig andhämtningspaus för att orka i arbetslivet” och man ser därför framför sig att alterneringsledighetsmodellen kan fortsätta att fylla en viktig funktion för att främja arbetshälsan men i mindre skala. Utskottet var inte enigt och det finns två reservationer, en från Socialdemokraterna (sd) och Vänsterförbundet (vänst) och en från Gröna (gröna), Kristdemokraterna (kd) och Svenska Folkpartiet (sv). I reservationerna förs bland annat fram att det är oklart hur stora besparingarna egentligen blir, de (uteblivna) positiva effekterna för vikarierna kan göra att besparingen inte blir så stor. Alterneringsledigheten beskrivs i båda reservationerna som en viktig och lyckad funktion, inte minst för dem som känner orken tryta. Vetskapen om att möjligheten finns minskar känslan av maktlöshet. En annan invändning är att en kortare ledighet begränsar möjligheterna till studier under ledigheten och ett kortare vikariat minskar möjligheterna för den som vikarierar att komma in i arbetet. Båda reservationerna lyfter att besparingen slår hårdare mot kvinnor eftersom majoriteten av de som använt sig av alterneringsledighet har varit kvinnor.¹⁵

Ingen utvärdering har ännu gjorts av förändringarna men antalet alterneringslediga har minskat kraftigt under 2017 som en följd av förändringarna. Vid utgången av augusti 2017 var 3 960 personer registrerade som alterneringsvikarier, vilket kan jämföras med 5 657 personer vid samma tidpunkt året innan. Det innebär en nedgång med knappt 30 procent.¹⁶ Dock finns det pågående ledigheter från föregående år som inte har hunnit avslutas, vilket gör att nedgången i praktiken sannolikt är betydligt större.

Arbetslöshetskassornas samorganisation (TYJ) för statistik över inkomna ansökningar om alterneringsersättning. Under 2015 och 2016 kom det in cirka 15 000 ansökningar per år. Under första halvåret 2017 kom det in 2 630 ansökningar.¹⁷ Om lika få ansökningar inkommer under andra halvåret innebär det att antalet alterneringsledigheter har gått ner till en tredjedel av nivån innan regelförändringarna.

¹⁵ Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet betänkande (2015).

¹⁶ Arbets- och näringsministeriet (2017).

¹⁷ Uppgifter från TYJ.

10.3 Det nuvarande regelverket

Den senaste större omläggningen av regelverket trädde i kraft 1 januari 2016. Informationen är främst hämtad från Finländska Arbetslöshetskassornas samorganisation (TYJ) och från offentliga arbets- och närings tjänster (TE-tjänster).

10.3.1 Villkor för ersättning

För att kunna ta ut alterneringsledighet i Finland ska ett antal villkor vara uppfyllda. Den som ansöker om alterneringsledighet ska:

- ha arbetat heltid (över 75 procent av branschens maximala arbetstid),
- ha ingått avtal med arbetsgivaren om alterneringsledighet,
- ha varit oavbrutet anställd av samma arbetsgivare minst 13 månader före alterneringsledigheten,
- ha en arbetshistoria på minst 20 år innan alterneringsledigheten inleds¹⁸, samt
- ha minst tre år kvar till pensionsåldern¹⁹.

Dessutom ska arbetsgivaren anställa en person som varit inskriven arbetslös och som uppfyller övriga krav som lagen ställer på alterneringsvikarien, se vidare nedan i avsnitt 10.3.4.

I arbetsvillkoret på 13 månader får högst 30 dagars oavlönad ledighet ingå. Det går att vara alterneringsledig flera gånger, men det måste vara minst fem år mellan två ledigheter. Arbetshistorian på 20 år ska intygas med ett arbetsregisterutdrag. Även arbete som företagare, arbete som utsänd eller i ett annat EU/EFTA-land eller Schweiz räknas in. Högst en fjärdedel av arbetshistoriken får utgöras av det som i Finland kallas tid som jämställs med arbete²⁰, exempelvis föräldrapenning och värnplikt.

¹⁸ Tidigare var kravet tio års arbetserfarenhet, RP 226/2002 rd.

¹⁹ Detta villkor har införts senare och tillämpas inte på personer födda före 1957.

²⁰ Jämför med överhoppningsbar tid i Sverige.

Det krävs inte något medlemskap i en arbetslöshetskassa. Den som inte är medlem i en sådan kan få sin ersättning utbetald från Folkpensionsanstalten (motsvarande Försäkringskassan).

Rent praktiskt görs ansökan om alterneringsledighet genom att ett alterneringsavtal som har undertecknats av både arbetsgivare och arbetstagare lämnas in till arbets- och näringsbyrån. Dessutom ska en utredning om att en arbetslös person ska anställas under tiden för alterneringsledigheten, gärna kopia av anställningsavtalet eller förordnandet, lämnas in så snart som möjligt efter det att ledigheten har börjat. Innan ledigheten börjar ska den alterneringslediga även lämna in en redogörelse till arbets- och näringsbyrån om att hen har varit i heltidsarbete²¹ under föregående år, exempelvis en kopia av löneintyg.

Ersättningen söker den alterneringslediga från Arbetslöshetskassan eller från Folkpensionsanstalten. Till denna ansökan ska intyg över löneinkomster för minst 52 veckor bifogas, liksom en kopia av alterneringsavtalet. Ersättningen går att söka med tre månaders retroaktivitet och betalas ut minst en gång i månaden i efterskott.

Efter alterneringsledigheten har arbetstagaren rätt att återgå till sitt tidigare eller därmed jämförbart arbete. Under alterneringsledigheten finns det inte något särskilt uppsägningskydd, utan den alterneringslediga får sägas upp om de uppsägningsgrunder som anges i lag är uppfyllda.²²

Den som är företagare på heltid har inte rätt till alterneringsledighet. Inte heller de som räknas som familjemedlemmar till företagare har möjlighet att vara alterneringslediga. I propositionen som lämnades 2002 finns ingen tydlig motivering till vägvalet att inte inkludera företagare, däremot finns en hänvisning till att den som enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa (2002/1290) anses som företagare (eller familjemedlem till företagare) på heltid inte har rätt till arbetslöshetsersättning. Avgränsningen av de grupper som ska ha möjlighet till alterneringsersättning motiverades allmänt med behovet att förhindra ersättning från dubbla ersättningsystem och av kontrollskäl.²³ Samma resonemang finns i den proposition från 1995 som föregick starten av den initiala försöksverksamheten.²⁴

²¹ Över 75 procent av branschens maximala arbetstid.

²² Lag om alterneringsledighet (1305/2002) 12 § och RP 226/2002 rd, s. 4.

²³ RP 226/2002 rd, s. 24.

²⁴ RP 136/1995 rd, s. 17.

10.3.2 Ersättningens nivå

Under en alterneringsperiod betalas så kallad alterneringsersättning ut. Beloppet är 70 procent av den inkomstrelaterade ersättning som skulle ha utgått som dagpenning vid arbetslöshet. Barnförhöjningar och liknande förhöjningar av dagpenningen i arbetslöshetsersättningen ingår inte. Vid beräkning av dagpenningen räknas inkomsterna under minst 52 veckor före alterneringsledigheten in. Ersättningen räknas som beskattningsbar inkomst och betalas ut fem dagar per vecka.

Övriga villkor för beräkning av ersättningen

Även om arbete under ledigheten anses motverka lagens syfte är det inte förbjudet. Däremot räknas inkomster av från alterneringsersättningen och över två veckors heltidsarbete innebär att rätten till alterneringsersättning upphör.²⁵

Begränsning i pensionsrätt

Det finns även en begränsning i hur stor del av alterneringsersättningen som får räknas in som grund för pensionsrätt. För närvarande är den 55 procent. Finland har en pensionsmodell som påminner som den svenska och denna nedsättning av pensionsrätterna har därmed direkt påverkan på den framtida pensionen för de som är alterneringslediga.

10.3.3 Alterneringsperioden

Alterneringsledigheten ska tas ut i en sammanhängande period och kan vara mellan 100 och 180 dagar.²⁶ Alterneringsledigheten tas ut i hela dagar, det går alltså inte att vara ledig på deltid. Det kan under vissa förutsättningar gå att förskjuta och avbryta uttaget av en alterneringsledighet. Alterneringsledigheten kan skjutas upp om en överenskommelse om den nya tidpunkten träffas innan alterner-

²⁵ TE-palvelut (2018).

²⁶ Tidigare kunde ledigheten vara mellan 90–359 kalenderdagar.

ingsledigheten börjar. En överenskommelse om förlängning av alterneringsledigheten ska ingås två månader innan den avtalade alterneringsledigheten upphör.²⁷ Tidigare var det möjligt att ta ut ledigheten i flera olika perioder²⁸, men efter den senaste lagändringen ska alterneringsledigheten tas ut sammanhängande.²⁹

10.3.4 Alterneringsvikarien

För att en alterneringsledighet ska bli aktuell måste arbetsgivaren anställa en vikarie. Vikarien ska:

- vara inskriven som arbetslös arbetssökande omedelbart före alterneringsledighetens början,
- ha varit inskriven som arbetslös minst 90 dagar under de senaste 14 månaderna innan vikariatet *eller* vara under 30 år och nyligen avlagt yrkes- eller högskoleexamen *eller* vara under 25 år eller över 55 år vid vikariatets början, och
- anställas på minst samma arbetstid som den ordinarie arbetstiden för den alterneringslediga.

10.4 Förvaltningen av alterneringsledigheten

Arbets- och näringsministeriet och Social- och hälsovårdsministeriet delar på ansvaret för alterneringsledigheten. Arbets- och näringsministeriet, via de så kallade TE-kontoren (arbetsförmedlingarna) ansvarar för att se till att alterneringslediga uppfyller de villkor som gäller, att det finns en giltig överenskommelse och att en vikarie anställs. Social- och hälsovårdsministeriet, via Folkpensionsanstalten och Arbetslöshetsförsäkringsfonden, ansvarar för att bestämma och betala ut ersättningen (den statliga) och för att kontrollera information om arbetshistorik (via uppgifter i pensionssystemet). Det kan tilläggas att samma uppdelning gäller för arbetslöshetsersättningen.

²⁷ TYJ (2018).

²⁸ Det gick att avtala om att ledigheten periodiserades. Innan den senaste lagändringen skulle längden på varje period vara minst 100 kalenderdagar och ledigheten i sin helhet skulle hållas inom två år från det att den började, RP 51/2015 rd, s. 3.

²⁹ RP 51/2015 rd, s. 4.

10.4.1 Tudelad finansiering

Alterneringsersättningen finansieras på samma sätt som arbetslöshetsersättningen i övrigt. Kostnaderna för systemet behöver därför tolkas utifrån denna finansieringsmodell för att kunna förstås i en svensk kontext.

Finlands finansieringsmodell för arbetslöshetsersättning

Arbetslöshetsdagpenning enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) liksom alterneringsersättning enligt lagen om alterneringsledighet (1305/2002) finansieras genom:

- en så kallad statsandel som motsvarar grundtrygghetsandelen,
- arbetslöshetsförsäkringspremier enligt lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner (24.7.1998/555),
- arbetsgivarens självriskpremier enligt utkomstskyddet för arbetslösa (självriskpremier) och
- medlemsavgifter enligt lagen om arbetslöshetskassor (603/1984). Bestämmelser om finansieringen av arbetslöshetskassorna finns i lagen om arbetslöshetskassor.

Dessa finansieringsdelar är tydligare åtskilda i Finland jämfört med i Sverige. Staten står för grunddagpenning för dem som inte är medlemmar i en arbetslöshetskassa, samt för ersättning upp till och med grundnivå för dem som är medlemmar i en arbetslöshetskassa.³⁰ Arbetslöshetskassorna finansierar 5,5 procent av den inkomstrelaterade dagpenningen³¹ och Arbetslöshetsförsäkringsfonden den återstående andelen av den inkomstrelaterade dagpenningen. Arbetsgivaren betalar in både arbetslöshetsförsäkringspremier (arbetstagaravgift) och arbetsgivarens självriskpremier (arbetsgivaravgift) till Arbetslöshetsförsäkringsfonden. 2017 är den genomsnittliga arbetsgivaravgiften 2,40 procent av lönesumman och arbetstagar-

³⁰ I Sverige finns ingen sådan tydlig uppdelning i finansieringen mellan grunddel och inkomstrelaterad del för medlemmar i arbetslöshetskassor.

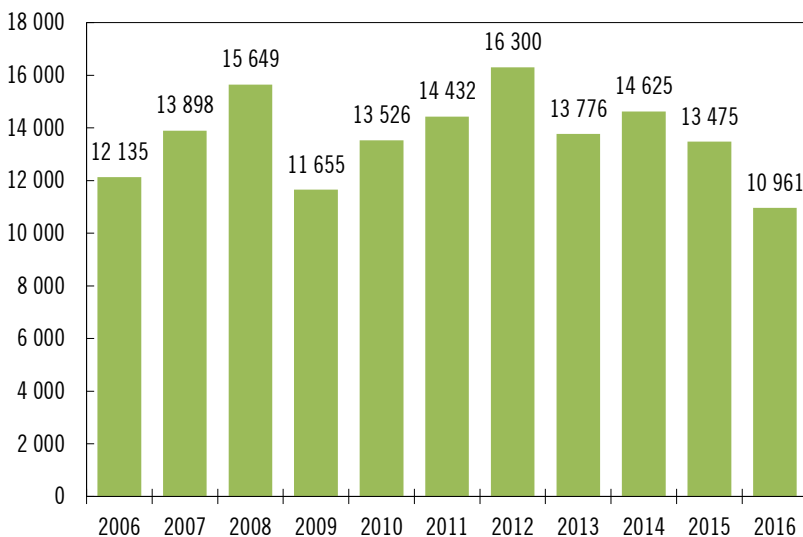
³¹ RP 51/2015 rd.

avgiften 1,60 procent av arbetstagarens lön³². Arbetsgivaren tar ut arbetstagaravgiften från den anställdas lön.³³

Denna modell innebär att finansieringen av alterneringsmodellen är tudelad, med både en statlig grunddel och en del som finansieras via Arbetslöshetsfonden (arbetsmarknadens parter). Uppskattningsvis 40 procent av totalkostnaderna för alterneringsmodellen betalas via statsbudgeten, medan arbetsmarknadens parter står för övriga 60 procent³⁴.

10.4.2 Deltagare och kostnader

Figur 10.1 Antal personer som varit alterneringslediga per år 2006–2016



Källa: Arbets- och näringsministeriet.

Antalet alterneringslediga har varierat mellan cirka 11 000 och 16 000 per år under den senaste tioårsperioden. Antalet har påverkats av regelförändringar men arbetsmarknadsläget har också betydelse. I sämre tider är det färre som vill vara alterneringslediga, en

³² Den lön som avses i lagen om förskottsuppbörd.

³³ Pensionsskyddscentralen (2017).

³⁴ Uppgiften baseras på information i budgetpropositionen 2016.

vanlig uppfattning är att anställda inte ”vågar” be om ledigt av rädsla för att förlora anställningen. När arbetsmarknaden är bättre är det fler som vill vara lediga. Nedgången mellan 2008 och 2009 skulle kunna vara exempel på en sådan konjunkturreffekt eftersom regelverket förändrades först 2010. 2014 skedde en begränsning både vad gäller arbetshistorik och att det började ställas krav på att lediga skulle ha minst tre år kvar till pensionering. Nedgången 2012–2013 är mer svårtolkad.

Från ingången av 2013 till slutet av juni 2015 var den genomsnittliga alterneringsledigheten 254 dagar och cirka en fjärdedel av de alterneringslediga var lediga i fler än en period³⁵. Under de 2,5 åren var det 29 433 personer som fick alterneringsersättning för totalt 7,2 miljoner kalenderdagar (5,1 miljoner ersättningsdagar).³⁶

Alterneringsledighetens omfattning utifrån statsbudgeten

I budgetpropositionen redovisas årligen de totala utgifterna för statens andel av finansieringen av alterneringsledigheten, liksom antalet ersatta dagar på grundnivå, respektive på inkomstrelaterad nivå.

Det finns även motiveringar till förändringar i budget eller utfall vilket visar på de beräknade besparingarna för några av de regelförändringar som genomförts under åren. I samband med budgetpropositionen 2012 sänktes ersättningsnivån i alterneringsersättningen. Besparingen uppskattades till 6 miljoner euro. En samtidig höjning av grunddagpenningen gjorde att besparingen på totalkostnaden blev mindre. Dessutom ökade kostnaderna i förhållande till budget under 2012. I 2013 års budgetproposition budgeterades 41,2 miljoner euro och de utfallssiffror som presenteras i 2014 års budgetproposition landade på 48,2 miljoner euro.

I samband med budgetpropositionen 2016 överlämnade regeringen en proposition till riksdagen med förslag på förändringar i alterneringsledigheten, se tabell 10.1 i början av kapitlet där regelförändringarna åskådliggörs. Enligt förslaget beräknades kostnaderna för systemet med alterneringsledighet minska med totalt

³⁵ Möjligheten till periodisering av alterneringsledigheten togs bort 2016.

³⁶ RP 51/2015 rd, s. 4.

50 miljoner euro i årsgenomsnitt när förändringarna fått fullt genomslag. I detta innefattas både minskade statliga utgifter och minskade kostnader för arbetsmarknadens parter del av finansieringen.

Att förkorta den maximala längden för alterneringsledighet till 180 dagar beräknades minska antalet alterneringsledighetsdagar med knappt 34 procent. Det antogs i propositionen minska utgifterna för alterneringsledighet med cirka 24 miljoner euro årligen. Att sänka nivån på alterneringsersättningen för samtliga alterneringslediga till 70 procent av arbetslöshetsdagpenningen beräknades minska utgifterna med 16,6 miljoner årligen. Höjningen av kravet på arbetshistorik från 16 år till 20 år beräknades minska utgifterna för alterneringsledighet med cirka 10,3 miljoner euro årligen.³⁷

De ändringar som föreslogs i propositionen uppgick därmed sammanlagt till drygt 50 miljoner euro årligen. Ändringarna förväntades dock påverka kostnaderna för systemet stegvis och för 2016 beräknades en minskning av kostnaderna med 10 miljoner euro. Statens andel av kostnaderna bedömdes till cirka 40 procent av totalkostnaderna. Vid dimensioneringen av anslaget för 2016 gjordes därför ett avdrag på 4 miljoner euro (40 procent av minskningen av totalkostnaderna på 10 miljoner euro).

Tabell 10.2 Alterneringssystemets omfattning (statsbudgeten)

	Statens del av kostnaderna, miljoner euro	Antal mottagare per månad, genomsnitt	Ersatta dagar, miljoner dagar	
			Grundnivå	Inkomstrelaterad
2010	35,5	6 600	0,2	1,7
2011	35,4	7 609	0,2	1,8
2012	48,2	8 349	0,2	1,8
2013	51,7	7 752	0,3	2,0
2014	52,1	8 866	0,4	2,1
2015	49,0	8 203	0,1	1,9
2016	45,8	6 672	0,1	1,7
2017*	26,0	6 429	0,4	1,1
2018*	26,1	3 788	0,4	1,1

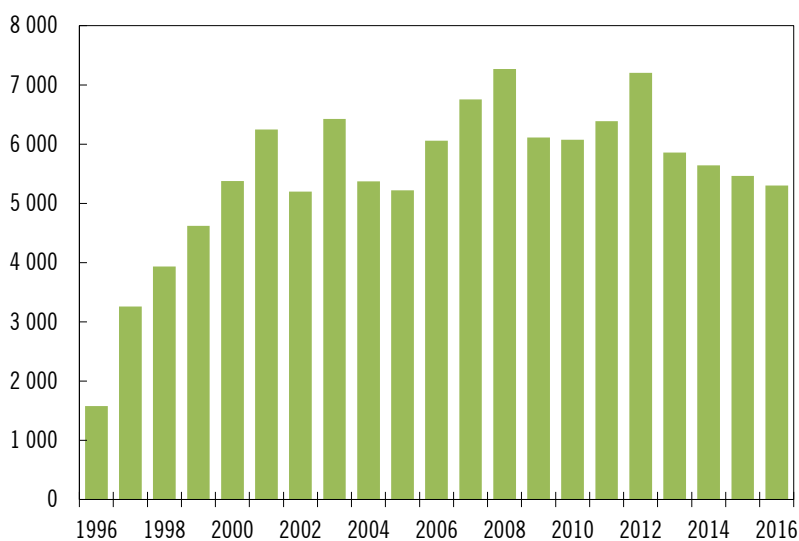
Not. * Budget för 2017 och 2018, övriga år visas utfall.

Källa: Budgetpropositionernas anslagsredovisning för respektive år.

³⁷ RP 51/2015 rd.

Tabell 10.2 visar alterneringssystemets omfattning sett ur ett statsbudgetperspektiv. Utgifterna har varierat relativt kraftigt mellan åren. En förklaring är de regelförändringar som har gjorts och sannolikt har även arbetsmarknadsläget betydelse. Som andel av de statliga utgifterna för arbetslöshetsersättning totalt utgör alterneringsersättningen dock en mindre del. De totala utgifterna för utkomstskydd³⁸ för arbetslösa var omkring 2,8 miljarder euro 2016, att jämföra med knappt 46 miljoner euro för alterneringsersättningen.

Figur 10.2 Alterneringsvikarier vid slutet av månaden (årsmedeltal för respektive år, antal personer)



Källa: Arbets- och näringsministeriet, Arbetsförmedlingens årsmedeltal.

Utifrån arbetsmarknadsdata går det även att följa antalet alterneringsvikarier ända sedan införandet 1996, se figur 10.2. I figuren visas det genomsnittliga antalet alterneringsvikarier i slutet av månaden för respektive år. Ökningen som framkommer i budgetsiffrorna för tabellen ovan framgår även i figuren som visar antalet alterneringsvikarier. Därefter har det skett en successiv nedgång i antalet vikarier.

³⁸ Utkomstskydd är den finska benämningen på inkomstskydd (vid arbetslöshet).

Alterneringsledighetens omfattning utifrån arbetslöshetskassornas utgifter

I Finland finns det 28 arbetslöshetskassor, varav 26 är löntagarkassor och 2 är företagarkassor. Totalt sett har arbetslöshetskassorna nästan 2 miljoner medlemmar. Det är arbetslöshetskassorna som betalar ut alterneringsersättning till de alterneringslediga som är medlemmar i en kassa. Den genomsnittliga alterneringsersättningen var 58,48 euro per dag 2016, vilket kan jämföras med den genomsnittligt utbetalda arbetslöshetsdagpenningen som var 63,68 euro. I genomsnitt fick varje ersättningsmottagare alterneringsersättning under 117 dagar 2016. Det är ungefär samma tid som genomsnittet för arbetslöshetsdagpenning (115 dagar).

Störst antal ersättningsmottagare har arbetslöshetskassor inom offentlig sektor och välfärdsområden³⁹. Byggbranschen, försäljare, elbranschen och jurister samt företagarkassorna har lägst antal alterneringsersättningsmottagare.⁴⁰

Tabell 10.3 Alterneringssystemets omfattning (arbetslöshetskassorna)

	Utbetald alterneringsersättning, miljoner euro	Utbetald arbetslöshetsersättning, miljoner euro	Antal beslut om alternerings- ersättning
2013	115,1	2 356,3	–
2014	122,8	2 704,2	19 014
2015	109,6	2 863,6	15 626
2016	97,4	2 707,6	14 906
2017	–	–	2 630*

Anm. * Första halvåret 2017.

Källa: TYJ.

Tabell 10.3 visar alterneringssystemets omfattning från arbetslöshetskassornas perspektiv. Utgifterna för arbetslöshetsersättning redovisas som en jämförelse.

³⁹ Hälsovårdens arbetslöshetskassa, Lärarnas arbetslöshetskassa, Allmän arbetslöshetskassa (YTK) samt Super arbetslöshetskassa (Social- och hälsovårdsbranschen och den kyrkliga branschen).

⁴⁰ Uppgifter från TYJ.

10.4.3 En uppskattning av de totala utgifterna för systemet

Tabell 10.4 Alterneringssystemets omfattning totalt, egen bearbetning

	Utbetald alterneringsersättning, statlig grundnivå, miljoner euro	Utbetald alterneringsersättning från arbetslöshetskassorna, miljoner euro	Summa
2013	51,7	115,1	166,8
2014	52,1	122,8	174,9
2015	49,0	109,6	158,6
2016	45,8	97,4	143,2

Källa: Budgetpropositionernas anslagsredovisning för respektive år och uppgifter från TYJ.

Eftersom Finland har en uppdelning mellan statliga och partsfinansierade utgifter för såväl arbetslöshets- som alterneringsersättning är det inte alldeles enkelt att få en bild av de totala utgifterna. Med reservation för att uppgifterna kommer från två olika källor har vi dock summerat statens och arbetslöshetskassornas utgifter i tabell 10.4.

Förvaltningskostnaderna ingår inte, utan det är utbetald ersättning som avses. Såväl arbetsförmedlingskontor, Folkpensionsanstalten som arbetslöshetskassorna bär förvaltnings/administrationskostnader. Tyvärr har det inte gått att få fram så finfördelade uppgifter att det går att härleda förvaltningskostnaderna för alterneringsersättningen specifikt.

Påverkan på utgifterna för arbetslöshetsersättning vid arbetslöshet (utebliven ersättning till de som vikarierar men som annars skulle ha varit arbetslösa) ingår inte heller.

10.5 Erfarenheter av alterneringsledighetsmodellen i Finland

Alterneringsledigheten i Finland har under årens lopp utvärderats i ett antal olika undersökningar. Tyvärr finns inga större färska utvärderingar av alterneringsmodellen. Här återges tre större utvärderingar samt en utvärdering av erfarenheterna inom ett och samma företag som publicerades 2015.

Två utvärderingar som inkluderar både kvantitativa och kvalitativa metoder genomfördes 1997⁴¹ respektive 2005⁴². Studien från 1997 byggde på enkäter till alterneringslediga, vikarier, arbetsgivare och arbetsförmedlare. Studien från 2005 byggde på en enkät bland lediga, vikarier och arbetsgivare som genomfördes under 2004. Omfattningen var omkring 1 000 personer i respektive grupp. En del av frågorna från studien 1997 återanvändes i den senare studien, vilket möjliggjorde viss jämförelse över tid.

I samband med att försöket blev en permanent verksamhet vid ingången av 2010⁴³ beställdes en mer robust kvantitativ studie som studerade arbetsmarknadsutfall. Denna studie är en effektstudie som använder liknande metoder som Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) utvärdering av friåret.

Det verkar vara dessa tre studier som främst tycks ha legat till grund för den allmänna debatten och den bild beslutsfattare och organisationer i Finland har om alterneringsmodellen. Vid vårt besök i Finland hänvisade i stort sett samtliga vi talade med till studien från 2009.

2015 publicerades en studie baserad på en enkätundersökning bland alterneringslediga, vikarier och arbetsgivare vid ett enskilt företag som under flera år tillämpat alterneringsledighet. Företaget som studerats är Helen Oy, ett elhandelsbolag som bland annat levererar fjärrvärme i Helsingfors. Även enkätfrågorna i denna studie baserades delvis på de frågor som ställdes i undersökningarna 1997 respektive 2005. Antalet deltagare var betydligt färre än i de tidigare studierna, omkring 200, men utgör ett slags totalurval av personer som berörts av alterneringsledighet i det studerade företaget. Helen Oy hade mellan 7 och 31 alterneringslediga årligen under perioden 1999–2014. Tyvärr är svarsfrekvensen bara 52,3 procent. En sak som gör studien intressant är dock att det var en majoritet män som varit alterneringslediga till skillnad från riksgenomsnittet.⁴⁴

I en analysrapport från Arbets- och näringsministeriet som publicerades 2016 har utfallet för olika typer av arbetsmarknadspolitiska

⁴¹ Nätti m.fl. (1997).

⁴² Nätti m.fl. (2005).

⁴³ Junka m.fl. (2009).

⁴⁴ Parvikoski (2015).

insatser utvärderats med hjälp av registerdata. Utfallet för alterneringsvikarierna ingick som en av analysgrupperna.⁴⁵

Både inom regeringskansliet och bland arbetsmarknadens parter är ett återkommande tema att alterneringslediga på individnivå i allmänhet är väldigt nöjda men att effekterna på samhällsnivå är små eller möjligen negativa när det gäller de alterneringsledigas arbetsmarknadsposition. Effekten för vikarierna bedöms av samtliga vi talade med som positiva.

De flesta vi talade med berättade om något konkret (lyckat) exempel, antingen från arbetsplatsen eller i familjen, på någon som varit alterneringsledig. Ingen berättade om något exempel på en alterneringsvikarie.

I de följande avsnitten återges resultat från undersökningarna.

10.5.1 Arbetsgivare med erfarenhet av alterneringsledighet positiva i enkätstudier

Det finns ett antal genomförda enkätstudier med arbetsgivares erfarenheter av alterneringsledighet i organisationen. Eftersom alterneringsmodellen bygger på en frivillig överenskommelse går det dock inte utifrån dessa studier att uttala sig om arbetsgivarnas inställning generellt. Vi vet inte vad de arbetsgivare som inte har kommit överens med arbetstagare om alterneringsledighet tycker. Alla resultat nedan gäller således för arbetsgivare med erfarenhet av alterneringsledighet i sina respektive organisationer. De större enkätundersökningar som genomförts är också relativt gamla och bör därför tolkas med försiktighet vad gäller situationen i dag.

I enkätstudien från 1997 framkom det att arbetsgivarna uppskattade möjligheten att hindra utbrändhet hos anställda men också att alterneringsledigheten kunde användas för att avsluta arbetslivet innan pensioneringen.⁴⁶

I studien från 2005 lyfte arbetsgivarna att det var problematiskt med kompetenstapp vid alternering, men att det var positivt att kunna få in nya anställda, ett alterneringsvikariat gjorde att det gick att ta in och pröva ny arbetskraft. Betungande administration sågs i

⁴⁵ Tuomaala (2016).

⁴⁶ Nätti m.fl. (1997).

större utsträckning som ett problem jämfört med i den tidigare undersökningen.

Sammantaget tyckte dock majoriteten av arbetsgivarna med erfarenhet av alterneringsledighet att fördelarna övervägde nackdelarna. Möjligheten att främja anställdas välbefinnande i arbetslivet sågs som betydelsefullt och arbetsgivarna ansåg att alterneringen var ett sätt att bidra till ökad motivation och bättre familjerelationer för arbetskraften som varit anställd en längre tid.⁴⁷

I studien från 2015 svarade de tillfrågade arbetsgivarna/handledarna på Helen Oy att det mest problematiska med alterneringsledigheten var att hitta lämpliga vikarier. Den största fördelen var möjligheten att lära upp och pröva ny kompetens. Däremot instämde cheferna inte i särskilt stor utsträckning i att alterneringsledigheten sparade pengar för företaget. Knappt var fjärde chef hade någon gång nekat en alterneringsledighet och motiveringen hade oftast varit att det inte gick att hitta någon ersättare.

Sammanfattningsvis var de flesta cheferna (drygt 85 procent) i studien positiva till alterneringsledighet, De tyckte dock inte att det passade för dem själva att vara alterneringslediga.⁴⁸

10.5.2 Goda resultat för vikarierna

En tidig utvärdering av reformen visade på goda resultat. Enligt en uppföljning från 1997 hade 72 procent av alterneringsvikarierna arbete efter alterneringsvikariatets utgång (varav 58 procent var kvar i samma företag) medan 17 procent blev arbetslösa på nytt. 11 procent hade börjat studera eller lämnat arbetslivet av andra skäl.⁴⁹

Det var dock mycket få som kom från långtidsarbetslöshet (4,5 procent hade varit arbetslösa mer än ett år) och den genomsnittliga arbetslöshetstiden innan alterneringsvikariatet var sju veckor.⁵⁰

I en utvärdering från 2001 framgick det att nästan 40 procent av vikarierna var mellan 20–29 år. I genomsnitt hade vikarierna varit arbetslösa i sju veckor innan vikariatet, varav männen i genomsnitt

⁴⁷ Nätti m.fl. (2005).

⁴⁸ Parvikoski (2015).

⁴⁹ RP 226/2002 rd.

⁵⁰ Malmberg m.fl. (2003).

varit arbetslösa något längre tid än kvinnorna. En tredjedel av alterneringsvikarierna hade dock varit arbetslösa kortare tid än en vecka. Andelen långtidsarbetslösa var liten, endast 3,4 procent hade varit arbetslösa mer än ett år.⁵¹

I studien från 2005 var majoriteten av vikarierna kvinnor under 40 år och det var vanligt med en kort arbetslöshetshistorik eller att de tidigare hade arbetat på samma arbetsplats. Vikarierna var dock i allmänhet nöjda både med arbetsuppgifterna och med möjligheten att etablera sig på arbetsplatsen. Förbättrad privatekonomi lyftes också som positivt av vikarierna.⁵²

I samband med att alterneringsledigheten blev permanent lagstiftning redovisas en uppföljning i propositionen. Mindre än 1 procent uppges ha varit långtidsarbetslösa och det förekom tidigare arbete hos samma arbetsgivare.⁵³

I en analysrapport från Arbets- och näringsministeriet som publicerades 2016 har utfallet för olika typer av arbetsmarknadspolitiska insatser⁵⁴ analyserats utifrån registerdata för åren 2013 och 2014. Utfallet har mätts tre respektive sex månader efter avslutad insats. Resultaten visade att alterneringsledighet, tillsammans med studier med arbetslöshetsersättning, liksom statligt skapade arbeten var de åtgärder som hade bäst resultat.

Resultaten från 2013 visar att efter tre månader var 62,6 procent av alterneringsvikarierna sysselsatta och motsvarande siffra efter sex månader var 65,5 procent sysselsatta. Till 2014 skedde en nedgång i övergången till sysselsättning med omkring 3 procentenheter, 59,7 procent var sysselsatta efter tre månader och 62,8 procent var sysselsatta efter sex månader.

Som en jämförelse var resultaten efter studier med arbetslöshetsersättning 38,4 procent i sysselsättning efter tre månader och 44,7 procent i sysselsättning efter sex månader 2014. Även för denna

⁵¹ RP 226/2002 rd.

⁵² Nätti m.fl. (2005).

⁵³ RP 130/2009 rd.

⁵⁴ De åtgärder som ingår i analysen är (egen översättning):

Subventionerade anställningar

Arbetsmarknadsutbildning

Praktik

Arbetssträning

Alterneringsledighet

Rehabilitering

Studier med arbetslöshetsersättning.

insats skedde motsvarande nedgång mellan 2013 och 2014.⁵⁵ Observera att detta inte är en effektstudie, utan det handlar om rena övergångsfrekvenser.

10.5.3 Alterneringslediga mycket nöjda

I enkätundersökningen från 1997 framkom det att den genomsnittliga längden på ledigheten var 8,5 månader. Majoriteten av de alterneringslediga var kvinnor över 40 år inom kommunal sektor. Regelverkets komplexitet och långsam administrativ process lyftes som problematiskt, liksom att den låga ersättningsnivån var ett hinder för alterneringsledighet. Även problem med att hitta kvalificerade ersättare lyftes som hinder för ledigheten.

De som var lediga var dock i huvudsak mycket nöjda redan 1997. Nio av tio ansåg att målet med ledigheten hade uppfyllts. Det var också få (6 procent) som upplevde problem med att komma tillbaka till arbetet efter ledigheten.⁵⁶

Även i studien från 2005 var merparten av de alterneringslediga nöjda. Möjligheten till återhämtning både psykiskt och fysiskt var aspekter på ledigheten som framkom. De negativa aspekter som fångades var liksom i den tidigare studien den låga ersättningsnivån men också en osäkerhet om hur arbetsuppgifterna påverkades av frånvaron.⁵⁷

Tabell 10.5 Skäl till alterneringsledighet 2002

	Procent
Studier	18
Tid för familjen och vårdarbete	15
Stress och dålig atmosfär på arbetsplatsen	15
Behov av rehabilitering och vila	13
Hobbyer	9
Övrigt	30

Källa: RP 226/2002 rd.

⁵⁵ Tuomaala (2016).

⁵⁶ Nätti m.fl. (1997).

⁵⁷ Nätti m.fl. (2005).

I en uppföljning som gjordes 2002 ingick även att se på skälen till alterneringsledighet. Vanligast var studier, följt av tid för familjen och vårdarbete och stress och dålig atmosfär på arbetsplatsen. Nästan var tredje ledighet passade inte in i någon av kategorierna.⁵⁸

I en särskild utvärdering bland lärare var ökad utbrändhet i arbetet den vanligaste orsaken till alterneringsledighet, följt av behov av tid för familjen. 85 procent upplevde efter ledigheten att de var piggare, 75 procent ansåg att ledigheten varit till hjälp mot utbrändheten, 64 procent upplevde en ökad arbetsmotivation och hälften hade fått en bättre fysisk kondition. Dock var det bara 9 procent av lärarna i undersökningen som ville senarelägga pensionen som en följd av ledigheten.⁵⁹

I studien från Helen Oy 2015 var de två vanligaste skälen till ledigheten viljan att ta en paus från jobbet samt önskan om mer tid för hobby, resor eller rekreation. I stort sett samtliga svarande som varit lediga instämde helt i påståendet att ledigheten motsvarat förväntningarna och att den varit tillräckligt lång. Nästan lika många ansåg att de fått ökad energi och kraft att klara av arbetet. 85 procent av de svarande gick tillbaka till samma arbetsuppgifter efter ledigheten. De flesta var också medvetna om att ledigheten hade påverkan på den framtida pensionen.⁶⁰

10.5.4 Arbetsmarknadseffekter

Den enda större studie av arbetsmarknadseffekterna⁶¹ av alterneringsledigheten som har genomförts utfördes på uppdrag av Arbets- och näringsdepartementet precis innan beslutet om att lagstiftningen skulle bli permanent fattades.

Undersökningspopulationen omfattar alla alterneringslediga samt vikarier under åren 1996–2003, det vill säga under en period när reformen var relativt ”ny”. Se avsnitt 10.2.4 för en beskrivning av det regelverk som gällde under perioden.

Undersökningsdesignen möjliggjorde att de första deltagarna i alterneringsledigheten kunde följas med registerdata i upp till åtta

⁵⁸ RP 226/2002 rd.

⁵⁹ RP 226/2002 rd.

⁶⁰ Parvikoski (2015), figur 14.

⁶¹ Junka m.fl. (2009).

år efter ledigheten eller vikariatet. Även senare deltagare följdes men uppföljningsperioden blev av naturliga skäl kortare.

Kontrollgrupperna till altemneringslediga respektive altemneringsvikarier valdes ut med en så kallad ”nearest neighbour match”.⁶²

Tabell 10.6 Sysselsättningseffekter för altemneringslediga

År efter ledigheten	Sysselsättning, %	Utanför arbetskraften, %	Inkomst (€)
0	-53,7	54,7	-9 243
1	-2,7	1,8	-6 276
2	-4,5	3,1	-3 008
3	-5	3,3	-3 321
4	-5,2	3,2	-3 403
5	-5,5	3	-3 535
6	-5,9	3,5	-3 962
7	-6,2	3,3	-3 753
8	-6,1	3,6	-3 394

Källa: Junka m.fl. (2009).

Resultaten visade att sysselsättningen för de altemneringslediga inte förbättrades, tvärtom fanns det en kvardröjande negativ effekt på sysselsättningen. Det fanns ingen påverkan på förtidspensionering, påverkan på sjukfrånvaron var liten och ickesignifikant. Årsinkomsten påverkades negativt och effekten ser ut att vara kvardröjande även en längre tid efter ledigheten. Se tabell 10.6.

⁶² Jämför med IFAU:s studie av friåret som i stället använde sig av en experimentliknande kontrollgrupp som visat intresse för friåret men inte fått tillgång till det.

Tabell 10.7 Sysselsättningseffekter för alterneringsvikarier

År efter vikariatet	Sysselsättning, %	Arbetslöshet, %	Inkomst (€)
0	36,9	-21	5 751
1	15,8	-5,6	5 188
2	13,1	-5,2	3 799
3	12,8	-5,7	3 465
4	11,4	-5,5	3 442
5	11,3	-6,2	3 105
6	11	-5,7	3 207
7	12,3	-6,7	3 544
8	10,2	-5,5	3 380

Källa: Junka m.fl. (2009).

För vikarierna var effekterna å andra sidan desto mer positiva. Både sysselsättningsgrad och årsinkomst påverkades positivt och de som hade varit alterneringsvikarier var mer sällan utanför arbetskraften. Se tabell 10.7.

Slutsatsen av studien var att de önskade effekterna på alterneringsledigas arbetsutbud, sjukfrånvaro och förlängt arbetsliv inte uppfylldes. Däremot var effekten för vikarierna positiv och ganska stark. Ännu efter åtta år hade vikarierna en 10 procentenheters starkare arbetsmarknadsanknytning jämfört med kontrollgruppen.

Det första syftet med reformen uppfylldes alltså inte, medan det andra, att stärka arbetslösas ställning på arbetsmarknaden, tycktes ha fungerat. När det gäller de sammantagna nettoeffekterna av reformen menade forskarna att de var svåra att mäta. Möjligen var nettoeffekten negativ på kort sikt men positiv på längre sikt.

10.5.5 Stor del kvinnor i offentlig sektor

I samband med en förlängning av den tillfälliga lagen om alterneringsledighet gjordes en utvärdering av vilka som tagit del av reformen. Mellan 1996 och 2001 hade över 55 000 personer inlett en alterneringsledighet, varav 13 549 under 2001. Årsmedeltalet 2001 var 7 700 personer. Strax över 70 procent av alla alterneringslediga var kvinnor och den genomsnittliga längden på ledigheten var omkring sju månader. 2001 var 50,6 procent av de alterneringslediga anställda i kommunal sektor och 41,2 procent var anställda i privat

sektor. Nästan en tredjedel av samtliga alterneringslediga arbetade 2001 inom hälso- och sjukvårdssektorn. Nära 80 procent var mellan 35 och 54 år⁶³.

När lagen permanentades 2010 gjordes en redovisning av deltagarna under hela försöksperioden samt under senast tillgängliga år, 2008. Från 1996 och fram till utgången av 2008 hade 146 600 personer i Finland inlett en alterneringsledighet, varav 16 400 under 2008. 69 procent av de som utnyttjat alterneringsledigheten var kvinnor. Under 2008 kom 42 procent av alla alterneringslediga från den kommunala sektorn. Nästan 40 procent av vikarierna var mellan 20–29 år. 44 procent av vikarierna hade varit arbetslösa kortare tid än en vecka.⁶⁴

10.5.6 Sjukfrånvaro och alterneringsledighet

I den finska debatten om alterneringsledighet återkommer argumentet att alterneringsledigheten är ett sätt att hindra ohälsa genom att ledigheten ger en möjlighet att vila upp sig från arbetet.

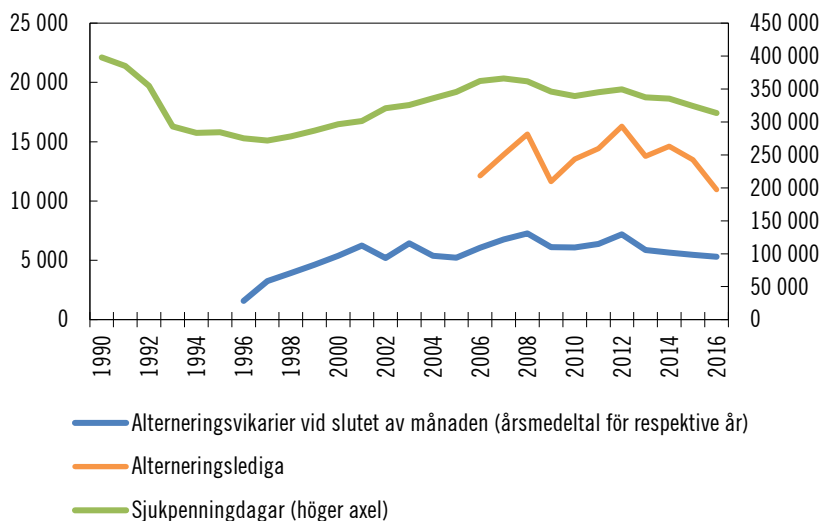
I den större studie av arbetsmarknadseffekterna som genomfördes 2009 hittades inget samband mellan sjukfrånvaro och alterneringsledighet. De som hade varit alterneringslediga var efter ledigheten varken sjukare eller friskare jämfört med dem som inte varit lediga.

⁶³ Enligt regelverket krävdes vid den här tiden 10 års arbetserfarenhet vilket gjorde att även yngre kunde använda ledigheten. 10 procent av de alterneringslediga var 30–34 år och 18,2 procent var mellan 35 och 39 år.

⁶⁴ RP 130/2009 rd.

Figur 10.3 Sjukdagpenning och alterneringsledighet, lediga och vikarier

1990–2016



Anm. Sjukpenningdagar avser antal mottagare per år och inkluderar mottagare av FöPL-sjukdagpenning sedan 2006 och mottagare av partiell sjukdagpenning sedan 2007.

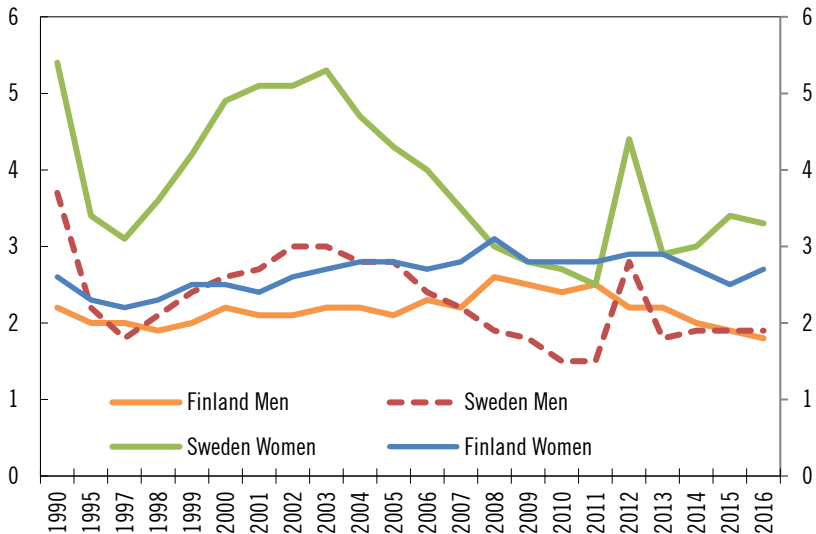
Källa: Arbets- och näringsministeriet, Folkpensionsanstalten.

Figur 10.3 visar tidsserier över sjukdagpenning och alterneringslediga och alterneringsvikarier under perioden 1990–2016. Uppbyggnaden av alterneringsledigheten sammanföll med en ökning av antalet sjukpenningmottagare. Därefter finns ingen tydlig trend för alterneringsledigheten, medan antalet sjukpenningmottagare visar på en nedåtgående trend. Som framgår av figuren är antalet deltagare inom alterneringen väsentligt lägre än antalet sjukpenningmottagare.

Finlands mönster för sjukfrånvaro skiljer sig dock från Sveriges, framför allt vad gäller kvinnor, under de senaste årtiondena. Den stora fluktuation i sjukfrånvaro som har varit i Sverige finns inte i Finland och nivåskillnaden mellan kvinnor och män är också väsentligt lägre i Finland jämfört med i Sverige. Se figur 10.4.

Figur 10.4 Sjukfrånvaro i Finland och Sverige

Frånvaro från arbetet på grund av sjukdom minst en vecka, procent av sysselsatta 15–64 år. 1990–2016



Källa: NOSOSCO.

10.5.7 Beräkning av nettokostnaderna

I propositionen i samband med förlängningen av den tillfälliga lagen 2001 fördes ett resonemang om nettokostnaderna för systemet. Denna beror på om vikarien skulle ha varit arbetslös under hela alterneringsperioden utan vikariatet och på hur alterneringsvikariens dagsersättning som arbetslös förhåller sig till den alterneringsledigas ersättning. Om alternativet vore arbetslöshet under hela perioden för vikarien och om ersättningarna var på samma nivå vore systemet i princip kostnadsneutralt. I propositionen görs en bedömning att de lediga sannolikt har högre ersättning än den arbetslöshetsersättning som alterneringsvikarierna skulle ha haft och att inte alla skulle ha varit arbetslösa utan vikariatet. Det finns därmed en kostnad för systemet.

Alterneringsersättningarna uppgick 2001 till knappt 375 miljoner mark, varav 372,9 utgjordes av ersättningar från arbetslöshetskassor och 1,9 miljoner betalades ut från Folkpensionsanstalten. Staten stod för 45,6 procent, arbetsgivarna för 37,8 procent

och löntagarnas inklusive arbetslöshetskassornas andel utgjorde 16,6 procent av kostnaderna.

Om vikariernas alternativa sysselsättningsutfall beräknas utifrån utfallet för samtliga arbetslösa under 2000 hade cirka 122 miljoner mark sparats in på arbetslöshetsersättning. Statens kostnader sänks utifrån dessa antaganden från 171 till 65,5 miljoner mark, arbetsgivarnas från 141,6 till 74,5 miljoner mark och löntagarnas kostnader från 62,1 till 40 miljoner mark. Därutöver fanns påverkan på pensionssystemet om uppskattningsvis 20 miljoner mark som inte betalades in.⁶⁵

10.6 Sammanfattande iakttagelser

Utifrån erfarenheterna från alterneringsledighetsmodellen i Finland går det att dra ett antal slutsatser. Erfarenheterna är dessutom i stor utsträckning liknande med erfarenheterna från det svenska friåret.

Utredningens huvudsakliga slutsatser

- På individ- och företagsnivå och utifrån enkätdata är erfarenheterna av alterneringsledighet övervägande positiva, och när det gäller de lediga mycket positiva. Dock är det viktigt att komma ihåg att det bara är erfarenheter hos de som har haft en positiv grundinställning som har kunnat utvärderas, i och med att modellen bygger på en frivillig överenskommelse.
- På samhällsnivå är effekterna för vikarierna positiva medan effekterna för de som är lediga är små eller svagt negativa, på samma sätt som utvärderingen av friårsförsöket i Sverige pekade mot.
- När det gäller effekten på sysselsättning och inkomst är denna utifrån en studie från 2009 negativ för de lediga och effekten är kvarstående över tid. Effekten på pensionsålder och sjukfrånvaro går inte att uttala sig om baserat på studien eftersom resultaten inte var signifikanta.

⁶⁵ RP 226/2002 rd.

- Det finns viktiga lärdomar att dra av Finlands modell, men det är sannolikt varken realistiskt eller önskvärt att föreslå precis samma modell i Sverige.
- I Finland har målgrupperna snävats in successivt vilket troligtvis har ökat precisionen. Däremot har det inte prövats incitament för att styra syftet med ledigheten.

10.6.1 Regelförändringar försvårar tolkning

Tyvär har varken det svenska friåret eller altemneringsledigheten i Finland utvärderats i sin slutliga utformning, vilket gör att det egentligen inte går att uttala sig med säkerhet om de faktiska resultaten. Det gäller kanske framför allt Finland som under årens lopp har skruvat i sin modell och lagstiftat bort oönskade egenskaper som har uppmärksammats efter hand.

Att det tidigare gick att använda altemneringsledighet som ett sätt att ”fasa ut sig” ur arbetslivet bidrog sannolikt till att det blev en selekterad grupp äldre som egentligen ville gå i pension som sökte sig till altemneringsledighet. När regelverket sedan ändrades så att det måste vara minst tre år till tidigaste pensionsåldern blev incitamenten i modellen annorlunda och de som är nära eller vid pensionsåldern är numera helt exkluderade från altemneringsledigheten. Studien från 2009 (baserad på data från 1996–2003) rör med andra ord en helt annan målgrupp när det gäller övergång till pension och det är därför tveksamt om den går att använda som underlag för tolkning om effekten på pensionsåldern.

10.6.2 Försöksverksamhet och successiv utveckling av regelverket

I och med att altemneringsledigheten under lång tid bedrevs som försöksverksamhet och som tillfällig lagstiftning uppstod naturliga tillfällen att ompröva och justera regelverket. Det gör att det knappast finns en altemneringsmodell, utan snarare att antal olika.

Det går att beskriva utvecklingen som en stegvis åtstramning av målgruppen, både vad gäller vikarier och deltagare. Skälen har främst varit kostnadsmässiga, men också principiella. Det gäller kanske

särskilt begränsningen av möjligheten att avsluta arbetslivet med en alterneringsledighet eftersom det direkt motverkade syftet med modellen.

I korthet kan utvecklingen beskrivas som att alterneringsledigheten har gått från något som varit till för alla till något som "förtjänas".

Det är dock slående att syftet med ledigheten inte alls har prövats i strävandena att begränsa utgifter och oönskade effekter. Omställning eller på andra sätt mer produktiva ledigheter verkar inte vara en del av diskussionen kring modellen. I första hand ses ledigheten som en chans att vila upp sig, ta hand om familjen eller kanske att bygga sitt eget hus. Att satsa på att komma vidare i arbetslivet eller ställa om i syfte att få ett hållbart arbetsliv är inget som ses som en del av alterneringsledigheten i Finland. Vi har inte heller i vårt arbete med alterneringsledigheten mötts av någon omfattande diskussion kring farhågan att alterneringsledigheten skulle användas för att kompensera för en dålig arbetsmiljö, som borde lösas på andra sätt. I Finland verkar alterneringsledigheten i stället till viss del ses som ett verktyg för att motverka individens utbrändhet, som en möjlighet för arbetstagaren att vila upp sig för att sedan komma tillbaka med förnyade krafter.

10.6.3 Jämförelse med friåret

Resultaten från den utvärdering av arbetsmarknadseffekter som presenterades 2009 visade på mycket likartade resultat jämfört med IFAU:s utvärdering av det svenska friårsförsöket.

Det gick inte att finna någon evidens för att arbetskarriären förlängdes eller att sjukfrånvaron minskade för dem som var friårslediga jämfört med kontrollgruppen.

Däremot uppstod signifikant positiva resultat för de som var friårsvikarier och dessa resultat var långvariga. Till skillnad från den svenska studien följdes de första alterneringslediga och vikarierna i Finland under åtta år efter ledigheten/vikariatet och de positiva effekterna på vikarierna tycks ha varit permanenta. Den positiva sysselsättningseffekten var fortsatt 10 procentenheter jämfört med kontrollgruppen efter åtta år. På motsvarande sätt var de negativa

resultaten för de friårslediga vad gäller inkomst och sysselsättning också kvarstående över tid.

Precis som för det svenska friåret har utvärderingar visat att när det inte var reglerat vilka som fick vikariaten så var det i stor utsträckning de med stark ställning på arbetsmarknaden, inte sällan de som redan hade arbetat på samma arbetsplats, som fick vikariaten. Men precis som i Sverige verkar det ha fungerat att i större utsträckning få in personer med svag ställning på arbetsmarknaden när regelverket stramades åt. Den ventil som finns i Finland att ta in helt nyexaminerade i stället för långtidsarbetslösa nämndes i intervjuerna som betydelsefull för att det inom vissa yrken skulle vara möjligt att över huvud taget kunna få till stånd en alterneringsledighet.

En annan likhet mellan friåret och alterneringsledigheten är att deltagarna i så stor utsträckning tycks ha varit nöjda med sin ledighet. En helt övervägande majoritet i samtliga intervjuundersökningar för såväl friåret som alterneringsledigheten som vi har stött på har uppgivit att de är nöjda.

Det finns dock några viktiga skillnader mellan friåret och alterneringsledigheten. Den mest uppenbara är att alterneringsledigheten har funnits under så lång tid. En annan skillnad är att dagpenningen för arbetslöshetsersättningen beräknas på olika sätt i Finland jämfört med i Sverige. Sannolikt har det haft betydelse för att det verkar vara vanligare att tjänstemän (främst i offentlig sektor) är alterneringslediga i Finland.

En stor skillnad mellan länderna är dock inte i konstruktionen av modellerna utan i de politiska skillnaderna mellan finsk alterneringsledighet och svenskt friår.

10.6.4 Politiska skillnader mellan finsk alterneringsledighet och svenskt friår

Alterneringsledigheten har funnits i Finland i drygt 20 år. Försöklagen blev tillfällig lagstiftning, som sedan blev en permanent reglering. Reformen har utvärderats under tiden och justerats efter hand, men ändå hela tiden funnits kvar. I Sverige fanns en försöksverksamhet med friåret i tolv av 290 kommuner under lite mindre än två år och sedan ett nationellt program under två år som efter valet 2006 helt lades ner.

Det finns naturligtvis inte något enkelt svar på varför två likartade modeller med ganska likartade resultat får så olika behandling. Det mest uppenbara svaret på varför alterneringsledigheten har kommit att bli en långvarig del av den finländska välfärdsmodellen som framträder när vi studerat modellen är att alterneringsledigheten har förhandlats fram av arbetsmarknadens parter och då ingått i ett helhetspaket. Varje förlängning av den lagstiftning som länge var tillfällig har föregåtts av förhandlingar mellan parterna och modellen har levt kvar då arbetstagsarsidan satt ett värde i att behålla den. Arbetstagarföreträdare vi träffat beskriver det som att de gång på gång har fått betala i förhandlingar för ett bevarande av modellen. Att parterna efter förhandlingar hela tiden varit överens om att behålla modellen gör att lagstiftaren inte utan vidare kan avskaffa den.

I motsats till Finland kom initiativet till friåret i Sverige inte från arbetsmarknadens parter, utan från politiskt håll och det är utredningens uppfattning efter samtal i vår referensgrupp att arbetstagsarsidan i Sverige inte har sett eller ser ett införande av en liknande friårs/alterneringsledighetsmodell som en viktig fråga att driva.

Efter vårt besök i Finland är det utredningens uppfattning att samtliga aktörer i Finland, såväl arbetsmarknadens parter på båda sidor som myndighetsföreträdare har en bild av att alterneringsledigheten är populär bland brukarna. De flesta vi talat med lyfter att såväl enskilda arbetsgivare som arbetstagare ser fördelar med modellen. Argumentet att det kan finnas ett värde även för den som inte använder alterneringsledigheten kom också upp vid en av intervjuerna vi genomförde. Själva vetskapen om att möjligheten finns ger en trygghet. Den finansieringsmodell som gällde i Sverige för försöket innebar att pengarna i de flesta kommunerna tog slut, och någon trygghet om att möjligheten finns hann sannolikt heller inte uppstå. Eftersom båda systemen bygger på en överenskommelse mellan arbetsgivaren och arbetstagaren är samtidigt inte någon garanterad en plats varken i den svenska eller finska modellen. Men i och med att systemet har funnits i 22 år i Finland är förutsättningen betydligt större än i Sverige att eventuella positiva effekter av att systemet potentiellt finns att tillgå har hunnit växa fram.

Däremot verkar alterneringsledigheten inte uppfattas som okontroversiell i Finland heller. På samma sätt som med friåret är en vanlig invändning att staten inte bör betala för att arbetsföra människor ska vara lediga. Arbetsgivarföreträdarna, liksom vad det verkar den nuva-

rande regeringen, skulle egentligen gärna vilja avskaffa modellen men faktum är att parterna under lång tid, efter förhandlingar, har landat i att bevara modellen.

11 Erfarenheter av ledighetsmodeller i Europa

11.1 Inledning

I de föregående kapitlen har vi kartlagt och beskrivit erfarenheterna av friår i Sverige och av alterneringsledighet i Finland. I utredningens uppdrag ingår även att kartlägga erfarenheter av eventuella andra liknande exempel. Det finns flera exempel på liknande modeller i andra länder och i det här kapitlet ger vi en kortfattad beskrivning av några olika typer av modeller för ledighet och/eller kompetensutveckling från andra europeiska länder. Genomgången är mycket översiktligt gjord och bör inte användas som faktaunderlag utan mer som inspiration för eventuell vidare informationsinhämtning. Avslutningsvis presenteras en sammanfattande bild av friår, alterneringsledighet och de modeller som presenteras i det här kapitlet.

Att jämföra välfärdsmodeller mellan länder är svårt och ibland nästan omöjligt. Olika egenskaper i modellerna blir ofta svåra att förstå utanför sitt rätta sammanhang. I kapitlet beskrivs ett antal olika ledighetsmodeller översiktligt. Syftet är att visa på hur olika system kan byggas upp och användas. De stora skillnader som finns mellan olika länders socialförsäkringssystem och arbetsmarknadsmodeller påverkar såklart hur modellerna har utformats. Vi har undvikit att i detalj beskriva ersättningsnivåer och villkor, helt enkelt för att det inte är meningsfullt att jämföra detta utan att ge en mer heltäckande bild av hur de olika ländernas välfärdssystem och arbetsmarknader ser ut.

Först beskrivs några modeller med relativt stor likhet med alterneringsledighetsmodellen i Finland respektive med friåret. Därefter beskrivs kortfattat några av de olika försök med jobbrotaion som genomfördes inom ramen för ett EU-projekt i slutet av 1990-talet. Även om det är en delvis annorlunda modell har vi tyckt att den är relevant att lyfta i sammanhanget, inte minst eftersom arbetsgivarna

är delaktiga på ett helt annat sätt än i modeller med friår/alterneringsledighet. Avslutningsvis redogör vi för ett förändringsarbete som pågår i Tyskland som ett sätt att anpassa arbetsmarknaden och arbetslöshetsförsäkringen utifrån det ökade behovet av omställning och kompetensförsörjning som har identifierats även där.

11.2 Belgien – karriär-paus med flamländsk twist

Belgien utmålas ofta som pionjärlandet när det gäller ledighetsmodeller i form av så kallad karriär-paus. Det är inte osannolikt att Belgiens modell på något sätt inspirerat de modeller som kom att införas i Danmark, Sverige och Finland.

En modell som har förändrats kontinuerligt

Sedan 1985 har belgare kunnat ta ledigt under ett år under sitt arbetsliv. Den grundläggande principen i den belgiska modellen är liknande de modeller som prövats i såväl Danmark, Finland och Sverige. Det vill säga att under förutsättning att det finns en överenskommelse med arbetsgivaren kan en anställd vara ledig från arbetet under förutsättning att en arbetslös person vikarierar för den som är ledig.

Från starten infördes modellen på försök under två år i privat sektor och i en liten del av den offentliga sektorn. På grund av reformens popularitet kom den redan 1986 att utökas till att omfatta även hela den offentliga sektorn. Efter hand kom ett antal rättighetsbaserade delar att läggas till, bland annat vad gäller vård av barn och närstående. Men arbetsgivarens möjlighet att neka ledighet generellt reglerades också i viss utsträckning. Ledigheten kan antingen tas ut sammanhängande eller uppdelat. Även uttag på deltid är tillåtet.

2002 utvärderades karriär-paussystemet av den federala belgiska regeringen. Det ursprungliga syftet att få in en arbetslös ersättare som vikarie ansågs inte längre behövas sett i ett arbetsmarknadsperspektiv och kravet på vikarie slopades. Fokus kom nu helt att ligga på en bättre balans mellan arbete och fritid. Samma år träffades även ett kollektivavtal inom privat sektor som kom att ersätta det offentliga systemet. Denna kollektivavtalade del av systemet kallas för time credit (tjidskredit eller credit temps).

Extra ersättning i Flandern

1994 valde den Flamländska regeringen att höja ersättningen till flamländare som tog karriär-paus som ett extra incitament. Sysselsättningsgraden i Flandern var vid den här tiden bland den högsta i Europa för befolkningen mellan 25 och 45 år och det flamländska tillägget blev mycket populärt.

Mellan 2002–2005 fanns en överenskommelse om extra ersättning till anställda i (privata) hälso- och sjukvårdssektorerna i syfte att motverka stress och utbrändhet genom att fler skulle ta en karriär-paus.¹

Modellen innebär i huvudsak tre olika sätt att ta karriärpaus på:

- Inom privat sektor kan ledighet om totalt ett år under arbetslivet tas ut som karriär-paus. Antingen på heltid eller på deltid. Via avtal kan tiden förlängas till maximalt fem år.
- Ett annat alternativ är nedsättning av arbetstiden med 20 procent under hela arbetslivet, oavsett ålder. Här krävs fem års arbets-erfarenhet.
- Det tredje alternativet är halverad eller minskad (20 procent) arbetstid för den som är över 50 år och som arbetat minst 20 år.²

För att inte orsaka för mycket problem för arbetsgivarna fanns en gräns på 5 procent av arbetskraften samtidigt i karriär-paus. Denna reglering var dock dispositiv. Företag med färre anställda kunde neka karriär-paus om det var ekonomiskt motiverat.

I offentlig sektor kallades modellen för Recovery Act och den var i stort sett likadan som i privat sektor, men med en maximal tid på 6 års ledighet och utan undantag för andel arbetstagare som kan ha karriär-paus samtidigt.

På samma sätt som erfarenheterna från Sverige och Finland visar så har även systemet i Belgien varit mest använt av kvinnor. 2002 var 78 procent av karriär-pausarna i det federala systemet i Flandern kvinnor och 22 procent var män. Även åldersfördelningen skilde sig åt. Majoriteten av kvinnorna som tog karriär-paus var mellan 25 och

¹ Devisscher (2004).

² Expatica (2017).

35 år, medan majoriteten av männen som tog karriär-paus var över 50 år.³

Systemet med ledighet utan krav på syfte har nyligen avskaffats

Regeringen avslutade programmet med karriär-paus utan något särskilt syfte 2015 och parterna har följt efter och avslutat den helt fria karriärpausen även i det privata näringslivet under 2017. Karriär-pausmodellen finns dock kvar men för vissa specificerade syften, som att ta hand om barn eller andra familjemedlemmar.⁴

11.3 Nederländerna – karriärpaus och individuella konton

Nederländerna har tidigare haft system med karriär-paus, vad det verkar sedan 1985.⁵ Tidigare i form av den så kallade Finlo-lagen. Från 2002 blev modellen inlagd i den så kallade Work and Care Act (Wet Arbeid en Zorg) som även innefattar ledighet för vård av barn och andra familjemedlemmar.⁶ Även om systemet påminde mycket om Belgiens modell var såväl regelverket som ersättningsnivån lägre och det var inte lika populärt som i Belgien. Även kännedomen om att möjligheten fanns var låg i Nederländerna i jämförelse med i Belgien.

En förutsättning för ersättning under ledighet var att en vikarie som antingen var arbetslös, tidigare inaktiv eller funktionsnedsatt anställdes som ersättare. Den lediga måste ha varit anställd i minst ett år hos arbetsgivaren och arbetsgivaren skulle ge sitt medgivande. Ledigheten skulle vara minst två månader och omfatta minst en tredjedel av den normala arbetstiden. Den maximala ersättningen var 2004 490 euro per månad.

Därutöver var det vanligt att möjlighet till studieledigt eller längre ledigheter (betalt eller obetalt) reglerades i kollektivavtal.

³ Devisscher (2004).

⁴ ONEM (2018).

⁵ Vlaamse Aanmoedigingspremie voor Loopbaanonderbreking (VAL) 1985, vilken utvecklades till Finlo 1998.

⁶ Peters (2004).

I en peer review av det belgiska systemet från 2004 anges det att Nederländerna har för avsikt att avskaffa offentliga bidrag till karriär-pauser för att i stället via skatteincitament förmå människor att spara undan till sin egen karriär-paus. Samtidigt fanns tankar om att lägga ledighet för vård av barn och närstående i en egen reglering.⁷

Individuella ledighetskonton 2006–2012

2006 genomfördes den planerade reformen och en frivillig individuell kontomodell infördes, på engelska kallad Life Course Savings Scheme (Levensloopregeling, LCSS). LCSS var en skattesubventionerad sparform där anställda kunde sätta undan pengar att använda till att finansiera ledighet.⁸ Målet var att underlätta balansen mellan arbete och fritid över livscykeln och att mobilisera till arbete för kvinnor och äldre. Tanken var att kontona skulle kunna användas till obetald ledighet vid vård av barn och anhöriga, utbildning, resor eller tidig pension.

Anställda kunde sätta av maximalt 12 procent av lönen skattefritt. Även arbetsgivarna kunde sätta av pengar till de anställda. Om de gjorde det var de dock även tvungna att betala ut motsvarande till de anställda som inte sparade i skattefria konton.

Ledigheten var ingen rättighet, utan förutsatte arbetsgivarens godkännande. Erfarenheterna visade att de flesta som använde sina konton gjorde det till att gå i pension tidigare. Konstruktionen gjorde att de som inte hade använt sina pengar på kontot var tvungna att ta ut dem som förtidspension eftersom det inte gick att komma åt pengarna till annat än ledighet från arbete. Studier var det minst vanliga skälet att utnyttja kontot.

Modellen avskaffades i princip 2012 men de som vid avskaffandet hade över 3 000 euro på kontot kommer att kunna använda systemet fram till 2022.

I stället för LCSS aviserades det så kallade Vitality Scheme. Målet för modellen var att öka arbetstagarnas hälsa och anställningsbarhet. Det skulle vara en individuell sparform på liknande sätt som den

⁷ Peters (2004).

⁸ Delsen (2012).

tidigare modellen, men den skulle användas till exempelvis studier eller att starta eget företag. Det skulle inte vara möjligt att använda pengarna till förtidspension. Även egenföretagare skulle enligt planerna ingå i modellen. Denna modell förverkligades aldrig. 2013 gav den nederländska regeringen av budgetskäl upp planerna på en ny sparmodell.⁹

11.4 Österrike – ledighet för studier och pension

I Österrike finns en möjlighet till studier respektive delpensionering med en konstruktion som liknar principerna för karriär-paus i Belgien och Nederländerna.

Det finns en modell som möjliggör ledighet för studier på heltid (Bildungskarenz) med ersättning kopplad till arbetslöshetsförsäkringen. En förutsättning är en överenskommelse med arbetsgivaren. Det går bara att vara ledig på heltid och tiden för ledigheten är mellan tre månader och ett år. Studiernas omfattning och studieresultat ska styrkas för rätt till fortsatt ledighet. Omfattningen på användandet av denna möjlighet verkar åtminstone i mitten av 00-talet inte ha varit särskilt stor.¹⁰

Sedan 1998 har det i Österrike även funnits en möjlighet till studier på deltid (Bildungsteilzeit). Från början var det ett separat system men sedan 2013 är det inkorporerat i samma modell som modellen för ledighet vid heltidsstudier.

En möjlighet till ledighet som varit desto mer populär är möjligheten till delpension för personer över 50 år (Altersteilzeit). Modellen innebär en möjlighet för personer över 50 att gå ner i arbetstid och få en del av inkomstförlusten ersatt. Det går att antingen gå ner på deltid under en längre period eller att gå ner i tid under en mer koncentrerad period i slutet av arbetslivet.¹¹ Från 2004 infördes krav på att en vikarie skulle gå in och ersätta i den senare varianten eftersom modellen visat sig vara lite för populär och därmed kostsam.¹²

⁹ Delsen och Smits (2014).

¹⁰ Wroblewski (2004).

¹¹ Arbeiterkammern (2018).

¹² Wroblewski (2004).

11.5 Danmark – orlovsreform och partsmodeller för kompetensutveckling

Orlovsreformen

Som en del av en större arbetsmarknadsreform infördes ett så kallat orlovssystem i Danmark 1994. Det fanns flera mål med orlovssystemet. En del var rena välfärdsambitioner i form av ökade möjligheter till föräldraledighet. En del handlade om ledighet för utbildning och en del handlade om ren ledighet i syfte att öka livskvaliteten (sabbatorlov). Inom ramen för orlovssystemet genomfördes också ett stort antal jobbroterationsprojekt där arbetsgivare kunde skicka anställda på utbildning och få bidrag då de ersatte de studerande med arbetslösa.¹³

Sabbatorlovet

Sabbatorlovet fanns mellan åren 1994–1999. En förutsättning för ledighet var en överenskommelse med arbetsgivaren. Det var bara i den rena sabbatorlovsdelen som det fanns krav på vikarie. Ersättningsnivån var inledningsvis 70 eller 80 procent av arbetslöshetsdagpenningen men från 1997 sänktes ersättningen till 60 procent. Längden på ledigheten var från 13 veckor upp till ett år. Reglerna förändrades (stramades åt) flera gånger under sabbatorlovs livstid.

Orlovssystemet i sin helhet blev snabbt mycket populärt och omfattade som mest motsvarande 82 000 helårspersoner under 1995. Nära hälften av de som tog orlov var dock redan arbetslösa och möjligheten att ta sabbatorlov utnyttjades av relativt få. 1994 och 1995 påbörjades i genomsnitt 7 000 sabbatorlov per år, motsvarande mellan 2–3 000 helårspersoner. Den genomsnittliga tiden för sabbatorlov var 3–5 månader. Precis som i de andra modellerna vi har studerat var majoriteten kvinnor (cirka 70 procent, medan omkring 30 procent var män). 60 procent var över 40 år.

Trots att det danska orlovssystemet rönste stort intresse även internationellt och orlovssystemet i sin helhet har utvärderats i flera studier verkar ingen utvärdering av sabbatorlovet specifikt ha genomförts. Det som finns är principiella resonemang kring arbetsutbud,

¹³ Statskontoret 2001:5.

sysselsättning och arbetslöshet med bäring även på sabbatorlovet utifrån det danska orlovssystemet. Sammanfattningsvis kan man säga att arbetsmarknadsläget bedömdes ha betydelse för utfallet och att betydelsen av jobbrotaion betonades. I den mån långtidsarbetslösa fick relevant erfarenhet och blev anställningsbara kunde det leda till ett ökat arbetsutbud men det måste i så fall uppväga effekten av att de lediga är frånvarande och eventuellt tappar kompetens under sin ledighet.¹⁴

Jobbrotaion

Jobbrotaionsmodellerna fick större spridning och under 1998 deltog 25 000 personer i jobbrotaionsprojekt, varav omkring 5 000 var arbetslösa vikarier.¹⁵

Studieorlov

Den del av orlovsmoellen som handlar om ledighet för studier kom att bli mycket populär. Danmark brukar hamna i topp i internationella jämförelser av vuxenutbildning. En förklaring är möjligheten att studera med en ersättning som motsvarar ersättningen vid arbetslöshet upp till och med gymnasienivå.¹⁶

Partsavtal om kompetensutveckling

2004 tillsattes det så kallade Treparsstudvalget, en utredning bestående av experter, myndigheter och arbetsmarknadens parter. Med globalisering och generationsväxling som bakgrund gjordes en grundlig genomlysning av kompetensutvecklingsbehoven. Ett resultat av utredningen blev en ökad satsning på validering, inklusive en rätt att få ersättning under valideringstiden. Ett annat resultat var att arbetsmarknadens parter fick en tydlig roll och ett antal kollektivavtal om

¹⁴ Statskontoret 2001:5.

¹⁵ Statskontoret 2001:5.

¹⁶ Statskontoret 2001:5.

kompetensutveckling inom olika delar av arbetsmarknaden slöts under åren efter utredningen.¹⁷

Ett exempel på ett sådant avtal är det om kompetensutveckling (IKUF) mellan industrins huvudorganisationer, både på arbetar- och tjänstemannasidan. Avtalet slöts 2007 och det som framför allt var nytt var inrättande av en gemensam kompetensfond som kom igång 2009. Det hade sedan tidigare funnits flera mindre fonder men nu startades en gemensam fond för hela industrisektorn. Staten sköt till en miljard danska kronor och parterna lovade att göra motsvarande avsättningar till fonden. En annan nyhet var att anställda garanterades möjligheten att själva välja utbildning och att få en ersättning under utbildningstiden. De tidigare fonderna hade handlat om arbetsplatsanknuten utbildning som arbetsgivaren förfogade över innehållet i.

Rätten till utbildning är två veckor per år för de som har varit anställda minst nio månader. Det finns ett antal olika kurspaket att söka. Kurser i det reguljära utbildningssystemet har företräde framför olika privat organiserade kurser. Arbetsgivaren har skyldighet att acceptera en ansökan från en anställd såvida det inte leder till betydande produktionsstörningar. Ersättningen är 85 procent av grundlönen, utan inkomsttak.¹⁸

11.6 Jobbrotation i Europa

Jobbrotationsmodellen blev utsedd till en av tio "best practice-modeller" av EU-kommissionen i november 1997. Enligt en EU-handbok i ämnet uppstod jobbrotation först i Danmark på 1980-talet. I slutet av 1995 startade det internationella partnerskapet "Job rotation – A new method in Europe" och målet var att testa modellen i alla EU:s medlemsländer. Vid starten bestod partnerskapet av 30 organisationer i 14 länder.

Ett stort antal mindre försök genomfördes under framför allt senare halvan av 1990-talet, med allt från grisbönder på Jylland till turistnäringen i Berlin. Vissa jobbrotationsmodeller verkar mer ha handlat om rotation och kompetensutveckling inom stör-

¹⁷ TCO (2011), s. 39 f.

¹⁸ TCO (2011), s. 40 ff.

re företag än om rotation mellan företag och mellan arbete och studier.

En genomgående egenskap i de olika jobbroterationsmodeller vi har hittat är det dubbla syftet med jobbroterationen. Jobbroterationen är både till för de som har anställning och kan vidareutveckla sig och för de arbetslösa som får en chans att etablera sig på arbetsmarknaden.¹⁹

11.7 Tyskland – från arbetslöshetsförsäkring till arbetsförsäkring?

I Tyskland har regeringen Merkel (2013–17) initierat ett förändringsarbete under parollen att arbetslöshetsförsäkringen ska göras om till en sysselsättningsförsäkring (from Unemployment Insurance to Employment Insurance). Den idémässiga bakgrunden är behovet att anpassa arbetskraftens kompetens till en ökad teknologisk omstrukturering och att perspektivet bör vara förebyggande snarare än reaktivt när arbetslösheten redan har uppstått.

Uppgiften att klara framtidens kompetensförsörjning beskrivs som en tredelad intressegemenskap mellan anställda, företag och samhälle: Anställda vill ha ett utvecklande arbetsliv, företagen behöver kvalificerad arbetskraft och samhället vill ha en så hög sysselsättningsgrad som möjligt.

Processen att omforma arbetslöshetsförsäkringen ska göras i flera steg:

- De inledande stegen handlar om att öka möjligheterna till utbildning och att säkra hög täckningsgrad i arbetslöshetsförsäkringen.
- Nästa steg handlar om kvalificerad rådgivning, validering och dokumentation av kunskaper. Den federala arbetsförmedlingen har här genomfört ett pilotprojekt inriktat på rådgivning för anställda.
- Därefter ska behoven av utvecklade utbildningsmöjligheter ses över, inte minst innefattar det att se om vuxenutbildningsinsatser behöver utvidgas till bredare grupper än dem med kortast utbildning.

¹⁹ Europakommissionen (2013).

Regeringen menar att modellen bör byggas i samverkan med partsmodeller. Exempelvis kan en offentligt finansierad bottenplatta vid studier kompletteras med en partsfinansierad inkomstrelaterad del. Även regleringen av rätt till ledighet kan behöva anpassas på liknande sätt som föräldraledighet.

I ett inledningsskede behöver det sannolikt finnas en behovsprövning hos arbetsförmedlingen men i ett längre perspektiv ser regeringen framför sig ett personligt kompetenskonto med en skattefinansierad insättning i grunden som anställda kan använda till kompetensutveckling och karriär-pauser.²⁰

11.8 Sammanfattande iakttagelser

I utredningens uppdrag har det ingått att kartlägga relevanta modeller i olika länder. I det här kapitlet har vi på mycket övergripande nivå beskrivit ett antal modeller som delar vissa drag med både friår och altemneringsledighet. Men vi har också valt att lyfta modeller som, åtminstone vad gäller syfte och behovsformulering, ligger närmare det förslag om utvecklingsledighet som vi kommer att redogöra för i nästa kapitel.

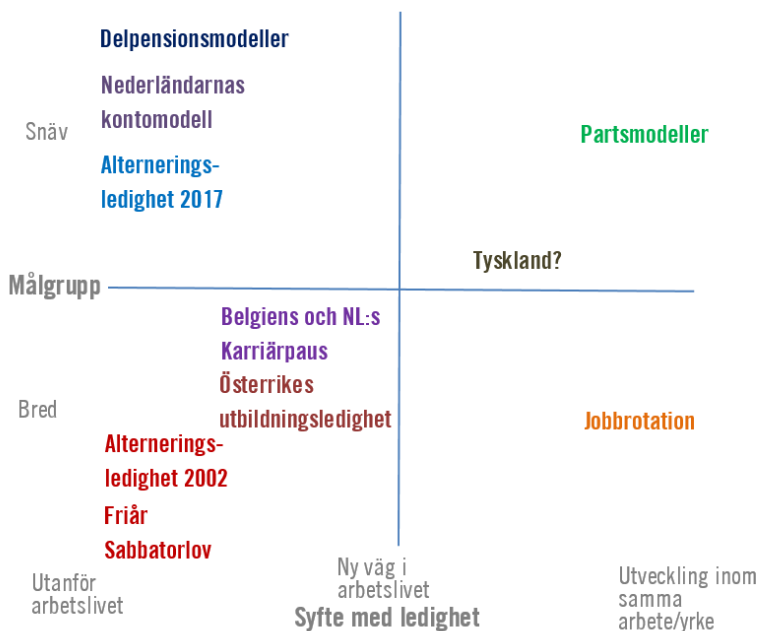
De flesta av modellerna präglas av att en överenskommelse med arbetsgivaren är en förutsättning för ledigheten, även om det finns undantag där ledigheten åtminstone närmar sig att vara en rättighet för den enskilda. I några av länderna är modellerna nära sammanlänkande med familjepolitiken och ses som ett sätt att förlänga föräldraledighet, i flera av modellerna finns tanken om en paus i karriären som ett egenvärde med. De länder som har generösa ersättningar har ofta fått uppleva en (lite väl) stor popularitet. En del av modellerna är utpräglat ”fria” när det gäller valet av aktivitet under ledigheten. I några av dessa har regelverket stramats upp för mer styrning av syftet med ledigheten. Andra modeller har avskaffats, inte sällan av budgetskäl.

Olika länders arbetsmarknadsmodeller, skillnader i arbetslöshet vad gäller både nivåer och sammansättning, sysselsättningsgrad och möjligheter till annan ledighet påverkar i allra högsta grad en jämförelse med svenska förhållanden. Det gör att det inte går att dra

²⁰ Federal Ministry of Labour and Social Affairs (2017).

slutsatser om vilka system som är mer eller mindre väl fungerande utifrån vår svenska kontext. Däremot tycker vi att det kan vara meningsfullt att titta på de olika ledighetsmodellerna utifrån de två dimensionerna syfte med ledigheten och målgrupp. Se figur 11.1. Vi lyfter här även in det svenska friåret och den finska alterneringsledigheten, se kapitel 9 och 10.

Figur 11.1 Sammanfattande figur över olika ledighetsmodeller



Källa: Egen bearbetning.

Vissa av modellerna har klart avgränsade målgrupper, medan andra siktar in sig på avgränsade delar av de sysselsatta. Exempel på snävt avgränsade modeller är delpensionsmodeller och Finlands alterneringsledighet i sin nuvarande utformning. Även Nederländernas kontomodell ser vi som en snävt utformad modell i och med att sparandet var frivilligt.

Såväl friåret som det danska sabbatorlovet och den ursprungliga utformningen av alterneringsledigheten i Finland vände sig till en bred målgrupp av sysselsatta i och med de låga kvalifikationskraven. Även

när det gäller syftet befinner sig dessa modeller i ena hörnet. Det gjordes inga insatser för att styra innehållet i ledigheten och kopplingen till arbetsmarknaden var inte något framträdande drag. De olika ledighetsmodellerna från Belgien, Nederländerna och Österrike verkar mer ha betraktats som familjepolitiska reformer än som arbetsmarknadsreformer. Nederländerna är här ett intressant exempel på hur diskursen rörde sig från en ledighets- och förtidspensionsmodell till att man ville skapa en modell för hållbart arbetsliv (vitalitet).

Jobbrotationsmodellerna och partsmodellen för utbildning i Danmark är exempel på modeller där syftet med ledigheten är fortsatt arbete inom samma yrke eller på samma arbetsplats.

Vår tolkning av figuren är att det, trots att det uppenbart finns politiska ambitioner i många av länderna, är tomt i den del av figuren där omställning till en ny väg i arbetslivet finns (observera att vår genomgång enbart rör personer som är i arbete). Reformarbetet i Tyskland ser ut att kunna landa ganska nära mitten av figuren. Vi menar också att det förslag på ledighetsmodell vi har i uppdrag att ta fram bör landa nära mitten av figuren. Målgruppen bör vara de som mitt i arbetslivet ser ett behov av uppdatering och omställning genom kompetensutveckling. Utmaningen att bygga en sådan modell tar vi oss an i nästa kapitel.

12 Utvecklingsledighet

12.1 Inledning

Förslag: En möjlighet till utvecklingsledighet för arbetstagare bör införas i Sverige. Syftet är att bidra till sysselsattas behov av att uppdatera sin kompetens eller att utveckla ny kompetens för att ställa om i tid.

12.1.1 Vårt förslag i korthet

Den som är etablerad sysselsatt ska efter överenskommelse med sin arbetsgivare ha möjlighet att ansöka om och bli anvisad till utvecklingsledighet. Anvisningen kan beviljas om den sysselsatta uppfyller kvalificeringsvillkoren för utvecklingsledigheten och om utvecklingsledigheten används till att stärka individen på arbetsmarknaden.

Utvecklingsledigheten ska kunna ägnas åt utbildning, validering, arbetspraktik, prova annat arbete eller uppdrag eller åt att starta näringsverksamhet.

Det krävs att arbetsgivaren anställer en vikarie motsvarande den utvecklingsledigas sysselsättningsgrad.

Utvecklingsledighetens längd kan vara mellan tre och tolv månader och ska tas ut på heltid från den aktuella anställningen.

Ersättning till den utvecklingslediga utges i form av aktivitetsstöd och är inkomstrelaterad för den som uppfyller kraven för inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning. Nivån är 100 procent av den ersättning som skulle ha utgått vid arbetslöshet under hela utvecklingsledigheten, utan den procentuella nedtrappning som sker inom arbetslöshetsförsäkringen och med det högsta taket för dagpenning under hela utvecklingsledigheten.

12.1.2 Skäl till förslaget

I betänkandet har utredningen redogjort för det omfattande behovet av strukturomvandling på arbetsmarknaden framöver. Samtidigt behöver människors arbetsliv förlängas i takt med att vi blir allt äldre. Vi påstår att det finns en stor outnyttjad potential i att ge fler möjlighet till uppdatering eller omställning genom kompetensutveckling senare i arbetslivet innan ens kompetens är för gammal eller man blir uppsagd på grund av arbetsbrist.

Arbetsmarknadens parter tar i dag ett stort ansvar för omställning vid arbetsbristsituationer och det har även inom vissa sektorer inletts ett arbete för omställning i tid, se kapitel 4. Arbetsplatser utan kollektivavtal får dock inte tillgång till denna hjälp. Enligt vår uppfattning behövs det möjligheter för alla att uppdatera eller ställa om sin kompetens under arbetslivet. I ett samhällsperspektiv är möjligheterna att ställa om mellan sektorer och mellan branscher viktig. Det är vår uppfattning att det offentliga har en viktig roll att fylla. En offentligt finansierad modell har också möjlighet att rikta sig till en bredare grupp arbetstagare, exempelvis visstidsanställda som annars kan ha svårt att få tillgång till kompetensutveckling. Ett offentligt finansierat system påverkas inte heller av skilda förutsättningar inom olika branscher vad gäller ekonomiska förutsättningar.

12.1.3 Målgruppen

Vi ser ett behov av en reform som ger möjlighet till individer som redan befinner sig på arbetsmarknaden att våga ta initiativ till uppdatering eller omställning i tid genom kompetensutveckling.

Vårt förslag tar sikte på att skapa ramar för att kunna ta kliv till att utvecklas – antingen på den befintliga arbetsplatsen eller mot en ny sysselsättning. Dessa möjligheter till rörlighet tror vi gagnar både individen, den arbetsplats där individen verkar i dag och samhället i stort på både lång och kort sikt.

Den tekniska utvecklingen och strukturomvandlingen gör att många arbetstagare i framtiden kommer att behöva byta bana under sitt yrkesliv. Det behöver också fyllas på med kompetens under arbetslivet för möjligheten att behålla ett arbete. Dessutom behöver vi arbeta allt längre och då gäller det att trivas. Under utredningens arbete har ett antal människor som befinner sig i olika sorters läs-

ningar på arbetsmarknaden beskrivits. Personer som – om inget görs – riskerar att börja vantrivas på sina jobb och inte längre varken trivs i sitt yrke eller bidrar konstruktivt på arbetsplatsen.

Vi tror att förslaget om utvecklingsledighet skulle kunna vara en hjälp för många av dessa att utvecklas i arbetslivet.

”Det var ju egentligen det där jag drömde om”

En person kan ha arbetat vid sitt skrivbord på socialförvaltningen i många år, men på senare tid börjat känna att det är nu eller aldrig som den där andra livsdrömmen kan förverkligas. När hen tittar ut på torget och ser blåljuset väcks barndomsdrömmen till liv. Skulle jag inte passa bättre där, som polis? Om personen då har familj och hus och redan har utnyttjat det maximala antalet veckor med studiemedel finns risken att drömmen aldrig förverkligas.

”Det känns som att ingen satsar på mig”

En person har tappat räkningen på hur många vikariat hen haft på olika arbetsplatser inom handeln under de senaste åren. På den nuvarande arbetsplatsen finns inte något kollektivavtal och chefen har gjort klart att hen behöver bli bättre på engelska om det ska gå att få en tillsvidareanställning eftersom det periodvis är mycket turister i butiken. Bättre språkkunskaper kan också öppna vägar till andra arbeten.

”Har du fortfarande inte tagit tag i den där idén?”

En person är jurist på ett företag eller organisation och känner att balansen mellan lönearbete och fritid blir skev för att hen har idéer som hen skulle vilja förverkliga, men som det inte finns tid för. Personen har en passion, en hobby. Hen kanske har spelat hundratals ”escape rooms” och har en välutvecklad affärsplan för att starta ett eget företag. Det är inte aktuellt att lämna sitt jobb och jobba med idén på heltid, men hen hinner inte heller dra igång idén på fritiden. Om 10 år kanske personen driver ett framgångsrikt företag med hundratals anställda, eller så testade hen aldrig sin idé.

”Du skulle vara fantastisk på det där”

En person arbetar som sjuksköterska och står och stampar lite i gamla hjulspår på sin arbetsplats. Hen sköter sitt jobb bra, men känner sig kanske lite understimulerad. Chefen kanske ser potentialen i att personen skulle kunna jobba som specialistsjuksköterska inom något område, men när chefen tar upp idén om att studera vidare så visar det sig att hen inte har ekonomiska möjligheter, tiden eller självförtroendet att vidareutbilda sig. Däremot visar det sig att personen redan har läst en del kurser i ett tidigare hemland som skulle göra att en specialinriktning skulle kunna gå snabbt för personen att läsa in.

”I framtiden vill jag bygga för det gröna, inte det fossila”

En person arbetar inom en del av den tunga industrin, där en stor strukturomvandling är på ingång. Hen ser en större förändring komma inom sektorn och vill gärna lära sig nya saker för att kunna fortsätta använda sin kompetens inom sektorn, men med fokus på det hållbara. Tyvärr gör inte arbetsgivaren samma analys av vad som händer inom branschen och vill gärna behålla personen på samma uppgifter som hen gör i dag och som hen är väldigt bra på. Själv känner personen att hen kommer få fortsätta jobba med gårdagens lösningar och på sikt riskera att bli arbetslös.

”Jag trivs jättebra, men...”

En person arbetar som lärare och trivs väldigt bra på sitt arbete, men känner att hen gärna skulle vilja ha lite uppgifter som bryter av mot de vanliga dagarna, att undervisa och förbereda lektioner. Skolan har precis börjar med ett omfattande jämställdhetsarbete och hen är intresserad av att delta, men känner inte att hen riktigt har kompetensen. Personen tror att det egentligen skulle räcka med någon kortare kurs för att känna att hen skulle kunna ta ansvaret för utvecklingsarbetet som ska påbörjas, men eftersom det inte är kompetensutveckling som behövs inom själva läraryrket så blir det inte av.

”Man vet vad man har, men inte vad man får”

Sedan kan det också handla om personer som tappat energin på jobbet. Yrket som en gång var rätt känns inte längre helt 100. Arbetsförhållandena är inte direkt dåliga, men de passar inte med personens livssituation. Det finns tankar om ungefär vad man skulle kunna göra i stället, men personen vågar inte ta språnget att testa. Skulle inte det ses som illojalt mot arbetsgivaren? Skulle jag verkligen passa som det här andra? Det finns alla förutsättningar för en knuff i rätt riktning men ingen tar initiativet.

I alla dessa situationer tror vi att förslaget om utvecklingsledighet skulle kunna spela en avgörande roll. Personerna och situationerna är väldigt olika, men med det gemensamma draget att de redan har jobb men skulle behöva ett tryggt sätt att under ordnade former våga testa något nytt och göra ett nytt avstamp i såväl livet som karriären.

Förslaget om utvecklingsledighet är utformat efter den som ska vara ledig och utveckla sin kompetens. Men positiva effekter uppstår också för vikarier som tar de utvecklingsledigas plats. Vikariatens gör att arbetslösa personer kan få ett arbete och försörja sig själva.

Det kan handla om en arbetslös person som har varit anvisad till andra arbetsmarknadspolitiska program, men som nu får chansen på den reguljära arbetsmarknaden.

Det kan också vara en person som saknar viss arbetslivserfarenhet för att kunna söka de jobb som hen egentligen skulle vilja ha. Utvecklingsledigheten kan öppna upp luckor på arbetsplatser där det annars inte skulle finnas några. Vikarien kan då få en efterlängtat arbetslivserfarenhet från det område där hen vill arbeta i framtiden.

Det kan även handla om en person som till exempel arbetar som handläggare på en myndighet och när en mer senior person går på utvecklingsledighet uppstår en möjlighet att vikariera på en tjänst med större befogenheter och ansvar. Det skapar möjligheter att kunna utvecklas på sin befintliga arbetsplats och breddar därmed kompetensen, inte bara för den utvecklingslediga, utan även för vikarien.

12.1.4 Utredningens hänsynstaganden och övergripande vägval kring modellen

En primär utgångspunkt för utredningens arbete har varit ambitionen att förslaget ska vara väl förankrat och ha förutsättning att få bred acceptans för genomförande. Att de förslag vi ska ta fram ska ha ett jämställdhetsperspektiv och respektera den svenska arbetsmarknadsmodellen är två viktiga förutsättningar som ges i vårt uppdrag. Dessa tre utgångspunkter har varit styrande för hur förslaget om utvecklingsledighet har utformats.

I dialogen med arbetsmarknadens parter har det framgått att det finns en stor samsyn om att det inte finns något intresse för att införa en modell som är snarlik vare sig friårsmodellen eller alterneringsledighetsmodellen. Parterna har anfört ett antal tungt vägande skäl:

Det är problematiskt att koppla samman stress och ohälsa med ledighet från arbetet

- Att lämna arbetsplatsen på grund av stress och ohälsa kan tyvärr vara nödvändigt. Men det finns en risk att arbetsmiljöproblem göms undan och att arbetsmiljöproblem inte uppmärksammas och åtgärdas om frånvaron sker vid sidan av det ordinarie ohälsa- och arbetsmiljöarbetet.
- Arbete är i grunden en friskfaktor och det finns risker på individnivå med frånvaro från arbete. I de situationer då arbete inte är en friskfaktor handlar det om att förbättra arbetsmiljön och att göra nödvändiga anpassningar.

Bristsituationen inom många branscher gör att ren ledighet inte är lämpligt

- Det är brist på arbetskraft inom stora delar av arbetsmarknaden. Inte minst gäller det offentlig sektor, som varit överrepresenterat när det gäller såväl friårslediga som alterneringslediga. Men även inom privat sektor betonar parterna att ytterligare ledighetslagstiftning riskerar att försvåra företagens kompetensförsörjning. Om den etablerade arbetskraften är ledig riskerar det att förvärra

situationen med arbetsbelastning och stress. För att det ska vara motiverat med ledighet behöver den bidra till kompetensförsörjningen. Förutsägbarheten för arbetsgivaren är avgörande i sammanhanget.

- Det kommer i praktiken att vara svårt att hitta tillräckligt kvalificerade vikarier.

Det finns en uppenbar risk att ren ledighet får negativa konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

- Ledighetsmodeller används mer av kvinnor än av män, och ett förslag med ledighet utan krav på ett visst innehåll riskerar att försämra kvinnors villkor på arbetsmarknaden och sannolikt även försämra fördelningen av det obetalda hemarbetet mellan kvinnor och män.

Utredningens slutsats är att det är helt avgörande att den modell vi föreslår bidrar till jämställdhet, god arbetsmiljö och kompetensförsörjning och inte motverkar dessa värden.

12.2 Kvalificeringsvillkor

Utredningen föreslår att ett antal kvalificeringsvillkor ska vara en förutsättning för möjlighet till utvecklingsledighet.

12.2.1 Etablerad sysselsatt

Förslag: Arbetstagare som är etablerade på arbetsmarknaden har möjlighet att ansöka och bli anvisade till utvecklingsledighet. Med etablerad avses att personen:

- har varit i arbete under minst 10 år under en ramtid av de senaste 15 åren,
- uppfyller motsvarande arbetsvillkoret i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och
- har varit anställd hos arbetsgivaren de senaste 12 månaderna.

Skäl för utredningens förslag: Målgruppen för utvecklingsledigheten är sysselsatta personer som under arbetslivet är i behov av omställning eller uppdatering genom kompetensutveckling. Syftet är att målgruppen ska få stöd att säkra att deras kompetens är långsiktigt gångbar på arbetsmarknaden. Mot bakgrund av det är utredningens bedömning att det bör finnas ett kvalifikationskrav för att få möjligheten till utvecklingsledighet.

För ett kvalifikationskrav talar även legitimiteten för systemet. Den som är stadig etablerad har arbetat ett antal år och har då hunnit bidra till välfärdssystemen. Ett kvalifikationskrav baserat på en tidsperiod i arbete gör också att modellen mobiliserar till arbete.

I arbete under minst 10 år under de senaste 15 åren

Den lediga ska enligt vårt förslag ha varit etablerad på arbetsmarknaden under tio av de femton senaste åren. Hur bör då etableringen på arbetsmarknaden mätas?

Att utifrån dagens modell för arbetslöshetsförsäkringen samla in uppgifter om arbetad tid under en tioårsperiod bedömer vi inte vara lämpligt då det skulle innebära stora administrativa kostnader för framför allt arbetsgivare.

De månadsvisa uppgifter om bland annat utbetalda ersättningar per betalningsmottagare (tidigare kallat månadsuppgifter) som är under införande kommer att kunna användas till att följa att individen har haft en regelbunden inkomst av tjänst under ramtiden. Dessa uppgifter bör börja användas vid beslut om utvecklingsledighet så snart det är möjligt. Gränsvärden för krav på tidigare inkomster bör samordnas med ett eventuellt nytt inkomstvillkor i arbetslöshetsförsäkringen.¹ Eftersom vi föreslår en så pass lång etableringstid som 10 år med en ramtid på 15 år kommer det att dröja innan dessa uppgifter kan användas fullt ut. Utredningen förordar att årsvisa taxeringsuppgifter används för den period av etableringstiden där det saknas månadsvisa inkomstuppgifter. Inkomstgränsen bör vara på en låg nivå för att inte riskera att personer som har arbetat men haft en låg inkomst utsluts.

¹ Se dir. 2018:8.

Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen utarbetade i sitt delbetänkande SOU 2012:47 en konstruktion för ett inkomstvillkor i arbetslöshetsförsäkringen som skulle kunna användas som förlaga. Utredningen ansåg att ett tänkbart inkomstvillkor skulle motsvara halvtidsarbete med utgångspunkt i de lägst avtalade lönerna på arbetsmarknaden. Ett tänkbart inkomstvillkor skulle enligt socialförsäkringsutredningen därmed kunna vara en inkomst per kalendermånad på 8 000–10 000 kronor.²

I vår modell skulle en lägsta årsinkomst kunna användas som inkomstvillkor för de år då det saknas månadsvisa inkomstuppgifter. Med ett sådant inkomstvillkor skulle personer med olika hög inkomst kvalificera sig med olika antal arbetade timmar. Varaktighetskravet, att det krävs en viss inkomst under ett antal år, gör dock att det inte skulle gå fortare för en höginkomsttagare än för en låginkomsttagare att uppfylla etableringskravet (givet att låginkomsttagaren har en inkomst som överstiger lägsta nivån).

I pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner från december 2017 är partierna som ingår i gruppen överens om att det bör finnas en särskild undantagsregel för personer med ett långt arbetsliv. Personer med minst 44 år i arbetslivet ska även framöver fortsatt ges rätt till garantipension från 65 års ålder.³ Något närmare förslag hur 44 år i arbetslivet ska beräknas finns inte i dagsläget.

Ett sätt att räkna skulle kunna vara ett krav på en viss inkomstnivå som sätts i relation till inkomstbasbeloppet som förändras varje år, till exempel att en årsinkomst på 2,3 gånger inkomstbasbeloppet skulle ge en rätt att räkna med det året i inkomstvillkoret.⁴ Om konkreta regler kring detta kommer på plats kan det eventuellt finnas anledning att använda sig av samma beräkningsmetod när det gäller kvalifikationskraven för utvecklingsledigheten.

Att utgå från inkomstbasbeloppet utan korrigering för hur inkomstspridningen utvecklas gör dock att det med tiden kan bli allt svårare för låginkomsttagare att uppfylla ett sådant inkomstvillkor. Det beror på att inkomstbasbeloppet omfattar hela arbetsmarknaden.

² SOU 2012:47, s. 280.

³ Socialdepartementet (2017).

⁴ I avsnitt 3.2.2. beskrivs exempelvis att Pensionsmyndigheten använder sig av en gräns för när de anser att en person inträder i lönearbete baserat på inkomstbasbeloppet. Nivån 2017 motsvarar 123 000 kronor i inkomst.

Om de med lägst inkomster har en sämre inkomstutveckling jämfört med övriga på arbetsmarknaden behöver inkomstkravet anpassas för att undvika att det med tiden blir allt svårare för låginkomsttagare att uppfylla kravet. Det gör att vi inte föreslår att inkomstbasbeloppet används.

Innan något av ovan nämnda förslag är på plats, och har bedömts som lämpliga även för utvecklingsledigheten, föreslår vi att en arbetstagare för att få räkna med ett år som tid i arbete ska ha haft en inkomst av tjänst det året som uppgår till minst 92 700 kronor. Vad som ska tas upp i inkomstslaget tjänst framgår av inkomstskattelagen (1999:1229) kapitel 10 och 11.

Med samma metod som användes av den parlamentariska socialförsäkringsutredningen har vi vid bestämmandet av beloppet utgått från lägsta avtalsenliga lön vid ett halvtidsarbete. Av Medlingsinstitutets urval av överenskommelser om lägstlöner/minimilöner i institutets årsrapport för 2017 framgår att den lägst avtalade lägstlönen för personer som har fyllt 18 år utan något villkor är drygt 15 300 kronor för 2018.⁵ För en omfattning på arbete som motsvarar halvtid blir det 7 650 kronor i månaden och 92 700 kronor om året⁶. Vår bedömning är att det kravet på inkomst är ett så pass lågt satt krav att det inte kommer att utesluta individer som arbetat med en låg inkomst från möjligheten till utvecklingsledighet.

Vi föreslår att etableringsperioden ska vara tio år under en ramtid av de senaste femton åren, beräknat fram till dess att utvecklingsledigheten börjar. Skälet till att vi anser att det behövs en ramtid är för att säkerställa att individen faktiskt är etablerad på arbetsmarknaden. Syftet är att undvika negativa effekter av frånvaro från arbetet men också att säkerställa att personen har varit med och bidragit till finansieringen av trygghetssystemen under de senaste åren.

För att vara konsekvent bör ett belopp fastställas per år utifrån lägsta avtalsenliga lön för arbete på halvtid. Vi har med hjälp av Medlingsinstitutet fått uppgifter om några av de aktuella åren (2003–2018). Den lägst avtalade lönen enligt kollektivavtal ser ut att ha legat på ungefär denna nivå under perioden⁷ och därmed föreslår vi samma nivå för hela ramtidsperioden vid införandet av utvecklingsledigheten.

⁵ Medlingsinstitutet (2017).

⁶ 7 650 kronor multiplicerat med 12,12, dvs. tolv månadslöner samt semesterersättning.

⁷ T.ex. är den lägstlön vi har utgått från något lägre än den nivå som den parlamentariska socialförsäkringsutredningen utgick från i sina beräkningar, se SOU 2012:47, s. 280.

Eftersom vi för detta etableringsvillkor föreslår en modell som bygger på inkomst av tjänst kommer tid med ersättning från trygghetssystemen, exempelvis sjukpenning, föräldrapenning eller arbetslöshetsersättning (enligt inkomstbortfallsförsäkringen och grundförsäkringen), i normalfallet innebära att även denna tid räknas in som etableringstid. Dessa system har kvalificeringsvillkor som innebär att personen ska ha arbetat eller kan visa på en framtida förväntad inkomst för att kunna få rätt till ersättning.

Skälet till att vi anser att ramtiden ska vara de senaste femton åren är att det bör finnas flexibilitet exempelvis för de som har studerat eller varit medföljande till utlandstjänstgörande men med bibehållen anställning.

Uppfylla motsvarande arbetsvillkoret i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Vi föreslår att ett av delvillkoren för att anses som etablerad, och därmed kunna bli anvisad till utvecklingsledigheten, är att personen ska uppfylla motsvarande det arbetsvillkor som ställs i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Utvecklingsledigheten riktar sig till de etablerat sysselsatta och syftet att ställa krav på ett arbetsvillkor är att det visar att den utvecklingslediga har en förankring på arbetsmarknaden. Vi ser här en fördel med att knyta ett sådant villkor till befintliga regler.

Det finns två sätt att uppfylla arbetsvillkoret, en huvudregel och en alternativregel. Arbetsvillkoret enligt huvudregeln innebär att personen under en ramtid om tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde (i vårt fall blir det omedelbart före utvecklingsledighetens början) har förvärvat arbetat i minst sex kalendermånader med minst 80 arbetade timmar per månad. Alternativregeln innebär att personen har haft förvärvsarbete i minst 480 timmar under en sammanhängande tid av sex kalendermånader och utfört arbetet under minst 50 timmar under var och en av dessa månader.⁸

⁸ 12 §.

Som tid med förvärvsarbete räknas också den tid då personen:

- har haft semester,
- har varit ledig med helt eller delvis bibehållen lön av någon annan anledning än sjukdom, tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller barns födelse eller
- på grund av anställningens upphörande får avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön.⁹

I den mån det behövs för att uppfylla arbetsvillkoret jämförs med förvärvsarbete även tid då personen har fullgjort tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller fått föräldrapenning enligt socialförsäkringsbalken, dock tillsammans under högst två kalendermånader.¹⁰

Förvärvsarbete som arbetsgivaren har finansierat med särskilt anställningsstöd eller som bedrivits med stöd till start av näringsverksamhet inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program får inte räknas med i arbetsvillkoret.¹¹

Ramtiden på 12 månader kan i olika fall förlängas med så kallad överhoppningsbar tid. Det kan till exempel vara tid då personen har varit förhindrad att arbeta på grund av styrkt sjukdom eller om personen fått föräldrapenning enligt socialförsäkringsbalken. När ramtid ska bestämmas räknas heller inte tid då personen har varit förhindrad att arbeta på grund av avslutad heltidsutbildning som har avslutats efter det att personen har fyllt 25 år eller som har föregåtts av sammanhängande förvärvsarbete på heltid i minst fem månader.¹² Den överhoppningsbara tiden får omfatta högst fem år.¹³

⁹ 13 §.

¹⁰ För detaljregleringen i denna del se vidare 13 a §.

¹¹ 14 §.

¹² För fullständig reglering se 15 a–18 §§.

¹³ 17 a §. Här finns dock ett undantag för den som vistats utomlands till följd av att han eller hon har följt med sin make, maka eller sambo vid dennas arbete i utlandet under förutsättning att makens, makans eller sambons arbetsgivare har sitt säte i Sverige och att lönen betalas ut från Sverige.

Ha varit anställd hos arbetsgivaren de senaste 12 månaderna

En annan fråga är om det bör ställas krav på heltidsarbete under en period före utvecklingsledigheten. Ett krav på heltid skulle mobilisera till heltidsarbete. Det skulle också motverka risken att ersättningen blir allt för låg för utvecklingslediga deltidsarbetande. Även för möjligheten att hitta vikarier kan det underlätta att den tjänst som blir ledig är på heltid. Mot detta talar att ofrivilligt deltidsarbetande skulle utestängas. Det finns en risk att det i större utsträckning skulle drabba kvinnor. Vi bedömer att detta är tungt vägande argument och för att så stora grupper av arbetstagare som möjligt ska få möjlighet till utvecklingsledighet förordar vi att den utvecklingslediga ska ha varit anställd hos arbetsgivaren de senaste 12 månaderna, men att inget krav på heltidsarbete ställs. På samma sätt som i de ledighetslagstiftningar som har kvalifikationskrav avses här med anställningstid precis som vid tillämpning enligt LAS varje dag då en arbetstagare är anställd oberoende av om hen utför arbete eller är frånvarande på grund av sjukdom, föräldraledighet eller annan ledighet. Deltidsanställd jämställs i kvalifikationshänseende här med heltidsanställd.

Andra överväganden

Utredningen har särskilt övervägt problematiken att personer med långa så kallade kedjor av perioder med skyddad eller överhoppningsbar tid med vårt förslag kan komma att anses som etablerade trots att de faktiskt har arbetat färre än tio år. Vi har bedömt att kraven på att personen ska uppfylla motsvarande arbetsvillkoret i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och att personen ska ha varit anställd hos samma arbetsgivare under de senaste tolv månaderna minskar risken att personer som står långt från arbetsmarknaden tar del av utvecklingsledigheten.

Utredningen har övervägt om intjänandet bör kunna ske successivt, det vill säga att en kortare tid än tio år i arbete kan ge rätt till en kortare utvecklingsledighet. För detta talar att investeringar i humankapital ger större avkastning om de sker tidigt i livet. Även personer med få år i arbetslivet kan ha behov av omställning och uppdatering genom kompetensutveckling. Ett successivt intjänande skulle dock göra systemet administrativt mer betungande och ge minskad förutsebarhet för både lediga, arbetsgivare och vikarier. Vår bedömning är

därför att intjänandet inte bör ske successivt. Risken att ett för komplicerat system skulle bli oattraktivt har också beaktats. I första hand bör en kortare kvalificeringsperiod för samtliga övervägas om man vill rikta sig till en yngre målgrupp. När det gäller yngre bör de i första hand använda studiemedelssystemet och det finns en risk att genomströmningen i studier försämras för yngre om kvalificeringstiden är för kort.

Då vårt förslag är att den utvecklingslediga bara ska kunna vara ledig på heltid i relation till sin sysselsättningsgrad innebär det att den person som till exempel har två deltidsanställningar på 50 procent hos olika arbetsgivare kommer att behöva ha varit anställd hos respektive arbetsgivare i 12 månader för att kunna vara ledig från de aktuella anställningarna.

Utredningen har övervägt om det finns behov av att reglera att situationer som annars är skyddade/överhoppningsbara inom arbetslöshetsförsäkringen bör kunna ingå med maximalt ett visst antal månader under det senaste året. Detta för att undvika att personer går direkt från lång föräldraledighet eller lång sjukdom till utvecklingsledighet. En motsvarande reglering finns när det gäller altemneringsledigheten i Finland. Vår bedömning är att vårt förslag skiljer sig från den finska altemneringsledigheten i och med kravet på aktivitet och att det kan finnas situationer där det kan vara väl motiverat även för de som varit frånvarande från arbetet att vara utvecklingslediga. Därför föreslår vi ingen reglering, men i uppföljningen av modellen, se avsnitt 12.14, bör det särskilt beaktas om utvecklingsledigheten används till att bygga kedjor av längre tids frånvaro från arbetet.

Vid bedömningen av om etableringsvillkoren är uppfyllda bör arbete utomlands betraktas på samma sätt som för övriga arbetsmarknadspolitiska program.

12.2.2 Företagare bör inte inkluderas i modellen

Förslag: Arbetstagare ska ha möjlighet att bli anvisade till utvecklingsledighet. Något undantag för arbetstagare som tillhör arbetsgivarens familj ska inte göras.

Skäl för utredningens förslag: Utredningen har undersökt möjligheterna att inkludera företagare och deras anhöriga på så lika villkor som anställda som möjligt i modellen. Gränsen mellan vem som är företagare och vem som är anställd är inte alltid tydlig och det är svårt att bedöma hur gränsdragningen kommer att se ut i framtiden. Behovet av kompetensutveckling och anpassning till nya förutsättningar är rimligen lika stort för företagare som för anställda. Inom socialförsäkringssystemet är inriktningen att sträva efter att få bort omotiverade skillnader mellan företagare och anställda.

Ett antal invändningar mot att inkludera företagare har lyfts till utredningen. Den mest uppenbara skillnaden jämfört med anställda är att en företagare inte har någon arbetsgivare att komma överens med. Det skapar särskilda utmaningar för kontrollen. Andra svårigheter är de praktiska möjligheterna att hitta ersättare för en företagare. En annan problematik är hur eventuella intäkter från företaget under utvecklingsledigheten ska betraktas. Beroende på hur modellen för utvecklingsledighet konstrueras kan det dessutom finnas juridiska hinder mot att inkludera företagare. Preliminärt handlar det om statsstödsregler och snedvridning av konkurrens om bara vissa företagare kan få tillgång till ersättningen vid utvecklingsledighet. Ett annat argument mot att inkludera företagare är att egenavgifterna är lägre än socialavgifterna för anställda. Det innebär att företagare inte bidrar på lika villkor till arbetsmarknadsavgiften, som är den del av socialavgifterna som finansierar aktivitetsstöd.

I analysen av under vilka förutsättningar företagare skulle kunna inordnas i modellen har det blivit tydligt att undantagen skulle bli så omfattande att det i princip skulle handla om en egen separat modell. Det har inte legat inom ramen för utredningens uppdrag att ta fram en sådan, då vårt uppdrag rör arbetstagare, men vår uppfattning är att det finns goda skäl att utreda en modell för utvecklingsledighet för företagare samlat och med lika villkor för företagare oavsett associationsform.

När det gäller anställda i eget aktiebolag menar vi att dessa bör betraktas som företagare i detta sammanhang, då samma problematik bland annat vad gäller att träffa en överenskommelse med sig själv och svårighet att hitta en ersättare omfattar även dessa.

Däremot förordar vi att det, på samma sätt som i dagens bestämmelser i ledighetslagstiftningen, inte görs något undantag för arbetstagare som tillhör arbetsgivarens familj. Att den arbetsgivare överens-

kommelsen träffas med är en närstående är ett potentiellt problem men vi bedömer att värdet av ökade möjligheter till kompetensutveckling som syftar till omställning eller uppdatering av kunskap för denna grupp överväger. Dessutom skiljer sig situationen inte särskilt mycket från den för andra anställda. Det finns inget hinder för att anställda i större företag kan ha en nära relation med den arbetsgivare som beviljar utvecklingsledigheten. Det avgörande i kontrollperspektivet är enligt utredningens bedömning att det ställs krav på en vikarie som ersätter den lediga.

12.2.3 Marginal till pension

Förslag: För utvecklingsledighet krävs att arbetstagaren har minst tre år kvar till lägsta ålder för uttag av allmän pension.

Huvudargumenten för och emot förslaget	
För	Emot
Förhindrar att utvecklingsledigheten blir väg in i pension	Utesluter de som vill ställa om sent för att arbeta länge
Investeringsperspektiv	Rimmar illa med politiken för flexibel pensionsålder

Skäl för utredningens förslag: Då syftet med utvecklingsledigheten är att bidra till sysselsattas behov av uppdatering eller omställning i tid genom kompetensutveckling innebär det att det inte är önskvärt att utvecklingsledigheten tas ut i anslutning till pension. Utvecklingsledigheten är en investering för individen och för samhället och ska då också hinna ge utdelning. För de som vill trappa ner i slutet av arbetslivet finns i dag dessutom för en stor del av arbetsmarknaden de kollektivavtalade möjligheterna till flex- och deltidspension.

En nackdel med en lösning som relaterar till lägsta möjliga ålder för uttag av allmän pension är att man missar de som står i begrepp att "ge upp" arbetslivet men som med stöd till uppdatering eller omställning genom kompetensutveckling skulle kunna arbeta betydligt längre. Det kan ju vara så att utvecklingsledigheten leder

till att personen väljer att inte gå i pension utan fortsätter arbeta betydligt längre som en följd av det hen gjorde under utvecklingsledigheten. Här skiljer sig utvecklingsledigheten från till exempel friåret som innehöll ett rent ledighetsalternativ. Utifrån behovet av livslångt lärande ter det sig därför som mindre attraktivt att utestänga dem som befinner sig nära lägsta pensionsåldern. Det är stor spridning i pensionsåldrar och vissa grupper har möjlighet att arbeta betydligt längre. Den som siktar på att arbeta till 75 år har en betydande del av arbetslivet kvar när det är tre år kvar till lägsta ålder för uttag av allmän pension, vilket i dagsläget är 58 år.

Både argumentet om att undvika att utvecklingsledigheten blir en väg ut ur arbetslivet och att den ska ses som en investering är enligt utredningen tungt vägande skäl till att det behövs en marginal till pensionen. För att utvecklingsledigheten ska vara lönsam rent ekonomiskt för individen skulle marginalen till pensionsåldern behöva vara betydligt större. Däremot kan vinsterna på arbetsplatsen vara betydande av att en äldre person utvecklar ny kompetens och sedan kommer tillbaka och sprider den på arbetsplatsen under ett par år innan pension. Utredningen har därför landat i att tre år är en rimlig marginal. Det bör dock ingå i utvärderingen av modellen att studera vilka effekter det har.

12.2.4 Återkvalificering

Förslag: Återkvalificering för ny utvecklingsledighet kan göras. Villkoret är ytterligare tio år i arbetslivet, att personen på nytt uppfyller motsvarande arbetsvillkoret i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, samt att arbetstagaren har varit anställd hos arbetsgivaren de senaste 12 månaderna.

Huvudargumenten för och emot förslaget	
För	Emot
Under ett långt arbetsliv kan det finnas behov av omställning och uppdatering genom kompetensutveckling vid flera tillfällen	Kräver relativt lång kvalificeringstid för att undvika att individer sätter i system att ta ut utvecklingsledighet så snart det är möjligt
Naturligt inom ramen för arbetslöshetsförsäkringens grundtänk att det går att arbeta upp ett nytt villkor	Sannolikt är avkastningen större om fler deltar än om samma personer utnyttjar flera utvecklingsledigheter

Skäl för utredningens förslag: Individer kan ha behov av utvecklingsledighet flera gånger under sitt arbetsliv. Det talar för att återkvalificering ska vara möjligt. Ett annat argument är att det kan skapa olika taktiska fallgropar om det inte finns någon återkvalificering, exempelvis en ovilja att använda möjligheten till utvecklingsledighet trots att det finns ett behov. En återkvalificering bör inte heller vara onödigt krånglig. Det finns ett värde i att såväl arbetstagare som arbetsgivare relativt lätt kan ta reda på om en anställd uppfyller de grundläggande kvalificeringsvillkoren. Utredningen förordar därför en lösning med en fast tidsgräns för upparbetande av ny rätt till utvecklingsledighet som omfattar samma tidsperiod och samma krav som den ”första” kvalificeringsperioden. Det ligger även i linje med hur återkvalificeringen inom arbetslöshetsförsäkringen är uppbyggd, det vill säga att en ny ersättningsperiod förutsätter upparbetande av ett nytt arbetsvillkor.

Hur återkvalificeringen bör se ut hänger också samman med hur flexibiliteten i uttaget regleras. Finns det möjlighet till mycket korta uttag kan det bli orimligt med tio års ny kvalificeringstid och då kan andra modeller för återkvalificering behöva övervägas.

Utredningen har övervägt ett antal olika alternativa modeller för återkvalificering. Vår bedömning är att alla varianter har olika för- och nackdelar för incitamenten och effektiviteten i modellen.

I princip ser vi två olika huvudalternativ framför oss. För det första ett slags fiktivt konto som innebär att det går att fylla på sin upparbetade kvalificeringstid efter hand. Vid kortare uttag dras bara den uttagna tiden av och när den lediga går tillbaka till arbete igen börjar kontot fyllas på. För det andra en variant som innebär att vid utvecklingsledighet försvinner den upparbetade kvalificeringen och för en

ny utvecklingsledighet krävs en helt ny kvalificeringsperiod, oavsett hur länge individen har varit ledig.

En kontolösning innebär att inarbetad möjlighet till utvecklingsledighet inte försvinner, utan individerna kan hushålla med dagarna för att kunna använda dem vid ett senare tillfälle. Vi ser två nackdelar med denna konstruktion. Det ena är att administrationskostnaderna kan bli omfattande. Den andra är att det blir svårare för arbetsgivarna att överblicka hur mycket utvecklingsledighet de anställda kan ta ut vid en given tidpunkt. Å andra sidan kan flexibiliteten med ett slags fiktivt konto vara bra i ett arbetsgivarperspektiv. Om det finns behov av kompletterande utbildning för en individ blir det stelbent att behöva vänta i tio år innan ett nytt villkor är upparbetat.

En nackdel med en fast tidsgräns för upparbetande av ny rätt till utvecklingsledighet är att det ger incitament att använda upp hela utvecklingsledigheten eftersom resterande dagar annars ”brinner inne”. Utredningen förordar dock modellen med den fasta tidsgränsen som innebär upparbetande av ett nytt villkor. Det huvudsakliga skälet är att det är enklare och mer överblickbart och transparent.

12.3 Utvecklingsledigheten ska bygga på en frivillig överenskommelse

Förslag: En grundförutsättning för anvisning till utvecklingsledighet ska vara en överenskommelse mellan arbetsgivaren och arbetstagaren.

Huvudargumenten för och emot förslaget	
För	Emot
Arbetsgivarens behov att kunna leda och fördela arbetet	Fler ges möjlighet att ta del av utvecklingsledigheten
Utän överenskommelse i grunden är det svårt eller omöjligt att ställa krav på vikarie	Det kan bli svårt att komma överens i de fall det handlar om omställning till en annan arbetsplats eller ett annat yrke

Skäl för utredningens förslag: Utredningen ser den frivilliga överenskommelsen som en grundläggande egenskap i modellen. Modellens arbetsmarknadskoppling är starkt knuten till den frivilliga överenskommelsen. Utan denna frivillighet går det rimligen inte att ställa krav på att en vikarie anställs. Att det finns en frivillighet från både arbetstagare och arbetsgivare bidrar också till att säkerställa att utvecklingsledigheten inte får negativa konsekvenser för bemanning och arbetsituation på arbetsplatsen.

Utredningens bedömning är att en modell som inte bygger på frivillighet från båda sidor kommer att vara mycket svår för arbetsgivarsidan att acceptera. Vi bedömer också att det bara är möjligt att bygga in inflytande från arbetsmarknadens parter både vad gäller innehåll och ersättning om modellen är frivillig.

Utän överenskommelse i grunden blir utvecklingsledigheten vid studier mer att betrakta som ett parallellt studiemedelssystem.

Det argument som talar emot att modellen ska bygga på en frivillig överenskommelse och i stället vara en rättighet för den som vill vara utvecklingsledig är kanske framför allt att tillgången till utvecklingsledigheten blir beroende av var en person arbetar. Såväl förekomsten av arbetskraftsbrist i branschen som förutsättningarna på den aktuella arbetsplatsen kommer att få betydelse.

Ett annat tungt argument är att det finns en risk att det blir svårt för arbetstagare och arbetsgivare att komma överens i de fall det handlar om omställning till en annan arbetsplats eller ett annat yrke. Då missas målet utifrån det större arbetsmarknadsperspektivet med att främja omställning som att till exempel matcha personer mot bristyrken genom att få fler personer att vilja bli lärare eller att få redan etablerade personer att våga prova något helt annat. Att reglerna om likabehandling av arbetstagare följs vid prövning av förfrågningar om utvecklingsledighet är naturligtvis viktigt.

Genom att det är en förutsättning att arbetsgivaren säger ja till utvecklingsledigheten får denna i praktiken också en möjlighet att påverka innehållet i utvecklingsledigheten. Det finns en risk att de utvecklingslediga blir allt för styrda av arbetsgivaren i vilka aktiviteter som utvecklingsledigheten ägnas åt. I normalfallet ser vi det dock som en fördel att arbetsgivaren involveras och har möjlighet att vara delaktig i framtagandet av utvecklingsplanen.

Utredningen har övervägt om det går att göra något åt risken att frivilligheten hämmar rörlighet.

På tjänstemannasidan finns en konstruktion i vissa kollektivavtal som kan liknas vid ett slags villkorad rättighet. "Rättigheten" kan kombineras med en ventil för arbetsgivaren att vid beaktansvärda störningar kunna säga nej till ledigheten alternativt att skjuta upp den. Det går inte att i sig överpröva arbetsgivarens beslut att inte bevilja ledigheten men det är möjligt för den fackliga motparten att driva frågan som ett brott mot kollektivavtalet med (allmän) skadeståndssanktion. Det skulle också med en sådan lösning sannolikt behöva införas en överläggningsskyldighet för arbetsgivaren med den lokala fackliga kollektivavtalsbundna arbetstagarorganisationen.

Denna modell skulle innebära en slags medelväg mellan överenskommelse och frivillighet. Frågan är om det skulle innebära så stor skillnad i praktiken. Även utan reglering finns det alltid en möjlighet för facket att kalla till förhandling om överenskommelse inte nås. Det kan till exempel bli fallet om anställda vid upprepade tillfällen nekas ledighet trots att förutsättningarna finns.

Utredningen bedömer därför att modellen ska bygga på en frivillig överenskommelse, men att det i utvärderingen av modellen noga bör följas hur ansökningar om utvecklingsledighet som syftar till byte av arbetsplats eller bransch behandlas i jämförelse med de ansökningar där det förutsätts att den anställda återvänder efter utvecklingsledigheten.

12.3.1 Ska överenskommelsen kunna innehålla krav på innehållet i utvecklingsledigheten?

Förslag: Det bör inte regleras vad en överenskommelse om utvecklingsledighet kan innehålla.

Huvudargumenten för och emot förslaget	
För	Emot
Utrymme för en tydligare koppling till arbetsplatsens behov	Risk att utvecklingsledigheten ägnas åt personalutbildning
Tydligare arbetsmarknadskoppling ökar sannolikt effektiviteten i användandet av ersättningen	Svag ställning på arbetsmarknaden kan innebära att individen känner sig pressad att använda utvecklingsledigheten på ett visst sätt
Naturligt att diskutera framtida utvecklingsmöjligheter för anställda på arbetsplatsen	

Eftersom vi föreslår att en frivillig överenskommelse ska vara en förutsättning för utvecklingsledighet får arbetsgivaren i praktiken ett visst inflytande över innehållet. Arbetsgivaren kommer alltid att ha möjlighet att säga nej. Frågan är om det även ska finnas en möjlighet för arbetsgivaren att i överenskommelsen uttryckligen ställa krav på innehåll i utvecklingsledigheten.

I kapitel 4 beskrivs kortfattat arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling. Ansvaret kan sägas vara begränsat till kompetens som är direkt knuten till det aktuella arbetet. Gränsen mellan vad som är direkt arbetsplatsanknutet lärande och vad som är generellt gångbart på arbetsmarknaden är inte alltid skarp. En betydande del av de kompetenshöjande insatserna som kan bli aktuella vid utvecklingsledighet kan sannolikt vara till användning både i det aktuella arbetet, men också öka arbetstagarens anställningsbarhet i andra arbeten. Denna svårighet att förutse nyttan är en vanlig förklaring inom utbildningsekonomi till att det investeras för lite i utbildning. Om arbetsgivaren står för utbildningskostnaden finns risken att hen förlorar den anställda (kanske till och med till en konkurrent).

För de individer som ser ett behov av generell kompetensutveckling för att kunna klara ett långsiktigt hållbart arbetsliv på samma arbetsplats är det sannolikt värdefullt att ha en dialog med arbetsgivaren om innehållet i utvecklingsledigheten. Det gör att även de som inte är så studiemotiverade eller så villiga att prova ett annat arbete kan ha nytta av modellen.

Ytterligare ett argument för att inte reglera vad en överenskommelse får innehålla är att det skulle vara mycket svårt att i praktiken kontrollera vilka överenskommelser kring utvecklingsledigheten som finns vid sidan av den skriftliga, formella, överenskommelsen.

De argument som talar för att det bör regleras att innehållet i utvecklingsledigheten inte ska framgå av överenskommelsen är att anställda kan bli pressade att använda sin utvecklingsledighet till sådant som handlar om ren arbetsplatspecifik kunskap och som därmed bör betraktas som personalutbildning. Det är inte önskvärt, vare sig för skattebetalarna eller med tanke på att ersättningen till de lediga är lägre än den vanliga lönen. Det tar dessutom långt tid att återkvalificera sig för en ytterligare utvecklingsledighet.

12.3.2 Ska arbetstagarorganisationen vid arbetsplatsen informeras?

Förslag: Om arbetsgivaren är eller brukar vara bunden av kollektivavtal beträffande den kategori som arbetstagaren tillhör ska den lokala arbetstagarorganisationen underrättas om överenskommelsen om utvecklingsledigheten.

Skäl för utredningens förslag: Som en del av kontrollfunktionen kan det övervägas om arbetstagarorganisationen på arbetsplatsen ska vara delaktig i en överenskommelse om utvecklingsledighet. Det kan ske både genom ett krav på att arbetsgivaren ska förhandla med den lokala fackliga organisationen innan överenskommelsen eller genom ett krav på att den lokala arbetstagarorganisationen informeras efter att överenskommelsen har träffats.

Inom ramen för den svenska arbetsmarknadsmodellen kan det vara naturligt att den fackliga organisationen får information om själva överenskommelsen om utvecklingsledighet. Detta kan fungera som en del av kontrollen av att utvecklingsledigheten används utifrån sitt syfte, exempelvis att medarbetare inte pressas till att acceptera utvecklingsledighet för att arbetsgivaren vill undvika att ta tag i arbetsmiljöproblem eller för att hantera vikande efterfrågan i verksamheten.

Om arbetsgivaren beviljar utvecklingsledighet allt för ofta kan det vara en signal om att det finns arbetsmiljöproblem som bör uppmärksammas. Här ser vi att partssamverkan fyller en viktig funktion.

Arbetsmarknadens parter är inte eniga om behovet av en förhandlingsskyldighet kring utvecklingsledigheten. Eftersom en förutsättning för utvecklingsledigheten är att en vikarie träder in kommer det dock redan utifrån detta att finnas en underrättelseskyldighet till den fackliga organisationen om att ett avtal om tidsbegränsad anställning har träffats.¹⁴ Utredningen har övervägt om det behövs ytterligare reglering och vår bedömning är att det inte bör införas någon förhandlingsskyldighet för arbetsgivaren innan en överenskommelse om utvecklingsledighet träffas. Det bör däremot finnas en skyldighet för arbetsgivaren att efter överenskommelsen har träffats informera den lokala fackliga organisationen om detta. Arbetstagarorganisationen kommer då att hållas informerad om hur utvecklingsledigheten används på arbetsplatsen. Facket kan sedan med stöd av sin allmänna förhandlingsrätt enligt MBL ta upp frågan till förhandling om det misstänks att utvecklingsledigheten inte används som det är tänkt, till exempel om det finns tecken på att utvecklingsledigheten inte skulle vara helt frivillig från arbetstagarens sida.

På samma sätt som vid underrättelseskyldigheten när det gäller tidsbegränsade anställningar är det utredningens bedömning att om arbetsgivaren är eller brukar vara bunden av kollektivavtal beträffande den kategori som arbetstagaren tillhör ska den lokala arbetstagarorganisationen underrättas om överenskommelsen om utvecklingsledigheten.

12.3.3 Avbrott och återgång till arbetet i förtid

Förslag: I överenskommelsen mellan arbetstagaren och arbetsgivaren om utvecklingsledighet ska förutsättningarna för den utvecklingslediga att återgå i arbete framgå.

¹⁴ LAS 28 §.

Skäl för utredningens förslag: Till skillnad från dagens ledighetslagstiftning där arbetstagaren har en rättighet att vara ledig är grunden för utredningens förslag om utvecklingsledighet att det ska finnas en överenskommelse mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Då ledighetslagstiftningen ger arbetstagaren en möjlighet att ensidigt utnyttja sin rätt mot en arbetsgivares vilja, finns också regler om arbetstagarens rätt att återgå till arbete i samma omfattning som före ledigheten. Gäller det i stället en överenskommelse om att arbetstagaren ska var tjänstledig utan stöd i lag finns det inte någon lagstadgad rätt att avbryta en sådan ledighet i förtid. Det hindrar dock inte att arbetsgivaren och arbetstagaren kommer överens om vad som ska gälla.

När friåret fanns skulle anvisningen återkallas om den lediga under ledigheten efter överenskommelse med sin arbetsgivare återupptog arbetet hos denna eller om den lediga tog en ny anställning hos en annan arbetsgivare. Till skillnad från utvecklingsledigheten fanns då inte några krav på innehållet i ledigheten och därmed inte i normalfallet någon risk för den lediga att stå utan ersättning under friårsperioden.

En rätt att återgå i arbete under en utvecklingsledighet skulle innebära en trygghet för arbetstagaren att veta att återgång skulle vara möjlig om det uppstår en situation där utvecklingsledigheten inte blev som det var tänkt. Rätten till återgång i arbete hänger också samman med arbetstagarens försörjning under utvecklingsledigheten. Eftersom vi föreslår en möjlighet för beslutande myndighet att vid misshandling stänga av den utvecklingslediga från ersättning riskerar arbetstagaren om hen inte sköter sig att stå utan inkomst, se avsnitt 12.11.

Ett sätt att se det skulle kunna vara att det när en överenskommelse om utvecklingsledighet har träffats är upp till arbetstagaren att uppfylla kraven för att få ersättning med risk att få mindre ersättning om hen inte sköter sig. Det skulle dock kunna göra utvecklingsledigheten oattraktiv för arbetstagaren om den skulle innebära ett för högt ekonomiskt risktagande. Det i sin tur beror också på hur höga krav som ställs på den utvecklingslediga under utvecklingsledigheten.

Från arbetsgivarens perspektiv kan det minska viljan att säga ja till en utvecklingsledighet om arbetstagaren ges en ensidig rättighet att komma tillbaka. En sådan rättighet skulle göra det svårare att planera verksamheten. Arbetsgivaren kommer i det skedet att ha en vikarie

anställd i den utvecklingsledigas ställe. Samtidigt finns det liknande regleringar i dagens ledighetslagstiftning som arbetsgivaren har att förhålla sig till. I de ledighetslagstiftningarna ställs dock inte något krav på vikarie vid någons ledighet.

Utredningens bedömning är att en avvägning måste göras mellan incitamentet för arbetstagaren att vilja utnyttja sin möjlighet till utvecklingsledighet och arbetsgivarens vilja att säga ja. Därför föreslår vi att det i överenskommelsen om utvecklingsledighet ska framgå vad som gäller för arbetstagarens rätt att komma tillbaka till sitt arbete i förtid. Då kommer frågan att diskuteras när överenskommelsen träffas och både arbetsgivare och arbetstagare kommer att kunna väga för- och nackdelar mot varandra.

12.3.4 Anställningsskydd och skydd för anställningsförmåner

Förslag: Bestämmelserna om utvecklingsledighet ska inte innehålla några särskilda bestämmelser om anställningsskydd eller skydd för anställningsförmåner.

Skäl för utredningens förslag: Till skillnad från dagens ledighetslagstiftning där arbetstagaren har en rättighet att vara ledig är grunden för utredningens förslag om utvecklingsledighet att det ska finnas en överenskommelse mellan arbetsgivare och arbetstagare i botten.

De grundläggande reglerna om en arbetstagares skydd för anställningen finns i LAS, som föreskriver bland annat att en uppsägning ska vara sakligt grundad och att avskedande endast får ske om arbetstagaren grovt åsidosatt sina åliggande mot arbetsgivaren. Detta kommer självfallet också att gälla för den utvecklingslediga.¹⁵

I ledighetslagstiftningen har ett uttalat anställningsskydd införts för att även de arbetstagare som inte omfattas av LAS ska tillförsäkras skydd mot uppsägning och avskedande. Detta anställningsskydd innebär att arbetstagare inte får sägas upp eller avskedas enbart av det skälet att arbetstagaren begär eller tar i anspråk sin rätt till ledighet.

I ledighetslagarna finns också med lite olika formuleringar ett skydd för arbetstagare som använder sig av den aktuella lagen mot att

¹⁵ Så länge arbetstagaren omfattas av LAS, se LAS 1 §.

på grund av ledigheten behöva godta några andra minskade anställningsförmåner eller försämrade arbetsvillkor än sådana som är en nödvändig följd av ledigheten. Detsamma gäller någon annan omplacering än en som kan genomföras inom ramen för anställningsavtalet och som är en nödvändig följd av ledigheten. Bestämmelserna är avsedda att skydda en arbetstagare mot olika former av försämringar som har samband med att hen utnyttjar sina rättigheter enligt lagen och ska garantera att arbetstagaren då bibehåller sina anställningsförmåner.

Då grunden för utvecklingsledigheten är en överenskommelse och inte en rättighet som den enskilda arbetstagaren tar i anspråk är det utredningens bedömning att det inte är nödvändigt att för utvecklingsledigheten särreglera något anställningsskydd eller skydd för anställningsförmåner. Med en överenskommelse i botten finns det enligt utredningen inte en lika stor risk för missgynnande som vid en utnyttjad rättighet.

12.4 Vikarien en del av modellen

Förslag: En förutsättning för anvisning till utvecklingsledighet är att en vikarie anställs på samma sysselsättningsgrad som den utvecklingslediga. Villkoren på vikarie bör kunna anpassas efter förändringar på arbetsmarknaden. Arbetsgivaren ska kunna få anställningsstöd för vikarie utifrån de regler som gäller i övrigt.

Huvudargumenten för och emot förslaget	
För	Emot
God evidens för att vikarierna stärker sin ställning på arbetsmarknaden	Arbetsgivaren kan själv bäst avgöra om det behövs vikarie
Dimensioneringen och kostnaderna kan styras genom vilka krav som ställs på vikarier	Med arbetskraftsbrist är det inte realistiskt att kräva vikarie
Vikariatet blir ett sätt att kompetensförsörja om de lediga hittar annan väg i arbetslivet	I konjunkturnedgång kan det vara olämpligt att kräva vikarie
Krav på vikarie minskar risken för felutnyttjande	Medför ökad administration, särskilt om det ställs vissa krav på egenskaper hos vikarien
Risk att utvecklingsledigheten används som ett sätt att spara om det inte finns krav på vikarie	

Skäl för utredningens förslag: Utredningen har övervägt om det finns behov av att ställa krav på att någon ska ersätta den utvecklingslediga. De studier som har gjorts av alterneringsledighet i Finland respektive av friåret i Sverige visar att det finns evidens för att arbetsmarknadsutfallet för vikarierna har varit gott. Detsamma gäller för de vikariat som uppstod i samband med utbildningsvikariatet.

Parterna har i arbetet lyft att arbetskraftsbristen kan skapa problem på arbetsplatserna om de som är etablerade ska vara lediga. Vi håller med om problembeskrivningen att det kan bli svårt att hitta en lämplig vikarie och att utvecklingsledighet kan påverka den befintliga verksamheten. Det är ett viktigt skäl till att vi anser att modellen ska vara frivillig. Vi anser däremot inte att en lösning på arbetskraftsbristen är att avstå från att utöka möjligheterna till kompetensutveckling och vidareutveckling på arbetsplatserna. Ett långsiktigt hållbart perspektiv måste vara att bejaka rörlighet och utveckling. Vikarien är en viktig del av modellens bidrag till kompetensförsörjningen.

Olika sektorer har olika förutsättningar när det gäller möjligheterna att hitta vikarier. Utöver arbetskraftsbristen spelar även krav på legitimation in. För staten finns särskilda villkor kring anställningar som har betydelse. Utredningen har dock inte fått någon information

som tyder på att utrymmet att anställa med vikariat är så begränsat att det skulle vara omöjligt att hitta vikarier för de utvecklingslediga.

Ett krav på vikarie innebär att utvecklingsledigheten bara blir verklighet om det är möjligt att ersätta den lediga. Det hindrar att arbetsgivaren pressas att acceptera en utvecklingsledighet som får negativa konsekvenser för verksamheten och det hindrar även att utvecklingsledighet används som ett sätt att spara pengar i verksamheten.

Under utvecklingsledigheten kan vikarien lära sig arbetet och förhoppningsvis fortsätta att bidra med de ökade kunskaperna i samma verksamhet eller i en annan verksamhet.

Utredningen anser därför att krav på vikarie bör finnas med som en del av modellen. Vikarien ska anställas på samma sysselsättningsgrad som den utvecklingslediga, men behöver inte vikariera för just den tjänsten. Den utvecklingsledigas arbetsuppgifter kan till exempel tas över av någon annan arbetstagare hos arbetsgivaren så att en mer junior vikarie kan anställas.

I nuläget råder det stor arbetskraftsbrist inom de flesta delar av arbetsmarknaden. Under nuvarande förhållanden är det därför inte lämpligt att ställa några krav på att en vikarie ska ha varit arbetslös en viss tid eller liknande.

Det krav som ställs i vårt förslag är att den som anställs i stället för den utvecklingslediga ska vara inskriven hos Arbetsförmedlingen. En viktig poäng med ett krav på inskrivning hos Arbetsförmedlingen är att det gör det möjligt att följa upp vilka som är vikarier om de finns i Arbetsförmedlingens sökanderegister. Vi föreslår däremot inte något krav på att personen ska vara arbetslös.¹⁶ Detta kan emellertid förändras över tid så att krav på viss tid i arbetslöshet, att vikarien ska vara nytillträdd på arbetsmarknaden eller liknande villkor är lämpliga att ställa.

Det kan också finnas skäl att ha olika krav för olika branscher och sektorer, antingen i ett matchningsperspektiv eller i perspektivet att olika grupper på arbetsmarknaden ska kunna få tillgång till utvecklingsledighet på mer lika villkor.

En fråga som har lyfts till utredningen är om det går att göra det mer förmånligt att som vikarie anställa någon som är i eller kommer

¹⁶ Det finns inget krav på arbetslöshet för att skriva in sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Sökande som har arbete kallas för ombytessökande.

från etableringsuppdraget. Detta skulle vara fullt möjligt med den konstruktion vi föreslår.

Utredningen anser att det inte bör finnas några hinder mot att vikarien anställs med anställningsstöd. I normalfallet är det positivt att någon som står långt från arbetsmarknaden får chansen att vikariera för en utvecklingsledig. De problem som kan uppkomma handlar om möjligheterna att kontrollera att det är en seriös arbetsgivare. Vi kan dock inte se att problematiken när det gäller kontrollen skiljer sig från befintliga möjligheter till anställningsstöd. Det kan finnas ett behov av extra kontroll av att både utvecklingsledighet och arbete i vikariat där det utgår lönestöd genomförs på det sätt som det är tänkt. Eftersom staten i dessa fall betalar ersättning både till den lediga och bidrar till vikariernas lön förloras en del av den naturliga kontrollfunktion som vikariatet i normalfallet utgör.

12.5 Beslutsfattande myndighet

Förslag: Det ska finnas en beslutsfattande myndighet. Arbetsförmedlingen ska få i uppdrag att administrera och anvisa till utvecklingsledighet.

Huvudargumenten för och emot förslaget	
För	Emot
Det finns upparbetade rutiner kopplat till arbetsmarknadspolitiska program och aktivitetsstödet som går att utgå från	Egentligen olämpligt med ytterligare uppdrag till Arbetsförmedlingen med nuvarande förutsättningar
Positivt om vikarierna hämtas från personer med svag ställning på arbetsmarknaden	En tydligare koppling till arbetsmarknadens parter skulle egentligen vara att föredra
Arbetsmarknadskopplingen är grundläggande i modellen	

Skäl för utredningens förslag: Det behövs en tredje part utöver den sysselsatta och arbetsgivaren som säkerställer att utvecklingsledigheten används i enlighet med syftet, att uppdatera kompetens eller att utveckla ny kompetens för att ställa om i tid. Utifrån den konstruk-

tion som föreslås innebär beslut om rätt till ersättning myndighetsutövning. Modellen föreslås ingå inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har utarbetade rutiner för detta när det gäller aktivitetsstödet. Friåret var ett arbetsmarknadspolitiskt program som Arbetsförmedlingen anvisade till.¹⁷ Samma sak gällde för utbildningsvikariaten när de fanns.¹⁸ Även altemneringsledigheten i Finland bygger på en liknande modell, även om administrationen där är kopplad till arbetslöshetskassorna.

Arbetsförmedlingen är också lämplig som aktör utifrån perspektivet att det är positivt om vikarier för de utvecklingslediga hämtas från dem som är arbetslösa.

Det är utredningens bedömning att Arbetsförmedlingen utifrån nuvarande förhållanden är den myndighet som är bäst lämpad för uppdraget. Det innebär eventuellt ett förändrat uppdrag till Arbetsförmedlingen. Arbetsmarknadsutredningen har i ett delbetänkande föreslagit en vägledningfunktion (SOU 2017:82) där Arbetsförmedlingen i samverkan med andra myndigheter ska erbjuda information och vägledning till alla, oavsett om de har arbete eller inte. Beroende på hur en sådan vägledning utformas kan det vara en lämplig konstruktion att bygga vidare på.

Det skulle också enligt vår mening vara önskvärt att även i vidare mening se över hur stöd till omställning och vidareutveckling för de som har en anställning bör se ut, antingen i form av ett utvidgat uppdrag åt Arbetsförmedlingen eller i annan form. För att de som står längst från arbetsmarknaden ska kunna komma i arbete behövs en rörlighet för de som i dag är i arbete. Utvecklingsledigheten kan enligt oss fylla en viktig funktion i detta.

Dessutom kan vårt förslag underlätta för Arbetsförmedlingen att uppfylla sitt matchningsuppdrag gentemot arbetsgivare i och med att de kommer att komma i kontakt med grupper som är etablerade på arbetsmarknaden och inriktade på att ställa om till ett nytt yrke eller arbete.

Uppdraget att administrera utvecklingsledigheten innebär att en stor myndighet får en ytterligare uppgift. Myndigheten har fullt upp

¹⁷ Förordning (2001:1300) om friåret.

¹⁸ Förordning (2005:1206) om utbildningsvikariat.

med de arbetslösa, det kan ifrågasättas hur prioriterat det här uppdraget blir.

Arbetsförmedlingen är mitt inne i en större förändringsprocess, eventuellt i kombination med en omorganisation. Att lägga på ett förändrat uppdrag i det läget är inte optimalt. Det finns en risk att det uppstår långa handläggningstider. Det kan göra att det blir svårt att få framför allt utbildning med en viss starttid att passa tillsammans med utvecklingsledighet.

Utredningen har bedömt att det är kopplingen till arbetsmarknaden som är det avgörande argumentet för att det ändå är Arbetsförmedlingen som utifrån nuvarande förhållanden är den mest lämpliga myndigheten att hantera utvecklingsledigheten.

Alternativ som har lyfts till utredningen är att Centrala studiestödsnämnden (CSN) skulle kunna få i uppdrag att administrera utvecklingsledigheten. Utredningen förordar inte det alternativet då hela poängen med kopplingen till arbetsmarknaden skulle förloras och modellen skulle bli en variant av ett renodlat studiestödssystem. En annan invändning mot detta är att vi ser framför oss att utvecklingsledigheten inte bara ska kunna ägnas åt studier och då kvarstår frågan vilken myndighet som skulle administrera ersättningen till dessa andra aktiviteter. Inte minst skulle kombinationer av olika aktiviteter under en och samma utvecklingsledighet då bli orimligt krångligt administrativt.

Utredningen har även övervägt om administrationen kan göras av någon annan än en myndighet. Arbetslöshetskassorna är privaträttsliga subjekt som utför myndighetsutövning i form av administration av arbetslöshetsförsäkringen för medlemmar. Arbetslöshetskassan Alfa administrerar arbetslöshetsförsäkringen för anslutna till kassan och för dem som inte är medlemmar i någon arbetslöshetskassa. Arbetslöshetsförsäkringen är redan i dag en omställningsförsäkring och en placering hos arbetslöshetskassorna skulle därför ligga väl i linje med den befintliga funktionen hos arbetslöshetsförsäkringen. Vi anser att en administration hos arbetslöshetskassorna är en intressant idé som mycket väl kan vara lämplig i ett längre perspektiv och om en större omläggning av arbetsmarknadspolitiken och arbetslöshetsförsäkringen i riktning mot ett förebyggande perspektiv är politiskt prioriterat.

Ett argument för detta alternativ är att även grupper som inte ser att de riskerar att råka ut för arbetslöshet skulle få incitament att bli

medlemmar i en arbetslöshetskassa i syfte att kunna få inkomstrelaterad ersättning vid utvecklingsledighet.

Arbetslöshetskassornas uppdrag är i dag avgränsat till administrationen av arbetslöshetsförsäkringen och om de skulle få i uppdrag att hantera utvecklingsledigheten skulle deras uppdrag enligt nuvarande lagstiftning behöva förändras. Det skulle vara en stor reform som inte har legat inom ramen för vårt uppdrag att utarbeta på ett fullständigt sätt.

En frågeställning här är hur det skulle fungera för de minsta arbetslöshetskassorna att få i uppdrag att hantera utvecklingsledigheten. Det skulle helt enkelt riskera att bli en onödigt dyr administration om man inte tar hänsyn till olika kassors skilda förutsättningar.

Den nuvarande finansieringsmodellen, liksom hur regelverket för arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd är utformat, gör att den modell vi föreslår sannolikt i stor utsträckning skulle kunna tillämpas även om arbetslöshetskassorna väljs som ansvarig för hanteringen.

En annan aktör som skulle kunna vara lämplig är de befintliga omställningsorganisationerna. I utredningsarbetet har det framkommit att flera av dem har börjat fundera i termer av tidigare insatser och en naturlig utveckling skulle kunna vara ett rent förebyggande perspektiv. Även detta skulle innebära ett betydande reformarbete och bara kunna genomföras under förutsättning att parterna är ense om att utarbeta en sådan modell tillsammans med staten. Utredningens bedömning är att detta är en klart intressant lösning men vi har under utredningsarbetet inte uppfattat att det hos parterna finns stöd för att gå vidare med en modell där omställningsorganisationerna skulle hantera utvecklingsledigheten. En invändning kring denna modell är att situationen för dem utan kollektivavtal skulle behöva hanteras särskilt.

För både alternativet arbetslöshetskassorna och alternativet omställningsorganisationerna är ett bekymmer sett i ett samhällsperspektiv hur viljan till omställning och rörlighet mellan branscher och mellan yrken skulle omhändertas.

12.6 Vägen från idé till utvecklingsledighet

Initiativet till en utvecklingsledighet kommer i normalfallet att tas av den enskilda arbetstagaren. Processen börjar med att arbetstagaren på egen hand samlar in information och på olika sätt konkretiserar sin idé. Här ser vi att den av Arbetsmarknadsutredningen (A 2016:03) föreslagna vägledningfunktionen bör anpassas så att den som är intresserad av en utvecklingsledighet kan få information om vilka möjligheter som finns och hur själva processen från idé till utvecklingsledighet går till. Det kan handla om exempel på utvecklingsplaner eller om information om bristyrken som går att ställa om till eller påbörja en omställning till under en utvecklingsledighet. I de fall arbetstagaren har tillgång till karriärcoach eller liknande via medlemskap i fackförbund eller via kollektivavtal kan den tjänsten med fördel användas i det här skedet.

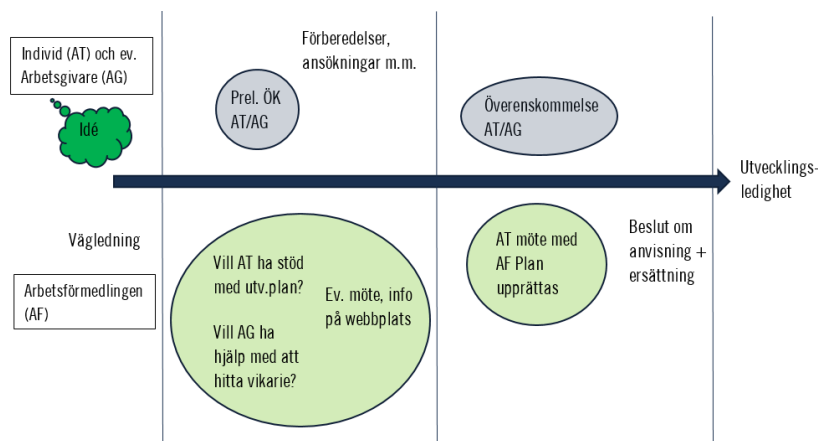
Arbetstagaren vänder sig också till sin arbetsgivare för att komma överens om att hen får vara ledig för utveckling och att arbetsgivaren åtar sig att ta in en vikarie under utvecklingsledigheten. I detta skede handlar överenskommelsen om en preliminär viljeyttring som syftar till att gå vidare med att konkretisera innehållet i utvecklingsplanen, tidsperiod för utvecklingsledigheten och villkor i övrigt. Arbetstagare och arbetsgivare vänder sig i detta steg till Arbetsförmedlingen för att anmäla intresse för utvecklingsledighet. Myndigheten får besked om arbetsgivaren är intresserad av att få stöd att hitta en vikarie samt om arbetstagaren vill ha stöd med att utarbeta sin utvecklingsplan. Vi tror att Arbetsförmedlingen kan utveckla ett standardiserat stöd som kan fungera för en stor del av de som vill vara utvecklingslediga. Vissa kan behöva mer anpassat stöd och för personer som vill ställa om till ett bristyrke exempelvis kan det vara motiverat med aktivt stöd från myndigheten för en effektiv process.

Arbetsgivaren söker under tiden upp en vikarie för den aktuella tidsperioden, antingen på egen hand eller med stöd av Arbetsförmedlingen.

När arbetstagaren har ett färdigt förslag på utvecklingsplan och det finns en överenskommelse med arbetsgivaren om att arbetstagaren kan få ledigt under förutsättning att Arbetsförmedlingen fattar beslut om anvisning tar arbetstagaren med sig utvecklingsplanen och överenskommelsen till Arbetsförmedlingen för ett personligt möte där planen upprättas. Här kan planen justeras och myndigheten kan

försäkra sig om att individens drivkrafter är en aktiv och utvecklande utvecklingsledighet. I nära anslutning till mötet fattas sedan beslut om en eventuell anvisning.

Figur 12.1 Från idé till utvecklingsledighet



Källa: Egen bearbetning.

Den ovan beskrivna processen kan ta olika lång tid och se olika ut beroende på förutsättningarna. En faktor som har stor betydelse är sannolikt i vilken utsträckning arbetstagaren vill ägna sin utvecklingsledighet åt omställning eller om det handlar om uppdatering och kompetensutveckling inom det befintliga arbetet.

I det första fallet är arbetsgivaren sannolikt mest intresserad av att eventuellt få hjälp med att hitta en lämplig vikarie. I det senare fallet kan både arbetstagare och arbetsgivare vara intresserade av att arbetsgivaren är delaktig även i utarbetandet av utvecklingsplanen.

En faktor som har betydelse för tidplanen på vägen till en utvecklingsledighet kommer i praktiken ofta att vara tider för ansökning och besked om antagning till kurser eller andra utvecklande aktiviteter. Här behövs lyhördhet för förutsättningarna i det enskilda fallet och också stöd i hur överenskommelser mellan arbetsgivare och arbetstagare formuleras. Att arbetstagare hamnar i en situation där de kommer överens med sin arbetsgivare om att vara lediga utan rätt till återgång innan de säkert vet om innehållet i utvecklingsplanen kan förverkligas bör undvikas.

Vägen fram till en utvecklingsledighet kan alltså se ut på olika sätt och det bör vara upp till ansvarig myndighet att utarbeta så effektiva rutiner som möjligt. Vi inser att det finns en risk för att administrationen blir allt för betungande. Här blir en viktig uppgift för myndigheten att balansera service mot medborgare och företag, effektiv användning av skattemedel och kontrollperspektiv.

Vårt förslag innebär att handläggningen av utvecklingsledigheten kommer att skilja sig från Arbetsförmedlingens övriga verksamhet. Med en lokal handläggning kan det också komma att handla om få fall per handläggare eller kontor. Detta gäller exempelvis för handläggningen av stöd till yrkesintroduktionsanställningar. Även om den modellen är helt annorlunda jämfört med vårt förslag, inte minst vad gäller syfte och inblandade aktörer, kan det vara värdefullt att använda erfarenheter från hur handläggningen har fungerat.

I såväl en översyn från Statskontoret¹⁹ som i en översyn som genomförts som ett regeringsuppdrag under 2017 förordas en centraliserad handläggning av stöd till yrkesintroduktionsanställningar. Det skulle enligt översynen från 2017 bland annat underlätta för kunskapen om stödet hos Arbetsförmedlingen och ge bättre förutsättningar för kvalitet i handläggningen. I översynen anges att handläggningen av stöd till yrkesintroduktionsanställningar skulle kunna ske på de så kallade Kundtjänstkontoren runt om i landet.²⁰

12.7 Innehållet under utvecklingsledigheten

För att modellen ska bidra till jämställdhet, god arbetsmiljö och kompetensförsörjning föreslår utredningen att en förutsättning för utvecklingsledighet ska vara att tiden ägnas åt utvecklande aktiviteter.

¹⁹ Statskontoret 2015:22, s. 84.

²⁰ Wadman (2017), s. 39.

12.7.1 Aktiv utvecklingsledighet

Förslag: För att bli anvisad till utvecklingsledighet ska den utvecklingslediga under sin frånvaro från arbetet ägna sig åt uppdatering eller omställning genom kompetensutveckling.

Utvecklingsledighetens innehåll ska avse verksamhet motsvarande minst den utvecklingsledigas sysselsättningsgrad på det arbete hen är ledig från.

Huvudargumenten för och emot förslaget	
För	Emot
Jämställdhetsperspektivet, ren ledighet riskerar att bli en kvinnofälla	En enklare modell
Utan krav på innehåll finns större risk att lediga är det av fel skäl, som att slippa en dålig arbetsmiljö	Inget behov av kontroll av innehållet i utvecklingsledigheten. Lägre administrationskostnader
Gemensamma resurser ska användas så rationellt som möjligt	Individen vet bäst vad hen behöver använda utvecklingsledigheten till

Skäl för utredningens förslag: Utan krav på att ledigheten ägnas åt utvecklande aktiviteter kommer de flesta utifrån erfarenheterna från friåret och alterneringsledigheten i Finland välja att vara helt lediga eller att ta hand om barn och familj. Under utredningsarbetet har ett antal farhågor med en ledighetsmodell som påminner om friåret uppkommit. Att ställa krav på innehåll är ett sätt att motverka att utvecklingsledigheten används för att kompensera en bristande arbetsmiljö och/eller hög arbetsbelastning.

Skattemedel ska användas rationellt och evidensbaserat. Ska staten vara med och betala krävs det att individen gör något som ses som legitimt. Det råder stor samstämmighet om att det finns ett stort uppdaterings- och omställningsbehov i framtiden och vi föreslår att utvecklingsledigheten ska användas till att stärka individen på arbetsmarknaden.

Mot bakgrund av erfarenheterna från friåret och alterneringsledigheten i Finland finns det en risk att en möjlighet att vara helt ledig kommer att användas av framför allt kvinnor. Genom att ställa krav på vad utvecklingsledigheten ska användas till minskas ris-

ken att utvecklingsledigheten används till att kvinnor utför mer obetalt hemarbete. I stället för att bli en ”kvinnofälla” kan en utvecklingsledighet med krav på innehåll bli en möjlighet för kvinnor att stärka sin ställning på arbetsmarknaden. Detta är enligt utredningen ett huvudargument för detta vägval.

Det finns dock ett antal goda argument även för en modell som inte ställer några krav på innehållet i ledigheten. Framför allt handlar det om att modellen skulle bli betydligt enklare, både vad gäller administration kring beviljande men också när det gäller kontrollen. När krav på aktivt innehåll ställs medför det också ett behov av att följa upp att dessa aktiviteter faktiskt genomförs, se vidare avsnitt 12.12. Ett annat argument mot att ställa krav på aktiv ledighet är att det finns en risk att bra aktiviteter inte tillåts och att systemet blir för stelbent.

12.7.2 Ett innehåll som följer arbetsmarknadens behov

Förslag: Innehållet i utvecklingsledigheten ska kunna utvecklas och anpassas efter arbetsmarknadens behov.

Skäl för utredningens förslag: Situationen på arbetsmarknaden förändras över tid. Vi ser därför ett behov av att innehållet i utvecklingsledigheten ska kunna utvecklas och anpassas efter olika förutsättningar. Vi föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela/meddelar föreskrifter om vad utvecklingsledigheten får användas till.

Det finns flera poänger med att ha en öppenhet för att justera vilka aktiviteter som kan ingå i en utvecklingsledighet efter hand. Det blir möjligt att rikta in utvecklingsledigheten mot områden där behoven är störst. Det blir också möjligt att dimensionera systemet utifrån hur mycket resurser man vill lägga på det från politiskt håll. Men minst lika viktigt kan vara att individer kan få idéer om vad utvecklingsledigheten kan ägnas åt för att vara till nytta på arbetsmarknaden. Därigenom kan det gå att nå bredare grupper än bara de mest motiverade och drivna.

Här finns det till exempel en möjlighet att rikta utvecklingsledigheten mot bristyrken. Inom snabbspåren (som i och för sig har en annan målgrupp) har modeller som kombinerar validering och utbild-

ning utvecklats och prövats i praktiken. Två spår som har använt validering är elteknikbranschen och kock.

Innehållet i utvecklingsledigheten bör utformas av det offentliga och av arbetsmarknadens parter tillsammans. Det skulle innebära en vidareutveckling av den svenska arbetsmarknadsmodellen i en riktning mot kompetensförsörjning och livslångt lärande.

Ett sätt att genomföra detta praktiskt skulle kunna vara att generella utbildningar och andra aktiviteter som godkänns under utvecklingsledigheten tas fram av regeringen eller av berörda myndigheter och att parterna branschvis på central eller lokal nivå kan göra upp om relevant innehåll för branschinriktade aktiviteter under ledigheten. Det vill säga en generell del och en partsdel i ett slags lista på godkända aktiviteter (jämför med exempel från Danmark, se kapitel 11). Denna del skulle parterna i princip kunna förfoga över och det skulle även vara naturligt med avtalade tillägg kopplade till de delar där parterna är överens om ett innehåll. En koppling till omställningsorganisationernas insatser skulle enligt vår mening kunna vara positivt. Även om det i de flesta fall i dag inte handlar om förebyggande insatser skulle sannolikt själva aktiviteterna med fördel kunna samordnas i de delar som är relevanta.

Denna konstruktion skulle enligt utredningen kunna möta behoven både av kompetensförsörjning i ett branschperspektiv och behoven av möjligheter för individer att ställa om mellan yrken och sektorer.

Ett annat alternativ skulle kunna vara en trepartssamverkan mellan parterna och staten i framtagandet av aktiviteter. Staten tillsammans med parterna skulle då ta fram och sedan uppdatera innehållet utifrån samhällsutvecklingen och arbetsmarknadens behov av kompetensförsörjning.

Vägledningsfunktion

Arbetsmarknadsutredningen kom i oktober 2017 med betänkandet Vägledning för framtidens arbetsmarknad (SOU 2017:82). För att Arbetsförmedlingens vägledning ska stärkas och samspela med annan vägledning föreslår utredningen att en digital plattform för livslång vägledning ska inrättas och drivas av flera myndigheter i samverkan. Utifrån arbetsmarknadens behov nationellt och regionalt ska platt-

formen möta individers behov av information och orienterande vägledning inför val av studier och arbete, samt ge information om studiefinansiering och validering.

Utredningen lyfter att information och vägledning om yrken, arbetsmarknadsutsikter och utbildningsutbud inte bara ska erbjudas arbetslösa utan även andra arbetssökande och individer som vill stärka sin ställning på arbetsmarknaden.

Enligt Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2018 ska myndigheten, med utgångspunkt i Arbetsmarknadsutredningens delbetänkande *Vägledning för framtidens arbetsmarknad* (SOU 2017:82), genomföra en förstudie i syfte att undersöka hur den digitala plattformen för vägledning kan etableras. Förstudien ska innehålla en behovsanalys och bland annat hantera frågor om vilka målgrupper som bör omfattas. Arbetet är när detta skrivs påbörjat och Arbetsförmedlingen har involverat relevanta myndigheter, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Folkbildningsrådet. Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2018. En bedömning av eventuella utvecklingskostnader ska redovisas senast den 30 april 2018.

Vi ser en möjlighet att den som ska vara utvecklingsledig med fördel kan ta del av den vägledning som, om förslaget blir verklighet, kommer att finnas. Innehållet i denna vägledningsfunktion bör samordnas med våra förslag.

Den digitala plattformen kan inte ersätta kvalificerad individuell rådgivning och vissa som är intresserade av utvecklingsledighet kommer sannolikt att vara i behov av mer omfattande rådgivningsinsatser. Beroende på om Arbetsförmedlingen får ett uppdrag att arbeta förebyggande bör fördjupade individuella rådgivningsinsatser erbjudas av myndigheten. I de fall det handlar om att utveckla sin kompetens för att kunna vidareutvecklas inom samma anställning är det naturligt att arbetsgivaren tar ett ansvar för att individen får en bra vägledning om vilka behov som finns.

Parternas omställningsorganisationer är sannolikt mest lämpade att utföra rådgivning och givet att det finns ett intresse hos parterna för en modell kopplad till dem skulle det vara att föredra. Då krävs ett brett intresse för detta hos arbetsmarknadens parter, något vi inte har funnit under utredningsarbetet.

Exempel på innehåll i utvecklingsledigheten

Utifrån vår beskrivning i kapitel 3 ser vi i dag ett antal aktiviteter som skulle kunna uppfylla syftet med utvecklingsledigheten, att bidra till sysselsattas behov av att uppdatera sin kompetens eller att utveckla ny kompetens för att ställa om i tid. Det är även möjligt att tänka sig en kombination av flera av dessa aktiviteter under en utvecklingsledighet.

Utbildning

Huvudargumenten för och emot utbildning som aktivitet	
För	Emot
Det finns ett omfattande utbildningsbehov för att klara kompetensförsörjningen	Riskerar att konkurrera med dagens studiestödssystem
En möjlighet att ställa om senare i livet för den som har utnyttjat maximalt antal veckor med studiemedel eller inte vill ta lån	Utbildning som aktivitet ger ett behov av kontroll av att studier har bedrivits under utvecklingsledigheten. Det ger administration
Ett incitament för att personer ska utbilda sig till bristyrken, till exempel lärare	Individen vet bäst vad hen behöver använda utvecklingsledigheten till
En möjlighet att våga prova på att studera för den som annars inte hade tagit steget	Matchar kursutbudet behoven och förutsättningarna för utvecklingsledighet?

Vår bedömning är att det utifrån de behov av livslångt lärande som finns och som kommer att finnas i framtiden finns goda skäl att ha ett särskilt anpassat system för ledighet och ersättning för studier för dem som befinner sig mitt i arbetslivet. Vi tror därför att utbildning kommer att utgöra en stor del av innehållet i utvecklingsledigheten.

Ovan diskuterar vi att det ska finnas utrymme att anpassa innehållet i utvecklingsledigheten efter arbetsmarknadens behov. Vi anser att det är i detta skede det bör definieras vad som räknas som utbildning. Det vill säga att utbildning ska tolkas i vid mening i grundutförandet av modellen. I vår grundmodell har vi därför valt att med utbildning mena samma sak som det som ses som utbildning enligt studieledighetslagen, se kapitel 7.

När det gäller utbildning innebär studieledighetslagen att det finns generösa möjligheter för anställda att vara tjänstlediga för studier. Utredningen har analyserat vilken inverkan detta kan ha på utvecklingsledighetens frivillighet, det vill säga att en förutsättning för utvecklingsledighet är att arbetsgivaren går med på det. Studieledighetslagen förändras inte och rätten till ledighet för studier kommer att vara densamma som tidigare. I praktiken är det rätten till ersättning under ledigheten som prövas inom ramen för utvecklingsledigheten. Vi har därför inte kunnat se några konsekvenser i förhållande till studieledighetslagen. Att det skulle finnas en annan möjlighet att under vissa förutsättningar få rätt till en ersättning gör inte att de rättigheter som i dag finns enligt studieledighetslagen försvagas.

Under arbetet har vi fått invändningar om att det redan finns ett studiemedelssystem och att det kan vara mer lämpligt att utveckla det än att bygga ett nytt system med delvis samma inriktning.

Det är inte lämpligt att bygga system som överlappar varandra i funktion och som riskerar att leda till undanträngning och oönskade incitament. Det uppbyggda studiemedelssystemet bör vara förstahandsalternativ vid reguljära studier.

För de som är etablerade på arbetsmarknaden innebär dagens studiemedel att inkomsten sänks betydligt vid studier. Men det finns även andra problem. Alla har inte tillgång till studiemedelssystemet. Antingen för att de redan har utnyttjat det maximala antalet veckor med studiemedel, eller för att de tidigare misslyckats med studier. Det finns dock vissa undantag när studiemedel får lämnas även utan prövning av studieresultat. Detta gäller exempelvis om det är fråga om äldre studieresultat.²¹ Det finns också åldersgränser inom studiemedelssystemet.

I dag finns det krav på att uppbära studiemedel för att den sjukpenninggrundande inkomsten ska skyddas, vilket kan vara avskräckande för den som är mitt i arbetslivet och kanske inte kan få studiemedel för en hel studieperiod.²² För äldre kan det upplevas som mer otryggt jämfört med för yngre, som har en lägre risk för att

²¹ Studieresultat som är mer än 10 år gamla räknas inte i prövningen.

²² Regeringen aviserade i BP18 (UO12) att skyddet av den sjukpenninggrundande inkomsten för studerande bör förstärkas. Socialdepartementet har remitterat en promemoria med förslag om att SGI-skyddet för studerande bör utvidgas. Förslaget innebär att SGI-skyddet även ska omfatta studerande som inte uppbär studiemedel.

råka ut för ohälsa. Inom studiemedelssystemet finns även ett särskilt sjukförsäkringsskydd.

Att ta lån för studier är också avskräckande i sig för många som kanske har mindre positiva erfarenheter från studier tidigare i livet. Utvecklingsledigheten kan vara ett sätt att relativt riskfritt prova på studier för den som är mitt i arbetslivet.

En huvudinriktning bör vara att vårt förslag inte ska motverka regeringens initiativ för ökad genomströmning för unga studerande. Utredningen *Tryggare och effektivare studier* dir. 2017:80 ska bland annat föreslå åtgärder för att öka genomströmningen i högskolan och analysera hur en tidig övergång från gymnasieskolan till högskolan påverkar genomströmningen samt se över fribeloppet och föreslå en väl avvägd nivå för fribeloppet. Det är bland annat mot bakgrund av detta vi föreslår en så pass lång kvalificeringstid som tio år i arbete. Risken finns annars att det uppfattas som mer förmånligt att skjuta upp sina studier tills det att kvalificeringsvillkoren för utvecklingsledighet är uppfyllda.

En annan invändning mot att utbildning ska kunna ingå som aktivitet är att det skulle utgå olika ersättning för samma typ av studier. Det kan uppfattas som orättvist men eftersom det redan förekommer är det enligt utredningen inte särskilt problematiskt. Det finns faktiskt redan en konstruktion med aktivitetsstöd som ersättning vid studier. Det är en uppbyggd och inarbetad modell i och med att långtidsarbetslösa har denna möjlighet inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin. Möjligheten att studera med bibehållet aktivitetsstöd finns till och med september 2018, parallellt med studiestartsstödet (som administreras av CSN).

När det gäller innehållet i utbildningen ställer förslaget krav på ett kursutbud som stämmer både vad gäller innehåll och utformning. Den pågående styr- och resursutredningen (STRUT, U 2017:05) har bland annat i uppdrag att föreslå hur styrningen inom utbildningsområdet bör utvecklas för att säkerställa att olika gruppers utbildningsbehov kan tillgodoses, särskilt när det gäller möjligheten till ett livslångt lärande.

Flexibla kursstarter, möjlighet att studera på distans och ett innehåll som är anpassat efter de aktuella arbetsmarknadsbehoven är helt avgörande för att utbildning under utvecklingsledigheten ska fungera på ett bra sätt. Det finns redan initiativ kring detta men det kan

behövas ytterligare insatser som komplement till vårt förslag på utvecklingsledighetsmodell för att systemen ska förstärka varandra.

Det är framför allt hos branschorganisationer som sakkunskapen finns om hur framtidens branschspecifika kompetensbehov ser ut. När det gäller behoven på arbetsmarknaden generellt finns kunskapen hos Arbetsförmedlingen. Det ligger utanför vårt uppdrag att utreda utbildningssystemet. Vi ser dock ett behov av att branschorganisationerna/parterna tillsammans med lärosäten och andra utbildningsanordnare tar ansvar för ett kursutbud som motsvarar arbetsmarknadens behov.

Validering

Huvudargumenten för och emot validering som aktivitet	
För	Emot
Det finns stora behov av validering, både för personer i omställning, personer med kompetens från utlandet, personer som vill vidare i utbildning och för yrkesverksamma	Behöver personen vara ledig för att få sina kunskaper validerade?
Validering är av intresse för individen och samhället men är inte alltid lika självklart i arbetsgivarens intresse	Om validering ska innehålla flera komponenter kan det vara svårt att få in det i modellen för utvecklingsledighet
Validering främjar en bättre matchning vilket även kan underlätta inträdet på arbetsmarknaden för grupper som har svårt att etablera sig	

Vår bedömning är att validering bör kunna ingå som en av aktiviteterna inom utvecklingsledigheten. Detta mot bakgrund av att den strukturomvandling som sker på arbetsmarknaden till följd av bland annat den pågående tekniska utvecklingen och den demografiska utvecklingen ökar behoven att synliggöra och ta tillvara hela arbetskraftens kompetens. Validering är ett viktigt verktyg för att möjliggöra detta och för att motverka utvecklingen

mot en tudelad arbetsmarknad.²³ Validering kan bidra till att göra utvecklingsledigheten mer effektiv både genom att identifiera individens kompetens och genom att korta utbildningsinsatser.

Validering är ett verktyg för att identifiera kompetens. En validering tar sikte på ett visst område och individens kunskaper och förmågor mäts mot tydliga och på förhand fastslagna kompetenskriterier. Validering är hela processen bestående av bedömning, värdering, dokumentation och erkännande av en individs kompetens. Själva valideringsprocessen kan behöva följas upp med till exempel utbildningsinsatser för att fylla i kunskapsluckor, eller med vägledning eller praktik för att individen ska komma vidare i arbete eller utbildning.

En inledande kartläggning, det vill säga utanför själva valideringsinsatsen, kan även behövas för att avgöra om personen i fråga kan tänkas ha tillräckligt stor kompetens inom ett givet område för att vara lämplig att valideras. Denna inledande kartläggning utförs i branschvalideringsfallet oftast av en förmedlare på Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen kan anvisa till validering. Men det finns även företag, framför allt inom industrin, som använder validering som ett kompetensförsörjningsinstrument. Inom utbildning finns också möjlighet att validera kompetens, utan anvisning från Arbetsförmedlingen, se kapitel 4.

Det finns i dag ett stort behov av validering, både för arbetstagare utan formella intyg på sina kunskaper och för personer med kompetens förvärvad utomlands. Valideringsdelegationen nämner i ett delbetänkande fyra olika målgrupper för validering: personer i omställning, personer med kompetens från utlandet, personer som vill vidare i utbildning och personer som är yrkesverksamma.²⁴ En validering föregås av studie- och yrkesvägledning och kartläggning och bör vid behov mötas upp av kompletterande utbildningsinsatser.

Validering kan styrka att individen besitter en viss yrkeskompetens, det vill säga validering mot arbetsmarknaden. Men validering kan också syfta till att identifiera luckor i en persons kompetens. Validering blir då ett sätt att bättre rikta och utforma en utbildningsinsats på vuxenutbildnings- eller högskole-/yrkeshögskolenivå. Validering inom en utbildning syftar till att korta utbildningsinsatsen

²³ SOU 2017:18, s. 23.

²⁴ SOU 2017:18, s. 29 ff.

med hjälp av tillgodoräknande. Det finns också möjlighet att få sin kompetens bedömd för behörighet så att man sedan kan söka en utbildning/kurs.

För samhället är det angeläget att validering av kunskaper och färdigheter/kompetens görs, i syfte att förbättra matchningen men också för att skapa förutsättningar för att de som råkar ut för arbetslöshet kan få en chans att komma tillbaka till ett nytt arbete. Utan formella intyg och bevis på kunskaperna kan vägen tillbaka till arbete bli allt för lång för den som blir arbetslös en bit in i arbetslivet.

Arbetsgivaren är ofta inte intresserad av att bidra till en validering som riktas mot arbetsmarknaden, då den kan leda till att den anställda hittar ett nytt arbete då hen får intyg som ger större anställningsbarhet. För den anställda kan det vara en tröskel att få en validering att bli av så länge man är i arbete, på samma sätt som för studier. Utvecklingsledigheten kan ge förutsättningar för fler att få valideringen att bli av.

Vi bedömer att det är få som behöver ägna så mycket tid åt sin validering att det fyller en hel utvecklingsledighet. Validering bör ses som en insats i en kedja av insatser, där valideringen möts upp med andra insatser, både före och efter. En sådan annan insats är vägledning. I ett valideringsperspektiv bör vägledning finnas med innan, ibland under och sedan efter själva valideringen. Men det kan också handla om inledande kartläggning, studie- och yrkesvägledning, kompletterande utbildningsinsatser eller praktik.

Vi ser att utvecklingsledigheten skulle kunna användas för validering och komplettering av utbildning i ett sammanhang. Inte minst ser vi att validering i kombination med kompletterande utbildning kan vara ett sätt att stödja utrikesfödda med hög kompetens som ofrivilligt har fastnat i ett arbete med låga kvalifikationskrav att kunna ta sig vidare och använda mer av sin potential. På köpet kan inträdet för dem som i nuläget är i behov av ett arbete med låga kvalifikationskrav underlättas genom att ett vikariat för den som är utvecklingsledig uppstår.

Prova annat arbete/uppdrag och arbetspraktik

Huvudargumenten för och emot att prova annat arbete/uppdrag och arbetspraktik som aktivitet	
För	Emot
Kan få sysselsätta att våga prova en ny väg i arbetslivet	Vad blir skillnaden jämfört med att bara be om tjänstledigt?
Att prova annat arbete/uppdrag och arbetspraktik är av intresse för individen och samhället men är inte alltid lika självklart i arbetsgivarens intresse	Det finns en risk för fusk och fel. Ger behov av kontroll

Utredningens bedömning är att det inom ramen för modellen med utvecklingsledighet bör finnas utrymme för att prova en ny väg i arbetslivet. Studier är inte enda sättet att utveckla sin kompetens. Att prova något nytt i arbetslivet kan vara mycket värdefullt. Under utvecklingsledigheten kan det gå att under trygga förutsättningar göra just detta. Antingen som en kortare utflykt till något helt annat i syfte att hämta nya intryck eller som ett sätt att testa en ny bana för resten av arbetslivet.

Om den utvecklingslediga vill prova ett annat arbete under utvecklingsledigheten blir det anställningsavtalet med den nya arbetsgivaren som avgör vilken anställningsform den utvecklingslediga anställs på. Någon anställning tillsvidare kan dock inte bli aktuellt för det fall den utvecklingslediga har en tillsvidareanställning hos den arbetsgivare hen är ledig från.

Inkomster från annat arbete skulle räknas av från ersättningen. Om lönen för det arbete som provas överstiger aktivitetsstödet kommer alltså inte något aktivitetsstöd att betalas ut till den utvecklingslediga. Det gör att det kan ifrågasättas vilken skillnad det blir mot dagens situation där arbetsgivaren går med på att den sysselsatta får vara tjänstledig för att prova annat arbete.

En poäng kan vara om det handlar om arbetspraktik men det kan också handla om arbete i en ideell organisation eller förening. Här krävs dock kontroll av såväl riktigheten i användandet av själva utvecklingsledigheten som av att det inte underminerar arbetsmarknadens parter upprätthållande av kollektivavtalsenliga villkor.

En annan poäng kan vara att den enskilda vill få tillgång till det stöd som finns kring utvecklingsplanen. Ett annat skäl för att inklu-

dera annat arbete kan vara om den utvecklingslediga vill kombinera exempelvis validering med praktik under en utvecklingsledighet.

Den stora invändningen mot att inkludera att prova på annat arbete/uppdrag och arbetspraktik som en aktivitet är att det finns en risk för felutnyttjande. Potentiellt går det att tänka sig fiktiva utlåningar av personal mot statlig subvention av lönekostnaden. Kravet på vikarie kan vara viktigt för att undvika detta.

Eventuellt ska två arbetsgivare inte kunna byta utvecklingslediga med varandra. Å ena sidan kan det vara en jättebra idé om intentionerna är de rätta men det är också en sårbar del av modellen i ett kontrollperspektiv. Med en noggrann uppföljning av hur modellen används kan dessa risker motverkas. Vi utgår från att Arbetsförmedlingen inkluderar utvecklingsledigheten i stort i sitt riskarbete. Därutöver kan det krävas särskilda analyser av utfallet i denna del.

Starta företag

Huvudargumenten för och emot att starta företag som aktivitet	
För	Emot
Fler anställda kan våga starta eget företag under trygga former	Gränsdragningen mot bisysslor, konkurrerande verksamhet med mera kan ge problem
En komplettering till starta eget-bidrag för arbetslösa	Det finns en risk för fusk och fel. Ger behov av kontroll

Att tillåta start av näringsverksamhet under utvecklingsledigheten kan ge flera positiva konsekvenser. Fler företag är positivt för dynamiken i ekonomin och kan på sikt ge ett högre välstånd och fler arbetstillfällen. För arbetslösa finns starta eget-bidrag. Motsvarande regler finns för anställda i vissa glesbygdsområden. I praktiken skulle denna aktivitet under utvecklingsledigheten innebära en liknande modell.

En nackdel är att utvecklingsledigheten i de flesta verksamheter skulle vara väsentligt kortare än uppstartsskedet för företag. Det finns en risk att de som vill fortsätta som företagare hamnar i kläm mellan att gå tillbaka till anställningen och att fortsätta med företaget som i de flesta fall är i ett tidigt uppstartsskede. Som jämförelse för-

längdes uppstartsperioden för företagare när det gäller sjukpenninggrundande inkomst (SGI) från och med januari 2018 från 24 till 36 månader.

Vi bedömer dock att utvecklingsledigheten skulle vara en tillräckligt lång tid att prova på företagande för att det ska gå att avgöra om man vill satsa helhjärtat eller inte. I kombination med vårt förslag om rätten till ledighet för näringsverksamhet på deltid skulle ledigheten kunna innebära att en utvecklingsledig person kan starta sitt företag på heltid under maximalt ett år för att sedan kunna driva det på deltid i sex månader.

För att bli anvisad till en utvecklingsledighet för att starta företag bör samma krav som i dag gäller för det arbetsmarknadspolitiska programmet stöd till start av näringsverksamhet ställas. Det innebär att en anvisning får göras om den utvecklingslediga bedöms ha goda förutsättningar att driva näringsverksamheten med tillfredställande lönsamhet och genom verksamheten kunna få varaktig sysselsättning. Arbetsförmedlingen bör, på samma sätt som vid stöd till start av näringsverksamhet, också inhämta uppgifter om den enskilda och hens förutsättningar att bedriva näringsverksamhet innan anvisningen sker.

De motargument vi har fått under utredningsarbetet har framför allt handlat om riskerna för att det startade företaget konkurrerar med verksamheten hos arbetsgivaren och att företaget kan vara förtroendeskadligt mot arbetsgivaren. Den lediga kommer dock att vara anställd under utvecklingsledigheten (om än tjänstledig) och befintliga regler kring detta är giltiga på samma sätt som om den lediga var i arbete. Även lojalitetsplikten gäller under utvecklingsledigheten. För anställda i offentlig sektor gäller också att arbetstagaren inte får ha någon anställning, något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hens eller någon annan arbetstages opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende. Detta kommer också att gälla under utvecklingsledigheten.

På liknande sätt som med utbildning finns här i dag en rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet, men utan rätt till ersättning. För rätt till ersättning utifrån utvecklingsledighetsmodellen skulle arbetsgivarens godkännande krävas. Det finns en risk att det blir komplicerat med parallella system.

Den tredje huvudsakliga invändningen vi vill lyfta är kontrollperspektivet. Det kan vara svårt att kontrollera att den lediga verkligen har för avsikt att starta ett seriöst företag.

Tillväxtverket är en statlig aktör som kan bidra med stöd och rådgivning till utvecklingslediga som vill ägna utvecklingsledigheten åt att prova på att starta företag. Inte minst erbjuder de kurser. Verksamhet.se är ett samarbete mellan Tillväxtverket, Skatteverket, Bolagsverket och Arbetsförmedlingen där myndigheterna via en gemensam webbplats erbjuder stöd till både blivande företagare och företagare. Denna skulle vara en naturlig ingång till det myndighetsstöd som finns att tillgå vid start av företag.

Ett alternativ till att tillåta start av företag som aktivitet skulle kunna vara att inom ramen för utbildning som aktivitet säkerställa att utbildningar kring företagande ingår som en möjlighet. Då skulle utvecklingsledigheten kunna ägnas åt att förbereda starten av företag men inom ramen för att den lediga deltar i relevant utbildning.

12.7.3 Utvecklingsplan

Förslag: Den utvecklingslediga ska ta fram en utvecklingsplan som beslutande myndighet godkänner och följer upp.

Huvudargumenten för och emot förslaget	
För	Emot
Ett värde att den lediga reflekterar över syftet med sin utvecklingsledighet	Ger mer administration
Ger underlag för bedömning och kontroll	En risk att utvecklingsplanen blir ett hinder för att ansöka om utvecklingsledighet om det blir för byråkratiskt

Skäl för utredningens förslag: Eftersom utredningen föreslår att utvecklingsledigheten ska syfta till uppdatering eller omställning genom kompetensutveckling behövs ett underlag för att det ska vara möjligt att bedöma att så verkligen är fallet. Vi föreslår att individen i samband med ansökan om utvecklingsledighet ska ta fram en utvecklingsplan.

Av utvecklingsplanen ska det framgå vilken eller vilka aktiviteter den lediga tänker ägna sig åt samt vad syftet med detta är. Vid sidan av de rent formella kvalifikationskraven (tid som sysselsatt, att arbetsgivaren godkänner och så vidare) kommer utvecklingsplanen att utgöra beslutsunderlaget för anvisning till utvecklingsledighet.

Det är angeläget att kraven på utvecklingsplanen utformas så att den är tillräckligt utförlig för att det ska gå att fatta beslut, men å andra sidan får den inte vara för omfattande så att det blir för krångligt att ta fram den och att tolka den.

Hur planen ska se ut konkret bör utformas av handläggande myndighet men vi tänker oss att det tas fram en mall för hur en utvecklingsplan kan se ut och att det i normalfallet räcker med en kortare beskrivning av de aktiviteter som planeras för den sökta utvecklingsledigheten och vad syftet är. Till exempel:

NN är inbokad på tre veckors validering i december, därefter antagen till en kurs under vårterminen som innebär att hen blir behörig/legitimerad i ett yrke hen arbetat med som ung men tappat kontakten med vid flytten till Sverige. Kursen är på heltid. Syftet är att få en nystart inom yrket.

Självfallet behövs kopior på ansökningar eller antagningsbesked om sådant finns och vid praktik eller företagsstart motsvarande intygande dokument.

Myndigheten bör ha ett aktivt jämställdhetsperspektiv i att stötta enskilda som tar fram sin plan och exempelvis bidra med information så att fler vågar ta steget att bryta könsmonster i yrkesval.

Planen fyller både en funktion i ett kontrollperspektiv men vi ser den minst lika mycket som ett verktyg för att det på individnivå ska blir konkret vilket syfte som ska uppfyllas. Det finns ett värde i att individen själv tar fram sin plan, men vid behov gärna med stöd från myndigheter, arbetsmarknadens parter eller arbetsgivaren. Att på egen hand formulera syfte och mål tror vi kan öka motivationen att se till att det faktiskt blir som man har tänkt sig. Utvecklingsledigheten ska ses som en förmån och en chans att utvecklas och stärka sina framtidsmöjligheter på arbetsmarknaden.

12.8 Längd på utvecklingsledigheten

Förslag: Utvecklingsledigheten ska vara minst tre månader (90 kalenderdagar eller 66 ersättningsdagar) och som mest 12 månader (365 kalenderdagar). Utvecklingsledigheten får endast tas ut samlat i en period.

Huvudargumenten för och emot förslaget

För	Emot
Lättare att ordna vikarie	Krav på lång ledighet minskar flexibiliteten

Administrationen gör att lite längre ledighet krävs för att det ska vara motiverat

Minskar risken för undanträngning av personalutbildning

Skäl för utredningens förslag: Utbildningsbehov och lämplig tid för ledighet/frånvaro skiljer sig mellan olika branscher och beroende på vilken aktivitet den utvecklingslediga avser att ägna sig åt. Vi bedömer att det är mycket svårt att få en optimal längd för samtliga med en fast reglering av utvecklingsledighetens längd. Å andra sidan talar enkelhet och förutsebarhet för att det ska vara samma för alla.

Från parternas sida har det lyfts att en längre period är att föredra framför en kortare. Två huvudsakliga argument har framförts.

För det första att det är lättare att hantera i verksamheten om utvecklingsledigheten är sammanhängande och längre. För att upprätthålla verksamhetens kvalitet och effektivitet bör utvecklingsledigheten vara längre och sammanhängande. Ju kortare ledighetsperioderna är desto svårare är det för arbetsgivaren att hantera. Att hitta en vikarie och lära upp den blir mer motiverat i ett arbetsgivarperspektiv ju längre utvecklingsledigheten är. Sett i vikarieperspektivet är sannolikt längre perioder också att föredra för att de positiva effekterna av vikariat ska få så stor effekt som möjligt.

Det andra argumentet är att ju kortare utvecklingsledigheten är desto mer sannolikt är det att det faller inom ramen för arbets-

givarens skyldighet att vidareutbilda och kompetensutveckla sin personal.

Maximalt ett år

Utredningen föreslår att utvecklingsledigheten ska kunna vara maximalt ett år. Bakom avvägningen ligger dels att ett år är ett väl etablerat tidsbegrepp men det hänger dels också samman med hur vi har resonerat kring kvalificeringstiden på tio år för första utvecklingsledighet respektive återkvalificering. Om vi utgår från medianlönen uppräknat till en skattad nivå 2018 är den 29 200 kronor för kvinnor och 31 800 kronor för män 2018, se kapitel 13. Arbetsmarknadsavgiften för lönesumman för tio års arbete till den lönen hamnar på ungefär halva den beräknade ersättningen för en utvecklingsledighet som är tio månader (det antagande vi gör om genomsnittlig längd givet att maximal utvecklingsledighetsperiod är maximalt ett år, se kapitel 13). För återkvalificering krävs ytterligare tio års arbete. Det innebär att den om är utvecklingsledig kommer att bära sin egen kostnad i inbetalda arbetsmarknadsavgifter innan hen är kvalificerad på nytt. Naturligtvis blir beräkningen fiktiv i och med att ingen har samma lön i 20 år. De som tjänar över taket kommer också på grund av detta att betala mer än de får i ersättning. Som ett överslag anser vi dock att det kan vara vettigt att använda sig av tidsperioder som kopplas till en logik när det gäller inbetalda avgifter.

Hur lång tid som det är möjligt att vara utvecklingsledig kommer påverka möjligheten att ställa om eller vidareutbilda sig inom det reguljära utbildningssystemet. Inom till exempel komvux eller yrkeshögskolan finns det kurser eller program som ryms inom ett år. Däremot har antalet fristående kurser inom högskolan minskat. Det kan därför vara svårt att hitta en utbildning inom högskola eller universitet som bidrar till syftet med utvecklingsledigheten givet det kursutbud som finns i dag. Ansvaret för att se till att kursutbudet motsvarar efterfrågan ligger i första hand på lärosätena. Högskolor och universitet har i uppdrag att se till att utbildningsutbudet svarar mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov.²⁵

²⁵ Regeringen (2017b).

Inom många yrken är ett års utbildning en allt för kort tid för att bli klar med en omställning till yrket. I vissa fall kan det därför finnas goda skäl att tillåta längre ledigheter än 12 månader. Det kan gälla till exempel personer som vill gå en bristyrkesutbildning men som inte har rätt till studiemedel.

Utredningen har övervägt om det bör gå att förlänga utvecklingsledigheten om det finns särskilda skäl. Vi har dock landat i att utvecklingsledigheten bör vara maximalt ett år. Dels är det enklare med enhetlighet i regelverket men vi anser också att det är studie-stödssystemet som bör omhänderta sammanhängande, längre studieperioder. Utvecklingsledigheten kan vara ett utmärkt sätt att starta en större omställningsprocess genom att med bibehållen anställning i grunden och med ekonomisk trygghet under den första tiden kunna prova på om den dröm man har bär. Efter utvecklingsledighetens slut kan den som har varit ledig sedan välja att gå vidare inom de andra system som finns.

På samma sätt är ett års utvecklingsledighet inom många branscher en allt för kort tid att starta upp och bli klar med uppstarts-skedet av ett företag. Men utvecklingsledigheten kan ändå göra att fler vågar ta steget att komma igång, tack vare den trygghet som finns under utvecklingsledigheten.

Minst tre månader

Utredningen föreslår att utvecklingsledigheten ska vara minst tre månader. Det finns goda argument för att tillåta kortare ledigheter än så. Med en högre grad av flexibilitet och möjlighet att använda utvecklingsledighet för korta påbyggnader av kompetensen skulle även de som kanske inte är beredda att göra en större förändring i livet kunna ta del av modellen. Det inkomstbortfall som ersättningen vid utvecklingsledighet innebär kan göra att till exempel småbarnsföräldrar tycker att det blir för knapert med den lägre inkomstnivån under en lång utvecklingsledighet. Men några veckor med lägre inkomst kan betydligt fler sannolikt tycka är acceptabelt.

Den farhåga för att korta perioder med utvecklingsledighet kan tränga undan arbetsgivarens ansvar för personalutbildning menar vi dock är att ta på allvar, liksom argumentet att påverkan på arbets-

platsen av en utvecklingsledighet blir mer besvärlig med korta ledighetsperioder.

Därutöver är det i ett kostnads- och administrationsperspektiv inte rimligt att ha så pass omfattande administration för en mycket kort utvecklingsledighet. I praktiken innebär det att man drar igång en relativt stor apparat för en mycket liten ersättningssumma. Utredningen menar också att det är en poäng att utvecklingsledigheten är ett slags omtag i arbetslivet vilket talar för att den kortaste möjliga tiden för utvecklingsledighet inte ska vara allt för kort.

Även sett ur vikariernas perspektiv är det rimligt att de får en chans att hinna komma in i arbetet.

En samlad period

Utredningen föreslår att utvecklingsledigheten bara ska kunna tas ut samlat under en period. Det förutsätter en viss flexibilitet i aktiviteternas förläggning så att exempelvis enstaka dagars uppehåll i aktiviteterna inte innebär att utvecklingsledigheten måste avbrytas. Den lediga bör i samband med att utvecklingsplanen tas fram kunna få stöd så att planeringen av utvecklingsledigheten resulterar i en samlad period av tillåtna aktiviteter.

Skälen till att vi anser att utvecklingsledigheten bör vara sammanhängande är att det ska vara så administrativt enkelt som möjligt, att det sannolikt är enklare på arbetsplatsen och för vikarien men också att det är en poäng att utvecklingsledigheten blir ett omtag och en möjlig omstart i arbetslivet. Vi tror helt enkelt att en uppdelning av utvecklingsledigheten på flera perioder riskerar att urholka denna poäng.

12.9 Utvecklingsledighetens omfattning

Förslag: Utvecklingsledigheten ska bara kunna tas ut på heltid i relation till den utvecklingsledigas sysselsättningsgrad.

Huvudargumenten för och emot förslaget	
För	Emot
Lättare att ordna vikarie	Flexibla möjligheter gör modellen mer attraktiv
Ju färre alternativ för utvecklingsledigheten, desto mer lätthanterligt administrativt	Lättare att klara inkomstbortfall på deltid
Tydligare paus från det ordinarie arbetet	

Skäl för utredningens förslag: Utredningens bedömning är att utvecklingsledigheten ska tas ut som heltid i relation till den utvecklingsledigas sysselsättningsgrad. Det betyder till exempel att om arbetstagaren har en anställning på 75 procent kan hen vara utvecklingsledig hela den tiden, men inte en del av den. En utvecklingsledighet på hela den utvecklingsledigas sysselsättningsgrad gör det enklare för arbetsgivaren att hitta en vikarie. Även administration och kontroll blir enklare med heltidsuttag enbart. En av fördelarna med heltidsuttag är att det bedöms minska risken för att utvecklingsledigheten förväxlas eller ersätts med den typ av kompetensutveckling som arbetsgivaren har ansvar för.

En arbetstagare som är utvecklingsledig från en tjänst på 75 procent ska också ha möjlighet att fylla utvecklingsplanen med aktiviteter på heltid. Ersättningen under utvecklingsledigheten kommer dock att baseras på tidigare arbete, det vill säga 75 procent enligt exemplet. Se vidare avsnitt 12.10 om aktivitetsstöd under utvecklingsledigheten.

Om en arbetstagare har två deltidsanställningar på till exempel 50 procent hindrar inte vårt förslag att hen samtidigt är ledig från båda anställningarna för att vara utvecklingsledig på 100 procent. Vår modell hindrar inte heller att personen är utvecklingsledig från en av sina anställningar och fortsätter att arbeta i den andra.

Syftet med utvecklingsledigheten är uppdatering och omställning i tid genom kompetensutveckling och det är utredningens bedömning att det i en omställningssituation kan vara bra att vara helt ledig från tidigare sysselsättning, medan det vid uppdatering inom det befintliga yrket ibland kan vara bättre med utbildning på deltid.

Det finns även ett antal goda argument för att tillåta uttag på deltid. Forskning visar att det verkar vara positivt med arbetsplatsnära studier för äldre vilket skulle tala för en möjlighet att kombinera studier med arbete. Det kan vara så att många vill ha en fot kvar i arbetslivet medan de studerar eller att de helt enkelt bara vill gå en kurs som går på halvfart.

Flexibla möjligheter till uttag kan göra modellen mer attraktiv, inte minst för små företag. För de lediga kan deltidsuttag göra det enklare att hantera inkomstbortfallet om det är på deltid. Sammantaget bedömer vi dock att fördelarna med hel utvecklingsledighet överväger.

12.10 Ersättning till den utvecklingslediga

Förslag: Ersättning till den utvecklingslediga kan betalas ut om beslutande myndighet anvisar till utvecklingsledighet.

Ersättningen utges i form av aktivitetsstöd och är inkomstrelaterad för den som uppfyller kraven för inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning. Nivån är 100 procent av den ersättning som skulle ha utgått vid arbetslöshet under hela utvecklingsledigheten, utan den procentuella nedtrappning som sker inom arbetslöshetsförsäkringen och med det högsta taket för dagpenning under hela utvecklingsledigheten.

Huvudargumenten för och emot förslaget	
För	Emot
Fördel att koppla ersättningen till befintligt regelverk	Målgruppen är kanske mer bekant med a-kassa än med aktivitetsstödet
Enkelt att ha samma modell som för aktivitetsstödet	Risk för överlappning med studiestöd

Skäl för utredningens förslag: Utredningen föreslår en ersättningsmodell som, liksom friåret, är kopplad till aktivitetsstödet. Aktivitetsstöd är en befintlig konstruktion som används för arbetsmarknadspolitiska program. Vi har inte sett några starka skäl att avvika från denna modell.

En koppling till reglerna om aktivitetsstöd innebär att ersättningen skulle kopplas till bestämmelserna i förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. I den finns bland annat bestämmelser om ersättning vid förhinder att delta i program, som till exempel att aktivitetsstöd utgår vid sjukdom om anmälan om sjukdomen har gjorts till Arbetsförmedlingen. Även vid tillfällig vård av barn kan aktivitetsstöd betalas ut. Förordningen innehåller också regler om samordning med andra förmåner och inkomster som till exempel studiestöd, föräldrapenning, sjukersättning och lön eller andra anställningsförmåner från arbetsgivare. Förordningen reglerar vidare hur ansökan om ersättning görs och hur ersättningen betalas ut. Vad gäller bestämmelserna i förordningen om varning och avstängning från rätt till ersättning är det utredningens bedömning att dessa inte går att direkt applicera på modellen om utvecklingsledighet då kraven är så starkt kopplade till att den som deltar i det arbetsmarknadspolitiska programmet är arbetslös, se vidare under avsnittet om kontroll och återkrav.

Om det principiellt finns en önskan att tydligare knyta ersättningen vid utvecklingsledighet till arbetslöshetsförsäkringen kan en placering hos arbetslöshetskassorna övervägas. Det skulle kunna bidra till att arbetslöshetsförsäkringen betraktas som förebyggande likväl som en trygghet när arbetslösheten är ett faktum. Försäkringen skulle kunna upplevas som relevant även för grupper som löper väldigt låg risk för att råka ut för arbetslöshet. Det kan bidra till anslutningen till arbetslöshetskassorna och till ett ökat stöd för den solidariska finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen.

En sådan konstruktion skulle dock innebära en grundläggande och omfattande arbetsmarknadsreform av en helt annan storleksordning jämfört med en lösning med koppling till aktivitetsstödet. Det reformarbete som pågår i Tyskland för att göra om arbetslöshetsförsäkringen till en arbetsförsäkring, se kapitel 11, är intressant och kan eventuellt vara en modell att utreda vidare.

Nivå och tak

Vi föreslår att motsvarande regler som i dag finns för aktivitetsstöd för deltagare i arbetsmarknadspolitiska programmen ska gälla med några undantag. Dessa bestämmelser är till stor del kopplade till bestämmelserna om arbetslöshetsersättning.

Den utvecklingslediga ska enligt vårt förslag kunna få ersättning på samma nivå som arbetslöshetsersättningen, men utan den procentuella nedtrappningen efter 200 dagar och med det högsta takbeloppet på 910 kronor under hela utvecklingsledigheten.²⁶ Detta för att vi inte ser några skäl till en avtrappning på samma sätt som vid arbetslöshet. Nedtrappningen i nivå behövs inte eftersom annonseringseffekter i form av ökade incitament för att komma i arbete inte behövs för utvecklingslediga som ju har ett arbete som hen endast är ledig från under perioden för utvecklingsledigheten.

Ett krav för att kunna bli anvisad till utvecklingsledighet är enligt vårt förslag att personen ska uppfylla motsvarande arbetsvillkoret i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. För inkomstrelaterad ersättning krävs utöver det medlemskap i en arbetslöshetskassa eller anslutning till Alfa-kassan under minst tolv sammanhängande månader. Då vi föreslår en modell som bygger på att ersättningen kopplas till aktivitetsstödet utan krav på rätt till inkomstrelaterad ersättning innebär det att ersättningen blir betydligt lägre för dem som inte har rätt till inkomstrelaterad ersättning. Att ytterligare räkna ner ersättningen skulle ge ersättningsnivåer som i vissa fall skulle bli så låga att den lediga skulle bli ekonomiskt beroende av andra.

Vårt förslag innebär att ett antal olika ersättningsnivåer kan bli aktuella för den utvecklingslediga.

Den som inte uppfyller villkoren för inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning får ett grundbelopp på 365 kronor om hen arbetat heltid under hela ramtiden på 12 månader.²⁷ För den som inte har arbetat heltid under ramtiden ska beloppet minskas proportionellt. Detta under förutsättning att utvecklingsledigheten pågår på heltid, annars ska beloppet minskas proportionerligt.

²⁶ Se lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring 26 § och förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring 4 §.

²⁷ Här finns också regler om överhoppningsbar tid, se lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

För den som uppfyller villkoren för inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning, det vill säga att personen har varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst tolv sammanhängande månader innebär det 80 procent av den utvecklingsledigas dagsförtjänst upp till ett tak på 910 kronor. Detta också under förutsättning att utvecklingsledigheten pågår på heltid, annars ska beloppet minskas proportionerligt.

Friåret som inte ställde några krav på aktivitet gav en ersättning som motsvarade 85 procent av den nivå som skulle ha utgått vid arbetslöshet. I vårt förslag finns inte någon möjlighet att vara helt ledig och därför är vår bedömning att de argument som fanns för att ha en lägre ersättning än vid arbetslöshet när det gällde friåret inte är relevanta för utvecklingsledigheten.

En allt för låg ersättning riskerar att ha negativa effekter för både livsinkomst och ekonomiska förutsättningar på kort sikt, med allt vad det innebär i ett fördelningsperspektiv. De lediga skulle helt enkelt riskera att hamna i ett utsatt ekonomiskt läge om ersättningen understiger den inkomstnivå som är möjlig att klara sig ekonomiskt på. Eftersom vi tror att en majoritet av de lediga kommer att vara kvinnor och eftersom deltidsarbete (som är vanligare bland kvinnor än bland män) skulle ge ännu lägre ersättning behöver man även ha ett jämställdhetsperspektiv på frågan om ersättningsnivån. En låg ersättning gör också modellen mindre attraktiv för dem med höga fasta levnadsomkostnader.

Ett argument mot en generös ersättning är att det kan upplevas som orättvist om vissa får möjlighet att exempelvis studera till en betydligt högre ersättning än andra (som dessutom måste låna till sina studier). Här är även nivån på ersättningar inom andra system, som sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning och försörjningsstöd relevanta.

Studiemedlet är, som redovisas i kapitel 4, inte tillgängligt för alla. Det kommer dock att vara ett möjligt alternativ till utvecklingsledighet för en relativt stor del av de som vill ägna sin utvecklingsledighet åt reguljära studier. Trots de tillägg som finns för äldre studerande skulle nivån vara väsentligt lägre jämfört med nivån som de flesta utvecklingslediga som är anslutna till en arbetslöshetskassa och berättigade till inkomstrelaterad ersättningen skulle få. En avgörande skillnad är också att en betydande del av det totala studiemedlet är i form av lån medan ersättningen till de utvecklingslediga inte skulle behöva återbetalas.

Vi tror att det skulle bli en viss undanträngning av studiemedel då det skulle vara mer förmånligt för den som vill börja på en längre utbildning och har kvalificerat sig för utvecklingsledighet att inleda studierna med utvecklingsledighet för att sedan övergå till reguljärt studiemedel. Vi ser dock inte detta som något problem utan snarare som en del av modellen. Genom att inleda studierna med en högre inkomstnivå ges en chans att successivt anpassa sig till en lägre inkomstnivå. För den som är osäker på om de i vuxen ålder klarar av studierna ges en chans att prova på studier utan att skuldsätta sig eller riskera att bli av med studiemedlet redan efter ett halvår eller ett år vid starten av en längre utbildning på grund av studieovana.

När det gäller sjukpenningen finns en begränsningsregel som gör att den som uppbär ersättning från arbetslöshetsförsäkringen (inklusive aktivitetsstödet) aldrig kan få en högre ersättning vid en övergång till sjukförsäkringen. Däremot kan det ofta vara ekonomiskt mer fördelaktigt att vara sjukskriven jämfört med att vara arbetslös, kanske främst på grund av att taket i sjukpenningen är högre i de flesta fall. Om en individ skulle stå inför valet att träda in i sjukförsäkringen eller att satsa på en utvecklingsledighet skulle det därför med nuvarande regler för de flesta vara mer lönsamt rent ekonomiskt att välja sjukförsäkringen.

Frågan om ersättningsnivån är naturligtvis också en ren finansieringsfråga. Högre ersättning betyder att det kostar mer, allt annat lika.

Ersättning vid förhinder att delta i program och avbrott i utvecklingsledigheten

I och med att utvecklingsledigheten enligt vårt förslag ska tas ut under en sammanhängande period innebär det att utvecklingsplanen ska fyllas med aktiviteter för hela perioden. Vid en utvecklingsledighet på tolv månader som till exempel är tänkt att bestå av två terminskurser på universitetet uppkommer då bland annat frågan om vad som händer under sommarmånaderna. Utredningens utgångspunkt är att aktiviteterna ska avse hela perioden, men att aktivitetsstödet i vissa fall kan betalas ut även vid kortare perioder utan aktivitet, på liknande sätt som de regler som redan finns i dag för de arbetsmarknadspolitiska programmen.

I förordning (2017:819) finns bestämmelser om vad som gäller om den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program av olika anled-

ningar är förhindrad att delta.²⁸ Det finns till exempel regler för om personen är sjuk eller tillfälligt vårdar barn, se även avsnitt 12.10. Vår bedömning är att samma regler så långt som möjligt ska gälla för den utvecklingslediga.

Aktivitetsstöd får också, efter Arbetsförmedlingens godkännande, lämnas även om personen inte deltar i insatser som ingår i programmet på grund av:

- kortvarig ledighet för enskild angelägenhet av vikt, dock under högst tre dagar per tillfälle, eller
- ett tillfälligt uppehåll i insatserna som ingår i programmet jobb- och utvecklingsgarantin, dock under sammanlagt högst 20 ersättningsdagar under en tolv månadersperiod, om personen under uppehållet är beredd att ta aktiv del av Arbetsförmedlingens service i fråga om platsförmedling.

Aktivitetsstöd får också, efter anmälan till Arbetsförmedlingen, lämnas även om personen inte deltar i insatser som ingår i programmet på grund av ett tillfälligt uppehåll i upphandlad arbetsmarknadsutbildning eller annan utbildning som ingår i programmet, om uppehållet är en följd av att utbildningsanordnaren gör ett uppehåll i sin verksamhet, dock högst under 10 ersättningsdagar under perioden juni–augusti.

Utredningen föreslår att dessa bestämmelser kompletteras med en bestämmelse för utvecklingslediga om att aktivitetsstödet efter godkännande av Arbetsförmedlingen också får lämnas vid ett tillfälligt uppehåll i aktiviteterna som ingår i programmet, dock under sammanlagt högst 20 ersättningsdagar under en tolv månadersperiod. Det innebär att det går bra att den utvecklingslediga har en eller flera kortare perioder av uppehåll i aktiviteterna enligt utvecklingsplanen, men att uppehållen tillsammans inte får uppgå till fler ersättningsdagar än 20. Målet ska dock vara att utvecklingsplanen täcker alla de dagar som utvecklingsledigheten avser. Utredningen har här övervägt om längre uppehåll skulle kunna godkännas till exempel under sommaren. Vid en avvägning mellan ett strikt system med krav på aktivitet alla dagar och ett mer generöst system är vår bedömning att totalt 20 dagar under en utvecklingsledighet

²⁸ 4 kap.

med tillfälligt uppehåll i aktiviteterna är ett väl avvägt förslag. Liknande bestämmelse finns för programmet jobb- och utvecklingsgarantin.

Arbetsmarknadens parter kan komplettera ersättningen

Vi ser en möjlighet för arbetsmarknadens parter att bygga på med avtalad ersättning. Inom arbetslöshetsförsäkringen finns det på många områden inkomstförsäkringar. Dessa hanteras av privata försäkringsbolag men har koppling till medlemskapet i en fackförening.

I lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring finns bestämmelser om ersättning från inkomstbortfallsförsäkring. Ersättningen lämnas med ett belopp per dag som motsvarar en bestämd procentsats av tidigare förvärvsinkomster. Under en ersättningsperiod motsvarar dagpenningen under de första 200 dagarna 80 procent av tidigare dagsförtjänst och 70 procent under de resterande dagarna. De kompletterande försäkringarna mot inkomstbortfall vid arbetslöshet får lämna ersättning för mellanskillnaden mellan tidigare dagsförtjänst och det högsta beloppet för dagpenningen med hänsyn till samma procentsatser. Inkomstförsäkringarna får alltså inte ersätta inkomstbortfall som överstiger 80 procent av den beräknade tidigare inkomsten. Det betyder att om parterna skulle vilja fylla på med ersättning som höjer själva ersättningsnivån, det vill säga inte bara ger ersättningen över taket, skulle det med föreslagen konstruktion på ersättningen kopplat till arbetslöshetsförsäkringen krävas en lagändring i denna del.

Utredningen ser att det kan finnas en poäng med att arbetsmarknadens parter bidrar med tillägg. Inte minst gäller det om parterna har en möjlighet att påverka innehållet i utvecklingsledigheten, se ovan under avsnitt 12.7. I så fall skulle det gå att avgränsa den kompletterande ersättningen till aktiviteter som parterna förordar för att med hjälp av ekonomiska incitament styra de utvecklingslediga mot aktiviteter som parterna väljer.

Ett annat argument för att det kan vara bra med att parterna kan lägga på ersättning över taket är att utvecklingsledigheten kan göras mer attraktiv för grupper med högre inkomster, som ju relativt sett får ett större inkomstbortfall i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen.

Dessutom skulle det om tillägget kopplas till omställningsorganisationerna kunna vara ett sätt att ta tillvara de tankar om kompetensförsörjning och omställning i tid som i dag finns där i stället för att bygga två parallella system. Detta förutsätter dock intresse från parterna att gå vidare med en sådan modell. I utredningens arbete har vi inte mött något sådant intresse från arbetsmarknadens parter.

Det skulle även kunna vara intressant för enskilda arbetsgivare att fylla på med ersättning. Vår uppfattning är dock att det skulle öka risken betydligt för att utvecklingsledigheten tränger undan personalutbildning som arbetsgivaren ska stå för.

De risker vi ser med att möjligheten till kompletterande ersättning finns handlar i första hand om risken för att de lediga blir pressade att fylla utvecklingsledigheten med aktiviteter de kanske inte riktigt väljer själva av hänsyn till att det kan ge högre ersättning om de anpassar sig till arbetsgivarens behov. I förlängningen kan det verka hämmande för omställningen och också leda till att staten betalar något som ligger väldigt nära personalutbildning. Från arbetsmarknadens parter har det också rests frågor om försäkringsbolagen som hanterar inkomstförsäkringen kommer att vara intresserade av att erbjuda denna tjänst och att det i så fall skulle komma att innebära en ökad kostnad för individen. En synpunkt är också att om tillägget skulle bygga på en överenskommelse mellan parterna skulle det kunna komma att kosta individen genom att löneutrymme avsätts till detta.

Vår bedömning är att begränsningsreglerna bör vara samma som i arbetslöshetsförsäkringen, det vill säga att det är tillåtet med ersättning över taket, men att det ska samordnas med arbetslöshetsersättning/aktivitetsstöd så att det inte går att få högre ersättning än 80 procent av tidigare inkomst. Det gör att det i normalfallet inte blir attraktivt att använda den här modellen till personalutbildning.

Ska aktivitetsstödet för utvecklingsledighet gå att kombinera med andra ersättningar?

Andra ersättningar eller inkomster bör räknas av från ersättningen vid utvecklingsledighet. Samma modell finns för aktivitetsstödet i övrigt, se förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Om det enbart går att ta ut utvecklingsledigheten på heltid i förhållande till den utvecklingsledigas sysselsätt-

ningsgrad innebär det att det inte kommer att förekomma andra ersättningar i särskilt stor omfattning. I de fall det kan bli komplicerat är om de som har flera jobb eller är kombinatorer är lediga på heltid från ett arbete men erhåller inkomster från annat håll.

Utredningen har särskilt övervägt om det ska gå att kombinera studiemedel med ersättningen för utvecklingsledigheten. Huvudprincipen i dag är att studiemedel inte ska utgå för samma tid som andra ersättningar lämnas, se samordningsbestämmelse 3 kap. 25 § studiestödslagen (1999:1395). En möjlighet att ”toppa upp” ersättningen vid utvecklingsledighet med studiemedel skulle frångå denna princip. Vidare finns det också anledning att fundera på hur rättvis en sådan utformning skulle vara eftersom inte alla i målgruppen har rätt till studiemedel.

Studiestödet är dessutom i dag behovsprövat för alla genom ett fribelopp. Dagens fribelopp innebär att den studerande kan ha inkomster upp till cirka 88 000 kronor per kalenderhalvår vid 20 veckors heltidsstudier utan att studiemedlen reduceras. Det är därför sannolikt även av denna anledning inte lämpligt att bygga modellen utifrån att studiemedel och ersättningen för den utvecklingslediga ska kombineras eftersom de utvecklingslediga i stor utsträckning kommer att ha inkomster över fribeloppet under utvecklingsledigheten.

Sjukpenning är ett undantag, där det finns skäl att fundera på hur det ska fungera att vara sjuk under utvecklingsledighet. Det är inte önskvärt att utvecklingsledigheten behöver avbrytas vid kortare perioder av arbets- eller studieoförmåga. Modellen bör vara så pass flexibel att andra system träder in och utvecklingsledigheten avbryts först om den lediga riskerar att på grund av ohälsan inte kunna uppfylla syftet med utvecklingsledighet.

För studerande finns ett antal olika system för vad som gäller vid studie- och arbetsoförmåga på grund av ohälsa. För det första finns det ett särskilt sjukförsäkringsskydd inom studiemedelssystemet. Den särskilda sjukförsäkringen inom studiemedelssystemet för studerande förutsätter att den studerande uppbär studiemedel för att den ska kunna tillämpas.

För det andra finns det en möjlighet att få sjukpenning för studerande som arbetar i kombination med studier. Det är då bara inkomstbortfall från arbetet under studietiden som ersätts.

Det tredje alternativet är att avbryta studierna för att kunna träda in i den ordinarie sjukförsäkringen.

Inom aktivitetsstödet finns en modell för att hantera kortare perioder av sjukdom utan att individen behöver avbryta deltagandet i arbetsmarknadspolitiska program. En programdeltagare som uppbär aktivitetsstöd kan vid sjukdom få fortsatt aktivitetsstöd om sjuk-anmälan har gjorts till Arbetsförmedlingen.²⁹ Som längst kan en programdeltagare vara inskriven och sjuk på heltid i 30 kalenderdagar i följd, därefter skrivs personen ut ur programmet. Arbetsförmedlingen ska inom de 30 kalenderdagarna från första sjukdagen undersöka om en utskrivning kan undvikas genom att aktiviteterna i programmet anpassas eller genom att den sjukfrånvarande anvisas till ett annat program.³⁰

Utredningen bedömer att det är lämpligt att även utvecklingsledigheten omfattas av den modell som gäller för aktivitetsstöd för att hantera perioder av sjukfrånvaro. Undantaget för den utvecklingslediga blir att hen vid sjukdom inte kan anvisas till ett annat arbetsmarknadspolitiskt program eftersom hen inte är arbetslös. Det är här viktigt att aktiviteterna i utvecklingsplanen så långt det är möjligt först anpassas så att en utskrivning från programmet kan undvikas.

12.11 Kontroll och återkrav

Förslag: Arbetsförmedlingen får huvudansvar för att kontrollera att utvecklingsledigheten används på rätt sätt. Kontrollarbetet ska bedrivas i samverkan med berörda myndigheter och organisationer.

Den utvecklingslediga ska löpande i aktivitetsrapporter redovisa om utvecklingsplanen följs. En liknande sanktionstrappa som den som tillämpas för aktivitetsstöd ska gälla under utvecklingsledigheten. Den utvecklingsledigas SGI skyddas under hela utvecklingsledigheten. Samma regler om återkrav som för aktivitetsstöd i övrigt ska gälla.

²⁹ Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser 4 kap. 1–3 §§.

³⁰ Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program 10 §.

Skäl för utredningens förslag: Vi bedömer att det är lämpligt att luta sig mot de kontrollfunktioner som redan finns för likartade system i så stor utsträckning som möjligt.

Kontroll vad gäller inkomster för såväl lediga som vikarier bör kunna byggas upp baserat på de månadsvisa kontrolluppgifter som är under uppbyggnad. De etablerade samverkansstrukturerna som finns mellan myndigheterna (Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skatteverket, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)) och arbetslöshetskassorna i syfte att kontrollera felaktiga utbetalningar bör användas även i kontrollarbetet av utvecklingsledigheten.

I de tidigare ledighetsmodellerna (friår och Finlands alterneringsledighet) ställs inga krav på att de lediga ska ägna sig åt specifika aktiviteter. Kontrollen inskränker sig då i stort sett till att säkerställa att ersättningen betalas ut korrekt.

I modellen för utvecklingsledighet behövs även uppföljning av att individerna faktiskt har genomfört de aktiviteter de har föresatt sig inför utvecklingsledigheten. Eftersom vi föreslår ett krav på vikarie behöver även detta följas upp. Det är dock angeläget att inte skapa onödigt merarbete och administration. Det är heller inte önskvärt att kontrollen skapar osäkerhet, exempelvis om det finns en risk för återkrav trots att en individ har gjort sitt bästa under utvecklingsledigheten.

Vår utgångspunkt kring vilka krav på genomförandet av aktiviteterna som ska ställas är att utvecklingsledigheten ska upplevas som ett riskfritt sätt att prova något nytt. Det ska därför inte ställas krav på att exempelvis studiepoäng klaras av för rätt till ersättning. Däremot ska det ställas krav på deltagande i undervisning. Det är svårt att reglera vad som avses med att delta i undervisning men det skulle kunna innebära att personen måste ha antagits och registrerats på en utbildning/kurs och också kunna visa intyg på deltagande från utbildningsanordnaren.

Det bör också kunna ställas krav på att den utvecklingslediga ska ha ett ansvar att uppmärksamma Arbetsförmedlingen på om det inte går som den utvecklingslediga hoppats med de planerade aktiviteterna. Det kan handla om att det visar sig för svårt för den enskilda men också om att kurser ställs in eller erbjudande om praktik dras tillbaka. I sådana fall är det utredningens uppfattning att ska det finnas en möjlighet att revidera utvecklingsplanen utifrån den uppkomna situationen.

Nivån på kontrollen bör anpassas utifrån att det handlar om att säkerställa att syftet uppfylls. Kontrollen ska inte kosta allt för mycket att administrera och den ska inte heller upplevas som för inskränkande. Individens är inte arbetslös och det är inte arbetsutbudet som ska kontrolleras. Det gör att kontrollen inte ska utföras på samma sätt och på samma detaljnivå som för arbetslösa.

Kontrollen bör inte bara ske i efterhand. Återkrav av ersättning bör undvikas så långt det bara är möjligt. Kontrollfunktionerna bör därför så gott det går byggas så att de följer ersättning och utvecklingsledighet så nära i tiden som möjligt.

Aktivitetsrapporter knutna till utvecklingsplanen

För den som är arbetssökande gäller att Arbetsförmedlingen under den arbetssökandes medverkan ska upprätta en individuell handlingsplan där sökandens skyldigheter, planerade aktiviteter och arbetssökandets inriktning anges. Arbetsförmedlingen får meddela närmare föreskrifter om handlingsplanernas innehåll och om hur de ska följas upp.³¹ Med utgångspunkt i den individuella handlingsplanen ska sedan den arbetslösa regelbundet i en aktivitetsrapport redovisa vilka åtgärder hen har vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet. Den som får eller begär arbetslöshetsersättning ska redovisa sina aktiviteter minst en gång per månad. Aktivitetsrapporten ska lämnas till Arbetsförmedlingen senast två veckor efter utgången av den period rapporten avser. Arbetsförmedlingen ska skyndsamt granska inkomna aktivitetsrapporter och får meddela föreskrifter om hur rapporten ska vara utformad samt om när och hur den ska lämnas.³²

Utredningen föreslår att den utvecklingslediga på samma sätt, men med utgångspunkt i utvecklingsplanen, i en aktivitetsrapport ska redovisa om utvecklingsplanen följs alternativt meddela eventuella avvikelser. Vi föreslår att detta ska ske en gång per månad. På så sätt sker en kontinuerlig uppföljning och Arbetsförmedlingen får en möjlighet att ingripa om utvecklingsplanen inte följs. Om det uppstår hinder på vägen med utvecklingsplanen, som att till exempel en utbildning inte blir av som planerat, är det utredningens uppfattning

³¹ Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten 6 §.

³² Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten 7 §.

att det ska det finnas en möjlighet att revidera utvecklingsplanen. Om utvecklingsplanen löper på utan problem ska den dock gälla för hela perioden.

Kravet på aktivitetsrapporterna kan sedan knytas till ett sanktions-system liknande den sanktionstrappa som i dag finns för de arbetsmarknadspolitiska programmen.

Handlingskorrigerande sanktionstrappa och SGI-skydd

Utredningens bedömning är att den sanktionstrappa som numera³³ finns inom aktivitetsstödet skulle kunna tillämpas även för utvecklingsledigheten. Det är dock vår bedömning att det inte direkt går att knyta utvecklingsledigheten till nuvarande bestämmelser³⁴ om varning och avstängning från rätt till ersättning då villkoren som ställs upp utgår från att personen är arbetslös, vilket inte den utvecklingslediga kommer att vara. Bestämmelserna om hur utvecklingsledigheten ska kontrolleras bör i stället regleras i egna paragrafer.

Vi föreslår att den utvecklingslediga ska kunna varnas om hen inte har lämnat en aktivitetsrapport i tid och om detta sker vid upprepade tillfällen ska hen kunna stängas av från ersättning. Avstängningstiden ska, på samma sätt som dagens bestämmelser för aktivitetsstöd, vara 1 ersättningsdag vid det andra tillfället, 5 ersättningsdagar vid det tredje tillfället, 10 ersättningsdagar vid det fjärde tillfället och 45 ersättningsdagar vid varje ytterligare tillfälle.³⁵

Vi föreslår också att den som är utvecklingsledig ska kunna stängas av från rätt till ersättning i 5 ersättningsdagar om hen utan godtagbart skäl inte ägnar sig åt aktiviteterna i utvecklingsplanen och att hen stängs av från ersättning i 10 dagar om detta sker en andra gång och i 45 ersättningsdagar vid varje ytterligare tillfälle.³⁶

Så länge en arbetstagare deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd är arbetstagarens SGI skyddad.³⁷ Det

³³ Åtgärdssystemet motsvarar i huvudsak det system som sedan den 1 september 2013 gäller inom arbetslöshetsförsäkringen.

³⁴ Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program 6 kap.

³⁵ Jämför förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser 6 kap. 2 §.

³⁶ Jämför förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser 6 kap. 3 §.

³⁷ SFB 26 kap. 13 §.

finns också särskilda bestämmelser vad som gäller vid avstängning från ersättning enligt ovan nämnda bestämmelser. Vid införandet anförde regeringen bland annat att ett förlorat SGI-skydd i vissa fall kan vara en alltför långtgående och oproportionerlig konsekvens för de situationer då en person deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program men har stängts av från rätt till aktivitetsstöd. Regeringen ansåg att principen för SGI-skyddet så långt som möjligt bör upprätthållas, men att vissa beaktansvärda situationer kan motivera att ett avsteg görs från kraven som ställs på en arbetslös försäkrad för att SGI:n ska vara skyddad.³⁸ Några av situationerna i sanktionstrappan, som att man inte får aktivitetsstöd på grund av att man inte lämnat en aktivitetsrapport inom utsatt tid, är därför SGI-skyddade.³⁹

Mot bakgrund av att utredningen anser att utvecklingsledigheten ska upplevas som ett riskfritt sätt att prova något nytt är det vår bedömning att den som är utvecklingsledig inte ska behöva riskera att SGI-skyddet går förlorat vid avstängning från ersättningen och därför bör det införas ett sådant skydd i aktuell förordning. I och med att SGI-skyddet behålls under hela utvecklingsledigheten är det utredningens bedömning att några ytterligare förändringar i skyddet inom socialförsäkringen inte behöver göras.

Återkrav

Vad gäller återkrav ser vi inte någon anledning att avvika från bestämmelserna i förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som innebär att en mottagare av ersättning, i vårt fall aktivitetsstöd för utvecklingsledighet, är återbetalningsskyldig om hen har förorsakat att ersättningen har lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp, genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att fullgöra en anmälningsskyldighet. Detsamma gäller om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den som har fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett detta. Det finns också bestämmelser om att myndigheten helt eller delvis kan avstå från krav på

³⁸ Prop. 2014/15:21, s. 10 f.

³⁹ Se vidare förordning (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst.

återbetalning om det med hänsyn till personens personliga eller ekonomiska förhållanden eller andra omständigheter finns särskilda skäl.

Om det finns misstanke om att en individ har lämnat oriktiga uppgifter eller inte anmält sådana ändrade förhållanden som personen varit skyldig att göra bör det kunna utredas som bidragsbrott, på samma sätt som vid annan misstänkt välfärdsbrottslighet.

Vi har i vår riskanalys identifierat ett antal egenskaper som kan skapa extra sårbarhet i ett kontrollperspektiv och där extra vaksamhet kan behövas.

Kontroll av studiedeltagande

När det gäller aktiviteter som studier behövs, utöver de ovan föreslagna aktivitetsrapporterna, någon typ av intyg eller åtminstone uppgifter om närvaro som visar att den lediga faktiskt har studerat. Utan kontrollfunktion från myndighet eller utbildningsanordnare finns risk att ersättning utgår trots att studier inte bedrivs aktivt. Det kan uppfattas som orättvist om ersättning för studier lämnas helt utan krav på deltagande, medan de som uppbär studiemedel har krav på studieresultat.

I dag kontrollerar CSN studieresultat i efterhand för att det ska gå att få nya studiemedel. Vi föreslår att det är deltagandet och inte resultaten som ska följas upp. Studerande med studiemedel är skyldiga att informera CSN om ändringar i studieförhållanden (till exempel ändrad studietakt eller sjukdom). En sådan skyldighet kan vara bra att använda även vid utvecklingsledighet.

Behov av extra kontroll vid prova på annat arbete eller arbetspraktik som aktivitet

Det har från flera håll lyfts till utredningen att det finns en ökad risk för missbruk och felutnyttjande om utvecklingsledigheten ägnas åt att prova på annat arbete eller åt att praktisera. Ett problem kan vara att säkerställa att innehållet i utvecklingsledigheten faktiskt blir utvecklande och kompetenshöjande. Ett annat problem kan vara olika former av upplägg, exempelvis om arbetsgivare kan "byta" arbetstagar med varandra och därigenom utnyttja systemet. Samtidigt finns det på många håll goda erfarenheter av så kallade företagare- eller

arbetsgivarringar och utredningen anser därför att möjligheten ska finnas men med medskicket att det sannolikt behövs extra kontroll.

Behov av extra kontroll vid lönestöd till vikarierna

Det kan finnas ett behov av extra kontroll av att både utvecklingsledighet och arbete i vikariat där det utgår lönestöd genomförs på det sätt som det är tänkt. Eftersom staten i dessa fall betalar ersättning både till den utvecklingslediga och bidrar till vikariernas lön förloras en del av den naturliga kontrollfunktion som vikariatet i normalfallet utgör. Samtidigt är det inte en situation som bör undvikas. Det är ju positivt om någon som står långt från arbetsmarknaden får chansen att vikariera för en utvecklingsledig.

12.12 Uppföljning av utvecklingsledigheten

Förslag: I samband med att utvecklingsledigheten avslutas ska Arbetsförmedlingen tillsammans med den som har varit utvecklingsledig följa upp vad utvecklingsledigheten har gett utifrån den individuella utvecklingsplanen.

Skäl för utredningens förslag: Vad händer efter utvecklingsledigheten? Den utvecklingslediga ska ta fram en utvecklingsplan som beslutande myndighet godkänner och följer upp, se avsnitt 12.7.3. Det är därför naturligt att den lediga och eventuellt även arbetsgivaren, samt myndigheten träffas i samband med utvecklingsledighetens slut för en gemensam uppföljning.

Uppföljningen är tänkt som ett avstamp inför framtiden och som ett stöd till den utvecklingslediga hur hen bäst tar vara på det hen ägnat sig åt under utvecklingsledigheten. Om den utvecklingslediga kommer tillbaka till samma arbetsplats och upplever att den nya kompetensen inte tas till vara kan det finnas en risk för besvikelse och bristande motivation hos den som har varit utvecklingsledig. Tanken med uppföljningen är att se till att den nya kompetensen kommer till användning. Antingen i form av nya arbetsuppgifter, nya ansvarsområden på den befintliga arbetsplatsen eller som ett led i en omställning.

Uppföljningen fyller också en funktion i kontrollhänseende genom att den utvecklingslediga under utvecklingsledigheten känner till att utvecklingsledigheten kommer att avslutas med att utvecklingsplanen följs upp.

12.13 Tillsyn

Förslag: IAF får i uppdrag att utöva tillsyn över myndigheternas tillämpning av regelverket om utvecklingsledighet. Inga författningsförslag behövs.

Skäl för utredningens förslag: IAF ansvarar för tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna, Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen, samt Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans handläggning av ärenden som rör åtgärder inom aktivitetsstödet, utvecklingsersättningen och etableringsersättningen.⁴⁰

Detta preciseras i instruktionen som att det bland annat innefattar att granska Arbetsförmedlingens utbetalning av statsbidrag till arbetslöshetskassorna, att granska handläggningen av och rutinerna för handläggning av ärenden hos Arbetsförmedlingen som påverkar rätten till arbetslöshetsersättning eller som handlar om återkallande av anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program. Myndigheten granskar även handläggningen av och rutinerna för handläggning av ärenden hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan om varning och avstängning från rätt till aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning. Det är med andra ord fråga om både en direkt och operativ verksamhetstillsyn och en tillsyn av rutinerna (systemtillsyn).

IAF har möjlighet att utdela sanktioner i form av erinringar eller föreläggande om att vidta rättelser vid tillsynen av arbetslöshetskassorna. Myndigheten kan också hålla inne statsbidrag till arbetslöshetskassorna. Gentemot Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har IAF inga skarpa sanktioner att ta till, utan kan endast påtala brister till myndigheterna och till regeringen.

⁴⁰ Förordning (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Med de förslag vi lämnar kommer IAF få tillsynsansvar för Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans handläggning av ärenden som rör åtgärder inom utvecklingsledigheten, då den föreslås utformas som ett arbetsmarknadspolitiskt program samt kopplas till aktivitetsstöd.

12.14 Införande och utvärdering av modellen

Förslag: Utvecklingsledighet införs med start 1 juli 2019.

Införandet bör ske successivt i syfte att möjliggöra utvärdering av reformens effekter. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) bör ges i uppdrag att utvärdera reformens effekter.

Skäl för utredningens förslag: De förslag utredningen lämnar handlar om förändringar i förordning. Det betyder att det inte behövs någon egen proposition. Däremot behöver förslaget behandlas i budgetpropositionen. Tidigaste möjliga införande bedömer vi vara halvårsskiftet 2019.

I samband med genomförandet bör det utvärderas hur utvecklingsledigheten används och vad den leder till vad gäller exempelvis arbetsmarknadsutfall, hälsa och jämställdhet. Vid behov kan villkoren då justeras vad gäller både grundförutsättningar för rätt till systemet och hur det ska gå att använda utvecklingsledigheten.

Vi föreslår att Arbetsförmedlingen får i uppdrag att förbereda införandet och att IFAU ges i uppdrag att utvärdera reformens effekter. Utredningen har inhämtat synpunkter från IFAU om förutsättningar för utvärdering av programverksamhet generellt. Utifrån detta har vi tagit fram en skiss för hur ett införande som på bästa sätt möjliggör forskning på effekterna av reformen skulle genomföras.

Allra bäst skulle det vara att låta individer söka och sedan bland dessa lotta fram vilka som får beviljad ledighet. Detta förutsätter att antalet som vill vara lediga överstiger antalet platser. Det kan också vara svårt att motivera lottning på individnivå. Ett alternativ som också ger goda förutsättningar för effektstudier är att först stratifiera landets kommuner för att sedan dra ett slumpmässigt urval av de kommuner som ska ingå. Utifrån en analys av landets kommuner vad gäller relevanta arbetsmarknadsvariabler kan liknande kommuner

grupperas två och två. Arbetsförmedlingen bör samråda med IFAU om detta. Därefter öppnas ansökandemöjligheterna upp i hela landet. I nästa steg lottas vilka kommuner som ska delta i inledningsskedet. I dessa kommuner kan utvecklingsledighet beviljas medan de som bor i andra kommuner inte kan komma i fråga från start.

Dels ger det en chans att prova i mindre skala innan reformen rullas ut på riksnivå och dels blir det möjligt att studera effekterna.

För att kunna studera effekterna på kort och lång sikt behövs information om deltagarna, såväl vikarier som utvecklingslediga. Om vikarierna är inskrivna vid Arbetsförmedlingen finns redan uppgifter om dessa. För de utvecklingslediga behövs uppgifter om personnummer så att det går att koppla samman med registeruppgifter. Det behövs också datum för inkommen ansökan, beslutsdatum samt tidpunkt för inträde i utvecklingsledigheten. Information om utvecklingsledighetens längd och vilken typ av aktiviteter som har bedrivits behövs också.

En aspekt är möjligheten att studera de långsiktiga effekterna. När vi har studerat effekterna av friåret har det blivit tydligt att det saknas möjligheter att studera långsiktseffekterna. Att själva deltagandet i utvecklingsledigheten som vikarie eller som utvecklingsledig läggs in i register är därför viktigt för att det i framtiden ska kunna gå att säga något om huruvida de utvecklingslediga faktiskt fick ett längre arbetsliv exempelvis.

13 Konsekvenser av utredningens förslag

Enligt kommittéförordningen ska konsekvenserna av förslagen som läggs i detta betänkande belysas.¹ Det handlar om ekonomiska konsekvenser för stat, myndigheter, kommuner, landsting, organisationer, företag och enskilda. Om förslagen har konsekvenser för det kommunala självstyret, brottsligheten, sysselsättning, offentlig service i hela landet, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen ska dessa också beskrivas. Utöver detta ska även konsekvenser för små företags förutsättningar och en bedömning av om förslagen överensstämmer eller går utöver Sveriges skyldigheter gentemot EU redovisas. Dessutom ska förslagens konsekvenser för arbetsgivarens möjlighet att få sitt arbetskraftsbehov tillgodosett bedömas.

I detta kapitel redovisas konsekvenser av utredningens förslag i delbetänkandet.

Tabell 13.1 Effekter av förslagen, sammanfattning

Antaganden om budgeteffekter gäller initiala effekter

Budgeteffekter	Miljoner kronor
Reformer:	
Utvecklingsledighet	900 (450) mkr
Utredningar/förstärkt forskning/investeringar	2 mkr
Administration	269 (150) mkr
Totalt	1 171 (602) mkr

Anm. Belopp inom parentes avser genomförande vid halvårsskifte.

¹ Kommittéförordningen (1998:1474) 14 och 15 §§.

13.1 Förslag att öka kunskapen om arbetstidsmodeller

Förslaget i korthet

Myndigheten för arbetsmiljökunskap bör få i uppdrag att sammanställa kunskap om arbetstidsmodellens påverkan på arbetsmiljön och hur de påverkar arbetstagarnas hälsa, samt jämställdheten i arbets- och familjeliv.

Konsekvenser

Förekomsten av olika arbetstidsmodeller inom främst offentlig verksamhet är omfattande. Trots detta saknas samlad och lättillgänglig information om de erfarenheter som finns. Utredningens bedömning är att det genom att samla och tillgängliggöra sådan information går att underlätta utformningen av arbetets organisering på ett sätt som kan ge positiva konsekvenser för såväl motverkande av ohälsa i arbetslivet som för jämställdhet mellan kvinnor och män.

I stor utsträckning är det vård- och omsorgssektorn och andra sektorer där det finns behov av dygnet-runt-bemannning som berörs av olika arbetstidsmodeller. Arbetsmiljön uppmäts som sämre och sjukfrånvaron är högre inom vård och omsorgssektorn jämfört med genomsnittet. Förslaget syftar till att bidra till att arbetstidsmodeller i större utsträckning än i dag kan utformas baserat på de erfarenheter som finns. Det kan ge mer attraktiva arbetsplatser och bättre arbetsmiljö.

Eftersom anställda inom vård och omsorgssektorn tjänar mindre, oftare arbetar deltid, oftare är kvinnor och oftare är födda utomlands kan förslaget i förlängningen ge fördelningseffekter utifrån ett antal olika aspekter. I förlängningen kan en bättre fungerande organisering av arbetet innebära positiva effekter för en jämnare inkomstfördelning, sysselsättning och även för integration och etablering.

Även arbetsutbudet och därmed skatteintäkterna kan påverkas positivt om utformningen av arbetstidsmodellerna leder till att fler vill och kan arbeta heltid. För att det ska bli en positiv effekt krävs det dock att det totala antalet arbetade timmar i ekonomin ökar. I en analys av ökat heltidsarbete som genomförts av Konjunkturinstitutet visade resultaten på att det inte alls är självklart att effekten av ökat

heltidsarbete är fler arbetade timmar. Om det sker till priset av sämre anpassning av arbetet utifrån verksamhetens behov kan det till och med minska efterfrågan och antalet arbetade timmar i ekonomin.² Vårt förslag syftar just till att öka kunskapen om hur arbetstidsmodeller bör utformas för att förena verksamhetens krav på bemanning med en hållbar arbetsmiljö.

Om sjukfrånvaron minskar minskar även de offentliga utgifterna.

Förslaget har inga direkta effekter för företag, myndigheter och organisationer, utöver de direkta konsekvenserna för Myndigheten för arbetsmiljökunskap samt indirekt för myndigheter och företag som kan komma i fråga för att bidra med information till kunskapsuppbyggnaden. Mindre företag (inom offentligfinansierad verksamhet främst) kan dra nytta av att information blir lättillgänglig. Dessa kan annars ha svårt att på egen hand pröva sig fram mellan olika arbetstidsmodeller.

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser i förhållande till EU eller för brottsligheten. Inte heller arbetsgivares möjlighet att få sitt arbetskraftsbehov tillgodosett bedöms kunna påverkas av förslaget.

Effekter för offentliga finanser

Utredningen föreslår att Myndigheten för arbetsmiljökunskap får totalt 2 miljoner kronor i tillskott under 2019. Det motsvarar resurser för exempelvis två utredartjänster under omkring nio månader samt en budget för att genomföra statistikinsamling.

13.2 Förslag att öka kunskapen om stressrelaterad sjukfrånvaro

Förslaget i korthet

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) får i uppdrag att göra en analys av kostnaderna avseende stressrelaterad sjukfrånvaro med särskilt fokus på diagnoserna inom Anpassningsstörningar och reaktion på svår stress (F43). Kostnadsanalysen ska omfatta kostnader för individerna, sjukförsäkringen samt för arbetsgivarna.

² Konjunkturinstitutet (2017a).

Analysen ska ha ett jämställdhetsperspektiv. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får i uppdrag att bistå med data till myndigheten inom sina respektive ansvarsområden i detta arbete. Socialstyrelsen får i uppdrag att bistå med uppgifter om hälso- och sjukvårdens kostnader.

Konsekvenser

Det har visat sig vara svårt att uppskatta kostnaderna för stressrelaterad sjukfrånvaro. Våra uppskattningar visar att kostnaderna är omfattande och utredningen anser att det bör utvecklas metoder för att göra mer precisa analyser.

Ökad kunskap om sjukfrånvaron kopplat till stress i arbetslivet kan ge positiva konsekvenser för motverkande av ohälsa i arbetslivet. I förlängningen kan det öka förutsättningarna för en bättre fungerande organisering av arbetet vilket även kan ge positiva effekter för en jämnare inkomstfördelning, sysselsättning och även för jämställdheten mellan kvinnor och män och för integration och etablering.

Förslaget har inga direkta effekter för företag, myndigheter och organisationer, utöver de direkta konsekvenserna för ISF, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Socialstyrelsen, samt indirekt för myndigheter och företag som kan komma i fråga för att bidra med information till kunskapsuppbyggnaden.

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för mindre företags förutsättningar eller i förhållande till EU. Inte heller brottsligheten eller arbetsgivares möjlighet att få sitt arbetskraftsbehov tillgodosett bedöms påverkas av förslaget.

Effekter för offentliga finanser

Förslaget har inga effekter för offentliga finanser då uppdraget bedöms kunna rymmas inom befintliga ramanslag.

13.3 Förslag om ökade möjligheter till partiell tjänstledighet

Inom den del av utredningens uppdrag som handlar om deltid som möjlighet lämnar utredningen två förslag.

13.3.1 Förslag till ändring i lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet

Förslaget i korthet

Den nuvarande näringsverksamhetslagen utökas med en rätt till förkortning av normal arbetstid med upp till hälften. Arbetstagaren ska samråda med arbetsgivaren om ledighetens förläggning och om andra frågor som rör ledigheten. Kan överenskommelse inte träffas om hur ledigheten ska tas ut vid förkortad arbetstid ska ledigheten spridas över arbetsveckans samtliga dagar och förläggas vid arbetsdagens början eller slut.

Syftet med förslaget är att fler arbetstagare ska våga pröva sina företagsidéer och på så sätt kan i längden tillväxten av företag främjas.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Förslaget ökar flexibiliteten när det gäller möjligheterna att starta och bedriva näringsverksamhet vid sidan av en anställning. I ett vidare perspektiv torde förslaget kunna medföra positiva samhällsekonomiska konsekvenser. Främjande av entreprenörskap och ökat nyföretagande är ett sätt att höja potentialen för att skapa fler arbetstillfällen och högre välstånd.

För företag vars anställda använder möjligheten att vara partiellt lediga för att bedriva näringsverksamhet kan det förväntas medföra en kostnad i form av produktionsförlust om alternativet hade varit att de hade arbetat kvar som anställda på heltid. Det medför i så fall negativa samhällsekonomiska konsekvenser.

I vissa fall kan alternativet om förslaget inte införs vara att den anställda då väljer att vara helt ledig eller att säga upp sig för att bedriva näringsverksamhet. Det är då mer oklart vilka de samhällsekono-

miska effekterna, eller för den delen konsekvenserna för det enskilda företaget, blir.

Effekter för offentliga finanser

Utredningens bedömning är att effekterna blir positiva men relativt begränsade på kort sikt på grund av motverkande effekter. Det är framför allt på budgetens inkomstsida som effekterna uppstår. Det är inte möjligt att med någon säkerhet förutse utfallet på de offentliga finanserna av förslaget.

Å ena sidan kan lägre skatteintäkter förväntas av att de som i dag är kombinatorer³ med anställning på heltid kan komma att minska sitt arbetsutbud som anställda, det vill säga en ren timeffekt. Nettoeffekten på antalet arbetade timmar beror på i vilken utsträckning det är befintliga kombinatorer som i dag arbetar mer än de skulle vilja som går ner i arbetstid och i vilken utsträckning det är nytillkommande som med den nya möjligheten till deltidsföretagande tar steget att bli kombinatorer.

Växlingen från anställning till företagande ger sannolikt också både en något lägre skattebas (företagare har generellt lägre redovisade inkomster än anställda) och lägre intäkter från arbetsgivaravgifter/egenavgifter eftersom egenavgifternas nivå är lägre än arbetsgivaravgifterna. Teoretiskt kan det också ge påverkan på lönebildningen om arbetsutbudet bland anställda minskar men storleksmässigt torde den effekten vara försumbar i detta sammanhang.

Å andra sidan kommer den minskade arbetstiden i anställningen ersättas av att arbetsgivare anställer andra personer. Det ger positiva effekter för sysselsättningen och skatteintäkterna. Fler företag är positivt för ekonomisk utveckling och om fler vågar ta steget att bli företagare bidrar det till såväl den ekonomiska utvecklingen som till de offentliga finanserna. Förslaget ökar möjligheterna att ta tillvara och stärka innovationskraften som finns i människors idéer vilket är själva grundförutsättningen för ökat välstånd.

Ett rimligt scenario är svagt positiva effekter initialt och något större positiva effekter på längre sikt. Hur stora dessa kan bli är inte

³ Personer som kombinerar anställning med företagande, se kapitel 8.

möjligt att bedöma med tillräcklig säkerhet för att det ska vara meningsfullt att räkna på.

På utgiftssidan uppstår ökade administrationskostnader, framför allt hos Försäkringskassan och Skatteverket som en följd av det mer komplicerade regelverket för kombinatörer. Eftersom vi inte presenterar något volymantagande om hur många fler kombinatörer det kan tänkas bli är det inte möjligt att göra beräkningar på dessa ökade kostnader.

Fördelningseffekter

Det finns studier som visar att högutbildade är överrepresenterade bland kombinatörer. En tolkning av detta är att högutbildade är mer tillfreds med sin anställning och därför gärna behåller den i kombination med företagande. Alternativkostnaden blir också större att lämna sin anställning till förmån för företagande på heltid om lönen är hög.⁴ En annan tolkning är att personer med stark ställning på arbetsmarknaden kan ha lättare att få igenom en förfrågan om att driva företag på deltid jämfört med en person med svagare ställning på arbetsmarknaden. Utredningens bedömning är att en utökad rätt till deltidsföretagande därmed kan antas ha positiva fördelningseffekter. Valet och möjligheten att bedriva företag i kombination med anställning bör inte styras av om individen har en nyckelposition som anställd.

Jämställdhetseffekter

Det är vanligare att män är kombinatörer än att kvinnor är det. Men skillnaden mellan kvinnor och män är ännu större när det gäller företagande på heltid. Det gör att frågan om företagande på deltid är intressant i ett jämställdhetsperspektiv.

Den könssegregerade arbetsmarknaden lyfts ofta som ett skäl till skillnaderna mellan hur vanligt det är att kvinnor respektive män är företagare. Det finns också studier som visar på att kvinnor kan ha

⁴ Andersson och Gamerov (2014).

svårare att få finansiering till start av företag och att olika satsningar från politiskt håll ofta hamnar i mansdominerade branscher.⁵

Internationellt verkar vissa kvinnor (med småbarn) se egenföretagandet som ett sätt att balansera familje- och arbetsliv. Föräldraförsäkringsutredningen (SOU 2017:101) menar att den relativt generösa och mer välutvecklade barnomsorgen tillsammans med en generös och flexibel föräldraförsäkring underlättar för särskilt kvinnor att kombinera familj och arbete i Sverige vilket gör att samma mönster inte borde förväntas i Sverige. Men tvärtemot detta antagande finns det forskning som visar att barn (och särskilt små barn) hemma ökar sannolikheten även för kvinnor i Sverige att bli egenföretagare. Till skillnad från i många andra länder arbetar kvinnliga egenföretagare i Sverige lika mycket eller mer än anställda kvinnor, vilket skulle kunna motsäga förklaringen att det är för att balansera familje- och arbetsliv som kvinnor startar företag. Anledningarna till att vissa kvinnor startar företag under barnens småbarnsår varierar och det kan vara ett mer eller mindre fritt val för den enskilda kvinnan utifrån hur familjens situation i övrigt ser ut. De kvinnliga företagarna med små barn verkar vara en heterogen grupp. Exempelvis är det mer sannolikt att kvinnliga företagare med små barn inte tar ut någon föräldraledighet jämfört med motsvarande anställda, men de som tar ut föräldraledighet tar i genomsnitt ut fler dagar med föräldraledighet jämfört med anställda.⁶

För att kunna bedöma nettoeffekten på jämställdheten av förslaget krävs det att flera aspekter vägs in. Dels är det svårt att värdera jämställdhetskonsekvenser av ökad i flexibilitet vad gäller fördelning mellan arbete och familj. Det finns en risk att den partiella ledigheten blir ett sätt för kvinnor att kombinera ytterligare en roll för att räcka till överallt i stället för att omfördela ansvaret för ekonomi och familj på ett mer jämställt sätt.

Utredningens bedömning är dock att det är en fördel i ett jämställdhetsperspektiv att förslaget kan tänkas locka fler kvinnor att ta steget och bedriva näringsverksamhet, jämfört med nuläget när motsvarande rätt endast gäller hel ledighet.

⁵ SOU 2017:101, s. 188.

⁶ Andersson (2017).

Effekter för integration

Kunskapen om företagande som kombinator i ett integrationsperspektiv är för liten för att det ska gå att göra någon kvalificerad bedömning. På ett generellt plan kan ökade förutsättningar för flexibelt företagande antas leda till positiva effekter för etableringen på arbetsmarknaden.

Sysselsättningseffekter

Förslaget bedöms öka arbetskraftsdeltagande och sysselsättning genom att de som går ner i arbetstid i sin anställning behöver ersättas med andra anställda. Indirekt bedöms förslaget också leda till ökad sysselsättning genom fler arbetstillfällen tack vare ökade möjligheter att bedriva företag.

Men samtidigt finns det en risk för att företag får svårt att hitta ersättare. Arbetsmarknadsparterna i utredningens referensgrupp har lyft att det är extra svårt att hitta vikarier på deltid. Det kan därför uppstå negativa effekter på sysselsättningen om företag drabbas ekonomiskt.

2 procent av dem som i vår undersökning (se avsnitt 8.3.2) arbetar heltid men som vill minska sin arbetstid uppger som skäl att de vill göra det i syfte att driva eget företag. Uppräknat till antal i befolkningen motsvarar det cirka 6 500 personer. Samtidigt är det redan i dag fullt möjligt för en arbetstagare och arbetsgivare att komma överens om partiell ledighet. Utredningens bedömning om hur många förslaget kan komma att omfatta är att det sannolikt kommer att understiga 6 500 och att hälften av dessa är mer rimligt än att alla av de 6 500 skulle omfattas.

Konsekvenser för företag, myndigheter och organisationer

Förslaget innebär att den rätt som i dag finns att under sex månader vara ledig från arbetet för att bedriva näringsverksamhet utökas till att även omfatta partiell ledighet. De konsekvenser som ska analyseras är denna förändring, inte konsekvenserna av att anställda har rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet.

Delvis kan vi förvänta oss att fler använder rätten till ledighet, men vi kan också förvänta oss att de som annars skulle ha varit lediga på heltid i stället väljer partiell ledighet. Då blir konsekvenserna av förslaget för exempelvis företag i egenskap av arbetsgivare väsentligt annorlunda jämfört med i det förra fallet.

En skillnad mellan partiell ledighet och ledighet på heltid är att den anställda ska vara kvar på arbetsplatsen. Att genomdriva sin rätt till partiell ledighet även om det har stora konsekvenser för arbetsplatsen blir därför mer osannolikt jämfört med då det handlar om hel ledighet.

Näringsgren som anställd

Tabell 13.2 visar att var fjärde anställd man och nästan var femte anställd kvinna inom jordbruk, skogsbruk och fiske även bedriver egen näringsverksamhet. Lägst är andelen inom handel, transportföretag och hotell- och restaurangverksamhet men i övrigt var omkring var tionde anställd kombinatör 2015. Det tyder på att det inte kommer att bli dramatiska skillnader mellan hur olika näringsgrenar påverkas av förslaget. Den praktiska betydelsen kan dock skilja sig åt om det finns systematiska skillnader mellan hur vanligt det är i dag att anställda och arbetsgivare kommer överens på frivillig väg.

Tabell 13.2 Kombinatorer 20–64 år efter näringsgren som anställd 2015

Andel (%) av samtliga anställda inom respektive näringsgren

	Näringsgren	Kvinnor	Män
Jordbruk, skogsbruk och fiske		17,5	25,4
Tillverknings- och utvinningsindustri		7,0	9,5
Företag inom energi och miljö		7,6	12,1
Byggindustri		10,3	9,3
Handel		6,5	8,4
Transportföretag		6,9	8,5
Hotell och restauranger		5,0	5,8
Informations- och kommunikationsföretag		9,8	12,0
Kreditinstitut och försäkringsbolag		6,4	9,2
Fastighetsbolag		8,5	12,1
Företagstjänster		7,5	9,3
Civila myndigheter och försvaret		7,7	11,8
Utbildningsväsendet		8,2	14,2
Enheter för vård och omsorg		7,0	10,0
Personliga och kulturella tjänster m.m.		11,3	14,4
Uppgift saknas		9,4	13,4
Totalt procent		7,5	10,1

Källa: SCB RAMS.

Näringsgren som företagare

Tabell 13.3 visar hur de drygt 150 000 kombinatorerna under 2015 fördelades på olika näringsgrenar efter i vilken bransch företagen var. Jordbruk, skogsbruk och fiske är klart vanligaste näringsgrenen när det gäller kombinatorer. Därefter kommer personliga och kulturella tjänster och företagstjänster. Företagstjänster är också den näringsgren som har växt klart snabbast när det gäller antal anställda under de senaste åren. Notera också att det saknas uppgift om näringsgren för en stor andel av kombinatorerna, särskilt hög är andelen bland kvinnor.

Jordbruk, skogsbruk och fiske skiljer ut sig från andra näringsgrenar genom att innehav av skogsfastighet till exempel räknas som näringsverksamhet vilket innebär att det är vanligt med passivt bedrivna näringsverksamhet som kanske inte omfattar så många arbetstimmar.

Det är därför långt från säkert att fördelningen av kombinatörer som vill använda möjligheten till partiell ledighet kommer att fördelas som tabellen nedan. Vi har dock ingen bättre information än denna att utgå från.

Tabell 13.3 Kombinatörer 20–64 år efter näringsgren som företagare 2015

Procentuell fördelning och antal

Näringsgren	Kvinnor	Män
Jordbruk, skogsbruk och fiske	23,5	30,7
Tillverknings- och utvinningsindustri	2,8	3,0
Företag inom energi och miljö	0,1	0,2
Byggindustri	0,9	5,7
Handel	7,6	7,7
Transportföretag	0,3	1,2
Hotell och restauranger	1,7	1,5
Informations- och kommunikationsföretag	1,9	7,1
Kreditinstitut och försäkringsbolag	0,1	0,1
Fastighetsbolag	1,7	2,2
Företagstjänster	13,9	13,6
Civila myndigheter och försvaret	0,0	0,0
Utbildningsväsendet	4,0	2,4
Enheter för vård och omsorg	3,5	1,4
Personliga och kulturella tjänster m.m.	16,2	10,6
Uppgift saknas	21,8	12,6
Totalt procent	100	100
Totalt antal	152 353	204 536

Källa: SCB RAMS.

Små företag

Förslaget bedöms leda till att fler små företag kan startas och utvecklas. Förslaget kan också ha konsekvenser för de små företag som finns i dag i form av att anställda i dessa i utökad omfattning tar partiell tjänstledighet för att starta en egen verksamhet. I branscher som kännetecknas av många små företag kan anställda tänkas i högre utsträckning jämfört med i andra branscher vilja starta egen verksamhet. Den som är anställd i ett litet företag bygger upp kunskap om drift av småföretag som gör att hen kanske är mer benägen att själv

starta företag. Samma regler som gäller i dag vad gäller konkurrerande verksamhet föreslås dock gälla även här. Den förändring som vårt förslag innebär, det vill säga att det i stället för enbart tjänstledigt på heltid även ska gå att ta tjänstledigt på deltid, bedöms dock bara ha marginell betydelse i sammanhanget.

Den påverkan som kan komma att bli handlar främst om den kompetensförlust det innebär att anställda lämnar företaget. Att hitta en ersättare på deltid kan vara svårare för mindre företag än för större företag, då de senare exempelvis kan ha lättare för att organisera arbetsuppgifterna bland befintliga anställda. Utredningens mening är att vinsten av att fler små företag startas överväger, även om konsekvenserna i enskilda fall kan bli stora.

Vi menar också att det är osannolikt att en anställd i ett litet företag kommer att genomdriva möjligheten till partiell ledighet om det har stora negativa konsekvenser för företaget, eftersom de ska fortsätta att arbeta tillsammans med företagaren och eventuella andra anställda. Är konsekvenserna stora är det mer sannolikt att den anställda begär ledighet på heltid.

Arbetskraftsbehov

Förslaget har konsekvenser för företagens möjlighet att få sitt arbetskraftsbehov tillgodosett. I och med att en anställd får rätt att vara ledig på deltid (i dag gäller motsvarande rätt på heltid enbart) kan det bli svårare för företag att ersätta den som är tjänstledig. Detta eftersom det kan vara svårare att rekrytera till ett vikariat på deltid jämfört med ett vikariat på heltid.

För företagen uppstår det en produktionsförlust när en anställd är ledig. Även om en ersättare hittas finns det kostnader förknippade med upplärning. Beroende på vilket yrke det handlar om varierar dessa kostnader och inom vissa yrken kan de vara betydande.

Konsekvenser i förhållande till EU

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser i förhållande till Sveriges åtaganden gentemot EU.

Konsekvenser för brottsligheten

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för brottsligheten.

13.3.2 Förslag om information om och en rätt för arbetstagaren att få sin begäran om partiell ledighet prövad

Förslaget i korthet

En arbetsgivare ska senast en månad efter det att arbetstagaren har börjat arbeta, informera arbetstagaren om möjligheten att begära partiell ledighet och om rätten att få den prövad av arbetsgivaren. Efter en sådan begäran ska arbetsgivaren utan oskäligt dröjsmål skriftligen underrätta arbetstagaren om huruvida begäran har bifallits eller inte. Har begäran inte bifallits ska den skriftliga underrättelsen innehålla skälet för beslutet.

Syftet med förslaget är att främja en tydligare och öppnare dialog mellan arbetsgivaren och arbetstagaren och genom dialogen öka arbetstagarens möjlighet till inflytande över sin arbetstid.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Förslaget förändrar inte något i sak vad gäller arbetstagares möjligheter att gå ner i arbetstid. De samhällsekonomiska konsekvenser som kan komma att uppstå är i form av indirekta eller dynamiska effekter.

Förslaget kan indirekt leda till fler deltidsarbetande om en förbättrad dialog mellan arbetsgivare och arbetstagare leder till att fler frågor om att arbeta deltid beviljas. Då finns samhällsekonomiska konsekvenser i form av färre arbetade timmar.

Om förslaget leder till ökad jämställdhet i termer av en mer jämn fördelning av deltidsarbete mellan kvinnor och män kan det leda till lägre inkomster i samhället totalt sett initialt då kvinnor ofta tjänar mindre än män. Men med ökad jämställdhet kan löneskillnaderna mellan kvinnor och män minska, något som sannolikt påverkar samhällsekonomin positivt.

Effekter för offentliga finanser

Förslaget bedöms ha marginella effekter för offentliga finanser då det inte innebär någon skillnad vad gäller arbetstagares rätt till partiell ledighet/deltidsarbete. Syftet är att förbättra dialogen om arbetstiden mellan arbetstagare och arbetsgivare. Vi gör därmed inga antaganden om vilka effekter det kan ha för antalet deltidssarbetande. Det är heller inte klart vilka konsekvenser en förändring av antalet eller andelen deltidssarbetande skulle ha för de offentliga finanserna.⁷

Fördelningseffekter

Förslaget kan ha fördelningseffekter men dessa är svåra att bedöma då vi inte vet om det blir någon påverkan på antalet deltidssarbetande och vilka det i så fall kommer att omfatta.

Om förslaget indirekt leder till en jämnare fördelning av deltidssarbetet mellan kvinnor och män kan det ge positiva fördelningseffekter. Om det däremot indirekt leder till att ännu fler i grupper där deltidssarbete redan förekommer i stor omfattning går ner på deltid har det sannolikt negativa fördelningseffekter.

Jämställdhetseffekter

Det är vanligare att kvinnor arbetar deltid än att män gör det. Det gör att det sannolikt finns konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män av förslaget.

I vår enkät till heltidssarbetande som vill minska sin arbetstid framgår det att det är en större andel män än kvinnor som inte har frågat sin arbetsgivare om de kan gå ner i arbetstid (80,3 jämfört med 71,4 procent. Skillnaden är statistiskt säkerställd), se kapitel 8. Om fler män som vill arbeta mindre tar steget att fråga sin arbetsgivare kan det leda till att könsmönster kring deltidssarbete bryts och därmed bidra till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män.

På kvinnodominerade arbetsplatser där det är vanligt med deltidssarbete har förslaget antagligen liten påverkan då frågor om att gå ner i arbetstid sannolikt förekommer regelbundet. Det är på arbetsplatser

⁷ Konjunkturinstitutet (2017a).

där denna dialog inte är ett naturligt inslag som vi tror att förslaget kan göra skillnad.

Om förslaget tolkas som att arbetsgivaren bör bevilja fler frågor om att gå ner i arbetstid finns det emellertid en risk att det får negativa jämställdhetskonsekvenser.

Effekter för integration och etablering

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för integration och etablering.

Sysselsättningseffekter

Förslaget innebär sannolikt något fler deltidsarbetande men omfattningen är svår att bedöma. En tydligare dialog mellan arbetstagare och arbetsgivare kring arbetstider kan bidra till såväl färre som fler arbetade timmar.

I den enkät utredningen har låtit genomföra som riktas till heltidsarbetande som vill arbeta mindre ställdes frågan om de har frågat sin arbetsgivare om att gå ner i arbetstid. En av fyra bland samtliga anställda som vill minska sin arbetstid under förutsättning att lönen sänks i motsvarande grad har frågat sin arbetsgivare medan 76 procent inte har frågat. 14,6 procent av de som har frågat (eller 3,5 procent av samtliga) har inte fått något svar på sin fråga.

Drygt en tredjedel av de som har frågat (8,2 procent av samtliga) har fått nej av arbetsgivaren. Drygt två av tre som har fått nej har fått en motivering medan nästan en av tre inte har fått någon motivering. Det skattade antalet individer som har frågat sin arbetsgivare om möjligheten att gå ner i arbetstid och fått nej utan motivering är 7 600 personer. Antalet personer som har frågat men inte fått något svar skattas i vår enkät till 10 900 personer. Se vidare kapitel 8.

Konsekvenser för företag, myndigheter och organisationer

Med föreslagen utformning av förslaget ger det en något ökat administrativ börda för företag, myndigheter och organisationer i egenkap av arbetsgivare. Eftersom inga formella krav på utformningen

av motiveringen utöver att den ska vara skriftlig ställs får denna kostnad enligt utredningen bedömas som ringa. Seriösa arbetsgivare svarar med all sannolikhet redan i dag på frågor av den här typen från anställda.

Däremot finns det en ökad regelbörda och administrationskostnad för arbetsgivare då förslaget innebär att de vid anställningens början ska informera om möjligheten att få en begäran om partiell ledighet prövad. Redan i dag finns ett antal sådana krav och detta blir ytterligare en sak att informera om. Att informationen antas lämnas samlat med annan information till nyanställda gör att den ytterligare merkostnaden främst ligger i genomförandefasen. En viss införandekostnad för informationsspridning kan antas. Denna kostnad bärs i huvudsak av arbetsmarknadsparterna.

I och med att motiveringar och beslut av förfrågningar om att gå ner i arbetstid ska besvaras skriftligt ökar möjligheten att sprida information om och jämföra hur olika arbetsgivare besvarar anställdas frågor. Det kan ge konkurrensfördelar till företag som i hög grad kan bevilja förfrågningar. Men mer betydelsefullt är kanske att det kan bli tydligare om det finns arbetsgivare som inte besvarar förfrågningar på ett respektfullt sätt. Schyssta arbetsgivare kan därmed få en konkurrensfördel.

Små företag

På en liten arbetsplats kan det vara närmare till dialog mellan arbetstagare och arbetsgivare jämfört med på en stor arbetsplats och kravet på ett skriftligt svar kan eventuellt kännas märkligt i ett fåpersonersföretag. Förslaget bedöms därutöver inte ha några särskilda konsekvenser för små företags förutsättningar.

Arbetskraftsbehov

Förslaget bedöms inte påverka arbetsgivarens möjlighet att få arbetskraftsbehovet tillgodosett då det inte innebär någon utökad rätt till att gå ner i arbetstid.

Konsekvenser i förhållande till EU

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser i förhållande till Sveriges åtaganden gentemot EU.

Konsekvenser för brottsligheten

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för brottsligheten.

13.4 Förslag om utvecklingsledighet

Förslaget i korthet

Den som är etablerad sysselsatt ska efter överenskommelse med sin arbetsgivare ha möjlighet att ansöka om och bli anvisad till utvecklingsledighet. Anvisningen kan beviljas om den sysselsatta uppfyller kvalificeringsvillkoren för utvecklingsledigheten och om utvecklingsledigheten används till att stärka individen på arbetsmarknaden.

Utvecklingsledigheten ska kunna ägnas åt utbildning, validering, arbetspraktik, prova annat arbete eller uppdrag eller åt att starta näringsverksamhet.

Det krävs att arbetsgivaren anställer en vikarie motsvarande den utvecklingsledigas sysselsättningsgrad.

Utvecklingsledighetens längd kan vara mellan tre och tolv månader och ska tas ut på heltid från den aktuella anställningen.

Ersättning till den utvecklingslediga utges i form av aktivitetsstöd och är inkomstrelaterad för den som uppfyller kraven för inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning. Nivån är 100 procent av den ersättning som skulle ha utgått vid arbetslöshet under hela utvecklingsledigheten, utan den procentuella nedtrappning som sker inom arbetslöshetsförsäkringen och med det högsta taket för dagpenning under hela utvecklingsledigheten.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Samhällsekonomiska konsekvenser handlar om hur effekter av ett förslag påverkar samhällsekonomin, till exempel om antalet arbetade timmar i ekonomin påverkas som en följd av förslagen, eller om produktionen ökar eller minskar. När det gäller transfereringar (som ersättning vid utvecklingsledighet) finns dock inte någon direkt konsekvens i samhällsekonomisk mening eftersom överföringar mellan hushåll, företag, organisationer och statsbudgeten inte har någon direkt nettoeffekt på samhällsekonomin. Däremot finns det effektivitetsvinster om fler kan arbeta längre och med högre produktivitet och motsvarande förluster om antalet arbetade timmar eller produktiviteten minskar.

De skäl som ligger bakom förslaget om utvecklingsledighet är i hög grad samhällsekonomiska till sin karaktär. Det handlar om att höja arbetskraftens kompetensnivå och omställningsförmåga och om att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Det ger i sin tur förutsättningar för en långsiktigt högre ekonomisk tillväxt. De samhällsekonomiska effekterna kommer att bero på hur väl modellen fungerar och vilka aktiviteter som de lediga ägnar sin utvecklingsledighet åt.

Det finns också samhällsekonomiska kostnader förenade med en subvention av kompetensutveckling och omställning. Den viktigaste kostnaden är den arbetstid som går förlorad när mer tid avsätts för kompetensutveckling. I och med att det ställs krav på vikarie för ledigheten blir det direkta bortfallet av arbetade timmar mindre.

Samhällsekonomiskt består kostnaden därmed främst av ett lägre samlat utbud av arbetade timmar. Arbetsutbudet består av de som är i arbete och av de som söker arbete. När personer som annars skulle ha arbetat inte befinner sig på arbetsmarknaden leder det till ett minskat arbetsutbud totalt sett. Det ger allt annat lika en press uppåt på lönerna vilket kan höja arbetslösheten. På sikt anpassar sig ekonomin till det lägre arbetsutbudet vilket ger sämre ekonomiska förutsättningar totalt sett. I de fall utvecklingsledigheten ägnas åt att prova annat arbete uppstår inte denna effekt.

Effekten är dock av samma karaktär som vid exempelvis reguljära studier och argumentet för att inte alla ska arbeta hela tiden är att frånvaro från arbetsmarknaden i vissa fall innebär en investering. Det finns med andra ord goda samhällsekonomiska skäl att investera när

det ger avkastning i form av framtida högre produktionsförmåga. Utbildning är typexemplet, men även exempelvis föräldraledighet har samma karaktär av investering.

Humankapital brukar definieras som de kunskaper, förmågor och färdigheter som en individ har. Genom att öka humankapitalet genom exempelvis fortbildning antas individens produktivitet öka, vilket i nästa steg är positivt för samhället som helhet i form av högre produktionsvärde och välbefinnande. Inom humankapitalteorin skiljer man på generell och specifik fortbildning. Specifik fortbildning ger bara en produktionsökning på individens nuvarande arbetsplats, medan generell fortbildning är användbar på alla potentiella arbetsplatser.⁸

Den samhällsekonomiska kostnaden för frånvaro från arbetsmarknaden ska med andra ord ställas mot de samhällsekonomiska vinster som en utökad kompetensutveckling är förenad med. Utredningens bedömning är att dessa vinster potentiellt kan vara stora. Kompetensutveckling bidrar till ökad rörlighet på arbetsmarknaden och ger bättre förutsättningar att undvika flaskhalsproblem. Vidare stärks möjligheterna att undvika förtidspensionering och stanna kvar längre i arbetslivet. Därtill ska läggas vinster i form av högre produktivitet som en högre kompetensnivå är förenad med. Vår bedömning är att dessa positiva effekter kan vara större än bortfallet av arbetstimmar.

Avgörande med detta investeringsperspektiv är att utvecklingsledigheten ägnas åt verksamhet som på sikt ökar arbetsutbudet och/eller produktiviteten totalt sett. Utvärderingar av friåret och altemneringsledigheten i Finland visar att ren ledighet inte tycks ge fler utan snarare färre arbetade timmar totalt sett. Effekttvärderingar av utbildning för äldre tyder på positiva effekter framför allt för kvinnor med kort tidigare utbildning medan det är mer osäkert för män. En arbetsmarknadsnära vägledning som syftar till att stödja individerna i deras val av aktivitet under utvecklingsledigheten är extra viktig i detta sammanhang.

Ett alternativt sätt att se på utbildning är att det även handlar om konsumtion som skapar andra värden än rent ekonomiska. Det finns empiriskt stöd för att individer kan vara beredda att avstå betydande framtida inkomster för att kunna studera.⁹ Att värdet inte ligger i

⁸ Becker (1964).

⁹ Alstadsaeter (2009).

pengar behöver dock inte betyda att utbildning som sker som konsumtion inte är samhällsekonomiskt värdefullt.

Strukturer för intern rörlighet och kompetensutveckling har också visat sig samvariera med friska arbetsplatser. När det gäller innehållet i utbildning finns det evidens för att det är möjligheten till utbildning utifrån individuella önskemål och utöver den ordinarie personalutbildningen som samvarierar positivt med hälsan, se kapitel 5.

Ytterligare en aspekt med bäring på de samhällsekonomiska effekterna är om vikarierna stärker sin ställning på arbetsmarknaden tack vare vikariaten. Här finns positiva erfarenheter från friåret och från alterneringsledigheten i Finland. Beroende på hur villkoren för vikarierna utformas kan den potentiella utbudseffekten vara mer eller mindre positiv. Baserat på rådande situation med betydande arbetskraftsbrist har vi valt att inte föreslå några krav på att vikarierna ska ha varit arbetslösa en viss tid eller liknande. Med en utformning som innebär exempelvis att personer från etableringsuppdraget prioriteras till vikariaten finns en potentiellt betydande positiv effekt. Med föreslagen utformning bedöms effekterna som positiva, men mindre till omfattningen.

Då kravet på att anställa en vikarie inte innebär att arbetsgivaren måste anställa en person på exakt samma tjänst (utan på den utvecklingsledigas sysselsättningsgrad), finns det en möjlighet att den utvecklingsledigas arbetsuppgifter tas över av någon hos arbetsgivaren och att en mer junior vikarie anställs. Det ökar möjligheterna för personer med en svagare anknytning till arbetsmarknaden att kunna anställas.

Finansiering

I uppdraget ingår att föreslå en finansiering av utredningens förslag.

Finansiering

Totalkostnaderna för förslaget beräknas utifrån ett medelantagande om antalet lediga till 1 200 miljoner kronor 2019, 2 100 miljoner kronor 2020 och fullt utbyggt från 2021 och framåt till 4 800 miljoner kronor. Osäkerheten är dock stor och kostnaden kan komma

att bli både väsentligt lägre men också högre. Se mer om antagandena nedan. Beroende på de villkor för ledighet som väljs och vilka resurser som avsätts går det att välja omfattning på modellen. Om en mindre försöksverksamhet i utvalda kommuner väljs vid införandet blir kostnaderna naturligtvis lägre.

Tabell 13.4 Uppskattade totalkostnader, miljoner kronor

	2019	2020	2021	2022	2023
Låg	470	640	1 070	1 070	1 070
Medel	1 170	2 140	4 270	4 270	4 270
Hög	4 670	6 410	10 690	10 690	10 690

Anm. Ej prisuppräknade siffror.

Här vill vi betona att det finns alla möjligheter att styra kostnaderna både genom de villkor som ställs för möjligheten att vara ledig respektive vikarie, men också genom att det går att sätta fasta ramar för vad reformen får kosta, liksom med andra arbetsmarknadspolitiska program. Vi ser i huvudsak tre sätt att resonera kring finansieringen:

- Förslaget om utvecklingsledighet är ett sätt att mobilisera till studier. Behovet av livslångt lärande och fortlöpande kompetensutveckling under individers arbetsliv är redan i dag stora och kommer i framtiden att bli allt större. Regeringen har genomfört betydande utbildningssatsningar för att underlätta kompetensförsörjningen. I dag finns det ett glapp mellan det omställningsorganisationerna kan bidra med och studiemedelssystemet som gör att sysselsatta som inte löper en omedelbar risk att bli arbetslösa allt för sällan tar steget att komplettera sina studier. Vårt förslag fyller en funktion för att få människor som inte har möjlighet att studera med studiemedel att söka sig till fortbildning.
- Förslaget om utvecklingsledighet är en reform för ett längre arbetsliv. Pensionsåldern behöver höjas och det finns politisk enighet om att gå vidare med att genomföra en sådan höjning. Livslångt lärande i form av uppdatering och omställning är en investering i ett längre arbetsliv. Som ett sätt att göra en höjning av pensionsåldern praktiskt genomförbar anser utredningen att regeringen bör tillföra medel till reformer som underlättar för individer att göra sig långsiktigt hållbara på arbetsmarknaden.

- Överskottet från arbetsmarknadsavgiften. Egentligen finns utrymme under arbetsmarknadsavgiften för reformen utifrån det avgiften är tänkt att användas till (se nedan) och ett alternativ är att föreslå att en del av differensen mellan intäkterna från arbetsmarknadsavgifterna och utgifterna för arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, kostnader enligt lönegarantilagen samt ålderspensionsavgifter som uppstår utifrån dessa ersättningar används till att finansiera förslaget om utvecklingsledighet.

Investering i längre arbetsliv

I pensionsarbetsgruppens överenskommelse från hösten 2017 lyfts arbetsmiljö- och utbildningsrelaterade åtgärder för ett hållbart arbetsliv som ett av nio områden där det behövs insatser. Enligt arbetsgruppens överenskommelse handlar det bland annat om insatser som förbättrar möjligheterna för vidareutbildning och karriärväxling.¹⁰ Då förslaget om utvecklingsledighet är en sådan åtgärd föreslår vi att de beräknade utgifterna för utvecklingsledigheten finansieras inom ramen för denna reform.

I pensionsarbetsgruppens överenskommelse ingår att reformen med den höjda riktåldern för uttag av allmän pension ska vara statsfinansiellt neutral. Vi menar att det mycket väl kan vara realistiskt i ett längre perspektiv men knappast i det kortare perspektivet.

Mot bakgrund av att modellen med utvecklingsledighet kommer att innebära att fler som står långt från arbetsmarknaden kan få den chans det innebär att få ett reguljärt vikariat föreslår vi att motsvarande 450 miljoner under 2019 förs över från anslaget 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser till anslaget Aktivitetsstöd, samt att 150 miljoner kronor totalt förs från Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser och fördelas till Arbetsförmedlingens respektive Försäkringskassans förvaltningsanslag i syfte att täcka de ökade administrationskostnaderna.¹¹

För den fortsatta utbyggnaden föreslår vi att regeringen/pensionsgruppen tar ett samlat grepp om hur reformer som ligger inom ramen för ett längre och mer hållbart arbetsliv ska finansieras. Politik-

¹⁰ Socialdepartementet (2017).

¹¹ Detta bygger på ett införande vid halvårsskiftet 2019.

området berör såväl utbildning, hälsa, pensioner som arbetsmarknad och finansieringen bör ske utifrån denna ansvarsfördelning.

Arbetsmarknadsavgiften

Finansieringen bör ske via arbetsmarknadsavgiften. I lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter framgår det att arbetsmarknadsavgiften ska finansiera arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, kostnader enligt lönegarantilagen samt ålderspensionsavgifter som uppstår utifrån dessa ersättningar.

I budgetpropositionen för 2018 framgår det att de beräknade intäkterna för arbetsmarknadsavgiften 2018 är 46,1 miljarder. Utgifterna för bidrag till arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd etcetera, lönegarantiersättning samt arbetsmarknadspolitiska program är totalt 37,8 miljarder kronor. Från detta bör sedan dras omkring 3 miljarder i intäkter från arbetslöshetskassornas finansieringsavgifter som används till kostnader för arbetslöshetsersättning. Om vi till detta lägger Arbetsförmedlingens samlade förvaltningskostnader (budgeterat till 8,4 miljarder 2018) finns det med utgångspunkt i 2018 års budgetutrymme (cirka 2,6 miljarder) för att växla in ytterligare utgifter under arbetsmarknadsavgiften utan att behöva höja denna.

Det är angeläget att finansieringen hamnar på rätt utgiftspost och de eventuella utgifter som i dag belastar arbetsmarknadsavgiften och som inte hänförs till ändamålen med arbetsmarknadsavgiften bör därför växlas mot utgifterna för utvecklingsledigheten.

Budgeteringsmodell för förslaget

Ett vägval är hur dimensioneringen görs rent budgetmässigt. Om en fast summa sätts av (liksom vid friårsförsöket) ger det en trygghet i hur stora utgifterna maximalt kan komma att bli. Å andra sidan kan det då bli taktiska överväganden om att söka så tidigt som möjligt under året. Det är heller inte önskvärt att arbetsgivare och arbetstagare kommer överens om ledighet och förbereder för vikarier och aktiviteter under ledigheten men att denna sedan inte beviljas eftersom årets tilldelade medel är slut.

Ett annat scenario är att fasta budgeterade medel inte används i den utsträckning som förväntats. Nya system kan ofta få en försiktig start i förhållande till avsatta resurser och detta riskerar då att tolkas som att det är något fel på själva konstruktionen.

Pengarna bör dock öronmärkas för att undvika en situation där en avvägning mellan anvisningar till insatser för arbetslösa och anvisningar till utvecklingsledighet hamnar på Arbetsförmedlingens enskilda lokalkontor baserat på deras respektive budgetar för aktivitetstöd.

Som ett förstahandsalternativ föreslår vi en modell som är flexibel vad gäller antalet användare. Vi har i våra antaganden valt att utgå från en beräknad styckkostnad som sedan kan räknas upp med olika antaganden om antal. Overheadkostnaden är till viss del oberoende av antalet lediga, och modellen blir därför dyrare per ledig ju lägre antagande om antalet lediga som görs.

Effekter för offentliga finanser

Omfattning

Det är svårt att bedöma omfattningen på utvecklingsledigheten. Osäkerheten gäller både antalet deltagare och hur sammansättningen av gruppen utvecklingslediga kommer att vara.

Tredje kvartalet 2017 fanns det enligt AKU-undersökningarna totalt knappt 3,2 miljoner sysselsatta i åldrarna 35–64 år (knappt 1,7 miljoner män och cirka 1,5 miljoner kvinnor). I kapitel 3 redovisas att mellan 12 och 14 procent av de som är 35 år och äldre inte tror att de kommer att kunna utföra nuvarande eller liknande arbete fram till det att de är 60 år gamla. En uppskattning av antalet personer som ser sig vara i direkt behov av omställning till ett annat yrke eller en uppdatering av sin kompetens för att kunna behålla nuvarande arbete är därför att mellan 380 000 och 450 000 individer (mellan 12 och 14 procent av alla sysselsatta) potentiellt kan vara intresserade av utvecklingsledighet. Samtliga dessa kommer inte att vara kvalificerade och långt från alla kommer sannolikt att vara intresserade eller kunna komma överens med sin arbetsgivare om ledighet. Men om vi antar att hälften av dem under en tioårsperiod kommer att vilja använda sig av utvecklingsledighet som en möjlighet för omställning handlar det om cirka 20 000 lediga individer

per år. Som andel av alla sysselsatta motsvarar det 0,4 procent årligen (antalet sysselsatta är cirka 5 miljoner).

Som jämförelse kan sägas att det totala antalet studerande i åldrarna 35–64 år under hösten 2016 var knappt 200 000, varav 64 procent var kvinnor och 36 procent var män. Se kapitel 4.

Samtidigt säger erfarenheten att nya modeller ofta har en blygsam start med en relativt lång inkörningsperiod. Det finns ett antal faktorer som ska finnas på plats för att en utvecklingsledighet ska bli av och det är inte orimligt att anta att antalet ledigheter vid införandet kan bli lågt.

Därutöver finns ett antal yttre faktorer som påverkar, inte minst gäller det konjunkturläget. En sämre konjunktur kan dels göra det enklare att hitta vikarier men å andra sidan visar erfarenheter från Finland att anställda är mindre benägna att vara frånvarande från arbetet under lågkonjunktur.

Vi har på grund av den betydande osäkerhet som finns räknat på tre scenarier med en upptrappning av antalet i utvecklingsledighet under en treårsperiod.

Tabell 13.5 Antaganden om antal deltagare i utvecklingsledighet

	2019	2020	2021	2022	2023
Låg	2 000	3 000	5 000	5 000	5 000
Mellan	5 000	10 000	20 000	20 000	20 000
Hög	20 000	30 000	50 000	50 000	50 000

Deltagarna

Några antaganden om sammansättningen bland utvecklingslediga:

- 70 procent kvinnor
- Genomsnittlig inkomst nära dagpenningtaket
- Jämn åldersfördelning

I samtliga de ledighetsmodeller vi har studerat (se kapitel 9, 10 och 11) har majoriteten av de lediga varit kvinnor. Typiskt sett har 70 procent varit kvinnor och 30 procent har varit män. Vi antar att fördelningen kommer att vara densamma för utvecklingsledigheten, även om vår modell skiljer sig från de flesta övriga ledighetsmodeller

när det gäller kravet på aktivt innehåll. Vi har två huvudsakliga skäl till detta.

Dels tror vi att offentlig sektor kommer att vara överrepresenterat. Från erfarenheterna av både alterneringsledigheten och friåret har det framkommit att offentlig sektor har varit mer benägna att bejaka användandet, medan privat sektor har varit mer avvaktande. Vi tror att omfattningen kommer att vara ganska liten och då kan ett fåtal arbetsgivares viljeyttringar om att använda sig av modellen få betydelse. Vi tror att det i större utsträckning kommer ske i offentlig sektor än inom privat sektor.

Det mesta tyder på att kvinnor är mer benägna att ägna sig åt kompetensutveckling, eftersom de i större utsträckning ägnar sig åt studier jämfört med män. Vi tror att en stor del av de utvecklingslediga kommer att ägna ledigheten åt studier. Det gör att vi tror att en majoritet av de lediga kommer att vara kvinnor.

Baserat på den information vi har menar vi att ett rimligt antagande är att en majoritet av de utvecklingslediga kommer att vara kvinnor, med en fördelning om cirka 70/30 och att anställda i offentlig sektor kommer att vara överrepresenterade.

Eftersom det krävs tio år i arbete för att kunna söka om utvecklingsledighet kommer unga och personer med svag anknytning till arbetsmarknaden inte att vara aktuella för att använda utvecklingsledighet. Inkomsterna i gruppen utvecklingslediga kan därför antas ligga över genomsnittet. För enkelhetens skull antas att målgruppen för utvecklingsledighet omfattar de 75 procent mest etablerade på arbetsmarknaden. 25:e percentilen i lönestrukturstatistiken visar vilken månadslön som 75 procent av de anställda ligger över.

Enligt lönestrukturstatistiken var månadslönen för 25:e percentilen 25 900 kronor för män och 24 400 för kvinnor 2016. Uppräknat med 2 procents löneökning per år motsvarar det cirka 27 000 kronor för män och omkring 25 400 kronor för kvinnor 2018. Medianlönen var 30 600 för män och 28 100 för kvinnor (cirka 31 800 respektive 29 200 uppräknat).

Å andra sidan – om ingen ersättning över taket ges från parterna blir det ett större inkomstbortfall relativt sett för höginkomsttagare att vara lediga. Mest ”lönsamt” att vara ledig blir det för dem som har inkomster under det så kallade taket (maximal dagpenning). Högsta dagpenningbelopp i arbetslöshetsförsäkringen 2018 är 910 kronor, vilket motsvarar en månadsinkomst på 25 025 kronor i månaden.

Detta sammantaget talar för att inkomsterna snarare kan ligga mellan taket och genomsnittsinkomsten, än att det är personer med relativt sett höga inkomster som kommer att vara utvecklingslediga. Baserat på nu tillgänglig information bedömer vi därför att en stor del av de utvecklingslediga kommer att ha inkomster som ligger relativt nära det högsta dagpenningbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen. Om modellen inkluderas i parternas inkomstförsäkring kan skillnaden i relativt inkomstbortfall minska och då kan inkomstfördelningen bland de lediga påverkas.

Naturligtvis hamnar den genomsnittliga dagpenningen något under den maximala eftersom inte alla kommer att ligga vid eller över taket. Om 75 procent av de lediga har inkomster över taket och resterande har genomsnittlig dagpenning bland arbetslösa (ovägt medel för 30–59-åringar 2017 års nivå) blir den genomsnittliga dagpenningen 860 kronor givet att 70 procent av de lediga är kvinnor och 30 procent är män.¹²

Några antaganden om sammansättningen bland vikarier:

- 70 procent kvinnor
- de flesta är unga, vi antar under 45 år
- 50 procent kommer från arbetslöshet
- varav de flesta står relativt nära arbetsmarknaden

Ovägt medelvärde för dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen var för dem under 45 år 668 kronor för kvinnor och 704 kronor för män under 2017. Baserat på ovanstående antaganden om omfattning och sammansättning hos deltagarna går det att resonera om kostnaderna för utvecklingsledigheten. Vi vill dock betona att antagandena är hypotetiska och att osäkerheten därför är betydande.

¹² Uppgifterna om dagpenningen är hämtade från IAF:s databas.

*Styckkostnad***Tabell 13.6 Styckkostnad per utvecklingsledig baserat på utvecklingsledighet om i genomsnitt 10 månader.**

Kronor, 2019

	Per ledighet	Per månad (1/10)
Ersättning	202 111	20 211
Pensionsavsättning (STÅP = 0,09798)	19 803	1 980
Kostnad för beslut	50 000	5 000
Kostnad för handläggning av ersättning	3 700	370
Summa	275 614	27 561

Med en genomsnittlig längd på ledigheten om 10 månader innebär det 221 ersättningsdagar. Styckkostnaden för själva ersättningen blir då 190 454 kronor byggt på antagande om genomsnittlig dagpenning ovan. Uppräknat med 2 procent per år blir det 202 111 kronor 2019. Till detta kommer pensionsavsättning.

Handläggningskostnader

Arbetsförmedlingen redovisar en driftskostnad per årsarbetskraft om 711 000 kronor under 2016.¹³ Kostnaden har varit lägre de senaste tre åren dessförinnan men 2012 var den nästan lika hög som 2016. Bland annat resursutnyttjande hos myndigheten har betydelse. Men för att inte underskatta kostnaderna räknar vi upp nivån 2016 med 2 procent årligen och då blir kostnaden per årsarbetskraft 755 000 kronor.

Det sammantagna antalet nya och pågående beslut om program med aktivitetsstöd (exklusive arbetslivsintroduktion) uppgick enligt Arbetsförmedlingen till knappt 777 700 under 2016. Omfattningen på programmen varierade från Jobb och utvecklingsgarantin, med 200 000 deltagare under året till programmet projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning med strax under 6 000 deltagare. I genomsnitt per månad under 2016 deltog drygt 188 600 personer i program med aktivitetsstöd.

¹³ Arbetsförmedlingen (2017e), s. 136.

Det finns inga kostnadsuppgifter över styckkostnader per kostnadsslag för Arbetsförmedlingen på motsvarande sätt som Försäkringskassan redovisar sina styckkostnader per utbetalning av aktivitetsstöd, se nedan. I Arbetsförmedlingens budgetunderlag och återrapporteringar förekommer dock en del information som gör att vi kan ringa in en ungefärlig styckkostnad.

Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS) är ett individuellt utformat stöd till en arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga inför och under en anställning. Det särskilda stödet ges till den arbetssökande i processen att hitta ett anpassat arbete men också under introduktion på arbetsplatsen samt även i minst ett år efter det att personen har fått anställning. Stödet utförs av arbetsförmedlare (SIUS-konsulenter) med en särskild utbildning i introduktionsmetodik. Därutöver har Arbetsförmedlingen ett särskilt uppdrag att bedriva verksamhet för vissa unga med funktionsnedsättning som anges i förordning och instruktion.

Detta får antas vara en jämförelsevis kostnadskrävande form av handläggning och vi menar att med utgångspunkt i styckkostnader för denna så skulle en ambitiös modell för utvecklingsledighet vad gäller handläggarsstöd till lediga kunna rymmas.

Totalt togs under 2016 knappt 10 000 beslut om SIUS-insatser. Förvaltningskostnaderna för de arbetsförmedlare som arbetade med detta uppdrag uppgick till 566 miljoner kronor 2016. Det innebär att styckkostnaden per beslut kan uppskattas till drygt 55 000 kronor.¹⁴

En annan indikation på styckkostnader får vi från Arbetsförmedlingens budgetunderlag och det anslag per deltagare och år som redovisas för etableringsuppdraget. Arbetsförmedlingen redovisar att förvaltningsanslaget per deltagare 2016 var 26 000 kronor. Det är en uppgång jämfört med 2014, då anslaget var 19 000 kronor per deltagare. Vid starten av etableringsuppdraget var kostnaden väsentligt högre, 56 000 kronor 2011 och 37 000 kronor 2012. Till saken hör att Arbetsförmedlingen anser att nivån 26 000 kronor är för låg för handläggning av etableringsuppdraget.¹⁵

¹⁴ Arbetsförmedlingen (2017a).

¹⁵ Arbetsförmedlingen (2017c).

Båda dessa exempel är resursintensiva i Arbetsförmedlingens handläggning. Styckkostnaden för utvecklingsledigheten baserat på vårt förslag på omfattning av handläggningen bör ligga under nivån för dessa. Samtidigt kan det förväntas att kostnaderna är större inledningsvis, både på grund av att modellen ska implementeras och att antalet lediga antas vara relativt få i uppstartsskedet.

Som en uppskattning antar vi att styckkostnaden för förvaltningskostnaderna är 50 000 kronor per (beviljat) beslut 2019 för att därefter ligga på 30 000 kronor per beslut.

Ersättningens nivå (dagpenningen) kommer behöva räknas ut på samma sätt som för arbetslösa. Utöver de direkta kostnaderna för ersättningen bör därför även administrationskostnad per handlagt ärende räknas in. För det offentliga ingår dock endast kostnader för detta i den mån det påverkar statsbidragen till de arbetslöshetskassor som får extra bidrag till sina administrationskostnader. Utredningens bedömning är att dessa eventuella kostnader är för svåra att uppskatta för att det ska vara meningsfullt att ta in i beräkningen. Uppskattade kostnader för arbetslöshetskassorna redovisas nedan.

Försäkringskassan redovisar handläggningskostnaden per utbetalning för aktivitetsstöd. Den har ökat något under de senaste åren (bland annat på grund av färre ärenden) och var 2016 364 kronor per utbetalning. Om vi antar 10 utbetalningar och ett genomsnitt om 370 kronor från år 2019 innebär det 3 700 kronor i tillskott till styckkostnaderna.¹⁶

Utgifter

Utgifterna beror delvis på vad utvecklingsledigheten ägnas åt. Förslaget kan medföra direkta ökade kostnader för det offentliga i form av exempelvis fler studerande. Det har i så fall konsekvenser för framför allt utbildningsanordnare.

Då inga direkta förslag om utökat antal studieplatser eller ökade resurser för validering etcetera läggs har vi valt att inte inkludera dessa i konsekvensanalysen. Vi vill också betona att dessa potentiella kostnader har karaktären av investeringar.

¹⁶ Försäkringskassan (2017e), s. 86.

Minskade utgifter

I modellen ingår att en vikarie ersätter den utvecklingslediga. Den viktigaste posten för minskade utgifter är för de vikarier som skulle ha varit arbetslösa utan sitt utvecklingsvikariat. Vad vikarierna skulle ha gjort utan vikariatet påverkar kostnaderna för förslaget.

När det gäller friåret beräknades att mellan 50 och 60 procent av vikarierna skulle ha varit arbetslösa utan sitt vikariat och denna minskade utgift användes som en delfinansiering av friåret, se kapitel 9.

Arbetslösheten är betydligt lägre och sysselsättningsgraden är högre i dag jämfört med under friåret. Många av vikarierna under friåret var relativt unga och inte minst är ungdomsarbetslösheten betydligt lägre i dag jämfört med tidigare. Vi antar att hälften av vikarierna kommer från arbetslöshet men det är troligt att anta att inte alla skulle ha varit arbetslösa under hela utvecklingsledigheten om de inte hade fått vikariatet. Några av vikarierna som inte kommer från arbetslöshet skulle också ha blivit arbetslösa utan vikariatet, då de flesta sannolikt inte är tillsvidareanställda. Vi antar att 40 procent av vikarierna totalt sett skulle ha varit arbetslösa under den period vikariatet varar.

Det är också sannolikt att inte alla vikarier skulle ha fått inkomstrelaterad ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.¹⁷ Den högsta dagpenningen i form av grundbelopp är 365 kronor per dag. Övägt medelvärde för dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen var för dem under 45 år 668 kronor för kvinnor och 704 kronor för män under 2017. Viktat med en andel om 70 procent kvinnor och 30 procent män och uppräknat med 2 procent per år ger det en genomsnittlig inkomstrelaterad dagpenning på 706 kronor 2019.¹⁸

Vi viktat sedan genomsnittlig dagpenning för de vikarier vi tror skulle ha varit arbetslösa med 66 procent grunddagpenning inom aktivitetsstödet och med 33 procent till genomsnittligt utbetald in-

¹⁷ Ur Årsredovisning för staten (2016): Andelen av de arbetslösa som har rätt till arbetslöshetsersättning har fallit från 80 procent 2006 till cirka 33 procent 2016. Antalet personer som fick arbetslöshetsersättning har minskat med 8,0 procent under 2016. Andelen sjunker då många nyanlända förstärker de senaste årens trend att fler människor står långt från arbetsmarknaden och därmed inte uppfyller villkoren för att kunna få a-kassa.

¹⁸ Den nedtrappning i ersättningsnivån som finns efter 100 dagar gör att alternativkostnaden för arbetslöshetsersättning blir beroende av om vikarierna kommer från lång eller kort tid i arbetslöshet. I praktiken skulle vikariernas ersättning också hinna trappas ner under själva perioden som utvecklingsledighetsledighetsvikariatet varar. Vi har inte tagit hänsyn till detta i beräkningarna.

komstrelaterad dagpenning i arbetslöshetsförsäkringen. Detta är sannolikt lågt räknat i nuläget, eftersom vi bedömer att vikarierna som genomsnitt befinner sig närmare arbetsmarknaden jämfört med samtliga arbetslösa. Om det däremot ställs krav på vikarier så att de exempelvis ska komma från etableringsuppdraget eller från långtidsarbetslöshet skulle andelen med inkomstrelaterad ersättning vara lägre.

Sammantaget antar vi att 40 procent av de ersatta dagarna för aktivitetsstödet för utvecklingsledigheten motsvaras av minskade kostnader inom arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet med 474 kronor. Det innebär att nettoutgiften för ersättning och pensionsavgift till ersättningslediga givet antagandena ovan om genomsnittlig längd på ledigheten om 10 månader blir cirka 180 000, att jämföra med bruttoutgiften om cirka 222 000 kronor (202 111 + 19 803), se tabell 13.6.

Vi tror inte att utvecklingsledigheten i sig kommer att påverka hälsan hos de utvecklingslediga. Däremot kommer det sannolikt att finnas en besparing i form av att utvecklingslediga som blir sjuka kan fullfölja sin plan för utvecklingsledigheten (exempelvis studier) men som utan utvecklingsledigheten hade varit tvungna att vara sjuk-skrivna. Vi antar att de utvecklingslediga skulle ha blivit sjuka lika ofta och lika länge som andra men att en del av dessa kostnader undviks.

Uppskattning av nettoutgifter

I tabellen nedan framgår beräknade nettoutgifter, det vill säga kostnaderna för aktivitetsstödet för utvecklingsledighet med avdrag för beräknade minskade utgifter för vikarier som annars antas skulle ha varit arbetslösa. Tre olika alternativ för omfattningen redovisas. Samma antagande om andel vikarier som annars skulle ha varit arbetslösa (40 procent) och andelen med inkomstrelaterad ersättning (33 procent) har använts för alla tre alternativen.

Tabell 13.7 Beräknade ökade offentliga utgifter

Antagande om antal lediga	2019	2020	2021	2022	2023
Låg	2 000	3 000	5 000	5 000	5 000
Mellan	5 000	10 000	20 000	20 000	20 000
Hög	20 000	30 000	50 000	50 000	50 000
Beräknade utgifter ersättning (inkl. STÅP), miljoner kr					
Låg	360	540	900	900	900
Mellan	900	1 800	3 600	3 600	3 600
Hög	3 600	5 400	9 001	9 001	9 001
Beräknade administrationskostnader, Af samt Fk, miljoner kr					
Låg	110	100	170	170	170
Mellan	270	340	670	670	670
Hög	1 070	1 010	1 680	1 680	1 680

Anm. Ej prisuppräknade siffror.

Beräknade administrationskostnader utifrån antagandena ovan innebär ökade utgifter för Försäkringskassan med mellan 7,4 (låg) och 74 miljoner (hög) 2019 och för Arbetsförmedlingen mellan 100 (låg) och 1 000 miljoner (hög). I medelalternativet belastas Försäkringskassans förvaltningsanslag med 18 miljoner och Arbetsförmedlingens dito med 250 miljoner.

Konsekvenser för enskilda

För utvecklingslediga som är jämförelsevis unga kommer den lägre inkomsten under ledigheten som genomsnitt att vägas upp av en högre inkomst efter ledigheten, alternativt av ett längre arbetsliv som ger en högre livsinkomst. För de som är äldre när de är lediga kommer inkomsteffekten totalt sett i de flesta fall att vara negativ.

De ekonomiska konsekvenserna för de enskilda kommer att i stor utsträckning bero på om de får inkomstrelaterad ersättning eller inte under ledigheten. För en person som går från arbete på heltid till en ersättning som ligger på grundbeloppsnivå blir det ett stort inkomsttapp. Även personer med inkomster som ligger över taket för högsta nivån i arbetslöshetsersättning kan få ett betydande inkomsttapp under ledigheten.

En viktig skillnad jämfört med exempelvis arbetslöshet är att utvecklingsledigheten är frivillig och de lediga kommer att kunna planera inför sin ledighet.

Fördelningseffekter

Förslaget bedöms ha positiva fördelningseffekter på lång sikt. På kort sikt bedöms fördelningseffekterna vara neutrala.

Starkaste positiva fördelningseffekten kommer av att vikarierna stärker sin ställning på arbetsmarknaden. Om vikarierna hämtas från grupper som står långt från arbetsmarknaden förstärks denna effekt.

Målgruppen för de lediga är personer som är etablerade på arbetsmarknaden och därmed i regel inte befinner sig i de lägsta inkomstdecilerna. Undantaget är om deltidsarbetande kan få en ny riktning i arbetslivet som gör att de kan öka sitt arbetsutbud. Fördelningseffekterna kan i dessa fall bli markant positiva av förslaget.

Under själva ledigheten sänks inkomsterna för de utvecklingslediga. Beroende på var de utvecklingslediga befinner sig på fördelningsskalan kan en positiv fördelningseffekt uppstå under ledigheten i och med att vikarier och utvecklingslediga "byter plats" i inkomstfördelningen för en tid. Vi antar att de utvecklingslediga till 70 procent kommer att vara kvinnor och att offentlig sektor kommer att vara överrepresenterat. Det vill säga att de utvecklingsledigas inkomster snarare kommer att ligga under än över genomsnittet på arbetsmarknaden. Det gör att denna effekt sannolikt inte blir särskilt stor.

På längre sikt bedömer vi att en positiv fördelningseffekt uppstår av att såväl vikarier som lediga stärker sin ställning på arbetsmarknaden. De som har varit lediga kan undvika att hamna i en sårbar arbetsmarknadsposition, det ger potentiellt positiva fördelningseffekter.

Det finns dock en risk för negativa fördelningseffekter om utvecklingsledigheten inte används på det sätt som är avsett. Om svaga grupper med låga inkomster (antingen på grund av låg lön eller på grund av deltidsarbete) är utvecklingslediga utan att ta del av aktiviteter som stärker deras ställning på arbetsmarknaden kan den lägre inkomsten under utvecklingsledigheten innebära risk för ökad fattigdom i kombination med svagare anknytning till arbetsmarknaden på

sikt. Att säkerställa att det finns ett genomtänkt syfte med utvecklingsledigheten är särskilt viktigt i detta perspektiv.

Jämställdhetseffekter

Utifrån det förslag vi lämnar bedömer vi att jämställdheten mellan kvinnor och män kommer att öka. Vi tror att fler kvinnor än män kommer att vara både utvecklingslediga och vikarier och att fler kvinnor därmed får ta del av de positiva effekterna av vikariat och den kompetensutveckling och omställning som utvecklingsledigheten innebär.

En annan jämställdhetseffekt vi särskilt vill lyfta är att könssegreringen på arbetsmarknaden kan minska om fler får chansen att ställa om till ett nytt yrke senare i livet.

Jämställdhetseffekterna har varit ett av de huvudsakliga fokusområdena för utredningen i framtagandet av förslaget. Utformningen har anpassats för att på bästa möjliga sätt balansera olika jämställdhetsaspekter. Resonemangen om jämställdhetseffekter förs i huvudsak i kapitel 12 i anslutning till respektive del av förslaget. Här sammanfattar vi ett antal problemställningar med bäring på jämställdhetseffekter som vi har haft med oss i arbetet:

- Mycket tyder på att kvinnor kommer att vara överrepresenterade i jämförelse med män
- Kvinnors högre studiebenägenhet jämfört med män har sannolikt betydelse för hur ledigheten kommer användas
- Det finns risker med frånvaro från arbetet i ett jämställdhetsperspektiv
- Lägre inkomst under ledigheten kan påverka kvinnors förutsättningar för ekonomisk självständighet
- Det finns en risk att fördelningen av hemarbetet försämras av en ledighet utan krav på aktivitet
- Frånvaro av andra skäl (föräldraledighet, sjukskrivning) kan ge kombinationer av långa ledighetsperioder, vilket kan vara negativt för den enskilda

- Krav på arbete innan ledigheten bör inte vara så högt ställt att det utestänger stora grupper (ofrivilligt deltidsarbetande till exempel), men inte vara så lågt att personer utan anknytning till arbetsmarknaden blir kvalificerade.

Vår utgångspunkt har varit att nettotillskottet av ledigheten ska vara positivt i ett jämställdhetsperspektiv. Utifrån problemställningarna ovan har vi landat i att en modell för ledighet bör innehålla krav på utvecklande aktiviteter under ledigheten. Även när det gäller de andra vägvalen har jämställdhetsaspekterna i stor utsträckning varit styrande.

Effekter för integration

I modellen ingår att en vikarie ersätter den lediga. Rent generellt öppnar vikariatet upp en möjlighet för fler att få arbetserfarenhet vilket därmed är positivt även för utrikes föddas möjligheter att få ett arbete. En betydande del av vikarierna kommer rimligen att hämtas från de som är arbetslösa, alternativt kommer de som vikarierar att lämna en plats de annars skulle haft åt någon som är arbetslös eller nyttillträdande. I nuläget är en stor del av de som är inskrivna som arbetslösa vid Arbetsförmedlingen utrikesfödda.

I den modell utredningen föreslår ställs det inte några krav på vem vikarien är (förutom att vara inskriven hos Arbetsförmedlingen). Tanken är dock att kravet på vikarien ska kunna ändras i takt med att arbetsmarknaden förändras. Erfarenheterna från friåret visar att starkare skrivningar om att vikarierna skulle hämtas ur de prioriterade grupperna inom arbetsmarknadspolitiken fick effekt. Efter förtydligandet kom nästan hälften av friårsvikarierna från de prioriterade grupperna och nästan tre av tio vikarier (29,3 procent) var utrikes födda. Utvärderingarna från friåret och från alterneringsledigheten i Finland visar dessutom på positiva arbetsmarknads-effekter för vikarierna. Utredningens bedömning är därför att möjligheten att påverka kraven på vem som ska vara vikarie kan ha ytterligare positiva effekter på integrationen genom att möjliggöra för utrikes födda att få ett arbete. Vi vill dock betona att även utan ett sådant krav bedöms effekterna bli positiva för integrationen.

Integration handlar inte bara om att hitta ett jobb. Det handlar också om att hitta rätt jobb och att som utrikesfödd kunna få utveckla sin potential i både arbets- och samhällsliv. Möjligheten att ägna utvecklingsledigheten åt validering syftar bland annat till att underlätta för personer med utländsk utbildning men som kanske har fastnat i ett jobb med lägre kvalifikationskrav att kunna ta sig vidare. En viktig poäng är att det kan frigöra arbeten med lägre kvalifikationskrav åt dem som faktiskt behöver ha ett sådant.

Konsekvenser för företag, myndigheter och organisationer

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen får ett nytt uppdrag som en följd av utredningens förslag. Som framgår av förslaget i kapitel 12 har det inte varit ett självklart val att föreslå att Arbetsförmedlingen ska få detta uppdrag. Det finns dock ingen annan myndighet med liknande verksamhet som skulle kunna utföra uppgiften. Tvärtom är den befintliga verksamheten hos Arbetsförmedlingen i många avseenden snarlik den som föreslås, med skillnaden att målgruppen är en annan när det gäller de utvecklingslediga. När det gäller såväl (arbetslösa) vikarier som arbetsgivare ingår de redan i myndighetens målgrupp.

Mot bakgrund av att det till utredningen har lyfts en rad betänkligheter mot att föreslå att Arbetsförmedlingen ska vara beslutsfattande myndighet föreslår vi ett väl tilltaget anslag för administrationen så att det blir möjligt att bygga upp en fungerande struktur för den vägledning, handläggning och kontroll som behövs. Nivån på vårt förslag för finansiering ligger i nivå med kostnaderna för de grupper hos Arbetsförmedlingen som står längst från arbetsmarknaden.

Försäkringskassan

Försäkringskassan får något fler ärenden med aktivitetsstöd att administrera. Ett förslag på finansiering av detta utökade uppdrag redovisas ovan.

Utbildningsanordnarna

Det kan också komma att uppstå konsekvenser för utbildningsanordnare, beroende på hur många som använder utvecklingsledigheten och hur många som använder den till studier. Vårt förslag har ingen direkt påverkan på utbildningsdimensioneringen men det kan finnas en indirekt effekt både på behovet av antal platser men det kan också uppstå behov av att anpassa utbildningarnas upplägg och innehåll. Konsekvenserna kan uppstå både för offentliga och privata utbildningsanordnare.

IAF får tillsynsansvar

Förslaget innebär att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring (IAF) får tillsynsansvar över arbetslöshetskassornas, Arbetsförmedlingens samt Försäkringskassans tillämpning av regelverket. Förslaget innebär ingen förändring i IAF:s tillsynsansvar men det innebär en ökning av omfattningen av uppdraget och det innebär tillsyn av en delvis ny handläggnings- och kontrollverksamhet hos Arbetsförmedlingen. Uppdraget bedöms dock rymmas inom myndighetens ramanslag.

IFAU

Utredningens förslag innebär att Institutet för arbetsmarknads- politisk utvärdering (IFAU) får i uppdrag att utvärdera reformen. Förslaget bedöms rymmas inom myndighetens ramanslag.

Arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetskassorna kommer att få ökade kostnader som en följd av att de ska räkna ut dagpenningbelopp för de medlemmar som anvisas till utvecklingsledighet. Alfa-kassan får motsvarande kostnad för dem som är anslutna till Alfa-kassan samt för de utvecklingslediga som inte är medlemmar eller anslutna till någon arbetslöshetskassa.

I IAF:s databas redovisas arbetslöshetskassornas administrationskostnader. Dessa täcker dock all administration hos arbetslöshetskassan. I måttet ligger därmed alla nödvändiga overheadkostna-

der för att arbetslöshetskassorna ska kunna existera och inte enbart kostnader för de arbetsuppgifter som kommer att behöva utföras för att handlägga utvecklingslediga.

Den kostnad som tillkommer av utredningens förslag är enbart ytterligare kostnader för dagpenningberäkning. Sammansättningen bland de utvecklingslediga kommer också att påverka kostnaderna för beräkning av dagpenning. Eftersom vi antar att anställda i offentlig sektor kommer att vara överrepresenterade har vi vänt oss med en förfrågan till Kommunals a-kassa för att få uppgifter om deras dagpenningberäkning för aktivitetsstöd.

Den totala administrationskostnaden per ersättningsmottagare för Kommunals arbetslöshetskassa var 5 901 kronor under 2016 enligt IAF:s databas. Den totala administrativa kostnaden innefattar enligt Kommunals a-kassa all verksamhet – både förutsättningsskapande tid, tid för handläggning av arbetslöshetsersättningsärenden och tid för handläggning av dagpenningärenden. Dessutom hanterar arbetslöshetskassan andra typer av ärenden än prövningar om rätt till ersättning, exempelvis ifrågasättande av rätten till ersättning från Arbetsförmedlingen och EU-ärenden.

Kommunals a-kassa uppskattar att en handläggare lägger cirka fem timmar i veckan på att hantera aktivitetsstödsärenden. Detta motsvarar 15 procent av arbetstiden vilket, grovt uttryckt, innebär att hanteringen av aktivitetsstöd utgör omkring 15 procent av den totala administrationskostnaden. Med utgångspunkt i att ärenden är mer eller mindre komplicerade bedömer Kommunals a-kassa att 10–15 procent av den totala administrativa kostnaden utgörs av kostnaden för dagpenninghandläggning för aktivitetsstöd.

2016 redovisar Försäkringskassan totalt cirka 232 000 mottagare av aktivitetsstöd. Med de antaganden om hur många fler personer med aktivitetsstöd som vi bedömer att det kommer att bli, se översta delen av tabell 13.8, och de totala administrationskostnaderna för arbetslöshetskassorna som redovisas av IAF (157 miljoner kronor 2016) går det att göra en uppskattning av hur kostnaderna för arbetslöshetskassorna påverkas.

Med utgångspunkt i antagandet att dagpenningberäkning av aktivitetsstödet utgör 10–15 procent av de totala administrationskostnaderna landar vi i att arbetslöshetskassornas tillkommande kostnader för beräkning av ersättning till utvecklingslediga initialt blir mellan 3,4–5,1 miljoner kronor med vårt medelalternativ. Se nedre

delen av tabell 13.8. Kostnadsantagandena ska ses som en grov uppskattning. Det är en stor variation mellan olika arbetslöshetskassors administrationskostnader. Dessutom varierar kostnaderna per ersättningstagare med arbetslösheten vilket ytterligare försvårar möjligheten att bedöma den verkliga kostnaden.

Tabell 13.8 Administrationskostnader för arbetslöshetskassorna

	2019	2020	2021	2022	2023
	Antagande om antal lediga				
Låg	2 000	3 000	5 000	5 000	5 000
Mellan	5 000	10 000	20 000	20 000	20 000
Hög	20 000	30 000	50 000	50 000	50 000
	Uppskattade administrationskostnader arbetslöshetskassorna, miljoner kronor				
Låg	1,4–2,0	2,0–3,0	3,4–5,1	3,4–5,2	3,4–5,3
Mellan	3,4–5,1	6,8–10,2	13,5–20,3	13,5–20,4	13,5–20,5
Hög	13,5–20,3	20,3–30,5	33,8–50,8	33,8–50,9	33,8–50,1

Källa: IAF, Försäkringskassan, Kommunals a-kassa samt egen bearbetning.

Samtidigt som kostnaderna för att beräkna dagpenningen för de lediga ökar kan antalet medlemmar i arbetslöshetskassorna komma att öka som en följd av att det skapas drivkrafter att ansluta sig även för dem som inte står inför risken att bli arbetslösa, men som kanske är intresserade av att vara utvecklingslediga. Det ger ökade intäkter från medlemsavgifter.

Konsekvenser för företag

Även om förslaget är frivilligt och både arbetsgivaren och arbetstagaren måste komma överens, så kan de företag som kan erbjuda sina anställda utvecklingsledighet få en konkurrensfördel gentemot andra arbetsgivare. Företag som inte kan eller vill tillgodose arbetstagarens önskan om ledighet riskerar att få missnöjda anställda.

Det finns en risk för att arbetsgivare upplever att frivilligheten i modellen är fiktiv om anställda som är viktiga för verksamheten gör klart att de kommer att söka sig vidare till ett annat jobb om de inte får chansen till en utvecklingsledighet. Denna problematik är knappast ny för företagen men omfattningen kan öka om anställda

i högre grad än tidigare vill delta i livslångt lärande. I ett samhällsperspektiv är det positivt men i den aktuella situationen kan det för företaget vara negativt för kompetensförsörjningen.

Företag kan också komma att undvika att anställa personal som de tror kommer att ansöka om utvecklingsledighet.

Små företag

Eftersom modellen är helt frivillig och bygger på en gemensam överenskommelse mellan arbetsgivare och arbetstagare innebär den inga ytterligare pålagor i form av regler eller kostnader för varken små eller stora företag. För de som väljer att använda den kan konsekvenserna skilja sig åt mellan små och stora företag. På större företag kommer det med tiden att bli välkänt hur modellen fungerar medan mindre företag av naturliga skäl kommer att ha svårt att bygga upp erfarenhet om hur de ska gå tillväga. Den administrativa bördan blir då större för små än för stora företag. Utredningen har så långt möjligt utarbetat en modell som ska ge så lite krångel som möjligt och där det är den anställda som tar ansvar för administrationen.

Arbetskraftsbehov

Utredningens förslag är frivilligt att använda och utredningen utgår från att bara arbetsplatser där både arbetstagare och arbetsgivare ser långsiktigt positiva konsekvenser för kompetensförsörjningen kommer att komma i fråga för utvecklingsledighet.

För de företag och organisationer som väljer att använda modellen med utvecklingsledighet tillsammans med sina anställda innebär ledigheten i det korta perspektivet i de flesta fall att en vikarie behöver läras upp. I det längre perspektivet finns det två huvudscenarier. Antingen kommer den lediga tillbaka och då finns det ytterligare en person (vikarien) på arbetsmarknaden som har fått träning i de aktuella arbetsuppgifterna. Eller så hittar den lediga en ny väg i arbetslivet och då kan arbetsgivaren (och vikarien) ta ställning till om det är lämpligt att vikarien är kvar på arbetsplatsen eller om en ny rekrytering behöver göras.

På aggregerad nivå kan utvecklingsledigheten innebära färre arbetade timmar och ett lägre arbetsutbud men på längre sikt är själva

syftet med investeringen i omställning och kompetensutveckling att skapa bättre möjligheter till matchning, rörlighet och kompetensför-sörjning.

Konsekvenser i förhållande till EU

EU:s statsstödsregler

EU:s statsstödsregler i artiklarna 107–109 i EUF-fördraget¹⁹ sätter ramarna för medlemsstaternas möjligheter att med offentliga medel kunna stödja en viss verksamhet. Statsstödsreglerna kan potentiellt begränsa möjligheterna att utforma ledighetsmodellen. Förslaget är utformat på ett sätt som gör att vår bedömning är att statsstöds-reglerna inte innebär en sådan begränsning.

Arbetslivsdirektivet

Vårt förslag om utvecklingsledighet innehåller ett krav på att arbets-tagaren ska ha varit i arbete i 10 år för att kunna bli anvisad till ledig-heten. Vårt förslag innehåller också ett krav på att den utvecklings-lediga ska ha minst 3 år kvar till pension. Bestämmelserna kommer enligt vårt förslag att finnas i förordningen om utvecklingsledighet som villkor för att Arbetsförmedlingen ska få anvisa en arbetstigare till utvecklingsledighet.

Målgruppen för utvecklingsledigheten är sysselsatta personer som mitt i arbetslivet är i behov av omställning och/eller kompetens-utveckling. Syftet är att målgruppen ska få stöd att säkra att kom-petensen är långsiktigt gångbar på arbetsmarknaden och på så sätt främjas personernas anställningsbarhet. Bestämmelsen kommer att främja de något äldre arbetstigarens möjligheter att få eller behålla ett arbete. Ett krav på 10 år i arbete skulle eventuellt kunna anses komma att särskilt missgynna yngre arbetstigare då det i praktiken innebär att de inte har en möjlighet att uppnå kravet. Ett krav på minst 3 år kvar till pension skulle eventuellt kunna anses komma att särskilt missgynna äldre arbetstigare.

¹⁹ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Arbetslivsdirektivet, 2000/78/EG, ger medlemsstaterna ett stort utrymme för att lagstifta om undantagsregler avseende diskrimineringsgrunden ålder på arbetslivsområdet. När det gäller lagstiftning som bygger på att åldersgränser tillämpas är handlingsutrymmet stort när det handlar om arbetsmarknadspolitik. EU-domstolen har också klarlagt att medlemsstaterna har ett stort handlingsutrymme när det gäller formulering av social- och arbetsmarknadspolitiska syften och val av medel för att uppnå dem.

För att särbehandling ska tillåtas krävs att syftet med bestämmelsen är berättigat och att de vidtagna åtgärderna är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Det är alltså tillåtet att frånga kravet på likabehandling i direktivet om handlandet håller för en proportionalitetsprövning. Det gäller såväl fall av direkt som indirekt åldersdiskriminering.

Utredningens bedömning är att, om kravet på 10 år i arbete skulle anses kunna komma att särskilt missgynna yngre arbetstagare, är syftet med bestämmelsen berättigat och bestämmelsen proportionerlig. Detsamma gäller kravet på 3 år kvar till pension. När det gäller anvisningar till andra arbetsmarknadspolitiska program i dag krävs det i det flesta fall att personen är minst 25 år och ett krav på 20 år i arbete och minst tre år kvar till pensionsåldern finns också i dag för personer som vill använda sig av alterneringsledigheten i Finland.

Förordning 883/2004

Förslaget bedöms inte påverkas av Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen då aktivitetsstödet inte omfattas av förordningens sakområden.

Konsekvenser i förhållande till Sveriges åtaganden gentemot ILO

Av de förslag som utredningen lägger fram i delbetänkandet är det främst förslaget om utvecklingsledighet som kan aktualisera frågor med koppling till Sveriges åtaganden gentemot Internationella arbetsorganisationen (ILO). Av ILO-konvention (nr 122) angående sysselsättningspolitik framgår att varje arbetstagare så långt möjligt ska

beredas tillfälle att kvalificera sig för och utnyttja sina kunskaper och färdigheter i ett arbete som passar honom [eller henne]. I ILO-konvention (nr 168) om främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet uppmanas länderna bland annat att inom ramen för en politik för främjande av produktiv sysselsättning skapa incitament för yrkesmässig och geografisk rörlighet. Av konvention (nr 142) om utveckling av mänskliga resurser följer att länderna bör utveckla system för yrkesutbildning som sammanhänger med arbetsmarknadspolitiken där individer ges stöd för bland annat utveckling under hela yrkeslivet. Även rekommendationerna (nr 176) om främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet och (nr 195) om utveckling av mänskliga resurser kan nämnas.

Utredningen bedömer att förslaget om utvecklingsledighet ligger i linje med Sveriges åtaganden enligt nämnda ILO-instrument. Förslagen i övrigt bedöms inte stå i strid med något svenskt ILO-åtagande.

Konsekvenser för brottsligheten

Förslaget bedöms inte ha direkt påverkan på brottsligheten. På samma sätt som för andra välfärdssystem finns dock anledning att vara vaksam på om det finns incitament och tecken på att systemen används på ett sätt som inte är avsett.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet

2 §

I paragrafens andra och tredje stycken regleras vilka bestämmelser i lagen som det får göras avvikelser från genom ett kollektivavtal som på arbetstagersidan har slutits eller godkänts av en sådan central arbetstagarorganisation som avses i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, samt vilka av lagens bestämmelser vars närmare tillämpning får bestämmas genom ett sådant kollektivavtal.

Paragrafen ändras på så sätt att den föreslagna nya paragrafen 3 a § om ledighetens förläggning förs in som en bestämmelse vars närmare tillämpning får bestämmas genom ett sådant kollektivavtal. Bestämmelsen innebär att det inte är möjligt att avvika från lagregeln i sig utan endast avtala om hur den ska tillämpas.

Samma möjlighet finns i dag vad gäller ledighetens förläggning i föräldraledighetslagen (1995:584) och lagen (2008:565) om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete. Syftet med reglerna är att göra det möjligt att avtala om förläggning av delledighet för arbetstagare med oregelbunden arbetstid. Ett kollektivavtal om den närmare tillämpningen får inte innebära att arbetstagares rättigheter allmänt sänks under den nivå som regleras i lagen eller till att lagens syften urholkas (se prop. 1977/78:104 s. 49 och prop. 2007/08:151 s. 19).

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.2.

3 §

Paragrafen innehåller en rätt för arbetstagare till hel ledighet för att själv eller genom juridisk person bedriva näringsverksamhet.

Paragrafen ändras på så sätt att en möjlighet till delledighet med upp till hälften av normal arbetstid införs. Med normal arbetstid avses på samma sätt som i till exempel föräldraledighetslagen (1995:584) den heltid som är normal inom branschen eller hos arbetsgivaren (se bl.a. prop. 1977/78:104 s. 45 och prop. 1976/77:117 s. 53).

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.2.

3 a §

Paragrafen är ny. Den reglerar att arbetstagaren ska samråda med arbetsgivaren om ledighetens förläggning, om andra frågor som rör ledigheten och om hur den föreslagna delledigheten i 3 § ska förläggas om arbetstagaren och arbetsgivaren inte kommer överens.

Med begreppet ledighetens förläggning avses från vilket datum arbetstagaren ska vara ledig och datum för återgång, samt hur delledigheten ska tas ut, till exempel under vilken del av dagen arbetstagaren ska vara ledig eller om ledigheten ska tas ut som hela dagar någon av veckans dagar. Kravet på samråd innebär att arbetstagaren och arbetsgivaren ska föra en dialog för att försöka komma överens. I diskussionen ska bådas intressen beaktas. Med arbetstagarens intresse avses framför allt intresset av att ledigheten förläggs på ett sådant sätt att den fungerar med organiseringen och förutsättningarna för den näringsverksamhet som ska bedrivas.

I det andra stycket regleras vad som ska gälla om arbetsgivaren och arbetstagaren trots samråd inte kommer överens om ledighetens förläggning.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.2.

14.2 Förslaget till lag om ändring i lag (1982:80) om anställningsskydd

2 §

I paragrafens fjärde stycke regleras vilka bestämmelser som det får göras avvikelser från genom ett kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.

Paragrafen ändras på så sätt att första stycket i den föreslagna nya paragrafen 6 h § om arbetsgivarens skyldighet att informera om möjligheten att begära partiell tjänstledighet förs in som en bestämmelse vars närmare tillämpning får bestämmas genom ett sådant kollektivavtal.

Övervägandena finns i avsnitt 8.8.

6 b §

Paragrafen är ny. Genom bestämmelsen införs en skyldighet för arbetsgivaren att informera om arbetstagares möjlighet att begära partiell tjänstledighet och att få en sådan begäran prövad. Bestämmelsen innebär att det i lag tydliggörs att arbetstagare har en möjlighet att begära tjänstledigt utan att rätten till ledighet grundar sig i någon ledighetslagstiftning. Grunden för, om en sådan tjänstledighet beviljas, blir avtalet om tjänstledighet mellan arbetstagaren och arbetsgivaren.

Med få den prövad avses att arbetsgivaren faktiskt undersöker om det går att tillgodose arbetstagarens önskemål. Säger arbetsgivaren nej ska beslutet motiveras, vilket innebär att arbetsgivaren ska ange skälen till varför tjänstledighet inte beviljas.

Bestämmelsen innebär inte någon rätt för arbetstagaren att vara partiellt tjänstledig. Det är arbetsgivaren som avgör om arbetstagarens önskemål ska beviljas eller inte. Arbetsgivarens beslut kan inte överprövas.

Bestämmelsen är skadeståndssanktionerad på samma sätt som övriga bestämmelser i lagen (1982:80) om anställningsskydd, se 38 §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.8.

Referenser

- Akademikerförbundet SSR (2013), *Valideringsår, En modell för att få akademiker med utländsk examen till "rätt jobb"*.
- Albin, M., Gustavsson, P., Kjellberg, K. och Theorell, T. (2017), *Arbetsmiljö och jämlik hälsa*. Underlagsrapport till Kommissionen för jämlik hälsa, SOU 2017:47.
- Albrecht, J., Skogman Thoursie, P. och Vroman, S. (2015), *Glastaket och föräldraförsäkringen i Sverige*, IFAU rapport 2015:1.
- Albrecht, J., van den Berg, G. J. och Vroman, S. (2004), *The knowledge lift: The Swedish adult education program that aimed to eliminate low worker skill levels*, IFAU Working paper 2004:17.
- Albrecht, J., van den Berg, G. J. och Vroman, S. (2008), *The aggregate labor market effects of the Swedish knowledge lift program*, IFAU Working paper 2008:1.
- Alcock, I., White, M. P., Wheeler, B. W., Fleming, L. E. och Depledge, M. H. (2014), "Longitudinal effects on mental health of moving to greener and less green urban areas", *Environmental science & technology*, 48(2), s. 1 247–1 255.
- Alexandersson, K., Björkenstam E., Kjeldgård, K., Narusyte, J., Ropponen, A. och Svedberg P. (2013), *Barnafödande, sjuklighet och sjukfrånvaro: en studie av tvillingsystrar*, Karolinska institutet.
- Alsbjer, V. (1997), *Trelleborgsmodellen - en möjlighet till förändring*, Delrapport till utvärdering av ett samarbetsprojekt kring arbete och arbetslöshet i Trelleborgs kommun, Sociologiska institutionen, Lunds universitet.
- Alstadsaeter, A. (2009), *Measuring the Consumption Value of Higher Education*, CESifo Working Paper No. 2871.

- Andersson Joonas, P. (2017), "Are mothers of young children more likely to be self-employed? The case of Sweden", *Review of Economics of the Household*, 15, s. 307–333.
- Andersson L, Staland Nyman C, Spak F, Hensing G. (2006), "High incidence of disability pension with a psychiatric diagnosis in western Sweden. A population-based study from 1980–1998", *Work* 26, 343–353.
- Andersson, H. och Jonsson L., (2005), *Utvärdering av användningen av arbetstidsmodellen 3–3 på akutmottagningen och LAH*, Arbetslivsrapport nr 2005:34, Arbetslivsinstitutet.
- Andersson, J. och Gamerov, J. (2014), *Kombinatörer, Vad påverkar individer som väljer att kombinera anställning med eget företagande?* Mastersuppsats publicerad av SCB under temat Fokus på näringsliv och arbetsmarknad.
- Angelov, N., Johansson, P., Lindahl, E. och Lindström, E. A. (2011), *Kvinnors och mäns sjukfrånvaro*, IFAU rapport 2011:2.
- Arbeiterkammern (2018), AK Portal, Portal der Arbeiterkammern, www.arbeiterkammer.at/index.html (hämtad 2018-01-27).
- Arbetet i framtiden (2016a), *Förslag från analysgruppen Arbetet i framtiden: Livslångt lärande för framtidens arbetsmarknad*, Uppdrag framtid.
- Arbetet i framtiden (2016b), *Omställning till hållbarhet och konkurrenskraft - Sveriges väg mot ett fossilfritt och resurseffektivt välfärdssambälle*, Slutrapport Analysgruppen för grön omställning och konkurrenskraft, Uppdrag framtid.
- Arbets- och näringsministeriet (2017), *Sysselsättningsöversikt augusti 2017*.
- Arbetsförmedlingen (2007), *Arbetsmarknadspolitiska program – Årsrapport 2006*, Ure 2007:1.
- Arbetsförmedlingen (2008), *Arbetsmarknadspolitiska program – Årsrapport 2007*, Ure 2008:1.
- Arbetsförmedlingen (2017a), *Arbetsmarknadspolitiska program – Årsrapport 2016*.
- Arbetsförmedlingen (2017b), *Arbetsmarknadsrapport 2017*.
- Arbetsförmedlingen (2017c), *Budgetunderlag 2018–2020*, Diarienummer: Af-2016/0008 3069.

- Arbetsförmedlingen (2017d), *Var finns jobben? Bedömning till och med första halvåret 2018*.
- Arbetsförmedlingen (2017e), *Årsredovisning 2016*.
- Arbetsgivarverket, SEKO, OFR/S,P,O, Saco-S, (2013), *Partsgemensam information om förtroendearbetstid*.
- Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet betänkande (2015), AjUB 3 2015 rd – RP 51/2015 rd.
- Arbetsmiljöverket (2015), *Arbetstidslagen – med kommentarer*.
- Arbetsmiljöverket (2016), *Kvinnors och mäns arbetsvillkor – betydelsen av organisatoriska faktorer och psykosocial arbetsmiljö för arbets- och hälsorelaterade utfall kunskapssammanställning, Kunskapssammanställning, Rapport 2016:2*.
- Arbetsmiljöverket (2017), *En vitbok om kvinnors arbetsmiljö, Rapport 2017:6*.
- Arbetsmiljöverket (2018), *Gränslöst arbete. En forskarantologi om arbetsmiljöutmaningar i anknytning till ett gränslöst arbetsliv, Rapport 2018:1*.
- Arnek, M. (2012), *Skäl till att gå i pension eller inte*, Pensionsmyndigheten analyserar 2012:1.
- Aronsson, G. och Mellner, C. (2016), ”Illegitima arbetsuppgifter och identitet - En introduktion”, *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 22(3/4), s. 28–46.
- Artz, B., Goodall, A. H. och Oswald, A. J. (2016), *Do women ask?* No:1127. Warwick Economics Research Papers.
- Awa, W. L., Plaumann, M. och Walter, U. (2010), ”Burnout prevention: a review of intervention programs”, *Patient education and counseling*, 78(2), s. 184–190.
- Azmat, G. och Petrongolo, B. (2014), ”Gender and the labour market: What have we learned from field and lab experiments?” *Labour Economics* 30: 32–40.
- Becker, G. (1964), *Human Capital*, 2nd edition, Columbia University Press, New York.
- Bergemann, A. och van den Berg, G. J. (2014), *From giving birth to paid labor: the effects of adult education for prime-aged mothers*, IFAU Working Paper 2014:5.

- Berman, M. G., Kross, E., Krpan, K. M., Askren, M. K., Burson, A., Deldin, P. J. och Jonides, J. (2012), "Interacting with nature improves cognition and affect for individuals with depression", *Journal of affective disorders*, 140(3), s. 300–305.
- Björknäs, H., Ericson, B. och Eriksson K. (2014), *Ledighetslagarna En kommentar*, första upplagan, Norstedts Juridik.
- Björn, C. (2016), *Attractive Work – Nurses' work in operating departments, and factors that make it attractive*, Digital Comprehensive Summaries of Uppsala Dissertations from the Faculty of Medicine 1164N, Uppsala Universitet.
- Blau, F. D. och Kahn, L. M. (2016), *The gender wage gap: Extent, trends, and explanations* (No. w21913), National Bureau of Economic Research.
- Blonk, RWB., Brenninkmeijer, V., Lagerveld SE. och Houtman ILD. (2006), "Return to work: A comparison of two cognitive behavioural interventions in cases of work-related psychological complaints among the self-employed", *Work Stress*. 2006; 20(2):129–44.
- Brosschot, J. F. (2010), "Markers of chronic stress: Prolonged physiological activation and (un)conscious perseverative cognition", *Neuroscience & Biobehavioral Reviews*, 35(1), s. 46–50.
- Bryngelson, A., Mittendorfer-Rutz, E., Jensen, I., Lundberg, U., Åsberg, M., och Nygren, Å. (2012), "Self-reported treatment, workplace-oriented rehabilitation, change of occupation and subsequent sickness absence and disability pension among employees long-term sick-listed for psychiatric disorders: a prospective cohort study", *BMJ open*, 2(6), e001704.
- Buchanan, T. W., Bagley, S. L., Stansfield, R. B. och Preston, S. D. (2012), "The empathic, physiological resonance of stress", *Social neuroscience*, 7(2), s. 191–201.
- Bumke, O. (1936), *Lehrbuch der Geisteskrankheiten*, 4 ed. München: Bergmann.
- Chen m.fl. (2014), i SOU 2017:47, *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa - slutbetänkande av Kommissionen för jämlik hälsa*.

- Dahlin, M., Joneborg, N. och Runeson, B. (2005), "Stress and depression among medical students: A cross-sectional study", *Medical education*, 39(6), s. 594–604.
- de Weerd, M., Tierney, R., van Duuren-Stuurman, B. och Bertranou, E. (2014), *Estimating the cost of accidents and ill-health at work: A review of methodologies*, European Risk Observatory, European Agency for Safety and Health at Work.
- Delsen L. och Smits, J. (2014), *The Rise and Fall of the Dutch Savings Schemes*, Netspar Discussion Papers, DP 02/2014-008.
- Delsen, L. (2012), *From welfare state to participation society. Welfare state reform in the Netherlands: 2003–2010*, NiCE Working Paper 12-103.
- Devisscher, S. (2004), *The Career Break (Time Credit), Scheme in Belgium and the Incentive Premiums by the Flemish Government*, Discussion Paper, Peer review programme of the European Commission, 19–20 February 2004.
- Dimberg, U., Thunberg, M. och Elmehed, K. (2000), "Unconscious facial reactions to emotional facial expressions", *Psychological science*, 11(1), s. 86–89.
- Dimitroff, S. J., Kardan, O., Necka, E. A., Decety, J., Berman, M. G. och Norman, G. J. (2017), "Physiological dynamics of stress contagion", *Scientific Reports*, 7(1), 6168.
- Ds 2000:22, *Kortare arbetstid - för och emot*.
- Ds 2001:28, *Långsiktig verksamhetsutveckling i ett arbetsmiljöperspektiv - en handlingsplan för att förnya arbetsmiljöarbetet*.
- Ds 2002:56, *Hållfast arbetsrätt - för ett föränderligt arbetsliv*.
- Ds 2012:59, *Statligt stöd vid korttidsarbete - en ny åtgärd vid djupa kriser*.
- Ds 2015:58, *Reformerade stöd till barn och vuxna med funktionsnedsättning*.
- Ds 2017:9, *Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete*.
- Dir. 2017:80, *Åtgärder för att öka tryggheten för studerande vid sjukdom och främja effektivare studier*.
- Dir. 2017:94, *Inrättande av Myndigheten för arbetsmiljökunskap*.

- Dir. 2018:5, *Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete*.
- Dir. 2018:8, *En ny arbetslöshetsförsäkring för fler grundad på inkomster*.
- Ejd, M. (2017), "Hälsosam arbetstidsmodell", *Vårdfokus* 2017-02-10, www.vardfokus.se/tidningen/2017/nr-2-2017-2/halsosamarbetstidsmodell/ (hämtad 2018-02-24).
- Ekman, M., Granström, O., Omérov, S., Jacob, J. och Landén, M. (2013), "The societal cost of depression: Evidence from 10 000 Swedish patients in psychiatric care", *Journal of Affective Disorders*, 150, s. 790–797.
- Engert, V., Plessow, F., Miller, R., Kirschbaum, C. och Singer, T. (2014), "Cortisol increase in empathic stress is modulated by emotional closeness and observation modality", *Psychoneuroendocrinology*, 45, s. 192–201.
- Ericson, T. (2002), "Individuellt kompetenssparande - från teori till praktisk utformning", *Ekonomisk Debatt*, årg 30, nr 8, s. 665–677.
- Eriksson, S., Hensvik, L., och Nordström Skans, O. (2017), *Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar*, IFAU Rapport 2017:5.
- Eskildsen, A., Andersen, L. P., Pedersen, A. D. och Andersen, J. H. (2016), "Cognitive impairments in former patients with work-related stress complaints-one year later", *Stress*, 19(6), s. 559–566.
- Eskildsen, A., Andersen, L. P., Pedersen, A. D., Vandborg, S. K. och Andersen, J. H. (2015), "Work-related stress is associated with impaired neuropsychological test performance: a clinical cross-sectional study", *Stress*, 18(2), s. 198–207.
- Europakommissionen (2013), *Job Rotation Application Handbook, Lifelong learning programme of the European Union 2007–2013*.
- Expatica (2017), "Labour law in Belgium: Leave", www.expatica.com/be/employment/Labour-law-in-Belgium-Leave_104637.html (hämtad 2018-02-26).
- Federal Ministry of Labour and Social Affairs (2017), *White Paper, Re-imagining Work*, Arbeit 4.0, avsnitt 4.1.

- Finansförbundet (2016), *Kompetensutveckling - för anställningstrygghet på en digital arbetsmarknad*.
- Finska regeringen (2015), *Regeringsprogrammet 2015, Lösningar för Finland*, Strategiskt program för statsminister Juha Sipiläs regering, 2015-05-29.
- Folkman, S., Lazarus, R.S., Gruen, R.J., och DeLongis, A. (1986), "Appraisal, coping, health status, and psychological symptoms", *J Pers Soc Psychol*, 50(3): 571-579.
- Forte (2015a), *Arbetsmiljö i kvinnodominerade sektorer*.
- Forte (2015b), *Psykisk ohälsa, arbetsliv och sjukfrånvaro. En kunskapsöversikt*.
- Forte (2018), "Om vårt uppdrag", forte.se/om-forte/vart-uppdrag/ (hämtad 2018-02-26).
- Franché, R-L. och Krause N. (2002), "Readiness for return to work following injury or illness: conceptualizing the interpersonal impact of health care, workplace, and insurance factors", *J Occup Rehabil.*, Dec;12(4):233-56.
- Frisenstam, K. L., van den Bosch, M., Chen, Y., Friberg, P. och Osika, W. (2017), "Self-Reported Psychosomatic Complaints in Swedish Children, Adolescents, and Young Adults Living in Rural and Urban Areas: An Internet-Based Survey", *JMIR Public Health and Surveillance*, 3(1).
- Fröberg, D., Lindqvist, L., Hartman, L., Nordström Skans, O. och Ackum Agell, S. (2003), *Friåret ur ett arbetsmarknadsperspektiv - delrapport 1*, IFAU Rapport 2003:7.
- Försäkringskassan (2011), *Vad kostar olika sjukdomar i sjukförsäkringen? Kostnader för sjukpenning i sjukskrivningar (över 14 dagar), samt sjukersättning och aktivitetsersättning år 2009 fördelat på diagnos*, Socialförsäkringsrapport 2011:4.
- Försäkringskassan (2013a), *Korta sjukskrivningar för olika diagnoser och betydelsen för genomsnittlig sjukskrivningslängd En registerstudie över offentliga vårdgivare i Nordvästra Skåne*, Working Papers in Social Insurance 2013:1.
- Försäkringskassan (2013b), *Svar på regeringsuppdrag: Sjukfrånvaro i psykiska diagnoser*, Delrapport, Dnr 009246-2013.

- Försäkringskassan (2014), *Sjukfrånvaro i psykiska diagnoser En studie av Sveriges befolkning 16–64 år*, Socialförsäkringsrapport 2014:4.
- Försäkringskassan (2016), *Socialförsäkringen i siffror 2016*.
- Försäkringskassan (2017a), *Lång väg tillbaka till arbete vid sjukskrivning*, Korta analyser 2017:1.
- Försäkringskassan (2017b), *Sjukskrivningsmönster*, Socialförsäkringsrapport 2017:3.
- Försäkringskassan (2017c), *Socialförsäkringen i siffror 2017*.
- Försäkringskassan (2017d), *Svar på regeringsuppdrag, Sjukskrivningsmönster, Skillnader mellan län, kommuner och vårdenheter*, Dnr 039925–2016.
- Försäkringskassan (2017e), *Årsredovisning för 2016*.
- Gidlöf-Gunnarsson, A. och Warg, L-E. (2016), *Arbetsmiljö, arbetstider och hälsa: Utvärdering av skiftscheman vid akutmottagningen i Arvika*, RapportAMM 8/2016.
- Glasberg, A. L. (2007), *Stress of conscience and burnout in healthcare: the danger of deadening one's conscience*, doktorsavhandling, Medicinsk fakultet, Omvårdnad, Umeå universitet.
- Grahn, P., Pálsdóttir, A. M., Ottosson, J. och Jonsdóttir, I. H. (2017), "Longer Nature-Based Rehabilitation May Contribute to a Faster Return to Work in Patients with Reactions to Severe Stress and/or Depression", *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 14(11), 1310.
- Greenberg, J. (1990), "Organizational justice: Yesterday, today and tomorrow", *Journal of Management*, 16, s. 399–432.
- Grossi, G., Perski, A., Osika, W. och Savic, I. (2015), "Stressrelated exhaustion disorder- clinical manifestation of burnout? A review of assessment methods, sleep impairments, cognitive disturbances, and neuro-biological and physiological changes in clinical burnout", *Scandinavian journal of psychology*, 56(6), s. 626–636.
- Gullberg, H., Rundqvist, K. I., Ewaldsson, P. och Wennerström, S. (2014), *Arbetstidslagen i lydelse den 1 juli 2014. Kommentarer och författningar*, fjärde upplagan, Norstedts Juridik.

- Gunnarsdottir, H. (2014), *Parental time pressure and financial stress – Challenges for mental health of Nordic children and adolescents*, doktorsavhandling, Institutionen för medicin, Göteborgs universitet.
- Gävle kommun (2013), *Arbetstidsförkortning och kompetenskonto*.
- Hallsten, L., Josephson, M. och Torgén, M. (2005), *Performancebased self-esteem: A driving force in burnout processes and its assessment*, Arbete och Hälsa nr 2005:4, Arbetslivsinstitutet.
- Hansson, L. och Färm, K. (2002), *Kompetenskonton – den första utvärderingen*, Svenskt Näringsliv.
- Hedborg, A. och Meidner, R. (1986), *Ett friår mitt i livet*, Landsorganisationen i Sverige.
- Hedlund A., Andersson I-M. och Rosén G. (2010), "Är dagens arbeten attraktiva? Värderingar hos 1 440 anställda". *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg 16, nr 4, s. 31–44.
- Helgesson, M., Tinghög, P., Niederkrotenthaler, T., Saboonchi, F. och Mittendorfer-Rutz, E. (2017), "Labour-market marginalisation after mental disorders among young natives and immigrants living in Sweden", *BMC public health*, 17(1), 593.
- Herlofson J. m.fl. (2016), *Psykiatri*. Studentlitteratur AB.
- Hessmark, L-G, Lundin, A-K., Jansson, H., Jenryd, M., Remppler, K. och Tired, P. (Zeteo 18 december 2017), Socialförsäkringsbalken kommentaren till 47 kap. 8 §.
- Holm, L., Torgén, M., Hansson, A., Runeson, R., Josephson, M., Helgesson, M. och Vingård, E. (2010), *Återgång i arbete efter sjukskrivning för rörelseorganens sjukdomar och lättare psykisk ohälsa - en systematisk kunskapssammanställning om effekten av interventioner, rehabilitering och exponeringar på arbetet*. Arbete och hälsa, vetenskaplig skriftserie nr 2010;44(3). Göteborgs universitet: Arbets- och miljömedicin.
- Holmberg, E., Stjernquist, N., Isberg, M., Eliason, M. och Regner, G. (Zeteo 13 maj 2016), Grundlagarna kommentaren till 4 kap. 10 §.
- Hägglund, P. och Johansson, P. (2016), *Sjukskrivningarnas anatomi – en ESO-rapport om drivkrafterna i sjukförsäkringssystemet*, ESO 2016:2.

- Hägglund, P., Johansson, P. och Laun, L. (2014), *Insatserna inom rehabiliteringsgarantin och deras effekter på hälsa och sjukfrånvaro*, IFAU Rapport 2014:12.
- ILO (2013), *Sustainable development, decent work and green jobs*, Report V, International Labour Conference, 102nd Session, 2013.
- ISF (2014:5), *Läkarintygens betydelse för sjukfrånvaron, En registerstudie av till Försäkringskassan inkomna läkarintyg*.
- Ishtiak-Ahmed, K., Perski, A. och Mittendorfer-Rutz, E. (2014), "Risk markers of all-cause and diagnosis-specific disability pension – a prospective cohort study of individuals sickness absent due to stress-related mental disorders", *BMC public health*, 14(1), 805.
- Jiang, B., Li, D., Larsen, L. och Sullivan, W. C. (2016), "A dose-response curve describing the relationship between urban tree cover density and self-reported stress recovery", *Environment and Behavior*, 48(4), s. 607–629.
- Johns, G. (2010), "Presenteeism in the workplace: A review and research agenda", *Journal of Organizational Behavior*, 31(4), s. 519–542.
- Jonsdottir, I. H., Nordlund, A., Ellbin, S., Ljung, T., Glise, K., Währborg, P., Sjörs, A och Wallin, A. (2017), "Working memory and attention are still impaired after three years in patients with stress-related exhaustion", *Scandinavian Journal of Psychology*, Dec;58(6):504–509.
- Junka, T., Korkeamäki, O., Rokkanen, M. och Uusitalo, R. (2009), *Employment effects of the job alternation leave system*, Publications of the Ministry of Employment and the Economy, 35/2009.
- Kalmar kommun (2017), "Arbete med hälsosamma scheman på Socialförvaltningen", www.mynewsdesk.com/se/kalmar/documents/arbete-med-haelsosamma-scheman-paa-socialfoervaltningen-66327 (hämtad 2018-02-24).
- Karasek, R och Theorell, T. (1990), *Healthy work: stress, productivity, and the reconstruction of working life*. Basic books.

- Kardan, O., Gozdyra, P., Misic, B., Moola, F., Palmer, L. J., Paus, T. och Berman, M. G. (2015), "Neighborhood greenspace and health in a large urban center", *Scientific Reports*, 5, 11610.
- Karlson N., Grönbäck, J. och Joyce, P. (2017), *Kompetenspusslet Den viktigaste framtidsfrågan*, Forskningsinstitutet Ratio.
- Kecklund, G., Dahlgren, A. och Åkerstedt, T. (2002), *Undersökning av förtroendearbetstid: Vad betyder inflytande över arbetstiden för stress, hälsa och välmående*, Stressforskningsrapport nr 305, Stressforskningsinstitutet.
- Kielholz P. (1961), "The present state of out-patient treatment of depressive states", *Psychosomatics*, 1961;2(1):16–22.
- Kommunal (2018), "Arbetstidsmodeller och scheman", www.kommunal.se/arbetstidsmodeller-och-scheman (hämtad 2018-02-24).
- Konjunkturinstitutet (2004), *Fördjupning i Konjunkturläget mars 2004*.
- Konjunkturinstitutet (2017a), *Effekter av deltidarbete på samhällsekonomin och de offentliga finanserna*, Specialstudier nr 55, april 2017.
- Konjunkturinstitutet (2017b), *Hållbarhetsrapport 2017 för de offentliga finanserna*, Specialstudier nr 54, februari 2017.
- Kullander M. och Tønnes Lönnroth, L. (2016), *Styrning av arbetsmarknaden i Norden, Komparativ studie av arbetsmarknadspolitikens styrning i Norden*, Tema Nord 2016:556, Nordiska ministerrådet.
- Landstinget i Östergötland (2014), *Arbetstidsmodell 90/10 – återrapportering till landstingsstyrelsen*, Beslutsunderlag LiÖ 2014–627.
- Laun L. och Palme, M. (2017), *Vad förklarar de senaste 20 årens ökade arbetskraftsdeltagande bland äldre i Sverige?* IFAU Rapport 2017:18.
- Liljeberg, L., Hartman, L. och Nordström Skan, O. (2005), *Friårets arbetsmarknadseffekter*, IFAU Rapport 2005:10.
- Lindberg, P. och Vingård, E. (2012), *Kunskapsöversikt: den goda arbetsmiljön och dess indikatorer*, Arbetsmiljöverket.

- Lindqvist, L. (2004), *Deltagare och arbetsgivare i friårsförsöket*, IFAU Rapport 2004:6.
- LO (2017), ”Yrkanden om trygghet och omställning”, [www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_yrkanden_om_trygghet_och_omstallning_171106_pdf/\\$File/Yrkanden-om-trygghet-och-omstallning-171106.pdf](http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_yrkanden_om_trygghet_och_omstallning_171106_pdf/$File/Yrkanden-om-trygghet-och-omstallning-171106.pdf) (hämtad 2018-02-26).
- LO, PTK och Svenskt Näringsliv (2017), *Hur använder företag arbetsmiljö- och hälsotjänster för att förebygga och åtgärda arbetsrelaterad ohälsa? – En rapport om företags användning av företagshälsovård och andra expertresurser inom områdena arbetsmiljö och rehabilitering*.
- Lund, T. och Villadsen, E. (2005) “Who retires early and why? Determinants of early retirement pension among Danish employees 57–62 years”, *Eur J Ageing*, 2005;2: 275–80.
- Lundberg, U., Krantz, G. och Berntsson, L. (2003), ”Total arbetsbörda, stress och muskelsmärta i ett genusperspektiv”, *Socialmedicinsk tidskrift*, 3, s. 245–254.
- Lupien, S.J., McEwen, B.S., Gunnar, M.R. och Heim, C. (2009), “Effects of stress throughout the lifespan on the brain, behaviour and cognition”, *Nat Rev Neurosc*, 10(6), s. 434–445.
- Lyon, A. R., Bossone, E., Schneider, B., Sechtem, U., Citro, R., Underwood, S. R., Sheppard, MN., Figtree, GA., Parodi, G., Akashi, YJ., Ruschitzka, F., Filippatos, G., Mebazaa, A. och Ruschitzka, F. (2016) “Current state of knowledge on Takotsubo syndrome: a Position Statement from the Taskforce on Takotsubo Syndrome of the Heart Failure Association of the European Society of Cardiology”, *European journal of heart failure*, 18(1), s. 8–27.
- Lövestad, S., Löve, J., Vaez, M., och Krantz, G. (2017), “Prevalence of intimate partner violence and its association with symptoms of depression; a cross-sectional study based on a female population sample in Sweden”, *BMC public health*, 17(1), 335.
- Magnusson Hanson, L. L., Theorell, T., Oxenstierna, G., Hyde, M. och Westerlund, H. (2008), ”Demand, control and social climate as predictors of emotional exhaustion symptoms in working Swedish men and women”, *Scand J Public Health*, 36(7), s. 737–743.

- Malmberg, J., Byrgren, M. och Hansson, M. (2003), *Kartläggning av arbetstidsförkortningar 2000–2003*, Arbetslivsrapport nr 2003:15, Arbetslivsinstitutet.
- Malmquist, C. (2001), *Kostnader för produktionsbortfall i samband med arbetsbetingad ohälsa och stress*, bilaga till Ds 2001:28.
- Martinsson, S. (2005), *Omställningsavtalen: mellan vilka, för vilka och på vilket sätt?* IFAU Rapport 2005:15.
- Maslach, C. och Jackson, S. E. (1981), "The measurement of experienced burnout", *Journal of organizational behavior*, 2(2), s. 99–113.
- Maslach, C. och Leiter, M. P. (2017), "New insights into burnout and health care: Strategies for improving civility and alleviating burnout", *Medical teacher*, 39(2), s. 160–163.
- Maslach, C., Schaufeli, W. B. och Leiter, M. P. (2001), "Job burnout", *Annual review of psychology*, 52(1), s. 397–422.
- Mather, L., Blom, V., Bergström, G. och Svedberg, P. (2016), "An underlying common factor, influenced by genetics and unique environment, explains the covariation between major depressive disorder, generalized anxiety disorder, and burnout: a Swedish twin study", *Twin Research and Human Genetics*, 19(6), s. 619–627.
- Mayhew och Rijkers (2004), *How to Improve The Human Capital of Older Workers or The Sad Tale of The Magic Bullet*, Paper to EC-OECD Seminar on Human Capital and Labour Market Performance, held in Brussels on Dec 8, 2004.
- McEwen, B. S. (2007), "Physiology and neurobiology of stress and adaptation: central role of the brain", *Physiological reviews*, 87(3), s. 873–904.
- McMahan, E. A. och Estes, D. (2015), "The effect of contact with natural environments on positive and negative affect: A meta-analysis", *The Journal of Positive Psychology*, 10(6), s. 507–519.
- Medlingsinstitutet (2016), *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2016*, Medlingsinstitutets årsrapport.
- Medlingsinstitutet (2017), *Löneskillnaden mellan kvinnor och män 2016 Vad säger den officiella lönestatistiken?*

- Melin, B. (2006), *Friårsprojektet: Upplevd livskvalitet, välbefinnande och hälsa hos friårslediga och deras vikarier*, Arbetslivsinstitutet.
- Mellner, C. (2016), "After-hours availability expectations, work-related smartphone use during leisure, and psychological detachment: The moderating role of boundary control. International", *International Journal of Workplace Health Management*, 9(2), s. 146–164.
- Mellner, C., Krantz, G. och Lundberg, U. (2006), "Symptom reporting and self-rated health among women in mid-life: The role of work characteristics and family responsibilities", *International Journal of Behavioral Medicine*, 13(1):1–7.
- Misirli, L. och Wendel, M (1998), *Lokal samverkan – till allas fördel? En utvärdering av Trelleborgsmodellen – ett arbetsmarknadspolitiskt försök med "friår" inom Trelleborgs kommun*, Sociologiska institutionen (Evaluation Studies 1998:4), Lunds universitet.
- Mor Barak, M. E., Nissly, J. A. och Levin, A. (2001), "Antecedents to retention and turnover among child welfare, social work, and other human service employees: What can we learn from past research? A review and metanalysis", *Social service review*, 75(4), s. 625–661.
- Norlund, S. (2011), *Psychosocial work factors and burnout. A study of a working general population and patients at a stress rehabilitation clinic*. Department of Public Health and Clinical Medicine, Occupational and Environmental Medicine, Umeå University.
- Norström, F., Janlert, U. och Hammarström, A. (2017), "Is unemployment in young adulthood related to self-rated health later in life? Results from the Northern Swedish cohort", *BMC public health*, 17(1), 529.
- Nygren, Å., Wiklander, M. och Åsberg, M. (2011), "Rehabiliteringsrådet föreslår kvalitetsregister och kunskapscenter", *Läkartidningen*, 108(36), 1703.
- Nygren, Å., Åsberg, M., Rylander, G., Rydmark, I. och Nathell, L. (2002), "Job Stress-related Depression – a Swedish Epidemic?", *European Psychiatry*, 17, 21.

- Nyman Kaj (2009), "Så ändras arbetstiderna hos dig:" *Vårdfokus* 2009-10-02, www.vardfokus.se/tidningen/2009/nr-10-2009-10/sa-andras-arbetstiderna-hos-dig/ (hämtad 2018-02-24).
- Nätti, J., Manninen, M., Väisänen, M. och Anttila, T. (2005), *Taking turns to refresh. A follow-up study of the Finnish job alternation leave system*, Labour Policy Studies no. 279. Ministry of Labour, Helsinki.
- Nätti, J., Ruuskanen, S. och Virmasalo, I. (1997), *Little but good. The final report of the follow-up study of the Finnish job alternation leave trial*. Labour Policy Studies no. 180. Ministry of Labour Helsinki.
- OECD (2007), *Human Capital: How what you know shapes your life*.
- OECD (2013), *Mental Health and Work: Sweden*.
- OECD (2017a), *Employment Outlook 2017*.
- OECD (2017b), *How's life 2017*.
- Olesen, J., Gustavsson, A., Svensson, M., Wittchen, H. U. och Jönsson, B. (2012), "The economic cost of brain disorders in Europe", *European journal of neurology*, 19(1), s. 155–162.
- Olofsson, J. (2017), *Informellt lärande i arbetslivet - betydelse, utmaningar och möjligheter*, Arena Idé.
- Omställningsfonden (2018), "Fler jobbsökare än någonsin för Omställningsfonden", omstallningsfonden.se/om-oss/statistik/ (hämtad 2018-02-21).
- ONEM (2018), *Interruption de carrière, crédit-temps et congés thématiques*, Office National de l'Emploi, www.onem.be/fr/citoyens/interruption-de-carriere-credit-temps-et-conges-thematiques (hämtad 2018-02-26).
- Osika, W. och Livheim, T. (2017), "Stress i skolan", i Milerad, J. och Lindgren, C. (Eds.) (2016), *Evidensbaserad elevhälsa*, Studentlitteratur.
- Osika, W., Friberg, I., Krantz, G., Määttä, S. och Järbrink, K. (2015), "Sex differences in health care consumption in Sweden: A register-based cross-sectional study", *Scandinavian Journal of Public Health*, s. 1–10.

- Parvikoski, T. (2015), *Vuorotteluvapaan hyödyt ja haitat; Vuorottelijalle, työnantajalle ja sijaiselle Case: Helen Oy*, Opinnäytetyö Joulukuu 2015 Matkailu-, ravitsemus- ja talousala Restonomi ylempi AMK Palveluliiketoiminnan koulutusohjelma.
- Peen, J., Schoevers R.A., Beekman A.T. och Dekker J. (2010), "The Current Status of Urban-rural Differences in Psychiatric Disorders", *Acta Psychiatr Scand* 121(2):84–93.
- Pensionsmyndigheten (2017), *Medelpensioneringsålder och utträdesålder, m.m.* Ver 2017–1.
- Pensionsskyddscentralen (2017), *Lagstadgade socialförsäkringsavgifter i Finland år 2017*.
- Perski, O., Grossi, G., Perski, A. och Niemi, M. (2017), "A systematic review and meta-analysis of tertiary interventions in clinical burnout", *Scandinavian Journal of Psychology*, 58(6), s. 551–561.
- Peters, M. (2004), *The Career Break (Time Credit), Scheme in Belgium and the Incentive Premiums by the Flemish Government. Statements and Comments*, Peer review programme of the European Commission, 19–20 February 2004.
- Peterson, U. (2008), *Stress and burnout in healthcare workers*, doktorsavhandling, Karolinska institutet.
- Petitta, L., Jiang, L. och Härtel, C. E. (2017), "Emotional contagion and burnout among nurses and doctors: Do joy and anger from different sources of stakeholders matter?", *Stress and Health*, 33(4), s. 358–369.
- Prop. 1974:100, *Kungl. Maj:ts proposition angående komplettering av riksstatsförslaget för budgetåret 1974/75, m.m.*
- Prop. 1974:148, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning.*
- Prop. 1975/76:133, *om utbyggnad av föräldraförsäkringen m.m.*
- Prop. 1976/77:117, *om utbyggnad av föräldraförsäkringen m.m.*
- Prop. 1977/78:104, *med förslag om utvidgad rätt till ledighet för vård av barn, m.m.*
- Prop. 1983/84:199, *om svenskundervisning för vuxna invandrare.*

- Prop. 1985/86:67, *med vissa bestämmelser om svenskundervisning för vuxna invandrare.*
- Prop. 1987/88:176, *om äldreomsorgen inför 90-talet.*
- Prop. 1994/95:100, *Förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96.*
- Prop. 1994/95:218, *En effektivare arbetsmarknadspolitik m.m.*
- Prop. 1997/98:27, *Lag om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet.*
- Prop. 2000/2001:147, *Offentlighetsanställdas bisysslor.*
- Prop. 2001/02:175, *Ett system för individuell kompetensutveckling.*
- Prop. 2002/03:1, *Budgetpropositionen för 2003.*
- Prop. 2004/05:1, *Budgetpropositionen för 2005.*
- Prop. 2005/06:1, *Budgetpropositionen för 2006.*
- Prop. 2006/06:185, *Förstärkning och förenkling – ändringar i anställningsskyddslagen och föräldraledighetslagen.*
- Prop. 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007.*
- Prop. 2007/08:151, *Ny lag om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete.*
- Prop. 2008/09:194, *Vissa socialförsäkringsfrågor, m.m.*
- Prop. 2013/14:4, *Nya åldersgränser och ökad flexibilitet i föräldraförsäkringen.*
- Prop. 2014/15:21, *SGI-skydd för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program.*
- Prop. 2016/17:154, *Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn.*
- Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018.*
- Redfors, B., Vedad, R., Angerås, O., Råmunddal, T., Petursson, P., Haraldsson, I., Libungan, B. m.fl. (2015), "Mortality in takotsubo syndrome is similar to mortality in myocardial infarction – a report from the SWEDHEART registry", *International journal of cardiology*, 185, s. 282–289.
- Regeringen (2005), *Regeringens slutsatser av IFAU:s utredning, Svar på skriftlig fråga 2004/05:2027.*
- Regeringen (2017a), *Regleringsbrev för Arbetsförmedlingen 2018, 2017-12-18.*

- Regeringen (2017b), *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende universitet och högskolor*, 2017-12-18.
- Regeringen (2018), *Regeringsbeslut 2018-02-15 N2018/01043/IFK Uppdrag att genomföra pilotprojekt för flexibla korta kurser för yrkesverksamma specialister*.
- Regeringens skrivelse 2016/17:101, *Årsredovisning för staten 2016*.
- Regnö, K. (2016), *Chefer, kontrollspann och dess konsekvenser i vård och omsorgsverksamhet: Chefer i välfärdens tjänst. En forskningsrapport om hur personalgruppens storlek påverkar kvalitet och hälsa*, Vision.
- Riksförsäkringsverket (2002), *Vad kostar olika sjukdomar? Sjukpenningkostnaderna fördelade efter sjukskrivningsdiagnos*, RFV Redovisar 2002:2.
- Riksförsäkringsverket (2004a), *Psykiska sjukdomar och stressrelaterade besvär. Långvariga sjukskrivningar åren 1999 till 2003*, RFV Redovisar 2004:8.
- Riksförsäkringsverket (2004b), *Vad kostar sjukdomarna för kvinnor och män? - sjukpenningkostnaderna fördelade efter kön och sjukskrivningsdiagnos*, RFV 2004:5.
- Riksrevisionen (2016), *Är sjukskrivning bra för hälsan?* RiR 2016:31.
- Riksrevisionen (2017), *Matchningen på arbetsmarknaden – sökandesammansättningen betydelse*, RiR 2017:26.
- Rosengren, A., Hawken, S., Ôunpuu, S., Sliwa, K., Zubaid, M., Almahmeed, W. A., m.fl. (2004), "Association of psychosocial risk factors with risk of acute myocardial infarction in 11 119 cases and 13 648 controls from 52 countries (the INTER-HEART study): case-control study". *The Lancet*, 364(9438), s. 953–962.
- RP 136/1995 rd, *Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om försök med alterneringsledighet samt lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den*.
- RP 226/2002 rd, *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om alterneringsledighet*.
- RP 130/2009 rd, *Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring i 25 § i lagen om alterneringsledighet*.

- RP 36/2014 rd, *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om alterneringsledighet.*
- RP 51/2015 rd, *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om alterneringsledighet.*
- Rudman, A. och Gustavsson, J. P. (2011), "Early-career burnout among new graduate nurses: a prospective observational study of intra-individual change trajectories", *International journal of nursing studies*, 48(3), s. 292–306.
- Ruotsalainen, JH., Verbeek, JH., Mariné, A. och Serra, C. (2015), *Preventing occupational stress in healthcare workers*. Cochrane Database of Systematic Reviews, 4(2015), p. CD002892 www.cochrane.org/CD002892/OCCHEALTH_preventing-occupational-stress-in-healthcare-workers (hämtad 2018-03-07).
- Sacklén (2002), *An evaluation of the Swedish trainee replacement schemes*, IFAU Working Paper 2002:7.
- Saco (2011), *Kvinnor och män i en individualiserad lönebildning*.
- Saco (2017a), *Psykisk ohälsa bland akademiker, Svår att bota men lättare att förhindra*.
- Saco (2017b), *Vägar till ny kunskap*.
- Sandström, A., Rhodin, I. N., Lundberg, M., Olsson, T. och Nyberg, L. (2005), "Impaired cognitive performance in patients with chronic burnout syndrome", *Biological psychology*, 69(3), s. 271–279.
- Savic, I., Perski, A. och Osika, W. (2017), "MRI Shows that Exhaustion Syndrome Due to Chronic Occupational Stress is Associated with Partially Reversible Cerebral Changes", *Cerebral Cortex*, s. 1–13.
- SBU (2014), *Arbetsmiljöns betydelse för symtom på depression och utmattningssyndrom. En systematisk litteraturöversikt*. Statens beredning för medicinsk utvärdering, SBU-rapport nr 223.
- SCB (2017), *Trender och Prognoser 2017. Befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden med sikte på år 2035*.
- SCB (2018), *Vuxnas deltagande i utbildning - personalutbildning och andra former av utbildning*, Temarapport 2018:1.

- Schaufeli, W. B. (2017), "Burnout: A Short Socio-Cultural History", in *Burnout, Fatigue, Exhaustion* (pp. 105-127), Springer International Publishing.
- Schaufeli, W. och Enzmann, D. (1998), *The burnout companion to study and practice: a critical analysis*, Cox T, Griffiths A, editors. London: Taylor & Francis.
- Schnall, P. L., Dobson, M. och Rosskam, E. (2009), *Unhealthy work: causes, consequences, cures*. Baywood Publishing Company.
- SKL (2017), *Ekonomirapport 2017*.
- SKL (2018), *Centrala kollektivavtal och lokala arbetstidsmodeller*, Skrivelse till utredningen, Dnr: Komm2018/00143-2.
- Skolverket (2017), *Redovisning av uppdrag om uppföljning av sysselsättning efter avslutade studier inom kommunal vuxenutbildning*, Rapport, Diarienummer: 2017:01587.
- Sobocki, P., Ekman, M., Ågren, H., Jönsson, B. och Rehnberg, C. (2006), "A model to assess the cost-effectiveness of antidepressant treatment in depression", *Int J Technol Assess Health Care*, 22(4), s. 1-9.
- Socialdepartementet (2017), *Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner*, 2017-12-14.
- SOU 1989:113, *Ungdomars kompetens. Vägar in i framtidens kunskapssamhälle*, Betänkande av skola - arbete - utredningen, Stockholm 1989.
- SOU 1992:1, *Frihet Ansvar Kompetens, Grundutbildningens villkor i högskolan*, Betänkande av högskoleutredningen, Stockholm 1992.
- SOU 1992:7, *Kompetensutveckling - en nationell strategi*, Slutbetänkande från kompetensutredningen, Stockholm 1992.
- SOU 1996:69, *Kompetens och kapital - om statligt stöd till företag*, Betänkande från företagsstödsutredningen, Stockholm 1996.
- SOU 1996:90, *Sammanhållet studiestöd*, Slutbetänkande, Stockholm 1996.
- SOU 1996:145, *Arbetslid längd förläggning och inflytande*, Bilagedel, Stockholm 1996.

- SOU 2000:119, *Individuellt kompetenssparande, IKS med start år 2002, Slutbetänkande*, Stockholm 2000.
- SOU 2001:69, *Timsemester - ett diskussionsunderlag*, Delbetänkande från kommittén för nya arbetstids och semesterregler (Knas), Stockholm 2001.
- SOU 2001:91, *Arbetstiden - lag eller avtal?* Skrift nr 1, Kommittén för nya arbetstids och semesterregler (Knas), Stockholm 2001.
- SOU 2002:6, *Arbetstiden - pengarna eller livet*, skrift nr. 2 Kommittén för nya arbetstids och semesterregler (Knas), Stockholm 2002.
- SOU 2002:12, *Arbetstiden: kortare arbetstid eller mer ledigt?* Skrift nr 3, Kommittén för nya arbetstids och semesterregler (Knas), Stockholm 2002.
- SOU 2002:22, *Arbetstiden: internationell jämförelse av arbetstid*, Skrift nr 4, Kommittén för nya arbetstids och semesterregler (Knas), Stockholm 2002.
- SOU 2002:49, *Arbetstiden - livets gränser: en skrift om jämställdhets- och hälsoaspekter på arbetstidsförkortning*, Skrift nr 5, Kommittén för nya arbetstids och semesterregler (Knas), Stockholm 2002.
- SOU 2002:58, *Tid - för arbete och ledighet*, Delbetänkande av Kommittén för nya arbetstids och semesterregler (Knas), Stockholm 2002.
- SOU 2003:54, *Semesterlagen och övriga ledighetslagar – översyn och förenklingar*, Slutbetänkande av Kommittén för nya arbetstids och semesterregler (Knas), Stockholm 2003.
- SOU 2005:105, *Stärkt rätt till heltidsanställning*, Betänkande av Heltidsutredningen, Stockholm 2005.
- SOU 2005:106, *Partiell ledighet, del 1*, Betänkande av Utredningen avseende rätt till tjänstledighet för att gå ned i arbetstid, Stockholm 2005.
- SOU 2007:88, *Att lära nära. Stöd till kommuner för verksamhetsnära kompetensutveckling inom omsorg och vård av äldre*, Betänkande av Kompetensstegen, Stockholm 2007.
- SOU 2008:21, *Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik*, Institutet för tillväxtpolitiska studier, Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2008.

- SOU 2011:15, *Rehabiliteringsrådets slutbetänkande*, Stockholm 2011.
- SOU 2011:54, *Större ekonomisk trygghet för förtroendevalda Rätt till ersättning vid arbetslöshet*, Betänkande av Utredningen om förtroendevaldas arbetslöshetsersättning, Stockholm 2011.
- SOU 2012:47, *Harmoniserat inkomstbegrepp Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna*, Delbetänkande av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen, Stockholm 2012.
- SOU 2014:81, *Yrke, karriär och lön – kvinnors och mäns olika villkor på den svenska arbetsmarknaden*, Forskningsrapport till Delegationen för jämställdhet i arbetslivet.
- SOU 2015:21, *Mer trygghet och bättre försäkring*, Slutbetänkande av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen, Stockholm 2015.
- SOU 2015:50, *Hela lönen, hela tiden, Utmaningar för ett jämställt arbetsliv*, Slutbetänkande av Delegationen för jämställdhet i arbetslivet, Stockholm 2015.
- SOU 2015:86, *Mål och myndighet, En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken*, Betänkande av Jämställdhetsutredningen, Stockholm 2015.
- SOU 2015:90, *Utbildning för framtidens arbetsmarknad*, Bilaga 5 till LU 2015.
- SOU 2017:4, *För en god och jämlik hälsa - en utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket*, Delbetänkande från Kommissionen för jämlik hälsa.
- SOU 2017:18, *En nationell strategi för validering*, Delbetänkande av Valideringsdelegationen 2015–2019, Stockholm 2017.
- SOU 2017:48, *Kunskapsbaserad och jämlik vård – Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård*, Betänkande från Kunskapsstödsutredningen.
- SOU 2017:82, *Vägledning för framtidens arbetsmarknad*, Delbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen, Stockholm 2017.
- SOU 2017:101, *Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen*, Slutbetänkande av Utredningen om en modern föräldraförsäkring, Stockholm 2017.

- Stanfors, M. (2014), *Underlag till Jämställdhetsutredningen U2014:06 Delmål 3: Det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Jämställdhetsutredningen*, ingår i SOU 2015:86, Forskarrapporter till Jämställdhetsutredningen.
- Statskontoret 2001:5, *Friåret. Erfarenheter från den danska friårsmodellen och från Trelleborgsförsöket*.
- Statskontoret 2015:22, *Utvärdering av stöd för yrkesintroduktionsanställningar*.
- Stenberg, A. och Westerlund, O. (2014), *Utbildning vid arbetslöshet: en jämförande studie av yrkesinriktad och teoretisk utbildning på lång sikt*, IFAU Rapport 2014:4.
- Stenlund, T., Nordin M. och Slunga Järholm L. (2015), "Effects of rehabilitation programmes for patients on long-term sick leave for burnout: A 3-year follow-up of the REST study", *J Rehab Med* 2012;44:684–690, ingår i Fortes (2015), kunskapsöversikt *Psykisk ohälsa, arbetsliv och sjukfrånvaro*.
- Steptoe, A. och Kivimäki, M. (2012), "Stress and cardiovascular disease", *Nat Rev Cardiol*, 9(6), s. 360–370.
- Stoetzer, U., Bergman, P., Åborg, C., Johansson, G., Ahlberg, G., Parmasund, M. och Svartengren, M. (2012), "Organizational factors related to low levels of sickness absence in a representative set of Swedish companies", i *Work: A journal of Prevention, Assessment and rehabilitation* (2014), s. 193–205.
- Strömberg, C., Aboagye, E., Hagberg, J., Bergström, G. och Lohela-Karlsson, M. (2017), "Estimating the Effect and Economic Impact of Absenteeism, Presenteeism, and Work Environment-Related Problems on Reductions in Productivity from a Managerial Perspective", *Value Health*. 2017 Sep;20(8):1058–1064.
- Svartengren, M., Stoetzer, U., Parmasund, M., Eriksson, T., Stöllman, Å. och Vingårds, E. (2013), *Hälsa och framtid i kommuner och landsting*, Rapport nr 1/2013, Karolinska Institutet och Uppsala Universitet.
- Sweden, S. (2016), *På tal om kvinnor och män 2016*. SCB-Tryck, Örebro.
- Svenskt Näringsliv (2017), "Förhandling om "trygghet och omställning på arbetsmarknaden"", Stockholm 2017-12-19,

- www.svensktnaringsliv.se/Bilder_och_dokument/svar-angtrygghet-och-omstallningpdf_692699.html/BINARY/Svar%20ang%20trygghet%20och%20omst%C3%A4llning.pdf (hämtad 2018-02-26).
- Svenskt Näringsliv och LO (2011), *Faktiska konsekvenser av turordningsreglerna i LAS och avtal - en rapport av Svenskt Näringsliv och LO*.
- Svensson, M. och Hultkrantz, L. (2015), "Ekonomiska utvärderingar i svensk offentlig sektor – likheter och skillnader", *Ekonomisk Debatt* nr 3 2015.
- Sebehely, M. (2014), "Anhörigomsorg, förvärvsarbete och försörjning" i Boye, K., och Neramo, M. (red), *Lönsamt arbete - familjeansvarets fördelning och konsekvenser*, Forskningsrapport för Delegationen för Jämställdhet i arbetslivet, SOU 2014:28. Stockholm: Fritzes.
- Säve-Söderbergh, J. (2015), *Gender Gaps in Negotiations: Salary Requests and Starting Salaries in the Field*, paper, SOFI.
- TCO (2011), *Lära för livet – hela livet*, TCO granskar 6/11.
- TCO (2017), *En företagshälsovård för tjänstemän – utmaningar och förslag*.
- TE-palvelut (2018), "Alterneringsledighet", www.tetjanster.fi/te/sv/arbetssookande/hitta_jobb/alterneringsledighet/index.html (hämtad 2018-03-01).
- Theorell, T., Nyberg, A., och Romanowska, J. (2013), "Om ledarskap och de anställdas hälsa", *Socialmedicinsk tidskrift*, 90(6), s. 780–792.
- Toivanen, S., Gisselmann, M. och Lindfors, P. (2012), *Kön, genus och hälsa: socioekonomiska skillnader i hälsa bland kvinnor och män*. Rapport: Stockholms Universitet, s. 1–40.
- Trafikverket (2016), *Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 6.0, Kapitel 9 Trafiksäkerhet och olyckskostnader*, kapitel 9.
- TRR Trygghetsrådet (2016), "2016 bästa arbetsmarknaden sedan finanskrisen", Pressmeddelanden, www.trr.se/om-trr/press/pressmeddelanden/2016-basta-arbetsmarknaden-sedan-finanskrisen/ (hämtad 2018-02-21).

- Trygghetsfonden TSL (2016), *Så blev 2016, TSL-rapport dec 2016*, TSL 2017:1.
- Trygghetsrådet TRS (2016), "Nyckeln till ett tryggare arbetsliv – året som gick", www.trs.se/media/208918/trs_2016_webb.pdf (hämtad 2018-02-21).
- Trygghetsstiftelsen (2016a), *Att ligga steget före. Nya omställningsavtal för staten*.
- Trygghetsstiftelsen (2016b), *Årsredovisning 2016*.
- Tullberg, M. (2003), *Flexibel arbetstid - en ny kvinnofälla?* GRI-rapport 2003:4.
- Tuomaala, M. (2016), *Palveluista sijoittuminen vuosina 2013 ja 2014*, TEM analyser 74/2016.
- TYJ (2018), "Alterneringsledighetens varaktighet", Arbetslöshetskassornas Samorganisation, www.tyj.fi/swe/alterneringsledighet/_alterneringsledighetens_varaktighet/ (hämtad 2018-03-01).
- Uegaki, K., Bakker, I., de Bruijne, M., van der Beek, A., Terluin, B., van Marwijk, H., Heymans, M., Stalman, W. och van Mechelen, W. (2010), "Cost-effectiveness of a minimal intervention for stress-related sick leave in general practice: results of an economic evaluation alongside a pragmatic randomised control trial", *Journal of affective disorders*, 120(1), s. 177–187.
- Uhlin, T. (2004), "Modell för den attraktiva arbetsplatsen", *Arbetsliv*, 2004-11-15, www.prevent.se/arbetsliv/artikel/2004/modell-for-den-attraktiva-arbetsplatsen/ (hämtad 2018-02-24).
- Ulander-Wänman, C. (2017), "Arbetsbrist och arbetstagares rätt till kompetensutveckling", *SvJT*, s. 613–630.
- Unionen (2016), *Kompetensbarometer. En undersökning av tjänstemäns kompetensutveckling i uppfattning och praktik*.
- Unionen (2018), *Vem lägger livspusslet? En rapport om att jobba deltid*.
- Ursin, H. och Eriksen, H. R. (2004), "The cognitive activation theory of stress", *Psychoneuroendocrinology*, 29(5), s. 567–592.

- Ursin, H. och Eriksen, H. R. (2010), "Cognitive activation theory of stress (CATS)", *Neuroscience & Biobehavioral Reviews*, 34(6), s. 877–881.
- Wadman, M. (2017), *Översynen av stödet för yrkesintroduktionsanställningarna*, regeringsuppdrag, 2017-08-31.
- WHO (1997) *The ICD classification of mental and behavioural disorders: clinical descriptions and diagnostic guidelines*, World Health Organization.
- Wiegner, L., Hange, D., Björkelund, C. och Ahlberg, G. (2015), "Prevalence of perceived stress and associations to symptoms of exhaustion, depression and anxiety in a working age population seeking primary care-an observational study", *BMC family practice*, 16(1), 38.
- Vision (2014), *Kvinna och chef – då är du också projektledare hemma*.
- Wong, C. A., Elliott-Miller, P., Laschinger, H., Cuddihy, M., Meyer, R. M., Keatings, M., Burnett, C. och Szudy, N. (2015), "Examining the relationships between span of control and manager job and unit performance outcomes", *Journal of nursing management*, 23(2), s. 156–168.
- Wroblewski, A. (2004), *Career Break (Time Credit), Scheme in Belgium and the Incentive Premiums by the Flemish Government*, Statements and Comments, Peer review programme of the European Commission, 19–20 February 2004.
- Wu, V., Huff, H. och Bhandari, M. (2010), "Pattern of physical injury associated with intimate partner violence in women presenting to the emergency department: a systematic review and meta-analysis", *Trauma, Violence, & Abuse*, 11(2), s. 71–82.
- Vänni, K., Neupane, S. och Nygård, C. H. (2017), "An effort to assess the relation between productivity loss costs and presenteeism at work", *International Journal of Occupational Safety and Ergonomics*, 23(1), 33–43.
- Åkerlind, I., Larsson, R. och Ljungblad, C. (2013), "Ledarskap, socialt klimat, hälsofrämjande åtgärder och sjukfrånvaro – en jämförande studie inom vård och omsorg i 60 kommuner", *Socialmedicinsk tidskrift*, 90(6), s. 799–809.

- Åkerstedt, T. och Kecklund, G. (2012), *Vad kännetecknar bra och dåliga skiftscheman*, Stressforskningsrapport nr 324, Stressforskningsinstitutet, Stockholms universitet
- Åkerstedt, T. och Nilsson, P. M. (2003), "Sleep as restitution: an introduction", *Journal of internal medicine*, 254(1), s. 6–12.
- Åkerstedt, T., Ingre, M. och Kecklund, G. (2010), *Arbetstider, hälsa och säkerhet - en uppdatering av aktuell forskning*, Stressforskningsrapport nr 322, Stressforskningsinstitutet, Stockholms universitet.
- Åkerstedt, T., Knutsson, A., Westerholm, P., Theorell, T., Alfredsson, L. och Kecklund, G. (2002), "Sleep disturbances, work stress and work hours: a cross-sectional study", *Journal of psychosomatic research*, 53(3), s. 741–748.
- Åkerstedt, T., Perski, A. och Kecklund, G. (2016), "Sleep, occupational stress, and burnout", i Kryger, M.H., Roth, T. och Dement, W.C. (red), *Principles and practice of sleep medicine* (6th ed.), s. 736–741.
- Åsberg, M., Glise, K., Herlofson, J., Jacobsson, L., Krakau, I., Nygren, Å. och Svensson, A. m.fl. (2003), *Utmattningssyndromen kunskapsöversikt om stressrelaterad psykisk ohälsa*, Socialstyrelsen.
- Åsberg, M., Grape, T., Krakau, I., Nygren, Å., Rodhe, M., Wahlberg, A. och Währborg, P. (2010), "Stress som orsak till psykisk ohälsa", *Läkartidningen*, 107(19–20), s. 1 307–1 310.
- Åsberg, M., Nygren, Å. och Nager, A. (2013), "Att skilja mellan depression och utmattningssyndrom", *Läkartidningen*, 9.
- Åsberg, M., Wahlberg, K., Wiklander, M. och Nygren, Å. (2011), "Psykiskt sjuk av stress, diagnostik, patofysiologi och rehabilitering", *Läkartidningen*, 108(36), 1680.
- Åteg, M. (2006), *Aktiviteter och lärande för attraktivt arbete. Utvecklingsprocesser inom verkstadsindustrin*, doktorsavhandling i Arbetsvetenskap, Arbetslivsinstitutet/Kungliga Tekniska Högskolan.
- Åteg, M., Hedlund, A. och Pontén, B. (2004), *Attraktivt arbete, Från anställdas uttalanden till skapandet av en modell*, Arbetsliv i omvandling 2004:1, Arbetslivsinstitutet.

Örjestål, C. (2004), "Att mäta attraktiva arbetsplatser", *Publikt*, 2004-03-10, www.publikt.se/artikel/att-mata-attraktiva-arbetsplatser-3912 (hämtad 2018-02-21).

Rättsfall

AD 1978 nr 73.

AD 1982 nr 32.

AD 2016 nr 24.

Kommittédirektiv 2017:56

Trygghet och utveckling i anställningen vad gäller arbetstid och ledighet

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 arbetstagarernas 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 i dag. 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 arbets sökande 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 överenskommer 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 arbetstidsmätt vid arbetsbrist

Omreglering av arbetstidsmätt vid arbetsbrist

Frågan om omreglering av sysselsättningsgrad där arbetstagarens arbetstidsmätt 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 uppsägningsslön tillämpliga när den lägre sysselsättningsgraden träder in vid en omplacering.

Omplacering och turordningsregler vid arbetsbrist

Vid en arbetsbristsituation aktualiseras i första hand den allmänna omplaceringskyldigheten i 7 § andra stycket anställningsskyddslagen, vilket innebär att en arbetsgivare vid en arbetsbristsituation som en första åtgärd ska iakta 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 arbetstidsmått. 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 arbetstagaren 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 driftinskränkning. 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 arbetstagarare, utan godtagbar anledning, tackar nej till ett skäligt omplaceringserbjudande enligt 7 § andra stycket anställningsskyddslagen föreligger saklig grund för uppsägning av den arbetstagararen 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 arbetstagararna 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 arbetstagarers 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 arbetstagarare 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 arbetstagararna konkurrerar om tjänster med olika arbetstidsmätt behöver ett erbjudande med högre arbetstidsmätt därför inte lämnas till arbetstagarare med längre anställningstid eller ålder och med tillräckliga kvalifikationer.

Om en arbetsgivare erbjuder en arbetstagarare fortsatt anställning men med ett lägre arbetstidsmätt riskerar arbetstagararen 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 arbetstidsmått är särskilt utbrett inom kvinnodominerade sektorer som handeln och omsorgen. Att det potentiella arbetsutbudet inte utnyttjas leder också till samhälls-ekonomiska 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 arbetstidsmått 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 arbetstidsmått vid arbetsbrist,
- undersöka och kartlägga vilka skäl som kan ligga bakom arbetsgivarens beslut att omreglera arbetstidsmåttet vid arbetsbrist i stället för att säga upp personal,
- i dialog med arbetsmarknadens parter undersöka och kartlägga i vilken omfattning omreglering av arbetstidsmått vid arbetsbrist förekommer och i vilken utsträckning kvinnor respektive män omfattas av dessa,
- undersöka om omreglering av arbetstidsmått 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 arbetstidsmått 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 uppmärksammats. 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 intermittent anställning utan situationen uppkommer när andra tidsbegränsade anställningsformer används.

Kännetecknande för intermittent anställning är att arbetstagaren 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. Arbetstagaren 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 intermittent arbete. Hit hör t.ex. arbete som sker inom plattformsekonomin.

Behovet av intermittenta anställningar och skyddet i anställningen för intermittent 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 intermittenta 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 intermittenta 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 § anställningsskyddslagen 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 intermittent anställning får en tillsvidareanställning på detta sätt.

Bör skyddet i anställningen för intermittent 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 intermittent arbete fördelat på olika grupper och branscher samt analysera intermittent 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 intermittenta anställningar per bransch, kön och ålder, inklusive belysning av ungas perspektiv,
- beskriva gällande rättsläge när det gäller skydd i anställningen för intermittent anställda,
- i dialog med arbetsmarknadens parter undersöka hur skyddet i anställningen för intermittent anställda regleras i kollektivavtal i olika branscher, och
- analysera villkoren inom arbetslöshetsförsäkringen för intermittent anställda.

Mot bakgrund av vad som framkommer ovan ska utredaren

- undersöka om det finns behov av att stärka anställningstryggheten för intermittent 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 deltidsarbete 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 arbetstidsmätt 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 deltidsarbetande 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 arbetstagar 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 arbetstagar 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 arbetstagar under ett kalenderår om det finns särskilda skäl för det och situationen inte har gått att lösa på annat sätt (10 a § 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 deltidanställda 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 deltidanställd 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 deltidarbetande 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 arbetstidsmättet 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 arbetstidsmätt 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 arbetstidsmätt 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 författningsförslag 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 arbetstidsmått 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)

Undersökning om din arbetstid

Teknisk beskrivning

På uppdrag av utredningen genomförde enkätenheten vid Statistiska centralbyrån (SCB) under perioden januari–februari 2018 en webbundersökning. Syftet med undersökningen har bland annat varit att utreda om möjligheterna att frivilligt arbeta deltid är tillräckliga.

Population och urval

Målpopulationen utgörs av sysselsatta personer folkbokförda i Sverige i åldern 15–74 år. Urvalet består av de som arbetar heltid och som önskar minska sin arbetstid till deltid i Arbetskraftsundersökningen (AKU). Urvalet består av 2 423 personer och det var totalt 1 273 personer som besvarade webbenkäten, vilket var 52,5 procent av urvalet.

Tabell **Översikt över urval, bortfall och svarande**

Urvalsram	91 193
Urval	2 423
Bortfall	1 150
Svarande	1 273
Svarande, procent	52,5

Målpopulationen är den samma som i AKU, det vill säga personer som är folkbokförda i Sverige och som har fyllt 15 år men ännu inte 75 år. Urvalet dras bland de personer som tidigare har svarat att de arbetade heltid och som önskade minska sin arbetstid till deltid i AKU.

För att kunna dra ett urval från populationen har en urvalsram som avgränsar, identifierar och möjliggör koppling till objekten i populationen skapats. Urvalsramen i undersökningen har skapats med hjälp av data från AKU avseende månaderna september–november 2017. Antalet personer i urvalsramen är 91 193. Från urvalsramen har samtliga individer som i AKU hade svarat att de arbetade heltid och som önskade minska sin arbetstid, totalt 2 423 personer dragits.

Hela urvalet utgör därmed ett tvåfasurval där den första fasen utgörs av AKU:s ordinarie urval och den andra fasen utgörs av de svarande i AKU som har svarat att de arbetar heltid och vill minska sin arbetstid. Givet urvalsdesignen kan denna undersökning betraktas som en tilläggsundersökning till AKU.

Observera att svarsmängden inkluderar både företagare och anställda. I det fortsatta arbetet, liksom i estimationen, beaktas enbart de i svarsmängden som är anställda, 2 128 personer.

Enkäten

Regeringskansliet har utformat frågorna i frågeblanketten, se nedan, i samarbete med SCB. Därefter har en granskning av mätteknisk expertis i syfte att minska risken för mätfel genomförts.

Datainsamling

I ett informationsbrev har personen blivit ombedd att besvara frågorna på webben och skicka svaret till SCB. Det första utskicket genomfördes den 17 januari 2018. Sedan skickades två påminnelser till dem som inte besvarat frågeblanketten. Insamlingen avslutades den 8 februari 2018.

Bortfall och vikter

Bortfallet består dels av objektsbortfall, som innebär att frågeblanketten inte är besvarad alls, och dels av partiellt bortfall som innebär att vissa frågor i blanketten inte är besvarade. Objektsbortfallet var 47,5 procent i undersökningen.

För att göra det möjligt att uttala sig om hela befolkningen har en vikt för varje svarande beräknats. Om bortfallet skiljer sig från de svarande, med avseende på undersökningsvariablerna, kan skattningarna som grundar sig på enbart de svarande vara skeva. Det kan till exempel handla om att kvinnor svarar i högre grad än män. För att kompensera för detta har kalibreringsvikter använts. Vikten tar hänsyn till objektsbortfall och feltäckning (om de svarande skiljer sig från befolkningen när det gäller sammansättning).

Partiellt bortfall kan bero på att en fråga är svår att förstå, är känslig, att uppgiftslämnaren glömmer att besvara frågan eller att instruktionerna vid hoppfrågor misstolkas. Det partiella bortfallet varierade mellan 4,8 procent och 8,4 procent för de flesta av frågorna.

För varje svarande person (objekt) har en vikt beräknats. Syftet med detta är att kunna redovisa resultat för hela populationen och inte bara för de svarande. Vikten kallas även för uppräkningsstal.

Tabellerna har räknats upp till populationsnivå, vilket innebär att resultatet avser hela populationen och inte endast de svarande. Antalsuppgifterna är därmed skattningar av antal personer i populationen med den aktuella egenskapen. Att antalet individer är olika för olika frågor beror på hoppinstruktioner då olika delpopulationer avses.

För de följdfrågor som föregås av hoppinstruktioner har selekteringar genomförts vid tabellframställandet. Det betyder att till exempel för fråga 3c har endast de som svarat "Nej" i fråga 3a ingått i tabellframställningen.

Ofta redovisas statistik inte bara för hela populationen utan också för delgrupper (redovisningsgrupper). Redovisningsgrupper i den här undersökningen kan avgränsas med hjälp av registervariabler (kön, ålder och inkomst) eller AKU:s frågor (antal och åldrar på barn, sektor, facklig centralorganisation, bransch, yrke, arbetsplatsstorlek och anställningstyp).

Kalibrering av vikter

Givet urvalsdesignen kan denna undersökning betraktas som en tilläggsundersökning till AKU. I AKU används hjälpinformation så att skattningarna ifrån AKU ska stämma överens med de värden som finns i populationen. De hjälpvariabler som används i

AKU är arbetslös eller inte, bransch i åtta kategorier, län och kommun i tjugosex kategorier, födelseland samt korsningen av ålder med kön. Denna hjälpinformation används därmed även i denna undersökning i urvalets första fas. Därutöver används samma hjälpinformation även i andra fasen för att skattningarna från vår undersökning ska vara konsistenta med skattningarna som fås ifrån AKU. För en mer detaljerad beskrivning av hjälpinformationen i AKU, se (SCB, 2018).¹

Dessutom inkluderas variablerna kön (korsad med andra fasens estimationstratum), sektor, arbetsplatsstorlek samt anställningstyp i hjälpvektorn för att möjliggöra identifikation av ytterligare redovisningsgrupper utöver de som ingår i AKU:s hjälpvektor.

¹ SCB (2018), *Arbetskraftsundersökningarna (AKU)*, www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efteramne/arbetsmarknad/arbetskraftsundersokningar/arbetskraftsundersokningarna-aku/, (hämtad 28 02 2018).

Enkäten

1 Hur mycket vill du minska din arbetstid förutsatt att lönen förändras i motsvarande mån?

Jag vill arbeta deltid, 1–25 procent av heltid
Jag vill arbeta deltid, 26–50 procent av heltid
Jag vill arbeta deltid, 51–75 procent av heltid
Jag vill arbeta deltid, 76–99 procent av heltid
Jag är nöjd med heltid men vill arbeta mindre övertid
Jag har nyligen minskat min arbetstid *Avsluta enkäten*
Jag vill inte förändra min arbetstid *Avsluta enkäten*
Vet ej

2 a) Vad är främsta anledningen till att du vill gå ner i arbetstid?

Studier
Ta hand om /vårda BARN (t.ex. föräldraledig, fosterförälder)
Ta hand om /vårda VUXNA närstående (t.ex. oavlönad anhörigvård)
Ta hand om /vårda BARN och VUXNA närstående
Har flera jobb
Orkar inte – arbetet är för fysiskt eller psykiskt krävande
Vill arbeta med eget företag
Vill ha mer tid för ideellt arbete/engagemang i föreningsliv
Vill ha mer fritid
Andra personliga eller familjeskäl (t.ex. pensionär)
Vet ej
Övrigt *Gå till fråga 2b*
Vill ej svara

2 b) Om övrigt i fråga 2a, beskriv: _____

Vet ej
Vill inte svara

3 a) Har du frågat din arbetsgivare om möjligheten att gå ner i arbetstid?

Ja, arbetsgivaren gick med på det och det kommer bli verklighet
Ja, arbetsgivaren gick med på det men det har ändå inte blivit verklighet
Ja, men arbetsgivaren gick inte med på det
Ja, men arbetsgivaren har inte gett mig något svar
Nej *Gå till fråga 3c*

b) Om Ja, men fick nej på 3: Angav arbetsgivaren någon motivering till att du inte kunde gå ner i arbetstid?

Ja
Nej
Vet ej

c) Om nej på 3: Varför har du inte frågat?

Min arbetsbelastning skulle troligtvis ändå bli oförändrad
Jag tror att det skulle försämra mina karriärmöjligheter på arbetsplatsen/företaget
Det skulle troligtvis påverka min framtida löneutveckling och pension negativt
Annat, beskriv: _____
Vet ej

Fråga 1: Hur mycket vill du minska din arbetstid förutsatt att lönen förändras i motsvarande mån?

Svaren fördelade på kvinnor, män och samtliga. Andel i procent samt skattat antal i befolkningen

	Jag vill arbeta deltid, 1–50 procent av heltid		Jag vill arbeta deltid, 51–75 procent av heltid		Jag vill arbeta deltid, 76–99 procent av heltid		Jag är nöjd med att arbeta heltid men vill arbeta mindre övertid		Jag har nyligen minskat min arbetstid		Jag vill inte förändra min arbetstid		Vet ej
	Skattning	Fel- marginal	Skattning	Fel- marginal	Skattning	Fel- marginal	Skattning	Fel- marginal	Skattning	Fel- marginal	Skattning	Fel- marginal	
Andel, %													
Män	14,4	3,4	13,6	3,3	47,4	4,7	9,5	2,8			10,4	2,9	
Kvinnor	15,2	3,5	12,4	3,2	46,8	4,8	8,5	2,7	5,8	2,3	8,7	2,7	
Samtliga	14,8	2,4	13,0	2,3	47,1	3,4	9,0	1,9	4,6	1,4	9,6	2,0	0,9
Antal													
Män	26 417	6 459	24 956	6 198	87 110	10 335	17 447	5 225			19 150	5 481	
Kvinnor	26 875	6 356	21 973	5 769	82 640	10 060	14 968	4 916	10 311	4 106	15 417	4 869	
Samtliga	53 293	8 781	46 929	8 219	169 750	12 456	32 415	7 041	16 419	5 122	34 567	7 196	3 402

Anm. Svartalternativen i enkäten har slagits samman.

Felmarginalerna är baserade på 95-procentiga konfidensintervall.

Källa: SCB (2018), Undersökning om din arbetstid.

Fråga 2 Vad är främsta anledningen till att du vill minska din arbetstid?

Svaren fördelade på kvinnor, män och samtliga. Andel i procent samt skattat antal i befolkningen

	Ta hand om/vårda barn och eller vuxna närstående		Orkar inte – arbetet är för fysiskt och psykiskt krävande		Vill ha mer fritid eller andra personliga skäl familjeskäl		Vill arbeta med eget företag eller ha mer tid för ideellt arbete engagemang i föreningsliv		Övriga anledningar	
	Skattning	Felmarginal	Skattning	Felmarginal	Skattning	Felmarginal	Skattning	Felmarginal	Skattning	Felmarginal
Andel, %										
Män	9,9	3	15	3,7	63,9	4,9	7,5	2,7	.	.
Kvinnor	23,6	4,3	17,7	3,9	48,9	5,2	.	.	5,9	2,4
Samtliga	16,6	2,6	16,3	2,7	56,6	3,6	5,8	1,7	4,8	1,5
Antal										
Män	15 755	4 883	23 876	6 084	101 524	10 950	11 959	4 341	.	.
Kvinnor	35 581	7 068	26 618	6 236	73 714	9 753	.	.	8 862	3 753
Samtliga	51 336	8 357	50 494	8 416	175 238	12 688	17 947	5 399	14 719	4 826

Anm. Svarsalternativen i enkäten har slagits samman.

Felmarginalerna är baserade på 95-procentiga konfidensintervall.

Källa: SCB (2018), Undersökning om din arbetstid.

Fråga 3a) Har du frågat din arbetsgivare om möjligheten att gå ner i arbetstid?

Svaren fördelade på kvinnor, män och samtliga. Andel i procent samt skattat antal i befolkningen

	Ja, arbetsgivaren gick med på det		Ja, men arbetsgivaren gick inte med på det eller har inte gett något svar		Nej	
	Skattning	Felmarginal	Skattning	Felmarginal	Skattning	Felmarginal
Andel, %						
Män	8,0	2,8	11,6	3,3	80,3	4,1
Kvinnor	16,7	3,9	11,9	3,4	71,4	4,7
Samtliga	12,2	2,4	11,8	2,4	76,0	3,1
Antal						
Män	12 783	4 541	18 487	5 469	127 700	11 373
Kvinnor	25 021	6 111	17 797	5 257	106 993	10 893
Samtliga	37 804	7 469	36 284	7 437	234 693	12 037

Anm. Svartalternativen i enkäten har slagits samman.

Felmarginalerna är baserade på 95-procentiga konfidensintervall.

Källa: SCB (2018), Undersökning om din arbetstid.

Fråga 3c) Varför har du inte frågat din arbetsgivare om möjligheten att gå ner i arbetstid?

Svaren fördelade på kvinnor, män och samtliga. Andel i procent samt skattat antal i befolkningen

	Min arbetsbelastning skulle troligtvis ändå bli oförändrad		Jag tror att det skulle försämra mina karriärmöjligheter på arbetsplatsen/företaget eller påverka min framtida löneutveckling och pension negativt		Annat		Vet ej
	Skattning	Felmarginal	Skattning	Felmarginal	Skattning	Felmarginal	
Andel, %							
Män	34,4	5,5	37,6	5,6	20,8	4,7	2,9
Kvinnor	31,5	6,1	36,2	6,2	28,3	5,8	.
Samtliga	33,1	4,1	37,0	4,2	24,1	3,7	2,0
Antal							
Män	42 432	7 891	46 308	8 130	25 612	6 194	3 704
Kvinnor	31 527	7 032	36 184	7 220	28 238	6 490	.
Samtliga	73 959	10 060	82 492	10 299	53 850	8 645	4 487

Anm. Svartalternativen i enkäten har slagits samman.

Felmarginalerna är baserade på 95-procentiga konfidensintervall.

Källa: SCB (2018), Undersökning om din arbetstid.

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobanker. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan 2018.
Många utmaningar återstår. [12]
Flexibel rehabilitering. [21]
Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]
Tid för utveckling. [24]

Finansdepartementet

- Ett reklamlandskap i förändring
– konsumentskydd och tillsyn
i en digitaliserad värld. [1]
Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1.
Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]
Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]
Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]
Gräsrötsfinansiering. [20]

Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]

Justitiedepartementet

- Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]
Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]

Kulturdepartementet

- Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. [18]
Konstnär – oavsett villkor? [23]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018.
Beslut under osäkerhet. [8]
Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. [15]

Näringsdepartementet

- Vägen till självkörande fordon – introduktion Del 1 + 2. [16]

Socialdepartementet

- Framtidens biobank. [4]
Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. [5]

Utbildningsdepartementet

- En strategisk agenda för internationalisering. [3]
Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. [9]
Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. [11]
Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. [17]
Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. [19]