



PTK



Underlag inför fortsatta förhandlingar

Rapport från parternas arbetsgrupper
inför förhandlingarna om
anställningsskydd och omställning



Inledning

LO begärde den 6 november 2017 förhandling med Svenskt Näringsliv. Den 29 mars 2019 begärde PTK förhandling med Svenskt Näringsliv. De tre parterna har därefter fram till den 19 december 2019 fört gemensamma förhandlingar, då man enades om en avsiktsförklaring. I denna avsiktsförklaring är parterna eniga om att förhandlingarna ska göra uppehåll under avtalsrörelsen och återupptas efter sommaren.

Sedan dess har även avtalsrörelsen skjutits fram, men tidpunkten för att återuppta förhandlingarna om arbetsmarknadens funktionssätt ligger fast. Förhandlingarna ska återupptas den 1 augusti 2020 med avsikt att nå en överenskommelse senast den 30 september 2020. Överenskommelsen ska leda till en bättre fungerande arbetsmarknad genom att stärka den svenska kollektivavtalsmodellen.

I avsiktsförklaringen är parterna vidare överens om vilka områden förhandlingarna avser och att de spänner över ett stort antal frågor som rör anställningsskyddsregler, omställningssystem och arbetslöshetsförsäkring. Avsikten är att ta ett helhetsgrepp kring de faktorer som i kombination kan skapa omställningsförmåga för företagen och trygghet för de anställda. En helhetssyn är nödvändig för att finna långsiktigt hållbara lösningar som är bra för de anställda, för företagen och för samhället i stort.

Även om parterna har olika syn på hur regelverket som styr arbetsmarknaden bör förändras står parterna gemensamt bakom principen att parterna, inte politiken, ska ta ansvar för att komma överens om spelreglerna på arbetsmarknaden.

För att de fortsatta förhandlingarna ska ha bästa möjliga förutsättningar att lyckas har parterna behövt utreda en rad frågeställningar kring systemen för anställningsskydd, omställning och arbetslöshetsförsäkring. Tre arbetsgrupper som tillsattes i januari 2020 har självständigt arbetat till juni 2020 med att analysera och ge förslag till lösningar avseende de frågor som har ställts till grupperna. Det rör sig här om alternativa förslag till lösningar på ett antal olika punkter och inte om ett sammanhållet och fullständigt förslag. Rapporten utgör ett underlag för de fortsatta förhandlingarna mellan parterna.

Grupperna har letts av Erland Olauson (anställningsskydd), Cecilia Fahlberg (omställning) och Anders Ferbe (arbetslöshetsförsäkring). Resultatet av gruppernas arbete redovisas i denna rapport.

Coronapandemin ställde detta arbete inför stora utmaningar. Parterna valde trots det att prioritera detta viktiga arbete som bedrivits i arbetsgrupperna och dessa har nu levererat gedigna rapporter med underlag som besvarar de frågor som parterna ställt.

Parterna behöver nu tid för att begrunda och var för sig diskutera arbetsgruppernas rapporter.

När vi parter fortsätter förhandlingarna i augusti är det vår bestämda avsikt att nå en långsiktig överenskommelse med lösningar som både anställda och företag är trygga med och som gagnar både individen och det svenska samhällets utvecklingskraft. Vi upplever stöd och förväntningar på att arbetsmarknadens parter ska klara den uppgiften. För oss som parter handlar det om att använda den inneboende styrkan i att parterna själva reglerar de frågor som berör arbetsmarknaden.

Frågorna vi nu ska förhandla om är mycket komplexa och svåra. Det gäller både den tekniska utformningen och avseende hur vi kan finna rätt balans mellan olika och ofta motstående intressen. Parterna har tidigare gemensamt löst svåra och komplicerade frågor till stor nytta för sina medlemmar och för Sverige. Saltsjöbadsavtalet, som träffades 1938, är det tydligaste exemplet och utgör grunden för den svenska modellen som vi i dag känner den.

Den svenska arbetsmarknadsmodellen ska värnas, och det är vårt ansvar att göra det.

Torbjörn Johansson

Martin Wästfelt

Mattias Dahl

LO

PTK

Svenskt Näringsliv

Innehåll

Avsiktsförklaring (december 2019).....	4
Rapport 1: Anställningsskyddsregler	7
Rapport 2: Ett förstärkt system för omställning.....	93
Rapport 3: Kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring	193

Stockholm den 19 december 2019

Bakgrund

LO begärde den 6 november 2017 förhandling med Svenskt Näringsliv. Den 29 mars 2019 begärde PTK förhandling med Svenskt Näringsliv.

Svenskt Näringsliv, LO respektive PTK (nedan Parterna) har var och en för sig ett stort antal krav på hur arbetsmarknadens funktionssätt bör förbättras. Det handlar om såväl stora som små krav. Ett flertal av kraven står i motsatsförhållande mot varandra och det råder starka meningssmotsättningar mellan Parterna i vissa delar kring hur arbetsmarknadens regelverk bör förändras.

Parterna är överens om att den Svenska Modellen ska värnas och att det är Parternas ansvar att värna den. Vidare är Parterna överens om att den Svenska Modellen bygger på att Parterna ska ta ansvar för att i förhandlingar sinsemellan försöka komma överens om spelreglerna på arbetsmarknaden.

Våren 2019 inledde Svenskt Näringsliv, LO och PTK förhandlingar om hur arbetsmarknadens funktionssätt bör förändras. Parterna konstaterar att förhandlingarna spänner över ett stort antal frågor men att de går att sortera in dessa i tre övergripande kategorier;

- Anställningsskyddsregler
- Omställningssystemet
- Arbetslöshetsförsäkringssystemet

Förhandlingarna

Förhandlingarna har hittills resulterat i fem konkreta saker.

- Parterna har hittills inte kommit överens om någonting i sak, det vill säga ingen enskild fråga är slutförhandlad.
- En överenskommelse bör ingås senast den sista september 2020.
- En överenskommelse mellan Parterna kommer att förutsätta lagstiftningsförändringar.
- Förhandlingarna mellan Parterna behöver ajourneras under den kommande avtalsrörelsen. Parterna har därför enats om att ajournera förhandlingarna mellan den 17 december 2019 – 1 augusti 2020.
- För att de fortsatta förhandlingarna i augusti 2020 och framåt ska ha bästa förutsättningar för att lyckas behöver Parterna få en rad frågeställningar utredda. Mot bakgrund av detta tillsätter och finansierar Parterna tre arbetsgrupper enligt nedan. Arbetsgrupperna ska arbeta under perioden januari 2020 – maj 2020.

- Anställningsskyddsregler

Parternas målsättning är att komma överens om ett nytt anställningsskydd som på ett bättre sätt än idag svarar mot de utmaningar och problem som respektive part menar finns idag. Det nya systemet ska öka arbetsgivarnas möjligheter att ha rätt bemanning, öka förutsägbarheten för både arbetsgivare och anställda kring hur en anställning kan avslutas och vilka kostnader som kan vara förknippade därmed. Vidare ska tillsvidareanställningsformen i förhållande till övriga anställningsformer och anlitandeformer stärkas. Allmän visstid ska ersättas. Det nya systemet ska stärka anställningsbarheten på arbetsmarknaden.

Parterna är överens om att det nya anställningsskyddsregelverket ska vara rättssäkert och inte innebära en "fri uppsägningsrätt" för arbetsgivarna. Parterna är medvetna om, och har stor respekt för, det faktum att de förbättringar som Parterna diskuterar är komplicerade och per definition innebär att grundläggande delar av dagens regler i lagen om anställningsskydd kan behöva ändras.

I syfte att på djupet analysera hur det nya anställningsskyddsregelverket skulle kunna se ut har Parterna beslutat att tillsätta och finansiera en arbetsgrupp. Arbetsgruppen ska ledas av Erland Olauson. Arbetsgruppen ska arbeta under perioden januari 2020 – maj 2020.

- Omställningssystem

Parternas målsättning är att komma överens om ett nytt förstärkt omställningssystem. Parterna är överens om att Parternas två omställningsorganisationer (TRR respektive TSL) varit och är framgångsrika samt att ett nytt förstärkt omställningssystem ska bygga på de erfarenheter som Parterna har av arbetet inom TRR respektive TSL.

Parternas utgångspunkt är att individen bör ges en effektiv hjälp att få ett nytt arbete efter uppsägning. Individen bör ges rätt och möjlighet till kompetensutveckling under och efter anställning. Individen bör ges möjligheter till rådgivning och vägledning i frågor som gäller påbyggnadsutbildning, karriärutveckling och byte av yrke. Individen bör också erhålla ersättning under studier så att sådana studier blir möjliga.

I syfte att på djupet analysera hur ett nytt förstärkt omställningssystem skulle kunna se ut har Parterna beslutat att tillsätta och finansiera en arbetsgrupp. Arbetsgruppen ska ledas av Cecilia Fahlberg. Arbetsgruppen ska arbeta under perioden januari 2020 – maj 2020. Arbetsgruppen ska arbeta i enlighet med parternas övergripande intentioner avseende de aktuella förhandlingarna och ta fram konkreta förslag i enlighet därmed. Uppdraget till arbetsgruppen omfattar, översiktligt beskrivet, områden nedan.

- Genom statlig finansiering bör omställningssystemet ge ett grundläggande omställningsstöd till samtliga arbetstagare som kvalificerat sig för sådant stöd. I första hand avses en effektiv hjälp att få ett nytt arbete efter uppsägning. Det grundläggande omställningsstödet ska finansieras genom arbetsmarknadsavgiften och den allmänna löneavgiften.
- Parterna kommer att i de fortsatta förhandlingarna överväga om omställningsstödet med särskild finansiering från staten bör omfatta utökade, arbetsmarknadspolitiska, åtgärder för arbetstagare som inte med reguljära åtgärder kan hitta nytt arbete utan har särskilda behov och står långt från arbetsmarknaden.
- En viktig komponent för att stärka individens ställning på arbetsmarknaden är också det allmänna utbildningssystemet och särskilt systemet för vuxenutbildning inkluderande ett studiestöd till dem som uppnått viss ålder och/eller varit yrkesverksamma under viss tid.
- Omställningsorganisationerna på den privata arbetsmarknaden (TSL, TRR) bör erbjuda det grundläggande omställningsstödet till arbetstagare som omfattas av kollektivavtal om kompetens och omställning. Detta omställningsstöd bör omfatta samtliga anställda som omfattas av avtalet, även de som inte är tillsvidareanställda.
- Det bör inrättas en omställningsorganisation för arbetsgivare och arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal om kompetens och omställning. Verksamheten inom den

omställningsorganisationen bör i princip bedrivas på motsvarande sätt som inom parternas omställningsorganisationer.

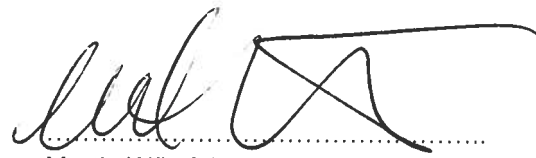
- Utöver det grundläggande omställningsstödet bör parternas omställnings-organisationer erbjuda tilläggstjänster till arbetstagarna. Arbetsgruppen ska definiera vilka tilläggstjänster som kan komma i fråga inom områdena; kompetensutveckling under och efter anställning, rådgivning, yrkesvägledning och validering samt kompletterande ersättning under utbildning.

- Arbetslöshetsförsäkringssystemet

Parterna tillsätter en arbetsgrupp för att analysera förutsättningarna för en modell för att ersätta dagens offentligt finansierade arbetslöshetsförsäkring med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Arbetsgruppen ska också presentera förslag på hur en sådan modell ska utformas. Arbetsgruppen ska ledas av Anders Ferbe. Arbetsgruppen ska arbeta under perioden januari 2020 – maj 2020.



.....
Torbjörn Johansson
LO



.....
Martin Wästfelt
PTK



.....
Mattias Dahl
Svenskt Näringsliv

Anställningsskyddsregler

3 juni 2020

Förord

Vår arbetsgrupp har bestått av:

- Dan Holke, LO
- Malin Wulkan, PTK
- John Wahlstedt, SN
- Jonas Stenmo, Almega
- Erland Olason, ordförande

Parterna har i uppdraget av den 15 januari 2020 ställt ett antal frågor till arbetsgruppen. Syftet med uppdraget var att få fram ett underlag för framtida förhandlingar.

I detta PM har gruppen besvarat dessa frågor – i vissa fall med alternativa förslag - med beskrivningar av hur frågorna tekniskt skulle kunna genomföras. Gruppen har i dessa svar eftersträvat enighet.

Gruppen har däremot inte på någon punkt tagit ställning till om de förändringar som parternas frågor skulle medföra är önskvärda eller ej. Det är en uppgift för parternas förhandlare.

Till PM-et finns följande bilagor:

1. Befintlig lagstiftning och internationell reglering Författare: Peter Edin
2. Något om saklig grund för uppsägning av arbetstagare i rättspraxis. Författare: Sören Öman
3. Skisser på förändringar av LAS
4. PM om anställningens bestånd under tvistetid
5. PM uthyrning i tyskt kollektivavtal Författare: Andreas Edenman och Darko Davidovic
6. Arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling

Innehåll

1. Huvudavtal för trygghet, omställning och anställningsskydd	12
1.1. Bakgrund	12
1.2. Möjliga avtalskonstruktioner	12
1.3. Olika förutsättningar för olika delar av avtalet:	14
1.4. Frågor som kräver insatser från samhället.....	14
2. LAS 7 §.....	15
2.1. 7 § 1:a och 2:a st . LAS förändras enligt följande:	15
2.2. Underlag	15
2.3. Lag eller huvudavtal	17
3. Anställningens bestånd under tvist.....	18
3.1. Förutsättningar.....	18
3.2. Lag eller huvudavtal	19
4. Allmän visstid	21
4.1. Alternativ 1	21
4.2. Alternativ 2	21
4.3. Lag eller huvudavtal	22
5. Turordningsregler	23
5.1. Underlag.....	23
5.2. Lag eller huvudavtal	24
6. Hyvling	25
6.1. Bakgrund	25
6.2. Alternativ 1.....	25
6.3. Alternativ 2	25
6.4. Alternativ 3	25
6.5. Allmänt	26
6.6. Lag eller huvudavtal	26
7. Uthyrning	27
7.1. Tillägg till Lag (2012:854) om uthyrning.....	27
7.2. Skadestånd	27
7.3. Lag eller huvudavtal	27
8. Kompetensutveckling.....	28
9. Heltid	29
9.1. Bakgrund	29
9.2. Lag eller huvudavtal	29
Bilaga 1: Befintlig lagstiftning och internationell reglering	30

Inledning	30
Allmänt om anställningsskyddet i LAS.....	30
Allmänt om anställningsskyddet i övrig lagstiftning.....	32
Den föreningsrättsliga lagstiftningen	33
Diskrimineringslagarna.....	35
Ledighetslagarna	37
Visselblåsarlagen	40
Förbud mot uppsägning i strid mot lag och goda seder.....	41
Internationell reglering	45
Övriga EU–direktiv.....	46
Europakonventionen.....	48
ILO-konventioner.....	50
Bilaga 2: Något om saklig grund för uppsägning av arbetstagare i rättspraxis.....	53
Inledning.....	53
Bristande prestationer	53
Samarbetssvårigheter	57
Misskötsamhet	59
Bilaga 3: Exempel på förändring av LAS.....	66
Bristande prestationer	66
Samarbetssvårigheter	67
Misskötsamhet	67
Bilaga 4: Analys av de konkreta förslagen och dess konsekvenser.....	70
Sanktion, arbetslöshetsförsäkringen och trygghets/omställningsorganisationer	70
Vilka företag kommer påverkas?.....	71
Kostnader under tvistetid.....	71
Påverkan på parternas handlingsmönster	72
Följdändringar i LAS.....	74
Följdändringar i övrig arbetsrättslig lagstiftning	74
Beskrivning av gällande rätt och villkor i befintligt regelverk	75
Trygghets-/omställningsorganisationer	80
Avräkning och skyldighet att begränsa sin skada.....	81
Bilaga 5: Uthyrning i metall- och elektronikindustrin i Tyskland.....	83
Översiktlig beskrivning av regelverket	83
Kommentarer till regelverket.....	84
Bilaga 6: Arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling enligt gällande rätt.....	86
Rättsliga utgångspunkter.....	86

Rättspraxis avseende kompetensutveckling och tillräckliga kvalifikationer	88
Sammanfattning	90
Bilaga 7: Utredningens direktiv	91

1. Huvudavtal för trygghet, omställning och anställningsskydd

Uppdraget

Juristgruppen ska ta fram förslag till konstruktion av ett Huvudavtal mellan parterna gällande frågor om trygghet, omställning och anställningsskydd. Av Juristgruppens förslag ska det framgå vilken juridisk status Huvudavtalet skulle få, vilka rättsliga konsekvenser som skulle följa av Huvudavtalet samt vilka lagstiftningsförändringar samt avtalsförändringar som kan behöva genomföras för att Huvudavtalets innehåll skulle infrias.

Svar

1.1. Bakgrund

Huvudavtalet mellan LO och dåvarande SAF är en känd förebild för ett sådant avtal. Det avtalet reglerade förhandlingsordning, begränsning av ekonomiska stridsåtgärder, samhällsviktiga funktioner, uppsägning och permittering (detta kapitel upphörde dock 1974) samt arbetsmarknadsnämnd. Huvudavtalet gäller tillsvidare och med en ömsesidig uppsägningstid av tre månader. Avtalet ingicks mellan huvudorganisationerna och blev bindande för de olika medlemsförbunden när det antogs mellan förbundsavtalsparterna.

Byggnadsarbetareförbundet, Transportarbetareförbundet och Målarförbundet antog dock inte huvudavtalet och parterna inom det grafiska området hade ett eget avtal.

Trots att huvudavtalet således inte kom att gälla för alla avtalsområden avstod statsmakterna då från att gå vidare med lagstiftning angående de frågor som avtalet omfattade. Huvudavtalet trädde i kraft 1938 och gäller fortfarande för de förbund som antog avtalet när det ingicks. Inget nytt avtalsområde har tillkommit.

1.2. Möjliga avtalskonstruktioner

1. Huvudavtalet ingås mellan LO, PTK och SN. Dessa parter förbinder sig
 - att utöva den verksamhet som följer av avtalet
 - att rekommendera förbunden på ömse sidor att anta huvudavtalet som kollektivavtal sig emellan.
2. Huvudavtalets olika delar dvs Kollektivavtalad Arbetslöshetsförsäkring, omställningsstöd och anställningsskydd, samt eventuell tvistelösningsmekanism regleras i separata kapitel eller i bilagor till avtalet.
3. För eventuella tvister mellan avtalsparterna angående rätta innebörden av huvudavtalet kan samma regler gälla för alla tre avsnitten. Men när det gäller omställning och arbetslöshetsförsäkring kan – utöver tvister mellan parterna – tvister också uppstå mellan det/de gemensamma Omställningsorganet/n respektive A-kassorna och enskilda individer. Sådana tvister kräver en särskild ordning för tvistelösning. Den sistnämnda typen av tvister kan däremot inte uppstå beträffande anställningsskydd.
4. Om inget annat anges blir huvudavtalet i sin helhet direkt bindande som kollektivavtal mellan LO, PTK och SN och mellan de medlemsförbund som antar avtalet sig emellan.

- Huvudavtalsparterna kan välja om en viss andel av förbunden på ömse sidor måste anta avtalet för att det ska bli bindande mellan huvudavtalsparterna och mellan de förbud som antagit avtalet. Parterna kan också låta principerna i det nuvarande huvudavtalet tillämpas dvs att avtalet gäller trots att inte alla medlemmar i huvudorganisationerna antagit avtalet.
 - LO, PTK och SN måste bestämma om det bara ska vara möjligt för medlemsförbunden att anta huvudavtalet i sin helhet eller om det ska vara möjligt att endast anta en viss del t.ex. Anställningsskydd, Omställningsstöd eller Kollektivavtalad Arbetslöshetsförsäkring
5. Huvudavtalet kommer sannolikt att reglera frågor (t.ex. avvikelse från dispositiva lagbestämmelser) som idag är reglerade på olika sätt inom de olika avtalsområdena. Om LO, PTK och SN inte kommer överens om annat så kommer dessa olika regler att ersättas av reglerna i huvudavtalet. Med tanke på att förbundsavtalens regler oftast är anpassade till skilda förhållanden så är det kanske inte en önskvärd ordning. I huvudavtalet måste då anges vad som ska gälla. En tänkbar lösning är följande:
- Alla eller vissa av huvudavtalets regler görs dispositiva på förbunds nivå men gäller i sin helhet om förbundsparterna inte har enats om annat. Vid införandet av huvudavtalet gäller i sådant fall de tidigare förbundsavtalen framför huvudavtalets dispositiva regler.
6. Om LO, PTK och SN anser att det är viktigt att Huvudavtalets regler tillämpas på ett enhetligt sätt så kan det uppnås på något av följande sätt:
- Genom en bestämmelse i huvudavtalet förbinder sig förbundsparterna att i tvister -eller särskilt angivna tvister - som berör huvudavtalet begära ett gemensamt yttrande från LO, PTK och SN . Ett sådant krav kan dessutom göras till en processförutsättning. Om man väljer denna modell krävs en reglering av hur det ska gå till. Det kan exempelvis göras genom att en part i en tvist som berör huvudavtalet ska begära yttrande från en av huvudavtalsparterna utsedd nämnd. Nämnden ska avge sitt yttrande senast inom x veckor. Nämnden ska i sitt yttrande eftersträva enighet. Avger nämnden inget yttrande inom den angivna tiden så anses parten likväl ha fullgjort sin förhandlingsskyldighet. En svarande som anser att tvisten berör huvudavtalet ska på förfrågan av motparten ange detta inom x dagar sedan parten fick del av frågan. Uteblir svaret eller om parterna är överens om det krävs inget yttrande från nämnden. Frister för att väcka talan löper tidigast ut Y dagar efter att nämndens yttrande respektive motpartens svar skulle ha avgivits.
 - LO, PTK och SN inrättar en särskild skiljenämnd som avgör tvister angående huvudavtalet. Problemet med denna lösning är att tvister på anställningsskyddsområdet ofta också berör regler i annan lagstiftning t.ex. diskrimineringslagen. Detta är dock tekniska problem som huvudsakligen går att lösa och som alltid uppkommer då en skiljeklausul skapas. Anställningsskyddstvister handlar emellertid – typiskt sett – om bevisfrågor med omfattande muntlig bevisning. Förhör under sanningsförsäkran med part och under ed med vittnen och sakkunniga kan inte hållas i skiljenämnd utan nämnden måste i sådana fall begära biträde av domstol. Det skulle fördröja handläggningen i nämnden kraftigt. Förhör kan dock ske upplysningsvis men får då också ett lägre bevisvärde.
 - Särskilda problem kan dessutom uppstå när någon part är oorganiserad.
7. Beträffande uppsägning av huvudavtalet gäller följande
- Huvudavtalets giltighetstid och uppsägningstid måste anges i avtalet. Det nu gällande huvudavtalet mellan LO och SN löper tillsvidare med en ömsesidig uppsägningstid på tre månader.

- Huvudavtalet kan dels sägas upp mellan huvudavtalsparterna och dels av förbund på ömse sidor i förhållande till deras motpart
 - I huvudavtalet bör anges om part kan säga upp en del av avtalet t.ex. regler om anställningsskydd eller om avtalet måste sägas upp i sin helhet
8. Fredspliktsverkan av huvudavtalet
- Så länge huvudavtalet gäller mellan LO, PTK och SN är de parterna förhindrade att understödja stridsåtgärder från sina medlemsförbunds sida i de frågor som regleras i huvudavtalet.
 - För en förbundspart som är bunden av hela eller delar av huvudavtalet gäller fredsplikt i de frågor som regleras i huvudavtalet. Däremot föreligger fri stridsrätt i andra frågor som inte är reglerade i kollektivavtal eller på annat sätt är förknippade med fredsplikt.

1.3. Olika förutsättningar för olika delar av avtalet:

Såsom framgått av ovanstående gäller vanliga arbetsrättsliga regler beträffande själva huvudavtalet och de delar som avser anställningsskydd och omställning. Omställningsfrågorna regleras idag i två skilda avtal ett för tjänstemän och ett för arbetare.

Arbetslöshetsförsäkringen regleras däremot inte i lagstiftning som reglerar förhållandet mellan parterna utan i offentligrättslig lag. Parterna måste i samband med att ett huvudavtal träffas avgöra hur de önskar att det ska vara i framtiden.

När parterna på omställnings- och anställningsskyddsområdet väljer vilka frågor som ska regleras i huvudavtalet eller i lag så gäller följande generella förutsättningar.

- Förändringar av tvingande bestämmelser i lag t.ex. 7 § LAS kommer att tillämpas direkt på de uppsägningar/avsked etc. som sker efter lagens ikraftträdande.
- Om tvingande bestämmelser i LAS samt eventuell övrig lagstiftning ska göras dispositiva på huvudavtalsnivå krävs det att det görs på ett sådant sätt att det är förenligt med Sveriges internationella åtaganden (Se bilaga nr 1). Dessa krav kan eventuellt se olika ut om bestämmelserna också blir dispositiva på förbunds nivå.
- Om en bestämmelse i lag som idag är tvingande blir dispositiv så kommer lagbestämmelsen att tillämpas enligt sin lydelse till dess parterna slutit ett tillåtet avvikande kollektivavtal.
- Om förbundsparter på ett avtalsområde har ingått ett tillåtet avtal om avvikelse från en dispositiv bestämmelse så gäller det avtalet även om lagen ändras till dess parterna kommer överens om annat.

1.4. Frågor som kräver insatser från samhället

Parterna måste enas om

- a. Vilka regler om anställningsskydd, omställning och arbetslöshetsförsäkring som – enligt parternas gemensamma uppfattning – ska gälla för företag som inte omfattas av huvudavtalet.
- b. Vilka förändringar av tvingande lagregler t.ex. 7§ LAS som krävs för att göra det möjligt att reglera vissa frågor i kollektivavtal
- c. vilket stöd från samhällets sida som krävs beträffande omställning och kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring
- d. I vilken form som framförallt en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska regleras

2. LAS 7 §

Uppdraget

Om reglerna i 7 § första stycket anställningsskyddslagen, uppsägning p.g.a. personliga skäl, ändras för att bli tydligare och enklare – hur kan detta uttryckas och formuleras för att kunna ligga till grund för lagstiftarens förarbeten?

Svar

Lagstiftning kan inte ske enbart genom uttalanden i förarbeten. Därför måste lagtexten på något sätt ändras även om ändringen närmast är av redaktionell art. En sådan lagändring skulle kunna ske på följande sätt:

2.1. 7 § 1:a och 2:a st . LAS förändras enligt följande:

”Uppsägning från arbetsgivarens sida ska grunda sig på sakliga skäl.

En uppsägning grundar sig inte på sakliga skäl om det kan krävas att arbetsgivaren bereder arbetstagen annat arbete hos sig.”

En sådan lösning förutsätter att det i förarbetena till lagen finns en utförlig beskrivning av vad som kan anses vara sakliga skäl. Innehållet i sådana förarbeten kan bygga på Arbetsdomstolens hittillsvarande praxis i LAS-mål med de förändringar som parterna kan enas om. I sådana förarbeten bör då också t.ex. anges vilka åtgärder en arbetsgivare måste ha vidtagit innan uppsägning kan bli aktuell för att uppsägningen ska anses grunda sig på sakliga skäl. Om parterna enas om det så kan dessa krav variera beroende på det aktuella skälet till uppsägningen.

Frågan om omplacering kunde i en sådan lösning beskrivas i förarbetena och inte gälla generellt för alla uppsägningsgrunder. Man kan ju t.ex. tänka sig att lång och felfri anställningstid, storleken på företaget eller andra omständigheter kan ha betydelse för vissa uppsägningsgrunder – men inte för andra.

2.2. Underlag

Det finns flera olika sätt på vilket man kan förändra regelverket och dess tillämpning. Nedan beskrivs hur sådana förändringar som arbetsgiversidan har ett intresse av skulle kunna utformas, men också vilka effekter dessa förslag skulle kunna få i jämförelse med dagens regelverk och vilka intressen som på arbetstagersidan då gör sig gällande.

Det första är att i förarbeten söka klargöra vad som i sig krävs för att sakliga skäl skall föreligga vad avser de undersituationer till saklig grund som arbetsgiversidan pekat ut som särskilt besvärande för dem, dvs samarbetsproblem, bristande prestationer och misskötsamhet.

Här skulle man alltså i förarbeten beskriva vad som krävs för att saklig grund skall föreligga med avseende på var och en av dessa grunder. Här kunde man t.ex. ange att vid samarbetsproblem räcker det med två genomförda omplaceringar för att saklig grund skall föreligga (om möjligt).

- Med en sådan regel skulle det ligga i arbetstagersidans intresse att det tydliggjordes vilka krav som då ska ställas på omplaceringserbjudandena samt någon form av begränsning bakåt i tiden för hur länge en arbetsgivare kan hänvisa till en tidigare genomförd omplacering. För frågan om hur samarbetsproblem ska kvalificeras se vidare bilaga nr 3.

Avseende bristande prestation kunde man t.ex. ange att arbetsgivaren under viss tid måste ha genomfört kompetensutveckling.

- Med en sådan regel skulle det ligga i arbetstagersidans intresse att det tydliggjordes vilka krav som då bör kunna ställas på en sådan kompetensutveckling.

Avseende misskötsamhet kunde man t.ex. ange att det räcker med någon viss form av varning, men att om beteendet återupprepas inom någon viss angiven tid så föreligger saklig grund. Avseende de alkoholfall som inte är av sjukdomskaraktär kan misskötsamhet behandlas på samma sätt som annan misskötsamhet.

- Med en sådan regel skulle det ligga i arbetstagersidans intresse att det tydliggjordes vilka krav som då bör kunna ställas på en sådan varning, på vad arbetsgivaren bör vidta för åtgärder i övrigt för att komma till rätta med problemet och också på hur misskötsamhet i det fallet kan kvalificeras. Det kan också övervägas om det finnas anledning att formalisera hur samverkan mellan arbetsgivaren och facket i det fallet bör ske.

En beskrivning av hur sådana förändringar skulle kunna utformas återfinns i bilaga 3.

Ett annat sätt att hantera dessa förändringar är att ändra reglerna med avseende på samtliga uppsägningar av personliga skäl, oavsett grund. Här finns ett flertal möjligheter. Som exempel kan anges följande.

- Ändra bevisbördefördelningen så att det räcker med att arbetsgivaren kan göra sannolikt att omständigheter som utgör saklig grund föreligger såvida inte arbetstagen kan styrka att omständigheten som utgör saklig grund inte föreligger.
 - En sådan ändring skulle få stor påverkan på processförutsättningarna på ömse sidor. Dagens regler motiveras av att den part som vill säga upp ett avtal har att visa fog för sin åtgärd. I LAS-mål motiveras det också av att det inte är fråga om två jämbördiga avtalsparter. I normalfallet hävdar arbetsgivaren att arbetstagen brustit i något avseende. Arbetsgivaren ska då visa att de faktiska omständigheterna föreligger. Enligt förslaget skulle det vara tillräckligt att detta görs sannolikt. Bevisbördan att motbevisa detta skulle istället övergå till arbetstagen. Det skulle oftast innebära att denna skulle ha att visa att det som påstås inte har inträffat eller i vart fall inte på det sätt som arbetsgivaren påstått. Det är generellt sett mycket svårt att föra bevisning om negativa händelseförlopp, dvs att visa att något inte har hänt. Man kan göra en jämförelse med de regler som nu gäller för interimistisk prövning i samband med avskedanden. Trots att beviskraven på arbetstagen i de fallen är mindre strikta är det mycket ovanligt att arbetstagen vinner framgång. Även i diskrimineringsmål är det käranden, arbetstagen, som ska bevisa alla faktiska omständigheter fullt ut. Först när så skett och arbetstagen dessutom visat omständigheter som ger anledning att anta att denne blivit diskriminerad övergår bevisbördan för att åtgärden är sakligt grundad på arbetsgivaren.
- Ta bort kravet på omplacering före uppsägning.
 - Att ta bort kravet på omplacering skulle väsentligt försvaga anställningsskyddet. En annan sak är att möjligheterna att omplacera kan vara beroende på arbetsgivarens storlek och också av arbetstagens förutsättningar.
- Reglera krav på mildare åtgärder på ett tydligt sätt, t.ex. genom att ställa krav på varningar men också ge dessa den verkan att om beteende i strid med varning och anställningsavtal upprepas inom en viss angiven tid så föreligger saklig grund.

- Med en sådan regel skulle det ligga i arbetstagersidans intresse att det tydliggjordes vilka krav som då bör ställas på innehållet i en sådan varning och att varningen måste vara skriftligt. Det bör då också kunna uppställas krav på att det agerande som arbetsgivaren ingripit mot i sig kan anses utgöra ett väsentligt brott mot anställningsavtalet.
- Låta frågan om brott mot förpliktelser mot anställningsavtalet verkligen bli avgörande för frågan om saklig grund föreligger eller ej. Nuvarande praxis i Arbetsdomstolen försvårar förutsebarheten med avseende på saklig grund. Det skulle innebära att man tar bort den vägning som görs mot den anställdes personliga behov och intresse av att bibehålla anställningen. Det skulle också innebära att frågan om vilken prognos som kan göras för att en anställd som brutit mot viss förpliktelse kan förväntas göra det igen skulle försvinna.
 - Ur ett arbetstagarperspektiv är det då av intresse att regelverket fortsatt vilar på förutsättningen att arbetstagarparten är den svagare parten i ett anställningsförhållande och att anställningsavtalet bygger på en ömsesidig lojalitetsplikt. Det bör även fortsatt ställas krav på att det är fråga om väl dokumenterade brister i det enskilda fallet. Det bör också vara så att hänsyn tas till vilka slutsatser som kan dras om arbetstagarens lämplighet på grund av det inträffade. Utgångspunkten bör då vara att lika fall behandlas lika och att samma hänsyn tas i alla fall.

De ovan och i bilaga nr 3 beskrivna metoderna kan kombineras.

2.3. Lag eller huvudavtal

Om LAS i relevanta delar görs semidispositiv så kan dessa frågor regleras i kollektivavtal t.ex. huvudavtalet. Det skulle i så fall inte krävas någon – i förhållande till 7 § LAS - förändrad avtalstext. Parterna kunde då t.ex. ange att 7 § LAS ska tillämpas med följande tolkningsregler. Det förefaller dock osannolikt att det skulle vara politiskt möjligt att enbart skapa förändringar för arbetsgivare med kollektivavtal. Därför behövs det antagligen skapas en bottenplatta med förändringar i LAS som träffar alla arbetsgivare. Sådana regler kan sedan kompletteras med regler i ett huvudavtal.

3. Anställningens bestånd under tvist

Uppdraget

Om reglerna i 34 § anställningsskyddslagen, ogiltighetstalan, ändras så att en anställning inte består under tvistetiden – hur kan då frågor kring ekonomisk ersättning och skadestånd hanteras vid felaktiga uppsägningar? Hur kan en sådan reglering förhålla sig till regler om arbetslöshetsförsäkringen eller annan försäkringslösning?

Svar

3.1. Förutsättningar

Frågeställningen bygger på förutsättningen att det även fortsatt ska vara möjligt att få en uppsägning ogiltigförklarad men att anställningen inte ska bestå under den tid som tvisten pågår.

Om möjligheten att kvarstå i anställningen under tvist försvinner så får det konsekvenser både för arbetsgivare och arbetstagare. Det innebär att arbetsgivarens kostnader för förfarandet vid skiljande från anställning kan bli lägre. Det bör därför övervägas att införa regler som effektivt avhåller arbetsgivare från att bryta mot regelverket. Om a-kassan bedömer att en arbetstagare skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande, dvs i någon mening själv orsakat arbetslösheten, skulle det innebära att arbetstagaren vid uppsägningstidens utgång saknar möjlighet att få sin ersättning från något trygghetssystem under en avstängningstid om drygt två månader. Den arbetstagare vars anställning avslutats trots att det vid en rättslig överprövning visar sig att laga skäl för detta saknats mister sin möjlighet till försörjning under tvistetiden. Redan det förhållandet att anställningen upphört på grund av personliga skäl innebär att det blir svårare för arbetstagaren att hitta en ny anställning även om uppsägningen är föremål för tvist. Av betydelse i sammanhanget är då också att arbetstagaren – som huvudregel - saknar rätt till omställningsstöd. Den arbetstagare som saknar försörjning kommer i praktiken ha ett mycket svagt förhandlingsläge i förhållande till sin arbetsgivare.

LAS

Nuvarande reglering i 38 och 39 §§ LAS kan kvarstå oförändrade. Om en ogiltighetstalan vinner bifall blir arbetstagaren tilldömd ersättning för den lön som han/hon gått miste om. Därutöver bör det i förarbetena anges att nivån på det allmänna skadeståndet ska vara högre än idag.

Genomsnittlig nivå på allmänt skadestånd är idag cirka

- vid uppsägning utan saklig grund är idag 90 000 kronor
- vid avsked utan laga skäl 125 000 kr
- i det fall saklig grund för uppsägning förelegat men arbetsgivaren vidtagit ett avskedande 60 000 kr.

Om en talan om ogiltighet bifalles kunde anges att ett allmänt skadestånd vid en lagstridigt uppsägning i normalfallet bör uppgå till minst X kr respektive vid ett lagstridigt avskedande till minst Y kr respektive när avskedande vidtagits i en situation då det ”bara” förelegat saklig grund för uppsägning Z kr. Dessa nivåer skulle framgent följa med i prisutvecklingen.

Särskild reglering vid sjukdom

- För den som drabbats av sjukdom har möjligheten att vara kvar i anställning under tvist ofta bedömts vara av stor betydelse.

- - En möjlighet vore därför en regel som möjliggör för en arbetstagare, vars anställning sagts upp på grund av omständigheter som beror på sjukdom, att inom en viss frist innan anställningstiden löpt ut anmäla att denne önskar kvarstå i tjänst under den tid tvisten pågår. Om arbetsgivaren accepterar att anställningen består under tvisten kan det beaktas när det allmänna skadeståndet ska fastställas. Dessutom kommer det inte heller utgå någon ersättning för förlorad inkomst för arbetstagaren.

Särskild reglering vid föreningsrättskränkning

Vid en föreningsrättstvist kan ett avbrott i anställningen i praktiken innebära att den fackliga verksamheten på arbetsplatsen i vart fall kraftigt försvåras. Med hänsyn till att en uppsägning med föreningsrättskränkande syfte i förlängningen snarare riktar sig mot den fackliga organisationen än den enskilde arbetstagaren bör anställningen bestå under tvistetiden. Det kan regleras genom en särskild bestämmelse i medbestämmandelagen.

Kollektivavtalad försäkring

En möjlighet är att överväga en särskild kollektivavtalad försäkring. Den enskilde arbetstagaren skulle ha rätt till ersättning från försäkringen under tid som förhandling och rättslig prövning pågår efter det att anställningen upphört. Om arbetstagarens talan vinner bifall blir arbetstagaren återbetalningsskyldig med motsvarande belopp som denne erhåller från arbetsgivaren.

Arbetslöshetsförsäkringen

Avstängningsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen syftar till att den arbetstagare som själv orsakat sin arbetslöshet inte ska kunna få ersättning från försäkringen direkt. Såvitt kunnat utredas är det inte helt tydligt hur a-kassorna ska göra prövningen av undantagsbestämmelsen i 43 b §. Detta bör därför förtydligas. Prövningen måste dessutom ske snabbt om det ska fungera för den berörda arbetstagaren. A-kassan kan och ska fortsatt inte ta ställning till de arbetsrättsliga bedömningarna. Prövningen görs normalt på handlingarna och underlag, utöver arbetsgivarintyget, kan begäras in från arbetsgivaren och från sökanden.

- En möjlighet är att avstängning som huvudregel inte ska ske om tvisteförhandling och/eller rättslig prövning begärts/pågår avseende uppsägning på grund av personliga skäl respektive ett avskedande.
- Vidare bör presumtionen vara att anställningen upphört på arbetsgivarens initiativ om en frivillig överenskommelse träffats efter initiativ från arbetsgivaren.

Trygghets-/omställningsorganisationer

För att en uppsägning på grund av personliga skäl under återopande av bristande prestation/kompetens ska godtas krävs normalt, när bristerna inte har sin grund i sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder, att arbetsgivaren vidtagit åtgärder för att hjälpa arbetstagaren, innefattande att möjligheterna till omplacering har undersökts, jfr AD 2010 nr 10. I de fall då uppsägning ändå aktualiseras med anledning av bristande prestationer kan det finnas skäl att göra det möjligt för berörda arbetstagare att omfattas av stöd från TRR och TSL. Ett möjligt alternativ vore att införa en undantagsregel som speglar avstängningsregeln i arbetslöshetsförsäkringen 43 b § p 2 som beskrivits ovan.

3.2. Lag eller huvudavtal

En förändring av LAS som den föreslagna kan införas i förarbeten när det gäller frågan om nivån på de allmänna skadestånden enligt 38-39 §§ LAS i samband med att 34-35 §§ ändras.

34-35 §§ och 38-39 §§ LAS är tvingande till arbetstagarnas förmån och skulle sannolikt vara det också efter en lagändring. En specialregel om möjlighet att vara kvar i anställningen under tvist vid sjukdom kan därför införas både i LAS och/eller huvudavtal.

Förändringen beträffande föreningsrättskränkning kräver en lagändring.

En förändring av regelverket för arbetslöshetsförsäkringen kan ske genom en ändring av de tillämpliga bestämmelserna i Lagen om Arbetslöshetsförsäkring eller genom ett tillägg i förordningen.

Om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring blir aktuell kan det hanteras i villkoren för den. Då måste frågan lösas på annat sätt för arbetsplatser där kollektivavtal saknas.

En närmare analys av förslaget bör om förhandlargruppen så bedömer lämpligt tilläggas uppdraget "Ett förstärkt system för omställning". En förändring skulle kunna genomföras genom att ett nytt villkor införs i befintliga Omställnings/Trygghetsavtal. En juridisk analys återfinns i bilaga nr 4.

4. Allmän visstid

Uppdraget

Om reglerna i 5 § anställningsskyddslagen ändras så att allmän visstid avskaffas och ersätts av en ny anställningsform där kraven på anställningstid för att uppnå återanställningsrätt (företrädesrätt) förkortas jämfört med lagens regler idag – hur kan då denna återanställningsrätt tekniskt konstrueras?

Svar

4.1. Alternativ 1

Det kan göras genom att dagens regler beträffande allmän visstid ersätts av följande regler:

- a. Allmän visstid ersätts med anställningsformen Avtalad visstid.
- b. En arbetstagare, som har varit anställd i allmän visstid och vikariat hos en arbetsgivare under sammanlagt mer än U månader under en X-årsperiod och vars anställning upphört på grund av arbetsbrist, har företrädesrätt till återanställning hos arbetsgivaren i enlighet med § 25 LAS.
- c. En avtalad visstid övergår till en tillsvidareanställning när en arbetstagare har varit anställd hos arbetsgivaren i sammanlagt mer än Z månader under en X-årsperiod.
- d. En visstidsanställning i form av avtalad visstid och vikariat övergår i en tillsvidareanställning när arbetstagaren har varit anställd hos arbetsgivaren i sammanlagt mer än X år under en Y årsperiod.

För företrädesrätt enligt punkt b gäller att alla perioder av avtalad visstid och vikariat räknas och oavsett vilken typ av anställning som arbetstagaren har när företrädesrätten blir aktuell.

Övergången till tillsvidareanställning enligt punkt c. gäller däremot bara om arbetstagaren är anställd i en Avtalad visstid när tidsgränsen passerar. Även i detta fall räknas dock all anställningstid i avtalad visstid och vikariat hos arbetsgivaren.

4.2. Alternativ 2

- a. Allmän visstid ersätts med anställningsformen Avtalad visstid.
- b. En arbetstagare, som har varit anställd hos en arbetsgivare i avtalad visstid under sammanlagt mer än U månader under en X-årsperiod och vars anställning upphört på grund av arbetsbrist, har företrädesrätt till återanställning i ny avtalad visstid hos arbetsgivaren i enlighet med § 25 LAS.
- c. En avtalad visstidsanställning övergår i en tillsvidareanställning när arbetstagaren har varit anställd hos arbetsgivaren i sammanlagt mer än Z månader under en X årsperiod.

Underlag

De möjligheter till tidsbegränsade anställningar som finns i dagens LAS är följande:

- Allmän visstidsanställning
- Vikariat
- Säsongsanställning
- provanställning i högst 6 månader

En provanställning som varar längre än provperioden övergår automatisk till en tillsvidareanställning. Övriga visstidsanställningar gör inte det.

För allmän visstid och vikariat gäller istället särskilda omvandlingsregler.

Ett *vikariat* övergår till en tillsvidareanställning när en arbetstagare varit vikariatsanställd i mer än två år under en femårsperiod.

En *allmän visstidsanställning* övergår på motsvarande sätt till en tillsvidareanställning

- a. Antingen när arbetstagaren varit anställd i allmän visstidsanställning i mer än två år under en femårsperiod eller
- b. om arbetstagaren varit anställd i allmän visstidsanställning mer än två år under en period då arbetstagaren har haft tidsbegränsade anställningar hos arbetsgivaren i form av allmän visstid, vikariat eller säsongsarbete som följt på varandra. Det sist nämnda kravet anses uppfyllt om den efterföljande anställningen har tillträtts inom sex månader från den föregående anställningens slutdag.

Enligt dagens regler i LAS § 25 har den som har anställts i allmän visstid, vikariat eller säsongsarbete och som p.g.a. arbetsbrist inte har fått fortsatt anställning företrädesrätt till ny anställning på samma sätt som tillsvidareanställda. Denna företrädesrätt gäller alla typer av anställningar men kräver att arbetstagaren varit anställd hos arbetsgivaren sammanlagt mer än tolv månader under senaste tre åren. (För säsongsanställda gäller särskilda regler.)

4.3. Lag eller huvudavtal

De nuvarande bestämmelserna i LAS är dispositiva. Avtal om förändringar i ett huvudavtal kräver därför ingen lagändring. Om dessa förändringar genomförs i lag så kommer därför tidigare regleringar i kollektivavtalen att bestå så länge förbundsparterna inte enas om något annat. I förhandlingar om sådana förändringar gäller den fredsplikt som följer av parternas kollektivavtal.

Utformningen av reglerna i huvudavtalet avgör när de ska träda i kraft, om de är tvingande för förbundsparterna och vilken fredsplikt som ska råda.

5. Turordningsregler

Uppdraget

Om reglerna i 22 § anställningsskyddslagen och i parternas omställningsavtal ändras så att möjligheter till turordningsundantag utökas – hur kan då reglerna utformas tekniskt så att det är en fördel att omfattas av kollektivavtal jämfört med att inte vara omfattad av kollektivavtal?

Svar

Om avtal om turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist inte kan träffas får arbetsgivare vars anställda omfattas av förmåner enligt Huvudavtalet undanta Y arbetstagare eller Z procent av de anställda som slutligen får avsluta sin anställning på grund av arbetsbristen innan lagturlistan fastställs. De sålunda undantagna har företräde till fortsatt anställning.

En lag eller avtalsregel med detta innehåll kräver att det i förarbeten eller i protokollsanteckningar/avtalskommentarer klargörs att en arbetsgivare som i syfte att överutnyttja denna möjlighet delar upp arbetsbristuppsägningar gör sig skyldig till ett turordningsbrott.

5.1. Underlag

Enligt de nuvarande reglerna i LAS har en arbetsgivare med högst 10 anställda rätt att undanta högst 2 anställda från turordningen. Avsikten med regeln är att ge mindre arbetsgivare en större möjlighet att behålla arbetstagare med stor betydelse för verksamheten. Regeln har på grund av sin utformning ingen betydelse för företag med fler än 10 anställda. Om arbetsgivaren i större företag vill göra avsteg från lagturlistan krävs det att man ingår en lokal överenskommelse om s.k. avtalsturlista. Förutsättningen för att en sådan ska kunna träffas är oftast att arbetsgivaren är beredd att på olika sätt bidra till att den som förlorar arbetet p.g.a. avtalsturlistan blir kompenserad på något sätt eller får hjälp med att hitta ett nytt arbete.

För alla som förlorar arbetet p.g.a. arbetsbrist finns dessutom enligt avtal dels rätt till ett avgångsbidrag dels rätt till visst stöd för att finna ett nytt arbete. Dessa trygghetsförsäkringar finansieras genom avgifter från arbetsgivare som omfattas av sådana kollektivavtal.

Om förmånerna enligt trygghetsavtalen för arbetstagare som förlorar arbetet p.g.a. arbetsbrist förbättras ökar tryggheten för den som blir uppsagd och kostnaderna för detta finansieras kollektivt av de arbetsgivare som är bundna av omställningsavtalet.

Mot den bakgrunden kan det vara motiverat att arbetsgivare som deltar i en sådan kollektiv finansiering får rätt att efter vederbörliga förhandlingar inom vissa gränser avgöra vilka arbetstagare – som enligt arbetsgivarens bedömning – har särskild betydelse för företaget. Detta kan t.ex. ske genom att parterna i den del av huvudavtalet som reglerar kompetens- och omställningsanordning intar den föreslagna bestämmelsen.

En avtalsreglering ska vara tillämplig både på stora och små företag. Att bara ange ett visst antal arbetstagare som får undantas skulle – om anställningsskyddet inte helt ska avskaffas i små företag – med nödvändighet bli så lågt att det skulle sakna betydelse för större företag.

Men eftersom regeln ska vara tillämplig även på mycket stora företag så skulle det vara för långtgående att undantaget relateras till antalet anställda. Därför är det rimligt att antalet, som kan undantas, kopplas till de arbetstagare som berörs av arbetsbristen. I annat fall skulle arbetsgivarundantaget i praktiken riskera att avskaffa turordningsregeln.

5.2. Lag eller huvudavtal

Förändringen kan genomföras både i lag och huvudavtal.

6. Hyvling

Uppdraget

Om det skulle tas fram en reglering för att begränsa möjligheten till s.k. hyvling - hur kan den utformas?

Svar

6.1. Bakgrund

Hyvling innebär att en arbetsgivare drar ned sysselsättningsgraden för en eller flera anställda. En sådan omreglering av anställningsavtalet kan en arbetsgivare inte genomföra ensidigt utan det kräver överenskommelse med arbetstagaren.

Ur ett arbetstagarperspektiv innebär hyvling två problem. Dels kan det vara svårt för den anställde att klara sin försörjning på den lägre sysselsättningsgraden, dels har Arbetsdomstolen slagit fast att en arbetstagare som tackar nej till ett skäligt erbjudande med lägre sysselsättningsgrad förlorar sin plats i turordningen och därför riskerar att omedelbart bli uppsagd. Huruvida ett erbjudande är skäligt är ofta svårt att säkert bedöma. Det leder till att arbetstagare nästan aldrig vågar tacka nej till ett erbjudande om lägre sysselsättningsgrad.

6.2. Alternativ 1

Vid uppsägning på grund av arbetsbrist utgör ett omplaceringserbjudande som huvudsakligen innebär ett lägre arbetstidsmått inte ett skäligt erbjudande enligt 7 § andra stycket LAS. En arbetstagare som tackar nej till ett sådant erbjudande behåller sin plats i turordningen.

Den föreslagna bestämmelsen innebär inte något förbud mot att arbetsgivaren erbjuder arbetstagaren en lägre sysselsättningsgrad. Men inte heller någon skyldighet enligt 7§ LAS att undersöka möjligheten till sådan omplacering eftersom erbjudandet per definition är oskäligt.

6.3. Alternativ 2

En arbetstagare som tackar nej till erbjudande som huvudsakligen innebär en lägre sysselsättningsgrad förlorar inte på grund av detta sin plats i turordningen.

Detta alternativ påverkar inte tillämpningen av arbetsgivarens omplaceringsskyldighet enligt 7 § LAS. Den enda effekten blir att en arbetstagare, som i en arbetsbristsituation, tackar nej till en omplacering som innebär en lägre sysselsättningsgrad inte förlorar sin plats i turordningen.

6.4. Alternativ 3

En arbetstagare som tackar nej till ett skäligt erbjudande med lägre sysselsättningsgrad förlorar sin anställning men behåller sin företrädesrätt till återanställning.

Om erbjudandet ges i en övertalighet som berör flera arbetstagare så ska dock det faktum att arbetstagaren dessförinnan tackat nej till ett erbjudande med sänkt sysselsättningsgrad inte medföra att denne av det skälet förlorar sin plats i turordningen.

Detta alternativ innebär

1. Om en arbetstagare tackar nej till ett skäligt omplaceringserbjudande med lägre sysselsättningsgrad enligt 7 § 2 st LAS föreligger alltså saklig grund för uppsägning av den arbetstagaren oberoende av turordningsreglerna. Det föreligger således inte någon skyldighet för arbetsgivaren att, vid erbjudanden om annat arbete enligt 7 § 2 st LAS, fördela

lediga arbeten mellan arbetstagarna i turordning. Den som nu föreslås är att en arbetstagare i en sådan situation inte kan anses ha förverkat sin företrädesrätt till återanställning.

2. För det fall det i samband med en driftsinskränkning uppkommer en övertalighetssituation, dvs då det inte finns möjlighet att erbjuda omplacering till lediga arbeten till samtliga berörda arbetstagare, och det finns kvar anställningar med oförändrad sysselsättningsgrad föreslås nu att en arbetstagare som dessförinnan enligt 7 § 2 st. LAS erbjuds ett ledigt arbete med sänkt sysselsättningsgrad däremot kan tacka nej utan att tappa sin plats i den senare turordningen enligt 22 § LAS.

6.5. Allmänt

Inget av ovanstående alternativ innebär något förbud mot att arbetsgivaren erbjuder arbetstagaren en lägre sysselsättningsgrad. En bibehållen sysselsättningsgrad kan innebära andra förändringar i arbetsförhållandena som gör att den anställde hellre accepterar den sänkta sysselsättningsgraden.

Beträffande alternativ 1 och 2 gäller dessutom att om arbetstagaren tackar nej får arbetsgivaren erbjuda någon annan den sänkta sysselsättningsgraden. Förslagen innebär inte att detta måste ske i turordning utan arbetsgivaren bestämmer vem eller vilka som ska erbjudas fortsatt anställning med sänkt sysselsättningsgrad. Skulle samtliga berörda arbetstagare tacka nej till den sänkta sysselsättningsgraden får arbetsgivaren säga upp p.g.a. arbetsbrist och då följa de vanliga turordningsreglerna. Skulle samtliga berörda arbetstagare tacka nej kan arbetsgivaren nyanställa någon som är beredd att acceptera det arbetstidsmåttet.

6.6. Lag eller huvudavtal

7 § LAS är tvingande till arbetstagarens förmån. En förändring av det slag som föreslås inskränker inte detta skydd. Det kan därför genomföras både genom förändring av LAS och genom huvudavtal.

7. Uthyrning

Uppdraget

Om en reglering införs som innebär att företag som hyr in en och samma person kontinuerligt i minst x månader blir skyldiga att erbjuda aktuella personer en tillsvidareanställning hos företaget – hur skulle en sådan reglering kunna se ut och skulle den vara förenlig med gällande direktiv, lagar och regler?

Svar

Bestämmelser kan införas i Lag (2012:854) om uthyrning av arbetstagare om skyldighet för kundföretag att under vissa förhållanden erbjuda arbetstagare i bemanningsföretag en tillsvidareanställning. Regeln görs skadeståndssanktionerad men öppnar också upp en möjlighet för kundföretaget att avstå från att lämna erbjudande mot en ersättning till arbetstagaren. Den ersättningen har satts till en månadslön eftersom det är den uppsägningslön som skulle utgå vid uppsägning av en tillsvidareanställning hos kundföretaget.

Skälet till att regeln läggs i lag och inte i kollektivavtal är dels att det avser regler om skyldigheter för tredje man dvs ett kundföretag och dels att reglerna inte ska kunna undvikas genom att verksamhet bedrivs utan kollektivavtal. Eftersom regeln läggs i en särskild lag har den också företräde framför LAS. Det framgår av 2 § LAS. Det medför bl.a. att denna regel gäller före t ex regler om företrädesrätt och omplacering i kundföretaget.

Arbetsgruppen har inte gjort någon närmare laglighetsprövning vårt förslag. Det blir en uppgift för lagstiftaren.

Regeln påminner om motsvarande regler i Tyskland (se bilaga nr 5) men eftersom systemen skiljer sig väsentligt åt så är det svårt att göra direkta jämförelser.

7.1. Tillägg till Lag (2012:854) om uthyrning

12 a § Har en arbetstagare varit placerad hos ett kundföretag på samma driftsenhet under en sammanhängande tid om mer än X månader ska kundföretaget erbjuda arbetstagaren en tillsvidareanställning hos företaget. Har arbetstagaren avböjt ett sådant erbjudande behöver nya erbjudanden inte lämnas till arbetstagaren även om arbetet hos kundföretaget fortsatt.

Har arbetstagare accepterat ett erbjudande enligt första stycket upphör arbetstagarens anställning i bemanningsföretaget från och med den tidpunkt som tillsvidareanställningen hos kundföretaget tillträds.

Ett kundföretag kan istället för att lämna ett erbjudande till arbetstagaren enligt första stycket välja att utge en ersättning till arbetstagaren motsvarande en för arbetstagaren aktuell månadslön. Har sådan ersättning lämnats till arbetstagaren kan arbetet hos kundföretaget fortsätta utan att nya erbjudanden lämnas till arbetstagaren.

7.2. Skadestånd

14 § Ett kundföretag som bryter mot 11, 12 eller 12a §§ ska betala skadestånd till arbetstagaren för den förlust som uppkommer och för den kränkning som har inträffat.

7.3. Lag eller huvudavtal

Eftersom det rör sig om en skyldighet – inte för arbetstagarens arbetsgivare utan för kundföretaget – måste regleringen ske i lag.

8. Kompetensutveckling

Uppdraget

Om det införs en modell för kompetensutveckling i enlighet med det uppdrag som givits i direktiv till arbetsgrupp om omställning, på vilket sätt kan det säkerställas att en sådan modell inte förringar arbetsgivarens arbetsrättsliga ansvar för kompetensutveckling (här avses särskilt den praxis som utvecklats kring kompetensutveckling vid tillämpning av regeln om tillräckliga kvalifikationer)?

Svar

Arbetsgivarens skyldigheter enligt gällande rätt är relativt begränsad och berör i huvudsak arbetsgivarens skyldigheter vid omplacering. Rättsläget beskrivs närmare i bilaga nr 6.

Regeln i §7 LAS om arbetsgivarens skyldighet att undersöka möjligheterna till omplacering är dessutom tvingande till arbetstagarnas förmån och kan inte avtalas bort.

Enligt arbetsmiljölagen är arbetsgivaren skyldig att se till att arbetstagaren får god kännedom om arbetsförhållandena och får upplysning av de risker som finns. Arbetsgivaren ska också förvissa sig om att arbetstagaren har den utbildning som behövs. Dessa regler är straffsanktionerade och tvingande och kan inte påverkas av vad parterna kommer överens om.

I övrigt finns ingen direkt lagreglering. De flesta förbunden är emellertid bundna av Utvecklingsavtalet från 1982. I avtalets 4 § mom. 4 anges följande:

Det är viktigt att de anställda ges möjligheter till vidareutveckling av sina yrkeskunskaper. Företaget tillhandahåller i så god tid som möjligt utbildning för de nya arbetsuppgifter som tekniken medför. Sådan utbildning sker på företagets bekostnad och med oförändrade anställnings- och löneförmåner.

Om parterna träffar avtal som berör dessa frågor så kommer denna bestämmelse att påverkas.

Som vi har uppfattat uppdraget för arbetsgruppen om omställning så har de inte till uppgift att komma med förslag om reglering av eventuella skyldigheter för en arbetsgivare att kompetensutveckla sina anställda för att de bättre ska kunna möta krav i den bestående anställningen. Vi har inte heller uppfattat det så att vår grupp ska komma med förslag i den delen.

9. Heltid

Uppdraget

Om en ny reglering avseende anställningsskydd införs, hur säkerställer man normen om heltid som det normala arbetstidsmåttet på svensk arbetsmarknad?

Svar

Det kan formellt uppnås genom att 4 § LAS ändras på följande sätt:

§ 4. Anställningsavtal gäller tillsvidare och med ett arbetstidsmått på heltid enligt vad som normalt gäller för anställningen ifråga. Parterna i anställningsavtalet kan komma överens om ett annat arbetstidsmått. Avtal om tidsbegränsad anställning får träffas i de fall som anges i 5 och 6 §§. Om ett sådant avtal [...]

§ 4 b. En arbetsgivare som anställer en arbetstagare med annat arbetstidsmått än heltid ska på begäran av arbetstagaren skriftligen ange skälet till att anställningen är en deltidsanställning.

I LAS finns idag följande bestämmelse om företrädesrätt till högre sysselsättningsgrad:

§ 25 a. En deltidsanställd arbetstagare som har anmält till sin arbetsgivare att han eller hon vill ha en anställning med högre sysselsättningsgrad, dock högst heltid, har trots 25 § företrädesrätt till sådan anställning. Som förutsättning för företrädesrätten gäller att arbetsgivarens behov av arbetskraft tillgodoses genom att den deltidsanställda anställs med en högre sysselsättningsgrad och att den deltidsanställda har tillräckliga kvalifikationer för de nya arbetsuppgifterna.

9.1. Bakgrund

Enligt gällande rätt står det parterna fritt att träffa avtal om vilket arbetstidsmått som ska gälla för anställningen. En arbetsgivare har dessutom rätt att själv bestämma hur hans verksamhet ska organiseras. Skissen ovan innebär ingen förändring i den delen. Det nya är att den som påstår att arbetstidsmåttet för anställningen är annat än heltid får bevisbördan för detta.

En deltidsanställd som har anmält till sin arbetsgivare att denne önskar högre sysselsättningsgrad, har enligt 25 a § LAS, företrädesrätt till ökat arbetstidsmått. Bestämmelsen har prövats i två domar i Arbetsdomstolen AD 2009 nr 9 och AD 2012 nr 41. I båda dessa domar har arbetsgivaren valt att organisera sin verksamhet så att något utrymme för utökad arbetstid inte uppstod. Förarbetena för bestämmelsen är mycket tydliga. Domstolen ska inte göra någon prövning av arbetsgivarens val i detta hänseende. Därför prövades aldrig frågan om arbetstagaren hade kunnat erbjudas ökat arbetstidsmått efter en skäligen förändring av arbetets organisation.

Enligt 32 § LAS är en arbetsgivare som avser att anställa en arbetstagare, när en annan har företrädesrätt till högre sysselsättningsgrad skyldig att först förhandla med facket i enlighet med 11-14 §§ MBL.

9.2. Lag eller huvudavtal

Förändringen kan genomföras i både lag och huvudavtal

Bilaga 1: Befintlig lagstiftning och internationell reglering

Inledning

Anställningsskyddsregler som kompletterar reglerna i LAS (regler om uppsägningsförbud och/eller förstärkt anställningsskydd) har identifierats i följande svenska lagar.

- Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL)
- Lag (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen (förtroendemannalagen)
- Diskrimineringslagen (2008:567)
- Föräldraledighetslagen (1995:584)
- Lag (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning (studieledighetslagen)
- Lag (1979:1184) om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag inom skolan, m.m.
- Lag (1986:163) om rätt till ledighet för utbildning i svenska för invandrare (SFI-lagen)
- Lag (1988:1465) om ledighet för närståendevård
- Lag (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet
- Lag (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl
- Lag (2008:565) om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete
- Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt
- Lag (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar
- Lag (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden (visselblåsarlagen)

För att samspelet mellan denna lagstiftning och LAS ska kunna belysas inleds skissen med några kortare anmärkningar om anställningsskyddet i LAS samt om gemensamma drag i den övriga lagstiftningen. Den aktuella lagstiftningen behandlas därefter under rubrikerna: föreningsrättsliga lagar, diskrimineringslagar, ledighetslagar och visselblåsarlagen.

Efter genomgången av den svenska lagstiftningen redogörs för Arbetsdomstolens praxis angående förbudet mot uppsägning i strid med lag och goda seder som gällde i tiden före LAS.

Därefter finns en översiktlig beskrivning av artikel 30 (om skydd mot uppsägning utan saklig grund) i Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, den EU-rättsliga regleringen beträffande diskriminering och likabehandling samt av ett antal EU-direktiv på andra områden med särskilda uppsägningsförbud.

Slutligen redogörs kortfattat för arbetstagares skydd mot uppsägning enligt Europakonventionen samt enligt två ILO-konventioner på området.

Allmänt om anställningsskyddet i LAS

De svenska reglerna om anställningsskydd finns främst i LAS. Lagen gäller arbetstagare i allmän eller enskild tjänst. Från lagens tillämpningsområde undantas dock (1.) arbetstagare som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor får anses ha en företagsledande eller därmed jämförlig ställning, (2.) arbetstagare som tillhör arbetsgivarens familj, (3.) arbetstagare som är anställda för arbete i arbetsgivarens hushåll, (4.) arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd, i skyddat arbete eller i utvecklingsanställning (1§ LAS). LAS är huvudsakligen tvingande till arbetstagarens förmån (2 § LAS).

Enligt LAS kan en tillsvidareanställning avslutas genom uppsägning från antingen arbetsgivaren eller arbetstagaren, varvid viss uppsägningstid ska iakttas. En uppsägning från arbetsgivarens sida måste vara sakligt grundad (7 § LAS). Tidsbegränsade anställningar (vikariat eller allmän visstidsanställning)

kan som huvudregel inte sägas upp i förtid av någon av parterna. Om en sådan möjlighet avtalats gäller i princip kravet på saklig grund. Vid provanställning enligt lagen kan arbetsgivaren, om inte annat avtalats, utan krav på saklig grund avbryta anställningen i förtid eller låta den avslutas vid prövotidens utgång (6 § LAS). Oavsett anställningsform kan en arbetstagare som grovt åsidosätter sina åligganden mot arbetstagaren avskedas, dvs. omedelbart skiljas från anställningen utan uppsägningstid (18 § LAS).

Av LAS framgår att saklig grund för uppsägning inte föreligger om det är skäligt att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig (7 § 2 st.), samt att övergång av verksamhet inte är saklig grund (7 § 3 st.). Vid uppsägning på grund av förhållanden som är hänförliga till arbetstagaren personligen (personliga skäl) är huvudregeln att arbetsgivaren inte heller får grunda uppsägningen enbart på omständigheter som denne har känt till i mer än två månader (7 § 4 st.). Någon ytterligare precisering av vad som utgör saklig grund för uppsägning finns inte i lagtexten utan får sökas i förarbetena och en mycket omfattande praxis från Arbetsdomstolen. Mycket kortfattat kan sägas att det vid uppsägning av personliga skäl krävs att skälen är acceptabla och reella (dvs. bevisade) samt att de – vid en avvägning mellan arbetstagarens intresse att få ha kvar anställningen och arbetsgivarens intresse av att upplösa anställningsförhållandet – bedöms vara tillräckligt väsentliga. Det har anförts att kravet innebär att arbetsgivaren i princip måste övertyga domstolen om att uppsägning av arbetstagaren är den enda rimliga åtgärden som återstår för att komma tillrätta med det aktuella missförhållandet. Normalt krävs att arbetstagaren som misskött sig först fått en tillsägelse ("LAS-varning") och getts tillfälle att efter viss betänketid förbättra sitt beteende. Arbetstagaren måste typiskt sett också ha insett eller i vart fall bort inse att agerandet var felaktigt. (se t.ex. DS 2002:56, särskilt s. 139–161)

Andra förhållanden än sådana som är att hänföra till arbetstagaren personligen, dvs. arbetsbrist, är normalt sett saklig grund för uppsägning. Vid uppsägning av dessa skäl består anställningsskyddet i LAS huvudsakligen av omplaceringskyldigheten, turordningsreglerna och reglerna om företrädesrätt till återanställning.

Arbetsgivaren är enligt 9 § LAS skyldig att på arbetstagarens begäran uppge skälen för uppsägningen. Enligt Arbetsdomstolens praxis har arbetsgivaren normalt åberops- och bevisbördan för samtliga omständigheter som utgör saklig grund.

Om en arbetstagare sägs upp utan saklig grund, ska uppsägningen förklaras ogiltig på yrkande av arbetstagaren (34 § 1 st. LAS). Detta gäller inte om uppsägningen angrips endast därför att den strider mot turordningsreglerna. En uppsägning kan inte heller ogiltigförklaras på grund av överträdelse av reglerna om företrädesrätt till återanställning. Om en uppsägning förklaras ogiltig ska anställningen fortgå som om uppsägningen aldrig hade vidtagits. Arbetstagaren har även rätt till s.k. allmänt skadestånd för den kränkning som lagbrottet innebär (38 § LAS).

Sedan en uppsägning skett upphör anställningen normalt efter viss uppsägningstid (4 §). Om det uppkommer en tvist om anställningens giltighet upphör dock inte anställningen förrän tvisten har avgjorts slutligt (34 § 2 st.). Arbetstagaren får under denna tid, om det inte finns särskilda skäl, inte heller stängas av från arbete på grund av de omständigheter som föranlett uppsägningen. En tvist om anställningens giltighet anses uppkomma när arbetstagaren underrättar arbetsgivaren om att denne avser att yrka ogiltigförklaring av uppsägningen. Om arbetstagaren därefter inte väcker talan på sätt som anges i 40 § gäller inte längre bestämmelsen om att anställningen ska bestå. För det fall talan om ogiltighet väcks medan anställningen fortfarande pågår består dock anställningen även om talan är väckt för sent, såvida inte domstol genom interimistiskt beslut meddelar annat. Arbetstagaren har rätt till lön och andra förmåner enligt 12–14 §§ så länge anställningen består. För detta krävs dock att

arbetstagaren utför arbete eller i vart fall står till förfogande för att utföra arbete. Domstol kan för tiden intill det slutliga avgörandet besluta att anställningen ska upphöra vid uppsägningstidens utgång eller vid den senare tidpunkt som domstolen bestämmer (34 § 3 st.). För ett sådant, s.k. interimistiskt beslut, om att en anställning ska upphöra krävs att det framstår som mer eller mindre uppenbart att uppsägningen är sakligt grundad. Bevisbördan för att så är fallet åvilar arbetsgivaren. (Se prop. 1973:129 s. 278 och t.ex. AD 1996 nr 76).

Om arbetstagaren har avskedats ska avskedandet ogiltigförklaras om omständigheterna som avskedandet grundats på inte ens skulle ha räckt till saklig grund för uppsägning (35 § 1 st.) Det är upp till arbetstagaren om denne vill yrka ogiltigförklaring. En arbetstagare som inte vill tillbaka till anställningen hos arbetsgivaren kan nöja sig med att yrka allmänt och ekonomiskt skadestånd enligt 38 § LAS. Om arbetstagaren har avskedats kan domstolen fatta ett interimistiskt beslut om att anställningen trots avskedandet ska bestå till dess tvisten slutligt har avgjorts (35 § 2 st.). För ett sådant beslut krävs att domstolen på det föreliggande materialet finner att övervägande skäl talar för att omständigheterna varit sådana att det inte ens funnits saklig grund för uppsägning (se t.ex. AD 2018 nr 58).

Om en arbetsgivare vägrar att rätta sig efter en dom varigenom en domstol har ogiltigförklarat en uppsägning eller ett avskedande ska anställningsförhållandet anses som upplöst (39 § 1 st.). Arbetsgivaren ska då för sin vägran att rätta sig efter domen betala ett s.k. normerat skadestånd till arbetstagaren. Det normerade skadeståndet beräknas med utgångspunkt i arbetstagarens sammanlagda anställningstid och kan som mest uppgå till 32 månadslöner (då arbetstagaren varit anställd hos arbetsgivaren i minst 10 år). Enligt 38 § 2 st. begränsas också det maximala ekonomiska skadeståndet för ekonomisk förlust efter anställningens avslutande till det belopp som framgår av 39 §.

Allmänt om anställningsskyddet i övrig lagstiftning

Den övriga lagstiftningen undantar i regel inte några grupper av arbetstagare från dess tillämpningsområde på det sätt LAS gör, utan omfattar i regel alla arbetstagare. I likhet med LAS är den övriga lagstiftningen typiskt sett tvingande till arbetstagarens förmån.

Anställningsskyddsreglerna i den övriga lagstiftningen innebär, till skillnad från kravet på saklig grund i LAS, normalt endast att uppsägning av vissa särskilt angivna skäl inte är tillåten. Enligt studieledighetslagen är det exempelvis förbjudet att säga upp en arbetstagare enbart av på grund av att denne begär eller tar i anspråk sin rätt till ledighet enligt studieledighetslagen och enligt diskrimineringslagen är det förbjudet att vidta en uppsägning på grund av skäl som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna.

Till skillnad från vad som gäller beträffande kravet på saklig grund i LAS är det typiskt sett arbetstagararen som har åberops- och bevisbördan för sådana omständigheter som medför att en uppsägning stått i strid med någon av uppsägningsförbuden i speciallagstiftningen. I vissa av de övriga lagarna, bl.a. i diskrimineringslagen, finns dock särskilda bevisbörderegler som syftar till att underlätta för arbetstagaren att bevisa brott mot den aktuella lagstiftningen.

De omständigheter som inte är tillåtna uppsägningsskäl enligt de aktuella lagarna kan typiskt sett inte heller utgöra saklig grund för uppsägning enligt LAS. En talan mot en uppsägning som vidtagits i strid med någon av dessa lagar stöds därför regelmässigt även på LAS. Sanktionerna för överträdelse av uppsägningsförbuden i de övriga lagarna är i regel också, i likhet med vad som gäller för en uppsägning utan saklig grund enligt LAS, att uppsägningen ogiltigförklaras samt allmänt och ekonomiskt skadestånd. De särskilda uppsägningsförbuden har därför ofta motiverats med hänsyn till

de grupper av arbetstagare som undantas från LAS:s tillämpningsområde. Att uppsägningen inneburit ett brott mot både ett särskilt uppsägningsförbud och kravet på saklig grund kan vidare medföra en sammantaget strängare påföljd än om uppsägningen bara stått i strid med LAS.

Om både LAS och den särskilda lagstiftningen åberopas till stöd för en ogiltighetstalan är det möjligt att tillämpa reglerna i LAS om vad som ska gälla under en tvist om anställningens giltighet. Uttryckliga hänvisningar till dessa regler i LAS finns också i vissa av de aktuella lagarna. När sådana hänvisningar finns kan reglerna i LAS om anställningen under tvist tillämpas även om en ogiltighetstalan inte förs med stöd av LAS. Av praxis framgår att det är möjligt att pröva yrkanden om interimistiskt förordnande enligt 35 § LAS även när arbetsgivaren hävt anställningsavtalet endast med stöd av avtalslagens ogiltighetsregler (AD 2012 nr 37).

Den föreningsrättsliga lagstiftningen

I detta avsnitt behandlas anställningsskyddsreglerna i MBL och förtroendemannalagen.

I 7 § MBL anges att med föreningsrätt avses rätt för arbetsgivare och arbetstagare att tillhöra arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation, att utnyttja medlemskapet och att verka för organisationen eller för att sådan bildas. Föreningsrätten enligt MBL skyddar inte den negativa föreningsrätten, dvs. rätten att inte tillhöra en facklig organisation.

Enligt 8 § MBL föreligger en föreningsrättskränkning om någon på arbetsgivar- eller arbetstagersidan vidtar en åtgärd till skada för någon på andra sidan för att han eller hon har utnyttjat sin föreningsrätt eller om någon på ena sidan vidtar en åtgärd mot någon på andra sidan i syfte att förmå honom eller henne att inte utnyttja sin föreningsrätt. Ett exempel på en sådan åtgärd som arbetsgivaren kan vidta till skada för en arbetstagare kan vara en uppsägning som sker i ett föreningsrättskränkande syfte. Motivet med uppsägningen ska alltså vara att antingen förmå någon att inte utnyttja sin föreningsrätt eller att ingripa mot någon för att han eller hon har utnyttjat sin föreningsrätt. En uppsägning som innebär en föreningsrättskränkning är ogiltig enligt 8 § 3 st. MBL.

En uppsägning som vidtas i ett föreningsrättskränkande syfte är normalt sett inte sakligt grundad enligt LAS och kan därför typiskt sett ogiltigförklaras enligt båda lagstiftningarna. Om en facklig förtroendeman genom ett visst agerande har överskridit de gränser för föreningsrätten som anges i lag och avtal kan hans agerande dock åberopas emot honom eller henne i en uppsägningstvist. I en sådan situation kan förtroendemannens agerande utgöra saklig grund för uppsägning, även om det har skett i syfte att tillvarata föreningens intressen (se t.ex. AD 1983 nr 29). Även föreningsrättskränkande uppsägningar som sker i strid med turordningsreglerna i LAS och beslut att avbryta provanställningar kan angripas med stöd av 8 § MBL, vilket innebär att även ogiltighet vid turordningsbrott kan yrkas (se tex. AD 2004 nr 49).

Till skillnad från LAS är 7 och 8 §§ MBL tillämpliga för s.k. jämställda uppdragstagare och för de arbetstagar-kategorier som undantagits från LAS, bl.a. arbetstagare i företagsledande ställning (se 1 § LAS). Om dessa sägs upp i ett föreningsrättskränkande syfte kan uppsägningen alltså angripas och ogiltigförklaras med stöd av MBL, men inte med stöd LAS.

I mål rörande föreningsrättskränkning har Arbetsdomstolen sedan en lång tid tillbaka tillämpat en särskild fördelning av bevisbördan mellan parterna (AD 1937 nr 57). När det gäller kränkning av arbetstagarpartens föreningsrätt innebär den praxis som utvecklats att arbetstagaren inledningsvis har att visa sannolika skäl för att en kränkning av föreningsrätten har förekommit. Om arbetstagarparten lyckas med detta är det därefter arbetsgivarens sak att styrka att denne haft skälig anledning till sin åtgärd oberoende av föreningsrättsfrågan. När det är fråga om en uppsägning eller ett avskedande har Arbetsdomstolen uttalat att arbetsgivaren kan undgå skadeståndsansvar endast

om han kan visa att åtgärden stod i överensstämmelse med reglerna i LAS eller att det i vart fall inte saknats fog för en sådan bedömning. Arbetsgivaren måste alltså i fråga om en föreningsrättskränkning visa att det, oberoende av föreningsrättsfrågan, funnits saklig grund för uppsägning eller i vart fall att det inte saknats fog för en sådan bedömning. Om det påstås att uppsägningen har skett på grund av arbetsbrist har Arbetsdomstolen även prövat om arbetsgivaren kunnat visa att situationen är sådan att en personalminskning framstår som rimlig. (Se t.ex. AD 2016 nr 1 med hänvisningar). I förarbetena till förtroendemannalagen har det uttalats att det ligger i sakens natur att stränga krav bör ställas på den bevisning som åberopas av arbetsgivaren för uppsägning av en facklig förtroendemän (se prop. 1974:88 s. 159).

Arbetstagaren har rätt till ekonomiskt och allmänt skadestånd för det brott mot LAS och MBL som en föreningsrättskränkande uppsägningen innebär. Det allmänna skadeståndsbeloppet ska normalt bestämmas till ett högre belopp än om uppsägningen bara stått i strid med LAS (se t.ex. AD 1988 nr 52). Eftersom en föreningsrättskränkande uppsägning även anses innebära ett intrång i fackföreningens verksamhet är också föreningen berättigad till allmänt skadestånd (se t.ex. AD 1988 nr 162).

Eftersom en föreningsrättskränkande uppsägning normalt sett inte är sakligt grundad enligt LAS, och detta även regelmässigt görs gällande i sådana mål, kan reglerna om anställningen under tvist i LAS normalt tillämpas i målen. I MBL finns dock ingen hänvisning till LAS:s regler i frågan. Det är därför oklart om dessa regler kan tillämpas vid tvister om ogiltigförklaring av en uppsägning enbart med stöd av MBL.

Vad gäller förtroendemannalagen så ger 8 § i förtroendemannalagen förtroendemän ett visst ytterligare skydd mot uppsägning. Förtroendemannalagen förutsätter kollektivavtalsbundenhet. Enligt bestämmelsen ska en facklig förtroendemän ges företräde till fortsatt arbete vid arbetsbrist om det är av särskild betydelse för den fackliga verksamheten på arbetsplatsen. I första hand är det den fackliga organisationens sak att ta ställning till detta. Vid tvist kan dock frågan om fortsatt anställning objektivt sett är av särskild betydelse prövas av Arbetsdomstolen (se t.ex. AD 1993 nr 212 med hänvisningar). Om förtroendemannen endast efter omplacering kan beredas fortsatt arbete måste han eller hon ha tillräckliga kvalifikationer för detta arbete.

Uppsägning som sker i strid med 8 § ska enligt 2 st. samma bestämmelse förklaras ogiltig. Bestämmelsen har således företräde framför LAS. Det innebär att en uppsägning i strid med förtroendemannalagen kan ogiltigförklaras. Förtroendemannen har också rätt till ekonomiskt och allmänt skadestånd enligt reglerna i LAS.

Utöver regeln i 8 § finns inga regler om skydd mot uppsägning av förtroendemän i förtroendemannalagen. I 3 § förtroendemannalagen anges visserligen bl.a. att arbetsgivaren inte får hindra en facklig förtroendemän att fullgöra sitt uppdrag och enligt 4 § förtroendemannalagen får en facklig förtroendemän inte med anledning av sitt uppdrag ges försämrade arbetsförhållanden eller anställningsvillkor. Dessa bestämmelser ger dock inte något skydd för fackliga förtroendemän mot uppsägning eller avskedande. Av förarbetena till förtroendemannalagen framgår att lagstiftaren ansåg att det allmänna skyddet mot obefogade uppsägningar i LAS och skyddet mot föreningsrättskränkande åtgärder i den då gällande lagen (1936:506) om förenings- och förhandlingsrätt var tillräckligt för att tillgodose en facklig förtroendemans behov av skydd i anställningen (se prop. 1974:88 s. 159 och t.ex. AD 1988 nr 162).

Vid en ogiltighetstalan med stöd 8 § förtroendemannalagen ska, enligt en uttrycklig hänvisning i den aktuella bestämmelsen, reglerna om anställningen under tvist i bl.a. 34 § 2 och 3 st. och reglerna om skadestånd i LAS tillämpas.

Bestämmelser motsvarande dem som finns i 3 och 4 §§ förtroendemannalagen finns i 6 kap. 10 § arbetsmiljölagen (1977:1160) gällande skyddsombud. Av förarbetena till arbetsmiljölagen framgår att inte heller dessa regler är avsedda att ge något skydd mot uppsägning (se prop. 1976/77:149 s. 417).

Diskrimineringslagarna

I detta avsnitt behandlas diskrimineringslagen, föräldraledighetslagen och lagen om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning.

Enligt 2 kap. 1 § diskrimineringslagen får en arbetsgivare inte diskriminera bl.a. sina arbetstagare. Bestämmelserna i diskrimineringslagen avseende arbetslivet är till stor del baserade på regler i likabehandlingsdirektivet (2006/54/EG), direktivet mot etnisk diskriminering (direktiv 2000/43/EG) och arbetslivsdirektivet (direktiv 2000/78/EG).

Diskrimineringslagen förbjuder sex olika former av diskriminering; direkt diskriminering, indirekt diskriminering, diskriminerande trakasserier, sexuella trakasserier, instruktioner att diskriminera och bristande tillgänglighet. De former av diskriminering som är relevanta när det gäller uppsägning torde främst vara direkt och indirekt diskriminering. Förbuden är tillämpliga även för de arbetstagarkategorier som undantagits från LAS.

Med direkt diskriminering avses att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med någon av diskrimineringsgrunderna; kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder (1 kap. 4 § 1 p. DiskL). En uppsägning är ett missgynnande i diskrimineringslagens mening. Den avgörande frågan vid direkt diskriminering är om uppsägningen haft samband med någon av diskrimineringsgrunderna. För att så ska vara fallet krävs att arbetsgivaren har tagit hänsyn direkt till diskrimineringsgrunden, t.ex. sagt upp någon på grund av dennes etniska tillhörighet eller religion. Det är dock tillräckligt att diskrimineringsgrunden varit en av flera orsaker till uppsägningen. En direkt diskriminerande uppsägning kan i princip inte rättfärdigas om den inte avser särbehandling på grund av ålder, då det finns ett visst utrymme för detta (se 2 kap. 2 § DiskL).

Med indirekt diskriminering avses att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med en viss diskrimineringsgrund (1 kap. 4 § 2 p.). Indirekt diskriminering omfattar alltså uppsägningar där arbetstagaren tagit hänsyn till omständigheter som inte direkt hänför sig till diskrimineringsgrunden men som typiskt sett leder till eller är ägnade att leda till diskriminerande effekter. Exempelvis skulle det kunna röra sig om indirekt diskriminering om en arbetstagare sägs upp på grund av att denne inte talar tillräckligt bra svenska. Indirekt diskriminering kan rättfärdigas bl.a. om det finns ett berättigat syfte med normen (t.ex. ett språkrav) och att de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Utöver diskrimineringsförbuden får en arbetsgivare inte heller utsätta en arbetstagare för repressalier på grund av att arbetstagaren, anmält eller påtalat att arbetsgivaren handlat i strid med lagen, medverkat i en utredning enligt lagen, eller avvisat eller fogat sig i arbetsgivarens trakasserier eller sexuella trakasserier (2 kap. 18 §). Repressalier skiljer sig från trakasserier och annan diskriminering dels genom att de är en reaktion på att en enskild använt rätten att anmäla eller påtala missförhållanden, dels att reaktionen är i form av en bestraffningsåtgärd (prop. 2004/05:147 s. 109). Som repressalier räknas bl.a. uppsägning och avskedande (se prop. 2007/08:95 s. 531).

I 6 kap. 3 § DiskL finns en särskild bevisbörderegler som syftar till att ge den som anser sig diskriminerad eller utsatt för repressalier en bevislättning. Av regeln framgår att om en arbetstagare

som anser sig ha blivit diskriminerad eller utsatt för repressalier visar omständigheter som ger anledning att anta att han eller hon har blivit diskriminerad eller utsatt för repressalier, så är det arbetsgivaren som ska visa att diskriminering eller repressalier inte har förekommit. Bestämmelsen har sin främsta betydelse för prövningen av om det finns ett orsakssamband mellan missgynnandet och diskrimineringsgrunden (se t.ex. AD 2014 nr 28). Beroende på de närmare omständigheterna i målet kan t.ex. den omständigheten att det funnits ett nära tidssamband mellan arbetsgivarens kännedom om diskrimineringsgrunden och missgynnandet ge anledning att anta att diskriminering förelegat (se t.ex. AD 2011 nr 22 och AD 2005 nr 32). Arbetsgivaren måste i så fall visa att uppsägningen vidtagits uteslutande av skäl som inte haft samband med diskrimineringsgrunden.

En uppsägning som är diskriminerande saknar regelmässigt saklig grund enligt LAS och kan därför förklaras ogiltig enligt denna lag. Om någon diskriminerats genom en uppsägning kan rättshandlingen också förklaras ogiltig med stöd av diskrimineringslagen (5 kap. 3 § 2 st. DiskL). Enligt diskrimineringslagen kan en uppsägning (till skillnad från vad som gäller enligt LAS) ogiltigförklaras även om det endast är tillämpningen av turordningsreglerna som varit diskriminerande (se t.ex. AD 2011 nr 37). Eftersom ogiltighetsregeln avseende uppsägningar i 5 kap. 3 § 2 st. diskrimineringslagen även omfattar "annan sådan rättshandling" är det möjligt att ogiltigförklara t.ex. ett diskriminerande beslut att avsluta en provanställning med stöd av bestämmelsen (se prop. 2007/08:95 s. 557). Ogiltighetsregeln i diskrimineringslagen är enligt sin ordalydelse inte tillämplig vid uppsägningar i strid med repressalieförbudet. Sådana uppsägningar torde dock, i likhet med diskriminerande uppsägningar, typiskt sett inte anses sakligt grundade.

Vid tvist om en uppsägning med stöd av diskrimineringslagen tillämpas, enligt 6 kap. 8 § diskrimineringslagen, LAS:s bestämmelser bl.a. om anställningens bestånd under tvisten (34 §) och om skyndsam handläggning m.m. (43 § första stycket andra meningen och andra stycket). Arbetsgivaren kan vid brott mot diskrimineringslagen förpliktas betala diskrimineringsersättning och ersättning för ekonomisk skada. Diskrimineringsersättningen utgör en ersättning för ideell skada. Vid uppsägningar som står i strid med både diskrimineringslagen och LAS bestäms diskrimineringsersättningen och det allmänna skadeståndet till ett sammanlagt belopp som är högre än det allmänna skadeståndet vid en typisk uppsägning utan saklig grund (se t.ex. AD 2011 nr 37 och AD 2015 nr 12). När det gäller diskriminerande uppsägningar eller uppsägningar i strid med repressalieförbudet finns det – till skillnad från vad som gäller enligt 38 och 39 §§ LAS – inte heller något i lag angivet tak för ekonomiskt skadestånd på grund av skada efter anställningens upphörande (prop. 2007/08:95 s. 403 f.). Om arbetsgivaren vägrar att rätta sig efter en dom som innebär att en domstol har ogiltigförklarat en diskriminerande uppsägning eller avskedande ska anställningsförhållandet, i likhet med vad som gäller enligt LAS, anses som upplöst. Arbetsgivaren ska för sin vägran betala ersättning till arbetstagaren med ett belopp som är skäligt med beaktande av arbetstagarens lön och sammanlagda anställningstid. Ersättningen ska inte bestämmas till ett lägre belopp än vad som följer av 39 § LAS. (Se 5 kap. 3 a § DiskL).

I föräldraledighetslagen regleras framförallt rätt till ledighet för arbetstagare som är föräldrar och arbetstagare som vårdar barn utan att vara barnets föräldrar. Bakomliggande EU-rättsliga regler finns bl.a. i föräldraledighetsdirektivet (2010/18/EU) och likabehandlingsdirektivet (2006/54/EG). Lagen innehåller flera former av föräldraledighet: mammaledighet, hel ledighet eller delledighet med eller utan föräldrapenning, ledighet med tillfällig föräldrapenning m.m. och ledighet med vårdnadsbidrag. I föräldraledighetslagen finns även ett missgynnandeförbud. Enligt 16 § föräldraledighetslagen får en arbetsgivare inte missgynna en arbetstagare av skäl som har samband med föräldraledighet bl.a. när arbetsgivaren säger upp eller avskedar (16 § 1 st. p.7). I likhet med vad som gäller enligt diskrimineringslagen behöver föräldraledigheten inte vara det enda eller ens det avgörande skälet till

att arbetstagaren missgynnas. Särbehandling är tillåten endast om den är en nödvändig följd av ledigheten (16 § 2 st.). Enligt 24 § gäller också en bevislättning för arbetstagaren som liknar den som finns i diskrimineringslagen. Om arbetstagaren visar omständigheter som ger anledning att anta att han eller hon har blivit missgynnad av skäl som har samband med föräldraledighet, är det arbetsgivaren som ska visa att det inte har förekommit något sådant missgynnande eller att missgynnandet är en nödvändig följd av föräldraledigheten.

En arbetsgivare som bryter mot föräldraledighetslagen kan förpliktas att betala skadestånd för den ekonomiska förlust som uppkommer och för den kränkning som har inträffat (22 §). Om arbetstagaren har sagts upp eller avskedats enbart av skäl som har samband med föräldraledighet ska uppsägningen eller avskedandet ogiltigförklaras, om arbetstagaren begär det (17 §). Vid en talan mot en uppsägning med stöd av föräldraledighetslagen gäller enligt 23 § 2 st. föräldraledighetslagen reglerna i LAS om bl.a. anställningens bestånd under tvisten (34 §), maximalt ekonomiskt skadestånd efter anställningens upphörande (38 § 2 st. andra meningen) och normerat skadestånd vid arbetsgivarens vägran att rätta sig efter en dom om ogiltigförklaring (39 §).

Lagen om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning infördes för att genomföra två EU-direktiv, det s.k. deltidsdirektivet (97/81/EG) och det s.k. visstidsdirektivet (1999/70/EG). Genom lagen förbjuds diskriminerande anställningsvillkor för deltids- och visstidsanställda (3–4 §§). Lagen innehåller dock inget skydd mot diskriminerande uppsägningar.

Ledighetslagarna

Det finns, semesterlagen och föräldraledighetslagen undantagna, sju särskilda arbetsrättsliga lagar för arbetstagares rätt till ledighet från arbetet i olika situationer: lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning (studieledighetslagen), lagen (1979:1184) om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag inom skolan, m.m., lagen (1986:163) om rätt till ledighet för utbildning i svenska för invandrare (SFI-lagen), lagen (1988:1465) ledighet för närståendevård, lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet, lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl samt lagen (2008:565) om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete.

Därutöver finns bestämmelser om rätt till ledighet för arbetstagare som utför uppgifter på Forsvarsmaktens område i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och i lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar.

I samtliga av dessa lagar anges att arbetstagaren inte får sägas upp eller avskedas p.g.a. att han eller hon begär eller tar i anspråk sin rätt till ledighet enligt respektive lag.

I det följande beskrivs de aktuella ledighetslagarna i korthet. Därefter behandlas uppsägningsförbuden i dessa gemensamt.

Det finns ytterligare lagar som ger arbetstagare rätt till ledighet av olika skäl, t.ex. ledighet för politiska uppdrag (4 kap. 11 och 34 §§ kommunallagen samt 4 kap. 10 § regeringsformen). Såvitt framkommit innehåller dock inte dessa lagar några särskilda uppsägningsförbud. En uppsägning på grund av att en arbetstagare begär eller tar i anspråk sin rätt till ledighet enligt dessa lagar skulle dock sannolikt inte anses sakligt grundad och därmed strida mot LAS.

Studieledighetslagen

Lagen ger arbetstagare som varit anställda hos arbetsgivaren under de senaste sex månaderna eller sammanlagt minst tolv månader under de senaste två åren rätt till behövlig ledighet för utbildning (1

och 3 §§). Ledighetens längd är inte begränsad och det finns inga krav på utbildningens art annat än att den måste uppfylla krav på viss planmässighet och förmedla kunskaper och insikter i något avseende. Arbetsgivaren har viss rätt att skjuta upp ledigheten till senare tid än arbetstagaren begärt (4–6 §§).

Lagen om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag inom skolan, m.m.

Lagen infördes 1979 i samband med en skolreform där en tanke var att engagera ideella föreningar i skolorna. Enligt lagen har arbetstagare rätt till ledighet i den omfattning som behövs för utförande av uppgifter inom skolan som arbetstagarens förening åtagit sig att utföra gentemot bl.a. en kommun. Ledighet beviljas i högst nittio arbetstimmar per kalenderår. Lagen tillämpas för närvarande inte (se t.ex. Ds 2009:15 s. 62 med hänvisningar).

SFI-lagen

Lagen ger arbetstagare som har antagits till kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola rätt till ledighet för utbildningen (1 §). Regler om kvalifikationstid saknas och arbetsgivaren kan inte heller skjuta upp ledigheten. Arbetstagaren har rätt till helledighet i samband med heltidsstudier och en förkortning av arbetstiden till hälften i samband med deltidstudier. Rätten till ledighet är inte beroende av om arbetstagaren deltar i utbildningen på arbetstid (3§).

Lagen om ledighet för närståendevård

Lagen om ledighet för närståendevård ger rätt till ledighet i samband med att en svårt sjuk person vårdas av en närstående. Arbetstagaren har som huvudregel rätt till ledighet i den omfattning (hel ledighet eller arbetstidsförkortning med trefjärdedelar, hälften eller en fjärdedel) denne får ersättning för närståendevård (närståendepenning) enligt 47 kap. socialförsäkringsbalken (20 §).

Lagen om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet

Syftet med lagen om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet är att stödja nyföretagande genom att underlätta för arbetstagare att starta och bedriva näringsverksamhet. Lagen ger arbetstagare som varit anställda hos arbetsgivaren de senaste sex månaderna eller sammanlagt minst tolv månader de senaste två åren rätt till hel ledighet under högst sex månader för att bedriva näringsverksamhet. Förutsättningar för ledigheten är att verksamheten inte konkurrerar med arbetsgivarens verksamhet och att ledigheten inte får innebära väsentlig olägenhet för arbetsgivarens verksamhet (3–4 §§).

Lagen om rätt till ledighet av trängande familjeskäl

Lagen om rätt till ledighet av trängande familjeskäl ger arbetstagare rätt till ledighet i samband med sjukdom eller olycksfall i familjen som gör arbetstagarens omedelbara närvaro absolut nödvändig (1 §). Lagen infördes för att genomföra bestämmelserna om ledighet av trängande familjeskäl i det s.k. föräldraledighetsdirektivet (direktiv 96/34/EG, numera 2010/18/EU).

Lagen om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete

Lagen om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom prova annat arbete tillkom mot bakgrund av de ändrade sjukskrivningsregler som trädde i kraft 2008. Syftet med lagen är att underlätta för sjukskrivna att prova annat arbete och därmed återgå i arbete. Rätten till ledighet omfattar en arbetstagare som på grund av sjukdom haft nedsatt arbetsförmåga i förhållande till sitt vanliga arbete eller till annat lämpligt arbete som arbetsgivaren tillfälligt erbjudit arbetstagaren under minst 90 dagar (2 §). Ledigheten och den sjukperiod som ligger till grund för rätten till ledighet får tillsammans uppgå till högst tolv månader (4 §).

Lagen om totalförsvarsplikt

Lagen om totalförsvarsplikt innehåller bestämmelser om tjänstgöringsplikt inom totalförsvaret. Totalförsvarsplikten gäller för varje svensk medborgare och för var och en som utan att vara svensk medborgare är bosatt i Sverige från början av det kalenderår när hon eller han fyller sexton år till slutet av det kalenderår när hon eller han fyller sjuttio år (1 kap. 2 §). Tjänstgöring som totalförsvarspliktig fullgörs som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Rätten till ledighet för sådan tjänstgöring framgår, till skillnad från de övriga ledighetslagarna, endast indirekt genom bl.a. förbud mot uppsägning eller avskedande på grund av att arbetstagaren fullgör sina skyldigheter enligt lagen (9 kap. 1 §), regler om återinträde i arbete efter tjänstgöringens avslutande (9 kap. 3 §) och förbud mot försämrade anställningsvillkor på grund av tjänstgöringen (9 kap. 5 §). Bestämmelserna i 9 kap. om skydd för den civila anställningen (och indirekt även rätten till ledighet) gäller enligt lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. även avseende tjänstgöring som någon fullgör åt det allmänna på grund av skyldighet i annan lag än lagen om totalförsvarsplikt, som reservofficer, vid en krigsorganisation inom totalförsvaret på grund av frivilligt åtagande, i Försvarsmakten för att tillgodose särskilda behov av personal för beredskapsändamål, i Försvarsmakten i en internationell militär insats, eller i Försvarsmakten under militär utbildning som rekryt.

Lagen om vissa försvarsmaktsanställningar

Lagen reglerar anställningar som gruppbefäl, soldater och sjömän i Försvarsmakten (1 §), dvs. tidsbegränsade militära anställningar av arbetstagare som inte är yrkes- eller reservofficerare (6 §). Anställningarna kan avse antingen tidvis tjänstgöring eller kontinuerlig tjänstgöring (7 §). En arbetstagare, som varit anställd hos arbetsgivaren de senaste sex månaderna eller sammanlagt minst tolv månader de senaste två åren har rätt till hel ledighet från sin civila anställning under högst sex månader för att pröva en anställning som kontinuerligt eller tidvis tjänstgörande i Försvarsmakten (28–29 §§). Tanken när lagen infördes var att större delen av de aktuella arbetstagarna skulle vara anställda för tidvis tjänstgöring och endast tjänstgöra i Försvarsmakten när det behövdes för att fullgöra utbildning, övning och insatser (prop. 2011/12:115 s. 19.). Tidvis tjänstgörande arbetstagare anställs för minst sex år och högst åtta år och efter förlängning maximalt i sexton år (9 §). Dessa har utöver rätten att pröva en anställning i försvarsmakten även rätt till den ledighet som behövs (endast hel ledighet) då de rycker in för att tjänstgöra. Ledigheten får som huvudregel omfatta högst tolv månader i följd. Om den föregåtts av en provanställning får den dock omfatta 16 månader och om Försvarsmakten anser att det finns synnerliga skäl för ledigheten finns ingen tidsgräns (30 §).

Uppsägningsförbuden i ledighetslagarna

En uppsägning enbart p.g.a. att en arbetstagare begär eller använder en lagstadgad rätt till ledighet skulle inte uppfylla kravet på saklig grund i LAS. Uppsägningsförbuden i de olika ledighetslagarna har införts huvudsakligen med hänsyn till anställningsskyddslagens tillämpningsområde är snävare än ledighetslagarnas och att det ansetts att även arbetstagare som undantas från LAS bör skyddas mot uppsägning på grund av att de begär eller tar i anspråk sin rätt till ledighet enligt de olika lagarna. Syftet har alltså inte varit att ge de arbetstagare som omfattas av LAS något ytterligare skydd mot uppsägning (se t.ex. prop. 2011/12:115 s. 107, prop. 1978/79:159 s. 27, prop. 1977/78:104 s. 38 och prop. 1974:148. s. 29).

Uppsägningsförbuden i ledighetslagarna är mycket lika varandra. I de flesta av de behandlade ledighetslagarna anges att arbetstagarna inte får sägas upp eller avskedas enbart av det skälet att arbetstagaren begär eller tar i anspråk sin rätt till ledighet enligt respektive lag (se t.ex. 6 § SFI-lagen och 24 § lagen om ledighet för närståendevård, jfr något annorlunda uttryckssätt i 8 § Studieleighetslagen). Genom uppsägningsförbuden är det alltså inte tillåtet för arbetsgivare att säga

upp arbetstagare att enbart på grund av att de använder sin rätt till ledighet enligt de aktuella lagstiftningarna. Om detta ändå sker ska uppsägningen eller avskedandet ogiltigförklaras.

I lagen om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag inom skolan, m.m. (7 §), lagen om totalförsvarsplikt (9 kap. 1 §), och lagen om vissa Försvarsmaktsanställningar (35 §) finns motsvarande uppsägningsförbud men utan att ordet enbart används. Det torde dock vara så att någon faktisk betydelskillnad inte är avsedd (se t.ex. prop. 2011/12:115 s. 186 där det anges att bestämmelsen i lagen om vissa Försvarsmaktsanställningar är utformad med utgångspunkt i utformningen av uppsägningsskyddet i de arbetsrättsliga ledighetslagarna, varpå det hänvisas särskilt till 17 § föräldraledighetslagen där uttrycket enbart används).

Det har anförts att uppsägningar i strid med turordningsreglerna, där avsteget skett på grund av att arbetstagaren utnyttjat sin rätt till ledighet enligt de aktuella lagarna, skulle kunna ogiltigförklaras med stöd av uppsägningsförbuden (se Björknäs mfl. Ledighetslagarna, Zeteo, kommentaren till 8 § studieledighetslagen).

Vid brott mot uppsägningsförbuden kan arbetsgivaren förpliktas betala allmänt och ekonomiskt skadestånd enligt de aktuella ledighetslagarna. Det tycks saknas praxis och förarbetsuttalanden gällande om ett högre belopp avseende allmänt skadestånd ska utgå i sådana fall än om uppsägningen endast stått i strid med LAS..

Det kan i sammanhanget noteras att det i samtliga av de aktuella ledighetslagarna även finns regler med innebörden att anställningsförmåner och anställningsförhållanden inte får försämrats på grund av ledigheten annat än om det är en nödvändig följd av ledigheten.

Vid en talan mot en uppsägning med stöd av ledighetslagarna gäller i flertalet fall enligt uttryckliga hänvisningar (se t.ex. 27 § i lagen om ledighet för närståendevård och 11 § lagen om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet) anställningsskyddslagens regler om bl.a. anställningens bestånd under tvisten (34 §), maximalt ekonomiskt skadestånd efter anställningens upphörande (38 § 2 st. andra meningen) och normerat skadestånd vid arbetsgivarens vägran att rätta sig efter en dom om ogiltigförklaring (39 §).

Visselblåsarlagen

Enligt den s.k. visselblåsarlagen som trädde i kraft den 1 januari 2017 får en arbetsgivare inte utsätta en arbetstagare för repressalier på grund av att arbetstagaren slår larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet (4 §). Som repressalier räknas bl.a. uppsägning och avskedande (se prop. 2015/16:128 s. 101). Lagen är enligt 1 § 1 st. inte avsedd att inskränka det skydd mot repressalier som kan gälla på annan grund, t.ex. LAS. Med allvarliga missförhållanden avses enligt 1 § 2 st. brott med fängelse i straffskalan eller därmed jämförliga missförhållanden. För att omfattas av lagens skydd krävs att arbetstagaren har slagit larm på ett av de i lagen (tre) anvisade sätten. Arbetstagaren är för det första skyddad om denne slagit larm till arbetsgivaren eller en representant för denne, eller genom att använda sig av interna rutiner för rapportering av missförhållanden som gäller hos arbetsgivaren (5 §). Enligt 6 § har arbetstagaren också skydd om denne slår larm till sin arbetstagarorganisation. Slutligen kan arbetstagaren enligt 7 § slå larm genom att offentliggöra uppgifter, lämna uppgifter för offentliggörande, eller genom att vända sig till en myndighet, s.k. externa larm. Vid externa larm är arbetstagaren skyddad bara om denne först slagit larm internt utan att arbetsgivaren vidtagit skäliga åtgärder med anledning av larmet och i skälig utsträckning informerat arbetstagaren om i vilken omfattning åtgärder vidtagits, eller av något annat skäl hade befogad anledning att slå larm externt, och arbetstagaren hade fog för det påstående om

allvarliga missförhållanden som larmet avser. Den arbetstagare som genom att slå larm gör sig skyldig till brott har inte skydd enligt lagen.

I syfte att underlätta för den som anser sig ha blivit utsatt för repressalier i strid med lagen finns en särskild bevisbörderegeln i 9 §. Regeln är utformad efter mönster av 6 kap. 3 § diskrimineringslagen och är i likhet med denna uppdelad i två led. Om arbetstagaren förmår visa omständigheter som ger anledning att anta att denne utsatts för repressalier i strid med lagen så åligger det enligt bestämmelsen arbetsgivaren att visa att sådana repressalier inte har vidtagits. Sådana omständigheter som gör antagligt att repressalier förekommit kan enligt motiven exempelvis bestå i att arbetsgivaren behandlat arbetstagaren mindre förmånligt än dennes kollegor där situationerna är helt jämförbara, med undantag för att arbetstagaren som anser sig utsatt för en repressalie har slagit larm (prop. 2015/16:128 s. 109).

Arbetsgivare som vidtar en uppsägning i strid med repressalieförbudet i visselblåsarlagen blir skyldig att betala allmänt och ekonomiskt skadestånd (9 §). Enligt 9 § andra stycket får det ekonomiska skadeståndet för förlust som avser tid efter anställningens upphörande under alla förhållanden bestämmas till högst det belopp som anges i 39 § LAS.

Det är inte möjligt att ogiltigförklara en uppsägning med stöd av visselblåsarlagen. En uppsägning i strid med repressalieförbudet i visselblåsarlagen torde dock normalt inte uppfylla kravet på saklig grund enligt LAS. Om detta krav är tillämpligt för den aktuella uppsägningen kan uppsägningen därmed typiskt sett ogiltigförklaras med stöd av LAS. I sådana fall kan även reglerna i LAS om anställningens bestånd m.m. under tvisten tillämpas. Dessa regler kan inte tillämpas när en arbetstagare endast yrkar skadestånd med stöd av visselblåsarlagen.

Förbud mot uppsägning i strid mot lag och goda seder

I tiden före LAS:s införande gällde som huvudregel att arbetsgivare (i likhet med arbetstagare) hade rätt att fritt säga upp anställningsavtal som gällde tillsvidare (se t.ex. prop. 1973:129 s. 29). Denna s.k. fria uppsägningsrätt slogs fast i AD 1932 nr 100 och bekräftades därefter i flera andra domar. AD uttalade bl.a. att "som huvudregel vid ett icke tidsbestämt arbetsavtal gäller, att arbetsgivare lika väl som arbetare, kan fritt uppsäga avtalet utan anförande av skäl – vilket sistnämnda innebär att det bakomliggande motivet icke heller får rättsligen efterforskas." I samma dom uttalade Arbetsdomstolen emellertid också att arbetsgivare inte fick använda den fria uppsägningsrätten "för ett syfte som strider mot lag och goda seder". Förbudet mot uppsägning för ett syfte som strider mot lag och goda seder aktualiserades därefter i ett antal domar. Arbetsdomstolen har i dessa uttryckt den aktuella principen på flera olika sätt. I AD 1932 nr 100 uttalas, som sagt, att uppsägningsrätten inte får användas "för ett syfte som strider mot lag och goda seder". I AD 1935 nr 110 talas det i stället om inskränkningar i den fria uppsägningsrätten som följer av "allmänna rättsprinciper" och i AD 1936 nr 121 uttrycks det som att en uppsägning kan fränkännas verkan om den skett "uteslutande i ett olagligt eller verkligt omoraliskt syfte". I AD 1946 nr 67 heter det vidare att en uppsägning, trots den fria uppsägningsrätten, är ogiltig "om den sker av en anledning eller i ett syfte som kan sägas vara rättsstridigt eller verkligen strida mot allmän moral". Någon betydelseskillnad mellan de olika uttryckssätten tycks inte finnas (se AD 1967 nr 26 med hänvisningar).

Folke Schmidt har anfört att innebörden av förbudet mot uppsägning i ett syfte som strider mot lag och goda seder i tiden före LAS sammanfattningsvis var att en arbetsgivare inte fick säga upp en arbetstagare eller hota med uppsägning för att förmå denne att företa en handling som strider mot lag eller goda seder och att arbetsgivaren inte heller fick använda uppsägning eller hot om uppsägning för att hämnas på en arbetstagare som vägrat ge efter för sådana påtryckningar (se

Schmidt, F, Tjänsteavtalet, s. 121). I det följande redogörs kortfattat för merparten av de domar där Arbetsdomstolen tillämpat principen i tiden före LAS.

Det första fallet, AD 1932 nr 100, gällde en busschaufför som blivit uppsagd. Arbetsgivaren hade som skäl för uppsägningen ursprungligen angett att arbetstagaren genom att ansöka om tillstånd för att få trafikera en viss busslinje bedrivit konkurrerande verksamhet i strid med kollektivavtalet. I Arbetsdomstolen åberopade arbetsgivarsidan bara den fria uppsägningsrätten som fanns uttryckligen reglerad i kollektivavtalet mellan parterna. Utöver de principiella uttalandena beträffande den fria uppsägningsrätten och inskränkningarna i denna som redogjorts för ovan framhöll Arbetsdomstolen att den omständigheten att en arbetsgivare, trots att sådana har rätt att hemlighålla skälen för en uppsägning, väljer ange dessa skäl inte innebär att de hamnar i en oförmånligare ställning. Med hänsyn till den fria uppsägningsrätten prövade domstolen därför inte det först angivna skälet för uppsägningen och avlog förbundets talan.

I AD 1933 nr 159 hade ett fackförbund vidtagit en nyanställningsblockad mot en arbetsgivare i syfte att få denne att återta ett antal avskedade arbetstagare. Av domskälen framgår att Arbetsdomstolen ansåg att principen om den fria uppsägningsrätten ingick som en s.k. dold klausul i kollektivavtal som inte föreskrev något annat. Enligt Arbetsdomstolen syftade den aktuella stridsåtgärden därför till att ändra det mellan parterna gällande kollektivavtalet. Stridsåtgärden var därmed förbjuden enligt den då gällande lagen om kollektivavtal.

I AD 1935 nr 110 hade en lastbilschaufför avskedats eftersom han vägrat att lasta ett parti tegel vars vikt skulle innebära att lastbilen framfördes med otillåtet tung last. Med hänvisning till de inskränkningar i den fria uppsägningsrätten som följer av "allmänna rättsgrundsatser" uttalade Arbetsdomstolen att det inte kunde anses tillåtet för en arbetsgivare att avskeda en arbetstagare "uteslutande för att denne påfordrar iakttagande av laga föreskrifter, vilkas överträdande kan medföra ansvar för honom själv". Arbetsgivaren förpliktades att återta lastbilschauffören i tjänst och att ersätta honom för förlorad arbetsförtjänst.

AD 1936 nr 121. En arbetstagare hos ett bolag som tillverkade likkistor hade avskedats. Arbetsdomstolen fann att avskedandet skett eftersom arbetsgivaren inte ville riskera att arbetstagaren röjde bolagets hemliga arbetsmetoder för sin son som bedrev med bolaget konkurrerande verksamhet. Enligt domstolen hade uppsägningen därmed inte skett i "ett olagligt eller verkligt omoraliskt syfte".

I AD 1937 nr 80 gjorde förbundet gällande att en bagare avskedats eftersom han dels påtalat att ett parti jäst som skulle användas för bakning av bröd var ruttet, dels, sedan arbetsgivaren beordrat honom att trots detta använda jästen, gjort en anmälan om detta till hälsovårdsnämnden. Arbetsdomstolen uttalade inledningsvis att principen om att en uppsägning inte får ske i ett syfte som strider mot lag eller goda seder, med beaktande av vissa bestämmelser i hälsovårdsstadgan, lär innebära att ett avskedande på de av förbundet angivna grunderna skulle ha varit otillåtet. Domstolen fann dock att det fick antagas att den egentliga grunden för avskedandet varit långvariga samarbetssvårigheter och avlog därför förbundets talan.

AD 1946 nr 67 gällde en telefonist som avskedats efter att ha vägrat övertidsarbete. Hon hade arbetat till klockan tre en morgon och vägrat börja igen förrän klockan sexton. En fråga i målet var om arbetsgivaren enligt lag eller avtal haft rätt att beordra arbetstagaren att arbeta vid den aktuella tidpunkten. För att avskedandet skulle anses "rättsstridigt eller verkligen strida mot allmän moral" krävdes enligt Arbetsdomstolen att riktigheten i den lag eller avtalstolkning som legat till grund för arbetsvägran objektivt sett inte kunde betvivlas. Arbetsdomstolen fann att arbetstagarens uppfattning om att ordern att utföra arbete vid den aktuella tidpunkten stod i strid med

kollektivavtal eller lag i varje fall inte var fri från "befogade invändningar" och avslag därför förbundets talan.

I AD 1948 nr 30 hade en arbetstagare avskedats sedan han vägrat utföra visst arbete. Avdelningen hade gjort gällande att arbetstagarens vägran berott på att han, eftersom han var känslig för rök och damm sedan en nyligen genomförd operation av näskanalerna, inte ville utföra det aktuella arbetet utan andningsmask. Arbetsdomstolen fann inte styrkt vare sig att arbetstagaren berättat för arbetsledaren att detta var anledningen till hans vägran eller att arbetsgivarens kände till arbetstagarens hälsotillstånd sedan tidigare. Enligt Arbetsdomstolen kunde det därför inte antas att omständigheterna var sådana att de medförde inskränkning i arbetsgivarens rätt att fritt avskeda arbetstagare enligt kollektivavtalet. Domstolen ansåg sig inte heller kunna gå in på frågan om arbetaren hade bort avskedas ur allmänna skälighetssynpunkter.

AD 1963 nr 18. En lagerarbetare som arbetade dagtid hade sagts upp på grund av att han vägrat sluta arbeta extra under nattetid på distributionsavdelningen hos ett tidningsföretag. Förbundet gjorde gällande att det måste anses strida mot goda seder att avskeda arbetstagaren enbart på grund av att han inte ville upphöra med en sysselsättning på sin fritid som inte skadade arbetsgivaren. Arbetsdomstolen framhöll att kollektivavtalet visserligen inte begränsade arbetstagarens rätt att fritt förfoga över sin fritid och att arbetsgivarparterna inte ens gjort gällande att arbetstagaren misskött sitt arbete på grund av bisysslan. Oavsett om uppsägningen med hänsyn till dessa omständigheter samt arbetstagarens långa anställningstid och den likaledes långa tid han haft sin bisyssla, kunde framstå som obillig, var arbetsgivaren enligt Arbetsdomstolens mening inte förhindrad att använda sin fria uppsägningsrätt.

AD 1967 nr 17. Gällde en lagerarbetare (Nancy Winberg) som varit fackligt aktiv på olika sätt vilket väckt irritation bland hennes arbetskamrater. Hon gjorde gällande bl.a. att hon blivit allvarligt trakasserad av bolaget och att uppsägningen av henne därför måste anses strida mot lag och goda seder. Arbetsdomstolen framhöll att huvudregeln om fri uppsägningsrätt med bl.a. den inskränkningen att arbetsgivaren inte får använda uppsägningsrätten för ett syfte som strider mot lag och goda seder (som fastslogs i AD 1932 nr 100) fortsatt var gällande. Enligt Arbetsdomstolen framgick det av utredningen att det rått starka motsättningar mellan Nancy Winberg och flera av hennes arbetskamrater, att motsättningarna undan för undan kommit att skärpas och att det var det som slutligen lett till att bolaget ansett sig tvunget att säga upp henne. Enligt domstolen hade ingenting förekommit i målet som gav vid handen annat än att bolaget hela tiden försökt beakta Nancy Winbergs behöriga intressen och att bolaget då "det tillgreps uppsägningen som sista utväg inte dikterades av annan strävan än att få erforderligt lugn på arbetsplatsen". Uppsägningen ansågs därför inte strida mot lag eller goda seder. Arbetsdomstolen avvisade Nancy Winbergs talan i den del den grundades på det då relativt nyligen införda kravet på saklig grund i Huvudavtalet mellan SAF och LO. Efter resning av domen i den delen (NJA 1969 s. 195) fann Arbetsdomstolen i AD 1970 nr 24 att arbetsgivarparterna inte förmått bevisa saklig grund för uppsägningen.

I AD 1967 nr 22 fann Arbetsdomstolen utrett att arbetsgivaren, i likhet med arbetsgivaren i AD 1935 nr 110, beordrat en lastbilschaufför att i strid med vägtrafikförordningen köra med en otillåtet tung last. Efter påtryckningar från arbetsgivaren genomförde chauffören i detta fall dock de aktuella transporter. Sedan arbetstagaren stoppats i en poliskontroll och dömts till böter för brottet avskedades han av bolaget. Enligt Arbetsdomstolen stödde inte utredningen bolagets påstående om att den enda anledningen till avskedandet var att det inte längre fanns något arbete för arbetstagaren. Arbetsdomstolen fann att "sannolikheten talar starkt emot att [arbetstagaren] skulle ha blivit avskedad just [det aktuella datumet] om det inte förekommit motsättningar mellan honom och bolaget angående lastmängden och om inte intermezzot med poliskontrollen av gruslastens vikt

inträffat kort tid dessförinnan". Eftersom arbetstagaren såvitt framkommit inte heller bidragit till uppkomsten av motsättningarna i vidare mån än att han tillvaratagit sin rätt att undvika lagöverträdelser fann Arbetsdomstolen att bolaget använt den fria uppsägningsrätten mot honom i ett syfte som stridit mot lag och goda seder. Yrkandena om ogiltigförklaring av avskedandet och om ekonomiskt skadestånd till arbetstagaren var preskriberade och avvisades därför av domstolen. Enligt Arbetsdomstolens mening utgjorde dock ordern till arbetstagaren att lasta den för tunga lasten och det därpå följande mot lag och goda seder stridande avskedandet synnerligen allvarliga brott mot kollektivavtalet. Bolaget förpliktades att betala allmänt skadestånd till förbundet för dessa brott.

I AD 1967 nr 26 hade en arbetstagare hos ett ambulansföretag blivit uppsagd. Bolaget gjorde gällande att skälet till uppsägningen var att arbetstagaren underlåtit att underrätta bolaget om ett besök av en tjänsteman från yrkesinspektionen och enligt bolaget även lämnat oriktiga uppgifter under besöket. Arbetsdomstolen redogjorde inledningsvis för att den fria uppsägningsrätten enligt praxis inte fick användas för ett syfte, som strider mot lag och goda seder eller – med ett annat uttryckssätt – på ett sätt som kan sägas vara rättsstridigt eller verkligen strida mot allmän moral. Domstolen uttalade vidare att den tidigare dragit snäva gränser för den aktuella inskränkningen i den fria uppsägningsrätten, men att den gränsdragningen kunde komma att påverkas av förändringar av rättsuppfattningen på arbetsmarknaden. Arbetsdomstolen framhöll också den vikt som från allmän synpunkt måste tillmätas arbetarskyddet. Utredningen gav enligt domstolen vid handen att bolagets uppfattning i fråga om arbetstagarens agerande grundats endast på en skrivelse från yrkesinspektionen och att bolaget underlåtit att genom samtal med arbetstagaren eller på annat sätt undersöka vad som förekom vid besöket. Eftersom det av utredningen vidare framgick att arbetstagaren, varken vid yrkesinspektionens besök eller därefter, handlat illojalt mot bolaget eller på annat sätt agerat oriktigt kunde bolaget inte till försvar för avskedandet åberopa misstankar som sedermera visat sig sakna varje fog. På grund av det anförda fann Arbetsdomstolen att uppsägningen varit stridande mot lag och goda seder och därmed otillåten enligt kollektivavtalet. Domstolen konstaterade att uppsägningen på grund härav var ogiltig och förpliktade bolaget att, om arbetstagaren så önskade, omedelbar återta honom i tjänst och ersätta honom för förlorad arbetsinkomst. Bolaget förpliktades även att betala allmänt skadestånd till förbundet för kollektivavtalsbrott.

AD 1976 nr 33 gällde bl.a. en fabriksarbetare hos ett företag i konfektionsbranschen. En kort tid före LAS ikraftträdande då arbetstagaren var frånvarande på grund av sjukdom hade hon fått ett brev där arbetsgivare upplyst henne om att hennes anställning skulle upphöra. Med hänvisning till AD 1967 nr 26 uttalade Arbetsdomstolen att gränsdragningen för tillämpningen av principen om att en uppsägning inte får strida mot lag och goda seder inte hade lämnats opåverkad av införandet av LAS. Domstolen hänvisade även till ett uttalande i förarbetena till den s.k. äldrelagen (som i tiden före LAS föreskrev ett visst anställningsskydd för äldre arbetstagare) av vilket det framgår att denna lag i praktiken innebar att principen om arbetsgivarens fria uppsägningsrätt inte längre kunde upprätthållas och att det enligt lagstiftaren fick ankomma på Arbetsdomstolen att avgöra om den utan uttryckliga bestämmelser i ämnet ansåg att den kunde ersätta principen med den motsatta, dvs. att uppsägning inte fick ske annat än på saklig grund (prop. 1971:107 s.62–63). Av utredningen framgick enligt Arbetsdomstolen att arbetstagaren sjukanmält sig under någon av sjukperiodens första dagar sig men att det kunde inte anses styrkt att bolagets företrädare kände till detta. Enligt Arbetsdomstolens mening var dock bolaget skyldigt att utreda anledningen till att arbetstagaren inte inställde sig till arbetet innan det vidtog åtgärder med anledning av frånvaron. Med hänsyn till dessa omständigheter fann Arbetsdomstolen att bolaget inte kunde "anses ha varit berättigad att skilja [arbetstagaren] från hennes anställning". Bolaget förpliktades att betala ekonomiskt skadestånd till arbetstagaren. Arbetsdomstolen avlog dock yrkandet om allmänt skadestånd till arbetstagaren

eftersom vid kontraktsbrott av detta slag krävs att det ” uttryckligen avtalats därom eller att detta eljest följer av lag”.

Internationell reglering

Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna om skydd mot uppsägning utan saklig grund (artikel 30).

Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan) trädde ikraft i samband med Lissabonfördraget 2009. Rättighetsstadgan har fogats till fördragen och ska enligt artikel 6.1 EUF-fördraget ha samma rättsliga värde som dessa.

I artikel 30 i rättighetsstadgan anges att ”varje arbetstagare har rätt till skydd mot uppsägning utan saklig grund, i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis”. Bestämmelsen är, i likhet med övriga bestämmelser i rättighetsstadgan, bindande för medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten (se artikel 51 och prop. 2007/08:168 s. 87–88). Bestämmelsen har inspirerats och ska tolkas i ljuset av artikel 24 i Europarådets (reviderade) sociala stadga. Artikel 24 i den sociala stadgan innehåller, utöver en rätt för arbetstagare att inte bli uppsagda utan ”giltigt skäl”, även en rätt till fullgod ekonomisk ersättning eller annan vederbörlig gottgörelse om en sådan uppsägning sker. I den sociala stadgan anges också att konventionsstaterna ska säkerställa att arbetstagarna kan få denna rätt prövad av ett opartiskt organ. Sverige har inte ratificerat artikel 24 i den sociala stadgan med hänsyn bl.a. till att det inte bedömdes möjligt att undanta alla de arbetstagargrupper som undantas från kravet på saklig grund enligt 1 § LAS från skydd mot uppsägning utan ”giltigt skäl” enligt artikeln. (Se prop.1997/98:82, s. 30–31).

EU-regler beträffande likabehandling och diskriminering

Den svenska diskrimineringslagstiftningen har i hög grad påverkats av de långt utvecklade reglerna om likabehandling och diskriminering som finns inom EU. Inom EU – rätten finns som utgångspunkt en allmän likabehandlings- eller icke-diskrimineringsprincip (se t.ex. Birgitta Nyström, EU och arbetsrätten, 167 ff.). I fördragen framgår denna princip av bl.a. följande bestämmelser. Artikel 18 FEUF förbjuder diskriminering på grund av nationalitet inom fördragets tillämpningsområde och ger Europaparlamentet och rådet kompetens att anta bestämmelser för att förbjuda sådan diskriminering. Det allmänna förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet preciseras beträffande arbetstagare i artikel 45 FEUF. Enligt artikel 19 FEUF har vidare rådet genom enhälligt beslut och efter Europaparlamentets godkännande att vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Artikel 153 FEUF ger Europaparlamentet och rådet kompetens att bl.a. anta direktiv gällande jämställdhet mellan kvinnor och män på arbetsplatsen. I rättighetsstadgan förbjuds också all diskriminering på grund av kön ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning (artikel 21).

De centrala materiella reglerna inom EU beträffande diskriminering i arbetslivet finns i tre direktiv; det s.k. likabehandlingsdirektivet (2006/54/EG) beträffande diskriminering på grund av kön, det s.k. direktivet mot etnisk diskriminering (2000/43/EG) och det s.k. arbetslivsdirektivet (2000/78/EG) som behandlar diskriminering på arbetsmarknaden på grund av religion eller övertygelse, funktionsnedsättning, ålder eller sexuell läggning. I direktiven finns i princip likalydande förbud mot direkt och indirekt diskriminering, bl.a. avseende uppsägning, på grund av de i respektive direktiv behandlade diskrimineringsgrunderna (se artikel 14(1)(c) likabehandlingsdirektivet samt artikel 3(1)(c) i direktivet mot etnisk diskriminering och arbetslivsdirektivet). De tre direktiven innehåller också likartade regler om delad bevisbörda, skydd mot repressalier och sanktioner (se artikel 19, 24

och 25 i likabehandlingsdirektivet, artikel 8, 9 och 15 i direktivet mot etnisk diskriminering och artikel 10, 11 och 17 i arbetslivsdirektivet). De aktuella direktiven genomförs i svensk rätt i huvudsak genom diskrimineringslagen. Bl.a. de sex olika formerna av diskriminering, repressalieförbudet, diskrimineringsgrunderna (förutom könsöverskridande identitet och uttryck) och bevisbörderegeln i lagen har alla sin bakgrund i den bakomliggande EU-rätten. (Se prop. 2007/08:95).

Övriga EU-direktiv

Mödraskyddsdirektivet (92/85/EEG)

Mödraskyddsdirektivet har till syfte att få till stånd förbättringar inom området för säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller som ammar. I direktivets artikel 10 anges att medlemsstaterna ska se till att gravida kvinnor inte får sägas upp från början av graviditeten till slutet av barnledigheten utom i undantagsfall, som inte har med deras tillstånd att göra och som enligt nationell lagstiftning eller praxis utgör tillräcklig grund för uppsägning, samt i tillämpliga fall, medgivande föreligger från behörig myndighet. Om uppsägning ändå sker ska arbetsgivaren skriftligt ange skälen för denna. I förarbetena till föräldraledighetslagen angavs att kraven i artikel 10 tillgodosågs genom de då gällande 11–12 §§ föräldraledighetslagen (numera 16–17 §§). Därutöver hänvisades till att en uppsägning även i annat fall – för de arbetstagare som omfattas av LAS – alltid måste vara sakligt grundad enligt den lagen. (Se prop. 1994/95:207 s. 31–32).

Föräldraledighetsdirektivet (2010/18/EU)

Föräldraledighetsdirektivet beslutades 2010 och genomför ett ändrat ramavtal om föräldraledighet som ingåtts av de branschövergripande arbetsmarknadsparterna på europeisk nivå (det tidigare föräldraledighetsdirektivet (direktiv 96/34/EG) som genomförde det föregående ramavtalet upphävdes i samband därmed). Av § 2 i ramavtalet framgår att kvinnor och män som huvudregel ska ha en individuell rätt till föräldraledighet med anledning av ett barns födelse eller vid adoption av ett barn för att vårda detta barn under minst tre månader. För att säkerställa arbetstagarnas möjlighet att utnyttja föräldraledigheten ska medlemsstaterna och/eller arbetsmarknadens parter, i enlighet med nationell lagstiftning, kollektivavtal eller praxis, vidta de åtgärder som behövs för att skydda arbetstagarna mot bl.a. uppsägning på grund av att de ansöker om eller utnyttjar sin rätt till föräldraledighet (§ 5(4)). Till skillnad från mödraskyddsdirektivet omfattar uppsägningsförbudet alltså såväl manliga som kvinnliga arbetstagare. Då 2010 års föräldraledighetsdirektiv skulle genomföras gjordes bedömningen att Sverige uppfyllde direktivets krav på skydd mot bl.a. uppsägning genom bestämmelserna i 16–17 §§ föräldraledighetslagen och kravet på saklig grund för uppsägning enligt LAS (se Ds 2010:44 s. 25). I ramavtalet anges vidare att arbetstagare, utöver den aktuella föräldraledigheten, ska ha rätt till ledighet i samband med trängande familjeskäl vid sjukdom eller olycksfall, som gör arbetstagarens omedelbara närvaro absolut nödvändig (§ 3). Bestämmelsen fanns redan i det tidigare gällande ramavtalet och har i Sverige genomförts genom lagen om rätt till ledighet av trängande familjeskäl.

Det kan i sammanhanget noteras att även likabehandlingsdirektivet (2006/54/EG) artikel 16 föreskriver att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att skydda manliga och kvinnliga arbetstagare mot uppsägning och avskedande på grund av att de utövar sin rätt till faderkapsledighet och/eller adoptionsledighet, för det fall en sådan rätt finns enligt nationell lagstiftning. Sverige torde uppfylla även detta krav genom föräldraledighetslagen och LAS.

Deltidsdirektivet (1997/81/EG)

Syftet med deltidssdirektivet är att genomföra ramavtalet om deltidarbete som ingåtts mellan arbetsmarknadens parter på europeisk nivå. I klausul 5.2 i ramavtalet anges att en arbetstagares vägran

att gå över från heltidsarbete till deltidsarbete eller omvänt inte i sig ska vara giltig grund för uppsägning. Enligt bestämmelsen ska dock detta inte påverka möjligheten att, i enlighet med nationell lag, nationella kollektivavtal och nationell praxis, säga upp arbetstagaren av andra orsaker, som är hänförliga till det aktuella företags drift. Deltidsdirektivet genomfördes genom lagen om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning. Lagen innehåller dock inget uppsägningsförbud. I förarbetena anfördes att kravet på saklig grund i LAS gav ett tillräckligt anställningsskydd för att genomföra direktivet i denna del (prop. 2001/02:97 s. 49).

Överlåtelsedirektivet (2001/23/EG)

I det s.k. överlåtelsedirektivet (direktiv 2001/23/EG) som reglerar frågor om övergång av verksamhet anges i artikel 4.1 att "övergången i sig" inte får utgöra skäl för uppsägning från överlåtaren eller förvärvarens sida. Av bestämmelsen framgår vidare att förbudet inte ska hindra uppsägningar som sker av ekonomiska, tekniska eller organisatoriska skäl där förändringar i arbetsstyrkan ingår, samt att medlemsstaterna får föreskriva att uppsägningsförbudet inte ska tillämpas på särskilda kategorier av arbetstagare som inte omfattas av medlemsstaternas lagar eller praxis i fråga om skydd mot uppsägning. Bestämmelsen har genomförts i svensk rätt genom 7 § 3 st. LAS. En övergång av verksamhet som sådan kan inte med framgång åberopas som en saklig grund för en uppsägning enligt LAS. Förbudet torde främst aktualiseras vid uppsägningar på grund av arbetsbrist. Enligt motiven får överlåtaren säga upp arbetstagarna om arbetsbristen är hänförlig till en övertalighet hos denne. Om övertaligheten däremot uppstår på grund av överlåtelsen, dvs. är en följd av övergången och förvärvarens önskemål och beslut, får överlåtaren inte vidta uppsägningar för förvärvarens räkning. Sådana uppsägningar som förvärvaren anser är nödvändiga får denne själv vidta när överlåtelsen väl har genomförts (se prop. 1994/95;102 s. 45). Huvudregeln enligt rättspraxis är att planerna på en övergång ska ha tagit en relativt fast form innan uppsägningsförbudet träder i kraft för att övergången i sig ska kunna sägas vara orsaken till uppsägningen (se t.ex. AD 2009 nr 55).

Arbetsvillkorsdirektivet ([EU] 2019/1152)

Den 20 juni 2019 antogs direktivet (EU) 2019/1152 om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen (arbetsvillkorsdirektivet). Direktivet innehåller, dels regler om information som arbetsgivaren ska lämna till arbetstagaren i samband med att anställningen påbörjas och vid ändringar av anställningsförhållandet, dels vissa minimivillkor om anställningsvillkor. Bestämmelserna om arbetsgivares skyldighet att informera om arbetsvillkoren ersätter bestämmelserna i det s.k. upplysningsdirektivet (direktiv 91/533/EEG). Arbetsvillkorsdirektivet ska vara genomfört i svensk rätt den 1 augusti 2022.

Informationsskyldigheten enligt direktivet omfattar något fler uppgifter än upplysningsdirektivet och dessa ska också ges inom en kortare tidsfrist efter att anställningen påbörjats.

Arbetsvillkorsdirektivet ska även tillämpas på fler arbetstagare med atypiska anställningsförhållanden än det tidigare direktivet.

Minimivillkoren om anställningsvillkor i arbetsvillkorsdirektivet har inte någon tidigare motsvarighet på EU-nivå. I direktivet anges bl.a. att medlemsstaterna ska säkerställa

1. att en provanställningsperiod som huvudregel inte får överstiga sex månader (artikel 8),
2. att arbetsgivare som huvudregel inte får förbjuda arbetstagare att ta anställning utanför sitt arbetsschema eller utsätta arbetstagaren för ogynnsam behandling i sådana fall (artikel 9),
3. att arbetstagare med oförutsägbara arbetstider inte får drabbas av negativa konsekvenser om de tackar nej till ett arbetspass som inte äger rum inom fastställda referenstider eller inte informerats om inom en rimlig tid i förväg (artikel 10),

4. att arbetstagare som arbetat minst sex månader hos samma arbetsgivare som begär en anställningsform med mer förutsägbara och trygga arbetsvillkor har rätt till ett skriftligt motiverat svar från arbetsgivaren angående detta (artikel 12), samt
5. att utbildning som arbetsgivare är skyldiga att tillhandahålla, enligt unionsrätten, nationell rätt eller kollektivavtal, för att arbetstagare ska kunna utföra det arbete de är anställda för, ska tillhandahållas utan kostnad för arbetstagaren, räknas som arbetstid och, om möjligt också ske under arbetstid (artikel 13).

Enligt direktivet ska de medlemsstater som tillåter behovsavtal eller liknande anställningsavtal även vidta vissa åtgärder för att motverka "otillbörliga metoder" gällande sådana anställningar (se artikel 11).

Medlemsstaterna ska enligt direktivet vidta nödvändiga åtgärder för att arbetstagare ska skyddas mot ogynnsam behandling på grund av klagomål eller förfaranden som de inlett för att säkerställa efterlevnaden av direktivet (artikel 17). Det finns även ett särskilt förbud mot uppsägning, motsvarande åtgärder och förberedelser för uppsägning, på grund av att arbetstagare utövat sina rättigheter enligt direktivet (artikel 18). Arbetstagare som anser sig ha sagts upp av sådana skäl har rätt till en skriftlig motivering av skälen för uppsägningen. Vid tvist angående uppsägningen ska också en särskild bevisbörderegler som liknar den i diskrimineringslagen tillämpas.

Visselblåsardirektivet (Kom (2018) 218 final)

I april 2018 la EU-kommissionen fram ett förslag till direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten, det s.k. Visselblåsardirektivet (se Kom(2018) 218 final). En överenskommelse om direktivet nåddes mellan de två lagstiftarna, ministerrådet och Europaparlamentet i mars 2019. Det formella antagande av direktivet förväntas ske i höst. Regeringen har utsett en utredare som ska föreslå hur direktivet ska genomföras i Sverige (se Dir. 2019:24)

Enligt förslaget ska direktivet tillämpas på personer som rapporterar om olaglig verksamhet eller lagmissbruk inom tillämpningsområdet för vissa unionsrättsakter och som avser vissa områden, t.ex. offentlig upphandling, förhindrande av penningtvätt och konsumentskydd. (artikel 1). Direktivet förslås gälla både för offentlig och privat verksamhet. För att rapporterade personer ska omfattas av skydd enligt direktivet krävs enligt förslaget bl.a. att de hade rimliga skäl att tro att den information de rapporterade var sann vid tidpunkten för rapporteringen samt, som huvudregel, att de först använt eller försökt använda interna kanaler för rapporteringen (artikel 13). Enligt artikel 14–15 ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att förbjuda repressalier, i form av bl.a. uppsägning, mot personer som har rapporterat om överträdelser av unionsrätten i enlighet med direktivet.

Europakonventionen

Enligt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt dess tilläggsprotokoll (Europakonventionen) tillförsäkras var och en som befinner sig under en fördragsslutande stats jurisdiktion en rad fri- och rättigheter. Sverige är som fördragsslutande stat folkrättsligt bundet av konventionens reglering. Konventionen är sedan år 1995 även svensk lag (se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (konventionslagen)). Enligt 2 kap. 19 § RF får en lag eller annan föreskrift inte heller meddelas i strid med Europakonventionen. Om en domstol finner att så har skett får föreskriften inte tillämpas (11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § RF).

I förarbetena till konventionslagen utgås från att svensk rätt i allmänhet torde stå i överensstämmelse med konventionens krav. Europakonventionens innehåll skapas dock i väsentliga delar genom Europadomstolens praxis. Europadomstolens tolkning är dynamisk och konventionen tolkas i ljuset av den allmänna utvecklingen och rådande samhällsförhållanden. Vid tveksamhet om svensk rätt uppfyller konventionens krav ska domstolarna i första hand överväga om svensk rätt tolkningsvis kan ges ett innehåll som svarar mot konventionens krav, s.k. konventionskonform tolkning (se prop. 1993/94:117 s. 37–40). Det torde vara så att en uppsägning som kränker arbetstagarens rättigheter enligt Europakonventionen typiskt sett skulle bedömas sakna saklig grund enligt LAS. Enligt Arbetsdomstolen följer det vidare av att konventionen har gjorts till svensk lag att sådana artiklar i konventionen som kan vara av betydelse i förhållandet mellan enskilda också kan tillämpas direkt i tvister mellan dem (AD 1998 nr 17).

Rättighetsskyddet i Europakonventionen innebär i första hand att staten i sig, bl.a. i dess roll som arbetsgivare, ska avhålla sig från ingrepp i de skyddade rättigheterna. Genom Europadomstolens praxis har dock slagits fast att en stat i vissa fall även har en positiv skyldighet att se till att enskilda kan åtnjuta konventionsskyddade rättigheter i förhållande till andra enskilda. Det som krävs av staterna i dessa fall är framförallt att de utfärdar lagstiftning som ger ett tillfredställande skydd och att de rättsvårdande myndigheterna håller kontroll över att lagarna respekteras. (Se t.ex. NJA 2015 s. 899 p. 14 med hänvisningar). Om staten bryter sina skyldigheter enligt konventionen kan Europadomstolen komma att ålägga staten att betala skadestånd. Högsta domstolen har också slagit fast att svenska domstolar, även utan särskilt lagstöd, kan ålägga staten och kommuner att betala skadestånd för kränkning av rättigheter enligt Europakonventionen, i den mån det behövs för att Sverige ska uppfylla sina förpliktelser enligt konventionen (se t.ex. NJA 2007 s. 584). Däremot kan enskilda i princip inte åläggas skadeståndsskyldighet enligt konventionen, om denna skyldighet inte ens med en konventionskonform tolkning följer av svensk rätt (se NJA 2007 s. 747, jfr dock NJA 2015 s. 899 om fackförbunds ansvar för rättighetskränkningar som är att anse som kvalificerat otillbörliga).

Europakonventionen innehåller inga direkta regler om anställningsskydd. Rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 kräver dock bl.a. en statlig arbetsgivare som säger upp en anställd måste ange skälen för uppsägningen och att dessa måste gå att pröva i en opartisk domstol (K.M.C. mot Ungern, Europadomstolens dom den 10 juli 2012). Det finns emellertid ingen praxis om att ett sådant krav skulle gälla enligt konventionen även för privata arbetsgivare. Av Europadomstolens praxis framgår vidare att även bl.a. artikel 8 (om rätt till skydd för privat- och familjeliv), artikel 9 (om tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet), artikel 10 (om yttrandefrihet) och artikel 11 (om frihet att delta i sammankomster och föreningsfrihet) kan ge en rätt till skydd mot rättighetskränkande uppsägningar. I bl.a. följande fall har Europadomstolen fällt stater för på grund av en lagstiftning eller en rättstillämpning som inte gett privatanställda arbetstagare ett tillfredställande skydd mot sådana uppsägningar.

Fallet *Bărbulescu mot Rumänien* (Europadomstolens dom den 5 september 2017) gällde en försäljningsingenjör vars arbetsgivare, utan arbetstagarens vetskap, tagit del av dennes av privata meddelanden som skickats via arbetsgivarens chattlinje. Försäljningsingenjören sades därefter upp på grund av att han, i strid med arbetsgivarens interna regler, använt chattlinjen för privat kommunikation. Europadomstolen fann att de rumänska domstolarna, när de prövat bl.a. om uppsägningen skulle ogiltigförklaras, inte hade gjort en rättvis avvägning mellan å ena sidan arbetstagarens rätt till sitt privatliv och sin korrespondens och å andra sidan arbetsgivarens rätt att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv drift av företaget. Europadomstolen framhöll särskilt att domstolarna inte hade undersökt om arbetstagaren hade blivit informerad i förväg om att hans kommunikation kunde komma att övervakas, att arbetsgivaren inte bara hade övervakat

kommunikationsflödet utan också tagit del av innehållet i de privata meddelandena, att domstolarna aldrig prövat om det fanns ett legitimt syfte med övervakningen eller om syftet hade kunnat nås utan ett lika stort intrång i arbetstagarens privatliv, samt att ingen hänsyn tagits till de allvarliga konsekvenser som övervakningen fick för arbetstagaren. Sammantaget fann Europadomstolen att arbetstagarens rätt till privatliv enligt artikel 8 hade kränkts.

Ett annat fall där rätten till privatliv aktualiserats är fallet I.B. mot Grekland (Europadomstolens dom den 3 oktober 2013). I detta fall hade en arbetsgivare inom juvelerarbranschen sagt upp en HIV-positiv arbetstagare på grund av påtryckningar från andra anställda. Arbetstagaren gjorde gällande att hans rätt till privatliv hade kränkts genom att överrätten funnit att uppsägningen varit tillåten. Arbetstagaren menade även att uppsägningen varit diskriminerande. Europadomstolen fann att arbetstagaren utsatts för diskriminering på grund av sin hälsa på ett sätt som stått i strid med rätten till privatliv (artikel 8) i kombination med förbudet mot diskriminering (artikel 14). Domstolen framhöll särskilt att den grekiska domstolen hade grundat sitt beslut att avslå arbetstagarens talan på uppenbart felaktig information sjukdomens smittsamhet. Den nationella domstolen hade inte heller tillräckligt tydligt motiverat varför den fann att arbetsgivarens intressen vägde tyngre än arbetstagarens i det aktuella fallet och därigenom inte gjort en rättvis avvägning mellan respektive parts rättigheter.

I fallet Heinisch mot Tyskland (Europadomstolens dom den 21 juli 2011) hade en privatanställd tysk sjuksköterska vid ett vårdhem för äldre avskedats sedan hon i en anmälan mot arbetsgivaren till en åklagare framfört påståenden om omfattande brister i omvårdanden. Arbetstagaren gjorde gällande att avskedandet och domstolens vägran att besluta om att hon skulle återanställas hade inneburit en kränkning av hennes yttrandefrihet. Europadomstolen som fann att sjuksköterskas yttrandefrihet enligt artikel 10 hade kränkts, uttalade bl.a. att avskedandet inte hade varit en proportionerlig reaktion på arbetstagarens agerande och att den tyska domstolen som prövade avskedandet inte hade gjort en rättvis avvägning mellan behovet av att skydda arbetsgivarens rykte och behovet av att skydda arbetstagarens yttrandefrihet.

Fallet Redfearn mot Förenade kungariket (Europadomstolens dom den 6 november 2012). Gällde en arbetstagare som var anställd som busschaufför vid ett privat företag. Han hade till uppgift att köra handikappade barn och vuxna, av vilka flertalet var av asiatiskt ursprung. Sedan det framkommit att arbetstagaren var medlem av ett nationalistiskt politiskt parti (British National Party) som, vid denna tid, endast tillät vita personer att bli medlemmar och att han dessutom invalts som representant för partiet i den lokala politiska församlingen, avskedades han från sin anställning. Europadomstolen noterade att avskedandet av arbetstagaren kunde väntas få allvarliga konsekvenser för honom, eftersom det skulle bli svårt för honom att finna annan anställning. Hans arbetsgivare tycktes inte heller ha övervägt att som ett alternativ omplacera arbetstagaren inom företaget till en mindre exponerad befattning. Europadomstolen fann att Redfearn utsatts för brott mot föreningsfriheten enligt artikel 11 i konventionen på grund av att det i den aktuella situationen (då arbetstagaren varit anställd under mindre än ett år) saknades ett rättsmedel i den nationella rättsordningen som gav adekvat skydd mot avskedande på grund av medlemskap i ett politiskt parti.

ILO-konventioner

Konvention nr 158 om uppsägning av anställningsavtal på arbetsgivarens initiativ

De grundläggande ILO-bestämmelserna om anställningsskydd finns i konventionen (nr 158) om uppsägning av anställningsavtal på arbetsgivarens initiativ. Sverige har ratificerat konventionen och är därför folkrättsligt förpliktigt att genomföra konventionens bestämmelser i svensk rätt. Enligt artikel 1 ska de ratificerande staterna genomföra konventionens bestämmelser genom lag eller

annan författning i den mån den inte genomförs genom kollektivavtal, skiljedom eller domstolsbeslut eller på annat sätt som överensstämmer med nationell praxis. Konventionen är däremot inte direkt tillämplig i tvister mellan enskilda vid domstol. En konventionskonform tolkning skulle dock kunna medföra att t.ex. en uppsägning som kränker en arbetstagares rättigheter enligt konventionen bedöms sakna saklig grund.

Konventionen gäller som utgångspunkt för hela arbetsmarknaden och för alla arbetstagare (artikel 2). Konventionsländerna har dock möjlighet att undanta vissa arbetstagargrupper, bl.a. arbetstagare med provanställning andra former av tidsbegränsade anställningar, från konventionens tillämpning.

Enligt artikel 4 i konventionen får arbetsgivaren säga upp anställningsavtalet bara om det finns giltigt skäl ("valid reason") för åtgärden. Skälet ska enligt bestämmelsen vara kopplat till arbetstagarnas duglighet eller uppförande eller till verksamhetens behöriga gång i företaget eller förvaltningen. Konventionen anger också ett antal omständigheter som inte får utgöra skäl för uppsägning (se artikel 5–6). Arbetsgivaren får inte tillgripa uppsägningar i syfte att kränka arbetstagarnas föreningsrätt eller för att inkräkta på den fackliga verksamheten. Uppsägning får således inte ske på den grunden att arbetstagarna är medlemmar i en facklig organisation och inte heller av det skälet att de tar del i facklig verksamhet som äger rum utanför arbetstiden eller, med arbetsgivarens medgivande, under arbetstid. Att någon kandiderar till, utövar eller har utövat ett uppdrag som representant för arbetstagarna utgör vidare inte giltigt skäl för uppsägning. Det är inte heller tillåtet att skilja arbetstagarna från anställningen därför att de har gett in ett klagomål eller tagit del i ett rättsligt förfarande mot arbetsgivaren och då påstått att arbetsgivaren har överträtt lag eller annan författning, eller när de vänt sig till en behörig myndighet. Det godtas inte heller att uppsägning sker till följd av arbetstagarnas ras, hudfärg, kön, civilstånd, familjeansvar, havandeskap, religion, politiska uppfattning, nationella härstamning eller sociala ursprung. Arbetsgivaren är slutligen förhindrad att säga upp arbetstagarna av på grund av att de är frånvarande under barnsörd eller tillfälligt frånvarande på grund av sjukdom.

I artikel 7 anges vidare att en arbetstagare inte får sägas upp från sin anställning av skäl som har att göra med arbetstagarens uppförande eller fullgörande av arbetsuppgifter utan att först ha beretts tillfälle att försvara sig mot de anmärkningar som framförts, med mindre än att det inte kan begäras av arbetsgivaren att arbetstagaren bereds ett sådant tillfälle.

Enligt konventionen ska de processuella reglerna vara sådana att arbetstagaren inte ensam ska ha bevisbördan för ett påstående om att giltiga skäl för uppsägningen har saknats. Medlemsstaterna har enligt bestämmelsen frihet att åstadkomma detta i enlighet med de nationella reglerna. Det nämns dock särskilt att bevisbördan kan placeras på arbetsgivaren. (Artikel 9.) När det gäller sanktionssystemet innebär konventionen att det ska vara möjligt att döma ut ekonomisk eller annan ersättning, om det beslutande organet inte har behörighet eller inte finner det lämpligt att ogiltigförklara uppsägningen eller förordna om ett återinsättande av arbetstagaren (artikel 10.) I konventionen finns även ytterligare regler bl.a. om arbetstagarens möjligheter att få en uppsägning överprövad av ett opartiskt organ.

I samband med ratifikationen bedömdes att Sverige uppfyllde kravet på giltigt skäl för uppsägning och de särskilda uppsägningsförbuden (artikel 4–6) genom 7 § LAS. Det hänvisades också till de preciseringar av rättsläget som har skett under lagens förarbeten och genom rättspraxis. Svensk lagstiftning ansågs också tillgodose konventionens övriga bestämmelser, framförallt genom LAS (se prop. 1982/83:124, s. 4–8).

Konvention nr 135 om arbetstagarrepresentanters skydd inom företaget och åtgärder för att underlätta deras verksamhet.

Konvention nr 135 om arbetstagarrepresentanters skydd inom företaget och åtgärder för att underlätta deras verksamhet skyddar dem som har ställning av arbetstagarrepresentant, bl.a. fackliga förtroendemän, enligt inhemsk lag eller praxis (artikel 3.). Sverige har ratificerat konventionen och är därmed folkrättsligt bundet av regleringen.

Arbetstagarnas representanter i företaget har enligt konventionen rätt till ett effektivt skydd mot åtgärder som kan skada dem. Konventionen anger särskilt att de ska vara skyddade bl.a. mot avskedanden som sker på grund av deras ställning eller verksamhet som representant för arbetstagarna eller av det skälet att de tillhör en facklig organisation eller tar del i facklig verksamhet. Skyddet gäller i den mån de handlar i enlighet med gällande lagstiftning, kollektivavtal eller andra gemensamt träffade överenskommelser. (Artikel 1.)

Inför den svenska ratificeringen bedömdes att arbetsmarknadens parter tillämpade en praxis som stämde överens med konventionens bestämmelser (prop. 1972:10 s. 7 ff., 16). Numera torde LAS, MBL och förtroendemannalagen, ge förtroendemän skydd mot bl.a. uppsägningen i enlighet med konventionens krav.

Konvention nr 111 angående diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning
ILO:s konvention (nr 111) angående diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning antogs 1958 och ratificerades av Sverige 1962. Konventionen är en av ILO:s åtta s.k. kärnkonventioner. Genom konventionen är Sverige folkrättsligt förpliktigt att ”utforma och tillämpa en nationell politik, avsedd att genom metoder, anpassade efter landets förhållanden och praxis, främja likställdhet med avseende å möjligheter och behandling i fråga om anställning och yrkesutövning i syfte att avskaffa varje diskriminering i nämnda hänseende” (artikel 2). I artikel 1.1 a definieras diskriminering som varje åtskillnad, uteslutning eller företräde på grund av ras, hudfärg, kön, religion, politisk uppfattning, nationell härstamning eller socialt ursprung, som har till följd att likställdhet med avseende på möjligheter eller behandling i fråga om anställning eller yrkesutövning omintetgörs eller beskärs. Konventionen tycks alltså innebära att Sverige är skyldigt att verka för att avskaffa diskriminering på grund av de aktuella diskrimineringsgrunderna bl.a. vad gäller uppsägning. Frågan om diskriminerande uppsägningar diskuterades dock inte särskilt i samband med ratifikationen (se prop. 1962:70).

Konvention nr 175 om deltidarbete

Sverige ratificerade konventionen om deltidarbete 2002 i samband med införandet av lagen om förbud mot diskriminering av deltidarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning (se prop. 2001/02:97 s. 56–58). Konventionen omfattar som utgångspunkt alla deltidarbetande, d.v.s. anställda vilkas normala arbetstid är kortare än den för jämförbara heltidsarbetande (artikel 1), och syftar bl.a. till att säkerställa skydd för deltidarbetande med avseende på möjligheter till sysselsättning, arbetsvillkor och social trygghet. Enligt konventionen ska åtgärder vidtas bl.a. för att säkerställa att deltidarbetandes skydd vid anställningens upphörande ska motsvara det som gäller för jämförbara heltidsanställda (artikel 7 b). Enligt regeringen var svensk rätt vid tidpunkten för ratifikationen förenlig med konventionen.

Bilaga 2: Något om saklig grund för uppsägning av arbetstagare i rättspraxis

Inledning

För arbetsgivares uppsägning av arbetstagare krävs enligt 7 § anställningsskyddslagen saklig grund. Frågan om vad som utgör saklig grund berörs i många rättsfall från Arbetsdomstolen. I denna uppsats behandlas rättspraxis om de typfall av saklig grund som brukar benämnas bristande prestationer, samarbetsvårigheter och misskötsamhet. Avsikten är att beskriva vad som i rättspraxis varit avgörande i respektive typfall. Ambitionen är inte att beröra samtliga aktuella rättsfall.

Indelningen i typfall är inte på förhand given och en situation kan falla under flera typfall. Sålunda kan bristande prestationer vara ett utslag av misskötsamhet, och samarbetsvårigheter kan resultera i både misskötsamhet och bristande prestationer. För beskrivningen av rättspraxis i denna uppsats är detta emellertid inte särskilt problematiskt, eftersom beskrivningen avser vad som varit avgörande i respektive typfall. Har ett element som inte är typiskt för det aktuella typfallet varit avgörande, har det rättsfallet inte beaktats vid behandlingen av det typfallet.

Bristande prestationer

Till typfallet bristande prestationer hänförs situationer där arbetstagaren inte förmår att prestera på det sätt arbetsgivaren kräver. Är det så att arbetstagaren i och för sig förmår det, men av någon anledning inte vill göra det, har situationen inte hänförts till detta typfall.

Man kan i typfallet bristande prestationer urskilja två situationer som behandlats något olika beroende på orsaken, sjukdom, funktionsnedsättning och ålder eller något annat. I båda situationerna har det betydelse om tillståndet med bristande prestationer är varaktigt eller inte.

Bristande prestationer på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder

Rättspraxis efter 1973 års anställningsskyddslag har tydligt influerats av förarbetena till den lagen (prop. 1973:129 s. 126 f.), som det inte sällan hänvisas till. Av dessa framgår att sjukdom och därav följande nedsatt prestationsförmåga inte i och för sig utgör saklig grund för uppsägning, utan att i första hand underlättande åtgärder ska vidtas. Bara när nedsättningen av prestationsförmågan bedöms som stadigvarande och dessutom är så väsentlig att arbetstagaren inte längre kan utföra arbete av någon betydelse finns det saklig grund för uppsägning. I rättspraxis har det klarlagts att det är förmågan att utföra arbete av någon betydelse för arbetsgivaren som är avgörande (t.ex. AD 1993 nr 42).

Enligt rättspraxis är det förhållandena vid uppsägningstidpunkten som ska bedömas. Att arbetstagaren senare blir friskare (AD 1997 nr 39, AD 2006 nr 57, AD 2007 nr 12, AD 2011 nr 41) eller sjukare (AD 2010 nr 72) saknar betydelse.

Har arbetsgivaren kunnat visa det som krävs enligt förarbetena har det ansetts finnas saklig grund för uppsägning (t.ex. AD 1982 nr 133, AD 1986 nr 51, AD 1993 nr 42, AD 1997 nr 39, AD 1997 nr 52, AD 1997 nr 115, AD 1999 nr 124, AD 2001 nr 1, AD 2001 nr 59, AD 2003 nr 45, AD 2005 nr 105, AD 2007 nr 12, AD 2011 nr 41, AD 2013 nr 78, AD 2017 nr 37). Är arbetsförmågan bara delvis varaktigt nedsatt har arbetsgivaren ansetts ha saklig grund för att säga upp arbetstagaren om denne inte går med på att arbetstidmättet i anställningen ändras till det arbetstagaren klarar av (AD 2010 nr 3). I något fall har det för saklig grund för uppsägning räckt med att arbetstagaren i flera år presterat väsentligt

mycket sämre än andra arbetstagare, trots att han haft lättare, anpassade arbetsuppgifter och anpassad arbetstid (AD 2014 nr 26).

I en del fall har arbetsgivaren inte kunnat visa att arbetstagaren inte klarade sina arbetsuppgifter (t.ex. AD 1976 nr 87, AD 1978 nr 139, AD 1979 nr 67, AD 1979 nr 74, AD 1982 nr 121, AD 1982 nr 130, AD 1982 nr 137, AD 1994 nr 94, AD 1996 nr 115, AD 2000 nr 111, AD 2010 nr 79, AD 2014 nr 82) eller att arbetsförmågan var stadigvarande (AD 2014 nr 41).

När det gäller att vidta underlättande åtgärder har Arbetsdomstolen sagt att kraven på skäliga anpassningsåtgärder är desamma enligt anställningsskyddslagen och diskrimineringslagen (AD 2013 nr 78, AD 2014 nr 26). Arbetsdomstolen har också hänvisat till de åtgärder som arbetsgivaren enligt annan lagstiftning (arbetsmiljölagen och numera socialförsäkringsbalken) kan vara skyldig att vidta (t.ex. AD 1993 nr 42). Det är emellertid inte så lätt att i praxis hitta fall där det inte funnits saklig grund för uppsägning av det skälet att arbetsgivaren inte vidtagit tillräckliga underlättande åtgärder. Ett exempel kan vara AD 1998 nr 57, där arbetsgivaren hade sagt upp arbetstagaren trots att en anlitad läkare hade gjort bedömningen att arbetstagaren troligen kunde arbeta om rehabiliteringsåtgärder vidtogs. Ett annat exempel är AD 1999 nr 10, där det inte fanns saklig grund för uppsägning när arbetsgivaren inte hade övervägt om det gick att samla ihop olika sysslor som en sjuk arbetstagare hade kunnat utföra; motsatt bedömning i AD 2006 nr 57, AD 2006 nr 83 och AD 2007 nr 12. Ett tredje exempel är AD 2001 nr 92, där det inte fanns saklig grund för uppsägning när arbetsgivaren inte hade omorganiserat så att arbetstagaren slapp en arbetsuppgift som han inte utan hjälpmedel kunde utföra; motsatt bedömning i AD 1999 nr 124, AD 2006 nr 57, AD 2006 nr 83 och AD 2007 nr 12. Ett fjärde exempel är AD 2006 nr 90, där det inte fanns saklig grund för uppsägning när arbetsgivaren inte hade tillräckligt utrett möjligheterna till rehabiliteringsåtgärder. Andra exempel kan möjligen vara AD 1997 nr 145, AD 1998 nr 20 och AD 2013 nr 65, där rehabiliteringsmöjligheterna för alkoholister inte ansågs uttömda.

Däremot finns det flera exempel på att en uppsägning på grund av sjukdom inte ansetts sakligt grundad på grund av att arbetsgivaren inte vidtagit tillräckliga omplaceringsåtgärder (t.ex. AD 1978 nr 22, AD 1997 nr 73, AD 1998 nr 13, AD 2002 nr 32, AD 2002 nr 32).

Att arbetstagaren utan giltigt skäl vägrar att delta i en adekvat rehabilitering, t.ex. i form av omplacering, som syftar till att arbetstagaren ska kunna komma tillbaka till arbetsgivaren, har enligt rättspraxis den effekten att arbetsgivaren får anses ha fullgjort sitt rehabiliteringsansvar (t.ex. AD 1993 nr 96, AD 1997 nr 39, jfr AD 1997 nr 52, AD 1998 nr 67, AD 1999 nr 26, AD 2001 nr 59, AD 2006 nr 11). Arbetstagarens vägran får då den effekten att arbetsgivaren anses ha saklig grund för uppsägning under förutsättning att arbetstagaren, utan rehabilitering, varaktigt inte kan utföra arbete av någon betydelse för arbetsgivaren. Ligger vägran långt tillbaka i tiden kan bedömningen bli en annan (AD 1998 nr 20).

Ett specialfall av sjukdom utgör alkoholism, när arbetstagersidan visat att alkoholproblemen varit av sjukdomskaraktär (t.ex. AD 1982 nr 24, AD 2000 nr 111). Bedömningen av om det finns saklig grund för uppsägning på grund av bristande prestationer till följd av alkoholism avviker i princip inte från den som görs vid annan sjukdom, men bedömningen kan sägas bli präglad av de symtom som förknippas med alkoholism, såsom uteblivande utan att meddela sig och återfall som resulterar i att rehabiliteringsåtgärder avbryts. Även bedömningen av om arbete av någon betydelse för arbetsgivaren kan utföras blir speciell, där arbetsgivare med många arbetstagare anses få tåla mera störningar till följd av alkoholismen än mindre arbetsgivare (t.ex. AD 1978 nr 139). Även mindre arbetsgivare måste dock tåla mycket (t.ex. AD 1982 nr 137). Arbetsdomstolen säger sig ibland göra en

intresseavvägning mellan svårigheterna för arbetsgivaren till följd av alkoholismen och arbetstagarens (alltid) tungt vägande intresse av att få ha kvar anställningen.

Det förekommer att sådana faktorer som arbetstagarens långa anställningstid, relativt höga ålder, behov av det sociala sammanhang som arbetet utgör och dåliga utsikter på arbetsmarknaden nämns av Arbetsdomstolen, särskilt vid alkoholism, men knappast på ett sådant sätt att faktorerna kan sägas ha varit avgörande för bedömningen av om det finns saklig grund (jfr t.ex. AD 1982 nr 137).

Bristande prestationer på grund av annat än sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder
När det gäller uppsägning på grund av bristande prestationer som inte är en följd av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder finns det färre rättsfall.

I de principiellt upplagda domskälen i AD 2011 nr 20 uttalade Arbetsdomstolen att uppsägning vid bristande kompetens normalt sett får ske först om arbetstagarens prestationer väsentligt understiger vad arbetsgivaren normalt borde ha kunnat räkna med och bristerna inte kan antas vara av övergående natur. Det rättsfallet gällde en uppsägning av en pilot som hade återkommit i arbete efter att hon på grund av graviditet och föräldraskap inte hade flugit på omkring tre år. Piloten uppvisade då brister i den grundläggande kompetensen som pilot. Arbetsdomstolen ansåg att piloten med en rimlig utbildningsinsats hade kunnat återfå kompetensen som pilot och att uppsägningen därför inte var sakligt grundad.

AD 1975 nr 68 gällde uppsägning av en bokförare med lång praktisk erfarenhet som under en och en halv månads anställning bara hade bokfört 324 transaktioner. Arbetsdomstolen fann att det fanns saklig grund för uppsägningen på grund av den låga arbetstakten. I AD 1980 nr 122 fanns det saklig grund för ett småföretags uppsägning av en optiker med bristande fallenhet för yrket som klart underpresterade och var oemottaglig för instruktioner. I AD 1982 nr 100 godtogs uppsägning av en truckförare som presterade ett anmärkningsvärt lågt arbetsresultat och utgjorde en säkerhetsrisk på grund av oförmåga till koncentration vid truckkörning, när det inte fanns möjlighet till omplacering eller stödåtgärder. I AD 1983 nr 150 godtogs uppsägning av en rörmontör med 33 års erfarenhet som visat en bestående och allvarlig brist i sin yrkeskompetens, när det inte fanns möjlighet till omplacering. I AD 1988 nr 101 godtogs uppsägning av en förvaltningschef vid en högskola som inte engagerat sig tillräckligt i administrativa och ekonomiska frågor, när det uppkommit en allvarlig förtroendeklyfta och förvaltningschefen inte accepterat omplaceringserbjudanden. I AD 1989 nr 133 godtogs uppsägning av en försäljningschef som inte förmått uppfylla förväntningarna, när han inte accepterade omplacering till försäljare. I AD 1993 nr 73 godtogs uppsägning av en försäkringskassesekreterare som visat sig olämplig för sina arbetsuppgifter, när han hade varnats först och erbjudits omplacering. I AD 2001 nr 70 godtogs uppsägning av en vårdare inom psykiatri som visat sig vara olämplig för vårdarbete, trots att han inte varnats eller fått stödjande åtgärder, när det inte fanns möjlighet till omplacering. I AD 2007 nr 95 godtogs uppsägning av en provningsingenjör vars arbetsprestationer väsentligt understigit vad arbetsgivaren hade rätt att kräva, när arbetsgivaren hade vidtagit stödjande åtgärder och det inte fanns möjlighet till omplacering.

I AD 1986 nr 13 fanns det saklig grund för uppsägning av en sjukgymnast med bristande kompetens då denne inte accepterat omplacering till sjukgymnastbiträde. I AD 1978 nr 68 fanns det saklig grund för att säga upp ett tidningsbud som inte klarade två distrikt, när arbetsgivaren hade erbjudit henne att byta ett av distrikten mot ett mindre.

I AD 1980 nr 42 underkändes en uppsägning av en hissmontör som uppvisat brister i arbetet, när arbetsgivaren inte hade undersökt hans situation eller vidtagit stödåtgärder.

I AD 1989 nr 29 underkändes en uppsägning av en studiecirkelledare med allvarligt försämrade arbetsinsatser, när arbetsgivaren inte hade vidtagit några personalvårdande eller utredande åtgärder. Arbetsdomstolen beaktade särskilt studiecirkelledarens långa anställningstid (25 år) och förhållandevis höga ålder (62 år).

I AD 1978 nr 13 ansågs det finnas saklig grund för uppsägning av en handelsresande som inte förmått sälja så mycket att intäkterna täckte hans lön, vilket förhållande antogs vara bestående. Motsvarande bedömning gjordes i AD 1978 nr 161 avseende en bilförsäljare. I AD 1994 nr 122 ansågs det inte finnas saklig grund för uppsägning av en vvs-konstruktör som inte förmådde tjäna in sin lön, då arbetsgivaren inte visat att prestationerna inte kunnat ökas genom mer praktisk erfarenhet av det aktuella arbetet. I AD 2002 nr 44 hade en konsult inte varit tillräckligt aktiv för att få nya uppdrag, trots att arbetsgivaren hade vidtagit åtgärder för att hjälpa honom. Det fanns dock enligt Arbetsdomstolen inte saklig grund för att säga upp konsulten, då denne inte tydligt hade varnats om att anställningen var i fara om inte arbetsprestationerna förbättrades.

I AD 1990 nr 12 hade arbetsgivarsidan inte lyckats bevisa att en arbetsledare hade gjort så dåliga arbetsprestationer som påstods. Därför och då arbetsgivaren inte före uppsägningen hade varnat arbetsledaren om att anställningen var i fara fanns det inte saklig grund för uppsägning. Arbetsgivarsidan hade inte heller lyckats visa bristande kompetens i AD 1977 nr 117 (ingenjör), AD 1978 nr 36 (receptionist), AD 1984 nr 119 (sjuksköterska), AD 1987 nr 111 (fastighetsskötare), AD 1988 nr 71 (optiker), AD 1989 nr 74 (folkhögskolelärare), AD 1994 nr 99 (bussförare), AD 1995 nr 82 (överläkare i kirurgi), AD 1996 nr 117 (kock), AD 2000 nr 35 (läkarsekreterare). I AD 2010 nr 10 underkändes en uppsägning av en habiliteringsassistent som visat sig vara olämplig för arbetet, när arbetsgivaren inte hade uppfyllt sin omplaceringsskyldighet.

De bristande prestationerna kan också bestå i att arbetstagaren inte förmår att arbeta på det sätt arbetsgivaren anvisat. I AD 1980 nr 10 hade en väktare sagts upp för att han inte klarade hela sin bevakningsrunda då han trots tillsägelser arbetade för noga. Uppsägningen godtogs, när väktaren förklarat att han även efter en ogiltigförklaring skulle arbeta på samma sätt. I AD 1998 nr 107 hade en kommunal trafikövervakare sagts upp för att han tillämpade trafikreglerna alltför nitiskt i förhållande till kommunens policy. Uppsägningen underkändes, eftersom kommunen inte tydligt hade klargjort att han måste ändra sitt beteende. I AD 1985 nr 71 hade en hotellvaktmästare inte följt arbetsgivarens riktlinjer för uppträdandet mot gäster. Bland annat därför godtogs uppsägningen.

Sammanfattning

Uppsägning på grund av bristande prestationer har i rättspraxis godtagits när arbetstagaren varaktigt inte kan utföra arbete av någon betydelse för arbetsgivaren. Det gäller även om bristerna har sin grund i sjukdom, inklusive alkoholism, funktionsnedsättning eller ålder. När bristerna inte har sin grund i sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder har i rättspraxis uppsägning godtagits redan när arbetstagarens prestationer väsentligt understigit vad arbetsgivaren normalt borde kunna räkna med, när prestationsförmågan varit varaktigt nedsatt och det inte funnits möjligheter till omplacering eller arbetstagaren inte accepterat ett omplaceringserbjudande. I de flesta fall verkar det inte ha krävts någon föregående varning om att anställningen är i fara.

I ett par rättsfall kring sekelskiftet har uppsägning inte godtagits med hänvisning till att arbetsgivaren inte övervägt eller genomfört en omorganisation. Några spår i tidigare eller senare rättspraxis på att sådant krävs verkar inte finnas. I övrigt verkar rättspraxis ha varit relativt konsistent över tid, dock att motiveringarna i det allra första rättsfallet framstår som rudimentära i belysning av senare rättspraxis.

Samarbetssvårigheter

Den norm som tillämpas i rättspraxis vid samarbetssvårigheter med arbetskamraterna eller arbetsledningen verkar vara att en uppsägning måste framstå som den enda kvarvarande rimliga åtgärden för att arbetet ska kunna bedrivas i behörig ordning. I detta ligger dels att arbetsgivaren normalt måste först vidta andra åtgärder, såsom tillsägelser och omplacering, och till sist varna om att anställningen är i fara om bättring inte sker, dels att samarbetssvårigheterna måste vara så svåra att de påverkat arbetet negativt, dels att domstolen gör en prognos för hur arbetstagaren kan tänkas komma att agera i fortsättningen, t.ex. vid ytterligare en omplacering.

Uppsägning har godtagits av en optiker i ett litet familjeföretag när samarbetssvårigheterna lett till att han på ett oresonligt sätt arbetsvägrat (AD 1975 nr 42), av en institutionsföreståndare vid en lärarhögskola som haft allvarliga samarbetssvårigheter med rektorer (AD 1977 nr 18), av en ideell förenings enda arbetstagare med allvarliga samarbetssvårigheter med föreningens styrelseledamöter (AD 1977 nr 122), av en kommunal förskollärare som under åtta års tid haft allvarliga samarbetssvårigheter med personalen på de förskolor där hon arbetat, när hon avböjt omplacering till annat arbete (AD 1981 nr 1), av en cellist hos en orkesterförening som i årtal haft samarbetssvårigheter med de andra musikerna och visat sig oresonlig (AD 1981 nr 85), av en metallarbetare hos Volvo med samarbetssvårigheter under lång tid med olika arbetsledare, när omplaceringsskyldigheten ansågs fullgjord (AD 1982 nr 44), av en högre tjänsteman med samarbetssvårigheter med företagsledningen, när det inte fanns möjlighet till omplacering (AD 1982 nr 110), av en arbetstagare, som tillsammans med sina två bröder ägde och arbetade i arbetsgivarbolaget, med samarbetssvårigheter med bröderna, när omplacering inte skulle ha hjälpt (AD 1983 nr 182), av en produktchef som varit anställd i mindre än ett år och hade allvarliga samarbetssvårigheter med företagsledningen, när det inte fanns möjlighet till omplacering (AD 1987 nr 22), av en präst, när det med hänsyn till samarbetssvårigheter även på tidigare arbetsplatser inte ansågs skäligt med ytterligare en omplacering (AD 1987 nr 144), av en förvaltningschef vid en högskola med samarbetssvårigheter med högskolans ledning, när han avböjt omplacering (AD 1988 nr 101), av en redaktör på en liten redaktion som på mindre än ett år utvecklat allvarliga samarbetssvårigheter med bl.a. chefredaktören och ansvarige utgivaren (AD 1989 nr 129), av en annonsförsäljerska hos ett mindre tidningsföretag med samarbetssvårigheter med företags- och arbetsledningen, när det inte fanns möjlighet till omplacering (AD 1990 nr 18), av en husmor på ett fängelse med samarbetssvårigheter med alla andra i köket, när omplacering inte gick att genomföra (AD 1991 nr 118), av en bartender på ett fartyg med betydande samarbetssvårigheter med den övriga barpersonalen, när omplacering inte var möjlig (AD 1993 nr 162), av en vd-sekreterare med allvarliga samarbetsproblem med vd:n och bl.a. övriga ledningen, när det inte fanns möjlighet till omplacering (AD 1993 nr 203), av en kommunanställd sekreterare med samarbetssvårigheter, när kommunen fullgjort sin omplaceringsskyldighet (AD 1993 nr 215), av en föreståndare vid en liten förskola, som drevs av en föräldraförening, med så allvarliga samarbetssvårigheter med majoriteten av personalen att de vägrade arbeta om hon var på förskolan (AD 1996 nr 77), av en byrådirektör vid arbetsmarknadsstyrelsen med bl.a. allvarliga samarbetssvårigheter med arbetsledningen, när det inte var skäligt att kräva omplacering (AD 1997 nr 100), av en rektor vid en folkhögskola med samarbetssvårigheter med skolans lärare, när han avböjt omplacering till lärare (AD 1998 nr 22), av en ekonom med allvarliga samarbetssvårigheter, när hon varnats för att anställningen var i fara och det inte fanns möjligheter till omplacering (AD 2006 nr 112), av en landstingsanställd distriktssköterska med samarbetssvårigheter på en rad olika arbetsplatser (AD 2010 nr 62), av en bussförare med samarbetssvårigheter med arbetsledningen, när det inte var skäligt att kräva omplacering (AD 2014 nr 83) och av en präst i en mycket liten församling med allvarliga

samarbetsproblem med ärkebiskopen och den andra prästen, när det inte fanns möjlighet till omplacering (AD 2017 nr 14).

Uppsägning har underkänts av en växeltelefonist när det inte visats att det funnits allvarliga samarbetsvårigheter med de andra telefonisterna (AD 1977 nr 126), av ett butriksbiträde när samarbetsvårigheterna med en arbetskamrat inte varit så allvarliga och dessutom hade kunnat åtgärdas genom skiftbyte (AD 1977 nr 132), av en textilarbeterska som hade anpassningssvårigheter orsakade av psykisk sjukdom (AD 1977 nr 168), av en arbetstagare vid ett flygbolagskontor med fyra anställda, när arbetsgivaren inte först hade sagt till arbetstagaren att visa bättre samarbetsvilja (AD 1979 nr 93), av en symaskinsförsäljare, när arbetsgivaren inte på förhand varnat för att anställningen kunde vara i fara (AD 1984 nr 159), av en metallarbetare, när de samarbetsvårigheter domstolen beaktade inte hade någon större betydelse för uppsägningsfrågan (AD 1986 nr 143), av en optiker, när det inte hade styrkts att samarbetsvårigheterna i nämnvärd grad gått ut över arbetsgivarens verksamhet (AD 1988 nr 71), av en lärare vid folkhögskola som hade haft samarbetsvårigheter med elever i en kurs, när omplacering till annan kurs inte övervägts (AD 1989 nr 74), av en kommunal arbetstagare, när aktuella samarbetsvårigheter inte bedömts vara tillräckligt allvarliga och arbetstagaren inte hade varnats för att anställningen kunde vara i fara (AD 1989 nr 76), av en kommunal förskollärare, när kommunen inte övervägt en skälig omplacering

(AD 1989 nr 98), av en kommunal vaktmästare med samarbetsvårigheter, när domstolen inte blivit övertygad om att hon inte med en mer konsekvent hållning från arbetsgivarens sida hade kunnat förmås att bättra sig (AD 1989 nr 99), av en kommunal lärare med samarbetsvårigheter, när kommunen inte hade lämnat något tillräckligt tydligt omplaceringserbjudande (AD 1989 nr 126), av en arbetsledare vid ett sågverk, när arbetsgivarsidan inte visat att det förekommit samarbetsvårigheter (AD 1990 nr 112), av en ombudsman vid en hyresgästförening med samarbetsvårigheter med ledningen, när konflikten i avgörande grad berott på föreningens agerande och när ombudsmannen inte hade fått veta att anställningen var i fara om hon avböjde ett omplaceringserbjudande (AD 1990 nr 115), av en kommunal socialsekreterare, när omplaceringsskyldigheten inte hade fullgjorts (AD 1994 nr 134), av en kamrer vid en privatskola med allvarliga samarbetsvårigheter med rektorn, när arbetsgivaren inte ansågs ha gjort tillräckligt för att komma till rätta med problemen (AD 1995 nr 23), av en idrottslärare på ett kommunalt gymnasium med samarbetsvårigheter med rektorn och de andra idrottslärarna, när idrottsläraren bättrat sig efter en skarp tillsägelse och möjligheterna till omplacering inte utretts (AD 1996 nr 82), av en fabriksarbetare och facklig förtroendeman med samarbetsvårigheter med bl.a. förmannen, när han inte hade varnats om att anställningen var i fara (AD 1998 nr 108), av en läkarsekreterare, när det inte visats några samarbetsvårigheter av betydelse (AD 2000 nr 35), av en byrådirektör vid Statens invandrarverk med samarbetsvårigheter med arbetskamraterna, när något konkret omplaceringserbjudande inte hade lämnats (AD 2000 nr 76), av två arbetsförmedlare, när arbetsgivaren inte hade varnat om att anställningarna var i fara eller undersökt möjligheterna till omplacering (AD 2008 nr 91), av en kommunal biståndshandläggare med samarbetsvårigheter, när ytterligare en omplacering inte hade prövats (AD 2009 nr 41), av en tennistränare, när arbetstagaren inte hade varnats om att anställningen var i fara och fått möjlighet att ändra sitt beteende (AD 2011 nr 14) och av en byggnadsarbetare och facklig förtroendeman med samarbetsvårigheter med kollegorna på flera olika arbetsplatser, när arbetsgivaren inte tillräckligt påtalat problemen och varnat om att anställningen var i fara (AD 2013 nr 72). Bara någon enstaka gång (AD 1989 nr 99) har sådana faktorer som arbetstagarens långa anställningstid (18 år) nämnts, men de förefaller inte ha varit avgörande.

Rättspraxis verkar ha varit konsistent över tid, men bedömningen är påtagligt individualiserad. Utslagsgivande har inte sällan varit om omplaceringskyldigheten fullgjorts och om arbetstagaren tydligt varnats om att anställningen varit i fara och fått en sista chans att ändra sitt beteende.

Misskötsamhet

Typfallet misskötsamhet omfattar en rad olika situationer (eller undertypfall) som alla har det gemensamt att arbetstagaren medvetet bryter mot de normer som gäller på arbetsplatsen. Framställningen har delats in under underrubriker för de olika situationerna. Ibland är gränsen mot typfallet samarbetsvårigheter flytande.

Arbets- eller ordervägran

Gränsen mellan arbetsvägran och olovlig utevaro är något flytande. Under rubriken arbets- eller ordervägran tas fall upp där utevaron förmodligen ansetts bero på missnöje med tilldelade arbetsuppgifter. Ett ytterligare specialfall är när arbetstagaren inte följt kassa-, redovisnings- eller kontrollrutiner som är nödvändiga för att arbetsgivaren ska kunna kontrollera om något oärligt förekommer och det inte utretts om detta berott på slarv eller misskötsamhet. Sådana situationer har inte tagits med under rubriken arbets- eller ordervägran.

Har arbetsvägran varit perdurerande (underlåtenhet att följa en stående order) eller upprepad avseende samma arbetsuppgift eller samma arbetsledare, har arbetsvägran ofta ansetts vara uttryck för en allmän ovilja att följa arbetsgivarens anvisningar och kunnat ge arbetsgivaren saklig grund för uppsägning. I AD 1975 nr 42 godtogs uppsägning av en butiksföreståndare som bl.a. vägrat öppna butiken och ta emot betalning från kunder. I AD 1978 nr 6 godtogs uppsägning av en metallarbetare som vägrat låta sig omplaceras. I AD 1983 nr 29 godtogs uppsägning av en facklig fötroendeman som under en längre tid vid olika tillfällen visat en allmän ovilja att rätta sig efter arbetsledningen. I AD 1984 nr 52 godtogs uppsägning av en veterinär som bl.a. av sagt sig ett offentligt uppdrag, som var nödvändigt för att utföra arbetsuppgifterna, i vredesmod över att inte ha blivit befördrad. I AD 1985 nr 71 godtogs uppsägning av en hotellvaktmästare som bl.a. vägrat att byta arbetsuppgifter. I AD 1986 nr 11 godtogs uppsägning av en spårvagnsförare som vägrat arbeta i ett bussgarage. I AD 1993 nr 96 godtogs ett landstings uppsägning av ett sjukt köksbiträde som vägrat byta kök. I AD 1994 nr 82 godtogs uppsägning av en säljare som, trots påminnelser och varning om att anställningen var i fara, inte lämnat in dagrapporter. I AD 2001 nr 3 godtogs uppsägning av en arbetstagare som vid upprepade tillfällen (fyra gånger under två månader) vägrat att lämna sin arbetsgivare urinprov. I AD 2009 nr 36 godtogs uppsägning av två arbetstagare som trots varningar om att anställningarna var i fara, under en längre period hade vägrat blåsa i alkoskåp, vilket lett till att de inte kunnat arbeta alls. I AD 2009 nr 53 godtogs uppsägning av en verkstadsarbetare som vid två tillfällen vägrat att lämna sin arbetsgivare urinprov. I AD 2017 nr 3 godtogs uppsägning av en distanssäljare som, trots upprepade varningar under en längre tid inte veckorapporterat i tid. I AD 2017 nr 49 godtogs uppsägning av en metallarbetare som två helger i rad utan bärande skäl vägrat att arbeta beordrad övertid. I AD 2019 nr 2 godtogs uppsägning av en besiktningstekniker som vid upprepade tillfällen under en längre period gjort sig skyldig till ett stort antal fall av arbetsvägran i form av brister i kommunikationen med sin närmaste chef. I AD 2019 nr 20 godtogs uppsägning av en arbetstagare som vid upprepade tillfällen vägrat att lyda sin arbetsledare.

Även när arbetsvägran varit perdurerande har i några enstaka fall från 1980-talet uppsägning underkänts med hänsyn till arbetstagarens skäl för arbetsvägran. I AD 1981 nr 100 underkändes uppsägning av en chefredaktör som vägrat medverka i en utredning om attestering av fakturor när han hade fått uppfattningen att utredningen var riktad mot honom. I AD 1984 nr 119 underkändes uppsägning av en sjuksköterska som vägrat arbeta som mentalskötare. Domstolen hänvisade bl.a. till

att situationen hade uppkommit därför att arbetsgivaren utan hållbara grunder ansett honom inkompetent som sjuksköterska och att hans fackliga organisation, utan att lägga tolkningsföreträde, stött honom i uppfattningen att han inte var skyldig att arbeta som mentalskötare. I AD 1986 nr 42 hade ett köksbiträde, som sagts upp på grund av stöld, vägrat arbeta som städare under uppsägnings- och tvistetiden. Domstolen fann att stölderna inte var bevisade och underkände uppsägning när det var förståeligt att köksbiträdet hade haft svårt att förmå sig till att återvända i arbete.

Har arbetsvägran varit temporär (avsett ett enstaka tillfälle), har domstolen tagit hänsyn till om arbetstagaren haft något beaktansvärt skäl för arbetsvägran. I AD 1976 nr 97 underkändes uppsägning av en chaufför som vid ett enskilt tillfälle vägrat att köra en lastbil, när lastbilen hade allvarliga fel. I AD 1977 nr 168 underkändes uppsägning av en textilarbeterska som arbetsvägrat i två dagar, när arbetsvägran hade haft sin orsak i psykisk sjukdom.

Även när skälet för en temporär arbetsvägran inte varit beaktansvärt, har en uppsägning ibland underkänts när arbetsvägran inte ansetts som ett uttryck för en allmän ovilja att följa arbetsgivarens anvisningar och därmed prognosen ansetts god. I AD 1982 nr 81 underkändes uppsägning av en metallarbetare som vägrat att byta svarv för att få högre lön, möjligen för att han inte ansetts ha fått tillräcklig betänketid. I AD 1983 nr 24 underkändes uppsägning av en metallarbetare som under två dagar med mellankommande ledighet arbetsvägrat på grund av missnöje med sin lön, med hänvisning till att han hade börjat arbeta utan knot när uppsägningen väl skedde. I AD 1986 nr 124 underkändes uppsägning av en postiljon som i strid med uttrycklig order vid ett tillfälle inte följde gångordningen. I AD 1997 nr 29 underkändes uppsägning av en arbetstagare som vid ett tillfälle vid en utpasseringskontroll vägrat att låta sin väska kontrolleras; han hade vid flera tidigare tillfällen låtit sig kontrolleras. I AD 1997 nr 147 underkändes uppsägning av en väktare som inte lydde en order att hjälpa en läkare; någon annan kritik hade inte riktats mot henne under den tioåriga anställningen. I AD 1999 nr 66 underkändes uppsägning av tre slaktare som vägrat använda skyddsutrustning, vilket lett till att arbetsgivaren stoppat arbetet; det ansågs som ett fall av vild strejk. I AD 2001 nr 33 underkändes uppsägning av en facklig förtroendeman som vid ett tillfälle körde truck trots att han förbjudits att göra det, när prognosen var god. I AD 2001 nr 41 underkändes uppsägning av en tidningsdistributör som vid två skilda tillfällen vägrat att utföra visst arbete, när han inte hade varnats om att anställningen var i fara och prognosen ansågs god. I AD 2002 nr 51 underkändes uppsägning av en bussförare som vid ett tillfälle vägrat lämna drogtest, avvikit från arbetsplatsen och hållit sig undan i en vecka, när handlandet ansågs kunna ha berott på en stundens ingivelse.

En temporär arbetsvägran som ansetts som ett uttryck för en allmän ovilja att följa arbetsgivarens anvisningar har å andra sidan kunnat vara saklig grund för uppsägning. I AD 1992 nr 68 godtogs uppsägning av en facklig förtroendeman, klubbordföranden, som utan beaktansvärt skäl och utan att underrätta arbetsgivaren avbrutit sitt nattskift tillsammans med sina skiftkamrater, trots att han tidigare varnats för ordervägran. I AD 2002 nr 58 godtogs uppsägning av en byggnadsarbetare som vid tre olika tillfällen vägrat att utföra tre olika arbetsuppgifter på tre olika arbetsplatser.

Har arbetstagaren, i fall som inte varit särskilt allvarliga, inte fått en varning om att anställningen var i fara och därefter skälig betänketid för att kunna välja mellan att lyda eller förlora anställningen, har uppsägning inte godtagits. I AD 1986 nr 143 underkändes uppsägning av en arbetstagare som inte efter ett ultimatum fått tänka ens en dag. I AD 1991 nr 45 underkändes uppsägning av två arbetstagare som inte efter ett ultimatum fått tänka ens två dagar.

I AD 1975 nr 22, där arbetstagaren bl.a. arbetsvägrat vid ett enskilt tillfälle, fäste domstolen vikt vid arbetstagarens långa anställningstid utan tidigare misskötsamhet. Så skedde också i AD 1997 nr 147. I

AD 2002 nr 58 fäste domstolen å andra sidan uttryckligen inte någon större betydelse vid arbetstagarens för branschen osedvanligt långa anställningstid, när det var fråga om upprepade fall av arbetsvägran. I AD 2009 nr 53 ansågs arbetstagarens personliga förhållanden sakna betydelse vid bedömningen av hans vägran att lämna urinprov. I AD 2019 nr 2, där uppsägning godtogs, noterades att arbetstagaren hade varit anställd i 27 år. I AD 2019 nr 20, där uppsägning godtogs, noterades att arbetstagaren bara hade varit anställd en kortare tid (omkring ett halvår).

Det är således först när arbetsvägran ansetts som ett uttryck för en allmän ovilja att följa arbetsgivarens anvisningar – och därmed prognosen för lydnad inte är god – som uppsägning brukar godtas. Detta har i första hand varit fallet vid en stående order eller vid upprepade vägran att lyda. En enstaka arbetsvägran utgör normalt sett inte saklig grund för uppsägning. Arbetstagarens personliga förhållanden, bortsett från arbetstagarens skäl för arbetsvägran, verkar ha liten betydelse. Det verkar normalt inte krävas att arbetsgivaren undersöker möjligheterna till omplacering.

Rättspraxis verkar ha varit konsistent över tid, dock att uppsägning underkänts vid perdurerande arbetsvägran med hänsyn till arbetstagarens skäl för arbetsvägran i tre fall under 1980-talet, vilket inte verkar ha förekommit tidigare eller senare, och att en arbetsvägran vid ett enstaka tillfälle verkar ha räckt för saklig grund för uppsägning bara i ett fall.

Olovlig utevaro och sen ankomst

Ett fall av olovlig utevaro som ligger nära ordervägran är när arbetstagaren bett om ledigt, men inte fått det, och sedan ändå uteblir. I sådana fall har det normalt funnits åtminstone saklig grund för uppsägning, AD 1981 nr 120 (sjukvårdsbiträde som trots nekad semester åkte på utlandssemester och uteblev från arbetspass) och AD 2006 nr 13 (arbetstagare som bl.a. varit borta under en eftermiddag). I undantagsfall har skälen till handlandet lett till att uppsägning underkänts. I AD 2003 nr 70 hade en sjuksköterska tagit sig själv ledigt i fyra veckor för att sköta om en anhörig för att undvika att den anhörige togs in på ett hem i offentlig regi.

Enligt rättspraxis kan det finnas saklig grund för uppsägning av en arbetstagare som, trots varning om att anställningen är i fara, vid upprepade tillfällen inte skött sin arbetstid. I AD 1975 nr 4 godtogs uppsägning av en flygvärdinna som, trots varning, upprepade gånger kommit för sent till sina flygningar och inte i tid meddelat arbetsgivaren detta. I AD 1976 nr 22 godtogs uppsägning av en taxiförare som under fem månader, trots varningar, misskött sin arbetstid vid elva tillfällen, vilket varit ägnat att ekonomiskt skada arbetsgivaren och leda till dennes uteslutning ur droskägarföreningen. I AD 1981 nr 140 godtogs uppsägning av en chokladarbetare som, trots varningar, kommit för sent några minuter eller mer vid mer än 250 tillfällen under en tvåårsperiod. I AD 1982 nr 24 godtogs uppsägning av en alkoholmissbrukande glasbruksarbetare som, trots varningar, bl.a. kommit för sent till arbetet 54 gånger under en tvåårsperiod. I AD 1988 nr 120 godtogs uppsägning av en programmerare som, trots varningar, under närmare ett år misskött sina arbetstider. I AD 1993 nr 130 godtogs uppsägning av en mekaniker på ett bryggeri som, trots varningar, kommit för sent i avsevärd omfattning under 1991 och vid 17 tillfällen under åtta månader 1992 samt vid ett tillfälle undandragit sig att utföra arbete. I AD 2000 nr 12 godtogs uppsägning av en truckförare som, trots varningar, bl.a. kommit för sent hundratals gånger under ett och ett halvt år.

I en hel del fall har uppsägning dock underkänts, förmodligen främst för att prognosen för skötsamhet ansetts god. I AD 1975 nr 22 underkändes uppsägning av en tryckeriarbetare som bl.a. kommit för sent vid åtminstone elva tillfällen under ett par månader, med hänvisning till bl.a. arbetstagarens långa anställningstid utan tidigare misskötsamhet. I AD 1977 nr 1 hade en arbetstagare fått studieledigt på halvtid för att gå en viss kurs som sedan inte blev av och vägrat återgå till heltid. Enligt domstolen var arbetstagaren (felaktigt) övertygad om att han hade

studieledighetslagen på sin sida och det kunde inte antas annat än att han skulle ha återgått till heltid om han hade haft klart för sig att han var skyldig att göra det. Därför fanns det inte saklig grund för uppsägning. I AD 1981 nr 111 underkändes uppsägning av en bilmekaniker som, trots varningar, bl.a. kommit för sent till arbetet över 100 gånger under en tvåårsperiod och uteblivit under två hela dagar, när han under uppsägningstiden hade visat en klar tendens till förbättring och då han hade varit anställd i fem år. I AD 1986 nr 62 underkändes uppsägning av ett köksbiträde som medan tvist om uppsägning på grund av stölder pågick var borta utan att kunna visa läkarintyg och arbetade på annat håll, när prognosen efter ogiltigförklaringen av uppsägningen ansågs god. I AD 1986 nr 124 underkändes uppsägning av en postiljon som bl.a. under drygt ett år varit olovligen frånvarande vid tio tillfällen under sammanlagt elva dagar samt dessutom försovit sig tre gånger och inte kunnat styrka sjukledighet med läkarintyg, när han efter en varning hade skött sig bättre än förut. I AD 1986 nr 160 underkändes uppsägning av en ortopedingenjör som bl.a. gått hem för tidigt vid i vart fall ett tiotal tillfällen och återkommande haft stort minus på flextiden, när arbetsgivaren inte ansågs ha med tillräcklig kraft och tydlighet ingripit mot misskötsamheten. I AD 2009 nr 34 underkändes uppsägning av en kock som avvikit från arbetsplatsen flera gånger under ett arbetspass, när han inte först varnats. I AD 2011 nr 71 underkändes uppsägning av en mäklare som under en tiodagarsperiod varit olovligen frånvarande åtta halva dagar och en hel dag, förmodligen för att hon inte varnats på ett tillräckligt sätt.

I en del fall, där uppsägning godtagits, har domstolen noterat arbetstagarens korta anställningstid, AD 1975 nr 4 (drygt ett år), AD 1976 nr 44 (5 månader), AD 1993 nr 130 (drygt två år) och AD 2006 nr 13 (tre månader).

I AD 1975 nr 22 ledde som nämnts bl.a. arbetstagarens långa anställningstid till att uppsägning underkändes. I AD 1981 nr 111 ledde som nämnts bl.a. anställningstiden om fem år till att uppsägning underkändes.

Upprepade olovlig utevaro eller sena ankomster kan således utgöra saklig grund för uppsägning om arbetsgivaren före uppsägningen på ett tydligt sätt varnat om att anställningen är i fara om bättring inte sker. Emellertid kan bl.a. sådant som att arbetstagaren bättrat sig efter uppsägningen leda till att den underkänns, eftersom prognosen för skötsamhet anses tillräckligt god, särskilt om arbetstagaren varit anställd under lång tid och mestadels skött sig. När arbetstagaren bett om ledigt, men inte fått det, och sedan ändå uteblir finns det normalt åtminstone saklig grund för uppsägning, även om det är fråga om ett enstaka tillfälle.

Brott på arbetsplatsen

Om arbetstagaren misskött sig så grovt att han eller hon bevisligen begått vad som i realiteten förmodligen är ett brott på arbetsplatsen, finns det som regel saklig grund för uppsägning, särskilt om brottet är riktat mot eller kan få negativa konsekvenser för arbetsgivaren. Det finns det många exempel på, AD 1975 nr 17 (verkstadsarbetare som i samband med att han fick en tillsägelse talat om våld och skadat fingret på en förman),

AD 1976 nr 51 (sjukvårdsbiträde som misshandlat undersköterska/arbetsledare), AD 1977 nr 223 (fartygsbefälhavare som vid upprepade tillfällen varit berusad i tjänsten ombord), AD 1979 nr 150 (elektriker vid AB Vin- & Spritcentralen som stulit två flaskor sprit), AD 1982 nr 67 (metallarbetare som bl.a. sparkat förman i baken, spottat denne i ansiktet och hotat döda honom), AD 1983 nr 64

(marknadsföringschef som bl.a. gjort privatinköp genom arbetsgivaren), AD 1983 nr 86 (kamrer vid advokatbyrå som olovligen utnyttjat byråns kreditkort för eget bruk), AD 1984 nr 88 (emballagearbetare som hotat produktionschefen och ytterligare en arbetsledare), AD 1984 nr 109

(bildproducent på Sveriges Television som använt arbetsgivarens utrustning för att göra reklamfilm), AD 1985 nr 27 (våld och hotelser mot överordnade och arbetskamrat), AD 1986 nr 38 (arbetstagare vid fjäderfäslakteri som vid två tillfällen stulit kycklingdelar värda 10 respektive 250 kr), AD 1987 nr 22 (affärsområdeschef som missbrukat arbetsgivarens kreditkort), AD 1988 nr 123 (servitörer som krävt drinks av kunder och druckit på arbetsplatsen utan att betala för sig), AD 1990 nr 39 (receptionist som lurat till sig sjuklön genom att förfalska ett läkarintyg), AD 1990 nr 55 (kontorsassistent vid polisen som stulit ur stämpelkassan), AD 1992 nr 24 (handgemäng mellan arbetskamrater), AD 1993 nr 215 (kommunanställd som hotat och slagit till personalsekreterare), AD 1993 nr 228 (översättare som upprättat faktura till arbetsgivaren för skens skull), AD 1995 nr 41 (lärare som bl.a. förmått leverantör att utfärda oriktig faktura för att bereda sig egen fördel), AD 1996 nr 99 (stadsarkitekt som överfört arbetsgivarens rättigheter enligt ett billeasingavtal på sig själv eller närstående), AD 1997 nr 28 (undersköterska vid sjukhem som medverkat till att hennes pappa fick en fastighet av en åldring som bodde på arbetsplatsen), AD 1997 nr 34 (banktjänsteman som på ett oriktigt sätt för egen del utnyttjat checkkontokredit som tillkom andra), AD 1997 nr 100 (byrådirektör vid Arbetsmarknadsstyrelsen som bl.a. hotat med våld och utövade lindrigare våld mot arbetsledningen), AD 1998 nr 52 (narkotikabrott på arbetsplatsen), AD 1999 nr 49 (kanslist som utan arbetsgivarens tillstånd installerat internet på dennes dator och använt internet och datorn för privata ändamål), AD 1999 nr 80 (arbetstagare vid bilskrot som stulit bildelar, olovligen tagit hem arbetsgivarens egendom och tankat olovligen hos arbetsgivaren), AD 2000 nr 12 (sjukanmäld truckförare som deltagit på kvällstid i en betald truckförarutbildning hos en annan arbetsgivare), AD 2000 nr 64 (arbetstagare i processindustrin som manipulerat registreringen av arbetstid vid tre tillfällen), AD 2001 nr 12 (stuveriarbetare som i samband med rast smugglat fyra liter sprit), AD 2001 nr 106 (operatör vid kraftverk som vid två tillfällen tillgripit s.k. plyfaskivor av mindre värde härrörande från arbetsgivarens fabriksområde), AD 2003 nr 81 (tunnelbaneförare som under sjukskrivning fått sjuklön men som arbetat som bussförare för annan arbetsgivare), AD 2006 nr 13 (arbetstagare som skulle ta emot inkommande telefonsamtal som i stället i stor omfattning ringt privata samtal på arbetsgivarens telefon), AD 2006 nr 118 (behandlingsassistent som två gånger brutit mot tystnadsplikt och avslöjat uppgifter om patienter), AD 2006 nr 127 (röjsågspackare som kastat kniv efter arbetskamrat som provocerat honom), AD 2014 nr 83 (bussförare som skrikit könsord till flaggvakt och flera gånger uppträtt aggressivt och hotfullt mot arbetsledningen) och AD 2018 nr 28 (civilanställd driftsingenjör hos Försvarmakten som tagit med sig sin utomstående flickvän in i ett skyddsobjekt).

Ibland har uppsägning underkänts av arbetstagare som bevisligen begått vad som i realiteten förmodligen är ett brott på arbetsplatsen. I många av dessa fall har lång anställningstid tagits med i bedömningen. I AD 1978 nr 22 underkändes uppsägning av en alkoholsjuk typograf som uttalat hotelser om våld mot en arbetsledare och en arbetskamrat, när han hade varit anställd i närmare 30 år och möjligheterna till omplacering inte hade undersökts. I AD 1978 nr 92 underkändes uppsägning av en facklig förtroendemans som bl.a. på arbetsgivarens parkeringsplats hotat och tryckt till en arbetsledare så att denne blev sjukskriven i tre veckor, när det inte ansågs tillräckligt allvarligt och han varit anställd i tolv år. I AD 1983 nr 162 underkändes uppsägning av en badhusföreståndare som under tre år förskingrat 17 112 kr i avgifter för simkurser, när han redan hade framtogs hanteringen av pengar, skött sig efter augusti 1979 och varit anställd sedan 1967. I AD 1989 nr 102 underkändes uppsägning av ett tvättbiträde som bl.a. sagt till produktionschefen att han skulle skära halsen av denne, när han varit anställd utan anmärkningar i elva år och möjligheterna till omplacering inte hade undersökts. I AD 1990 nr 24 underkändes uppsägning av en fartygsintendent på en färja som med hjälp av passagerare och en underställd begått smuglingsbrott under tjänstgöring, när han hade nästan 17 års anmärkningsfri anställningstid. I AD 1991 nr 16 underkändes uppsägning av en datachef

som medverkat till att en huvuddator försåls på ett oegentligt sätt och vid upprepade tillfällen ljugit om sin medverkan, när han hade lång anställningstid. I AD 1993 nr 144 underkändes uppsägning av en förrådsarbetare som vid upprepade tillfällen på arbetsplatsen köpt sprit av utländska lastbilschaufförer, när det varit fråga om små mängder för eget bruk vid ett fåtal (fyra) tillfällen och då förrådsarbetaren varit anställd i 25 år. I AD 1999 nr 2 underkändes uppsägning av en psykiskt sjuk fabriksarbetare som helt omotiverat och meningslöst förstört arbetsgivarens egendom, när arbetstagaren hade skött sitt arbete under 14 år och då han led av allvarlig psykisk ohälsa. I AD 1999 nr 47 underkändes uppsägning av en arbetstagar vid Statens Järnvägar som bl.a. hade innehaft narkotika, som han använt själv och sålt till andra, i sitt omklädningskåp, när han hade varit anställd utan anmärkningar i 24 år och numera hade välordnade sociala förhållanden. I AD 2010 nr 8 underkändes uppsägning av en mekaniker som misshandlat sin arbetsledare, när han hade varit anställd i elva år utan kritik. I AD 2012 nr 79 underkändes uppsägning av en kyrkogårdsarbetare som fått arbetsgivarens uppdrag att köpa en buss men i stället köpt bussen för egen räkning och sedan ville ha mera betalt av arbetsgivaren än vad han själv betalat, när det var en engångsföreteelse och han hade arbetat för arbetsgivaren utan anmärkning i 26 år. I AD 2014 nr 50 underkändes uppsägning av en tjänsteman vid Försäkringskassan som förmodligen begått dataintrång genom att upprepade gånger ta del av information om sin make, bl.a. läkarintyg, när hon privat varit i en mycket pressad situation och redan hade tillgång till informationen samt då det hade gått ett år sedan den senaste otillåtna slagningen och hon hade en tämligen lång anställningstid utan anmärkningar. I AD 2019 nr 38 underkändes uppsägning av tjänsteman vid Migrationsverket som gjort ett stort antal otillåtna slagningar i verkets datasystem för att hjälpa bekanta och en släkting, när han inte hade begått några andra fel under 30 års anställningstid och självmant hade avhållit sig från otillåtna slagningar i ett år.

I andra fall har det inträffade inte ansetts tillräckligt allvarligt. I AD 1975 nr 59 underkändes uppsägning av en butiksanställd som stulit ett fotoarbete värt 23 kr 45 öre, när det var ett ringa värde, stölden inte var planlagd och arbetstagaren bara fått två tidigare anmärkningar under sin treåriga anställningstid. I AD 1977 nr 125 underkändes uppsägning av en försäljare som först stulit en gång och varnats och åtta månader senare stulit igen, när det var ett ringa värde (18 kr sammanlagt), den senare stölden inte var planlagd och arbetstagaren annars skött sin anställning. I AD 1989 nr 31 underkändes uppsägning av en föreståndare och två biträdande föreståndare vid ett servicehus för pensionärer som dömts för mutbrott för mottagande av otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning, när omständigheterna kring mutbrotten varit förmildrande. I AD 1998 nr 11 underkändes uppsägning av en kyrkokassör som tagit ut lön för tid innan han anställdes och felaktigt tagit ut en löneförhöjning samt låtit bli att upprätta lånehandlingar, när detta inte ansågs tillräckligt allvarligt. I AD 2006 nr 22 underkändes uppsägning av en arbetare på chokladfabrik som på natten tagit kasserad datorutrustning från lagret, när det inte ansågs så allvarligt. I AD 2011 nr 35 underkändes uppsägning av en kyrkobokföringsassistent som ändrat i de läkarintyg hon hade lämnat in till arbetsgivaren, när hon bara ville att känsliga uppgifter om henne inte skulle läsas av andra anställda och allmänheten.

Ibland har domstolen framhållit att arbetstagaren skött sig både före och efter händelsen och att denna framstått som en engångsföreteelse. I AD 2003 nr 54 underkändes uppsägning av en boendestödjare som lånat ut pengar till en vårdtagare och sedan utan lov inträngt i hennes bostad och mot hennes vilja tagit med henne till en bank, när det var fråga om ett händelseförlopp av engångskaraktär och han före och efter händelserna hade skött sig. I AD 2004 nr 9 underkändes uppsägning av en polis som dömts för brott begångna i tjänsten, misshandel, olaga frihetsberövande och falsk angivelse, när polisen både före och efter händelserna skött sig.

Bara ibland har domstolen ansett att möjligheterna till omplacering borde ha undersökts. Det har då varit fråga om arbetstagare med lång anställningstid, se AD 1978 nr 22 och AD 1989 nr 102 ovan och jämför AD 1983 nr 162 ovan.

Brott på arbetsplatsen är således normalt saklig grund för uppsägning. Inte sällan talas det om att arbetsgivaren med fog har förlorat förtroendet för arbetstagaren. Har arbetstagaren lång anställningstid, särskilt om den i övrigt varit anmärkningsfri, eller bedöms det inträffade av någon anledning som mindre allvarligt eller som en engångsföretelse av en i övrigt skötsam arbetstagare kan uppsägning underkännas. Det är bara undantagsvis uppsägning på grund av våld eller hot om våld, som bevisats, underkänts (AD 1978 nr 92, AD 1989 nr 102 och AD 2010 nr 8).

Det är svårt att säga om rättspraxis varit konsistent över tid, trots att det i förarbetena till 1982 års anställningsskyddslag får anses ha lämnats anvisningar om en skärpning av bedömningen (prop. 1981/82:71 s. 72).

Exempel på fall där misskötsamhet av många olika slag förekommit

I AD 1977 nr 151 godtogs uppsägning av en flygvärdinna som, trots varning, misskött sig på olika sätt, bl.a. genom att upprepade gånger komma för sent till sina flygningar, när det inte fanns möjlighet till omplacering. I AD 1992 nr 77 godtogs uppsägning av en fabriksarbetare som, trots varningar, under drygt ett halvår gjort sig skyldig till olika slag av misskötsamhet vid upprepade tillfällen. I AD 1999 nr 13 godtogs uppsägning av en chaufför som under en längre tid vid upprepade tillfällen på olika sätt misskött sig trots att arbetsgivaren lämnat skriftliga erinringar och varningar. I AD 2006 nr 121 godtogs uppsägning av en reparatör som vid upprepade tillfällen inte följt diverse på arbetsplatsen gällande regler. Domstolen noterade att han hade varit anställd i 16 år.

I AD 1987 nr 52 underkändes uppsägning av en kommunanställd städerska som, trots varningar, under en längre tid gjort sig skyldig till olika typer av misskötsamhet, bl.a. avseende arbetstiderna, när kommunen inte mot bakgrund av hennes besvärliga sociala situation ansträngt sig tillräckligt för att få henne att sköta sig. I AD 1996 nr 102 underkändes uppsägning av en kommunanställd syo-konsulent som under några år upprepade gånger gjort sig skyldig till misskötsamhet av olika slag och som kommunen försökt hjälpa. Domstolen vägde in att syo-konsulenten hade varit anställd i 21 år.

Bilaga 3: Exempel på förändring av LAS

Texten nedan bygger på Bilaga 2 där Sören Öman beskriver vad som är gällande rätt. Det är det som beskrivs med normal stil. I den kursiverade texten beskrivs exempel på hur en teknisk förändring skulle kunna göras som möter önskemål från arbetsgivarsidan. I texten beskrivs dessutom vilka krav det i så fall aktualiserar från arbetstagens sida. I en del av fallen beskrivs också vilka effekter sådana förändringar skulle få.

Bristande prestationer

Uppsägning vid bristande kompetens får normalt sett ske först om arbetstagens prestationer väsentligt understiger vad arbetsgivaren normalt borde ha kunnat räkna med och bristerna inte kan antas vara av övergående natur.

Det bör vara tillräckligt att prestationerna understiger vad arbetsgivaren normalt borde ha kunnat räkna med och/eller med beaktande av vad arbetstagen anför i samband med anställningsavtalets ingående.

Ur ett arbetstagarperspektiv blir frågan om arbetsgivarens ansvar för arbetstagens kompetensutveckling särskilt tydlig när frågan om bristande prestationer aktualiseras. Med en sådan regel skulle det ligga i arbetstagens intresse att det tydliggjordes vilka krav som då kan ställas på en sådan kompetensutveckling och vilka personliga hänsyn som i normalfallet kan vara rimliga att ta. Dessutom blir kraven på arbetsgivaren att tydliggöra vilka förväntningar som finns på den enskildes prestation viktiga. Kraven bör vid en objektiv bedömning framstå som rimliga. Prestationen bör då tydligt avvika från genomsnittet. Även i dessa fall har den berörda arbetstagen normalt ett intresse av att frågan om omplaceringsskyldighet aktualiseras.

Även ålder, funktionsnedsättning eller sjukdom kan medföra en stadigvarande nedsättning av arbetsförmågan som är så väsentlig att arbetstagen i fråga inte längre kan utföra arbete av någon betydelse. I så fall kan nedsättning av arbetsförmågan åberopas som grund för uppsägning.

Vid hel eller delvis stadigvarande nedsättning av arbetsförmågan så att arbetstagen inte längre kan utföra arbete i enlighet med anställningsavtalet kan saklig grund för uppsägning föreligga såvida det inte finns något annat ledigt arbete som arbetstagen kan antas ha arbetsförmåga för. Detta innebär att det förtydligas att det inte åligger en arbetsgivare att genom långtgående, organisatoriska åtgärder också skapa omplaceringsmöjligheter till exempel genom att inrätta en ny befattning inte heller i en sådan situation. Finns det inte möjlighet att skapa en deltidsbefattning för en arbetstagen med konstaterad delvis stadigvarande nedsättning av arbetsförmågan som är så väsentlig att arbetstagen i fråga inte längre kan utföra arbete i enlighet med sysselsättningsgraden i anställningsavtalet kan saklig grund för uppsägning föreligga förutsatt bl a att arbetsgivaren gjort en noggrann utredning av möjligheterna till rehabiliterings- och anpassningsåtgärder samt omplacering.

Ur ett arbetstagarperspektiv är det viktigt att värna om ett förstärkt anställningsskydd vid sjukdom. Kraven på arbetsgivaren att vidta åtgärder för att möjliggöra för arbetstagen att vara kvar i anställning är i sjukdomsfallen mer omfattande än i andra uppsägningsfall. Kraven är inte begränsade till om en arbetstagen kan utföra arbete enligt anställningsavtalet eller omplaceras till annat ledigt arbete.

Samarbetssvårigheter

En uppsägning måste framstå som den enda kvarvarande rimliga åtgärden för att arbetet ska kunna bedrivas i behörig ordning. I detta ligger dels att arbetsgivaren normalt måste först vidta andra åtgärder, såsom tillsägelser och omplacering, och till sist varna om att anställningen är i fara om bättring inte sker, dels att samarbetssvårigheterna måste vara så svåra att de påverkat arbetet negativt, dels att domstolen gör en prognos för hur arbetstagaren kan tänkas komma att agera i fortsättningen, t.ex. vid ytterligare en omplacering.

Samarbetssvårigheterna ska inte objektivt sett behöva vara så svåra att de hunnit påverkat arbetet negativt. Det ska vara tillräckligt att samarbetssvårigheterna enligt arbetsgivarens bedömning är av sådan karaktär att de måste åtgärdas. Ingen egentlig prövning av om hur allvarliga samarbetssvårigheterna är ska ske. En uppsägning måste dock alltjämt framstå som den enda kvarvarande rimliga åtgärden. Arbetsgivaren måste först vidta andra åtgärder, såsom tillsägelser och omplacering, och till sist varna om att anställningen är i fara om bättring inte sker.

Ur ett arbetstagarperspektiv finns det ett starkt intresse av att värna om att det är högt i tak på arbetsplatserna och att arbetstagare vågar säga sin mening, hävda sin rätt, komma med konstruktiva förslag och kritik i syfte att utveckla verksamheten. Med en sådan regel skulle det ligga i arbetstagaridans intresse att det tydliggjordes vilka slags samarbetssvårigheter som typiskt sett avses och att de är sådana att det vid en objektiv bedömning framstår som rimligt med en uppsägning.

Misskötsamhet

Arbets- eller ordervägran

Har arbetsvägran varit perdurerande (underlåtenhet att följa en stående order) eller upprepad avseende samma arbetsuppgift eller samma arbetsledare, har arbetsvägran ofta ansetts vara uttryck för en allmän ovilja att följa arbetsgivarens anvisningar och kunnat ge arbetsgivaren saklig grund för uppsägning.

Har arbetsvägran varit temporär (avsett ett enstaka tillfälle), har domstolen tagit hänsyn till om arbetstagaren haft något beaktansvärt skäl för arbetsvägran.

Även när skälet för en temporär arbetsvägran inte varit beaktansvärt, har en uppsägning ibland underkänts när arbetsvägran inte ansetts som ett uttryck för en allmän ovilja att följa arbetsgivarens anvisningar och därmed prognosen ansetts god.

Har arbetstagaren, i fall som inte varit särskilt allvarliga, inte fått en varning om att anställningen var i fara och därefter skäligen betänketid för att kunna välja mellan att lyda eller förlora anställningen, har uppsägning inte godtagits.

Utgångspunkten bör vara att saklig grund föreligger om arbetstagaren fått en varning om att anställningen är i fara och efter skäligen betänketid fått välja mellan att lyda eller förlora anställningen. Det bör inte krävas att arbetstagarens vägran beror på en allmän ovilja att följa arbetsgivarens anvisningar. Vidare bör det normalt bortses från lång anställningstid utan tidigare misskötsamhet. Om arbetstagarens skäl för sin vägran ska tillmätas betydelse ska de vara särskilt beaktansvärda och vid en intresseavvägning framstå som viktigare än arbetsgivarens intresse av verksamheten inte påverkas negativt.

Då arbetsgivaren leder och fördelar arbetet och ansvarar för arbetsmiljön är arbetsvägran i grunden inte förenligt med förpliktelse i anställningen. Bedömningen bör utgå från de händelser som

arbetsgivaren lagt till grund för uppsägningen, inte en prognosbedömning om att arbetstagaren kan komma att bättra sig genom att i fortsättningen inte arbetsvägra.

Ur ett arbetstagarperspektiv finns det ett starkt intresse av att värna att det är högt i tak på arbetsplatserna och att arbetstagare vill och vågar säga sin mening, hävda sin rätt och komma med konstruktiva förslag och kritik i syfte att utveckla verksamheten. Med en sådan regel skulle det ligga i arbetstagersidans intresse att bakgrunden till ordervägran i det enskilda fallet tillmäts betydelse och att ordern inte står i strid med anställningsavtalet eller lag och goda seder. Arbetsgivaren bör dessutom i en sådan situation ge arbetstagaren möjligheten att vända sig till sin fackliga organisation eller skyddsombudet. Förändringen får inte heller påverka den fackliga organisationens rätt att använda tolkningsföreträde. Ett skyddsombuds rätt att vidta ett skyddsombudsstopp påverkas inte heller av eventuella förändringar.

Olovlig utevaro och sen ankomst

Upprepade olovlig utevaro eller sena ankomster kan utgöra saklig grund för uppsägning om arbetsgivaren före uppsägningen på ett tydligt sätt varnat om att anställningen är i fara om bättring inte sker. Emellertid kan bl.a. sådant som att arbetstagaren bättrat sig efter uppsägningen leda till att den underkänns, eftersom prognosen för skötsamhet anses tillräckligt god, särskilt om arbetstagaren varit anställd under lång tid och mestadels skött sig.

Om ett beteende upprepas trots att arbetsgivaren på ett tydligt sätt varnat om att anställningen är i fara om bättring inte sker ska det vid sakliggrund bedömningen bortses från dels hur lång tid arbetstagaren varit anställd och skött sig. Inte heller ska det ha betydelse att arbetstagaren bättrat sig efter att uppsägning ägt rum.

Med en sådan regel skulle det ligga i arbetstagersidans intresse att det tydliggjordes vilka krav på både innehåll och form som kan ställas på en arbetsgivare när denne varnar om att anställningen är i fara. Bakgrunden till den bristande tidspassningen eller utevaron i det enskilda fallet bör tillmätas betydelse.

Brott på arbetsplatsen

Brott på arbetsplatsen är normalt saklig grund för uppsägning. Inte sällan talas det om att arbetsgivaren med fog har förlorat förtroendet för arbetstagaren. Har arbetstagaren lång anställningstid, särskilt om den i övrigt varit anmärkningsfri, eller bedöms det inträffade av någon anledning som mindre allvarligt eller som en engångsföreteelse av en i övrigt skötsam arbetstagare kan uppsägning underkännas.

Har brott bevisligen förekommit på arbetsplatsen ska utgångspunkten vara att det utgör avskedsgrund alternativt saklig grund för uppsägning även om arbetstagaren har lång anmärkningsfri anställningstid. Detsamma gäller om det inträffade av någon anledning anses som mindre allvarligt eller som en engångsföreteelse. Synsättet bör vara att om arbetsgivaren hade fortsatt förtroende för arbetstagaren så skulle inte någon uppsägning vidtagits.

Med en sådan regel skulle det ligga i arbetstagersidans intresse att de beviskrav som idag gäller upprätthålls. Det måste också ställas vissa krav på brottets svårighetsgrad, trafikförseelser bör exempelvis inte kunna åberopas.

Missbruksproblem som inte är att betrakta som sjukdom

I de olika fallen av misskötsamhet ska misskötsamhet, som har samband med olika former av missbruk men som inte är att betrakta som sjukdom, bedömas på samma sätt som misskötsamhet från andra arbetstagare.

Med en sådan regel skulle det ligga i arbetstagarsidans intresse att det är tydligt att arbetsgivaren har ett ansvar för stödjande åtgärder och att arbetsgivaren har hanterat problemet med omsorg. En arbetstagare måste alltid kunna vända sig till sin arbetsgivare och be om hjälp utan att riskera sin anställning. Det bör också tydliggöras vilka krav på både innehåll och form som kan ställas på en arbetsgivare när denne varnar om att anställningen är i fara. Bakgrunden till missbruksproblematiken i det enskilda fallet bör då tillmätas betydelse.

Bilaga 4: Analys av de konkreta förslagen och dess konsekvenser

Sanktion, arbetslöshetsförsäkringen och trygghets/omställningsorganisationer

Sanktion

Om möjligheten att kvarstå i anställning under tvistetid försvinner så innebär det att arbetsgivarens kostnader för förfarandet vid skiljande från anställning kan bli lägre. Det måste då säkerställas att det fortsatt i LAS regelverk finns en effektiv och avskräckande sanktion som avhåller en arbetsgivare från att bryta mot regelverket, som kompenserar den berörda arbetstagaren på ett adekvat sätt och som också uppfyller Sveriges åtaganden enligt internationell rätt. Förslag lämnas därför om att höja nivån på de allmänna skadestånden.

Om möjligheten att kvarstå i anställning under tvist försvinner, skulle en arbetstagare vid framgång vid en domstolsprövning om ogiltigförklaring retroaktivt ha ett anspråk på sina vanliga anställningsförmåner (lön och semesterförmåner) från anställningens upphörande och fram till domens meddelande. Situationen vid en uppsägning skulle då bli motsvarande den som idag normalt gäller vid en ogiltighetstvist om ett avskedande med den skillnaden att nivån på de allmänna skadestånden skärps. Innebörden av en ogiltigförklaring i domstol är att anställningen består på samma villkor som tidigare och ska fortgå som om uppsägningen eller avskedandet aldrig ägt rum. När fråga är om lön och inte skadestånd saknar arbetsgivaren rätt att avräkna ersättning som arbetstagaren kan ha haft i annan anställning under tid då tvisten pågått. Därefter skulle arbetsgivaren som idag kunna välja att avsluta anställningsförhållandet med en tillämpning av 39 § LAS och i det fallet betala ett normerat skadestånd enligt bestämmelsen.

Försäkringslösning

Den arbetstagare som saknar försörjning i anslutning till att anställningen upphör har i praktiken ett mycket svagt förhandlingsläge i förhållande till sin arbetsgivare och därmed svårt att göra sin rätt gällande. Genom en kollektivavtalad försäkringslösning skulle den arbetstagare som driver en rättstvist om rättsenligheten av arbetsgivarens åtgärd att avsluta anställningen ha en ekonomisk grundtrygghet. Försäkringen skulle täcka inkomstförlusten under tvistens handläggning. Om arbetstagaren vinner tvisten och får retroaktiv lön från sin arbetsgivare blir arbetstagaren återbetalningsskyldig på motsvarande sätt som för a-kassa. Den arbetsgivare som vidtagit en rättsstridig åtgärd får samma kostnad som idag medan den arbetsgivare som får rätt slipper kostnaderna under tvistetiden. En fråga som då får övervägas är om en försäkringslösning skulle riskera att vara tvistedrivande.

Arbetslöshetsförsäkringen

Syftet med de förslagna förändringarna är att arbetstagaren inte ska riskera att bli avstängd från arbetslöshetsförsäkringen när tvist om rättsenligheten av åtgärden att avsluta anställningen pågår och att frivillig tvistelösning ska främjas. Avstängning bör bara bli aktuell i de fall det är mer eller mindre uppenbart att arbetstagaren själv orsakat sin arbetslöshet.

Det förhållandet att en arbetstagare blir återbetalningsskyldig om denne i ett senare skede erhåller ekonomiskt skadestånd för motsvarande tidsperiod som denne uppburit a-kassa får bedömas vara en fullt rimlig och rättvis ordning i det fall alternativet vore att ersättning som utgått skulle avräknas från skadeståndet. Att ändra återkravsbestämmelsen så att arbetstagaren skulle ha rätt att uppbära dubbla ersättningar bedöms inte lämpligt.

Det finns dock i sammanhanget anledning att lyfta fram att ersättning med ideellt inslag inte påverkar rätten till arbetslöshetsersättning och att det vid en bedömning av balansen i förslagen får beaktas hur parterna väljer att hantera en sanktion i form av ett skärpt allmänt skadestånd.

Trygghets/omställningsorganisationer

Att öppna upp TRR (utöver sjukdomsfallet) och TSL till att omfatta även vissa arbetstagare som skilts från sitt arbete på grund av personliga skäl skulle innebära en risk för att kostnader övervältras på omställningsorganisationerna. Alldeles särskilt i det fall det vid en rättslig prövning visar sig att arbetsgivarens uppsägning inte varit lagenlig och att denne inte fullgjort sitt ansvar för kompetensutveckling. Mot det ska vägas att det är fråga om arbetstagare vars behov av professionellt stöd och hjälp att komma vidare till nytt arbete många gånger kan vara mycket stort.

Andelen som idag sägs upp på grund av personliga skäl är liten i förhållande till andelen av arbetskraften som sägs upp på grund av arbetsbrist. Andelen av de som sägs upp på grund av personliga skäl där grunden renodlat är bristande prestation eller kompetens torde i sin tur vara en liten del av denna grupp. Beroende på om och hur regelverket för uppsägning vid bristande kompetens ändras kan det dock tänkas att uppsägningsgrunden blir mer frekvent förekommande. Att införa en gränsdragning inom ramen för personliga skäl över vilka som skulle kunna omfattas av omställningsstöd kan i praktiken vara svårt. Det torde kunna vara så att en kombination av problem utifrån arbetsgivarens perspektiv leder fram till en uppsägning av personliga skäl. Förmodligen skulle man i det fallet behöva hitta en form för hur prövningen ska ske där en huvudsaklighetsprincip skulle kunna vara en möjlig grund. Förslag har lämnats om en möjlig regel som speglar avstängningsregeln i arbetslöshetsförsäkringen 43 b § 2 och som då innebär att den som inte skilts från sitt arbete på grund av otillbörligt uppförande skulle kunna omfattas av stöd.

Vilka företag kommer påverkas?

De föreslagna ändringarna kommer att ha effekt för alla företag som har anställda som omfattas av anställningsskyddslagen.

Kostnader under tvistetid

Det ekonomiska utfallet vid ett felaktigt avslutande av en anställning kan variera stort beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Huruvida det är fråga om ett avskedande eller en uppsägning och om arbetstagaren ogiltigförklarat arbetsgivarens åtgärd har betydelse. Likaså har arbetstagarens anställningstid hos arbetsgivaren, tvistetiden och om arbetstagaren har fått ett nytt arbete betydelse.

Den ekonomiska ramen för en process vid ogiltigförklaring är beroende av bl.a. tiden som förhandling och domstolsprövning pågår och är inte möjlig att på förhand säkert bedöma. Saknar arbetsgivaren kollektivavtal blir tvistetiden potentiellt betydligt längre, då det är möjligt med tvåinstansprövning. Olika handläggningstider hos domstolarna, parternas processföring samt tvistefrågans komplexitet och omfattning påverkar tiden. Flera förhandlingsordningar på tjänstemannasidan har sedan några år väsentligt kortare frister vid ogiltigförklaring vilket torde ha förkortat förhandlingstiderna påtagligt.

I domstolstvister där arbetstagaren idag yrkar ogiltigförklaring av en uppsägning kommer arbetsgivarens kostnad för lön minska om möjligheten att kvarstå i anställning under tvist försvinner. Om ett mål stäms direkt i Arbetsdomstolen tar det i genomsnitt 18 månader från uppsägningen/avskedandet till dess dom meddelas. Det betyder att arbetsgivaren, om möjligheten att kvarstå i anställning under tvist om ogiltigförklaring tas bort, i ett typfall kommer att slippa betala 18 månaders lön under tiden som tvist pågår. Enligt SCB:s statistik var medellönen för samtliga sektorer och yrken i Sverige 34 600 kr år 2018. Vid en avrundning till 35 000 kr och ett tillägg för arbetsgivaravgift om 31,42 procent ger det under tvistetid en sparad lönekostnad på cirka 827 946 för arbetsgivaren ($18 \times (35\,000 \times 1,3142) = 827\,946$). Arbetstagaren är dock med dagens regelverk

skyldig att stå till arbetsgivarens förfogande för arbete under tvisten. Om arbete utförs kan lönekostnaden inte ses som en kostnad på grund av tvisten. Enligt arbetsgivaransvar är det dock ovanligt att arbetstagaren utför arbete under tvisten.¹

Exempel

En arbetstagare med 35 000 kr i månadslön blir uppsagd och för talan i domstol. Tvisten pågår i 18 månader. På samtliga belopp i tabellen nedan tillkommer arbetsgivaravgift om 31,42 procent.

Anställningstid	Lön vid ogiltigförklaring	Skadestånd 39 §
0-6 månader	Max 630 000 kr (18 m)	Max 210 000 kr (6 m)
7-15 månader	Max 630 000 kr (18 m)	Max 245 000-525 000 kr (7-15 m)
16 månader - 4 år	Max 630 000 kr (18 m)	Max 560 000 kr (16 m)
5-9 år	Max 630 000 kr (18 m)	Max 840 000 kr (24 m)
10 år och uppåt	Max 630 000 kr (18 m)	Max 1 120 000 kr (32 m)

I de fall där arbetstagaren inte yrkar ogiltighet kommer det inte bli någon kostnadsminskning för arbetsgivaren. Arbetsgivaren har idag ingen lönekostnad i de fallen efter anställningstidens utgång.

Inte heller blir det i normalfallet någon skillnad i förhållande till de fall som idag prövas vid ogiltigförklaring av ett avskedande.

Påverkan på parternas handlingsmönster

En önskvärd och möjlig effekt av att ta bort möjligheten att kvarstå i anställning under tvist är att arbetsgivare inte kommer att tillgripa avskedande enbart för att slippa betala arbetstagaren lön under tvistetiden. Arbetsgivarens incitament att avskeda en arbetstagare istället för att säga upp pga personliga skäl skulle minska.

Det är svårt att bedöma om parternas förlikningsvilja under förhandlingsstadiet skulle påverkas åt det ena eller andra hållet, vilket i praktiken har stor betydelse för om antalet domstolstvister skulle komma att minska eller öka totalt sätt.

De nu föreslagna förändringarna avseende tvisteförfarandet påverkar inte arbetsgivarens skyldighet att utge uppsägningslön och således inte heller tillämpningen av 12-13 §§ anställningsskyddslagen när det enbart är fråga om ren uppsägningslön.

¹ Jmfr. SOU 2012:62 s. 130 ff.

Borttagande av möjligheten att kvarstå i anställning under tvist skulle eventuellt kunna leda till att arbetsgivarna ser en minskad risk med att föra tvisten till domstol, vilket i sin tur kan påverka förhandlingsviljan negativt. I Uppsägningstvistutredningen noterades att förlikningsfrekvensen för ärenden om avskedanden respektive uppsägningar enligt utredningens referensgrupp inte skiljde sig åt. Istället uppgav båda sidor att viljan att förlikas i allmänhet är hög och att det finns många faktorer som påverkar möjligheterna att nå en överenskommelse. Om risken för arbetsgivaren att betala lön under tvisten skulle vara avgörande för arbetsgivarens vilja att ingå en överenskommelse borde förlikningsfrekvensen skilja sig åt. Utredningens slutsats var dock att om anställningen inte består under tvist skulle det finnas större risk att förlikningsviljan påverkas negativt jämfört med enbart en begränsning av hur lång tid anställningen kan bestå.²

Påverkan på anställningstryggheten/effekter för arbetstagare

I Uppsägningstvistutredningen konstateras att kärnan i det svenska anställningsskyddet inte är "en rätt till anställningen" utan att ge arbetstagarna ett skydd mot godtyckliga uppsägningar. Utredningen skriver bl.a. följande.

*"Mot denna bakgrund är det klart att anställningsskyddslagen inte innebär en "rätt till anställningen". I stället är kärnan i anställningsskyddsregleringen, enligt vår mening, att ge arbetstagarna ett skydd mot osakliga eller godtyckliga uppsägningar. Ytterst upprätthålls detta skydd genom ekonomiska sanktioner. Synen på vad som är anställningsskyddets kärna påverkar vilka ändringar som kan göras utan att anställningsskyddet blir satt ur funktion. Om kärnan i anställningsskyddet hade varit en ovillkorlig rätt för arbetstagaren att behålla sin anställning skulle möjligheten att få en osaklig uppsägning ogiltigförklarad vara central. För att säkerställa ett skydd mot godtycklig behandling är det i många fall godtagbart att i stället få en ekonomisk kompensation. Den ekonomiska kompensationen måste vara tillräckligt hög för att ge arbetsgivaren starka incitament att följa bestämmelserna i LAS. Å andra sidan bör regleringen inte skapa onödiga kostnader för arbetsgivare när saklig grund för uppsägning föreligger."*³

Förutom att möjligheten att kvarstå i anställning under tvist om ogiltigförklaring i kombination med den ekonomiska kompensationen utgör ett incitament för arbetsgivare att följa reglerna i anställningsskyddslagen, kan möjligheten att kvarstå i tjänst vara av stor betydelse för en arbetstagare, särskilt i uppsägningssituationer då arbetstagaren får behålla sin anställning, visst befattningsskydd, sin ekonomiska trygghet och kontakten med arbetsplatsen. Det är också en av anledningarna till att en arbetstagare vid en föreningsrättskränkande uppsägning bör kunna kvarstå i anställning under tvist om ogiltigförklaring.

En arbetstagare som är sjuk kan ha ett särskilt behov av anställningen i sig, t.ex. under pågående rehabilitering. Ett borttagande av möjligheten att kvarstå i anställning under tvist kan få konsekvenser för arbetsgivarens rehabiliteringsansvar.

Om möjligheten att kvarstå i anställning under tvist försvinner får det verkan även i arbetsbristfallet. En arbetsbristuppsägning kan ogiltigförklaras om det som angrips är den sakliga grunden. Även i det fallet sker en försvagning av anställningsskyddet.

² SOU 2011:62 s. 140 f.

³ SOU 2011:62 s. 92 f. Se även sida 141 f.

Det bör dock nämnas att det i praktiken vid framgång för arbetstagersidan i ogiltighetstvister, såväl vid uppsägning som avskedande, är vanligt att arbetsgivaren vägrar att rätta sig efter domen och att anställningsförhållandet upplöses mot att normerat skadestånd utgår jämlikt 39 § LAS.

Enligt arbetstagersidans erfarenhet är det vid anställningsskyddstvister, framförallt när fråga är om mindre arbetsgivare och arbetstagersidan haft framgång vid en domstolsprövning, inte ovanligt att arbetsgivaren går i konkurs. Om en arbetsgivare försätts i konkurs kan en anställd eller före detta anställd ha rätt till statlig lönegaranti för sådana fordringar som omfattas av förmånsrätt enligt 12 och 13 §§ förmånsrättslagen. Det kan röra sig om lön, uppsägningslön, pensionsfordringar, semesterlön m.m. Med lön likställs annan ersättning på grund av anställning, såsom skadestånd som ska utgå till arbetstagen vid uppsägning utan saklig grund eller avskedande utan laga grund. Beloppstaket för statlig lönegaranti uppgår till fyra gånger prisbasbeloppet vid tiden för konkursbeslutet, dvs. 189 200 kr under 2020. Lönegarantin gäller endast en begränsad tid och ersättningen betalas ut för en sammanlagd anställningstid av högst åtta månader enligt 9 § lönegarantilagen.

Följdändringar i LAS

34 § andra och tredje stycket och 35 § andra och tredje stycket som ändras/tas bort. Särreglering behövs för föreningsrättskränkningen.

Det kan finnas anledning att överväga en förlängd frist för underrättelse och väckande av talan i § 40.

43 § Ändrad lydelse i de delar som avser interimistiska åtgärder kopplade till ogiltigförklaring. Hänsyn får då tas till föreningsrättskränkningen.

Följdändringar i övrig arbetsrättslig lagstiftning

Förtroendemannalagen och MBL

- ogiltigförklaring vid föreningsrättskränkning, oförändrat rättsläge

En talan om ogiltigförklaring som påstås ha sin grund i en föreningsrättskränkning stöds regelmässigt även på LAS, se 8 § 3 st MBL – ”sker kränkning av föreningsrätten genom avtalsuppsägning eller annan sådan rättshandling eller genom bestämmelse i kollektivavtal eller annat avtal, är rättshandlingen eller bestämmelsen ogiltig”.

I MBL finns ingen hänvisning till 34-35 §§ LAS och det har bedömts oklart om de reglerna kan tillämpas vid en tvist om ogiltigförklaring som enbart stöds av MBL. För att säkerställa att så ska vara möjligt behöver därför nuvarande regler om möjligheten att kvarstå i anställning under tvist i LAS kvarstå för detta fall. Alternativt får det övervägas en ny reglering i MBL om rätten att ogiltigförklara en uppsägning respektive ett avskedande och om anställningens bestånd under tvist om ogiltigförklaring. Det kommer också vara aktuellt med en följdändring av bestämmelsen i 8 § FML och ett tillägg i LAS alternativt en ny reglering i 8 § FML på motsvarande sätt.

Diskrimineringslagen

En uppsägning eller ett avsked kan ogiltigförklaras med stöd av diskrimineringslagen. I 6 kap. 8 § finns en hänvisning till 34-35 §§ LAS som skulle få följdändras bara på så sätt att m.m fick tas bort om anställningen inte heller i de fall diskriminering görs gällande ska kunna bestå under tvist.

Av 5 kap. 3 § 2 st följer en självständig rätt att begära att en rättshandling förklaras ogiltig om någon diskrimineras genom uppsägning av ett avtal eller genom annan sådan rättshandling. Av 5 kap. 3 a § framgår att en arbetsgivare som inte rättar sig efter domstols ogiltigförklaring av en uppsägning eller ett avskedande ska betala ett belopp som är skäligt med beaktande av arbetstagarens lön och sammanlagda anställningstid. Hänvisning görs till 39 § LAS och att ersättningen inte får vara lägre än vad som följer av nyss nämnd bestämmelse. Till skillnad från reglerna i LAS finns i diskrimineringslagen inte någon begränsning av nivån på ersättningen. Vid en slutlig prövning kommer en domstol att kunna ogiltigförklara skiljandet från anställningen i det fall det bedöms vara i strid med diskrimineringslagen och skadeståndspåföljden är då reglerad i diskrimineringslagen, men avhängig 39 § LAS, i de fall arbetsgivaren vägrar rätta sig efter en dom.

Föräldraledighetslagen m.m.

17 § föräldraledighetslagen innehåller en självständig regel om möjlighet att ogiltigförklara en uppsägning eller ett avsked som skett i strid med lagen. I en tvist om uppsägning som grundar sig på 17 § brukar också LAS åberopas som grund. I 23 § finns en hänvisning till 34 och 35 §§ LAS. En ändring av nyss nämnda lagrum med innebörd att möjligheten att kvarstå i anställning under tvist skulle försvinna skulle få direkt genomslag utan att någon ytterligare ändring behöver göras. Om ingen annan förändring görs innebär det att uppsägningen kan ogiltigförklaras, men att anställningen inte kan bestå under tvist. Motsvarande gäller även för övriga nio i bilaga 1 "Skiss över befintlig lagstiftning" lagar benämnda ledighetslagar där direkt hänvisning finns till 34-35 §§ finns. I de fall hänvisning görs till 34 och 35 § LAS behöver heller ingen följdändring göras.

Beskrivning av gällande rätt och villkor i befintligt regelverk

Nedan beskrivs gällande rätt och den praxis som utvecklats i för förslagen relevanta delar när det avser arbetslöshetsförsäkringen, inkomstförsäkringar, omställningsförsäkringar och anställningsskyddsregelverket.

Arbetslöshetsförsäkringen

Detta avsnitt innehåller en genomgång av arbetslöshetsförsäkringen (lag 1997:238 om arbetslöshetsförsäkring); nuvarande regelverk, bevekelsegrunder och återbetalningsskyldighet.

Bakgrund

Om möjligheten att kvarstå i anställning under tvist försvinner skulle det, i fall då a-kassan bedömer att arbetstagaren skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande, dvs i någon mening själv orsakat arbetslösheten, innebära att arbetstagaren vid uppsägningstidens utgång saknar möjlighet att få sin ersättning från något trygghetssystem (utöver eventuellt försörjningsstöd) under avstängningstid om drygt två månader. Den arbetstagare vars anställning avslutats trots att det vid en rättslig överprövning visar sig att laga skäl för detta saknats mister sin möjlighet till försörjning och kan i det fallet komma att få kompensation för de inledande månaderna av arbetslöshet först något år eller mer efter det att anställningen upphörde i det fall denne inte lyckats få en ny anställning i direkt anslutning till anställningens upphörande

Arbetslöshetsförsäkringen består av en grund- och en inkomstbortfallsförsäkring. I nuläget är omkring 7 av 10 medlemmar i en a-kassa, sett till arbetskraften mellan 16-64 år (IAF:s årsstatistik för 2018). 2015 höjdes den högsta dagpenningen (för första gången på 13 år) från 680 till 910 kronor. Därmed kan de som har inkomster upp till ca 25 000 kronor i månaden få 80 procents ersättning vid arbetslöshet, cirka 14 500 kr efter skatt. Efter 100 ersättningsdagar sänks den högsta dagpenningen till 760 kronor. För deltidsarbetslösa finns ytterligare begränsningsregler. För den arbetstagare som saknar medlemskap i en a-kassa kan det finnas möjlighet att får grundersättning om maximalt 365 kr per ersättningsdag från Alfa-kassan.

Karenstid vid arbetslöshet uppgår till 6 dagar för vilka dagpenning annars skulle utgått (normalt veckodagar). Ersättning lämnas under längst 300 dagar (450 dagar om den sökande har barn under 18 år). Därefter kan i vissa fall aktivitetsstöd bli aktuellt om AF bedömer att den sökande kvalificerat sig för det och annars är alternativet vid fortsatt arbetslöshet försörjningsstöd.

Regler och praxis av betydelse i försäkringen

43 b § En sökande ska stängas av från rätt till ersättning i 45 ersättningsdagar....

2. på grund av otillbörligt uppförande skilts från sitt arbete.

Den som skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande ska stängas av enligt bestämmelsen. I förarbetena har nämnts att arbetsrättens regler är lämpliga som grundval för bedömningen av vad som utgör otillbörligt uppförande. Onykterhet i arbetet, upprepad sen ankomst till arbetet, frånvaro utan giltig anledning och vägran att efterkomma arbetsledningens anvisning har angetts som exempel på omständigheter som kan grunda avstängning (prop. 1973:56 s. 76 samt prop. 2012/13:12 s. 92). Begreppet otillbörligt uppförande har i praxis och doktrin (Anna Christensen, Avstängning från arbetslöshetsersättning, 1980, s. 385 ff.) ofta kopplats till den arbetsrättsliga bedömningen av om en uppsägning är sakligt grundad.

Bestämmelsen träffar normalt den som blivit avskedad, men också i flertalet fall den som blivit uppsagd på grund av personliga skäl. Enbart den omständigheten att den enskilde skilts från arbetet på grund av personliga skäl räcker knappast som underlag för a-kassan för att stänga av den enskilde. Däremot kan en uppgift om att den enskilde blivit uppsagd av personliga skäl föranleda utredning hos a-kassan om de närmare orsakerna bakom uppsägningen.

I Kammarrätten i Jönköpings dom den 12 januari 2016 i mål nr 3392-14 hade den enskilde skilts från sin anställning på grund av skäl som hänförde sig till henne personligen. Arbetsgivaren hade specificerat ett antal händelser till stöd för detta. Den enskilde bestred arbetsgivarens uppgifter. Kammarrätten påtalade bl.a. att frågan om saklig grund för uppsägningen i sig inte var prövad då parterna hade förlikts efter den arbetsrättsliga förhandlingen och där det av protokollet framkom att parterna inte var överens om grunden, men att uppsägningen skulle bestå. Det faktum att arbetsgivarens uppsägning hade skett med hänvisning till personliga skäl innebar enligt kammarrätten inte att kriterierna för att tillämpa en avstängning med hänvisning till otillbörligt uppförande hade uppnåtts. Den enskilde befriades således från avstängning.

Uppsägningar av personliga skäl kan även i många fall ha sin grund i omständigheter som – även om de skulle bedömas utgöra saklig grund för att avsluta anställningen – inte kan anses utgöra ett otillbörligt uppförande från den enskildes sida. I fall där anställningen har avslutats av hälsoskäl kan det t.ex. knappast anses röra sig om ett otillbörligt uppförande. Det är dock tänkbart att det kan finnas undantagssituationer då den enskilde på grund av, eller delvis på grund av, sitt hälsotillstånd betett sig på ett sätt som skulle kunna betraktas som otillbörligt i försäkringens mening, och det skulle då vara det olämpliga beteendet och inte sjukdomen som utgör det otillbörliga uppförandet. I kammarrättspraxis har det några gånger prövats situationer då den enskilde inte klarat av sitt arbete på ett tillfredsställande sätt och därför skilts från arbetet. I vart fall så länge den enskilde gjort sitt bästa har den enskildes oförmåga inte betraktats som ett "otillbörligt uppförande".

Se t.ex. **Kammarrättens i Göteborgs dom den 25 oktober 2013 i mål nr 1473-13**, där den enskilde hade arbetat som lokalvårdare och skildes från arbetet bl.a. efter att upprepade gånger ha fått underkända resultat vid kvalitetsmätningar och efter att hon inte alltid hade följt arbetsgivarens hygienregler. A-kassan stängde av henne från arbetslöshetsersättning med hänvisning till att hon betett sig otillbörligt. Även Förvaltningsrätten i Karlstad ansåg att hon hade agerat otillbörligt genom att brista i

förhållande till arbetsgivarens kvalitets- och hygienrutiner och ändrade således inte a-kassans beslut. Kammarrätten i Göteborg ansåg däremot att annat inte framgått än att den enskilde efter egen förmåga hade utfört sitt arbete så gott hon hade kunnat. Det framkom av utredningen att hon bl.a. hade generella inlärningssvårigheter och svårt att klara tempot i ett reguljärt arbete. Kammarrätten uttalade att oförmåga att prestera enligt arbetsgivarens krav inte kunde ses som vägran att efterkomma arbetsledningens anvisning. Hon ansågs inte ha agerat otillbörligt och skulle inte stängas av från arbetslöshetsersättning.

Jfr **Kammarrätten i Göteborgs mål 1057-1058 -15**, där en tandläkare som agerat på ett sådant sätt att han miste sin yrkeslegitimation ansågs ha agerat otillbörligt och stängdes av från arbetslöshetsersättning. Kammarrätten ansåg bl.a. att det var klarlagt att den enskilde, trots att allvarlig kritik framförts mot honom genom ett beslut om provotid, och trots att han hade förmåga att utföra bra och patientsäker vård, hade fortsatt att vara oskicklig i utövningen av sitt yrke och att detta inneburit en fara för patientsäkerheten. Till följd av detta hade hans yrkeslegitimation återkallats. När han till följd av detta blivit arbetslös, ansåg kammarrätten att han fick anses ha orsakat sin arbetslöshet genom otillbörligt uppförande, och han skulle därmed stängas av från arbetslöshetsersättning.

Även i fall när en provanställning avslutas från arbetsgivarens sida kan avstängning förekomma förutsatt att underlaget i det enskilda fallet är tillräckligt tydligt i fråga om att de omständigheter som legat till grund för avbrytandet av provanställningen har varit tillräckligt allvarliga för att utgöra otillbörligt uppförande i försäkringens mening.

I **Kammarrätten i Jönköpings dom den 18 maj 2017 i mål nr 2355-16** hade den enskilde, som varit provanställd yrkeschaufför, förlorat sitt körkort efter att ha kört för fort. Som en följd av detta avslutades hans provanställning. Kammarrätten (som var oenig) anförde att det arbetsrättsligt kan föranleda saklig grund för uppsägning när en yrkeschaufför även genom förseelser utanför tjänsten förorsakat att han inte kan utföra sin väsentligaste uppgift, att köra lastbil. Den enskilde ansågs ha skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande. Att en provanställnings upphörande inte behöver motiveras kunde enligt domstolen inte medföra någon annan bedömning. Ett skiljaktigt kammarrättsråd ansåg att underlaget i målet inte motiverade avstängning.

43 b § *En sökande ska stängas av i 45 ersättningsdagar om han eller hon*

1. utan giltig anledning lämnat sitt arbete...

Ibland kan a-kassorna också komma att tillämpa avstängningsbestämmelsen som gäller vid uppsägningar på den enskildes egen begäran, trots att det kanske har varit arbetsgivaren som ursprungligen tagit initiativet till anställningens upphörande. I regel likställer a-kassorna överenskommelser om en anställnings upphörande med att den enskilde har lämnat sitt arbete i avstängningsbestämmelsernas mening. Då kan den enskilde komma att stängas av från arbetslöshetsersättning, även om arbetsgivaren t.ex. också haft intresse av att anställningen skulle upphöra.

Kammarrätten i Jönköping dom den 21 september 2018 i mål nr 475-17: Den enskilde hade kommit överens med arbetsgivaren om att avsluta anställningen och fick viss kompensation för detta i form av avgångsvederlag. A-kassan beviljade ersättning efter att ha tagit hänsyn till tiden med avgångsvederlag. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen beslutade att kräva tillbaka statsbidrag med motiveringen att a-kassan gjort fel som inte utrett avstängning. A-kassan menade att avstängning

inte skulle bli aktuellt, dels då de inte ansåg att den enskilde hade lämnat sitt arbete eftersom parterna gjort en överenskommelse, dels då de menade att en samordning med avgångsvederlag innebar att den enskilde inte också skulle utredas för avstängning. Kammarrätten ansåg att det inte fanns något lagstöd för att göra undantag från ansvaret för en uppsägning på egen begäran för att avgångsvederlag hade utgått, eller att uppsägningen baserats på en överenskommelse. Om den sökande hade godtagit ansvaret genom att ingå avtal och avtalet inte tillkommit genom tvång eller liknande, ska a-kassan utreda om det finns giltig anledning för uppsägningen. Saknas sådan anledning, ska a-kassan besluta om avstängning. Av utredningen framkom inte annat än att den enskilde hade avslutat sitt arbete på egen begäran utan giltig anledning, och han skulle därför ha stängts av från arbetslöshetsersättning. A-kassan hade därför orsakat att utbetalning skett i strid mot lagen om arbetslöshetsförsäkring och skulle betala tillbaka statsbidraget.

Om den enskilde anses ha lämnat sin anställning själv blir avstängning huvudregeln, men den enskilde kan undgå avstängning om han eller hon anses ha haft giltig anledning i försäkringens mening. Denna bedömning är restriktiv och det brukar krävas starka skäl för att undgå avstängning med hänvisning till giltig anledning. Styrkta hälsoskäl (se 19 c § förordningen om arbetslöshetsförsäkring) eller kränkande särbehandling kan vara sådana skäl, men för att undgå avstängning brukar i regel förutsättas att den enskilde gjort konstruktiva försök att komma tillrätta med problemen innan han eller hon sa upp anställningen.

45 § 3 st *En avstängning får inte pågå längre än 112 kalenderdagar räknat från det avstängningsgrundande förhållandet.*

Bestämmelsen kan få betydelse t.ex. i situationen då den uppsagde eller avskedade arbetstagaren är sjukskriven eller föräldraledig efter anställningens upphörande. Avstängningstiden, på normalt 45 avstängningsdagar vid avstängning enligt 43 b §, kan börja räknas av med start från anställningens upphörande. Eftersom avstängningsdagarna bara räknas av under dagar då man arbetat eller annars skulle ha haft rätt till ersättning, så skjuter den enskilde under sjukperioden eller föräldraledigheten bara avstängningstiden framför sig, och avstängningen börjar räknas av när den enskilde åter står till arbetsmarknadens förfogande. Bestämmelsen innebär dock att avstängningen i vart fall upphör efter 112 kalenderdagar.

När avgångsvederlag betalats ut, anses den enskilde inte arbetslös och har alltså inte rätt till ersättning under en tid då vederlaget jämställs med förvärvsarbete (se 13 § 1 st 3). Under sådan tid är det oklart om den enskilde har rätt att avräkna avstängningsdagar. Avstängning kan dock aldrig gälla längre än 112 kalenderdagar från anställningens upphörande.

47 § *Till ansökan om ersättning ska bifogas ett intyg av arbetsgivaren om den sökandes arbetsförhållanden och de uppgifter i övrigt som behövs för att bedöma hans eller hennes rätt till ersättning.*

68 a § *Har någon som fått ersättning från en arbetslöshetskassa senare fått lön eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön för samma tid, ska ersättningen från arbetslöshetskassan betalas tillbaka.*

Bestämmelsen tar sikte på lön eller skadestånd som bestäms av domstol, men också på ett avgångsvederlag som har överenskommit genom en förlikning, om det framgår att ett visst belopp utgör lön eller skadestånd för utebliven lön. I de fall en förlikning träffats avseende retroaktiv tid då

ersättning utgått har a-kassan bevisbördan för att ersättningen som utgått avser just lön eller ekonomiskt skadestånd motsvarande lön.

I **HFD 2011 ref. 81** hade den sökande yrkat både allmänt och ekonomiskt skadestånd från sin arbetsgivare med motiveringen att hans tidigare anställning varit otillåtet tidsbegränsad samt att arbetsgivaren brutit mot semesterlagens bestämmelser. Enligt ett förhandlingsprotokoll kom parterna överens om att han skulle få "ett belopp om 90 800 kr, som motsvarar fyra månadslöner". Enligt protokollet skulle samtliga mellanhavanden, såväl ekonomiska som rättsliga, med anledning av anställningen vara slutligt reglerade genom fullgörandet av överenskommelsen. HFD slog fast att det var a-kassan som behövde visa att det fanns förutsättningar för återbetalning. Utredningen i målet visade enligt domstolen inte att ersättningen till den enskilde vare sig till sin helhet eller till ett visst belopp utgjorde ekonomiskt skadestånd. Det fanns därför inte fog för att kräva tillbaka arbetslöshetsersättning.

Vid ansökningar om ersättning anses bevisbördan däremot ligga på den sökande. I det fall den överenskomna ersättningen avser belopp för framtiden måste den sökande alltså kunna visa att betalningen från arbetsgivaren inte ska påverka arbetslöshetsersättningen för att kunna få sådan ersättning (jfr t.ex. Kammarrätten i Göteborgs dom 2018-03-23 i mål nr 5937-17).

I de fall en domstol ogiltigförklarat en uppsägning eller avsked och arbetsgivaren på sätt som följer av 39 § LAS vägrar att rätta sig efter domen och istället utger ett normerat skadestånd ska det enligt hittillsvarande praxis (se Kammarrätten i Stockholm mål nr 4846-1997) inte påverka rätten till arbetslöshetsersättning.

Lunning, Toijer, Lindblom, Nordstedts Juridik 20190308, JUNO version 11A beskriver i korthet bakgrunden till 68 a § som följer. Rättsläget i fråga om en arbetstagares rätt till lön eller ekonomiskt skadestånd påverkas av att han eller hon har fått arbetslöshetsersättning har förändrats flera gånger under senare år. Enligt praxis som gällde under lång tid gjordes inte någon avräkning för arbetslöshetsersättning då det antogs att arbetstagaren blev skyldig att betala tillbaka arbetslöshetsersättningen om arbetsgivaren förpliktades att betala lön eller ekonomiskt skadestånd för samma tid. Genom RÅ 2003 ref. 45 fastslogs att återkrav av arbetslöshetsersättning bara kunde ske i de fall som uttryckligen angavs i 68 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, dvs då arbetstagaren hade fått ersättning obehörigen eller med ett för högt belopp genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att fullgöra sin uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller att arbetstagaren i vart fall skäligen bort inse att han eller hon inte hade rätt till ersättningen. Det bedömdes då inte vara aktuellt med återbetalningsskyldighet i anställningsskyddstvister och AD utgick sedan från detta i rättsfallet i AD 2005 nr 61 och beslutade att en arbetstagare i en anställningsskyddstvist från sitt krav på lön och ekonomiskt skadestånd skulle avräkna ersättning som uppburits från arbetslöshetsförsäkringen för motsvarande tid. Rättsläget bedömdes inte godtagbart av lagstiftaren då den felande arbetsgivarens kostnader i praktiken övervältrades på försäkringen (jfr prop. 2005/06: 152 s. 46 ff). En ny bestämmelse infördes från juli 2006 i lagen, 68 a §, enligt vilken arbetstagaren som huvudregel är skyldig att betala tillbaka den ersättning denne fått från arbetslöshetskassan om ersättning uppburits från en arbetslöshetskassa och arbetstagaren senare för samma tid får lön eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön från arbetsgivaren.

I de fall arbetstagaren uppburit aktivitetsstöd kan återbetalningsskyldighet också aktualiseras vid en senare bifalldom där ekonomiskt skadestånd utdöms för motsvarande tid.

Inkomstförsäkring

Unionens inkomstförsäkring får här tjäna som illustration för en typisk inkomstförsäkring inom den privata tjänstemannasektorn. Försäkringen ingår i medlemskapet i förbundet och innebär att den som blir arbetslös och är med i en svensk a-kassa kan få kompletterande ersättning utöver nuvarande 80 % av ersättningstaket på 25 025 kr/mån i arbetslöshetsförsäkringen. Inkomstförsäkringen kompletterar medlemmens ersättning upp till 80 % av inkomsten upp till 60 000 kr/mån före skatt under som längst 150 ersättningsdagar, ungefär 7 månader. Det finns också möjlighet att teckna mer förmånlig tilläggsförsäkring.

Inkomstförsäkringen är villkorad på sätt att ersättning kan utgå i det fall en försäkrad tjänsteman uppbär ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Nyss beskrivna avstängningsregler i avsnittet om arbetslöshetsförsäkringen får alltså genomslag även här. Skulle återbetalningsbetalningsskyldighet för viss period aktualiseras enligt 68 a § uppstår också återbetalningsskyldighet visavi inkomstförsäkringen för motsvarande period. Skulle en tjänsteman retroaktivt få rätt i domstol i en anställningsskyddsvist så kan arbetslöshetsersättning uppbäras för tidigare avstängningsperiod och därmed också ersättning från inkomstförsäkringen.

Trygghets-/omställningsorganisationer

TRR

Den fråga som aktualiseras i förhållande till TRR torde i första hand vara rätten till avgångsersättning, AGE. Sådan ersättning kan utgå till medarbetare med en lön över 27 100 kr per månad, en ålder om minst 40 år vid sista anställningsdagen samt en anställningstid om minst 5 år i TRR-anslutet företag. Tjänstemannen måste då också vara arbetsökande till minst 20 procent av en heltidsanställning eller i arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Rätt till AGE förutsätter dock att tjänstemannen är uppsagd antingen på grund av arbetsbrist eller sjukdom. Ingen karenstid tillämpas. Ersättning kan utgå oberoende av om ersättning från arbetslöshetsförsäkringen utgår. Ersättningen beräknas på den månadsinkomst som tjänstemannen uppbar vid uppsägningstillfället och kan utgå högst 130 dagar. Ersättningstaket är 70 % av bruttolönen och samordnas med uppburen a-kassa eller a-kassa som hade kunnat uppbäras. För den som är berättigad till ersättning från inkomstförsäkring kompletterar sistnämnda a-kassan och AGE på lönedelar över 70 % av bruttolönen.

TRR:s stöd i dag omfattar utöver AGE huvudsakligen personlig rådgivning för att hitta ett nytt arbete. Det kan även innebära ytterligare stöd för att hitta ett nytt arbete i särskilda fall. För att ha rätt till personlig rådgivning krävs att tjänstemannen är tillsvidareanställd vid uppsägningstillfället, har varit anställd i minst 12 månader och minst 16 timmar per vecka. Tjänstemannen ska också vara uppsagd på minst 20 procent. Vidare kan stödet omfatta TRR studieersättning som innebär en utfyllnad av CSN:s studiestöd under upp till fyra terminer. För att omfattas av möjligheten till studieersättning krävs att villkoren för personlig rådgivning uppfylls samt att den sökande är 40 år vid studiestart.

För samtliga stödformer krävs att tjänstemannen är uppsagd på grund av arbetsbrist, att anställningen upphört genom en överenskommelse men har sin grund i arbetsbrist eller att anställningen upphört på grund av sjukdom.

TSL

Rätt till AGB (avgångsbidrag) föreligger om anställning upphört genom uppsägning på grund av arbetsbrist och den driftsmässiga förändringen medför varaktig personalreduktion. Även medarbetare som slutar anställningen utan att uppsägning gjorts kan erhålla AGB under förutsättning att medarbetaren slutar på arbetsgivarens initiativ och att orsaken är arbetsbrist och att den driftsmässiga förändringen medför varaktig personalreduktion. Ytterligare förutsättningar är att medarbetaren fyllt 40 år vid tiden för anställningens upphörande och de senaste fem åren arbetat

minst 50 månader vid ett eller flera företag anslutna till AGB-försäkringen. Ersättningen utgår som ett engångsbelopp och ett helt AGB uppgår till 36 487 kr (2020 års nivå), vid 50 år höjs beloppet för helt AGB med 1 407 kr (2020 års nivå) per levnadsår till och med 60 år. Utbetalning sker i proportion till ordinarie arbetstidsmåtets andel av heltid. Ersättning utgår inte om medarbetaren blir erbjuden fortsatt arbete på företaget/koncernen inom tre månader, eller vid verksamhetsövergång.

Avräkning och skyldighet att begränsa sin skada

Uppsägningslön

Enligt 13 § anställningsskyddslagen får arbetsgivaren från uppsägningslön avräkna inkomster som arbetstagaren förvärvat i annan anställning om arbetsgivaren har förklarat att arbetstagaren inte behöver stå till förfogande under uppsägningstiden. Arbetsgivaren har enligt samma paragraf också rätt att avräkna inkomster som arbetstagaren under denna tid uppenbarligen kunde ha förvärvat i annan godtagbar anställning. Det är enligt praxis som utgångspunkt arbetsgivaren som har bevisbördan för att det finns förutsättningar för att göra en avräkning på uppsägningstiden. Varken inkomster från uppdrag, eget företag, utbildningsbidrag eller ålderspension får som regel avräknas. Det föreskrivs inte någon avräkningsskyldighet beträffande sjukpenning. Arbetstagaren står i ett sådant fall inte till arbetsgivarens förfogande och någon uppsägningslön ska då inte betalas ut. Se även 14 § LAS som reglerar fråga om förflyttning och skälig ledighet med bibehållna anställningsförmåner under uppsägningstid.

Lön

Om en arbetstagare för ogiltighetstalan mot en uppsägning enligt 34 § anställningsskyddslagen och anställningen därmed tills vidare kommer att bestå, är arbetstagaren även efter uppsägningstidens utgång – till dess att tvisten har slutligt prövats – berättigad till samma förmåner som enligt 12-14 §§ tillkommer honom eller henne under uppsägningstiden.

Om en arbetstagare för ogiltighetstalan mot ett avskedande och en domstol enligt 35 § andra stycket anställningsskyddslagen har beslutat att anställningen trots avskedandet ska bestå tills tvisten har slutligt avgjorts har arbetstagaren enligt samma paragraf tredje stycket, på samma sätt som vid en ogiltighetstalan mot en uppsägning, rätt till lön och andra förmåner enligt 12-14 §§ så länge anställningen består. Samma sak gäller retroaktivt i det fall en domstol ogiltigförklarar ett avskedande. I de nu angivna fallen är alltså arbetsgivaren skyldig att betala lön och andra anställningsförmåner till skillnad från när en uppsägning eller ett avskedande inte ogiltigförklaras. Det innebär att det inte är fråga om en ekonomisk skada som kan begränsas (se nedan under "Ekonomisk skada").

Ekonomisk skada

Enligt 38 § LAS är arbetsgivaren skyldig att kompensera arbetstagaren för den ekonomiska förlust denne gjort på grund av att arbetsgivaren brutit mot lagens regler. I de fall då en arbetstagare inte vill yrka ogiltigförklaring av en uppsägning eller ett avskedande kan denne yrka på ekonomiskt skadestånd för förlorad arbetsinkomst som hänför sig till tiden efter anställningens upphörande.

Ersättningen för ekonomisk skada begränsas till det belopp som anges i 39 §. Det är alltså fråga om en beloppsmässig begränsning och inte en begränsning i tid. Den yttersta tidsbegränsningen ligger i att bortfallet av inkomst måste vara föranlett av den skadestandsgrundande handlingen. Endast den direkta, faktiska förlust som drabbar arbetstagaren ska ersättas som ekonomisk skada.⁴ Avräkning på/jämkning av ersättningen kan ske, t.ex. för inkomst som arbetstagaren hade förvärvat eller uppenbarligen kunde ha förvärvat i en annan anställning som han eller hon skäligen borde ha

⁴ AD 2012 nr 53.

godtagit. Inkomster från annan än den tidigare arbetsgivaren ska alltså räknas av, under förutsättning att den ekonomiska skadan därigenom minskat. Sådana inkomster som arbetstagaren skulle ha haft även om anställningen bestått, t.ex. inkomster från bisysslor eller egen verksamhet, ska inte räknas av. Om inkomsten från den nya anställningen är lika hög eller högre än den tidigare anställningen blir något ekonomiskt skadestånd inte aktuellt. Om arbetstagaren fått en ny anställning och den i sin tur upphört kan ekonomiskt skadestånd från den tidigare arbetsgivaren enbart utgå om det föreligger adekvat kausalitet mellan den tidigare anställningens upphörande och den ekonomiska skadan, vilket torde vara ovanligt.⁵ Ekonomiskt skadestånd ska inte heller utgå för tid då anställningen under alla förhållanden skulle ha upphört, t.ex. en efter uppsägningen inträffad arbetsbrist⁶.

Som en allmän princip inom skadeståndsrättens område gäller att den skadelidande är skyldig att försöka begränsa verkningarna av den handling som har gett upphov till skadeståndsskyldigheten⁷. För att utfå ekonomiskt skadestånd motsvarande hela den tidigare lönen måste alltså arbetstagaren försöka begränsa skadan genom att exempelvis söka ett annat arbete.

Trots att Arbetsdomstolen i praxis särskilt har påpekat att en jämkning av det ekonomiska skadeståndet kan komma ifråga endast i mycket speciella situationer⁸ finns det flera exempel på när Arbetsdomstolen faktiskt har jämkat det ekonomiska skadeståndet på grund av passivitet från arbetstagarens sida⁹.

⁵ Se t.ex. AD 1998 nr 59 där den nya arbetsgivaren gick i konkurs.

⁶ AD 1977 nr 80.

⁷ SOU 1993:32 s. 592 f.

⁸ AD 1984 nr 54

⁹ Se t.ex. AD 1989 nr 83, AD 2002 nr 75.

Bilaga 5: Uthyrning i metall- och elektronikindustrin i Tyskland

Översiktlig beskrivning av regelverket

Uthyrning enligt lagen AÜG

Villkoren för uthyrning regleras i lag (AÜG) men även i branschkollektivavtal, företagsöverenskommelser mellan arbetsgivare och företagsråd, och arbetskontrakt.

Enligt tysk lag (AÜG från och med 1 april 2017) får uthyrd personal vara högst 18 månader på samma företag åt gången. Efter 9 månader ska arbetstagaren ha samma lön som en jämförbar fastanställd på arbetsplatsen (equal pay).

Möjligt att avvika från lag via kollektivavtal/företagsbestämmelser

Parterna i en bransch kan komma överens om uthyrningstider som avviker från den lagstadgade tidsgränsen på 18 månader. Det är inte helt tydligt vad som gäller i metall- och elektronikindustrin eftersom det skiljer sig åt i avtalen mellan olika regioner och arbetsplatser, men i vissa fall kan uthyrningstiden förlängas till totalt 48 månader.

Det är också möjligt för företagsråden i metall- och elektronikindustrin att t ex förhandla fram samma lön som ordinarie arbetskraft från dag ett, bättre arbetsvillkor eller fastanställning efter uthyrningen.

Företagen kan i samråd med företagsråden göra avvikelser från "equal pay" där uthyrd personal först efter 15 månader ska ha samma lön som jämförbar fastanställd på arbetsplatsen, istället för 9 månader enligt lagen.

Vad händer efter 18 månader?

Kunden/företagen man hyrs ut till har skyldighet att informera om det blir lediga arbetsplatser på företaget. Företagsrådet på arbetsplatsen kan ha slutit en företagsöverenskommelse med arbetsgivaren om villkor gällande övertagande av uthyrd arbetskraft.

- Efter tre månader och en dags "paus" kan arbetstagaren återigen bli uthyrd till samma kund igen.
- Om tidsperioden på 18 månader överskrids slutar inhyrningsförhållandet mellan det inhyrande företaget och bemanningsföretaget att gälla efter 24 månader och arbetstagaren blir automatiskt anställd hos kund. 18-månadersgränsen fungerar som en startpunkt för förhandlingar om fortsättningen av inhyrningsförhållandet.
- Bemanningsföretag som lånar ut personal längre än vad som är tillåtet måste betala höga straffavgifter.

Lön

Facken i centralorganisationen DGB har tillsammans slutit kollektivavtal med två olika arbetsgivareorganisationer som organiserar företag inom uthyrningbranschen– BAP och iGZ. Innehållet i de två kollektivavtalen skiljer sig åt men lönetabellerna är identiska.

Det finns fortfarande olika lönetabeller för öst respektive väst, där arbetstagare i väst tjänar bättre. Detta kommer att vara utjämnat till 2021 i kollektivavtalen.

I kollektivavtalen regleras lönegrupper och nivån på lönen. Arbetstagaren delas in i en lönegrupp i början av anställningen vilket blir grundlönen. OBS, vid byte av sysselsättning kan lönegruppen ändras. Kriterierna för hur lönegruppsindelningen går till skiljer sig åt mellan kollektivavtalen mellan DGB-facken och BAP respektive iGZ.

Branschtillägg

Förutom den kollektivavtalade grundlönen, så finns det i vissa branscher ett så kallat branschtillägg för uthyrd arbetskraft. I metall- och elektronikindustrin så betalas extra tillägg ju längre arbetstagaren är uthyrd hos kund. Branschtillägget är en procentsats som beror på hur hög grundlönen är.

Nedan syns ett exempel på hur systemet för branschtillägg ser ut för uthyrd arbetskraft i metall- och elektronikindustrin i östra Tyskland. Först blir arbetstagaren inplacerad i en lönegrupp (Entgeltgruppe), sedan får man tillägg (Zuschlag) som stiger med tiden man är uthyrd. Efter 6 veckor får arbetstagaren det första branschtillägget på 15 % och efter 15 månader 65 %.

Branchenzuschläge für Einsätze von Leihbeschäftigten BAP/IGZ Metall- und Elektroindustrie (in Euro)

Zuschläge pro Stunde und Stundenentgelte einschließlich Zuschlag

gültig ab 01.10.2019

OST

Entgeltgruppe	Stunden-satz	Nach 6 Wochen 15 %		Nach 3 Monaten 20%		Nach 5 Monaten 30%		Nach 7 Monaten 45%		Nach 9 Monaten 50%		Nach 15 Monaten 65%	
		Zuschlag	Entgelt	Zuschlag	Entgelt	Zuschlag	Entgelt	Zuschlag	Entgelt	Zuschlag	Entgelt	Zuschlag	Entgelt
EG 1	9,66	1,45	11,11	1,93	11,59	2,90	12,56	4,35	14,01	4,83	14,49	6,28	15,94
EG 2	9,90	1,49	11,39	1,98	11,88	2,97	12,87	4,46	14,36	4,95	14,85	6,44	16,34
EG 3	11,33	1,70	13,03	2,27	13,60	3,40	14,73	5,10	16,43	5,67	17,00	7,36	18,69
EG 4	11,99	1,80	13,79	2,40	14,39	3,60	15,59	5,40	17,39	6,00	17,99	7,79	19,78
EG 5	13,55	2,03	15,58	2,71	16,26	4,07	17,62	6,10	19,65	6,78	20,33	8,81	22,36
EG 6	15,24	2,29	17,53	3,05	18,29	4,57	19,81	6,86	22,10	7,62	22,86	9,91	25,15
EG 7	17,78	2,67	20,45	3,56	21,34	5,33	23,11	8,00	25,78	8,89	26,67	11,56	29,34
EG 8	19,12	2,87	21,99	3,82	22,94	5,74	24,86	8,60	27,72	9,56	28,68	12,43	31,55
EG 9	20,18	3,03	23,21	4,04	24,22	6,05	26,23	9,08	29,26	10,09	30,27	13,12	33,30

Arbetstid

Veckoarbetstiden ska motsvara i genomsnitt 35 h med möjlighet till arbetstidskonton för timmarna utöver det ute hos kund. Maximal längd för arbetstidskonton och uttag av timmar (i regel som fritid) regleras i kollektivavtalet.

Vad gäller när arbetstagaren ej är uthyrd hos kund?

När uthyrningsföretaget/arbetsgivaren inte kan erbjuda en "arbetsplats" hos kund så ska arbetsgivaren betala ut grundlönen under tiden. Arbetstagaren måste då stå till arbetsgivarens förfogande.

Enligt lag får man minst minimilönen för branschen under tiden man inte är uthyrd. Det finns lagstadgade/allmängiltigförklarade minimilöner i uthyrningsbranschen. I oktober 2019 var det 9,66 euro i öst och 9,96 euro i väst. Det är högre än den nationella minimilönen som är på 9,35 euro i timmen 2020.

Kommentarer till regelverket

Vi har haft tillfälle att ställa frågor till företrädare för IG Metall rörande kollektivavtalsregleringen. Vi har i det sammanhanget funnit några betydande skillnader mellan Sverige och Tyskland som ger en bakgrund till lagen och kollektivavtalsreglerna.

Det finns inte i tysk lag eller kollektivavtal någon motsvarighet till GFL, genomsnittligt förtjänstläge. IG Metall har därför ett starkt intresse av att, i förhandlingar på företagsnivå, söka säkerställa bättre villkor för in/uthyrd personal. IG Metall kan också ha ett intresse av att begränsa det totala antalet

inhyrda vid företaget. IG Metall har också ett intresse av att det finns en möjlighet att inhyrningen leder till fasta anställningar.

Arbetsgivaren kan enligt tysk rätt fritt besluta om att lösa bemanningsbehovet genom inhyrning. Facken synes emellertid ha vissa möjligheter att i förhandlingar framställa krav på bättre villkor, vilka krav också kan i vissa fall understödjas av rättsliga initiativ av olika slag; sammantaget kan detta få till följd att inhyrningen blir en relativt tidsödande process. I förhandlingar på företagsnivå kan arbetsgivaren således ha ett intresse av att komma överens om förutsebara regler och dessas tillämpning. Arbetsgivaren kan också ha ett intresse av att söka undkomma fasta anställningar med hänvisning till kostnader i anställningen och starkt anställningsskydd vid arbetsbrist. Arbetsgivaren kan också ha intresse av längre inhyrningsperioder än 18 månader, vilken period framgår av lag. Arbetsgivare synes i viss mån också kunna använda inhyrning som ett verktyg vid rekrytering.

En observation mot bakgrund av ovanstående är att kollektivavtalsreglerna är utformade på sådant sätt att båda parter har ett intresse av att hitta en förhandlingslösning, dels inför själva inhyrningen, dels efter det att 18 månader av inhyrningsperioden löpt ut och innan 24-månadersperioden löpt.

Bilaga 6: Arbetsgivarens ansvar för kompetensutveckling enligt gällande rätt

Rättsliga utgångspunkter

Allmänt

När en arbetsgivare tillhandahåller kompetensutveckling för sina anställda är det normalt att betrakta som ett utövande av arbets- eller företagsledningsrätten.¹⁰ Det är som huvudregel upp till arbetsgivaren att avgöra om och i så fall hur man vill kompetensutveckla sin personal. På samma sätt är det i stort sett också upp till arbetsgivaren att bestämma vilka i en personalstyrka som ska ta del av en viss kompetensutveckling.¹¹

Utvecklingsavtalet mellan SAF, LO och PTK är medbestämmandeavtal träffat med stöd av 32 § MBL som varit gällande sedan 1982 inom privat sektor. Det är antaget på de flesta av LO-förbundens avtalsområden inom privat sektor. Det är också antaget på de flesta avtalsområden på den privata tjänstemannasektorn med vissa förändringar i respektive avtal. Utvecklingsavtalet innehåller bl.a. villkor om

- att omväxlande och utvecklande arbetsformer eftersträvas så att den enskilde kan öka sina kunskaper och erfarenheter i arbetet och därigenom kunna få mera krävande och ansvarsfulla arbetsuppgifter.
- - att de anställda skall ges möjlighet att medverka i utformningen av den egna arbetssituationen samt förändrings- och utvecklingsarbete som rör det egna arbetet.
- - att företaget i så god tid som möjligt ska tillhandahålla utbildning för de nya arbetsuppgifter som tekniken medför. Sådan utbildning sker på företagets bekostnad och med oförändrade anställnings- och löneförmåner.
- - att företagsledningens framtidsbedömning skall redovisas så att de fackliga organisationerna i företaget får möjligheter att gemensamt med företagsledningen behandla och bedöma företagets marknadsutsikter, inköpsverksamhet, konkurrensläge, produktutveckling och produktionsutrustning samt de anställdas trygghet och utveckling i arbetet.

Uttryckliga regler om kompetensutveckling utöver det som följer av Utvecklingsavtalet finns framförallt i kollektivavtal på olika nivåer. På tjänstemannasidan finns på flertalet avtalsområden branschspecifika kompetensutvecklingsavtal respektive riktlinjer på central nivå som bygger på förutsättningen att företagen har ett grundläggande ansvar för att de anställdas behov av kompetens fortlöpande tillgodoses.

Kollektivavtalsbestämmelser om kompetensutveckling tycks rättsligt sett inte hittills ha haft någon betydande inverkan på arbetsgivares skyldighet att på individnivå kompetensutveckla arbetstagare.¹² Det förekommer också individuella avtal där en arbetstagare tillförsäkras viss utbildning av arbetsgivaren. Ofta handlar det om att arbetstagaren i utbyte med kompetenshöjande utbildning förbinder sig att stanna kvar hos arbetsgivaren under viss tid med risk för att annars få betala tillbaka en del av utbildningskostnaderna.¹³

¹⁰ Ds 2002:56 s.395.

¹¹ När arbetsgivaren leder och fördelar arbetet måste reglerna i bl.a. diskrimineringslagstiftningen följas och ingen arbetstagare får t.ex. missgynnas av skäl som omfattas av olika förbud mot missgynnande.

¹² Ds 2002:56 s. 394.

¹³ Ds 2002:56 s. 395.

Det finns vissa bestämmelser om utbildning inom det arbetsmiljörättsliga regelverket. Arbetsmiljölagens regler är dock offentligrättsliga och de kan inte åberopas direkt av enskilda arbetstagare.¹⁴

I den nuvarande lagstiftningen finns därutöver regler om att arbetsgivaren är skyldig att bevilja arbetstagaren ledighet för utbildning av olika slag.¹⁵ Arbetstagare som av olika anledningar varit lediga från arbetet är i flera fall, enligt regler om efterskydd, tillförsäkrade en likvärdig ställning ifråga om arbetsförhållanden och arbetsvillkor när de återkommer till arbetet. Det kan då innebära att arbetstagaren har rätt att få del av kompetensutveckling som denne gått miste om under ledigheten.

Däremot saknas generella lagbestämmelser om skyldighet för arbetsgivare att tillhandahålla kompetensutveckling för sina anställda.

Anställningsskyddslagen

Det finns som framgått ovan ingen regel i lagen om anställningsskydd (LAS) eller någon annan lagstiftning som direkt ger arbetsgivare ett kompetensutvecklingsansvar. Däremot kan frågan om och hur arbetsgivaren kompetensutvecklat arbetstagarna få viss betydelse vid tillämpningen av LAS i en del situationer. Förekomsten av kompetensutveckling kan t.ex. inverka på bedömningen av om en viss uppsägning är sakligt grundad eller inte. Vidare kan arbetsgivarens agerande avseende de anställdas kompetensutveckling få betydelse vid prövningen av om en arbetstagare enligt lagens mening uppfyller kraven på "tillräckliga kvalifikationer".

Av kravet på att en uppsägning ska vara sakligt grundad följer ett visst ansvar för arbetsgivaren att vidta kompetenshöjande insatser för den enskilde arbetstagaren. Det krav på kompetensutveckling som anses ligga i anställningsskyddet är begränsat till sådana utbildningsinsatser som syftar till att förhindra en uppsägning av arbetstagaren. Det är därför inte möjligt att med stöd av regelverket kring anställningsskyddet kräva kompetenshöjande insatser som tar sikte på att arbetstagaren får en allmänt starkare ställning på arbetsmarknaden. Inte heller åtgärder som syftar till att göra karriär hos den befintliga arbetsgivaren faller inom anställningsskyddets ram.¹⁶

AD 1994 nr 122 I rättsfallet ansågs en uppsägning inte vara sakligt grundad till följd av att den anställde inte fått tillräcklig kompetensutveckling. Fallet handlar om en konstruktör som anställdes för arbete med vissa, hos arbetsgivaren vanligt förekommande, VVS-konstruktioner. Arbetsgivaren var vid anställningstillfället medveten om att konstruktören saknade erfarenhet av dessa konstruktioner. Arbetsgivaren räknade med att erfarenhetsbristen skulle komma att bli avhjälpt under anställningen. Till följd av bolagets arbetsledningsbeslut kom konstruktören att arbeta med en annan typ av konstruktioner. I ett senare skede konstaterade arbetsgivaren att konstruktören inte hade ökat sina kunskaper om konventionella VVS-konstruktioner under anställningen utan befann sig på nybörjarnivå, trots flera års anställning. Konstruktören sades upp på grund av personliga skäl på att arbetsgivaren ansåg att

¹⁴ I arbetsmiljölagen finns i vissa bestämmelser som rör utbildning och kompetens. Av 2 kap 1 § följer att det ska eftersträvas att arbetsförhållandena ger möjlighet till personlig och yrkesmässig utveckling. I 3 kap 3 § framgår vidare att arbetsgivaren ska se till att arbetstagaren får en god kännedom om de förhållanden under vilka arbetet bedrivs. Arbetsgivaren ska förvissa sig om att arbetstagaren har den utbildning som behövs och vet vad som ska iakttas för att undgå riskerna i arbetet. Därutöver innehåller Arbetsmiljöverkets föreskrift om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) en skyldighet för arbetsgivaren att se till att chefer och arbetsledare har vissa kunskaper.

¹⁵ Se t.ex. lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning.

¹⁶ Ds 2002:56 s 396. Se även där nämnda rättsfall, AD 1995 nr 23 och AD 1991 nr 114.

han inte kunde prestera arbetsinsatser som svarade mot hans lön. Arbetsdomstolen underkände uppsägningen med hänvisning till att det fick anses bero på arbetsgivaren att konstruktören inte följt med i kompetensutvecklingen.

AD 2011 nr 20 I rättsfallet bedömdes en uppsägning av en pilot inte vara sakligt grundad då den anställde med en rimlig utbildningsinsats kunnat återfå den kompetens som krävdes. Fallet handlar om en pilot som på grund av graviditet och föräldraskap inte flugit på omkring tre år och som därför uppvisade brister i den grundläggande kompetensen som pilot. Arbetsdomstolen uttalade att arbetsgivaren måste vara skyldig att understödja arbetstagaren att återfå den yrkeskompetens som krävs som ett utflöde av den lojalitetsplikt som följer av anställningsavtalet även om det i princip är den anställde som ansvarar för att denne har det allmänna kunnande som anställningen kräver. Uppsägningen bedömdes inte vara sakligt grundad.

Begreppet "tillräckliga kvalifikationer" förekommer i turordningsreglerna (22 §) och i bestämmelsen om företrädesrätt till återanställning (25§). Enligt rättspraxis kräver också en omplacering enligt 7 § 2 st LAS att den arbetstagare som ska prövas för omplacering har tillräckliga kvalifikationer för arbetet.

I enlighet med vad som anförts ovan kan det konstateras att reglerna i LAS inte innebär någon direkt rättslig skyldighet för arbetsgivaren att på ett generellt plan lära upp eller kompetensutveckla arbetstagare. Det kan däremot finnas ett indirekt ansvar för arbetsgivaren att i vissa fall låta anställda ta del av kompetenshöjande insatser under anställningen. Det är dock endast i uppsägningssituationer som det kan bli aktuellt att pröva om arbetsgivaren har uppfyllt sitt ansvar.

Rättspraxis avseende kompetensutveckling och tillräckliga kvalifikationer

Vid en bedömning av om "tillräckliga kvalifikationer" föreligger måste det först avgöras om de krav som arbetsgivaren har ställt är rimliga och befogade. Kraven ska vara grundade på sakliga skäl och inte vara uppställda i syfte att kringgå lagens regler genom att t.ex. hindra en specifik arbetstagare från att uppfylla dem. I de kvalifikationskrav som arbetsgivaren kan uppställa ingår enligt Arbetsdomstolens praxis t.ex. utbildning, erfarenhet, färdighet och personliga egenskaper.

När det gäller innebörden av begreppet tillräckliga kvalifikationer har Arbetsdomstolen sammanfattat rättsläget på följande sätt (i domen AD 2010 nr 34, egen kursivering):

"Kravet på tillräckliga kvalifikationer betyder enligt lagförarbeten och fast praxis i Arbetsdomstolen inte annat än att arbetstagaren ska ha de allmänna kvalifikationer som normalt ställs på den som söker det arbete det är fråga om. Det är alltså inte fråga om att bestämma vem av flera företrädesberättigade som är mest lämpad för arbetet. Det krävs inte heller att arbetstagaren fullt ut behärskar de nya arbetsuppgifterna från första dagen, utan arbetsgivaren får acceptera en viss inlärningsperiod. När det är fråga om nyinrättade befattningar eller arbeten som efter omorganisation fått ett nytt innehåll är utgångspunkten att en arbetsgivare måste ha rätt att uppställa de krav som arbetsgivaren anser lämpliga så länge dessa inte framstår som obefogade eller överdrivna (se t.ex. AD 1986 nr 58, och AD 2005 nr 75). Strängare kvalifikationskrav får alltså inte ställas annat än om detta är befogat av organisatoriska eller andra sådana skäl (se t.ex. AD 1996 nr 54).

En arbetstagare som måste omplaceras för att undgå att bli uppsagd ska, som framgår ovan, ges möjlighet att *inom rimlig tid* lära sig de nya arbetsuppgifterna. En

arbetstagare kan emellertid inte göra anspråk på arbetsuppgifter som skulle kräva omskolning eller en yrkesvana som denne inte besitter. Arbetsdomstolen har också slagit fast att en arbetsgivare *i princip har en skyldighet att sörja för vidareutbildning eller kompetensutveckling av sina anställda*. Någon skyldighet att tillhandahålla längre utbildningar eller utbildning av grundläggande natur för att en anställd ska kunna erhålla tillräckliga kvalifikationer i turordningsssammanhang kan däremot inte anses föreligga (se t.ex. AD 1999 nr 36 och AD 2005 nr 75).”

Arbetsdomstolens prövning av om den anställde fått tillräcklig kompetensutveckling i turordnings- eller företrädesrättssituation har i vissa fall varit tillbakablickande. Det har då varit fråga om en arbetstagare fått tillräcklig utbildning under sin anställningstid och om arbetsgivaren kan lastas för eventuella brister i den anställdes kompetens som i en uppsägningssituation gör att denne saknar tillräckliga kvalifikationer.

AD 1983 nr 51 Arbetsdomstolen ansåg att arbetsgivaren borde ha kunnat förutse att personalneddragningar skulle bli nödvändiga. Enligt domstolen så var arbetsgivaren därmed skyldig att förbereda sig inför arbetsbristsituationen genom att bl.a. i ett tidigt skede introducera en av de anställda till nya arbetsuppgifter. Så hade inte skett. Arbetsgivaren ansågs därmed bära skulden för arbetstagaren inte hade tillräckliga kvalifikationer.

AD 1993 nr 197 I domskälen konstaterade Arbetsdomstolen att det enda sättet arbetstagaren kunde vidga sin kompetens var att delta i arbetsgivarens internutbildning. Arbetsdomstolen slog också fast att det var arbetsgivaren som hade det avgörande inflytandet över vilka kurser en arbetstagare kunnat genomgå och därmed också över vilken kompetens denne kunde förvärva. Därutöver ansåg Arbetsdomstolen att det kunde ställas högre krav på en arbetsgivare när det gäller att kompetensutveckla personalen i den arbetsbristsituation som uppkommit. Trots detta blev Arbetsdomstolens slutsats att dessa faktorer inte skulle ha någon avgörande betydelse för frågan om arbetstagarna hade tillräckliga kvalifikationer. På grund av att de inte genomgått internutbildningen ansågs arbetstagarna ifråga sakna tillräckliga kvalifikationer för fortsatt anställning.

Arbetsdomstolens prövning av arbetsgivarens kompetensutvecklingsansvar kan också vara framåtsyftande. Det handlar då om vilka krav som kan ställas på arbetsgivaren när det gäller att t.ex. lära upp eller vidareutbilda en arbetstagare så att denne kan omplaceras till nya arbetsuppgifter. Som nämnts tidigare behöver en arbetstagare inte omedelbart klara av att utföra arbetsuppgifter i en ny tjänst för att uppfylla kravet på tillräckliga kvalifikationer. En arbetsgivare måste godta en viss inskolnings- eller upplärningsperiod av en arbetstagare.

Var den exakta gränsen går för vad en arbetsgivare måste tåla i form av utbildningstid och upplärning av en arbetstagare är inte möjligt att slå fast. I AD 1993 nr 197 uttalades att en tid på upp till ett år ligger klart utanför vad som kan betraktas som skälig upplärningstid.

I studie gjord av Carin Ulander-Wänman i syfte att undersöka om det har skett någon förändring i Arbetsdomstolens tillämpning av begreppet tillräckliga kvalifikationer under åren 1974 - 2015 framgår bl.a. följande. Undersökningen visar att det under lagstiftningens första tjugo år var vanligare att arbetstagare uppfyllde kraven på tillräckliga kvalifikationer.¹⁷ Under de senare tjugo

¹⁷ Carin Ulander Wänman; ”Anställningsskydd och kvalifikationskrav i förändring?”, Arbetsmarknad och Arbetsliv, årgång 22, nr 3/4.

åren, d.v.s. mellan 1995 - 2015, har enligt denna studie antalet arbetstagare som anses uppfylla kravet minskat i Arbetsdomstolens praxis. En av upptäckterna i studien är att det tidigare var vanligare att bedömningen av tillräckliga kvalifikationer gjordes i relation till samma eller liknande arbetsuppgifter medan det under den senare perioden var vanligare att kravet sattes i relation till nya arbetsuppgifter.

Författarens bedömning är att befattningar i högre grad har ändrats under senare tid och att det därför blivit svårare för arbetstagare att i bestående anställning uppfylla kvalifikationskraven på aktuellt arbete. En slutsats som kan dras är enligt Ulander Wänman att anställningstiden med tiden fått mindre betydelse vid prövningen av tillräckliga kvalifikationer och att arbetstagarnas kvalifikationer idag är viktigare för anställningstryggheten.

Sammanfattning

Vid sidan av de kollektivavtalade regleringarna om kompetensutveckling finns ett visst – om än begränsat – stöd i gällande rätt för att arbetsgivaren har ett ansvar för att kompetensutveckla sin personal. Den rättsliga grunden finns främst i reglerna om saklig grund, turordning och företrädesrätt till återanställning i LAS. Arbetsgivarens ansvar är dock indirekt och går inte att utläsa av lagbestämmelserna utan framgår endast av Arbetsdomstolens praxis.

Det ansvar för vidareutbildning och kompetenshöjning som kan ligga på arbetsgivaren enligt LAS är endast sådana åtgärder som syftar till att undvika uppsägning. Något generellt ansvar att höja den allmänna kompetensen hos personalen följer överhuvudtaget inte av LAS. Gällande rätt innehåller heller ingen skyldighet för arbetsgivare att se till att arbetstagare är anställningsbara hos andra arbetsgivare.

Den praxis som utvecklats är svår att överblicka och det är inte heller enkelt att fastställa exakt var gränserna för arbetsgivarens skyldighet att kompetensutveckla personalen går. När det gäller förändringen av Arbetsdomstolens bedömningar över tid kan det möjligen tyckas som att anställningstidens längd minskat i betydelse för anställningstryggheten i arbetsbristsituationer.

Bilaga 7: Utredningens direktiv

Bakgrund

Svenskt Näringsliv, LO och PTK har pågående förhandlingar om anställningsskydd och omställning. Inom ramen för dessa förhandlingar diskuteras en rad frågor kopplade till området anställningsskydd. I syfte att få en klarare bild över olika delar av regelverket och tänkbara förändringar av detsamma tillsätter parterna en arbetsgrupp (Juristgruppen).

Juristgruppens sammansättning

Juristgruppens arbete ska ledas av Erland Olauson. Förutom Erland Olauson ska Juristgruppen bestå av två företrädare för arbetsgivarsidan, John Wahlstedt och Jonas Stenmo, och två företrädare för arbetstagsidan, Dan Holke och Malin Wulkan.

Tidsperiod och redovisning

Juristgruppen ska redovisa sina överväganden i en skriftlig promemoria till parterna senast den 31 maj 2020.

Uppdraget

Juristgruppen ska analysera nedanstående punkter och lämna sitt förslag på hur ett framtida regelverk kopplat till dessa punkter kan formuleras.

- Juristgruppen ska ta fram förslag till konstruktion av ett Huvudavtal mellan parterna gällande frågor om trygghet, omställning och anställningsskydd. Av Juristgruppens förslag ska det framgå vilken juridisk status Huvudavtalet skulle få, vilka rättsliga konsekvenser som skulle följa av Huvudavtalet samt vilka lagstiftningsförändringar samt avtalsförändringar som kan behöva genomföras för att Huvudavtalets innehåll skulle infrias.
- Om reglerna i 7 § första stycket anställningsskyddslagen, uppsägning p.g.a. personliga skäl, ändras för att bli tydligare och enklare – hur kan detta uttryckas och formuleras för att kunna ligga till grund för lagstiftarens förarbeten?
- Om reglerna i 34 § anställningsskyddslagen, ogiltighetstalan, ändras så att en anställning inte består under tvistetiden – hur kan då frågor kring ekonomisk ersättning och skadestånd hanteras vid felaktiga uppsägningar? Hur kan en sådan reglering förhålla sig till regler om arbetslöshetsförsäkringen eller annan försäkringslösning?
- Om reglerna i 5 § anställningsskyddslagen ändras så att allmän visstid avskaffas och ersätts av en ny anställningsform där kraven på anställningstid för att uppnå återanställningsrätt (företrädesrätt) förkortas jämfört med lagens regler idag – hur kan då denna återanställningsrätt tekniskt konstrueras?
- Om reglerna i 22 § anställningsskyddslagen och i parternas omställningsavtal ändras så att möjligheter till turordningsundantag utökas – hur kan då reglerna utformas tekniskt så att det är en fördel att omfattas av kollektivavtal jämfört med att inte vara omfattad av kollektivavtal?

- Om det skulle tas fram en reglering för att begränsa möjligheten till s.k. hyvling - hur kan den utformas?
- Om en reglering införs som innebär att företag som hyr in en och samma person kontinuerligt i minst x månader blir skyldiga att erbjuda aktuella personer en tillsvidareanställning hos företaget – hur skulle en sådan reglering kunna se ut och skulle den vara förenlig med gällande direktiv, lagar och regler?
- Om det införs en modell för kompetensutveckling i enlighet med det uppdrag som givits i direktiv till arbetsgrupp om omställning, på vilket sätt kan det säkerställas att en sådan modell inte förringar arbetsgivares arbetsrättsliga ansvar för kompetensutveckling (här avses särskilt den praxis som utvecklats kring kompetensutveckling vid tillämpning av regeln om tillräckliga kvalifikationer)?
- Om en ny reglering avseende anställningsskydd införs, hur säkerställer man normen om heltid som det normala arbetstidsmättet på svensk arbetsmarknad?

Ett förstärkt system för omställning

För arbetare och tjänstemän i privat sektor

3 juni 2020

Förord

Under 2019 inledde LO, PTK och Svenskt Näringsliv diskussioner och förhandlingar om anställningsskydd och omställning i privat sektor. Inom ramen för detta tillsatte parterna i januari 2020 tre parallella och partsgemensamma arbetsgrupper för att ta fram förslag till ett nytt omställningssystem, en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring samt förändringar av anställningsskyddet. De tre rapporterna ska utgöra underlag för fortsatta förhandlingar.

Denna rapport om ett nytt och förstärkt omställningssystem har tagits fram av en arbetsgrupp bestående av: Caj Luoma (Svenskt Näringsliv), Robert Tenselius (Svenskt Näringsliv), Jesper Lundholm (PTK) och Thomas Carlén (LO). Arbetsgruppen har letts av Cecilia Fahlberg. Björn Skanke (Arkwright AB) har stöttat arbetsgruppen med bland annat beräkningar, bildlayout och mötesadministration.

Arbetet har skett i dialog med parternas omställningsorganisationer (TRR och TSL) och med representanter för Arbetsförmedlingen. Frederik Johansson har bidragit med bakgrundsmaterial om den privata utbildningsmarknaden. Även den rapport som på parternas initiativ togs fram under hösten 2019 (*Uppdrag omställning*) har fungerat som ett bakgrundsmaterial för denna utredning.

Innehåll

Sammanfattning	97
1. Inledning	100
2. Arbetsmarknaden och omställningsorganisationerna	102
2.1 Svensk arbetsmarknad	102
2.2 Arbetsförmedlingen	105
2.3 Omställningsorganisationerna	106
2.4 Omställningssystemets utmaningar och föreslagen väg framåt.....	113
3. Utbildning och validering	114
3.1 Reguljär vuxenutbildning.....	114
3.2 Köpt utbildning och validering	119
4. Ett nytt system för studiestöd	122
4.1 Utländska system och nuvarande möjligheter att studera med a-kassa	122
4.2 Övergripande utformning och ansvarig myndighet	125
4.3 Kriterier för att berättigas till stöd	126
4.4 Maximalt antal studieveckor	128
4.5 Ersättningsnivåer	129
4.6 Utbildningar som omfattas av studiestödssystemet.....	133
4.7 Krav på studieprestationer för fortsatt studiestöd	134
4.8 Överhoppningsbar tid i arbetslöshetsförsäkringen och SGI-skydd	135
4.9 Kostnader, volymer och finansiering.....	135
5. Tjänsternas innehåll och kvalifikationskrav	138
5.1 Utgångspunkter och generella kvalifikationskrav	138
5.2 Grundläggande tjänster.....	140
5.3 Tilläggstjänster via parternas omställningsorganisationer	144
6. Kostnader för det nya omställningssystemet	152
6.1 Kostnadsberäkningar – metod och antaganden	152
6.2 Kostnader för grundläggande tjänster	155
6.3 Kostnader för tilläggstjänster	156
6.4 Fasta kostnader	158
6.5 Sammanställning av kostnader	159
6.6 Kostnader som andel av lönesumma	161
6.7 Scenarioanalys.....	162
6.8 Finansiering	163
7. Ny omställningsorganisation	165

7.1	Alfa-kassan som förebild?	165
7.2	Flera alternativ för en ny omställningsorganisation	167
8.	Möjlig tidsram för genomförande.....	170
9.	Referenslista.....	171
Appendix A –	Uppdragsdirektivet	173
Appendix B –	Kostnaden för det nya statliga studiestödet	175
Appendix C –	Definiering av målgrupperna.....	177
Appendix D –	Omställningsorganisationernas kostnader	179

Sammanfattning

I denna partsgemensamma rapport presenteras ett förslag till ett nytt och förstärkt omställningssystem för arbetare och tjänstemän i privat sektor. Förslaget bygger på att både arbetsmarknadens parter och staten tar ett större ansvar för omställning än idag.

Dagens omställningssystem, i vid bemärkelse, saknar inte utmaningar. Arbetsmarknaden förändras, ibland i snabb takt, på ett sådant sätt att omställningsbehoven ökar, vilket i sin tur kräver bättre omställningsförmåga. Arbetstagarnas omställningsförmåga är nära förknippad med utbildnings- och kompetensutvecklingsmöjligheter för vuxna och yrkesverksamma, inklusive viljan och förutsättningarna att ta del av dessa möjligheter. En förbättrad omställningsförmåga gynnar även företagens kompetensförsörjning.

Idag omfattas inte tidsbegränsat anställda av parternas omställningsorganisationer. Denna grupp är, tillsammans med arbetstagare som saknar kollektivavtal, hänvisade till statens omställningsinsatser inom ramen för arbetsmarknads- och utbildningspolitiken. Vår bedömning är dock att statens insatser är otillräckliga. Arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingens insatser har förlorat mycket av sin omställande kraft och erbjuder i normalfallet inte kompetenshöjande åtgärder för den som nyligen blivit uppsagd. Samtidigt är inte det reguljära utbildningssystemet, inklusive studiefinansieringen, tillräckligt anpassat för yrkesverksamma vuxna, även om förbättringar gjorts under senare år.

I det nya omställningssystemet ska både anställda och uppsagda, oavsett anställningsform, erbjudas stöd i form av vägledning, rådgivning och utbildning. När även de som har en anställning får bättre förutsättningar att studera ökar möjligheterna, om de själva vill, att utvecklas inom sitt yrke eller att yrkesväxla, samtidigt som omställningen vid en eventuell framtida uppsägning underlättas.

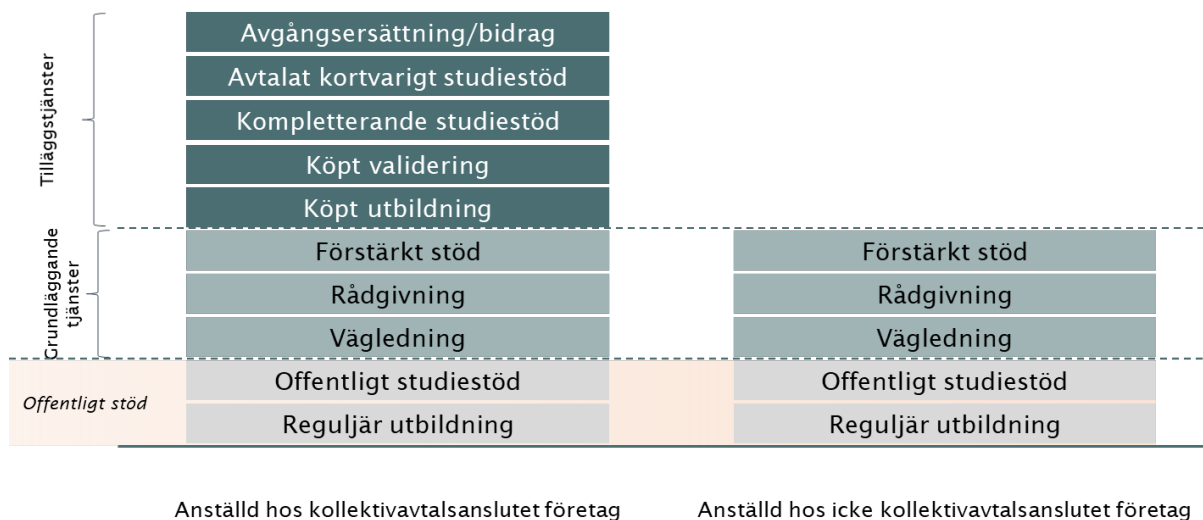
Det nya omställningssystemets byggstenar

Det nya omställningssystemet har delats upp i *grundläggande tjänster*, som erbjuds alla arbetstagare oavsett om de omfattas av kollektivavtal eller inte, och *tilläggstjänster* för de som omfattas av kollektivavtal. Parternas omställningsorganisationer (TRR och TSL) erbjuder både grundläggande och tilläggstjänster för arbetstagare med kollektivavtal. För de som saknar kollektivavtal ska en ny omställningsorganisation, förslagsvis i myndighetsform, erbjuda de grundläggande tjänsterna.

Till tjänsterna kopplas olika kvalifikationskrav. Utgångspunkten har varit att arbetare och tjänstemän ska omfattas av samma krav. Eftersom omställning per definition innebär att individen måste vara eller ha varit etablerad på arbetsmarknaden behövs ett krav på att ha arbetat en viss tid och i viss omfattning. Att fastställa en rimlig och samtidigt rättvis gräns är dock svårt. Här har arbetsgruppen valt att lämna alternativ till de förhandlande parterna. För det första ska individen ha arbetat i genomsnitt minst 16 *alternativt* 20 timmar per vecka. Detta krav gäller för alla tjänster utom avgångsersättning och avgångsbidrag. För det andra ska individen arbetat i minst 12 sammanhängande månader *alternativt* i minst 12 av 15 månader.

För de grundläggande tjänsterna finns inga ålderskrav. För tilläggstjänsterna föreslås däremot ett krav på att ha fyllt 30 år, vid sidan av viss arbetad tid. När det gäller det nya offentliga studiestödet och de båda avtalade studiestöden är kravet dessutom att ha arbetat i minst 96 månader (8 år). För att få avgångsersättning eller avgångsbidrag är kraven i stort sett oförändrade jämfört med dagens system. För vissa tjänster anser arbetsgruppen att det kan vara rimligt med en prioritetsordning om många söker stöd samtidigt.

Figur 1.1. Det nya omställningssystemets tjänster



Fokus på utbildning

Individens kunskaper och kompetenser har stor betydelse för framgången på arbetsmarknaden. En central del i det nya omställningssystemet är därför förbättrade möjligheter till studier.

Utgångspunkten för att få delta i en utbildning är att den stärker individens framtida ställning på arbetsmarknaden. Det ska tolkas som att företagsspecifik utbildning och kompetensutveckling även fortsatt ska bekostas av arbetsgivaren.

De reguljära utbildningarna – i komvux, yrkesvux, yrkeshögskolan och högskolan - kommer att stå för den stora merparten av alla utbildningar i omställningssystemet. Det förutsätter att utbudet av relevanta utbildningar ökar. Därtill behöver utbildningarna anpassas, exempelvis avseende längd, studietakt och distributionsform, för yrkesverksamma vuxna.

För att möjliggöra för vuxna och yrkesverksamma att delta i utbildning i omställningssyfte föreslås ett *nytt offentligt studiestöd* (parallellt med det befintliga systemet) som ger ersättning för studier som är minst en vecka och som mest 44 veckor (2 terminer). Stödet, som finansieras av staten och betalas ut av CSN, ska vara en rättighet för alla arbetstagare som fyllt 30 år och arbetat i minst 96 månader (8 år). Ersättningen motsvarar maximalt 80 procent av den tidigare arbetsinkomsten upp till ett tak och kan som mest uppgå till 20 040 kronor per månad. Därutöver kan individen ta studielån motsvarande nuvarande studielån.

Eftersom det nya offentliga studiestödet har en taknivå för ersättningen föreslås att parternas omställningsorganisationer, som en tilläggstjänst, erbjuder ett *kompletterande avtalat studiestöd*. Förslaget är att detta stöd läggs "ovanpå" den offentliga studieersättningen upp till 65 procent av individens minskade inkomst med ett tak motsvarande en månadslön på 66 800 kronor. Maximalt kan 43 420 kronor per månad erhållas via det nya statliga studiebidraget och det kompletterande avtalat studiestödet sammantaget. För det kompletterande stödet gäller samma kvalifikationskrav som för det nya offentliga studiestödet.

I och med att det nya offentliga studiestödet inte ges till studier som är kortare än en studievecka föreslås ytterligare ett *avtalat kortvarigt studiestöd*. Eftersom detta stöd gäller utbildningar som är kortare än en studievecka, och främst sker parallellt med arbete, föreslås en ersättning motsvarande

50 procent av den minskade arbetsinkomsten under studierna, med motsvarande tak som för det kompletterande avtalade studiestödet.

För arbetstagare som omfattas av kollektivavtal ska omställningsorganisationerna även, som en tilläggstjänst, erbjuda *köpt utbildning* från privata utbildningsföretag. Dessa utbildningar kommer vanligen vara korta utbildningar på några dagar. I tilläggstjänsterna ingår även möjligheter till *validering* av reella kunskaper för att underlätta identifieringen av utbildningsbehoven, öka träffsäkerheten i utformningen av kurserna och korta utbildningstider. För att få ta del av köpt utbildning och validering ska individen fyllt 30 år, men omställningsorganisationerna kan besluta om avsteg från ålderskravet. I övrigt ställs samma krav som för de grundläggande tjänsterna.

De grundläggande tjänsterna

För att underlätta för anställda och uppsagda att utbilda sig krävs bättre möjligheter till *vägledning*, inklusive information om utbildningsalternativ och studiestöd, via omställningsorganisationerna. Inom ramen för *rådgivning* erbjuds information om var man hittar lediga jobb och stöd för att söka dessa jobb. En effektiv vägledning och rådgivning kräver att omställningsorganisationerna har goda kompetenser inom studie- och yrkesvägledning, och förmågan att kontinuerligt analysera arbetsmarknadens kompetensbehov och utbudet av aktuella utbildningar.

I det nya omställningssystemet ska även personer som blir uppsagda på grund av sjukdom få stöd från omställningsorganisationerna. Därför föreslås möjligheten till ett *förstärkt stöd* som inkluderar mer omfattande och intensifierad rådgivning och vägledning, samt extra stöd i kontakter med myndigheter.

Kostnader och finansiering

Med förslaget kommer betydligt fler att kunna ta del av det nya omställningssystemet jämfört med idag. Det betyder att kostnaderna ökar. Arbetsgruppen har gjort beräkningar och antaganden över hur många som kommer utnyttja de olika tjänsterna, och vad det beräknas kosta för respektive omställningsorganisation. Beräkningarna är förknippade med viss osäkerhet. Det bör även påpekas att beräknade kostnader ändras om antaganden eller kvalifikationskrav ändras. Därtill kommer kostnaderna att variera med konjunkturen.

Vi har utgått ifrån att arbetare och tjänstemän ska omfattas av samma kvalifikationskrav. Då uppstår oundvikligen skillnader i hur många som kvalificerar sig för de olika tjänsterna, och därmed även skillnader i kostnader mellan parternas omställningsorganisationer. Skillnader i lön mellan arbetare och tjänstemän påverkar även kostnaderna för de tilläggstjänster som inkluderar ersättningar baserade på tidigare arbetsinkomst. Arbetstagare i lägre lönelägen får dock en större andel av ersättningen från det nya offentliga studiestödet som inte ingår i parternas omställningstjänster.

Förslaget innebär att staten finansierar de grundläggande tjänsterna för parternas omställningsorganisationer och för den nya omställningsorganisationen. Till detta tillkommer kostnader för det nya offentliga studiestödet. Samtidigt bör det påpekas att det nya omställningssystemet minskar riskerna för arbetslöshet och bidrar till att korta arbetslöshetstiderna.

Finansieringen av tilläggstjänsterna i parternas omställningsorganisationer sker genom att företag med kollektivavtal betalar avtalade avgifter till respektive organisation. Avgiften motsvarar, liksom i det nuvarande systemet, en andel av arbetarnas respektive tjänstemännens lönesumma. Det är de förhandlande parterna som avgör hur stor denna avgift ska vara.

1. Inledning

Syftet med rapporten är att presentera ett förslag till ett nytt och förstärkt omställningssystem som underlag för parternas förhandlingar. Rapporten utgår från individens (arbetstagarens) behov av stärkt omställningsförmåga och ökad anställningsbarhet. Detta ska ske genom rätt till och möjlighet att ta del av utbildning och kompetensutveckling under pågående anställning eller vid arbetslöshet. Individerna ska också få effektiv hjälp att hitta ett nytt arbete efter uppsägning.

Omställningssystemet syftar just till omställning. Individerna måste därför vara eller ha varit etablerade på arbetsmarknaden för att kvalificera sig för tjänsterna. Det betyder i sin tur att individer som ska etablera sig i ett första arbete inte ska få stöd från omställningssystemet.

Det föreslagna omställningssystemet och dess finansiering syftar till att stärka individens ställning på arbetsmarknaden. Det innebär att företagsspecifik utbildning och kompetensutveckling även fortsättningsvis bekostas av arbetsgivaren, och dessa insatser ingår därför inte i detta omställningssystem. Samtidigt bidrar omställningssystemet till företagets kompetensförsörjning då omställningsinsatser förutsätter en koppling till arbetsmarknadens kompetensbehov. Arbetsgruppen föreslår dessutom, vilket ligger utanför utredningsdirektivet, att möjligheten för företag att köpa olika tjänster från omställningsorganisationerna bör diskuteras (under förutsättning att resurser inte tas från de medel som avsatts till arbetstagarna eller försämrar organisationernas förutsättningar att stödja arbetstagarna).

Rapporten bygger i stor utsträckning på den befintliga modellen för omställning enligt kollektivavtal mellan arbetsgivarorganisationer inom Svenskt Näringsliv och fackförbund inom LO och PTK. Vi har valt att fokusera på de största omställningsorganisationerna i privat sektor – TRR för tjänstemän och TSL för arbetare – när vi föreslår förändringar till ett förstärkt omställningssystem. Det bör dock påpekas att det finns fler omställningsorganisationer i privat sektor och på övriga arbetsmarknaden, vilka vi inte närmare berör i denna rapport. Men förslagen skulle kunna användas även inom dessa organisationer. För arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal föreslås en ny omställningsorganisation.

I rapporten är jämförelser mellan omställningsorganisationerna, och därmed mellan arbetare och tjänstemän, oundvikliga. Det bör dock påpekas att det naturligtvis finns skillnader, som kan vara stora, även inom arbetar- respektive tjänstemannakollektivet.

Arbetsgruppen har gjort beräkningar och antaganden över hur många som kommer nyttja de olika tjänsterna i det nya omställningssystemet. Beräkningarna bygger dels på uppgifter från omställningsorganisationernas nuvarande arbete och statistik från bland annat SCB, dels på antaganden om hur många fler som kommer erbjudas tjänster i det nya systemet. Utifrån detta har kostnadsberäkningar gjorts för respektive tjänst och för de totala kostnaderna för TRR, TSL och den nya omställningsorganisationen. Det är viktigt att understryka att beräkningarna är förknippade med viss osäkerhet. Därtill påverkas givetvis kostnadsberäkningarna om exempelvis tjänsteinnehållet eller kvalifikationskraven ändras, eller om statens finansiering blir högre eller lägre än i förslaget.

Arbetsgruppen utgår ifrån att de stora trenderna som ökar behoven av omställning på arbetsmarknaden – strukturomvandlingen, digitaliseringen, teknikskiften, klimatförändringar och eventuella förändringar av anställningsskyddet – är välkända och redogör inte närmare för dessa i rapporten.

Arbetsgruppen vill inledningsvis även betona att det som presenteras i denna rapport är ett förslag som ska utgöra en utgångspunkt för parternas fortsatta arbete och kommande förhandlingar om hur omställningssystemet på svensk arbetsmarknad kan utformas framöver. Läsaren bör alltså ha i åtanke att det förstärkta systemet för omställning, om och när det implementeras, inte nödvändigtvis kommer att vara utformat exakt enligt förslagen i denna rapport. Såväl arbetsmarknadens parter som staten kommer göra ett antal överväganden innan ett eventuellt system är på plats.

Uppdragsdirektivet i korthet

Enligt uppdragsdirektivet ska arbetsgruppen utforma och presentera förslag till ett nytt och förstärkt system för omställning (se hela uppdragsdirektivet i appendix A). Rapporten ska inkludera preciserade förslag till insatser för omställning samt kvalifikationskrav för att få del av dessa insatser. Därtill ska arbetsgruppen presentera kostnadsberäkningar och finansieringsförslag, samt en möjlig tidsram för när förslagen kan verkställas.

I direktivet anges ett antal utgångspunkter för förslaget om ett nytt och förstärkt omställningsstöd. Dessa är i korthet:

- Omställningsstöd ska erbjudas samtliga arbetstagare som blir uppsagda på grund av arbetsbrist, avslutar en tidsbegränsad anställning eller sägs upp på grund av sjukdom.
- Systemet ska ge individen stärkt omställningsförmåga och ökad anställningsbarhet. Detta ska ske genom rätt till och möjlighet att ta del av utbildning och kompetensutveckling under pågående anställning och vid arbetslöshet.
- Tjänsterna ska delas upp i *grundläggande tjänster* som finansieras av staten och erbjuds alla arbetstagare oavsett om de omfattas av kollektivavtal om kompetens och omställning eller inte, och *tilläggtjänster* som enbart erbjuds arbetstagare som omfattas av kollektivavtal och som finansieras via företagens avgifter till parternas omställningsorganisationer.
- Parternas omställningsorganisationer ansvarar för samtliga tjänster för arbetstagare som omfattas av kollektivavtal. En ny omställningsorganisation ska tillhandahålla de grundläggande tjänsterna till arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal.
- De utbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser under anställningen som finansieras inom ramen för detta omställningssystem ska i princip förutsätta att de stärker individens framtida ställning på arbetsmarknaden. Företagsspecifik utbildning och kompetensutveckling ska fortsatt bekostas av arbetsgivaren.
- Det offentliga och reguljära utbildningssystemet ska stärka utbudet av utbildningar och valideringar för vuxna som vill eller behöver vidareutbilda sig eller skola om sig till nytt yrke under pågående anställning eller vid arbetslöshet. Detta kräver ett nytt offentligt studiestöd.

Därtill ska arbetsgruppen utvärdera möjligheterna för parternas omställningsorganisationer att utöka målgruppen med personer som bedöms ha särskilda behov eller riskerar att hamna långt ifrån arbetsmarknaden.

2. Arbetsmarknaden och omställningsorganisationerna

För att förbättra möjligheterna till omställning behöver både arbetsmarknadens parter och staten utveckla omställningssystemet. I detta kapitel beskrivs kortfattat arbetsmarknaden ur ett arbetar- och tjänstemannaperspektiv, och därefter följer en beskrivning av Arbetsförmedlingen och parternas omställningsorganisationer. Avslutningsvis listas några av det nuvarande omställningssystemets utmaningar och en övergripande väg framåt.

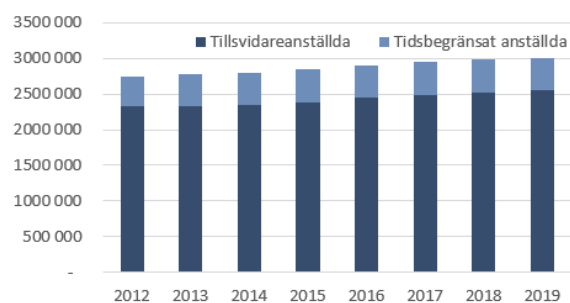
2.1 Svensk arbetsmarknad

Svensk arbetsmarknad kännetecknas av en internationellt sett hög sysselsättning och högt arbetskraftsdeltagande. Samtidigt är arbetslösheten relativt hög. Arbetsmarknaden kan dock beskrivas som tudelad med stora skillnader i sysselsättning och arbetslöshet mellan olika grupper.

Arbetsmarknadsutvecklingen följer konjunkturutvecklingen (men även den demografiska utvecklingen). För att spegla utvecklingen på arbetsmarknaden redovisar vi därför en tidsserie över några år från 2012, då de värsta effekterna av finanskrisen var över, till 2019 för att inte konjunkturen ett enskilt år ska påverka bilden. I vissa fall har vi även använt ett genomsnitt för åren 2015 till 2019.

Mellan 2015 och 2019 var i genomsnitt 2 935 600 personer (15-64 år) anställda i privat sektor, vilket motsvarar ungefär två tredjedelar av alla anställda i Sverige inklusive offentlig sektor. Andelen med en tidsbegränsad anställning i privat sektor har, för hela åldersgruppen 15-64 år, legat kring 16 procent under de senaste 15 åren.

Figur 2.1. Antalet anställda i privat sektor
År 2012-2019, 15-64 år



Källa: SCB (AKU).

Figur 2.2. Arbetslösheten på hela arbetsmarknaden
År 2000-2019, 15-64 år



Källa: SCB (AKU).

Av samtliga arbetslösa under 2019 – i genomsnitt 361 000 personer – hade 25 procent varit arbetslösa längre än 6 månader (så kallad långtidsarbetslöshet). Äldre arbetslösa löper vanligen större risk att bli långtidsarbetslösa. I åldersgruppen 55 till 64 år var nästan hälften långtidsarbetslösa, jämfört med mindre än var tionde ung mellan 15-24 år och knappt var tredje i åldern 25 till 54 år. Det framgår även av medelarbetslöshetstiden som var 53 veckor i den äldsta åldersgruppen jämfört med 9 veckor bland ungdomarna och 32 veckor för dem mellan 25 och 54 år.

Arbetare och tjänstemän

Av samtliga anställda i privat sektor är något fler tjänstemän än arbetare (se tabell nedan). Bland tjänstemännen har fler en tillsvidareanställning jämfört med arbetarna, 90 respektive 78 procent. Det betyder att det är fler arbetare (22 procent) än tjänstemän (10 procent) som har en tidsbegränsad anställning.

Bland de tillsvidareanställda arbetarna är en större andel yngre än 30 år (27 procent) jämfört med tjänstemännen (15 procent). En majoritet av alla tidsbegränsat anställda arbetare (64 procent) och tjänstemän (58 procent) har inte fyllt 30 år.

Figur 2.3. Antalet anställda fördelat på ålder och anställningsform

Genomsnitt 2015-2019, antal personer respektive procent av samtliga, 15-64 år

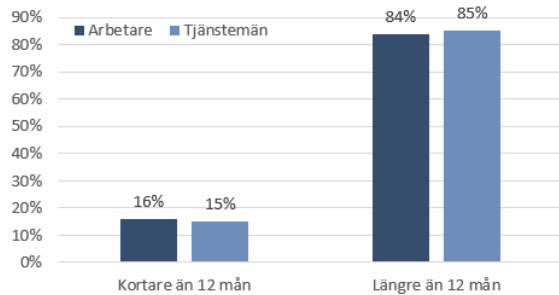
Ålder	Tillsvidareanställda				Tidsbegränsat anställda			
	Arbetare		Tjänstemän		Arbetare		Tjänstemän	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
15-19 år	22 900	2%	5 900	1%	63 000	20%	15 600	10%
20-24 år	121 900	11%	46 400	3%	88 800	29%	36 900	25%
25-29 år	154 500	14%	146 500	11%	47 900	15%	34 200	23%
30-34 år	132 400	12%	180 600	13%	26 900	9%	17 600	12%
35-39 år	116 600	11%	191 300	14%	17 600	6%	10 800	7%
40-44 år	112 800	10%	204 800	15%	15 300	5%	7 900	5%
45-49 år	117 400	11%	198 200	14%	15 000	5%	7 800	5%
50-54 år	128 700	12%	178 700	13%	13 800	4%	6 800	5%
55-59 år	112 900	10%	129 000	9%	11 300	4%	6 200	4%
60-64 år	82 300	7%	85 600	6%	9 900	3%	5 400	4%
15-64 år	1 102 400	100%	1 367 200	100%	309 500	100%	149 300	100%

Källa: SCB (AKU).

Anställningens längd och deltidsarbete

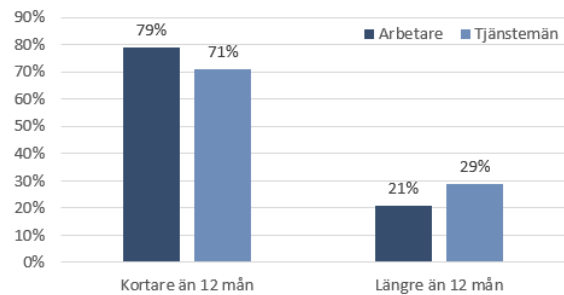
En stor majoritet av de som har en tillsvidareanställning har arbetat längre än 12 månader. Här är skillnaderna mellan arbetare och tjänstemän små. Andelarna som arbetat längre än 12 månader är dock betydligt lägre i åldersgrupperna upp till 25 år.

Figur 2.4. Tillsvidareanställda 15-64 år
Fördelat på anställningens längd, år 2019



Källa: SCB (AKU).
Not: Observera att diagrammen avser olika tidsperioder.

Figur 2.5. Tidsbegränsat anställda 15-64 år
Fördelat på anställningens längd, snitt 2015-2017

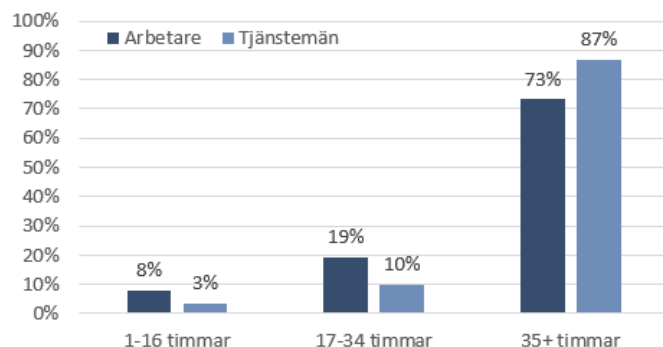


Källa: SCB (AKU).
Not: Observera att diagrammen avser olika tidsperioder.

I stort sett den motsatta bilden gäller för tidsbegränsat anställda, där 79 procent av arbetarna och 71 procent av tjänstemännen inte arbetat 12 månader. Det finns inga större variationer mellan åldersgrupperna. Majoriteten av denna grupp, både för arbetare och tjänstemän, har arbetat kortare än 6 månader.

När det gäller det överenskomna antalet arbetade timmar per vecka saknas statistik uppdelat på tillsvidare- och tidsbegränsat anställda. Diagrammet nedan visar att skillnaderna mellan arbetare och tjänstemän inte är försumbara. Totalt rör det sig om 113 000 arbetare och 50 000 tjänstemän mellan 15 och 64 år som arbetar mindre än 16 timmar per vecka.

Figur 2.6. Anställda fördelat på överenskommen arbetstid per vecka
Procent av samtliga arbetare respektive tjänstemän, genomsnitt 2015-2018, 15-64 år



Källa: SCB (AKU).
Not: Observera att diagrammet avser både tillsvidare- och tidsbegränsat anställda.

Yngre är kraftigt överrepresenterade bland dem som har kortare arbetstid än 16 timmar per vecka. Nästan åtta av tio arbetare och sju av tio tjänstemän med så kort veckoarbetstid är yngre än 30 år.

Kollektivavtalstäckning

I privat sektor omfattades 83 procent av alla anställda mellan 16 och 64 år av kollektivavtal under 2018 (Kjellberg 2018). Av dessa var 5 procent hängavtal. Andelarna har varit i stort sett oförändrade mellan 2011 och 2018. Däremot finns det skillnader mellan olika grupper, branscher och företagsstorlekar.

2.2 Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen är den statliga myndighet som har huvudansvaret för att bedriva den arbetsmarknadspolitik som regering och riksdag beslutar om. Ungefär 1,1 miljoner lediga platser anmäldes till Arbetsförmedlingen under 2019 samtidigt som drygt 900 000 personer någon gång under året var inskrivna som arbetssökande.¹⁸ Att anmäla sig som arbetssökande på Arbetsförmedlingen är frivilligt, men för att få arbetslöshetsersättning måste man vara inskriven.

Arbetsförmedlingen ska prioritera dem som befinner sig eller löper risk att hamna långt ifrån arbetsmarknaden. Vanligen brukar "långt ifrån arbetsmarknaden" tolkas som långtidsarbetslöshet. Under 2019 hade omkring tre fjärdedelar av alla inskrivna arbetslösa, enligt Arbetsförmedlingen, svårare i konkurrensen om jobben (ibland benämns dessa som "utsatta grupper"). Hit räknar Arbetsförmedlingen personer som är födda utanför Europa, de som saknar gymnasieutbildning, de som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och de som är 55 år eller äldre.

Arbetsförmedlingen ska genomföra ett planeringssamtal med nyinskrivna arbetssökande för att göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning, där även en planering (tidigare kallad handlingsplan) tas fram. Bedömningen ligger till grund för beslut om vilken insats individen behöver för att så snabbt som möjligt få ett nytt arbete.

Arbetsförmedlingen och omställningsorganisationerna

De som är aktuella för stöd från parternas omställningsorganisationer (exempelvis TRR och TSL) har, med dagens system, nyligen blivit uppsagda från en tillsvidareanställning på grund av arbetsbrist. De kommer då först och främst få stöd via omställningsorganisationerna, men om de är berättigade till ersättning från a-kassan behöver de även registrera sig hos Arbetsförmedlingen.

När en arbetssökande som får stöd från en omställningsorganisation skriver in sig hos Arbetsförmedlingen görs en planering på vanligt sätt, som nämnts ovan, men med skillnaden att kartläggningen av eventuella stödbehov redan är gjord. Arbetsförmedlingen kan då, med den arbetssökandes tillåtelse, ta del av den bedömning och planering som omställningsorganisationen gjort. Dessutom erbjuds den arbetssökande ett gemensamt samtal tillsammans med omställningsorganisationens representant.

Eftersom omställningsorganisationernas deltagare nyligen blivit uppsagda och därmed har färsk yrkeserfarenheter är det inte troligt, åtminstone inte inledningsvis, att Arbetsförmedlingen bedömer att de står långt ifrån arbetsmarknaden och erbjuder ett arbetsmarknadspolitiskt program.¹⁹ I normala fall dröjer det alltså relativt lång tid innan en deltagare hos omställningsorganisationerna i praktiken kvalificerar sig för arbetsmarknadspolitiska program, som exempelvis en arbetsmarknadsutbildning.

Invändningar mot arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingen

Eftersom arbetsmarknadspolitiken är av central betydelse för både arbetsgivare och arbetstagare, och deras organisationer, är det naturligt att många har synpunkter och invändningar mot politikens inriktning och hur Arbetsförmedlingen arbetar. Arbetsgruppen har inte värderat den kritik som finns

¹⁸ Detta enligt Arbetsförmedlingen (2019).

¹⁹ Arbetsförmedlingen bekräftar i kontakter med arbetsgruppen att arbetssökande som finns hos omställningsorganisationerna inte är aktuella för arbetsmarknadspolitiska program, men att de kan erbjudas annat stöd som exempelvis vägledning och olika digitala tjänster. Det finns dock inga uppgifter om hur många av omställningsorganisationernas deltagare som får någon form av stöd av Arbetsförmedlingen, men både Arbetsförmedlingen, TRR och TSL uppger att det är mycket begränsat.

bland arbetsmarknadens parter, men konstaterar att den har en viss påverkan på hur parterna bedömer utmaningarna för arbetstagarnas omställning och företagens kompetensförsörjning.

En del av kritiken handlar om Arbetsförmedlingens uppdrag och hur det utförs. Trots relativt hög arbetslöshet, och i kombination med omfattande brist på arbetskraft i många branscher, sker de kompetenshöjande insatserna, främst arbetsmarknadsutbildningen, i blygsam omfattning. Arbetsmarknadspolitiken har, vilket ligger i linje med den beslutade inriktningen, främst fokus på etablering på arbetsmarknaden snarare än omställning. Enligt Svenskt Näringsliv (2018) använder företagen i allt mindre utsträckning Arbetsförmedlingen vid rekryteringar.

Det förekommer även kritik mot att Arbetsförmedlingen inte lever upp till ställda krav. Arbetsmarknadsutredningen (2019) konstaterar att det finns brister i hanteringen av arbetsmarknadspolitiska bedömningar och handlingsplaner. Andra har kritiserat Arbetsförmedlingens resultat. Det bör påpekas att direkta jämförelser mellan Arbetsförmedlingens och omställningsorganisationernas resultat är svåra att göra då omställningsorganisationerna arbetar med omställning för deltagare som står nära arbetsmarknaden, medan Arbetsförmedlingen prioriterar etablering för grupper som till stor del står långt ifrån arbetsmarknaden.

2.3 Omställningsorganisationerna









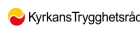


De första omställningsavtalen – i vilka omställningsorganisationernas verksamhet regleras – slöts i början av 1970-talet. Sedan dess har de vuxit i antal och idag omfattas större delen av svensk arbetsmarknad. I omställningsavtalen ingår företag och arbetstagare inom respektive avtalsområde och de utgör ramverket för omställningsstödet utformning.

De kom delvis till som ett resultat av parternas kritiska syn på Arbetsförmedlingens funktion och prioriteringar. För parterna i privat sektor har behovet att förhålla sig till Arbetsförmedlingen varit extra tydligt vid tillkomsten av omställningsavtalen. Parterna menade att Arbetsförmedlingen misslyckats med att ge tillräckligt stöd i samband med uppsägningar av anställda i privat sektor. Det har inneburit att relationen mellan Arbetsförmedlingen och omställningsorganisationerna ofta har varit komplicerad och inte sällan uppfattats som problematisk där frågor om gränssnitt, ansvarsfördelning och resursanvändning återkommande diskuterats.

De svenska omställningsavtalens utformning och funktion är en produkt av den svenska arbetsmarknadsmodellen där en stor del av ansvaret för att organisera och reglera arbetsmarknaden läggs på parterna genom förhandlingar och kollektivavtal.²⁰ Omställningsorganisationernas självständighet bidrar till att skapa stabilitet och förutsägbarhet. När ett företag säger upp personal kan de uppsagda få tillgång till omställningsstöd för att ta sig vidare i arbetslivet. Det bidrar till att förändringar i företag och organisationer kan genomföras under relativt lugna förhållanden och utan uppehåll i produktionen.

²⁰ Historiskt sett har staten, inom ramen för den offentligt finansierade Arbetsförmedlingen, haft huvudansvaret för att tillhandahålla stöd och rådgivning till arbetssökande. När de första omställningsorganisationerna växte fram i början av 1970-talet hade den offentliga arbetsförmedlingen i princip en monopolsituation i Sverige. Privat arbetsförmedling var då, till skillnad från nu, förbjuden. Arbetsförmedlingen har under perioder haft en central roll för kompetensutveckling via olika typer av arbetsmarknadsutbildningar.

Figur 2.11. Omställningsorganisationer på svensk arbetsmarknad

Omställningsorganisation	Grundad	Stiftare	Sektor / Bransch	
Omställningsfonden		2012	SKR, Pacta, Kommunal, OFRs förbundsområden och AkademikerAlliansen	Kommun- och landstingsanställda samt anställda i Pacta-org.
Trygghetsfonden TSL		2004	Svenskt Näringsliv och LO	Privat anställda arbetare
Trygghetsrådet		1974	Svenskt Näringsliv och PTK	Privat anställda tjänstemän
Trygghetsstiftelsen		1990	Arbetsgivarverket och fackförbunden OFR/S, P, O, Saco-S och SEKO	Statsanställda
Handelstrygghetsavtal KFO		1984	Arbetsgivarföreningen KFO & Handelsanställdas förbund	Anställda i kooperativa och idéburna företag och organisationer
Trygghetsrådet TRS		1972	Arbetsgivaralliansen, Svensk Scenkonst, PTK	Kultursektorn och ideella sektorn
Trygghetsfonden BAO		1984	Bankinstitutens arbetsgivarorganisation och Finansförbundet	Bank- och finansanställda
KFS-företagens Trygghetsfond		1988	Kommunala företagens samorganisation, Kommunal	Anställda i företag inom KFS arbetsgivarorganisationen
Svenska kyrkans trygghetsråd KTR		2005	Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation, Svenska kommunalarbetsförbundet, Vision, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbunds Samverkansråd, Akademikerförbundet SSR samt Kyrkans Akademikerförbund	Personer anställda inom Svenska kyrkan och församlingsförbundet
Trygghetsrådet Fastigo TRL		1983	Fastigo och LO	Arbetare i fastighetsbranschen
Trygghetsrådet Fastigo TRF		1973	Fastigo, Unionen, Vision, Ledarna och AiF (akademikerförbund)	Tjänstemän i fastighetsbranschen

Källa: Walter (2015).

Omställningsorganisationerna TRR och TSL

Hittills har omställningsorganisationer på arbetsmarknaden mera generellt beskrivits. För företag som är medlemmar i någon av Svenskt Näringslivs medlemsorganisationer, och som omfattas av kollektivavtal med fackförbund inom LO och PTK, finns omställningsorganisationerna Trygghetsrådet TRR för tjänstemän och Trygghetsfonden TSL för arbetare. I resterande delar av rapporten står dessa organisationer i fokus.

TRR och TSL beskrivs närmare i de båda fördjupningsavsnitten i detta kapitel. Tjänsterna som de tillhandahåller beskrivs även mera i detalj i kapitel 5. En central skillnad som vi vill belysa redan här är dock att TRR arbetar mycket med verksamhet i egen regi medan TSL nästan uteslutande förmedlar upphandlade tjänster.

Fördjupningsavsnitt – Trygghetsrådet TRR²¹

Trygghetsrådet TRR är en samägd kollektivavtalsstiftelse som grundades av Svenskt Näringsliv och PTK 1974. Verksamheten regleras i ett gemensamt framförhandlat omställningsavtal. Avtalet var ett komplement till de särskilda fonder som bildats några år tidigare för att finansiera avgångsersättningar. Flera förändringar av omställningsavtalet har gjorts sedan dess, bland annat efter den djupa 1990-talskrisen som framtvängde omfattande besparingar. I januari 2019 tillkom de senaste förändringarna som innebär att en person som har rätt till omställningsstöd kan beviljas ekonomiskt ersättning vid studier. Därtill omfattas numera även den som blivit uppsagd vid sjukdom av omställningsstöd.

Ungefär 35 000 företag är anslutna till TRR. Dessa betalar generellt sett 0,3 procent av lönesumman för att finansiera TRRs verksamhet. Förändringarna 2019 innebär dock att medlemmar i Svenskt Näringsliv är avgiftsbefriade så länge TRRs kapitalbehov hålls på en betryggande nivå. Totalt omfattas omkring 1 100 000 privatanställda tjänstemän av omställningsavtalet.

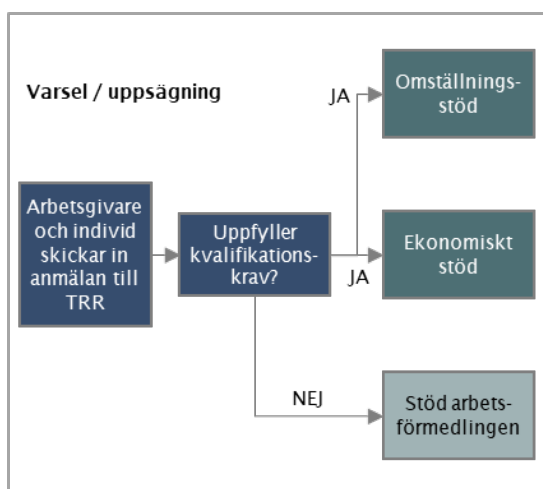
Organisationen har cirka 250 medarbetare på drygt 40 platser i Sverige, där varje kontor har mellan 4 och 5 rådgivare. Rådgivarnas bakgrund och kompetens varierar, men de är ofta personer med gedigen arbetslivserfarenhet och med någon form av personalvetenskaplig bakgrund.

Omställningsprocessen

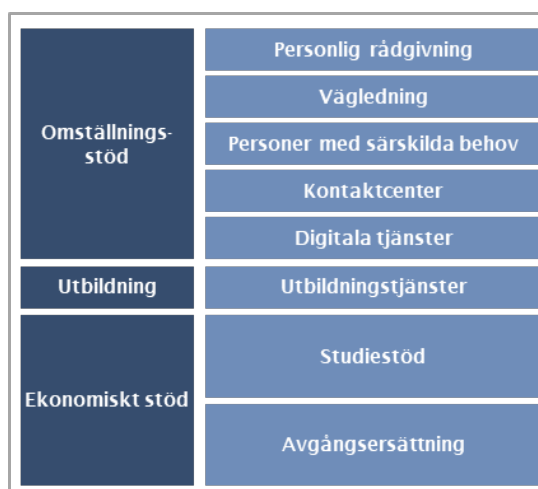
För att få rätt till stöd ska individen och arbetsgivaren var för sig skicka in en ansökan.

Det är möjligt att välja en annan leverantör än TRR. Ett engångsbelopp om 33 600 kronor för en heltidsanställd betalas ut till arbetsgivaren eller till omställningsleverantören (det sistnämnda om parterna inte är överens om val av leverantör). För deltidsanställda anpassas beloppet.

Figur 2.7. Övergripande beskrivningar av omställningsprocessen



Figur 2.8. Övergripande beskrivningar av tjänsterna



²¹ Arbetsgruppen har erhållit uppgifter till detta fördjupningsavsnitt direkt av TRR.

Tjänster

TRR erbjuder olika omställningstjänster, utbildning och ekonomiskt stöd.

Omställningsstödet innefattar följande tjänster: personlig rådgivare som stöttar på vägen mot nytt jobb eller start av företag. Vägledning mot utbildning eller validering, samt omställningsstöd för personer med särskilda behov. Dessutom finns tillgång till kontaktcenter och digitala tjänster. Vägledning mot studier ges idag inom ramen för det generella omställningsstödet, det vill säga den individuella vägledningen. Det finns ingen egen studie- och yrkesvägledningsverksamhet.

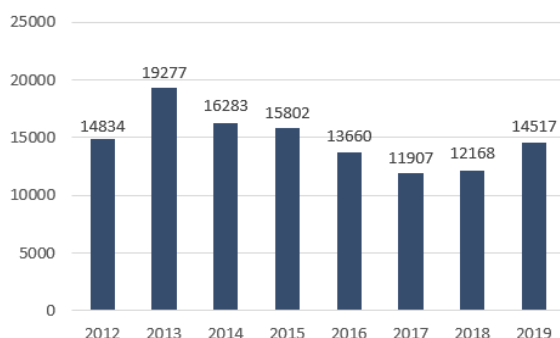
Utbildningstjänsterna innebär att TRR köper kurser och utbildningar från hundratals leverantörer som är anpassade till individens och arbetsmarknadens behov.

Det ekonomiska stödet innefattar sedan januari 2019 studieersättning för den som behöver studera för att få ett nytt jobb. Dessutom finns sedan tidigare så kallad avgångsersättning (AGE) som är ett komplement till arbetslöshetsersättningen (eller ett fristående "starta-eget-bidrag") för den som blivit uppsagd från ett TRR-anslutet företag på grund av arbetsbrist eller personliga skäl i samband med sjukdom.

Flöden över tid

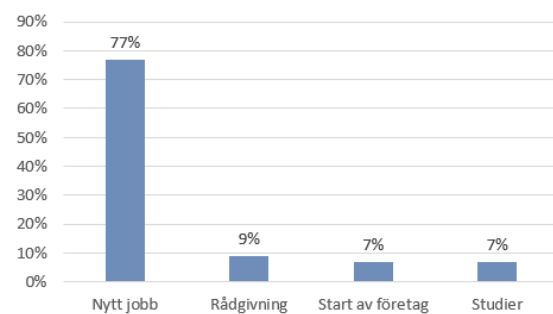
Under de senaste 8 åren (vilket är perioden TRR levererat statistik för) har i genomsnitt knappt 15 000 personer per år använt tjänster via TRR. Användningen varierar med konjunkturen.

Figur 2.9. Antal individer som utnyttjat stöd över tid



Källa: TRR

Figur 2.10. Resultat av verksamheten 2019



Källa: TRR

Resultat

TRR definierar och följer inte enskilda tjänsters resultat, utan redovisar resultat sammantaget för de som får stöd. Lösningegrad och fördelning per avslut brukar enligt uppgift från TRR vara relativt stabil över tid, även över konjunktursvängningar. Det som kan variera är dock omställningstiden.

Under 2019 fick 77 procent nytt jobb, 7 procent startade eget, 7 procent gick till studier medan rådgivningen avslutades i 9 procent av fallen.

Kvalitetsmätningar av hur deltagarna upplever de tjänster som tillhandahålls genomförs regelbundet och redovisas i ett jobsökarindex. Resultaten är genomgående goda med en variation på 57 till dryga 90 procent i nöjdhet, och ett helhetsbetyg om 90,3 procent nöjdhet.

Pågående utveckling

Under 2020 utvecklas nya applikationer med digitala tjänster och verktyg för såväl kundföretag som deltagare och medarbetare.

Fördjupningsavsnitt - Trygghetsfonden TSL²²

LO och Svenskt Näringsliv tecknade 2004 ett avtal där omställningsstödet blev en del i kollektivavtalet och Trygghetsfonden TSL bildades. Avtalet gäller på alla arbetsplatser som har ett kollektivavtal med ett LO-förbund.

Målet för TSLs verksamhet är att stödja privatanställda arbetare att hitta ett nytt jobb, starta eget företag eller att börja studera. När det behövs kan man erbjuda kortare yrkesutbildningar eller validering av yrkeskunskaper för att öka anställningsbarheten.

TSL finns i sex regioner i landet med totalt cirka 50 anställda. Det operativa omställningsarbetet sköts av ett 30-tal upphandlade omställningsleverantörer. Totalt omfattas cirka 70 000 arbetsgivare och 1 100 000 arbetstagare av TSLs omställningslösning.

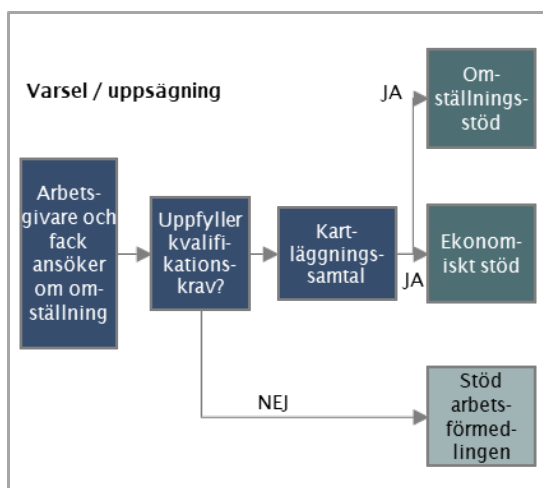
Omställningsförsäkringen innehåller två delar: omställningsstöd som TSL ansvarar för samt AGB (avgångsbidrag) som AFA Försäkring sköter. Respektive verksamhet får 50 procent vardera av de totala avgifter som avsätts (0,3 procent av lönesumman). För närvarande är den del som går till TSL rabatterad till hälften, medan avgiften till AGB är oförändrad.

Omställningsprocessen

Arbetsgivare och fackförbund ansöker om omställning direkt av TSL. Uppsagda som omfattas av omställningsförsäkringen ges ett inledande kartläggningssamtal som genomförs av TSLs anställda omställningsrådgivare inom 8 dagar efter ansökan för att bedöma behov av jobbcoaching.

Därefter tar ett av TSLs tilldelat omställningsföretag över och påbörjar beslutade åtgärder inom 5 arbetsdagar. Av de som har rätt till stöd är det cirka 50-70 procent som efter kartläggningssamtal de facto går vidare till stöd som tillhandahålls av någon av de externt upphandlade omställningsleverantörerna. Inom ramen för den tjänst som upphandlats överläter TSL åt leverantörerna att besluta hur stödet ska utformas för enskild deltagare.

Figur 2.12. Övergripande beskrivningar av omställningsprocessen



Figur 2.13. Övergripande beskrivningar av tjänsterna



²² Arbetsgruppen har erhållit uppgifter till detta fördjupningsavsnitt direkt av TSL.

Tjänster

De tjänster som TSL erbjuder är olika omställningstjänster, utbildning och ekonomiskt stöd. Omställningsstödet innefattar följande tjänster: personlig rådgivning där varje deltagare erbjuds individuella möten med en jobbcoach, vägledning där TSL erbjuder utbildningar stöd till personer med särskilda behov i samband med ohälsa (arbetskada, sjukdom eller utbrändhet), vilket ligger till grund för utbildningsstöd till yrkesväxling. Därutöver finns stöd via kontaktcenter och digitala tjänster.

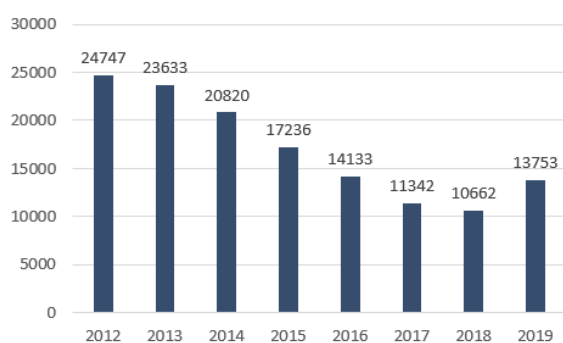
Utbildningstjänster erbjuds av TSL, men identifieras via leverantörernas jobbcoacher. TSL kan erbjuda kortare yrkesinriktade utbildnings- och valideringsinsatser samt onlineutbildningar inom ett flertal områden.

Avgångsbidrag (AGB) betalas ut som ett engångsbelopp till den som blivit uppsagd från en tillsvidareanställning på grund av arbetsbrist, och uppfyller övriga kriterier.

Flöden över tid

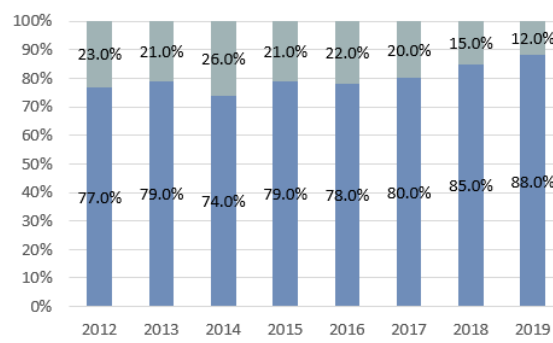
Under de senaste 8 åren har i genomsnitt ca 17 000 personer per år använt tjänster via TSL. Användningen varierar med konjunkturen.

Figur 2.14. Antal individer som utnyttjat stöd över tid



Källa: TSL

Figur 2.15. Resultat av verksamheten (andel i lösning)



Källa: TSL

Resultat

TSL definierar och följer inte enskilda tjänster utan redovisar resultat sammantaget för dem som får stöd.

Under samtliga kvartal 2019 har över 85 procent av de som berättigats stöd av TSL hittat en lösning inom 12 månader efter sista anställningsdag på det tidigare arbetet. Med en lösning avses ny anställning, start av eget företag eller påbörjat en längre utbildning. Under 2019 fick 56 procent en ny tillsvidareanställning inom 12 månader, vilket är en något högre andel än under 2018. Samtidigt har dock andelen kvarstående arbetssökande ökat från 3 till 4 procent.

Pågående utveckling

För närvarande planeras att erbjuda kartläggningssamtal till varslade deltagare, alltså innan uppsägningsbeskedet har lämnats. Därutöver pågår en utveckling av digitala tjänster som kommer att tillgängliggöras för samtliga anställda i de företag som är anslutna till TSL.²³ TSL kommer även att införa en matchningstjänst mellan deltagare och arbetsgivare genom att marknadsföra möjligheten för företag att hitta personal via TSL. Andra tjänster inom ramen för matchning är regionala företagsrekruteringsmöten där deltagare via sina leverantörer kan träffa företag

²³ Exempel på andra digitala och självinstruerande tjänster som kommer att erbjudas anställda och uppsagda är bland annat: jobbsökning, skriva CV och personligt brev, LinkedIn, starta eget företag, länkar till gratisutbildningar/MOOCs, samt länkar till poddar och appar.

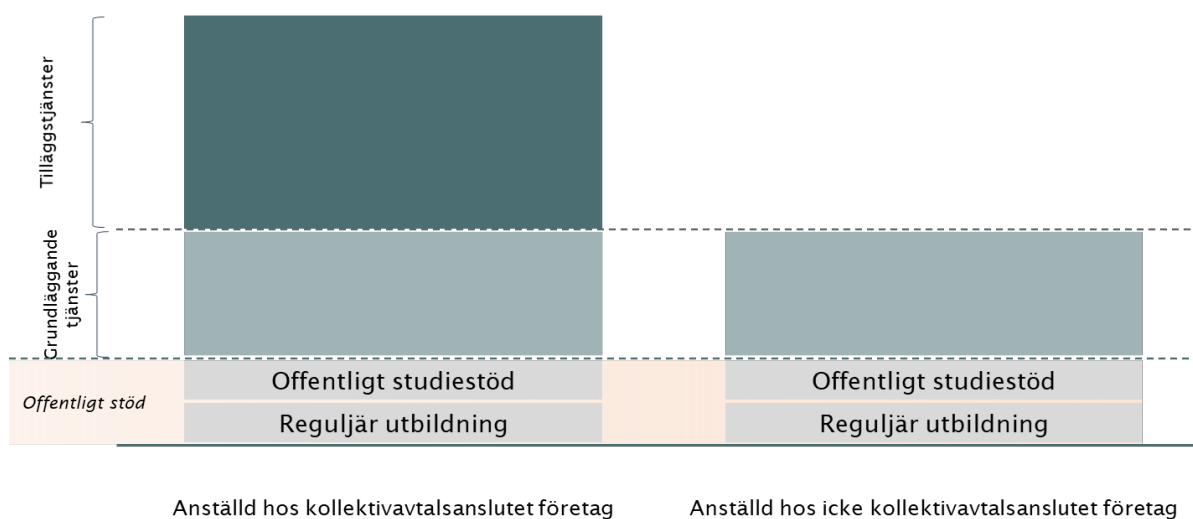
2.4 Omställningssystemets utmaningar och föreslagen väg framåt

Arbetsmarknadens parter har en lång tradition av att ta ansvar för arbetsmarknadens funktionsätt genom kollektivavtal. Det skapar goda förutsättningar för både arbetsgivare och arbetstagare att anpassa sig till förändringar i ekonomin och på arbetsmarknaden. Parternas omställningsorganisationer är bra exempel på detta. Parterna har gemensamma intressen i väl fungerande omställning och kompetensförsörjning.

Det saknas dock inte utmaningar. En första utmaning är att hantera en arbetsmarknad med ständigt förändrade utbildnings- och kompetenskrav samtidigt som utbildningssystemet och studiefinansieringen främst är anpassade för utbildning i unga år. En annan utmaning är att många arbetstagare har tidsbegränsade anställningar. De står idag utanför parternas omställningsorganisationer, trots att de är med och finansierar dem, och bör rimligen erbjudas omställningsstöd av parternas organisationer. En tredje utmaning är att omställningsstöd via omställningsorganisationerna idag inte är möjligt att ta del av proaktivt, under pågående anställning, utan först vid arbetslöshet. En fjärde utmaning är att arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal bör ha tillgång till bättre omställningsstöd. Ett skäl av flera till att förbättra omställningsmöjligheterna för de grupper som idag inte ingår i parternas omställningsorganisationer är att statens insatser för omställning via Arbetsförmedlingen är otillräckliga.

För att förbättra möjligheterna till omställning behöver därför både parterna och staten utveckla omställningssystemet. I följande kapitel i denna rapport ges förslag på hur detta bör ske. De stora byggstenarna i detta förslag, som sedan delas upp i mindre delar, framgår av bilden nedan.

Figur 2.16. Övergripande beskrivning av byggstenarna i ett nytt omställningssystem



Staten bör förbättra möjligheterna för vuxna och yrkesverksamma att ta del av reguljär utbildning. Därtill föreslås att staten även erbjuder och finansierar ett antal grundläggande tjänster för anställda och uppsagda arbetstagare, oavsett om de omfattas av kollektivavtal eller inte. För dem som saknar kollektivavtal ska en ny omställningsorganisation bildas. Utöver detta föreslås att parternas omställningsorganisationer även erbjuder ett antal tilläggstjänster för arbetstagare som omfattas av kollektivavtal.

3. Utbildning och validering

En central del i det nya omställningssystemet – för såväl anställda som uppsagda – är förbättrade möjligheter att delta i utbildning. Det handlar både om förutsättningar att vidareutbilda sig inom sitt yrke eller att skola om sig till ett annat yrke.

För de utbildningsinsatser som sker via TRR och TSL behöver utbildning i det reguljära och offentligt finansierade utbildningssystemet vara huvudalternativet. Det är nödvändigt eftersom det reguljära utbildningssystemet kan erbjuda den bredd av alternativ som krävs för att möta yrkesverksammas varierande behov. Dessutom har inte parterna möjlighet att bära kostnaderna på egen hand. Det förutsätter att utbildningsutbudet i högre utsträckning än idag anpassas till vuxna och yrkesverksammas behov.

TRR och TSL ska även, som ett komplement till reguljär utbildning, erbjuda möjlighet att delta i köpt utbildning från privata utbildningsföretag. Detta under förutsättning att utbildningen bedöms stärka individens framtida ställning på arbetsmarknaden. Utbildning som är företagsspecifik ska även fortsatt bekostas av arbetsgivaren. TRR och TSL ska därtill erbjuda köpt validering.²⁴

I detta kapitel beskrivs inledningsvis den reguljära vuxenutbildningen, inklusive förslag på förändringar som staten bör genomföra för att vuxenutbildningen bättre ska möta yrkesverksammas och arbetsmarknadens behov. Därefter följer ett avsnitt om köpt utbildning och validering, som avslutas med förslag om ett utvecklat uppdrag till TRR och TSL.

3.1 Reguljär vuxenutbildning

Komvux

Komvuxutbildning ges på både grund- och gymnasienivå. Totalt studerade nästan 250 000 personer inom Komvux 2018, varav drygt 75 procent på gymnasienivå. Drygt 30 procent av kursdeltagarna på gymnasial nivå läste på distans. Genomsnittsåldern bland de studerande var 31 år.

Till skillnad från gymnasieskolan bedrivs inte gymnasial komvuxutbildning i programform, istället väljer de studerande kurser med utgångspunkt i en individuell studieplan. Kurserna kan kombineras så att de motsvarar gymnasieskolans nationella program. De som studerade i gymnasial komvuxutbildning år 2018 deltog i genomsnitt i 3,8 kurser.

Kommuner kan anordna utbildningen i egen regi eller upphandla sin utbildning av andra utbildningsanordnare, exempelvis privata utbildningsföretag, studieförbund eller folkhögskolor. Drygt hälften av de som studerar på gymnasial nivå gör det hos en annan anordnare än kommunen.

Den som saknar grundläggande eller särskild behörighet till högskolan eller yrkeshögskolan har rätt att delta i Komvux på gymnasial nivå i syfte att erhålla sådan behörighet. För övriga utbildningar på gymnasienivå gör kommunen ett urval om det finns fler sökande än platser. Regeringen har i en proposition under våren föreslagit att prioritetsordningen ändras så att de med störst behov av utbildning prioriteras.²⁵ Detta innebär att inte enbart de med kortast utbildning, utan även bland

²⁴ Validering definieras i Valideringsdelegationen (2019a) som en strukturerad process som innehåller fördjupad kartläggning, bedömning och ett erkännande av kunskaper som en person besitter oberoende av hur det förvärvats.

²⁵ Dvs. *Proposition 2019/20:105 ang. Komvux för stärkt kompetensförsörjning* som Riksdagen tar beslut om i juni 2020.

annat arbetslösa och vuxna i behov av yrkesväxling, ska prioriteras vid urval till utbildningen. Det borde underlätta för utbildning som sker i omställningssyfte.²⁶ Därtill föreslås ett nytt mål i propositionen som innebär att den kommunala vuxenutbildningen även ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen i arbetslivet.²⁷

Yrkesvux

Den kommunala och yrkesinriktade vuxenutbildningen infördes 2009 och antalet platser och utbildningar har kontinuerligt ökat sedan dess. Sedan 2017 finns även en regionaliserad modell för yrkesvux där fördelningen av statsbidragen tar hänsyn till den regionala arbetsmarknaden och arbetslösheten i de samverkande kommunerna.

Om alla behöriga sökande till yrkesvux inte får plats ska företräde ges till dem som har kort tidigare utbildning eller en svag ställning på arbetsmarknaden. Det förslag som regeringen presenterat, att de med störst behov av utbildningen ska prioriteras (som beskrivs ovan), innefattar även den gymnasiala yrkesutbildningen. År 2018 studerade 93 000 elever i yrkesvux.²⁸

Utbildningsutbudet måste beskrivas som skevt. Över hälften av alla deltagare går utbildningar inom vård och omsorg eller barn och fritid. Andra utbildningsinriktningar (däribland handel, industri, bygg, transport, restaurang och turism) samlar cirka 5 procent av deltagarna vardera. Genomsnittsåldern är 33 år och 55 procent är äldre än 30 år. Det talar för att utbildningarna i stor utsträckning används för vidareutbildning eller omskolning. Drygt hälften av alla deltagare har en gymnasieutbildning sedan tidigare, medan cirka 20 procent har en förgymnasial utbildning och ungefär lika många en eftergymnasial utbildning.

Yrkeshögskolan

Yrkeshögskolan är en eftergymnasial utbildningsform som infördes 2009. Utbildningarna beviljas statligt stöd om det finns en dokumenterad efterfrågan på arbetsmarknaden, och utbildningsinnehållet utvecklas i nära samverkan med näringslivet. Det finns två olika slags examen: den 1-åriga *yrkeshögskoleexamen* och den 2-åriga *kvalificerade yrkeshögskoleexamen*. År 2019 fanns 63 000 studerande i yrkeshögskolan som genomgår en kraftig utbyggnad fram till 2022. Medianåldern bland de studerande är omkring 30 år. Utbildningsformen används av många för att ställa om till nytt yrke eller för att vidareutbilda sig inom befintligt yrke. Yrkeshögskoleutbildning var den vanligaste utbildningsformen, tätt följd av högskoleutbildning, bland dem som gick vidare till studier via TRRs stöd under 2019. Drygt hälften av de studerande har en gymnasial yrkesutbildning som högsta avslutade utbildning, medan omkring en tredjedel har en eftergymnasial utbildning.

En brist ur ett omställningsperspektiv är att kortare utbildningar i det närmaste helt saknas i yrkeshögskolan.²⁹ En utveckling mot fler korta utbildningar har dock startat under 2020. Särskilt utformade kurser för yrkesverksamma har införts inom ramen för en pilotverksamhet, en satsning som kraftigt skalats upp under pågående kris. Därtill ska en ny flexibel form av

²⁶ Regeringen anger i propositionen att den avser att återkomma med mer detaljerade regler i förordning för urval till komvux på gymnasial nivå och att detta inkluderar hur prioriteringar ska göras mellan olika grupper av sökande som alla har ett stort behov av utbildningen.

²⁷ Regeringen har, för att bättre möta arbetsmarknadens kompetensbehov, dessutom tillsatt en utredning som ska ge förslag om en dimensionering av komvux och gymnasieskolan: *Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola* (U 2018:01). Utredningen överlämnas till regeringen i juni 2020.

²⁸ Se Skolverket (2019).

²⁹ Endast 1,5 procent av de som registrerades i yrkeshögskolan 2019 återfanns på utbildningar kortare än ett år, enligt SCB. Innan de nya korta kurserna infördes under 2020 fick utbildningar inte vara kortare än 100 yhp (en termin), med undantag för en begränsad möjlighet att ta in sökande på enstaka kurs inom en befintlig utbildning om det fanns tomma platser vid kursstart. 2019 läste endast 130 individer på enstaka kurs på tom plats.

yrkeshögskoleutbildning testas med yrkesverksamma som målgrupp. Ambitionen är att – genom kartläggning, validering och individuellt anpassad studiegång – väsentligt korta studietiderna till examen eller utbildningsbevis.

Högskolan

Under läsåret 2018/19 hade högskolan omkring 410 000 registrerade studenter, varav 80 000 var över 35 år. Drygt 60 000 studenter läste enbart på distans. Utbildningsutbudet består av allt från fleråriga programutbildningar, påbyggnadskurser på ett till två år som magister- och masterexamen, till fristående kurser på exempelvis 5 eller 10 veckor.

Många som har studerat på högskolan återkommer till studier under sitt arbetsliv.³⁰ Men det har under senare år uppmärksammats, inte minst från arbetsmarknadens parter, att högskolan uppvisar brister när det gäller förmågan att bättre möta yrkesverksammas ökade behov av utbildning. Att antalet fort- och vidareutbildningar har minskat, och att en ökning av programutbudet har ägt rum på bekostnad av antalet fristående kurser, har konstaterats i en statlig utredning om högskolans utbildningsutbud.³¹ Mellan läsåren 2007/08 och 2017/18 minskade de fristående kursernas andel av den totala utbildningsvolymen från omkring en tredjedel till en femtedel.³²

I den så kallade *Styr- och resursutredningen* konstateras att det sättet lärosätena får sina resurser på styr utbudet mot programutbildningar framför kortare utbildningar och kurser som är tillgängliga under mer flexibla former.³³ Utredningen föreslår en förändrad resurstilldelning till högskolan, och att högskolans ansvar för fort- och vidareutbildning ska slå fast i högskolelagen. Regeringen har i maj 2020 remitterat ett förslag till ändring i högskolelagen som tydliggör att högskolorna i sin verksamhet ska främja det livslånga lärandet. Syftet är att högskolan på ett bättre sätt ska svara upp mot behoven på en föränderlig arbetsmarknad. Något förslag om förändrad resurstilldelning har ännu inte lagts.

Det finns behov av nya lösningar för finansiering av korta utbildningar riktade till yrkesverksamma som tas fram i nära samverkan med näringslivet. Regeringen avsätter 30 miljoner kronor under 2020 för korta kurser riktade till yrkesverksamma med hänvisning till den pågående krisen. Det är en av satsning som arbetsgruppen bedömer behöver skalas upp och permanentas för att högskolan i högre utsträckning ska kunna möta yrkesverksammas behov. Det är också viktigt att understryka vikten av långsiktig samverkan med näringslivet. Här kan yrkeshögskolans modell, med en styrgrupp med representanter från det regionala näringslivet, tjäna som förebild.

Folkhögskolor

Det finns idag 155 folkhögskolor spridda över hela landet som erbjuder korta och längre utbildningar för vuxna. Folkhögskolorna finansieras i huvudsak med offentliga medel från stat, kommuner och regioner. Kurserna är avgiftsfria för deltagarna som får söka studiemedel på vanligt sätt.

³⁰ Enligt SACO (2019) återkommer var fjärde person som tagit examen någon gång till högskolan efter en tid på arbetsmarknaden för minst en termins studier. De flesta är registrerade på fristående kurs. Högskoleverket (2012) ger en liknande bild. Av alla nybörjare i högskolan mellan 1978/79 till 1997/98 har drygt 40 procent återkommit till högskolan. Av rapporterna framgår att det finns stora skillnader mellan olika grupper och utbildningsinriktningar, vilket bland beror på att det inom vissa yrken, framförallt i vården, ofta finns tydliga krav på vidareutbildning kopplade till olika arbetsuppgifter och befattningar.

³¹ Detta enligt Utredningen om högskolans utbildningsutbud (2015).

³² Den totala utbildningsvolymen fås genom att samtliga registrerade studenter räknas om till så kallade helårsstudenter.

³³ I *Styr- och resursutredningen* (2019) konstateras att det prestationsbaserade resurstilldelningssystemet (helårsstudenter och helårsprestationer) för utbildning på grund- respektive avancerad nivå medför att utbildningar som på olika sätt är flexibla för studenten ofta är ekonomiskt ofördelaktiga för lärosätena.

Folkhögskolornas kursutbud är vanligen uppdelat mellan allmänna kurser och särskilda kurser. De tidigare syftar till att ge behörighet till vidare utbildning på yrkeshögskola eller högskola. De särskilda kurserna inkluderar en rad olika yrkesutbildningar. Vissa folkhögskolor erbjuder även yrkeshögskoleutbildningar och andra yrkesutbildningar på eftergymnasial nivå. Folkhögskolorna utför även uppdragsutbildningar åt bland annat Arbetsförmedlingen och kommuner och regioner.

Arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsutbildningar ingår i den aktiva arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingens insatser, och hör därmed inte till det reguljära utbildningssystemet. Huvudregeln är att Arbetsförmedlingen kan anvisa en arbetsmarknadsutbildning till en person som fyllt 25 år och är eller riskerar att bli arbetslös. Det är Arbetsförmedlingens bedömning av individen som ligger till grund för beslutet om vilken insats som behövs för att så snabbt som möjligt få ett nytt arbete, och som samtidigt kan motverka brist på arbetskraft. Den som deltar i en arbetsmarknadsutbildning får utbildningen finansierad via aktivitetsstöd.

Arbetsförmedlingen bidrar på tre övergripande sätt till att arbetslösa tar del av utbildning: genom anvisning av myndighetens upphandlade utbildningar, anvisningar till reguljära utbildningar inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, samt motivering och vägledning till utbildningar i det reguljära utbildningssystemet utanför arbetsmarknadspolitiken ram. Privata utbildningsleverantörer står för cirka två tredjedelar av platserna inom den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen. Däremot har Arbetsförmedlingen mycket små möjligheter att köpa in platser eller finansiera studier på yrkeshögskolor eller universitet och högskolor.

Arbetsförmedlingen upphandlar endast utbildningar till yrken som klassificeras som bristyrken och innehållet baseras till stor utsträckning på branschernas krav på anställningsbarhet. Normalt ska en yrkesinriktad utbildning pågå i högst sex månader men kan förlängas vid behov.

Antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildningarna har trendmässigt minskat under lång tid. Därtill har andelen som går en förberedande utbildning (i syfte att förbereda sig för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program) ökat på bekostnad av den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen som ligger på en historiskt låg nivå. Under 2019 var det i genomsnitt 5 800 personer som deltog i en sådan yrkesinriktad utbildning, vilket motsvarade 1,7 procent av samtliga inskrivna arbetslösa. Majoriteten av deltagarna är långtidsarbetslösa och ingår i något av garantiprogrammen på Arbetsförmedlingen.

Validering inom formell utbildning

För att utbildningsinsatser ska kunna ske på ett effektivt sätt i samband med omställning krävs att den kompetens som utvecklas utanför det formella utbildningssystemet, inte minst i arbetslivet, kan tas tillvara, erkännas och dokumenteras. Det innebär att så kallad reell kompetens behöver kunna valideras och ligga till grund för både behörighet, tillträde till utbildning och för tillgodoräknande av hela eller delar av en utbildning.³⁴

Validering kan resultera i både kortare utbildningstid och bättre kartläggning av individernas utbildningsbehov. Kortare utbildningstid innebär lägre kostnader för individen, inte minst då det möjliggör en snabbare återgång till arbete. Validering medför även betydande samhällsekonomiska vinster, vilket framgår av Valideringsdelegationens slutbetänkande. Samhällsvinsten beror i huvudsak

³⁴ Validering ska dock inte ses som en genväg. Förutsättningen för att kunna tillgodoräkna hela eller delar av en utbildning är – liksom vid studier – att individen når upp till kunskapsmålen i den specifika utbildningen.

på kortare frånvaro från arbete och därmed lägre produktionsbortfall och högre skatteintäkter, men också på att de offentliga utgifterna för utbildning och studiestöd minskar.

Det finns idag brister när det gäller både regelverk, utförande och uppföljning av validering i utbildningssystemet. Därtill är resurstilldelningen som regel utformad på ett sätt som ger utbildningsanordnare låga incitament att utföra validering. Detta är en starkt bidragande orsak till att validering sker i mycket begränsad omfattning i högskolan, trots att möjligheten till validering är en författningsreglerad rättighet. Valideringsdelegationen har lagt ett antal förslag på förändringar i styrning och resurstilldelning för att validering ska fungera bättre i utbildningssystemet.³⁵ Förslagen har endast i undantagsfall genomförts.³⁶

Förslag avseende det reguljära utbildningssystemet

Den reguljära utbildningen kommer att vara huvudalternativet och stå för merparten av den utbildning som omställningsorganisationernas deltagare kan ta del av. Men det finns brister i det reguljära utbildningssystemet som behöver åtgärdas om ett nytt och förstärkt omställningsstöd ska få önskvärd effekt. Det förutsätter att staten i högre utsträckning än idag prioriterar yrkesverksammas behov liksom arbetsmarknadens efterfrågan på kompetens. Arbetsgruppen föreslår att parterna tydliggör att staten behöver förbättra det reguljära utbildningssystemet på följande sätt:

- Utbudet av korta och flexibla utbildningar som ges i olika studietakt och helt eller delvis på distans/digitalt behöver öka.
- Fler utbildningar behöver utvecklas i nära samverkan med näringslivet för att innehållsmässigt motsvara efterfrågan på arbetsmarknaden.
- Tillträde till utbildning bör i ökad utsträckning kunna ske mer flexibelt och vid fler tillfällen per år för att möjliggöra studier när behov uppstår.
- Valideringen av reell kompetens måste fungera i samtliga delar av utbildningssystemet för att ligga till grund för behörighet, urval och tillgodoräknande av hela eller delar av en utbildning.
- Vid utbildningar där prioriteringar görs mellan grupper utifrån behov behöver såväl resurstilldelning som urvalsregler utformas så att även de som behöver utbildningen för att ställa om till nytt yrke ges möjlighet att ta del av utbildningen.

³⁵ Se Valideringsdelegationen (2017; 2018; 2019a) för Valideringsdelegationens olika betänkanden.

³⁶ Detta enligt Valideringsdelegationen (2019b).

3.2 Köpt utbildning och validering

Trots att reguljär utbildning ska vara huvudalternativet är det inte tillräckligt för att fylla de behov av utbildning och kompetensutveckling som finns. Ett viktigt komplement till det reguljära utbildningssystemet är utbildningar som erbjuds av privata utbildningsföretag. Omställningsorganisationerna bör vid behov upphandla utbildningsplatser åt arbetstagare – anställda eller uppsagda – som omfattas av kollektivavtal. Det gäller inte minst om efterfrågade utbildningar inte erbjuds inom det reguljära utbildningssystemet, eller när det finns skäl att individanpassa utbildningsinnehållet på ett mer flexibelt sätt. Ofta, men inte alltid, handlar det om korta utbildningar på några få dagar.

Den privata utbildningsmarknaden består av ett stort antal företag som erbjuder ett varierat utbud av utbildningar med olika utbildningsformer. En fördel, jämfört med det reguljära utbildningssystemet, är att de privata företagen snabbt kan anpassa utbudet av utbildningar beroende på efterfrågan från exempelvis omställningsorganisationerna. Dessutom finns bättre förutsättningar att starta kurser på kort tid jämfört med de utbildningar som bygger på antagningsförfaranden och terminsstarter.

Det är vanligt, åtminstone bland större aktörer, att teckna ramavtal med utbildningsföretagen för att få volymrabatter. När en aktör köper en hel utbildning och fyller samtliga platser kan kostnaderna per deltagare minska väsentligt. Kostnaderna varierar även mellan olika utbildningsformer. Vid så kallat blandat lärande, där delar av utbildningen är digital, kan kostnaderna bli så låga som en tredjedel av kostnaden för traditionella öppna, schemalagda och klassrumsbaserade kurser. Helt digitala kurser (så kallad e-learning) har ännu lägre kostnad per deltagare.

Validering och certifiering

Validering är ett sätt att identifiera befintliga kompetenser och eventuella kunskapsluckor i relation till en fastslagen kompetensstandard. Då ökar möjligheten att skraddarsy utbildningarnas innehåll och omfattning, vilket gynnar såväl individen som omställningsorganisationen. Men validering kan också vara ett verktyg för att dokumentera reella kunskaper och kompetenser som är till nytta i olika yrken eller arbetsuppgifter, utan att det krävs vidareutbildning. Eftersom individer i många fall inte besitter kompetens som motsvarar en hel kvalifikation, är det viktigt att det inom ramen för den validering som upphandlas av omställningsorganisationerna även finns möjligheter att få intyg över delar av en kvalifikation.³⁷

Det finns en rad olika modeller för validering framtagna av många olika aktörer. Vid köp av omställningstjänster är det viktigt att omställningsorganisationerna använder valideringsmodeller som tagits fram av arbetsmarknadens parter. Dessa modeller har hög legitimitet på arbetsmarknaden och kompetensbevisen är nationellt erkända.

De valideringsmodeller som tagits fram av branschorganisationer är dock inte heltäckande. Idag finns branschmodeller för validering som omfattar ett 60-tal yrkesroller, varav i stort sett alla är utformade för arbetare. Valideringsdelegationen har konstaterat att det behövs en långsiktigt statlig finansiering för utveckling av såväl nya som befintliga modeller för validering av yrkeskompetens. Regeringen har från 2020 inrättat en permanent finansiering i syfte att underlätta för att modeller tas fram inom fler branscher och för nya grupper.

Arbetsgruppen bedömer att det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv finns stora vinster med validering av yrkeskompetens. Då validering synliggör kompetens för potentiella arbetsgivare, kan

³⁷ En kvalifikation är enligt Valideringsdelegationen (2019a) ett formellt resultat av en bedömnings- och valideringsprocess som ges när ett behörigt organ fastställer att en person har uppnått resultat av lärande som motsvarar fastställda kriterier.

fler gå från arbetslöshet till arbete och fler kan få ett arbete som bättre motsvarar deras kompetens. Validering underlättar därmed rörligheten och matchningen på arbetsmarknaden.³⁸

Även *certifiering* är ett viktigt verktyg för att dokumentera individers kunskaper och kompetenser. Liksom validering bidrar certifiering till att synliggöra individens kompetens inför potentiella arbetsgivare och stärker dennes ställning på arbetsmarknaden. Vanligen riktar sig certifiering till de yrken eller arbetsuppgifter som kräver certifikat, yrkesbevis eller behörighet för att utövas. Viktigt att notera är att andelen yrken eller arbetsuppgifter som omfattas av olika typer av certifieringar är relativt liten sett till alla på arbetsmarknaden förekommande yrkesroller. Vanligt förekommande certifieringar är kompetensbevis inom IT, språk och projektledning samt olika arbetssätt och metoder kopplat till projekt och förändringsledning. Certifieringar kan kombineras med förberedande utbildningar. Precis som vid upphandling av utbildning kan kostnaden för certifiering sänkas genom att anpassa former och genomföra samordnade upphandlingar.

Uppdragsutbildning och validering som köps i det formella utbildningssystemet

Utöver den utbildning som köps av privata utbildningsleverantörer har omställningsorganisationerna möjlighet att köpa uppdragsutbildning av aktörer i det formella utbildningssystemet på såväl gymnasial som eftergymnasial nivå.³⁹ Detta är i regel kostsamt och bedöms därför komma att utgöra en mindre del av den köpta utbildningen. Främst är det ett alternativ när det saknas ändamålsenliga reguljära utbildningsalternativ, eller när det går att bedriva utbildning i större volymer eller under former som minskar kostnaden per deltagare.⁴⁰ Det finns både på gymnasial- och eftergymnasial nivå möjlighet att bedriva uppdragsutbildning på ett sätt som innebär att deltagarna kan ges betyg eller kurs- och examensbevis. Köpta utbildningar ger också en möjlighet att ta del av utbildning för dem som saknar behörighet till reguljär utbildning.

Av samma skäl som i reguljär utbildning, det vill säga att utbildningarna ska kunna vara tids- och resursmässigt effektiva, är det viktigt att kunna validera och tillgodoräkna yrkesverksammas reella kompetens inom ramen för uppdragsutbildningar. Möjligheten finns nu i alla utbildningsformer, med undantag för i högskolan. Valideringsdelegationen har därför lagt ett förslag om att ändra i förordningen, vilket fått utbrett stöd från såväl lärosäten, arbetsmarknadens parter och myndigheter.

³⁸ I en undersökning med privatanställda tjänstemän som Novus utfört på uppdrag av Unionen (2018) svarade drygt 8 av 10 att de i arbetslivet utvecklat en högre kompetens än de kan styrka genom formella examen och certifikat. Av dessa uppger nära en av fyra att de därför har avstått ifrån att söka ett nytt jobb som de bedömer motsvarar deras kompetens. I en annan enkätundersökning, som redovisas i Valideringsdelegationen (2019a), svarar 63 procent av tillfrågade arbetsgivare att de vid ett anställningsförfarande skulle värdera intyg från validering lika högt som formella betyg.

³⁹ Från 15 juni 2020 har omställningsorganisationerna möjlighet att köpa uppdragsutbildning av Yrkehögskolan. Uppdragsutbildningarna ska finansieras av köparen och vara kostnadsfri för deltagaren. Inga medel från statsbidrag får användas. Det öppnar nya möjligheter för TRR och TSL när det gäller omställningsinsatser.

⁴⁰ Vid exempelvis uppdragsutbildning i högskolans regi krävs enligt förordningen att avgiften beräknas så att full kostnadstäckning uppnås för lärosätet.

Förslag avseende TRRs och TSLs upphandling av köpt utbildning

Parternas omställningsorganisationer ska erbjuda anställda och uppsagda möjligheter att delta i köpt utbildning och validering.

För att avsatta ekonomiska medel ska användas så effektivt som möjligt är det avgörande att träffsäkerheten i dessa utbildningar och valideringar är hög, men också att motsvarande utbildning och validering inte har kunnat gå att få via det reguljära systemet.

Det finns därför skäl för att omställningsorganisationerna bygger upp kvalificerade funktioner för upphandling av utbildning och validering. Därtill behöver organisationerna ha god förmåga att analysera både individens och arbetsmarknadens kompetensbehov för bästa resultat. En annan funktion av största vikt är kvalificerad studie- och yrkesvägledning (se kapitel 5). Många vuxna är studieovana och utbildnings- och studiemedelssystemet kan vara okänd terräng.

TRR och TSL ska var och en eller gemensamt:

- Bygga upp kvalificerade funktioner för upphandling av utbildning, validering och certifiering på den privata utbildningsmarknaden.
- Säkerställa god kunskap om arbetsmarknadens kompetensbehov på kort och lång sikt, såväl regionalt som nationellt, genom att löpande sammanställa och analysera befintlig information. Detta ska ske i nära samverkan med branschorganisationer och andra aktörer. Analyserna ska vara underlag för såväl individernas vägledning som organisationens upphandlingsfunktion.
- Löpande kartlägga det reguljära och privata utbudet av utbildning, validering och certifiering inom olika branscher.
- Löpande initiera tredjepartsutvärdering avseende resultat, genomförande och kvalitet på genomförda utbildningar, valideringar och certifieringar i syfte att kontinuerligt förbättra den egna verksamheten.

4. Ett nytt system för studiestöd

Ett förstärkt vuxenstudiestöd är en central komponent i ett förstärkt system för omställning. Det är nödvändigt för att inte vuxna – av ekonomiska skäl – ska behöva avstå från omställningsutbildning. Dagens svenska studiemedelssystem är anpassat för studier i ung ålder. Många vuxna som befinner sig mitt i arbetslivet är inte beredda att leva på befintligt studiebidrag och studielån, eller ta det tilläggsån som idag finns för vuxna. I många fall är det inte ens möjligt för vuxna att använda det befintliga systemet utan att behöva göra stora livsförändringar.

I detta kapitel beskrivs arbetsgruppens förslag till ett nytt offentligt studiestödssystem för vuxna i omställning, som ska finnas parallellt med det nuvarande systemet. I kapitel 5 beskrivs det kompletterande studiestöd som föreslås för individer som omfattas av kollektivavtal.

4.1 Utländska system och nuvarande möjligheter att studera med a-kassa

I samband med utformningen av arbetsgruppens förslag har en internationell utblick gjorts. Inledningsvis beskrivs därför kortfattat systemen i några utvalda länder. Därtill finns en beskrivning av vad som gäller för studier i samband med a-kassa. Beskrivningen av det befintliga svenska studiemedelssystemet görs däremot löpande i texten så att de nya förslagen kan relateras till vad som gäller idag.

Vuxenutbildningsstöd i grannländer

I flera av våra grannländer finns betydande vuxenstudiestöd. I Danmark finns möjligheter att få stöd för vidareutbildning både vid arbetslöshet och i anställning. De alternativ som finns beror på vilken typ av utbildning det handlar om, hur lång den är och om individen redan har en utbildning. Det har också betydelse om man är anställd av ett företag med kollektivavtal eller inte. Stöden inkluderar till exempel system som omstruktureringsfond, kompetensfonder, utbildnings- eller vidareutbildningsbidrag för vuxna (så kallad *VEU-godtgørelse*) och statligt stöd för vuxenutbildning.⁴¹

I Finland finansieras vuxenutbildningsstöd av premier från arbetsgivare och arbetstagare till Sysselsättningsfonden (före detta Arbetslöshetsförsäkringsfonden). Eftersom det nya systemet som föreslås i den här rapporten till stora delar bygger på det finska systemet beskriver vi detta mer utförligt i ett fördjupningsavsnitt nedan.

Det franska systemet med individuella utbildningskonton initierades 2015. Utbildningskontot är giltigt från den första dagen individen tillträder på arbetsmarknaden fram till pensioneringen. En person som byter arbete eller går från anställning till arbetslöshet behåller sin rätt till utbildning då kontot är individuellt och följer individen under hela sitt arbetsliv.⁴²

⁴¹ Se t.ex. Europeiska Kommissionen (2012) för ytterligare detaljer.

⁴² Informationen om systemet i Frankrike är hämtad från www.pole-emploi.fr.

Fördjupningsavsnitt – Vuxenutbildningsstödet i Finland⁴³

I Finland finns ett särskilt vuxenutbildningsstöd som finansieras via premier av arbetsgivare och arbetstagare till Sysselsättningsfonden.⁴⁴ Systemet infördes 2001 och är reglerat i lagen om vuxenutbildningsförmåner (1276/2000).

Kvalifikationskrav

För att ha rätt till stöd krävs att man har arbetat i minst 8 år och har en pågående anställning hos nuvarande arbetsgivare sedan minst ett år. Högst två år får bestå av tid som jämförs med arbete, som sjukskrivning, föräldraledighet eller värnplikt. Stödet är en rättighet som individen själv beslutar om att nyttja, oberoende av arbetsgivaren, och förutsätter att individen använder sin lagstadgade rätt till studieledighet.

Ersättningsnivå och stödperiodens längd

Stödet ersätter inkomstbortfall under studietiden och består av en grunddel (597,92 euro per månad 2020) och en förtjänstdel som beräknas utifrån den genomsnittliga lönen. Därutöver är det möjligt att söka studielån på upp till 650 euro per månad. Även företagare kan få stöd i form av grunddelen som finansieras av staten.

Fram till 2017 motsvarade stödet ersättningen från a-kassan och staten finansierade grunddelen även för löntagare. Därefter sänktes grundersättningen med 15 procent och stödtiden förkortades från 19 till 15 månader. Försämringarna var en del av ett omfattande sparpaket som regeringen genomförde i syfte att sänka de offentliga utgifterna, det så kallade *konkurrenskraftsavtalet*. För 2016, året närmast före det att staten drog tillbaka finansieringen av grunddelen för löntagare, avsattes enligt budgetpropositionen 90 miljoner euro som statsanslag för vuxenutbildningsstöd.⁴⁵

Stödperioden är idag 2–15 månader oavsett om ersättning ges på hel- eller deltid. För stöd på deltid krävs att studierna sammantaget omfattar minst 43 ersättningsdagar (2 månader). Från den 1 augusti 2020 ersätts minimigränsen på 43 ersättningsdagar av ett krav på minst 1,2 ersättningsveckor per månad. Samtidigt förlängs stödperioden vid deltidsersättning till 30 månader. Syftet är att främja och underlätta kombinationen av arbete och studier på deltid, och förändringarna sker efter samråd med arbetsmarknadens parter. Stödperioden kan användas en gång under arbetslivet.

Utbildning som ger stöd

Utbildning som berättigar till stöd är dels utbildning inom utbildningsministeriets ansvarsområde, som universitet, yrkeshögskolor och yrkesläroanstalter. Utbildningen ska leda till examen, delar av en examen eller vara en tilläggs- eller fortbildning. Även utbildningar inom det fria bildningsarbetet, som medborgarinstitut, folkhögskolor, öppen högskoleundervisning och studiecentraler, omfattas om de höjer yrkesskickligheten och kompetensen. Därtill omfattas även utbildning utomlands som uppfyller de krav som beskrivs ovan, samt grundutbildning och gymnasial utbildning om avsaknaden av utbildningen utgör ett hinder för utvecklingen i yrket.

⁴³ Detta fördjupningsavsnitt baseras på diverse information publicerad av Sysselsättningsfonden. Se hemsidan www.tyollisyysrahasto.fi/sv för tydlig och bra information om fonden och dess verksamhet.

⁴⁴ Sysselsättningsfonden bildades den 1 januari 2019 när Utbildningsfonden som hanterade vuxenutbildningsstödet och Arbetslöshetsförsäkringsfonden slogs samman.

⁴⁵ Se Proposition RP 30/2015 RD.

Hur stödet nyttjas⁴⁶

Nyttjandet av stödet har ökat kontinuerligt under de senaste tio åren. År 2019 erhöll sammanlagt 25 700 personer stöd och 176,5 miljoner euro betalades ut. Utöver det betalade fonden även ut 10,5 miljoner euro i yrkesexamensstipendier.

Vanligaste utbildningsform var yrkeshögskolor som stod för 40 procent av all utbildning, följt av yrkesläroanstalter och universitet som stod för knappt 29 respektive 28 procent. Det stora flertalet, 84 procent, använder stödet för utbildning som leder till examen. En mindre del, 11 procent, läser in delar av en examen.

En kraftig majoritet, 84 procent, använder stödet på heltid och många bedriver tämligen omfattande studier. Omkring hälften studerar i minst 13 månader och ytterligare cirka 20 procent i 9 till 12 månader.

Närmare två tredjedelar använder utbildningen för att skola om sig mot en ny bransch.

Av de som använder vuxenutbildningsstöd är knappt två tredjedelar anställda i privat sektor och drygt en tredjedel anställda i offentlig sektor. Det betyder att deltagare från privat sektor är underrepresenterade då privat sektor står för 75 procent av den totala sysselsättningen i Finland.

Enligt en forskningsrapport skiljer sig syftet med studierna delvis åt beroende på vilken sektor den studerande tillhör. Bland anställda i privat sektor är det vanligare än i offentlig sektor att stödet används för att byta yrke och utbildningsområde, vilket tolkas som att stödet oftare används för att byta karriär. I offentlig sektor utbildar sig fler i högre utsträckning inom sitt befintliga yrkesområde, vilket tolkas som att stödet i högre utsträckning används för att avancera inom samma yrke.⁴⁷

En stor majoritet, 75 procent, är kvinnor och 25 procent män. Ungefär hälften, 52 procent, är i åldern 30–39 år, 37 procent 40–59 år och omkring 10 procent är under 30 år.

⁴⁶ Om inte annat anges baserar sig uppgifterna på Sysselsättningsfonden (2019) samt på information som arbetsgruppen mottagit från Sysselsättningsfonden.

⁴⁷ Se Kauhanen (2018).

Nuvarande möjligheter för arbetslösa att studera med a-kassa

Inledningsvis nämner vi också vad som gäller för studier i samband med a-kassa. Huvudregeln är att detta inte är möjligt eftersom man då inte anses stå till arbetsmarknadens förfogande. Det finns dock några undantag.

Ersättning kan betalas ut om man deltar i en utbildning eller annan aktivitet som är en orientering om olika yrken och utbildningsvägar, eller som underlättar omställningen från ett arbete till ett annat. Kursen kan vara på deltid eller på heltid, och man kan få ersättning i högst 15 dagar inom samma ersättningsperiod. De 15 ersättningsdagarna kan användas vid ett tillfälle eller vara utspridda under ersättningsperioden.

Ersättning kan ges vid deltidsstudier, högst 50 procent av heltid, om man inte har slutat arbeta på grund av studierna och dessa inte hindrar individen från att söka ett heltidsarbete. Studierna får inte finansieras, eller tidigare ha finansierats, med någon form av studiestöd. Det finns dock ett undantag: när man deltagit i utbildningen och arbetat samtidigt under en period av minst 15 veckor före arbetslösheten är studiestödet inte något hinder för ersättning. Man kan som längst få ersättning i 20 veckor jämsides med studier under en och samma ersättningsperiod.

Den som har studerat på heltid vid sidan av heltidsarbete i minst 15 veckor kan också ha rätt till ersättning under vissa förutsättningar. Det gäller som ovan att studierna inte varit orsak till att man slutat arbeta, att de inte hindrar individen att söka heltidsarbete och studierna inte finansieras eller tidigare finansierats med någon form av studiestöd. Ersättning kan då ges i maximalt 20 veckor under en ersättningsperiod.

4.2 Övergripande utformning och ansvarig myndighet

Ett grundläggande vägval är om det befintliga studiemedelssystemet ska anpassas för utbildning som sker i omställningssyfte, eller om ett nytt system ska byggas upp. Vårt förslag är att ett nytt system, parallellt med det befintliga, införs. Orsaken är främst att kriterier och regler bör utformas på ett annat sätt när det handlar om omställningsutbildning. Exempelvis bör ersättningsnivåerna i samband med omställning relateras till individens arbetsinkomst före studierna istället för att begränsas av ett "fribelegg", vilket sker i det befintliga studiemedelssystemet.⁴⁸ Därtill skulle nödvändiga förändringar av det befintliga systemet, för att anpassa det ur ett omställningsperspektiv, medföra en ökad komplexitet och ge upphov till potentiella målkonflikter.

Även det nya systemet bör bestå av en bidragsdel och en lånedel likt befintligt studiemedelssystem. Ersättningsnivåerna föreslås däremot vara annorlunda utformade (se nedan).

Administration och myndighetsutövning föreslås skötas av Centrala studiestödsnämnden (CSN) även för det nya systemet. Vi har övervägt att föreslå att en ny myndighet får ansvar för det nya systemet, med det förefaller finnas stora samordningsvinster med att låta CSN hantera båda systemen.

⁴⁸ Fribelegget innebär att man kan ha inkomster upp till ett visst belopp utan att studiemedlet påverkas. Vid inkomster över fribelegget minskas studiemedlet med 61 procent av den överskjutande inkomsten. Vid en inkomst på cirka 175 000 kronor per kalenderhalvår upphör rätten till studiemedel helt vid 20 veckors heltidsstudier. I Utredningen om tryggare och effektivare studier (2018) framgår att margineffekten för den som har en inkomst som överstiger fribeleggsgränsen är mycket hög då den studerande får behålla mindre än 10 procent av arbetsinkomsten. Ungefär 30 procent betalas i skatt och studiemedlet minskas med 61 procent av den överskjutande inkomsten.

Återbetalningen av det lån individen tar föreslås dock samordnas med ordinarie system för återbetalning av studielån.⁴⁹ Lånet läggs därmed samman med eventuellt tidigare studielån, vilket innebär att individen slipper betala av enligt två parallella system för återbetalning med högre månadskostnader som följd. Detta är särskilt viktigt för individer som studerat såväl innan sin etablering på arbetsmarknaden som i samband med omställning.

4.3 Kriterier för att berättigas till stöd

För att styra det nya studiestödssystemet till individer mitt i yrkeslivet, och som är etablerade på arbetsmarknaden, föreslås dels ett ålderskriterium, dels ett antal kriterier avseende yrkesverksamhet. Även egna företagare ska kunna använda det nya studiestödssystemet och ska då uppfylla kriterierna på motsvarande sätt som anställda.

Figur 4.1. Kvalifikationskraven i det befintliga och det nya studiestödssystemet

	Befintligt system	Nytt parallellt system
Ålderskrav	<ul style="list-style-type: none"> • Maxålder 56 år. • Antalet veckor med lån minskar mellan 47 och 56 års ålder.⁵⁰ 	<ul style="list-style-type: none"> • 30 till 64 år. • Antalet veckor med bidrag minskar till 22 veckor vid 61 års ålder, därefter kan inte något lån erhållas.
Krav på yrkesverksamhet - Sammanlagt antal månader	<ul style="list-style-type: none"> • Inget krav. 	<ul style="list-style-type: none"> • Yrkesverksam i 96 månader (dvs. 8 år). • Dock tillåts sådant som är "jämförbart med arbete" under 24 månader (t.ex. föräldraledighet, värnplikt, sjukskrivning). • Undantag tillåts inte för t.ex. arbetslöshet eller studier. Då måste istället perioden förlängas så att kravet på antal yrkesverksamma månader uppfylls.
Krav på yrkesverksamhet - Omfattning	<ul style="list-style-type: none"> • Inget krav. 	<ul style="list-style-type: none"> • Arbetat: <ul style="list-style-type: none"> - i genomsnitt minst 16 timmar per vecka (alt. 1). - i genomsnitt minst 20 timmar per vecka (alt. 2).
Krav på yrkesverksamhet - Praktisk tillämpning	<ul style="list-style-type: none"> • Inget krav. 	<ul style="list-style-type: none"> • I praktiken minsta arbetsinkomst på 3 inkomstbasbelopp per år.
Krav på arbete som huvudsyssla	<ul style="list-style-type: none"> • Inget krav. 	<ul style="list-style-type: none"> • Arbete ska ha varit huvudsyssla under kvalificeringsperioden.

⁴⁹ Det förutsätter att förslaget i Utbildningsdepartementet (2019) om att höja åldersgränsen för rätt till studiemedel från 56 till 60 år genomförs, och som konsekvens en höjd åldersgräns för beräkning av återbetalningstiden till 64 år. En lösning där återbetalningen av det nya lånet samordnas med återbetalningen av befintliga lån innebär att statens kreditförluster ökar något då det kan förväntas att något fler inte hinner betala av hela lånet till avskrivningsåldern.

⁵⁰ I Utbildningsdepartementet (2019) föreslås att åldersgränsen för rätt till studiemedel ska höjas från 56 till 60 år och att nedtrappningen i rätten att låna ska börja vid 51 år och sluta vid 60 år. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 oktober 2021 respektive den 1 januari 2022.

Kriterierna för ålder och yrkesverksamhet

Den minimiålder som föreslås för att kvalificera sig till det nya studiestödssystemet är 30 år. Åldersgränsen är förhållandevis lågt satt med tanke på att systemet är till för omställning för personer som är etablerade på arbetsmarknaden. Orsaken till detta är att personer – främst inom arbetaryrken – ofta etablerar sig på arbetsmarknaden tidigt i livet och kan vara i stort behov av omställning redan i 30-årsåldern. Det bör samtidigt noteras att det finska systemet inte har någon åldersgräns.

Ålderskravet kombineras med kriterier för yrkesverksamhet. Förslaget är att individen ska ha varit yrkesverksam i minst 96 månader (8 år), och arbetat i genomsnitt minst 16 timmar *alternativt* 20 timmar per vecka. Kravet föreslås även utformas så att undantag tillåts för sådant som är ”jämförbart med arbete” under 24 månader (exempelvis föräldraledighet, värnplikt och sjukskrivning).⁵¹ Om personer exempelvis är arbetslösa, studerar eller jobbar mindre än vad som krävs enligt omfattningskravet under en del av kvalificeringsperioden måste istället perioden förlängas så att kravet på antal yrkesverksamma månader uppfylls.

Kriteriet för antal år liknar det som finns i det finska systemet där det också krävs att man varit yrkesverksam under 8 år och att två av dessa år kan vara jämförbara med arbete. I Finland är omfattningskravet arbete i minst 18 timmar per vecka under det senaste året, dock hos en och samma arbetsgivare.

Därutöver föreslås ett krav på att individen har haft arbete som huvudsyssla under kvalificeringsperioden. Detta för att undvika att studenter som jobbar extra på exempelvis kvällar och helger kan kvalificera sig till studiestödet för vuxnas omställning.

Sammantaget bedöms dessa ålders- och yrkesverksamhetskriterier i tillräcklig utsträckning medföra att personer som verkligen är i behov av omställning använder det nya systemet. Kriterierna minskar även risken att yngre personer ges incitament att skjuta upp sina planerade studier, eller av taktiska skäl väljer att arbeta deltid under delar av studierna för att sedan studera ett sista år med studiestöd enligt det nya omställningssystemet.

Även ett arbetsinkomstkrav – av praktiska skäl

Det kan i praktiken vara svårt och administrativt krävande att i efterhand kontrollera om en individ uppfyller kravet på yrkesverksamhet under hela 96 månader tillbaka i tiden. Därför föreslås även ett parallellt arbetsinkomstkrav som vanligen är enklare att fastställa. I praktiken är det tänkt att detta ska användas för att avgöra om en individ uppfyller kriterierna för att vara berättigad till stöd.

Alternativ för att avgöra om en individ är berättigad till stöd:

- 1) När kravet på arbetsinkomst är uppfyllt är individen alltid berättigad till stöd.
- 2) Även om kravet på arbetsinkomst INTE är uppfyllt är individen ändå berättigad till stöd om individen kan visa att de underliggande kriterierna för yrkesverksamhet är uppfyllda genom exempelvis anställningsbevis eller liknande.

Kriteriet för minsta arbetsinkomst föreslås vara 3 inkomstbasbelopp per år. Det motsvarar på årsbasis 200 400 kronor under 2020, eller 16 700 kronor per månad. För en person som jobbar heltid är detta ett relativt lågt satt inkomstkrav, men det ska även fungera för personer som jobbar deltid.

⁵¹ Inspirationen till att tillåta undantag för sådant som är ”jämförbart med arbete” är det finska systemet för vuxenutbildningsstöd i samband med omställning.

Eftersom kriterierna för yrkesverksamhet ska vara uppfyllda månadsvis bör årsinkomsten kunna justeras för detta, främst gällande månader då individen gjort sådant som är "jämförbart med arbete", samt när personen varit arbetslös eller studerat. För deltidsarbete bör ingen justering göras eftersom deltidsarbete redan är beaktat i den föreslagna nivån för arbetsinkomsten. Om en person inte uppfyller arbetsinkomstkriteriet finns alltid möjlighet för individen att visa att de underliggande kriterierna för yrkesverksamhet ändå är uppfyllda.

Studietakt och minsta möjliga antal studiedagar

Studiestödssystemet ska uppfylla de behov som finns i samband med omställning, varför minimiomfattningsreglerna i det nya studiestödssystemet även bör medge utbildning som sker i begränsad omfattning. Vår bedömning är dels att det kommer bli allt vanligare med korta utbildningar i samband med omställning, dels att studiestödssystemet inte i "onödan" bör styra mot längre utbildningar i samband med omställning.

Figur 4.2. Minimiomfattningsregler

	Befintligt system	Nytt parallellt system
Minsta studietakt	<ul style="list-style-type: none"> Minst 50 % studietakt. 	<ul style="list-style-type: none"> Minst 20 % studietakt.
Minst antal studieveckor	<ul style="list-style-type: none"> Minst 3 studieveckor (sammanhängande studier). 	<ul style="list-style-type: none"> Minst 1 studievecka omräknat till heltidsstudier (sammanhängande studier).

Förslaget är att minimiomfattningsreglerna i det nya systemet ska tillåta en minsta studietakt om 20 procent samt att den minsta längden på utbildning ska vara en studievecka med sammanhängande studier (i 20-procenttakt ska alltså studierna vara förlagda inom en 5-veckorsperiod).⁵² I det befintliga systemet krävs att man studerar i minst 50-procents takt och minst under tre sammanhängande studieveckor.

Motivet till förslaget för det nya systemet är att det bör gå att studera en dag per arbetsvecka under en femveckorsperiod, alltså under ungefär en månad.

4.4 Maximalt antal studieveckor

Eftersom det nya studiestödssystemet ska användas i samband med omställning föreslås att antalet studieveckor som medger stöd är betydligt mer begränsat än i det befintliga systemet. Förslaget är maximalt 44 studieveckor. Avsikten är att det ska gå att studera två terminer med studiestöd via det nya statliga systemet. I samband med högskolestudier motsvarar vanligen 40 veckor två terminer. Vid YH-utbildningar eller vid studier på Komvux däremot är terminerna ofta längre än 20 veckor. Därför föreslås stödet gälla för maximalt 44 studieveckor. Vid annan studietakt än heltid, då ett mindre antal stödveckor förbrukas, förlängs den maximala perioden i motsvarande grad. Som

⁵² I det finska vuxenutbildningsstödet blir det från den 1 augusti 2020 möjligt att erhålla vuxenutbildningsstöd för studier som omfattar minst 1,2 veckor per stödmånad. Om studiernas omfattning fastställs i timmar är minsta omfattning 10 timmar i veckan per stödmånad. De centrala arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna har gemensamt initierat förändringen i syfte att möjliggöra studier i mindre omfattning parallellt med deltidsarbete.

framgår av nästa avsnitt bygger systemet på att arbetstiden och individens inkomst minskar i viss omfattning och att det nya systemet fyller upp en del av inkomstbortfallet. Av detta följer att det finns möjlighet att studera i högre, men inte lägre, studietakt än vad det nya studiestödssystemet används.

Figur 4.3. Maximalt antal studieveckor i befintligt och nytt studiestödssystem

	Befintligt system	Nytt parallellt system
Studiebidrag	<ul style="list-style-type: none"> Eftergymnasial nivå 240 veckor (Dvs. 12 terminer). Gymnasial nivå 80-120 veckor (Dvs. 2-3 terminer). 	<ul style="list-style-type: none"> 44 veckor (dvs. 2 terminer).
Studielån, grunddel	<ul style="list-style-type: none"> Eftergymnasial nivå 240 veckor (Dvs. 12 terminer) Gymnasial nivå 80-120 veckor (dvs 2-3 terminer). 	
Studielån, tilläggsdel	<ul style="list-style-type: none"> 120 veckor (dvs. 6 terminer). 	

Not: Nivåerna i befintligt system avser vad som gäller under 2020.

Det bör finnas möjlighet till återkvalificering för att kunna studera en andra gång senare i arbetslivet. Förslaget är att man 15 år efter att man förbrukat sina första 22 veckor (av de ursprungliga 44 veckorna) kvalificerar sig för ytterligare 22 studiestödsveckor. En sådan möjlighet till återkvalificering är rimlig då arbetsmarknaden, och därmed de krav som ställs på utbildning och kompetens, kan förväntas genomgå genomgripande förändringar under loppet av ett arbetsliv. Även ur ett samhällsperspektiv är det väsentligt att även äldre kan ställa om och kvarstå på arbetsmarknaden.

Även i det befintliga studiemedelssystemet finns möjlighet, från 40 års ålder, att få ytterligare studiestödsveckor.⁵³ Den som läser en utbildning som varar under längre tid än vad det nya studiestödet räcker kan fortsätta sina studier med finansiering genom det ordinarie studiemedelssystemet.

4.5 Ersättningsnivåer

För att det nya studiestödssystemet ska fungera för vuxna i samband med omställning bör ersättningen vara på en nivå som gör att individer, av ekonomiska skäl, inte behöver göra stora livsförändringar för att kunna studera. Dessutom är viljan att ta stora studielån begränsad i samband med omställning.⁵⁴ Det leder till att bidragsdelen i det nya studiestödssystemet behöver vara relativt stor.

⁵³ Från 40 års ålder finns idag möjlighet att få ytterligare 40 extra veckor med studiemedel om man av CSN bedöms ha särskilda skäl, exempelvis arbetsmarknadsskäl eller personliga skäl. Under 2018 fick endast knappt 600 individer extra veckor. I Utbildningsdepartementet (2019) föreslås dels att undantagen för när extra veckor kan ges ska utvidgas, dels att tiden med extra veckor ökas till 80 veckor för studier på gymnasial och eftergymnasial nivå. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

⁵⁴ Detta framgår bland annat av en undersökning bland privatanställda tjänstemän som Novus genomfört på uppdrag av Unionen under 2019. De som deltog i undersökningen fick svara på frågan: "Skulle du idag vara beredd att ta studielån för att finansiera en vidareutbildning som varar i ett år?" 17 procent svarade ja medan 74 procent svarade nej. Endast 6 procent kunde tänka sig att ta maximalt lån, dvs. upp till 12 000 kronor. Tjänstemännen svar stämmer relativt väl överens med andelen

Ytterligare en central aspekt är att individer inte ska kunna bli överkompenserade (alltså att den samlade studieersättningen inte överstiger den tidigare lönen). Istället för fribellopsreglerna i det befintliga systemet föreslås en modell som innebär att individer inte ska kunna få mer än 80 procent av bortfallen arbetsinkomst i bidrag, samt att även lånedelen begränsas så att individer inte överkompenseras. De med pågående anställning förutsätts vara tjänstlediga för studier. Som framgår av nästa kapitel föreslås även ett kompletterande avtalat studiestöd som träder in för dem med kollektivavtal och löner över taknivån för det nya statliga studiestödet. Systemet behöver därmed även utformas så att individer även med detta beaktat inte kan bli överkompenserade via studielån.

För att möjliggöra en modell som är inkomstrelaterad bör bidragsdelen vara en skattepliktig ersättning (på motsvarande sätt som föräldrapenning, sjukpenning, a-kassa och andra inkomstbaserade ersättningar). Dessutom krävs en tidigare arbetsinkomst och en jämförelseperiod (dessa begrepp definieras avslutningsvis i detta avsnitt). Ett alternativ är att använda den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) vid beräkningen av det nya studiestödet.⁵⁵

Figur 4.4. Utformning och ersättningsnivåer för befintligt och nytt studiestödssystem

	Befintligt system	Nytt parallellt system
Studiebidrag	<ul style="list-style-type: none"> 823 kr per vecka (dvs. ca 3 560 kr per månad). 	<ul style="list-style-type: none"> 80 % av den minskade arbetsinkomsten upp till ett tak på 4,5 inkomstbasbelopp per år (ca 25 050 kr per månad) för den tidigare inkomsten, vilket ger maximalt 20 040 kr per månad.
Studielån, grunddel	<ul style="list-style-type: none"> 1 892 kr per vecka (dvs. ca 8 190 kr per månad). 	<ul style="list-style-type: none"> 2 828 kr per vecka, vilket motsvarar grund- och tilläggsdelen sammantaget i det befintliga systemet (dvs. ca 12 240 kr per månad).
Studielån, tilläggsdel	<ul style="list-style-type: none"> 936 kr per månad (dvs. ca 4 050 kr per månad). 	

Not: Nivåerna i befintligt system avser vad som gäller under 2020. Vid omräkning av belopp från studieveckor till månader har omräkningsfaktorn 4,33 använts, vilket är vedertaget sätt för denna omvandling

som enligt statistik från Folkpensionsanstalten kombinerar det finska vuxenutbildningsstödet med studielån. Andelen som läsåren 2016/17 till 2018/19 tog studielån varierar mellan 17 - 25 procent.

⁵⁵ En fördel att använda SGI som grund för ersättningsberäkning är att det skulle vara enkelt och smidigt för den som har en fastställd och uppdaterad SGI. Det skulle å andra sidan kunna innebära en nackdel för dem som fått sin SGI sänkt eller nollad vid exempelvis indragen sjukpenning, vilket kräver en återgång till arbete för att SGI:n ska återställas. En användning av SGI skulle därmed kräva någon form av ventil där en ersättningsberättigad inkomst kan fastställas även i denna situation. Den som inte har en fastställd eller uppdaterad SGI har alltid möjlighet att begära att Försäkringskassan gör det. Den extra administrativa börda detta kan innebära för Försäkringskassan bör inte överstiga den administrativa kostnad som CSN har för att beräkna arbetsinkomster under ramtiden, då flertalet individer redan har en fastställd SGI.

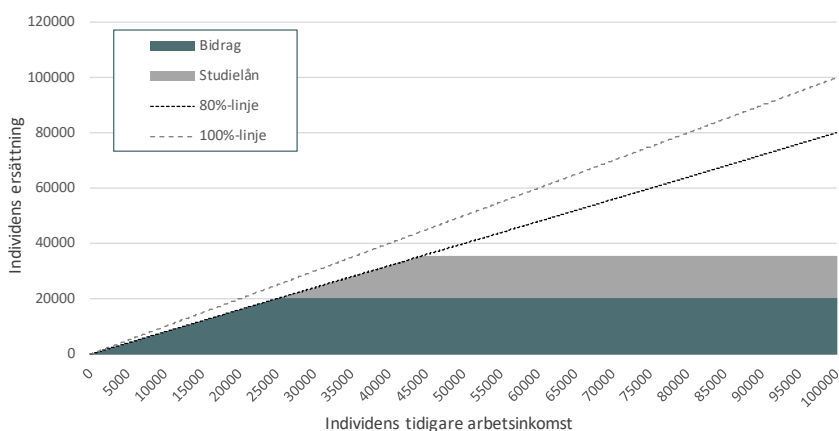
Bidrags- och lånedelarna i det nya systemet

Liksom i det befintliga systemet föreslås det nya och parallella studiestödssystemet innehålla en bidragsdel och en lånedel, dock utformade annorlunda så att de fungerar i samband med omställning.

Studiebidraget: Ersättningsnivån för det nya studiebidraget föreslås vara 80 procent av den minskade arbetsinkomsten. Dock enbart upp till ett tak på 4,5 inkomstbasbelopp per år, motsvarande cirka 25 050 kronor per månad, för den tidigare inkomsten, vilket ger maximalt 20 040 kronor per månad under 2020. Därmed motsvarar ersättningsnivån ungefär ersättningen från a-kassan (innan förändringarna pga. coronakrisen). Bidragsnivån i det nya systemet blir därmed klart högre än bidragsdelen i det befintliga systemet. Detta bedöms, som tidigare nämnts, vara nödvändigt för att systemet ska fungera i samband med omställning för personer mitt i arbetslivet.

Studielånet: Maxbeloppet för studielånet i det nya systemet föreslås motsvara den sammantagna nivån på grund- och tillägglånet i det befintliga systemet: 2 828 kronor per vecka, vilket ger cirka 12 240 kronor per månad. Den som erhåller det nya studiebidraget har även rätt att ta detta nya lån. Individerna ska dock inte kunna bli överkompenserade när statligt bidrag, kollektivavtalad ersättning och studielån räknas samman.

Figur 4.5 Illustration av det nya statliga studiebidraget och studielånet i olika inkomstskikt
Kronor per månad före skatt



Källa: Arbetsgruppens modellering av ersättning i olika inkomstnivåer givet det föreslagna studiestödets utformning.

Not: I samband med att studielånet visas i figuren räknas lånebeloppet upp med 30 procent för att den skattefria lånedelen bättre ska motsvara övriga komponenter i figuren som är angivna för att motsvara inkomst före skatt. 80%-linjen respektive 100%-linjen illustrerar var individens ersättning motsvarar angiven andel av tidigare arbetsinkomst.

Det är individens arbetstidsminskning och inte studietakten som föreslås ligga till grund för vilken studieersättning individen får. Systemet fyller alltså upp en del av inkomstbortfallet för den minskade arbetstiden. Vid ersättning på deltid minskas ersättningstaket proportionellt mot den minskade arbetstiden. När arbetstiden och inkomsten exempelvis minskats med 50 procent ersätter studiebidraget 80 procent av inkomstbortfallet upp till det halverade taket vilket ger maximalt 10 020 kronor per månad. Individen får då cirka 90 procent av hela sin tidigare arbetsinkomst när studiebidrag och kvarvarande lön läggs samman, vid inkomster upp till taket. Som tidigare nämnts

finns inget hinder för att en individ studerar i högre takt än vad som motsvaras av dennes arbetstidsminskning.

Det nya studiebidraget bör, som nämnts tidigare, vara en skattepliktig ersättning eftersom det är inkomstrelaterat (det gäller dock inte det nya studielånet som inte är ett bidrag). Då en central princip är att individer inte ska kunna bli överkompenserade krävs en modell som hanterar detta trots att lånedelen inte är skattepliktig. Det innebär att det är svårt att på förhand avgöra vilken nettolön som kommer att motsvara individens bruttolön eftersom skattesatserna varierar mellan olika inkomstnivåer och i olika delar av landet. Förslaget är att CSN tillhandahåller tabeller (baserade på skattetabeller) och ett webbaserat räkneverk som visar hur stora studielån individerna kan ta per månad. Dessa kan även användas när CSN beslutar om studiestöd. Denna modell innebär att maxbeloppet för lånedelen inte blir exakt överensstämmande med individens tidigare inkomst. Vi bedömer dock detta som ett mindre problem för lånedelen än för bidragsdelen, eftersom det handlar just om ett lån som individen ska betala tillbaka. Som nämnts ovan måste systemet även kunna hantera den kompletterande avtalade studiestödet som träder in för dem med kollektivavtal och arbetsinkomst över taknivån för det nya statliga studiestödet, så att individer även med detta beaktat inte kan bli överkompenserade via studielån.

Definitioner av jämförelseperiod och tidigare arbetsinkomst

Eftersom modellen för att undvika att individer blir överkompenserade i det nya systemet bygger på att den maximala ersättningen som kan erhållas relateras till den tidigare arbetsinkomsten, krävs regler för hur den tidigare arbetsinkomsten definieras. Ett alternativ, som nämnts tidigare, kan vara att koppla det nya bidraget till SGI. I annat fall måste dock begreppen "tidigare arbetsinkomst" och "jämförelseperiod" definieras, förslagsvis enligt följande:

- Jämförelseperioden bestäms till de 12 kalendermånader som infaller före studierna påbörjas. Om individen är arbetslös i samband med att studierna påbörjas bestäms jämförelseperioden till de tolv kalendermånader som infaller före arbetslösheten.
- Tidigare arbetsinkomst motsvarar arbetsinkomsten under jämförelseperioden.

Genom att tillämpa en jämförelseperiod på 12 månader slår tillfälliga variationer igenom i mindre utsträckning. Eftersom individer som beslutar sig för att börja studera efter en tid av arbetslöshet, eller när en utbildning inte kan påbörjas i direkt anslutning till anställningens upphörande, inte ska missgynnas bestäms också jämförelseperioden till de 12 kalendermånader som infaller före det att individen blev arbetslös.

En alternativ modell för utjämnad kostnad mellan TRR och TSL

Eftersom det nya statliga studiestödet, i kombination med det avtalade kompletterande studiestödet som föreslås i nästa kapitel, innebär att den kompletterande ersättningen träder in först efter taknivån för det statliga bidraget, blir den avtalade kostnaden högre för högavlönade än för lågavlönade. Det leder till en ojämn kostnadsfördelning mellan TSL och TRR. Ifall detta upplevs som problematiskt är därför en alternativ modell att ersättningsnivån för det statliga bidraget är lägre samtidigt som taknivån är högre.⁵⁶ Då kan det kompletterande stödet fylla ut från första kronan, och

⁵⁶ Ett konkret alternativ är att det statliga bidraget ersätter 60 procent av den tidigare inkomsten med en taknivå på 60 000 kronor per månad, vilket ger maxbeloppet 36 000 kronor per månad. Ovanpå det fyller sedan den kollektivavtalade ersättningen ut från första kronan upp till 80 procent av den tidigare inkomsten med en taknivå för den tidigare inkomsten på 11 inkomstbasbelopp.

inte enbart efter att det statliga bidraget slagit i taket, vilket leder till utjämnad kostnad mellan TRR och TSL.

4.6 Utbildningar som omfattas av studiestödssystemet

Det nya studiestödet, inklusive bidrag och lån, ska vara en rättighet för den som uppfyller kvalifikationskraven, det vill säga varit yrkesverksam i 96 månader (8 år) och uppnått 30 års ålder. Detta är i likhet med det finska systemet för vuxenutbildningsstöd där individen själv beslutar att använda sig av stödet. Det finns flera skäl till att så bör vara fallet (se nedan). Dessutom är det centralt att studiestödet även är anpassat för kortare utbildningar.

Varför det nya studiestödssystemet bör vara en rättighet

Det finns fler anledningar till att stödet bör vara en rättighet snarare än baserat på bedömningar av en myndighet. Erfarenheten visar att myndigheter har betydligt lättare att identifiera kompetensbrister i offentlig sektor än i privat sektor, vilket dels har att göra med att fler yrken i offentlig sektor kräver viss examen och i många fall även legitimation. I privat sektor kan en relativt stor andel av jobben utföras av personer med olika utbildningsbakgrund eller kompetenser som utvecklats i arbetslivet. Ofta rör det sig snarare om bristkompetenser än bristyrken, och olika personer kan behöva komplettera sin befintliga kompetensprofil med olika utbildningar för att kunna utföra samma jobb. Därtill är det vanligen lättare att prognostisera brister i offentlig sektor, inte minst av strukturella och demografiska skäl. En bedömning av en myndighet riskerar att leda till att stödet beviljas i mindre utsträckning för yrkesverksamma i privat sektor, trots att omvandlingstrycket är större än i offentlig sektor.

Ytterligare ett viktigt skäl till att det bör vara en rättighet är att även den som löper liten risk för arbetslöshet, men som med en utbildningsinsats kan ställa om till ett nytt och mer kvalificerat jobb där bristen är ännu större, ska ges möjlighet till utbildning. Detta är av stor betydelse för att främja en bättre fungerande kompetensförsörjning, men kan också underlätta för personer med svag anknytning till arbetsmarknaden när jobb med lägre kvalifikationskrav blir lediga. Vid en behovsbedömning som görs av en myndighet är risken stor att de som redan har utbildning riskerar att prioriteras bort.

Det nya studiestödet ska kunna ges i tre olika situationer:

1. Vid utbildningar som är godkända för befintligt studiemedel.
2. Vid uppdragsutbildning som köps av en omställningsorganisation i det reguljära utbildningssystemet. Detta under förutsättning att utbildningen bedrivs enligt de krav som ställs i respektive förordning för att de som deltar i utbildningen ska kunna ges betyg, kurs- eller examensbevis.⁵⁷
3. Vid utbildningar som omställningsorganisationerna köper av en privat utbildningsleverantör, eller av en reguljär utbildningsaktör där utbildningen inte bedrivs på ett sätt som ger rätt till studiemedel. I dessa fall är vårt förslag att CSN fattar beslut om beviljande av studiestöd baserat

⁵⁷ Förordning (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor; Förordning (2009:131) om utbildning inom yrkeshögskolan som uppdragsutbildning; Förordning (1992:395) om uppdragsutbildning inom skolväsendet.

på ett utlåtande av omställningsorganisationen där det ska framgå att utbildningen bedöms långsiktigt stärka individens ställning på arbetsmarknaden.

Det är regeringen eller en utsedd myndighet som godkänner vilka utbildningar som berättigar till studiemedel. I bilagan till Studiestödsförordningen (2000:655) finns en lista över godkända utbildningar som uppdateras löpande. Enligt studiestödslagen (1999:1395) får studiemedel endast ges vid studier som bedrivs på minst halvtid under minst tre sammanhängande veckor. För att det nya studiestödet ska kunna ges vid studier på motsvarande 20 procents studietakt och vid minst en veckas heltidsstudier, enligt vårt förslag, krävs en att en ny särskild reglering införs i studiestödslagen och förordningen.⁵⁸

Uppdragsutbildningar vid komvux, yrkeshögskola samt universitet och högskolor ger idag inte rätt till studiemedel.⁵⁹ En ny reglering krävs därför där det framgår att ett särskilt undantag görs när det nya studiestödet beviljas i samband med uppdragsutbildning som köps av en omställningsorganisation, under förutsättning att utbildningen bedrivs enligt de krav som ställs i respektive förordning för att de som deltar i utbildningen ska kunna ges betyg, kurs och examensvis. En sådan bestämmelse införs rimligen i högskoleförordningen.

När det gäller utbildningar som omställningsorganisationerna köper av privata aktörer, eller av reguljära aktörer då utbildningen inte bedrivs på ett sätt som ger rätt till nytt studiestöd, krävs ytterligare reglering i lag och förarbeten. I dessa fall är det rimligt att CSN fattar det formella beslutet om att bevilja det nya studiemedlet baserat på ett utlåtande från den omställningsorganisation som köpt utbildningen, av vilket det ska framgå att utbildningen stärker individens ställning på arbetsmarknaden. I lag eller förarbete bör det framgå att utlåtandet ska väga tungt vid CSNs beslut. På så vis kvarstår myndighetsutövningen hos CSN, men omställningsorganisationernas utlåtande blir i praktiken vägledande.

Ytterligare en central skillnad mot det nuvarande studiemedelssystemet är att det nya studiestödet även behöver kunna ges vid validering inom ramen för en reguljär utbildning.

4.7 Krav på studieprestationer för fortsatt studiestöd

Efter att studiestöd beviljats ska det ställas krav på tillräcklig framgång i studierna för att individen ska kunna få fortsatt stöd. Syftet med ett sådant krav är dels att individen ska ges tydliga incitament att genomföra påbörjade studier, dels att förhindra att en individ beviljas upprepat studiestöd trots låga studieprestationer. Det är troligt att en del av målgruppen för det nya studiestödet har begränsad studievana. Ett rimligt antagande är att vissa kan känna sig osäkra på sin studieförmåga och behöver en viss startsträcka innan de övat upp sin studieteknik och kommer upp i "normal" prestationsgrad. Det är därför viktigt att prestationskraven utformas så att de uppmuntrar till studier.

Arbetsgruppen bedömer att kraven på studieprestationer bör regleras i särskild ordning för det nya studiestödet. En utgångspunkt för en sådan reglering kan hämtas från det finska systemet för vuxenutbildningsstöd där studieprestationen ska anses tillräcklig om inte genomförandet av

⁵⁸ Ett alternativ som bör övervägas är om det, istället för att göra förändringar i nuvarande studiestödsförordning, ska tas fram en helt ny förordning för det nya studiestödet.

⁵⁹ Några få undantag finns. Exempelvis ger polisutbildningen, som bedrivs som uppdragsutbildning vid flera lärosäten, rätt till studiemedel.

studierna väsentligt överskrider den tid som fastställts för studierna.⁶⁰ Vid utbildningar som sträcker sig under mer än en termin kan det vara rimligt att CSN följer upp studieprestationen terminsvis. Vid kortare utbildningar kan det finnas skäl att en uppföljning sker en viss tid efter utbildningens slutdatum.

När det rör sig om utbildning utanför det reguljära utbildningssystemet, men där CSN beslutat om stöd baserat på ett utlåtande från omställningsorganisationen som köpt utbildningen, behöver CSN rimligen fastställa studiernas omfattning och följa upp studieprestationen via intyg från anordnaren. Regelverket för krav på och uppföljning av studieprestationer behöver utvecklas närmare.

4.8 Överhoppningsbar tid i arbetslöshetsförsäkringen och SGI-skydd

Syftet med det nya statliga studiestödet är att individen ska kunna stärka sin ställning på arbetsmarknaden genom utbildning. Om studier innebär risker för utebliven eller sänkt ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, i det fall man blir arbetslös under eller efter studierna, minskar rimligen viljan att delta i utbildning. Samma resonemang gäller för ersättningar som är kopplade till den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI). Det behöver därför införas ett skydd i arbetslöshetsförsäkringen respektive ett SGI-skydd i samband med studier med det nya studiestödet.

Idag är det endast en avslutad heltidsutbildning som är överhoppningsbar i arbetslöshetsförsäkringen. I samband med studier med det nya studiestödet krävs att alla månader där individen erhåller det nya statliga studiestödet är överhoppningsbara när ramtiden beräknas, det vill säga även i de fall arbete förekommer i sådan utsträckning att månaden annars skulle tillgodoräknas i arbetslöshetsförsäkringens arbetsvillkor. Detta är nödvändigt eftersom studier med det nya studiestödet ska kunna bedrivas på deltid. Utan denna möjlighet riskerar eventuella ersättningar från a-kassan att bli lägre. En möjlighet kan vara att använda samma principer som gäller under korttidsarbete.⁶¹

4.9 Kostnader, volymer och finansiering

För att bedöma antal individer som årligen kan tänkas nyttja det nya studiestödssystemet och i vilken omfattning, har bedömningar gjorts baserat på användningen av det finska systemet. Sammantaget bedöms cirka 52 000 personer nyttja stödet årligen. Av dessa använder drygt hälften alla de 10 stödmånaderna. Den årliga kostnaden för det nya studiebidraget bedöms bli 7,5 miljarder kronor. I detta belopp ingår inte eventuella avgifter till pensionssystemet. I appendix B finns en detaljerad beskrivning av metod och antaganden för beräkningarna av antalet individer samt de bedömda kostnaderna.

Att staten står för en betydande del av kostnaden för individens studiefinansiering är en central och nödvändig komponent för att kunna skapa ett nytt förstärkt system för omställning på arbetsmarknaden. Det är därför en förutsättning, för att parterna ska kunna nå förhandlingslösningar som ger långsiktig stabilitet på arbetsmarknaden, att det åtagande som staten tar för det nya

⁶⁰ Detta i Proposition RP 15/2020 RD om förslag till lagar om ändring av lagen om vuxenutbildningsförmåner och 15 § i lagen om studiestöd.

⁶¹ När ramtid ska bestämmas räknas inte heller månader då den sökande har deltagit i korttidsarbete för vilket preliminärt stöd har lämnats enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, om det inte är förmånligare för sökanden att sådan tid räknas med.

studiestödet är både tydligt och långsiktigt hållbart. Parterna behöver veta hur omfattande statens åtagande är och att det inte finns risker att resurserna minskar eller att systemet avvecklas. Utifrån detta ser arbetsgruppen huvudsakligen två olika alternativ som kan övervägas för finansieringen av det nya studiestödet. Båda alternativen, och eventuellt andra lösningar, behöver utredas närmare i anslutning till förhandlingar mellan parterna och i parternas kontakter med staten.

Ett alternativ är att finansieringen sker direkt via statsbudgeten. Det har fördelen att det blir tydligt vad statens åtagande är för det nya studiestödet. En nackdel är att finansieringen lätt kan ändras genom årliga politiska beslut, exempelvis vid majoritetsskiften, nya politiska prioriteringar eller av andra skäl. Ett sådant exempel är när den finska staten som besparingsåtgärd drog tillbaka finansieringen av grunddelen för arbetstagare i systemet för vuxenutbildningsstöd (se fördjupningsavsnittet tidigare i detta kapitel).

Ett annat alternativ är att en del av arbetsgivaravgiften som inte går till pension, försäkringssystem etcetera, och som kan betraktas som ett skatteuttag (så som den allmänna löneavgiften), används till att finansiera det nya studiestödet.⁶² En fördel med en sådan lösning är att den rimligen skulle bli mindre känslig för politiska beslut. Däremot kan det vara en nackdel att detta inte på samma sätt tydliggör att det är staten som finansierar studiestödet, eftersom arbetsgivaravgiften är en del av företagets totala kostnad för de anställda. Det finns inte heller några garantier för att inte staten förändrar arbetsgivaravgiften. Ytterligare ett alternativ för att minska känsligheten för politiska beslut, och för att systemet bättre ska kunna hantera konjunktursvängningar, skulle vara införandet av en fond dit en del av arbetsgivaravgiften årligen betalas in, och där eventuella outnyttjade medel kan balanseras mot framtida behov.⁶³ En sådan lösning bedöms dock inte vara att föredra från arbetsgivarsidan där man har dålig erfarenhet av fonderingslösningar.

⁶² Den allmänna löneavgiften (som kan betraktas som ett skatteuttag) uppgår till 11,62 procent av lönesumman 2020. Därmed utgör den ungefär 1/3 av den totala arbetsgivaravgiften enligt lag.

⁶³ Om fondalternativet väljs bör det övervägas om den bör vara uppdelad mellan privat och offentlig sektor. Även om vuxenutbildningsstödet i växande utsträckning används av anställda i privat sektor är de fortfarande underrepresenterade och offentliganställda överrepresenterade bland stödmottagarna.

Förslag avseende ett nytt studiemedelssystem

Ett förstärkt vuxenstudiestöd är en central komponent i ett förstärkt system för omställning. Annars finns uppenbara risker att vuxna – av ekonomiska skäl – väljer att avstå från en omställningsutbildning.

- Ett nytt och parallellt offentligt system för studiestöd ska införas.
- För att vara berättigad ska individen ha fyllt 30 år, varit yrkesverksam i 96 månader (8 år), och då arbetat i genomsnitt i minst 16 *alternativt* 20 timmar per vecka. I praktiken kan dock kraven på yrkesverksamhet bedömas vara uppfyllda när en individ haft en minsta arbetsinkomst på 3 inkomstbasbelopp per år under perioden.
- Antalet studieveckor ska vara minst 1 och maximalt 44 veckor med en minsta studietakt på 20 procent.
- För att möjliggöra återkvalificering ska man ytterligare en gång i livet, 15 år från det att man förbrukat sina första 22 veckor, kvalificerat sig för ytterligare 22 studiestödsveckor.
- Ersättningsnivån föreslås till 80 procent av den minskade arbetsinkomsten upp till ett tak på 4,5 inkomstbasbelopp (vilket ger en ersättning på 20 040 kronor per månad). Därtill kan individen välja att ta ett nytt studielån på motsvarande nivå som i det befintliga systemet (dvs. cirka 12 240 kronor per månad).
- Studiestöd ska kunna ges vid utbildningar som är godkända för ordinarie studiemedel och vid uppdragsutbildningar som omställningsorganisationerna köper i det reguljära utbildningssystemet eller av en privat utbildningsaktör.
- Överhoppningsbar tid i arbetslöshetsförsäkringen och SGI-skydd bör införas i samband med studier enligt det nya systemet.

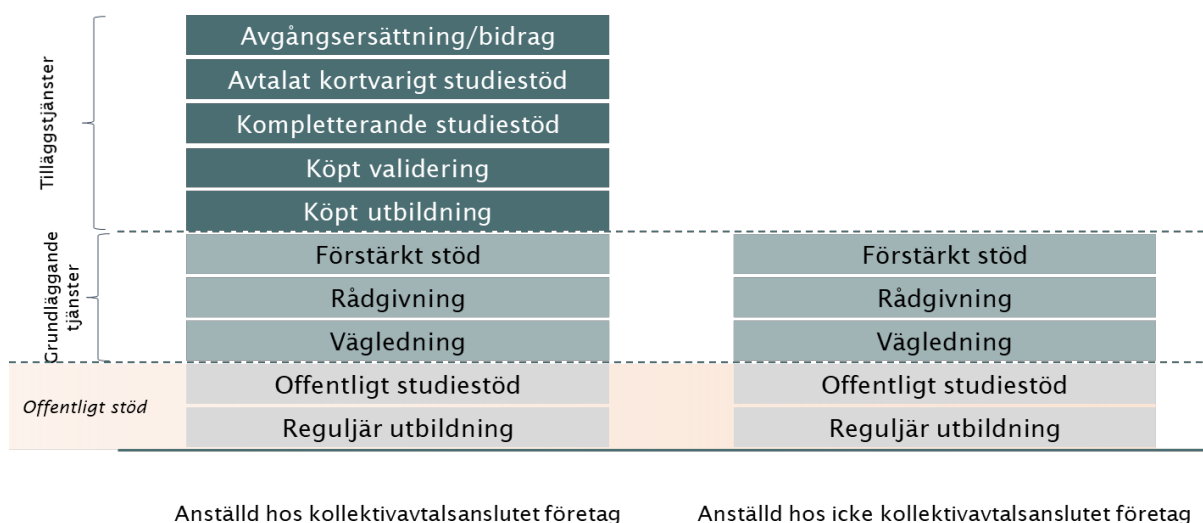
5. Tjänsternas innehåll och kvalifikationskrav

Det nya och förstärkta omställningssystemet ska inkludera ett antal olika tjänster till de som är etablerade på arbetsmarknaden – oavsett om de är i anställning eller uppsagda. Dessa tjänster delas in i grundläggande tjänster respektive tilläggstjänster. Vidare föreslås ett antal kvalifikationskrav för att få ta del av tjänsterna.

De *grundläggande tjänsterna* ska erbjudas alla arbetstagare och finansieras av staten. Parternas omställningsorganisationer (TRR och TSL) erbjuder dessa tjänster till de arbetstagare som omfattas av kollektivavtal mellan arbetsgivarorganisationer inom Svenskt Näringsliv och fackförbund inom LO och PTK. För dem som inte omfattas av något kollektivavtal ska de grundläggande tjänsterna tillhandahållas av en ny omställningsorganisation (se kapitel 7).⁶⁴

Parternas omställningsorganisationer ska, utöver de grundläggande tjänsterna, även erbjuda ett antal *tilläggstjänster* för arbetare och tjänstemän som omfattas av kollektivavtal. Bilden nedan sammanfattar vilka tjänster som arbetsgruppen föreslår ska ingå i det nya omställningssystemet, och hur de delas in i grundläggande respektive tilläggstjänster.

Figur 5.1. Uppdelning av grundläggande och tilläggstjänster



5.1 Utgångspunkter och generella kvalifikationskrav

Vid utformningen av förslagen till tjänsternas innehåll och kvalifikationskrav har arbetsgruppen utgått från följande utgångspunkter:

- Omställningssystemet ska tydligt riktas till dem som är eller har varit etablerade på arbetsmarknaden.

⁶⁴ Motsvarande omställningstjänster kan även erbjudas av andra aktörer inom andra delar av privat sektor eller på arbetsmarknaden i övrigt, men att i detalj beskriva hur detta kan ske ligger inte inom ramen för arbetsgruppens uppdrag.

- Fler arbetstagare än idag ska kvalificera sig för stöd.
- Tjänsterna ska stärka individens framtida ställning på arbetsmarknaden.
- Tjänsterna ska, vid arbetslöshet, stödja en återgång till arbetsmarknaden genom rådgivning, vägledning och eventuell utbildning.
- Omställningssystemet ska bidra till arbetsmarknadens kompetensförsörjning.
- Det ska vara enkelt att förstå tjänsternas innehåll och vem som kan få stöd.
- I förslaget ska samma kvalifikationskrav gälla för arbetare och tjänstemän.
- Tjänster som inkluderar ekonomisk ersättning vid studier ska inte resultera i överkompensation (att den sammanlagda ersättningen blir högre än den tidigare lönen).

En förutsättning för att ta del av omställningssystemets tjänster, och inte minst utbildning och validering, är att det stärker individens ställning på arbetsmarknaden. Detta ska tolkas som att företagsspecifik utbildning och kompetensutveckling inte ska finansieras via omställningsorganisationerna. Denna gränsdragning, som inte alltid är enkel, måste göras av omställningsorganisationerna vid varje bedömning inför en utbildnings- eller valideringsinsats.

Samtidigt bidrar omställningssystemet, och dess fokus på utbildning och kompetenshöjande insatser, även till företagets kompetensförsörjning eftersom insatserna är kopplade till arbetsmarknadens behov. Vidare anser arbetsgruppen, vilket ligger utanför utredningsdirektivet, att möjligheten för företag att köpa olika tjänster av omställningsorganisationerna bör diskuteras. En förutsättning för detta är dock att ekonomiska eller andra resurser inte tas från arbetstagarnas avsatta medel.

I det nya omställningssystemet ska rätten att få ta del av tjänsterna gälla under såväl pågående anställning (utan uppsägning) som vid uppsägning eller när anställningen löper ut (vid arbetslöshet). Detta gäller oavsett anställningsform. Därtill ska även uppsagda på grund av sjukdom erbjudas stöd.

Ett grundläggande krav är att individen är eller har varit etablerad på arbetsmarknaden. Men att avgöra när en individ är etablerad på arbetsmarknaden är inte helt okomplicerat. I det nuvarande systemet gäller att stöd erbjuds till dem som blivit uppsagda från en tillsvidareanställning på grund av arbetsbrist, och arbetat i genomsnitt minst 16 timmar per vecka i 12 sammanhängande månader.

När kravet på tillsvidareanställning försvinner kommer fler att omfattas av det nya omställningssystemet, vilket också är syftet. Det är då rimligt att formulera kvalifikationskraven så att inte alltför många tidsbegränsat anställda – som kan ha återkommande perioder av arbetslöshet mellan anställningarna och dessutom arbetar deltid i större utsträckning än tillsvidareanställda – stängs ute. Samtidigt innebär kravet att vara etablerad på arbetsmarknaden att individen bör ha arbetat en viss tid och i en viss omfattning. Att formulera ett rimligt och samtidigt rättvist krav på etablering på arbetsmarknaden är därför svårt. Ett strikt ålderskrav riskerar att missgynna dem, företrädesvis arbetare, som etablerar sig direkt efter gymnasiet. Samtidigt riskerar ett krav på ett visst antal yrkesverksamma år att missgynna dem, inte minst akademiker, som etablerar sig på arbetsmarknaden lite senare i livet.

Det är alltså inte självklart att samma kvalifikationskrav för arbetare och tjänstemän resulterar i likartade faktiska möjligheter att, vid olika åldrar eller år i arbetslivet, ta del av tjänsterna. I beräkningar har vi dock utgått ifrån gemensamma kvalifikationskrav, vilket resulterar i skillnader mellan omställningsorganisationerna när det gäller antal deltagare och kostnader per tjänst trots att antalet anställda arbetare och tjänstemän som omfattas av TSL och TRR är i stort sett lika många (se kapitel 6 och appendix D).

Generella kvalifikationskrav

Arbetsgruppen föreslår kvalifikationskrav i tre övergripande nivåer. För att få ta del av de grundläggande tjänsterna gäller i stort sett samma krav som i det nuvarande systemet, alltså en viss arbetad tid men inget ålderskrav. För tilläggstjänsterna föreslås däremot ett ålderskrav (för köpt utbildning bör det dock finnas möjlighet till undantag), vid sidan av viss arbetad tid. Avslutningsvis gäller samma villkor som tidigare för avgångsersättning (AGE) eller avgångsbidrag (AGB), alltså en högre åldersgräns än för övriga tjänster och ett striktare krav på arbetad tid. För vissa tjänster anser arbetsgruppen att det kan vara rimligt med en prioritetsordning om många söker stöd samtidigt. Nedan redogörs för innehåll och kvalifikationskrav för respektive tjänst.⁶⁵

För att ha rätt till stöd via TRR eller TSL måste kravet på arbetad tid ha uppfyllts på ett TRR- respektive TSL-anslutet företag.

Det kan också vara rimligt med någon form av återkvalificeringskrav för att få ta del av vissa tjänster igen. I de flesta fall kan detta hanteras av respektive omställningsorganisation, där bedömningarna bland annat bör baseras på individens uppkomna behov samt eventuella prioritetsordningar.

Vi har dock valt att formulera ett mer tydligt återkvalificeringskrav när det gäller möjligheten till studiestöd från det nya offentliga studiestödssystemet. Möjligheterna att ta del av reguljär utbildning med tillhörande ersättning från det föreslagna nya offentliga studiestödssystemet ingår dock inte i grund- eller tilläggstjänsterna, och beskrivs därför i kapitel 4. Alla arbetstagare som uppfyller kvalifikationskraven, oavsett om de omfattas av kollektivavtal eller inte, kan ta del av det nya studiestödssystemet.

5.2 Grundläggande tjänster

Rådgivning och vägledning

Nulägesbeskrivning

Idag erbjuder TRR och TSL rådgivning och vägledning för personer som blivit uppsagda från en tillsvidareanställning. Tjänsternas innehåll och utförande varierar mellan de olika organisationerna, men inkluderar olika former av stöd för jobbsökande och hjälp med ansökningshandlingar, kompetenskartläggning och information om kompetensbehov och utbildningsmöjligheter. Rådgivning och vägledning sker både genom fysiska och digitala möten, eller via olika webbaserade tjänster.

Beskrivning av den nya tjänsten

Med det nya omställningssystemet blir målgruppen för omställningsorganisationernas tjänster större och bredare, och med mer varierande behov. De nuvarande rådgivnings- och vägledningstjänsterna behöver därför utvecklas för att passa både de som är i anställning och de som blivit uppsagda och behöver hitta ett nytt arbete.

Eftersom det nya systemet har ett tydligare fokus på utbildning och kompetensutveckling har arbetsgruppen valt att dela upp vägledning och rådgivning i två separata tjänster med olika innehåll.

⁶⁵ En sammanfattning av alla tjänsters kvalifikationskrav, inklusive jämförelser med kraven i nuvarande system, finns i figur 5.2 och 5.4. Kostnadsberäkningar för respektive tjänst återfinns i kapitel 6 samt i appendix D.

Rådgivning syftar till att stötta och motivera individen till att söka arbete utifrån sina förutsättningar. Tjänsten bör inkludera:

- Information om var man hittar lediga jobb.
- Information om hur man söker lediga jobb, och stöd med att skriva CV och andra ansökningshandlingar.
- Intervjuträning.
- Råd kring att starta eget företag.

Vägledning syftar till att identifiera individens intressen, kunskaper och kompetenser, och därefter vägleda individen fram till eventuella beslut om utbildning eller validering. Tjänsten bör tillhandahålla information om:

- Arbetsmarknadens nuvarande och framtida efterfrågan på olika yrken och kompetenser.
- Utbildningsalternativ och möjligheter till validering eller certifiering.⁶⁶
- Studiefinansiering.

Rådgivning och vägledning kräver att omställningsorganisationerna, inklusive upphandlade leverantörer, har kompetenser inom studie- och yrkesvägledning. Därtill behövs god förmåga att kontinuerligt analysera arbetsmarknadens kompetensbehov på kort och lång sikt, och både på nationell och regional nivå (se även kapitel 3). Detsamma gäller för det aktuella utbudet av reguljära och privata utbildningar. Detta förutsätter i sin tur samverkan med andra aktörer.

Kvalifikationskrav

När det gäller kvalifikationskrav för de grundläggande tjänsterna rådgivning, vägledning och förstärkt stöd (se nedan) har arbetsgruppen valt att formulera två alternativ när det gäller arbetad tid per vecka respektive två alternativ för antalet månader (med eller utan ramtid). För rådgivning bör, vid behov, uppsagda och arbetslösa kunna prioriteras framför dem i anställning.

Förslag till rådgivning, vägledning och förstärkt stöd

Parternas omställningsorganisationer och den nya omställningsorganisationen ska erbjuda rådgivning och vägledning till anställda, uppsagda och dem vars anställning löpt ut, samt förstärkt stöd till uppsagda eller dem vars anställning löpt ut.

Kvalifikationskrav:

- Ej fyllt 65 år.
- Arbetat i genomsnitt minst 16 *eller* 20 timmar per vecka i minst 12 sammanhängande månader *eller* i minst 12 av 15 månader.

Förstärkt stöd

Nulägesbeskrivning

I nuläget erbjuder inte TSL något särskilt stöd för personer med ohälsa, och TSL uppger även att samverkan med Arbetsförmedlingen kring denna grupp är bristfällig. Under senare år har däremot

⁶⁶ Det existerar en rad olika yrkesbevis, betyg och certifikat etcetera. på arbetsmarknaden. Samtliga är avsedda att dokumentera kunskaper och kompetenser på individnivå. Förekomsten av sådana intyg skiljer sig åt mellan branscher, olika yrkesroller och utbildningsvägar. Som en samlingsbeteckning för alla sådana intyg används begreppet certifikat i denna rapport.

TRR utvecklat sin metodik för att identifiera och ge extra stöd till individer med hälsoproblem. Det handlar bland annat om möjligheter till samtalsstöd, praktik och andra kortare insatser. TRR samverkar även med Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och olika rehabiliteringsaktörer.

Beskrivning av den nya tjänsten

I det nya omställningssystemet ska personer som blivit uppsagda på grund av sjukdom få stöd via parternas omställningsorganisationer eller den nya omställningsorganisationen. Men det är inte grund för uppsägning som är avgörande för behovet av förstärkt stöd. Även den vars anställning löper ut eller som sägs upp på annan grund kan omfattas av förstärkt stöd till följd av sjukdom och ohälsa. Denna grupp har ofta andra behov än de som blivit uppsagda på grund av arbetsbrist. Det innebär att antalet personer som behöver ett förstärkt stöd kommer att öka.

Stödets inriktning och omfattning ska anpassas efter individens behov. Exakt hur tjänsten utformas kan därför variera, men bör inkludera:

- Mer omfattande och intensifierad rådgivning och vägledning.
- Extra stöd i kontakter med myndigheter.

Många individer som är i behov av extra stöd kommer även behöva ta del av övriga tjänster. Om individen exempelvis inte kan fortsätta nuvarande anställning, men skulle kunna utföra andra arbeten och arbetsuppgifter, är vidareutbildning eller omskolning ofta nödvändigt.

Det förstärkta stödet kan, till skillnad från övriga tjänster, enbart ges till personer som blivit uppsagda. I övrigt är kvalifikationskraven de samma som för rådgivning och vägledning (se ovan).

Att uppsagda på grund av sjukdom ska erbjudas omställningsstöd innebär inte att arbetsgivarnas nuvarande skyldigheter till rehabiliteringsinsatser och att anpassa arbetsmiljö och arbetsuppgifter minskar. Även fortsättningsvis ska arbetsgivaren ha uttömt alla sina möjligheter innan anställningen kan avslutas på grund av hälsoskäl. Efter avslutad anställning på grund av ohälsa vilar ansvaret för stöd till individen, för att komma tillbaka till arbetsmarknaden, på flera parter: Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och omställningsorganisationen.

Idag har Arbetsförmedlingen, i samverkan med Försäkringskassan, det övergripande ansvaret för att stödja arbetssökande med särskilda behov, exempelvis på grund av ohälsa eller nedsatt arbetsförmåga. Enligt utredningsdirektivet ska arbetsgruppen analysera möjligheterna för omställningsorganisationerna att överta delar av detta ansvar från Arbetsförmedlingen. Arbetsgruppen slutsats är att omställningsorganisationerna i huvudsak ska erbjuda stöd som ligger inom ramen för deras kärnverksamhet och utifrån den kompetens organisationerna besitter. Arbetsförmedlingen har dessutom specialistkompetenser för att hantera ett betydligt bredare spektrum av ohälsa och funktionshinder än omställningsorganisationerna. Därtill förfogar Arbetsförmedlingen över fler effektiva åtgärder, exempelvis särskilda stödpersoner, anpassad rehabilitering och subventionerade anställningar.

Arbetsgruppen förslår därför att ytterligare ansvar inte ska överföras från Arbetsförmedlingen till omställningsorganisationerna. Däremot är det uppenbart att samverkan mellan omställningsorganisationerna och olika myndigheter måste förbättras för att individens samlade stöd ska bli så effektivt som möjligt.

Figur 5.2. Kvalifikationskrav för grundläggande tjänster

Tjänster	Kvalifikationskrav	Nivå idag ⁶⁷	Nivå i nytt system
Vägledning	Anställningsform	Tillsvidareanställd.	Tillsvidareanställda och tidsbegränsat anställda
	Arbetstid	Arbetat i genomsnitt minst 16 timmar per vecka.	Arbetat i genomsnitt minst 16 <i>eller</i> 20 timmar per vecka i minst 12 sammanhängande månader <i>eller</i> i 12 av 15 månader, inklusive uppsägningstiden.
	Etablerad på arbetsmarknaden	Arbetat i minst 12 sammanhängande månader, inklusive uppsägningstiden.	
	Uppsagd	Uppsagd pga arbetsbrist (TRR & TSL). Uppsagd till minst 20% (TRR).	Inget krav på uppsägning.
	Ålder	Ej fyllt 65 år.	Ej fyllt 65 år.
Rådgivning	Anställningsform	Tillsvidareanställd.	Tillsvidareanställda och tidsbegränsat anställda.
	Arbetstid	Arbetat i genomsnitt minst 16 timmar per vecka.	Arbetat i genomsnitt minst 16 <i>eller</i> 20 timmar per vecka i minst 12 sammanhängande månader <i>eller</i> i 12 av 15 månader, inklusive uppsägningstiden.
	Etablerad på arbetsmarknaden	Arbetat i minst 12 sammanhängande månader, inklusive uppsägningstiden.	
	Uppsagd	Uppsagd pga arbetsbrist (TRR & TSL). Uppsagd till minst 20% (TRR).	Inget krav på uppsägning. Vid behov ska uppsagda och arbetslösa kunna prioriteras.
	Ålder	Ej fyllt 65 år.	Ej fyllt 65 år.
Förstärkt stöd	Anställningsform	Tillsvidareanställd (TRR).	Tillsvidareanställda eller tidsbegränsat anställda.
	Arbetstid	Arbetat i genomsnitt minst 16 timmar per vecka (TRR).	Arbetat i genomsnitt minst 16 <i>eller</i> 20 timmar per vecka i minst 12 sammanhängande månader <i>eller</i> i 12 av 15 månader, inklusive uppsägningstiden.
	Etablerad på arbetsmarknaden	Arbetat i minst 12 sammanhängande månader, inklusive uppsägningstiden (TRR)	
	Uppsagd	Uppsagd pga arbetsbrist (TRR). Uppsagd till minst 20% (TRR).	Uppsagd med särskilda behov på grund av sjukdom och ohälsa
	Ålder	Ej fyllt 65 år (TRR).	Ej fyllt 65 år.

Not: För TRR gäller idag rätt till omställningsstöd även vid uppsägning pga sjukdom och utan uppsägning vid överenskommelse om att det föreligger övertalighet.

⁶⁷ För de tjänster som TRR tillhandhåller idag finns ett efterskydd vilket innebär att en individ har möjlighet att komma tillbaka till TRR om denne blir uppsagd från en ny anställning. Vidare gäller för TRRs tjänster att de inte får ha tvist med arbetsgivaren för att bli berättiga stöd.

5.3 Tilläggstjänster via parternas omställningsorganisationer

Köpt utbildning och validering

Nulägesbeskrivning

I det nuvarande systemet finns möjligheter, efter individuella behovsbedömningar, att få en utbildning bekostad av TRR eller TSL. Det finns ingen uttalad begränsning vad gäller kostnader per individ. TRR upphandlade cirka 5 500 utbildningsinsatser för totalt 64 miljoner kronor 2019. Vanligaste inriktningar var projektledning, ledarskap, ekonomi, IT och marknadsföring och kommunikation. TSL erbjuder främst kortare yrkesutbildningar samt branschgodkända valideringar. Under 2019 hanterade TSL cirka 2 000 utbildningsansökningar, och kostnaden per individ varierade mellan 10 000 och 25 000 kronor. Finns inte utbildningar i närområdet erbjuder TSL under vissa förutsättningar ersättning för resor.

Beskrivning av den nya tjänsten

En central del i det nya omställningssystemet är förbättrade möjligheter till vidareutbildning eller omskolning. Huvudalternativet är studier via det reguljära och offentligt finansierade vuxenutbildningssystemet. Dessa utbildningar kommer stå för merparten av den utbildning som sker via omställningsorganisationerna. Men vid behov bör parternas omställningsorganisationer köpa utbildningsplatser av privata utbildningsaktörer (se även kapitel 3). Det gäller inte minst om efterfrågade utbildningar inte finns att tillgå i det reguljära utbildningssystemet, om det är rimligt sett till utbildningskostnaden och det finns skäl att individanpassa utbildningarna på ett mer flexibelt sätt. Ofta, men inte alltid, handlar det om korta utbildningar på ett fåtal dagar. Deltagarna kan, om inte det nya offentliga studiestödssystemet är aktuellt, få avtalat kortvarigt studiestöd under utbildningen (se nedan).

För att effektivisera utbildningsinsatserna, oavsett om det rör sig om reguljär eller köpt utbildning, är validering ett viktigt verktyg (se kapitel 3). Individerna, omställningsorganisationerna och samhället har mycket att vinna på att identifiera de faktiska utbildningsbehoven och anpassa utbildningen därefter. Parternas omställningsorganisationer bör därför erbjuda validering till de deltagare som uppfyller kvalifikationskraven.

Förslag till köpt utbildning och validering

Parternas omställningsorganisationer ska erbjuda köpt utbildning, validering och certifiering till anställda, uppsagda och dem vars anställning löpt ut.

Kvalifikationskrav:

- Ålderskrav på 30-64 år. Respektive organisation kan dock besluta om det ska vara möjligt att inkludera personer yngre än 30 år.
- Samma krav på yrkesverksamhet som vid grundläggande tjänster (se ovan).
- Insatserna ska stärka individens framtida ställning på arbetsmarknaden.
- Om behov uppstår ska särskild prioritet ges till de som är uppsagda eller arbetslösa, och/eller till förmån för de som är äldre.

Kompletterande avtalat studiestöd

Nulägesbeskrivning

TSL erbjuder idag inget studiestöd vid utbildning. Sedan 2019 kan däremot tjänstemän inom TRR, efter bedömning, få studieersättning.⁶⁸ Denna beräknas utifrån CSNs studiestöd och ger därutöver en ersättning från TRR upp till 70 procent av tidigare lön (upp till fribeloppsgränsen) under de första två terminerna. Därefter täcker studieersättningen 50 procent av tidigare lön under ytterligare två terminer. Under 2019 erhöll 450 personer studieersättning, varav drygt hälften var yngre än 50 år.⁶⁹ Totalt betalades 25 miljoner kronor ut 2019. Då studiestödet infördes i januari 2019, då det var för sent att söka till flertalet utbildningar under vårterminen, bedömer TRR att efterfrågan kommer öka och budgeterade för 65 miljoner kronor i studieersättning för 2020.

TRR erbjuder dessutom sedan tidigare så kallad studielön. Studielön har använts i relativt ringa utsträckning och betalas ut efter en individuell prövning när individen bedöms ha behov av extra stöd under studier. Studielön kan ges både vid längre och kortare studier.⁷⁰ Studielön kan också kombineras med studieersättning, exempelvis för de som på grund av ålder inte har rätt till studiestöd från CSN.

Beskrivning av den nya tjänsten

I kapitel 4 beskrivs förslaget till det nya statliga studiestödssystem för vuxna i omställning, och som ska finnas parallellt med det nuvarande statliga studiemedelssystemet. Sammanfattningsvis ersätter det nya statliga studiebidraget 80 procent upp till ett tak på 4,5 inkomstbasbelopp per år för den tidigare arbetsinkomsten, vilket ger maximalt 20 040 kronor per månad under 2020.⁷¹

Därutöver ska det enligt förslaget finnas möjlighet att ta studielån. Individen ska dock inte kunna bli överkompenserad (alltså få mer i studiestöd än den tidigare arbetsinkomsten). Det nya statliga studiestödet ska kunna användas både för reguljär utbildning och när omställningsorganisationerna köper utbildning i samband med omställning. För att få studiestöd krävs en minsta studietakt om 20 procent, och att utbildningen är minst en vecka med sammanhängande studier.

Eftersom det föreslagna nya offentliga studiestödet har en taknivå så föreslås även ett kompletterande avtalat studiestöd som en tilläggstjänst i parternas omställningsorganisationer.

⁶⁸ För att få studieersättning från TRR måste man fyllt 40 år, vara uppsagd och ha arbetat i minst 12 månader under en sammanhängande tid (inklusive uppsägningstid). Studierna ska pågå i minst en termin och ska syfta till att öka möjligheterna att få ett nytt jobb och stärka den långsiktiga anställningsbarheten. Även personer äldre än 56 år kan få studieersättning från TRR trots att de inte är berättigade till studiemedel.

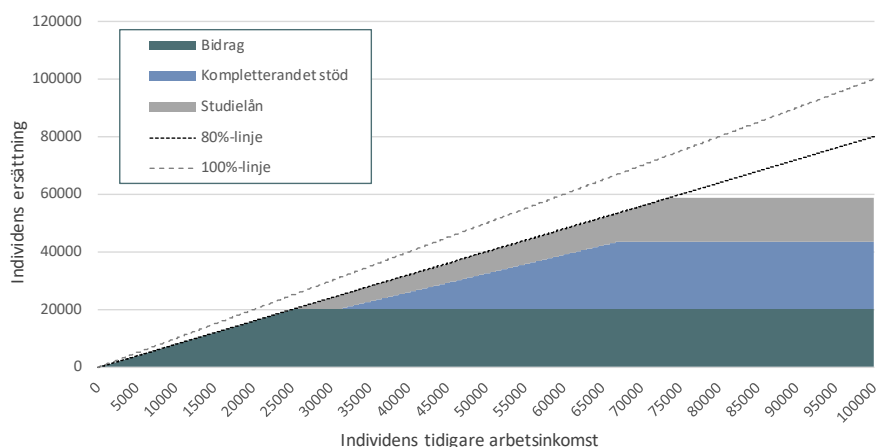
⁶⁹ Största utbildningsinriktningar bland dem med studieersättning eller studielön var pedagogik och lärarutbildning, respektive hälsa och sjukvård (14 procent), företagsekonomi, handel och administration, data och teknik och teknisk industri (omkring 10 procent). Flest läste i yrkeshögskolan (37 procent) följt av högskolan (32 procent). Därefter följde annan utbildning (11 procent), gymnasial nivå med yrkesinriktning (9 procent), arbetsmarknadsutbildning (6 procent) och gymnasial nivå med teoretisk inriktning (5 procent). Cirka 70 procent uppger skola om sig och 30 procent bygga på sin kompetens.

⁷⁰ 2017 betalades drygt 10 miljoner kronor ut i studielön till knappt 600 individer, varav drygt 9 av 10 studerade i minst en termin. Vid kortare studier har ersättningen exempelvis getts till den som nekas a-kassa. 2019 uppgick studielönen till 16 miljoner kronor.

⁷¹ Detta motsvarar ersättningsnivån i a-kassan före förändringarna i samband med coronakrisen.

Figur 5.3. Illustration av det nya statliga studiestödet och det kompletterande avtalade studiestödet i olika inkomstskikt

Kronor per månad före skatt



Källa: Arbetsgruppens modellering av ersättning i olika inkomstnivåer givet det föreslagna studiestödets utformning.

Not: I samband med att studielånet visas i figuren räknas lånebeloppet upp med 30 procent för att den skattefria lånedelen bättre ska motsvara övriga komponenter i figuren som är angivna för att motsvara inkomst före skatt. 80%-linjen respektive 100%-linjen illustrerar var individens ersättning motsvarar angiven andel av tidigare arbetsinkomst.

Huvudförslaget är att det kompletterande avtalade studiestödet ger ersättning, utöver det offentliga studiebidraget, upp till 65 procent av individens minskade arbetsinkomst upp till ett tak på 12 inkomstbasbelopp när månadslönen räknas om till årslön. Det motsvarar en lön på 66 800 kronor per månad under 2020. Maximalt kan 43 420 kronor per månad erhållas via det nya statliga studiebidraget och det kompletterande avtalade studiestödet sammantaget. Ett alternativt förslag är att ersättningsgraden istället är 60 procent, vilket ger en lägre kostnad för omställningsorganisationerna.⁷² Vid arbetstidsminskning på deltid förändras alla parametrar i systemet proportionellt mot hur arbetstiden minskat. När arbetstiden och inkomsten exempelvis minskas med 50 procent halveras taknivåerna för den tidigare inkomsten såväl för studiebidraget som för det kompletterande avtalade studiestödet. Den maximala tiden som det går att få det kompletterande avtalade studiestödet är den samma som för det statliga stödet, det vill säga 44 veckor samt 22 veckor vid återkvalificering.

Utöver detta har individen möjlighet att fylla på med studielån för att nå en högre ersättningsgrad. Individen ska dock inte kunna bli överkompenserad, vilket innebär att även kompletterade avtalat stöd beaktas när individen ansöker om studielån.

Kvalifikationskrav

En grundförutsättning för att kvalificera sig till det kompletterande avtalade studiestödet är att individen är berättigad till och använder det nya offentliga studiestödet. Det innebär att individen ska ha fyllt 30 år samt varit yrkesverksam i 96 månader (8 år), och då arbetat i genomsnitt minst 16

⁷² I föregående kapitel beskrivs även ett alternativ för att jämna ut kostnaden mellan TRR och TSL där det statliga bidraget ersätter 60 procent av den tidigare inkomsten med en taknivå på 60 000 kr per månad, vilket alltså ger maxbeloppet 36 000 kr per månad. Alternativet innebär även att den kollektivavtalade ersättningen fyller ut från första kronan upp till 80 procent av den tidigare inkomsten, dock med en taknivå på 11 inkomstbasbelopp.

alternativt 20 timmar per vecka. I praktiken kan dock kraven på yrkesverksamhet, som nämnts tidigare, anses uppfyllt när en individ istället uppfyller ett arbetsinkomstkriterium.

Därtill föreslås ytterligare kriterier för att en person även ska vara berättigad till det kompletterande avtalade studiestödet. Den mest avgörande skillnaden är att omställningsorganisationerna också föreslås göra en prövning av om utbildningen stärker individens framtida ställning på arbetsmarknaden.

Förslag till kompletterande avtalat studiestöd

Parternas omställningsorganisationer ska erbjuda anställda, uppsagda och dem vars anställning löpt ut ett kompletterat avtalat studiestöd vid reguljär eller köpt utbildning.

Kvalifikationskrav:

- Personer som är berättigade till och använder det nya offentliga studiestödet ska också ha möjlighet att erhålla det kompletterande avtalade studiestödet (dvs har fyllt 30 år och arbetat i genomsnitt minst 16 *alternativt* 20 timmar per vecka i minst 96 månader).
- Arbetat de senaste 12 månaderna *alternativt* 12 av de senaste 15 månaderna på ett TRR- respektive TSL-anslutet företag.
- Utbildningen ska stärka individens framtida ställning på arbetsmarknaden.

Avtalat kortvarigt studiestöd

Nulägesbeskrivning

Idag finns hos TRR, som beskrevs tidigare i detta kapitel, så kallad studielön som efter en individuell prövning kan ges vid både längre och kortare studier eller kompetenshöjande aktiviteter. Vid kortare studier kan studielön exempelvis betalas ut om individen nekas att studera med a-kassa. Antalet personer som erhållit studielön vid korta studier är begränsat.⁷³ TSL erbjuder inte någon form av studiestöd.

Beskrivning av den nya tjänsten

Eftersom det nya offentliga studiestödssystemet enbart kan användas vid studier som minst motsvarar en studievecka med sammanhängande studier, kommer det inte att kunna användas vid kortare utbildningar. Därför föreslås också att ett så kallat avtalat kortvarigt studiestöd införs. Kortvarigt studiestöd ska bara kunna användas för utbildningar som är kortare än en vecka. Av denna anledning, och för att många personer som använder detta stöd sannolikt arbetar parallellt, föreslås en relativt sett lägre ersättningsgrad på 50 procent av den minskade arbetsinkomsten under studierna. Därmed kan individen aldrig bli överkompenserad. Liksom för statligt och kompletterande avtalat studiestöd förutsätts de med pågående anställning vara tjänstlediga för studier för att erhålla ersättningen. Även för det kortvariga studiestödet föreslås taket ligga på 12 inkomstbasbelopp när månadslönen räknas om till årslön.

⁷³ Mellan 2015-2017 erhöll färre än 70 individer per år studielön i samband med kortare studier.

På samma sätt som med det nya statliga studiestödet är det individens arbetstidsminskning under studierna, och inte studietakten, som föreslås ligga till grund för vilken ersättning individen får. Systemet fyller alltså upp en del av inkomstbortfallet för den minskade arbetstiden.⁷⁴ Det finns inget hinder mot att en individ studerar i högre takt än vad som motsvaras av dennes arbetstidsminskning. I praktiken kommer dessutom sannolikt många kunna genomföra studierna parallellt med det ordinarie arbetet – helt utan någon minskning i arbetstid. I så fall sker inte heller någon inkomstminskning och då betalas inte heller något avtalat kortvarigt studiestöd ut.

Kvalifikationskrav

Kvalifikationskraven för avtalat kortvarigt studiestöd föreslås vara desamma som för kompletterande avtalat studiestöd. Även när det gäller kortvarigt studiestöd är kravet på yrkesverksamhet dock uppfyllt om individen haft en minsta arbetsinkomst på 3 inkomstbasbelopp under ett år. För att beviljas kortvarigt studiestöd ska omställningsorganisationen bedöma att utbildningen stärker individens ställning på arbetsmarknaden.

Förslag till avtalat kortvarigt studiestöd

Parternas omställningsorganisationer ska erbjuda anställda, uppsagda och dem vars anställning löpt ut ett avtalat kortvarigt studiestöd för utbildningar kortare än en studievecka.

Kvalifikationskrav:

- Samma krav gäller som för det nya statliga studiestödet (dvs har fyllt 30 år och arbetat i genomsnitt i minst 16 *alternativt* 20 timmar per vecka i minst 96 månader).
- Arbetat de senaste 12 månaderna *alternativt* 12 av de senaste 15 månaderna på ett TRR- respektive TSL-anslutet företag.
- Utbildningen ska stärka individens framtida ställning på arbetsmarknaden.

Avgångsersättning och avgångsbidrag

Under förutsättning att villkoren uppfylls kan uppsagda arbetare få *avgångsbidrag* (AGB) och uppsagda tjänstemän *avgångsersättning* (AGE). Avtalskonstruktioner och ersättningar skiljer sig dock åt mellan arbetare och tjänstemän.

För tjänstemännen är AGE en rättighet där ersättningen administreras och finansieras av TRR. Kravet för att få ersättning är att individen har fyllt 40 år, blivit uppsagd på grund av arbetsbrist eller sjukdom och är arbetssökande till minst 20 procent.⁷⁵ Vidare ska individen ha arbetat i minst fem sammanhängande år på ett TRR-anslutet företag och ha en månadslön på minst 27 100 kronor.

⁷⁴ Om arbetstiden exempelvis minskar med 10 procent till förmån för studier ersätter kortvarigt studiestöd 50 procent av den tidigare arbetsinkomsten för den minskade arbetstiden, vilket alltså betyder att individen sammantaget får 95 procent av sin tidigare arbetsinkomst i kvarvarande lön plus kortvarigt studiestöd.

⁷⁵ 2014 gjordes ett tillägg till Omställningsavtalet för tjänstemän som innebär att en anställning som avslutas via en överenskommelse, utan att en uppsägning har ägt rum, kan ge rätt till avgångsersättning (AGE). En förutsättning är att arbetsgivare och fackförbund är överens om att det föreligger övertalighet.

Ersättningen är ett komplement till arbetslöshetsersättningen och baseras dels på ålder, dels på mellanskillnaden mellan a-kasseersättningen och 70 procent av tidigare lön i 130 dagar.⁷⁶

För arbetarna avsätts istället, enligt avtal, halva avgiften av lönesumman direkt till AGB som administreras av AFA Försäkring. För att beviljas ersättning ska individen fyllt 40 år och blivit uppsagd på grund av arbetsbrist eller tvingats gå ned i arbetstid. Innan uppsägningen ska individen arbetat minst 50 månader under de senaste fem åren på ett eller flera företag som har omställningsförsäkring. Ersättningen betalas ut som ett engångsbelopp och stiger med åldern.⁷⁷

Med det nya omställningssystemet kommer även tidsbegränsat anställda berättigas till AGE och AGB om de uppfyller kvalifikationskraven. När det gäller AGB ska även uppsagda på grund av sjukdom bli berättigade till stöd. Det betyder att fler kommer att få ersättning än idag. För tidsbegränsat anställda är en ramtid för att kvalificera sig en förutsättning för att inte stänga ute alltför många. En sådan ramtid finns i AGB men inte i AGE. För AGE föreslår arbetsgruppen därför två alternativ. Antingen att befintliga kvalifikationskrav ska gälla även tidsbegränsat anställda, eller att det införs en särskild bestämmelse för tidsbegränsat anställda som innebär att den som har arbetat på ett TRR-anslutet företag i fem år under de senaste sju åren är berättigad till AGE. I övrigt har inte arbetsgruppen föreslagit några förändrade kvalifikationskrav eftersom detta inte ingått i utredningsdirektivet.

Förslag till avgångsersättning och avgångsbidrag

Avgångsersättning (AGE) och avgångsbidrag (AGB) ska ges till alla uppsagda eller vars anställning löpt ut, oavsett anställningsform, som uppfyller kvalifikationskraven.

Kvalifikationskrav:

- För tidsbegränsat anställda föreslår arbetsgruppen två alternativ för kvalificering till AGE: tidsbegränsat anställda ska ha rätt till AGE om de har arbetat på ett TRR-anslutet företag i minst fem av de senaste sju åren, *alternativt* att befintliga krav på minst fem års sammanhängande arbete ska gälla även för tidsbegränsat anställda.
- I övrigt gäller samma villkor som i det nuvarande systemet för AGE och AGB (se ovan).

⁷⁶ Om individen är berättigad till fler dagar (maximalt 390 dagar), beräknas ersättningen på mellanskillnaden av ersättningen från a-kassan och 50 procent av tidigare lön.

⁷⁷ Under 2020 fick personer mellan 40 och 49 år 36 497 kronor (före skatt) medan 60 till 64-åringarna fick högst ersättning på 53 064 kronor.

Figur 5.4. Kvalifikationskrav för tilläggstjänster

Tjänster	Kvalifikationskrav	Nivå idag	Nivå i nytt system
Köpt utbildning	Anställningsform	Tillsvidareanställd.	Tillsvidareanställda och tidsbegränsat anställda.
	Arbetstid	Arbetat i genomsnitt minst 16 timmar per vecka.	Arbetat i genomsnitt minst 16 <i>eller</i> 20 timmar per vecka i minst 12 sammanhängande månader <i>eller</i> i 12 av 15 månader, inklusive uppsägningstiden.
	Etablerad på arbetsmarknaden	Arbetat i minst 12 månader under en sammanhängande tid, inklusive uppsägningstiden	
	Uppsagd	Uppsagd pga arbetsbrist. Uppsagd till minst 20% (TRR).	Inget krav på uppsägning. Särskild prioritering ska ges till den som är uppsagd eller vars anställning upphört, och/eller utifrån ålder till förmån för den som är äldre.
	Behovsprövning		Utbildningen ska stärka individens framtida ställning på arbetsmarknaden.
	Ålder	Ej fyllt 65 år.	30–64 år, med möjligheter för respektive organisation att besluta om att inkludera personer yngre än 30 år.
Köpt validering	Anställningsform	Tillsvidareanställd.	Tillsvidareanställda och tidsbegränsat anställda.
	Arbetstid	Arbetat i genomsnitt 16 timmar per vecka.	Arbetat i genomsnitt minst 16 <i>eller</i> 20 timmar per vecka i minst 12 sammanhängande månader <i>eller</i> i 12 av 15 månader, inklusive uppsägningstiden.
	Etablerad på arbetsmarknaden	Arbetat i minst 12 månader under en sammanhängande tid, inklusive uppsägningstiden.	
	Uppsagd	Uppsagd pga arbetsbrist. Uppsagd till minst 20% (TRR).	Inget krav på uppsägning. Särskild prioritering ska ges till den som är uppsagd eller vars anställning upphört, och/eller utifrån ålder till förmån för den som är äldre.
	Behovsprövning		Valideringen ska stärka individens framtida ställning på arbetsmarknaden.
	Ålder	Ej fyllt 65 år.	30–64 år, med möjligheter för respektive organisation att besluta om att inkludera personer yngre än 30 år.

Tjänster	Kvalifikationskrav	Nivå idag	Nivå i nytt system
Kompletterande studiestöd	Anställningsform	Tillsvidareanställd (TRR-studieersättning).	Tillsvidareanställda och tidsbegränsat anställda.
	Arbetstid	Arbetat i genomsnitt minst 16 timmar per vecka (TRR).	Arbetat i genomsnitt minst 16 <i>eller</i> 20 timmar per vecka i minst 96 månader (8 år) på motsvarande sätt som för offentligt studiestöd.
	Etablerad på arbetsmarknaden	Arbetat i minst 12 månader under en sammanhängande tid, inklusive uppsägningstiden (TRR).	Arbetat de senaste 12 månaderna, <i>alternativt</i> i 12 av de senaste 15 månaderna, på ett TRR- eller TSL-anslutet företag.
	Uppsagd	Uppsagd pga arbetsbrist (TRR). Arbetsökande till minst 20% (TRR).	Inget krav på uppsägning.
	Berättigad	Utbildningen ska stärka den långsiktiga anställningsbarheten (TRR).	Krav att vara berättigad till offentligt studiestöd. Därtill ska utbildningen stärka individens framtida ställning på arbetsmarknaden.
	Ålder	Lägst 40 år.	30–64 år.
Avtalat kortvarigt studiestöd	Anställningsform		Tillsvidareanställda och tidsbegränsat anställda.
	Arbetstid		Arbetat i genomsnitt minst 16 <i>eller</i> 20 timmar per vecka i minst 96 månader (8 år) på motsvarande sätt som för offentligt studiestöd.
	Etablerad på arbetsmarknaden		Arbetat de senaste 12 månaderna, <i>alternativt</i> i 12 av de senaste 15 månaderna, på ett TRR- eller TSL-anslutet företag.
	Uppsagd		Inget krav på uppsägning.
	Berättigad		Utbildningen ska stärka individens framtida ställning på arbetsmarknaden.
	Ålder		30–64 år.
Avgångsersättning/ Avgångsbidrag	Anställningsform	Tillsvidareanställda.	Tillsvidareanställda och tidsbegränsat anställda.
	Lön	Månadslön om minst 27 100 kr (TRR).	Samma som idag.
	Etablerad på arbetsmarknaden	Anställd i minst 5 år på ett TRR-anslutet företag. Anställd i minst 50 månader under de senaste 5 åren på ett eller flera företag med omställningsförsäkring (TSL).	Samma som idag för TSL. Arbetat i minst 5 år under de senaste 7 åren (TRR).
	Uppsagd	Arbetsökande till minst 20%.	Samma som idag.
	Ålder	Lägst 40 år.	Samma som idag.

Not: För TRR gäller idag rätt till omställningsstöd även vid uppsägning pga sjukdom och utan uppsägning vid överenskommelse om att det föreligger övertalighet.

6. Kostnader för det nya omställningssystemet

Ett förbättrat omställningssystem kräver finansiering. Såväl arbetsmarknadens parter som staten behöver kunna överblicka kostnaderna för de förslag som presenteras i denna rapport i det fortsatta arbetet med att få finansieringen på plats. I detta kapitel presenteras därför de volym- och kostnadsberäkningar som arbetsgruppen gjort på en övergripande nivå (se appendix för detaljerade beräkningar).

Beräkningarna avser TRR och TSL – det vill säga omställningsorganisationerna för företag och arbetstagare som omfattas av kollektivavtal mellan arbetsgivarorganisationer inom Svenskt Näringsliv och fackförbund inom LO och PTK. Därtill har beräkningar gjorts för dem inom privat sektor som inte omfattas av något kollektivavtal och som enligt förslaget ska omfattas av grundläggande tjänster via en ny omställningsorganisation. Kostnadsberäkningar har däremot inte gjorts för omställningsorganisationer för arbetstagare som omfattas av kollektivavtal inom andra delar av privat sektor eller på övriga arbetsmarknaden, eftersom detta inte ligger inom ramen för arbetsgruppens uppdrag.

Eftersom denna rapport i stor utsträckning bygger på den befintliga uppdelningen mellan TRR och TSL är jämförelser mellan omställningsorganisationerna, och därmed mellan arbetare och tjänstemän, oundvikliga. Men det finns naturligtvis skillnader, som kan vara betydande, även inom arbetar- respektive tjänstemannakollektivet. Behoven av omställning, men även den egna viljan att ställa om, kan skilja sig åt mellan olika yrken och branscher. Utbildningsbakgrunden, som varierar även inom arbetar- och tjänstemannagrupper, har betydelse för behoven av stöd och vilket stöd som bör erbjudas. Därtill finns skillnader i lön mellan olika arbetaryrken och mellan olika tjänstemannayrken, vilket inte minst påverkar hur stor andel av tidigare inkomst som kan fås via det offentliga studiestödssystemet och därmed även vilken ersättning individen kan få från det kompletterande avtalade studiestödet. I den nya omställningsorganisationen för anställda som inte omfattas av kollektivavtal ingår både arbetare och tjänstemän.

Vi vill inledningsvis även nämna att – samtidigt som ett förbättrat omställningssystem innebär ökade kostnader – minskar det även riskerna för arbetslöshet och bidrar till att korta arbetslöshetstiderna, vilket ger såväl vinster i ett individ- och samhällsperspektiv som kostnadsminskningar i andra försäkringssystem.

6.1 Kostnadsberäkningar – metod och antaganden

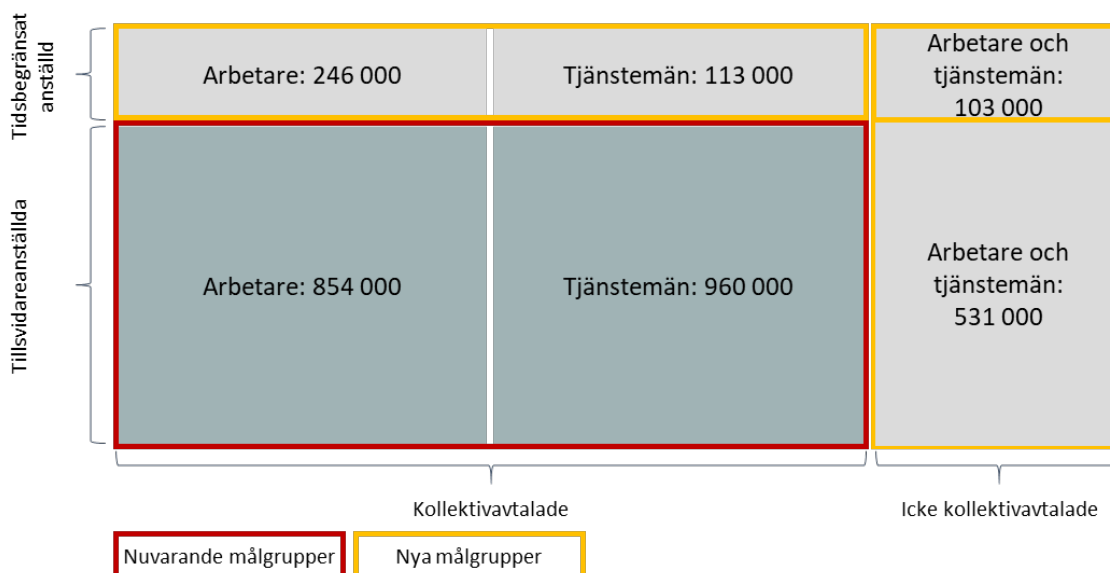
För att kunna beräkna kostnaderna per tjänst, och för hela omställningssystemet, behöver först uppskattningar göras av hur många individer som kommer nyttja tjänsterna. Det totala antalet individer som kommer att ha tillgång till omställningssystemet ökar kraftigt eftersom både anställda och uppsagda, oavsett om de är tillsvidareanställda eller tidsbegränsat anställda, ska inkluderas.

Vi börjar med att fastställa hur många arbetare respektive tjänstemän som är anställda i privat sektor. Därefter delar vi upp dessa i tillsvidareanställda och tidsbegränsat anställda. Avslutningsvis delas de anställda upp i två grupper: de som omfattas av kollektivavtal och därmed utgör målgrupp

för TRR och TSL, respektive de som inte omfattas av kollektivavtal. Sammanställningen framgår av figuren nedan (se även appendix C).⁷⁸

Figur 6.1. Antal tillsvidare- och tidsbegränsat anställda arbetare och tjänstemän 2019

Uppdelat på de som omfattas av TRR och TSL respektive inte omfattas av kollektivavtal i privat sektor



Källa: Arbetsgruppen beräkningar, se detaljerad beskrivning i appendix B

Not: I privat sektor finns därutöver ytterligare ca 270 000 personer som omfattas av andra omställningsorganisationer.

Det totala antalet anställda arbetare och tjänstemän som arbetar i företag som är medlemmar i Svenskt Näringsliv, och därmed omfattas av aktuella kollektivavtal, är i stort sett lika många. Däremot är andelen tidsbegränsat anställda högre bland arbetarna än tjänstemännen. I gruppen som inte omfattas av kollektivavtal ingår både arbetare och tjänstemän.

I nästa steg behöver de föreslagna kvalifikationskraven appliceras på antalet arbetare och tjänstemän för att fastställa hur många som är berättigade att ta del av respektive tjänst. Men alla dessa individer kommer inte ta del av alla tjänster varje år. Därför behövs även en uppskattning av hur stor andel av alla individer som uppfyller kvalifikationskraven som kommer nyttja tjänsterna årligen (här kallad frekvens). Frekvensen är dels baserad på faktiska uppgifter från omställningsorganisationerna, dels på antaganden till följd av att tjänsterna öppnas för fler grupper än idag.

⁷⁸ Beräkningarna bygger på Svenskt Näringslivs medlemsregister, SCBs arbetskraftsundersökningar (AKU) samt Kjellberg (2018).

Figur 6.2. Antaganden om hur ofta en individ använder en tjänst under ett yrkesliv

Omställningstjänst	Antagande	Frekvens
Vägledning	<ul style="list-style-type: none"> 1,5 gång per 40 år långt yrkesliv. 	3,75%
Rådgivning	<ul style="list-style-type: none"> I genomsnitt 0,25 gång per individ under ett 40 år långt yrkesliv under anställning. Historisk frekvens för nyttjande vid anställnings upphörande. 	1,89 + 0,63 = 2,52%
Förstärkt stöd	<ul style="list-style-type: none"> 5% av de som nyttjar rådgivning vid anställningens upphörande. 	5% av de som får rådgivning.
Köpt utbildning och validering	<ul style="list-style-type: none"> 2 gånger mellan 30 och 65 års ålder (en 35 årsperiod). 	5,7%
Kompletterande studiestöd	<ul style="list-style-type: none"> Baseras på den bedömda användningen av det statliga systemet som i sin tur baseras på användningen av studiestödssystemet för vuxnas omställning i Finland. 	
Avtalat kortvarigt studiestöd	<ul style="list-style-type: none"> Antagande att 80 procent av de köpta utbildningarna är kortare än en vecka (dvs. när man inte är hänvisad till det nya studiestödssystemet istället) samt att en justering för arbetslöshet görs. 	
Avgångsersättning	<ul style="list-style-type: none"> Historisk frekvens för nyttjande vid anställningens upphörande. 	TRR: 0,60% TSL: 1,13%

Avslutningsvis behöver kostnaden per deltagare i respektive tjänst fastställas. Dessa kostnader är främst baserade på faktiska uppgifter från omställningsorganisationerna. Beräkningarna sammanfattas i figur 6.3 nedan. Detaljerade kostnadsberäkningar, inklusive antaganden och motiveringar, redovisas i appendix D.

Figur 6.3. Antaganden och beräkningar av kostnader per individ för respektive tjänst och omställningsorganisation.

Omställningstjänst	Antaganden	Kostnad / individ
Vägledning	<ul style="list-style-type: none"> Kostnad för 5 timmars personlig vägledning (motsvarande TSLs minimitjänst), kostnad för digital vägledning. 	<ul style="list-style-type: none"> TRR: 5 701 kr TSL: 5 812 kr Ny organisation: 6 284 kr
Rådgivning	<ul style="list-style-type: none"> Kostnad kartläggningssamtal (motsvarande TSL), kostnad personlig rådgivning (motsvarande TSL), kostnad för digital rådgivning. 	<ul style="list-style-type: none"> TRR: 16 502 kr TSL: 16 613 kr Ny organisation: 17 085 kr
Förstärkt stöd	<ul style="list-style-type: none"> Kostnad motsvarande TRRs erfarenhetstal. 	<ul style="list-style-type: none"> TRR: 12 813 kr TSL: 12 813 kr Ny organisation: 12 813 kr
Köpt utbildning och validering	<ul style="list-style-type: none"> Kostnad motsvarande TRRs erfarenhetstal. 	<ul style="list-style-type: none"> TRR: 11 636 kr TSL: 11 636 kr
Kompletterande studiestöd	<ul style="list-style-type: none"> Kostnaden modelleras i 2 000-kronorsintervall där antalet individer fördelas i löneintervall enligt strukturlönestatistiken från SCB. 	<ul style="list-style-type: none"> TRR: 64 232 kr TSL: 7 261 kr
Avtalat kortvarigt studiestöd	<ul style="list-style-type: none"> Kostnaden modelleras i 2 000-kronorsintervall där antalet individer fördelas i löneintervall enligt strukturlönestatistiken från SCB. 	<ul style="list-style-type: none"> TRR: 2 032 kr TSL: 1 327 kr
Avgångsersättning	<ul style="list-style-type: none"> Erfarenhetstal för TRR respektive TSL. 	<ul style="list-style-type: none"> TRR: 67 650 kr TSL: 40 385 kr

I följande avsnitt redovisas antalet personer som beräknas nyttja respektive tjänst varje år, samt kostnaderna per individ och de totala kostnaderna för omställningsorganisation. De totala kostnaderna anges i miljoner kronor (mkr).

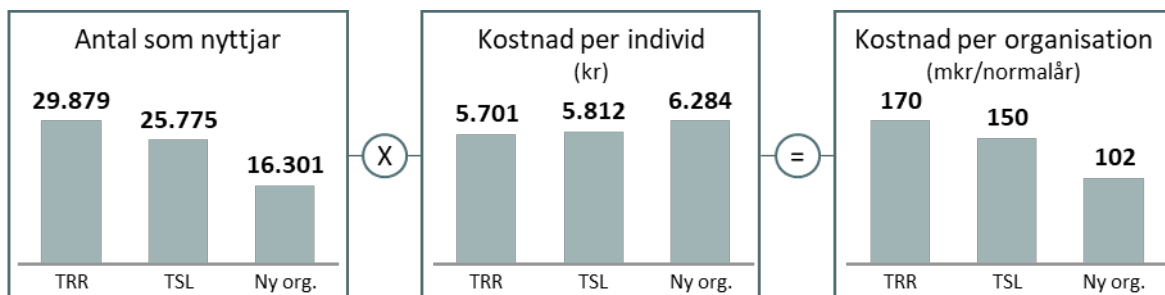
Beräkningarna gäller för ett "normalår" och kan bli högre eller lägre beroende på konjunkturutvecklingen. Det bör också påpekas att kostnaderna ändras om antaganden och kvalifikationskrav (se ovan) skulle ändras.

6.2 Kostnader för grundläggande tjänster

Vägledning

Skillnaden i totala kostnader mellan parternas omställningsorganisationer beror på att det är färre individer inom TSL som kvalificerar sig för vägledning än inom TRR. I TSL är andelen som arbetar färre än 16 timmar per vecka högre, samtidigt som ett större antal tidsbegränsat anställda innebär att färre generellt sett har arbetat i minst 12 månader. Att färre kvalificerar sig innebär också att snittkostnaderna per individ för de digitala vägledningstjänsterna blir något högre (den totala årliga och fasta kostnaden för digitala tjänster antas var 35 mkr för respektive organisation).

Figur 6.4. Kostnader för vägledning per organisation under ett normalår

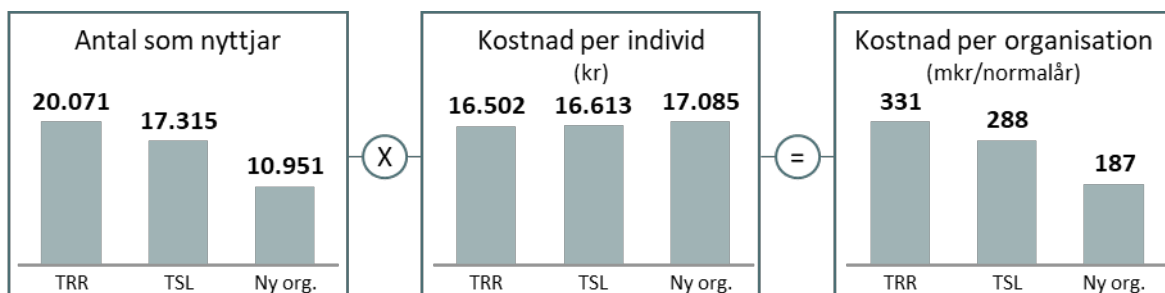


Källa: Arbetsgruppens beräkningar och erfarenhetstal från omställningsorganisationerna

Rådgivning

I likhet med vägledning ovan förklaras skillnaderna mellan TRR och TSL av att fler tjänstemän än arbetare kvalificerar sig för rådgivning. Det innebär också att kostnaden per individ för den digitala rådgivningen blir högre i TSL än TRR.

Figur 6.5. Kostnader för rådgivning per organisation under ett normalår

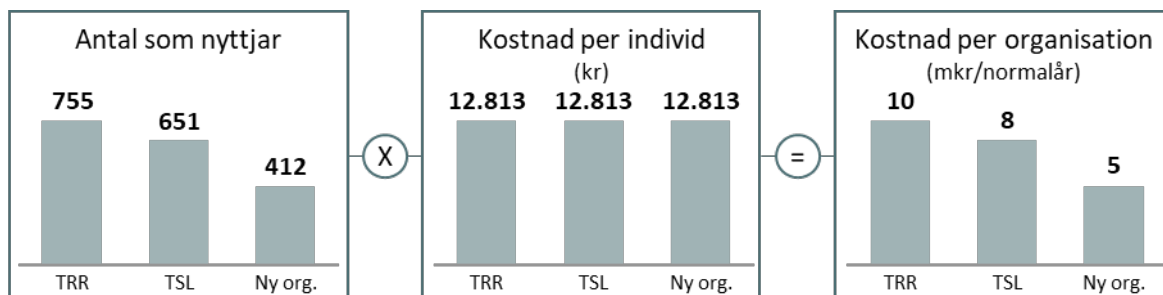


Källa: Arbetsgruppens beräkningar och erfarenhetstal från omställningsorganisationerna

Förstärkt stöd

Kostnaderna för förstärkt stöd är relativt små sett till övriga omställningskostnader. Kostnaderna är direkt relaterade till antalet individer i respektive organisation som får rådgivningsstöd i samband med anställningens upphörande.

Figur 6.6. Kostnader för förstärkt stöd per organisation under ett normalår



Källa: Arbetsgruppens beräkningar och erfarenhetstal från omställningsorganisationerna

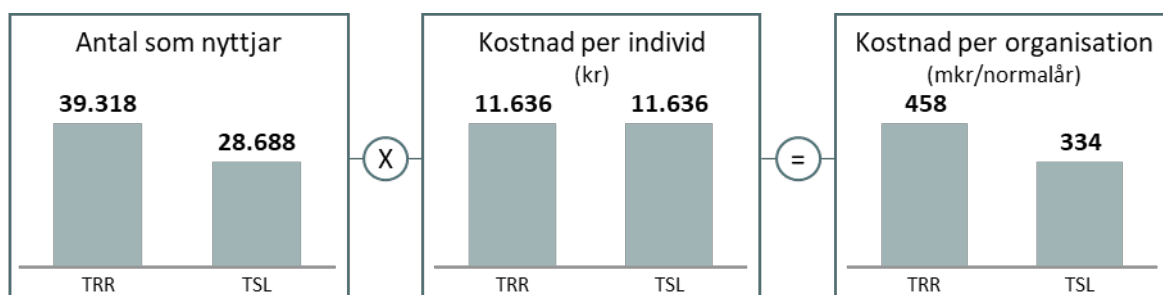
Utöver föreslagna kostnader behöver investeringar göras för att kunna tillhandahålla digitala rådgivnings- och vägledningstjänster. TRR planerar att investera sammanlagt 150 – 160 miljoner i ny digitalt rådgivnings- och vägledningstjänst. Såväl TSL som den nya organisationen behöver göra motsvarande investeringar för att kunna tillhandahålla samma typ av digitala tjänster.

6.3 Kostnader för tilläggstjänster

Köpt utbildning och validering

För att få ta del av köpt utbildning och validering föreslås ett ålderskrav på fyllda 30 år (men med möjligheter till undantag). Eftersom arbetarna vanligen är något yngre än tjänstemännen när de etablerar sig på arbetsmarknaden är det fler anställda arbetare än tjänstemän som inte uppfyller ålderskravet. Inom TRR är andelen anställda som är äldre än 30 år 79 procent jämfört med 63 procent inom TSL. Därtill innebär den högre andelen tidsbegränsat anställda inom TSL att färre har varit anställda i minst 12 månader. Detta förklarar alltså skillnaderna i deltagande och kostnader mellan de båda organisationerna.

Figur 6.7. Kostnader för köpt utbildning och validering per organisation under ett normalår

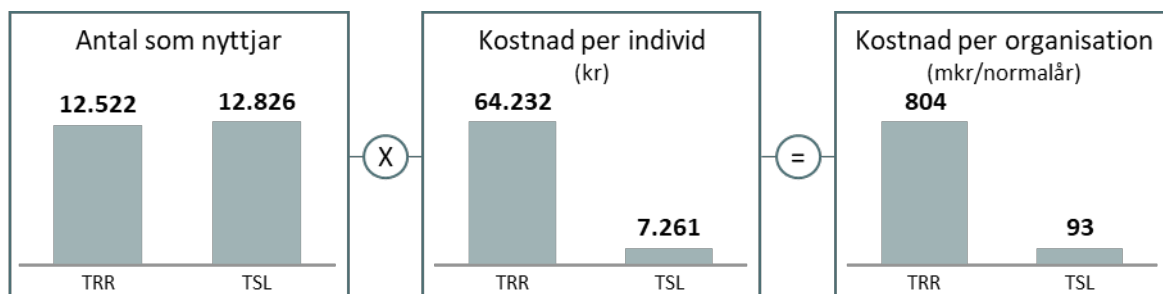


Källa: Arbetsgruppens beräkningar och erfarenhetstal från omställningsorganisationerna

Kompletterande avtalat studiestöd

Den kostnad som presenteras nedan avser ersättningsnivån 65 procent för det kompletterande avtalade studiestödet. Om ersättningsnivån istället sätts till 60 procent minskar kostnaderna med cirka 25 procent för TRR och nästan 50 procent för TSL.⁷⁹ Eftersom det nya statliga studiestödet, i kombination med den avtalade kompletterande ersättningen, innebär att den kompletterande ersättningen träder in först efter taknivån för det statliga bidraget, blir den avtalade kostnaden högre för högavlönade än för lågavlönade. Det leder till en ojämn kostnadsfördelning mellan TSL och TRR. Ifall detta upplevs som problematiskt finns därför även en alternativ modell beskriven tidigare i denna rapport, vilken leder till utjämnad kostnad mellan TRR och TSL.⁸⁰

Figur 6.8. Kostnader för kompletterande avtalat studiestöd per organisation under ett normalår



Källa: Arbetsgruppens beräkningar

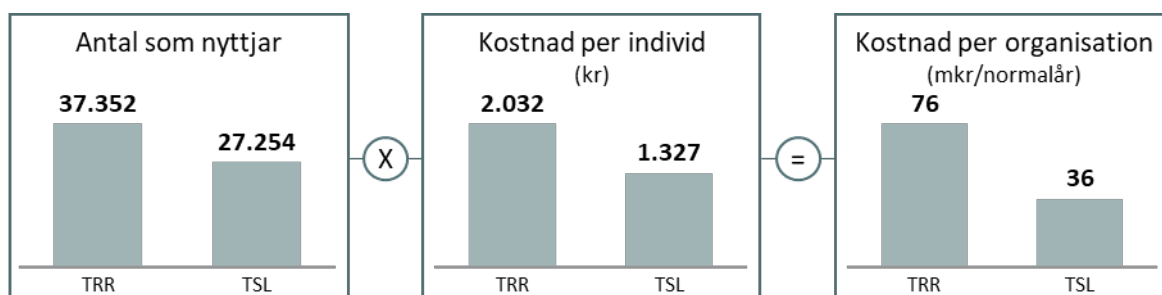
Avtalat kortvarigt studiestöd

Kostnaderna för avtalat kortvarigt studiestöd är relaterade till antalet individer som bedöms få köpt utbildning varefter ett antal justeringar görs vilket beskrivs ovan. Eftersom omställningsorganisationerna i samband med avtalat kortvarigt studiestöd (till skillnad från vid kompletterande studieersättning) ersätter individen från första kronan blir kostnadsfördelningen mellan TRR och TSL jämnare än för det kompletterande studiestödet.

⁷⁹ Alternativet med 60 procent ersättningsnivå skulle ge en kostnad på 615 miljoner kronor för TRR och 48 miljoner kronor för TSL.

⁸⁰ Kostnaden för detta alternativ skulle bli ca 940 miljoner kronor för TRR och ca 660 miljoner kronor för TSL.

Figur 6.9. Kostnader för avtalat kortvarigt studiestöd per organisation under ett normalår

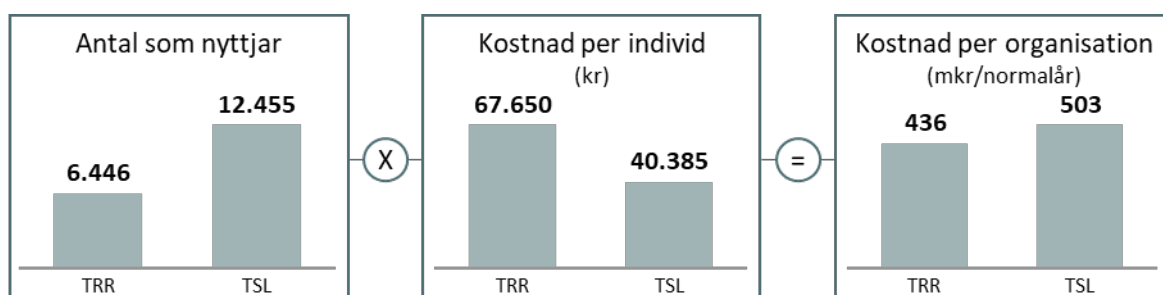


Källa: Arbetsgruppens beräkningar och uppgifter från omställningsorganisationerna

Avgångsersättning och avgångsbidrag

Skillnaden mellan TRR och TSL beror dels på att, historiskt sett, fler arbetare har erhållit avgångsbidrag (AGB) jämfört med tjänstemännen som får avgångsersättning (AGE). När även tidsbegränsat anställda kan få dessa ersättningar, om de uppfyller kvalifikationskraven, så ökar dessutom antalet inom TSL mer än inom TRR. Men det bör understrykas att tidsbegränsat anställda, med nuvarande kvalifikationskrav, generellt sett har svårare att kvalificera sig för AGE och AGB än tillsvidareanställda, vilket troligen innebär att kostnaderna för AGE och AGB har överskattats något.

Figur 6.10. Kostnader för avgångsersättning (TRR) respektive avgångsbidrag (TSL) under ett normalår



Källa: Arbetsgruppens beräkningar och erfarenhetstal från omställningsorganisationerna

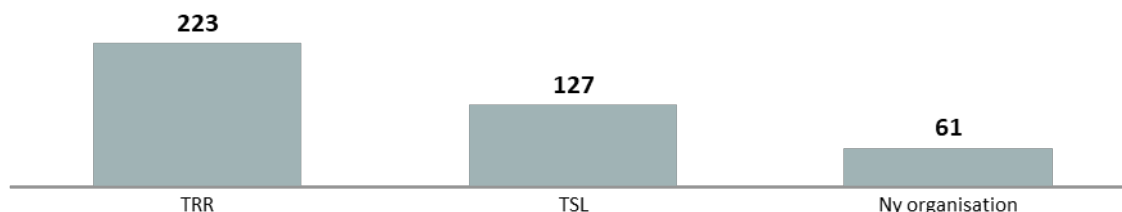
6.4 Fasta kostnader

De fasta kostnaderna skiljer sig åt mellan TRR och TSL. Organisationerna har helt olika verksamhetsmodeller där TRR utför merparten av sina tjänster i intern regi medan det motsatta gäller TSL som upphandlar tjänster av externa leverantörer. TRR har också en större bredd i sin verksamhet med bland annat digitala tjänster, studieersättning och förstärkt stöd till de som har särskilda behov, exempelvis på grund av sjukdom.

Kostnaderna för TRR bygger på uppgifter för fasta kostnader under 2019. IT-kostnader som relateras till digitala tjänster (35 mkr per år) ingår i kostnaderna för rådgivning och vägledning och ej under fasta kostnader. TSL har lägre fasta kostnader eftersom stora delar av verksamheten bedrivs av externa leverantörer (där exempelvis lokalkostnader och IT-kostnader indirekt ingår i priset som TSL betalar).

Arbetsgruppens utgångspunkt var inledningsvis att dessa är givna eftersom det inte har ingått i utredningsuppdraget att analysera eller bedöma dess storlek. Men arbetsgruppen bedömer ändå, mot bakgrund av de nya tjänster som föreslås i detta förslag, att fasta kostnader för TSL bör justeras upp. Vi har därför gjort en schablonmässig höjning av kostnaderna med 50 procent jämfört med 2019. För den nya organisationen antas att de fasta kostnaderna motsvara TSLs nuvarande fasta kostnader exklusive kostnader för AFA och Fora.

Figur 6.11. Fasta kostnader (miljoner kronor) per organisation



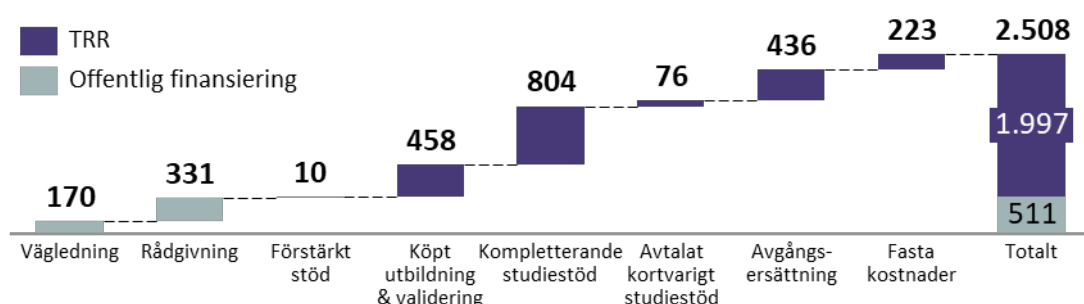
Källa: Arbetsgruppens beräkningar och erfarenhetstal från omställningsorganisationerna

6.5 Sammanställning av kostnader

TRR

De totala kostnaderna för TRR under ett normalår uppgår till cirka 2,5 miljarder kronor, varav cirka 510 miljoner består av grundläggande tjänster med föreslagen offentlig finansiering.⁸¹ Den största kostnadsposten, som också avviker mest från TSL, utgörs av kostnader kopplade till det kompletterande avtalade studiestödet.

Figur 6.12. Sammanlagda kostnader för TRR
Miljoner kronor (mkr)

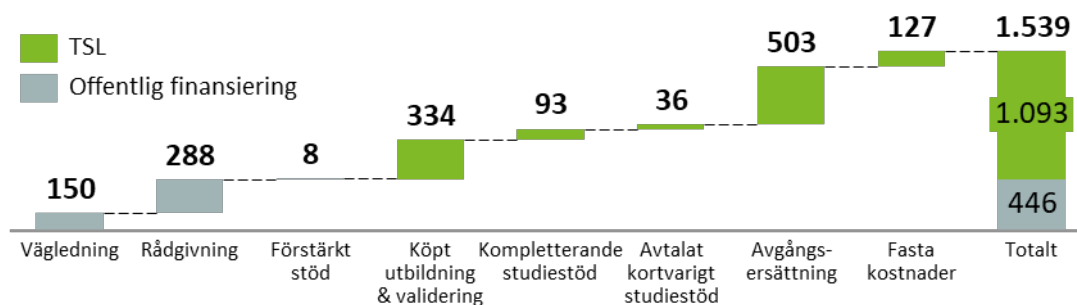


⁸¹ Beräkningarna baseras på det befintliga kravet att ha arbetat i genomsnitt minst 16 timmar per vecka i minst 12 sammanhängande månader. Det alternativa kravet att ha arbetat i genomsnitt minst 20 timmars per vecka innebär att kostnaderna minskar med ca 22 miljoner kronor. Alternativet att kräva minst 12 månaders arbete under en 15-månadersperiod ökar kostnaderna med ca 52 miljoner kronor.

TSL

För TSL uppgår de totala kostnaderna under ett normalår till cirka 1,5 miljarder kronor, där cirka 450 miljoner avser de grundläggande tjänsterna.⁸² Den största kostnadsposten utgörs av avgångsersättning.

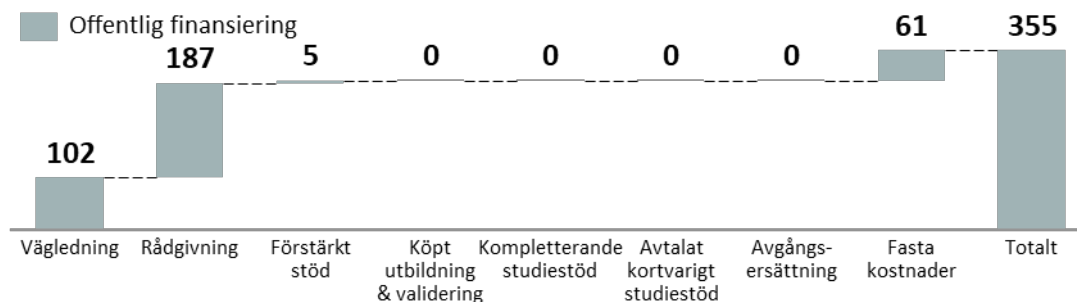
Figur 6.13. Sammanlagda kostnader för TSL (inklusive kostnader för AGB-utbetalningar)
Miljoner kronor (mkr)



Ny omställningsorganisation

Kostnaderna för den nya organisationen beräknas uppgå till 355 miljoner per år, inklusive fasta kostnader.⁸³

Figur 6.14. Sammanlagda kostnader för ny omställningsorganisation
Miljoner kronor (mkr)



⁸² Det alternativa kravet på att ha arbetat i genomsnitt minst 20 timmar per vecka, istället för 16 timmar, innebär att kostnaderna minskar med ca 32 miljoner kronor. Alternativet att kräva arbete i minst 12 av 15 månader innebär att kostnaderna ökar med ca 52 miljoner kronor.

⁸³ Alternativet med ett krav på i genomsnitt minst 20 arbetade timmar per vecka, istället för 16 timmar, innebär att kostnaderna minskar med ca 9 miljoner kronor. Med alternativet att ha arbetat minst 12 månader under en 15-månadersperiod ökar kostnaderna med ca 17 miljoner kronor.

6.6 Kostnader som andel av lönesumma

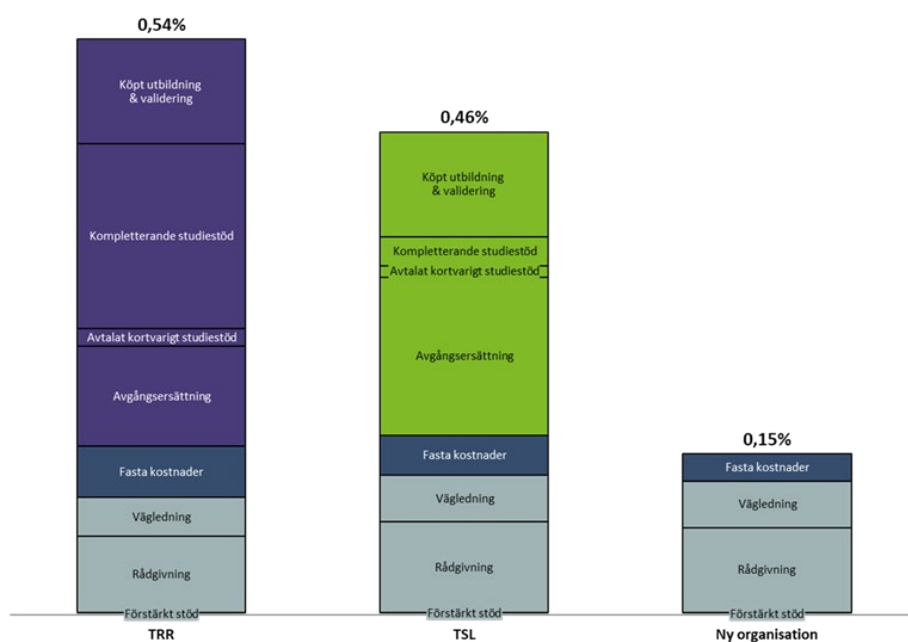
För att beräkna kostnadernas andel av lönesumman har vi börjat med att beräkna kostnaderna per tjänst och sedan adderat dessa till totalkostnader. Därefter har vi beräknat dessa kostnader som andelar av lönesumman för respektive omställningsorganisation. Vi har alltså inte utgått från en given andel av lönesummorna.

När de totala kostnaderna sätts i relation till lönesumma för respektive organisation motsvarar detta 0,54 procent för TRR och 0,46 procent för TSL. För den nya omställningsorganisationen är motsvarande andel 0,15 procent. Det bör noteras att detta utgör estimerade kostnader under ett normalår och tar inte hänsyn till behov av överskott för att på ett betryggande sätt utjämna skillnader mellan åren. Extra avsättning för detta har inte beräknats mot bakgrund av att båda organisationerna i utgångsläget bedöms ha mycket goda marginaler.

Det finns två avgörande skillnader mellan TRR och TSL som påverkar kostnadsbilden och andelarna av lönesumman. För det första är det betydligt fler tjänstemän som får kompletterande avtalat studiestöd. Förklaringen är dels att fler tjänstemän kvalificerar sig för detta studiestöd, dels att de generellt sett har högre löner än arbetarna och därmed får en större ersättning i kronor, utöver det nya statliga studiestödet, för att nå upp till 65 procent av tidigare lön. Arbetarna får dock en större andel av sin tidigare lön från det nya statliga studiestödet (som inte ingår i kostnaderna för omställningsorganisationerna). Det gör att arbetarna, åtminstone i de lägre lönenivåerna, kan få en högre andel av tidigare lön i studieersättning jämfört med tjänstemännen.

För det andra skiljer sig konstruktionerna mellan tjänstemännens AGE och arbetarnas AGB. För arbetarna avsätts, enligt avtal, 0,15 procent av lönesumman direkt till AGB. Därför påverkas inte kostnaden som andel av lönesumman beroende på hur många som får bidraget ett givet år. Det gör däremot AGE, som i beräkningarna ovan avser ett normalår (men som alltså kan variera över tid).

Figur 6.15. Kostnader som andel av lönesumman för respektive omställningsorganisation
Avser normalår



Källa: Arbetsgruppens beräkningar och erfarenhetstal från omställningsorganisationerna

Kostnaderna som andel av lönesumman kan ses ur två perspektiv. Ur ett arbetsgivarperspektiv ger dessa kostnadsberäkningar en indikation på framtida finansieringsbehov av TRR och TSL under ett normalår. Idag betalar företagen 0,3 procent av lönesumman (utan eventuella rabatter) till omställningsorganisationerna.⁸⁴ Eftersom staten, enligt förslaget, ska finansiera de grundläggande tjänsterna motsvarande 0,15 procent av lönesumman kommer företagens avgifter att bli lägre än de totala kostnadernas andel av lönesumman som framgår av bilden ovan.

Ur ett arbetstagarperspektiv indikerar kostnaderna som andel av lönesumman hur stora finansiella resurser som, enligt beräkningarna, kan komma att avsättas för arbetstagarnas omställning. Eftersom de totala kostnaderna som andel av lönesumman, inklusive statens finansiering, enligt förslaget blir högre än dagens avgifter på 0,3 procent av lönesumman kommer alltså resurserna för arbetarnas och tjänstemännens omställning att öka påtagligt. Till detta kan läggas förslaget om ett nytt offentligt studiestöd som ligger utanför omställningsorganisationernas kostnader.

Det är upp till de förhandlande parterna att avgöra hur stor arbetsgivarnas avgift som andel av lönesumman ska vara till respektive organisation. Det bör dock poängteras att avgiften (och omställningsorganisationernas intäkter) inte kan anpassas till kostnaderna vid varje given tidpunkt. Dessutom är kostnaderna beräknade utifrån ett antal antaganden och föreslagna kvalifikationskrav. Om dessa ändras så ändras givetvis även kostnaderna. Avslutningsvis bör det understrykas att omställningsorganisationernas kostnader, och andelarna av lönesumman, baseras på att staten finansierar de grundläggande tjänsterna och det nya offentliga studiestödssystemet.

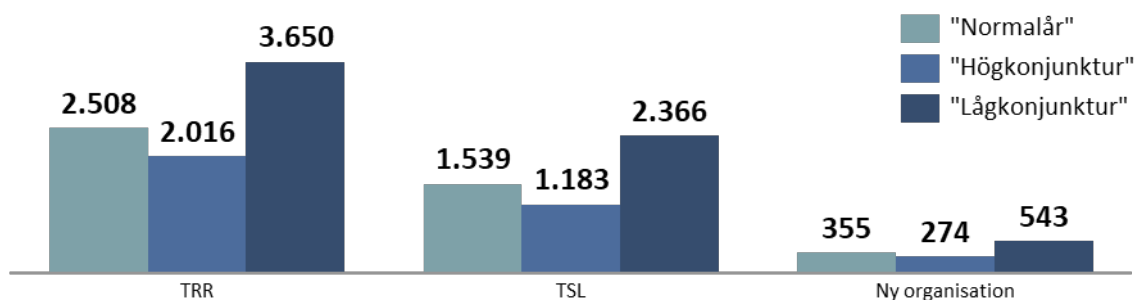
6.7 Scenarioanalys

Kostnaderna för respektive omställningsorganisation är, som tidigare nämnts, beräknade utifrån ett "normalår". Jämfört med detta normalår kommer kostnaderna variera med konjunkturutvecklingen. Baserat på historiska data över inflödet av deltagare i TRR över tid har vi gjort en scenarioanalys. Under lågkonjunktur har antalet deltagare i genomsnitt ökat med 72 procent jämfört med ett normalår och under högkonjunktur har antalet deltagare istället minskat med 31 procent.

I diagrammet nedan har vi därför ändrat antalet deltagare utifrån detta. När det gäller utbildning och tjänsterna som gäller studiefinansiering (köpt utbildning och validering, studiestöd och avtalat kortvarigt studiestöd) har vi dock räknat med hälften så stora förändringar, alltså 36 procent ökat deltagande i lågkonjunktur och 15 procents lägre deltagande i högkonjunktur. Orsaken till detta antagande är att nyttjandet av dessa tjänster i mindre utsträckning varierar med konjunkturen. Det är exempelvis troligt att de som har en anställning använder studiestödet i ungefär samma omfattning i normal- som lågkonjunktur. En ökning av antalet arbetslösa som nyttjar studiestöd minskar samtidigt utbetalningen av AGE. Syftet är att få en viss uppfattning om hur stora variationer som kan ske över en normal konjunkturcykel.

⁸⁴ För arbetarna går hälften av avgiften på 0,3 procent till TSL och hälften direkt till AGB (som AFA försäkring administrerar).

Figur 6.16. Scenarioanalys över kostnader under olika konjunkturlägen
Miljoner kronor (mkr)



6.8 Finansiering

Av utredningsdirektivet framgår att grundläggande tjänster ska finansieras av staten. Arbetsgruppen föreslår att dessa tjänster är rådgivning, vägledning och förstärkt stöd. Kostnaden för den nya omställningsorganisationen, som andel av lönesumman, beräknas till 0,15 procent. Arbetsgruppen föreslår att denna andel av lönesumman, som finansieras av staten, ska vara lika för arbetare och tjänstemän oavsett om de omfattas av kollektivavtal eller inte.

Utöver de statligt finansierade grundtjänsterna ska tilläggstjänster finansieras genom att företagen betalar avtalade avgifter som andel av arbetarnas respektive tjänstemännens lönesumma. I de beräkningar som ligger till grund för arbetsgruppens förslag framgår att de totala kostnaderna i relation till lönesumman är 0,54 procent för företag anslutna till TRR och 0,46 procent för företag anslutna till TSL. Skillnaden mellan TSL och TRR förklaras främst av kostnader för kompletterande avtalat studiestöd och avtalat kort studiestöd. Observera att kostnaderna är beroende av de avvägningar som görs i parternas förhandlingar, samt statens beredskap att bekosta såväl grundläggande tjänster som ett nytt offentligt studiestöd.

Att TRR och TSL har betydande frihet i sitt arbete med att stärka individers långsiktiga ställning på arbetsmarknaden är en styrka som gjort verksamheten framgångsrik. I samband med införandet av en modell med statligt finansierade grundtjänster är det viktigt att TRR och TSL även fortsättningsvis har motsvarande grad av frihet.

Den lösning som föreslås för finansieringen av grundtjänsterna är följande:

- För företag anslutna till Svensk Näringsliv, eller har hängavtal med berörda fackförbund, är 0,15 procent av lönesumman avdragsgill och reduceras i samband med inbetalning av arbetsgivaravgifter enligt lag. Motsvarande avgift debiteras istället tillsammans med arbetsgivarnas avgifter enligt avtal. Detta gäller även för företag som genom kollektivavtal eller hängavtal är anslutna till andra omställningsorganisationer.
- För företag som inte omfattas av kollektivavtal eller hängavtal ska istället de 0,15 procenten av lönesumman för grundtjänsterna fortsättningsvis betalas via arbetsgivaravgiften enligt lag. Genom att avgiften för de grundläggande tjänsterna görs avdragsgill i samband med inbetalning av arbetsgivaravgifter enligt lag, för att istället tas ut i avgifter enligt avtal, bör TRR och TSL inte omfattas av statliga detaljregleringar för hur omställningstjänsterna ska fungera.

Den del av arbetsgivaravgiften enligt lag som föreslås gå till omställning är del av arbetsmarknadsavgiften.

Variationer över konjunkturcykeln

Det är viktigt att påpeka att omställningsorganisationernas intäkter i kronor (som baseras på andelen av lönesumman) inte vid varje tidpunkt kan jämföras med kostnaderna (eller de faktiska utgifterna).

I högkonjunkturer är sysselsättningen högre, och då även den totala lönesumman, samtidigt som färre blir uppsagda. Då ökar intäkterna (i kronor) till omställningsorganisationerna samtidigt som kostnaderna minskar (eller åtminstone inte ökar lika mycket som intäkterna). I lågkonjunkturer sker det omvända då sysselsättning och lönesumma minskar samtidigt som fler blir uppsagda och kostnaderna ökar.

Detta ska givetvis inte ses som ett problem. Tvärtom är det en fördel om medel finns för att snabbt möta lågkonjunkturer och en ökning av antalet som söker stöd av omställningsorganisationerna.

Förslag avseende finansieringen

Ett förstärkt system för omställning kräver ökad finansiering. Enligt vad som föreslås i denna rapport ska staten stå för en del av denna finansiering samtidigt som det är viktigt att undvika statlig detaljreglering av parternas omställningsorganisationer. Den konkreta modell som föreslås är följande:

- Staten finansierar grundläggande omställningstjänster till en kostnad beräknad till 0,15 procent av lönesumman.
- Företag som omfattas av kollektivavtal eller har hängavtal ges avdragsrätt på arbetsgivaravgifter enligt lag om 0,15 procent av lönesumman, varefter avgiften för grundläggande omställningstjänster istället debiteras via avgifter enligt avtal.
- Kostnader för tilläggstjänster finansieras genom att företagen betalar avgift enligt avtal till TRR, TSL eller annan omställningsorganisation. De förhandlande parterna avgör hur stor denna avgift ska vara.

7. Ny omställningsorganisation

Det finns ett betydande behov av omställning på arbetsmarknaden – såväl för de som omfattas av kollektivavtal som för dem som inte gör det. I direktivet till utredningen framgår att det ska inrättas en ny omställningsorganisation för arbetstagare som arbetar eller har arbetat hos arbetsgivare som inte omfattas av kollektivavtal om kompetens och omställning. Denna omställningsorganisation ska erbjuda grundläggande omställningsstöd som i princip motsvarar det grundläggande stöd som erbjuds av parternas omställningsorganisationer.

I detta kapitel inleder vi med att kort beskriva Alfa-kassan eftersom en motsvarande lösning diskuterats som omställningsorganisation för arbetstagare utan kollektivavtal. Därefter presenteras ett antal konkreta alternativ. Avslutningsvis finns en samlad bedömning av hur frågan bör hanteras.

7.1 Alfa-kassan som förebild?

Alfa-kassan grundades 1998 och är fristående från fackförbund och andra intresseorganisationer. Uppdraget för den så kallade ARBOM-utredningen, som föregick införandet av Alfa-kassan, var att lägga förslag som innebar en sammanhållen försäkring, dvs en integrering av arbetslöshetsersättningen och det tidigare kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS).⁸⁵ Med hänsyn till att arbetslöshetsförsäkringen i huvudsak är finansierad genom arbetsgivaravgifter och skatter var det viktigt att samtliga medborgares rättigheter skulle tillgodoses. Utredningen föreslog att arbetslöshetsförsäkringen skulle administreras av befintliga arbetslöshetskassor, men att det behövdes en ny kassa för att försäkringen skulle bli heltäckande.

Arbetslöshetskassorna är privaträttsliga föreningar som handlägger arbetslöshetsersättningar finansierade med statliga bidrag. Beslut i ersättningsfrågorna utgör myndighetsutövning. Utredningens utgångspunkt var bland annat att så långt som möjligt bygga den nya arbetslöshetsförsäkringen på de delar av existerande försäkringssystem som fungerar väl. En hörnsten i försäkringen är att den administreras via arbetslöshetskassor och inte av en statlig myndighet. Det blev *Arbetslöshetskassornas samorganisation* (nuvarande Sveriges a-kassor) som bildade Alfa-kassan. Därmed blev Alfa-kassan delaktig i det samarbete som sker mellan a-kassorna när det gäller administrativa rutiner, information och utbildning, och kan använda sig av gemensamma servicetjänster.

ARBOM-utredningen tog fram tre olika modeller för alternativa lösningar av administration av den framtida försäkringen. Den första modellen var att bibehålla det system som då rådde med separerad KAS-administration. Den andra modellen innebar att en ny kassa skulle bildas med uppgift att, för dem som helt stod utanför medlemskap, administrera den del av försäkringen som var ett obligatoriskt grundskydd. Eftersom den nya kassan skulle utformas i överensstämmelse med övriga a-kassor ansågs att kassan borde ha formen av en förening. Då det vid bildandet av den nya kassan var osäkert om det fanns några personer att samverka med i en framtida oberoende a-kassa, måste ansvaret för bildandet av kassan läggas på andra parter. Dessa parter förutsattes ha ingående kunskaper om hur arbetslöshetsförsäkringen och de dåvarande kassorna fungerade. Staten borde

⁸⁵ Se Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag (SOU 1996:51), samt En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring (SOU 1996:150).

dock ha ett avgörande inflytande över kassans bildande och verksamhet. Detta ansågs uppnås enklast genom att majoriteten i kassans styrelse skulle utses av staten.

I den tredje modellen föreslogs en statlig kassa. Detta alternativ hade flera drag som liknade modell 2, med skillnaden att den nya kassan skulle vara en myndighet. Istället för att vara medlem skulle man bara vara försäkrad. En lösning som föreslogs var att låta en av de dåvarande länsarbetsnämnderna utgöra den nya kassan.

De tre organisationsmodeller som övervägdes för den allmänna sammanhållna arbetslöshetsförsäkringen hade samtliga en gemensam utgångspunkt: att så långt som möjligt försöka bibehålla befintlig organisation av a-kassasystemet.

Likheter:

- I båda fallen är intentionen att bygga vidare på system som skapats av parterna och som anses fungera väl.
- Båda stöden har mycket stor betydelse för arbetsmarknadens funktionssätt liksom parternas möjligheter att stödja sina medlemmar i omställning.
- En av utgångspunkterna i ARBOM-utredningen var att försäkringen, som i huvudsak är finansierad genom arbetsgivaravgifter och skatter, borde tillgodose samtliga medborgares rättigheter. Detta var ett skäl till att skapa en ny komplementär arbetslöshetskassa. Samma utgångspunkt finns i denna utrednings direktiv där ett grundläggande stöd förutsätts finansieras genom arbetsgivaravgifter.

Skillnader:

- A-kassorna administrerar en till största delen offentligt finansierad försäkring. De utför därmed till viss del myndighetsutövning och accepterar att staten finns representerad i styrelser. Det finns även en statlig tillsynsmyndighet (Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen).
- Det finns idag 25 a-kassor, samt service- och intresseorganisationen Sveriges a-kassor som stödjer a-kassorna med bland annat IT-utveckling och utbildning. Det är en väsentligt annorlunda organisationsstruktur än vad som är fallet med omställningsorganisationerna, i vart fall inom ramen för vårt uppdrag. Ska en parallell dras skulle en intresseorganisation för omställningsorganisationer bildas och ta över en del av de uppgifter som idag ligger på varje organisation, exempelvis digitala tjänster, analyser av kompetensbehov och upphandling av utbildning, medan omställningsorganisationerna skulle utföra det operativa arbetet.
- Då Alfa-kassan bildades fanns en gemensam intresseorganisation som bildade den nya föreningen. Om en ny omställningsorganisation ska bildas som en privaträttslig förening, vem eller vilka ska då bilda föreningen?

7.2 Flera alternativ för en ny omställningsorganisation

Fyra mer eller mindre tänkbara alternativ har identifierats av arbetsgruppen. Varje alternativ har sina för- och nackdelar.

1. Ny organisation utan staten som huvudman

TRR och TSL är kollektivavtalsstiftelser.⁸⁶ Alfa-kassan drivs i föreningsform. Att ägarna för de existerande omställningsorganisationerna skulle bilda en ny stiftelse för de som saknar kollektivavtal verkar orimligt. Om en ny organisation ska bildas som en förening, vem är då medlem? Det icke kollektivavtalsanslutna företaget? Vem eller vilka bildar föreningen? För Alfa-kassan var det den gemensamma intresseorganisationen, men i det här fallet finns ingen sådan organisation. Ska en sådan bildas, och i så fall med vilka uppgifter?

Ovanstående är exempel på frågor som behöver analyseras. För det fall parterna kommer fram till att detta kan vara ett önskvärt alternativ föreslås därför att frågan utreds vidare med hjälp av juridisk expertis.

2. Ny organisation med staten som huvudman – ej myndighet

Om den nya organisationen ska ha staten som huvudman är frågan i vilken form verksamheten ska bedrivas: som en myndighet, aktiebolag, förening eller stiftelse?

För att utvärdera möjligheterna för en annan verksamhetsform än myndighet, men med staten som huvudman, krävs ett gemensamt utredningsarbete med Regeringskansliet och/eller en fortsatt fördjupad utredning med specialistkompetens i offentlig förvaltning.

I den statliga utredningen *Former för statlig verksamhet* (SOU 1994:147) konstateras att stiftelseformen av flera skäl inte är en lämplig form för statlig verksamhet. Istället förordas att myndighetsformen ska användas. Vidare angavs att om staten avser att lämna över en förvaltningsuppgift till ett privaträttsligt organ som staten bildar ensam eller tillsammans med annan aktör, bör aktiebolag väljas. I de fall då man kan anta att förvaltningsuppgiften ifråga är av intresse för en bredare allmänhet bör den under vissa förutsättningar lämnas över till en ideell förening. Då en privaträttslig organisation får ett särskilt organisationsanslag innebär det i regel att en förvaltningsuppgift överförs till organisationen ifråga. Med hänsyn till detta bör det ställas särskilda krav på en sådan organisation vad gäller finansiell styrning och revision.

⁸⁶ En kollektivavtalsstiftelse bildas genom att en arbetsgivarorganisation och en central arbetstagarorganisation i kollektivavtal inrättar en stiftelse som ska tillgodose sitt syfte främst genom att utge kontanta bidrag ur de medel som arbetsgivare löpande betalar in till stiftelsen (11 kap. 3 § SL). I en kollektivavtalsstiftelse sker inte någon förmögenhetsbildning vid bildandet av stiftelsen, och den faller därför utanför stiftelselagens allmänna definition av stiftelse. En skillnad mellan kollektivavtalsstiftelser och vanliga stiftelser är att kollektivavtalsstiftelsers stiftelseförordnande kan ändras och upphävas genom en skriftlig överenskommelse mellan stiftarna och stiftelsen. Stiftelselagen är endast delvis tillämplig på kollektivavtalsstiftelser.

3. Ny organisation med staten som huvudman – myndighet

Om det grundläggande omställningsstödet ska tillhandahållas av en myndighet kan detta ske antingen i en befintlig eller ny myndighet. Flera myndigheter har idag uppdrag som tangerar omställningsfrågor utifrån arbetsmarknads-, utbildnings- och tillväxtperspektiv.

En viktig uppgift för såväl den nya organisationen som parternas omställningsorganisationer är att tillhandahålla rådgivning och vägledning till utbildning och validering i en omställningssituation eller under anställning. Vägledningen behöver vara inriktad mot ”omställningsutbildning” och tydligt inriktad mot vuxna individer som redan är etablerade på arbetsmarknaden. Detta förutsätter att kunskap kontinuerligt samlas kring arbetsmarknadens kompetensbehov och tillgänglig utbildning. I *Vägledning för framtidens arbetsmarknad* (SOU 2017:82) konstateras att information om yrken, arbetsmarknadsprognoser och utbildningar är fragmenterad med många avsändare och bristande samordning, samt att vägledningen inom Arbetsförmedlingen under lång tid har varit eftersatt. Den myndighet – ny eller befintlig – som eventuellt blir värmyndighet för den nya omställningsorganisationen bör ha såväl kompetens som infrastruktur för att utveckla och tillhandahålla en effektiv vägledning.

En ny myndighet

En ny myndighet för den nya omställningsorganisationen skulle även kunna ha andra uppgifter, exempelvis ett tydligt och samlat ansvar för den statliga kompetensförsörjningspolitiken. En liknande myndighet finns exempelvis i Norge. Det skulle kunna innebära att den nya myndigheten avlastar andra myndigheter och aktörer med relaterade uppdrag och därigenom åstadkommer en bättre samordning. En sådan myndighet bör, utöver den nationella nivån, även vara organiserad regionalt för att inte gå miste om regional och lokal kännedom om arbetsmarknaden och kompetensbehoven. En ny myndighet, som inte enbart inkluderar en ny omställningsorganisation för de som saknar kollektivavtal, bör samverka med andra myndigheter, arbetsmarknadens parter och andra berörda aktörer. Särskilt viktigt är samverkan med de regionala kompetensråden.

Det kan finnas flera nackdelar. Otydligheten och risken för parallella spår riskerar att öka ytterligare. Därtill kan uppstartskostnaderna bli höga. Ett alternativ för att minska uppstartskostnader kan vara att bryta ut en del av en befintlig myndighet.

En befintlig myndighet

I den rapport som parterna beställde hösten 2019 (*Uppdrag omställning*) föreslogs att ett särskilt åtagande för omställning bör hanteras som en separat uppgift med en separat budget inom en befintlig myndighet (en ”myndighet i myndigheten”). Det bedöms fortfarande vara det mest effektiva sättet att organisera en ny omställningsorganisation för det fall detta ska ske inom ramen för en myndighet. Förslaget innebär att staten upprättar en separat verksamhet som med egen budget och anslag, egna beslutsorgan och egna mål erbjuder ett grundläggande omställningsstöd. Samtidigt kan verksamheten utnyttja värmyndighetens administrativa resurser. Denna nya verksamhet skulle uppträda under eget namn (och varumärke) samt vara tydligt skild från myndighetens övriga verksamhet.

Fördelar med att den nya omställningsorganisationen blir en fristående del av en befintlig myndighet är att myndigheten redan finns på plats, möjligheterna till samverkan ökar samt att det uppstår synergieffekter. Ett annat argument är att de fasta kostnaderna rimligen blir lägre än om det bildas en ny myndighet.

Även i den befintliga myndigheten, liksom i en ny, bör det regionala arbetskrafts- och kompetensförsörjningsperspektivet finnas med.

Med tanke på hur Arbetsförmedlingen ska omorganiseras, om den planen fortskrider, så kommer det troligen framföras åsikter om att även den nya omställningsorganisationens verksamhet, om den placeras inom Arbetsförmedlingen, ska utföras av privata coachningsföretag och inte av myndighetens personal.

4. Omställningsorganisationerna säljer tjänster till icke kollektivavtalsanslutna företag

Om företag som inte omfattas av kollektivavtal skulle kunna köpa in sig på endast en del av de kollektivavtalade förmånerna, i detta fall omställningsstödet, är ytterst en partsfråga att avgöra. Det grundläggande stödet ska vara lika för alla och till samma kostnad.

Detta alternativ kan vara svårt eftersom det bygger på att staten skickar finansiella medel till de kollektivavtalade omställningsorganisationerna, som sedan ska sälja tjänster för motsvarande belopp till icke kollektivanslutna företag.

Förslag till ny omställningsorganisation

Detta kapitel har syftat till att samla alternativen, och argumenten för- och emot dem, samt att visa att organisationsfrågan har fungerande lösningar. Det finns för- och nackdelar med alla alternativen, men myndighetsformen är den vanligast förekommande för staten. Arbetsgruppen anser att myndighetsalternativet – i någon av varianterna – är det mest realistiska. Exakt vilken av myndighetsvarianterna som bör väljas tar dock inte arbetsgruppen ställning till eftersom arbetsmarknadens parter inte kommer vara huvudman för den nya organisationen.

- Det ska instiftas en ny omställningsorganisation för arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal.
- Den nya organisationen föreslås vara i myndighetsform.

8. Möjlig tidsram för genomförande

Den tid som krävs från beslut till fullt genomförande av förslagen beror på en rad olika faktorer. Vissa av förslagen kommer kräva mer eller mindre omfattande beredningar i Regeringskansliet och budgetprocess i riksdagen. Den politiska samsynen om nödvändigheten att genomföra förslagen kommer vara avgörande för tidsomfattning och genomförbarhet. En rimlig ambition bör vara att inkludera förslagen i budgetprocessen 2021 för genomförande under första halvåret 2022.

Arbetsgruppens förslag när det gäller en ny omställningsorganisation med uppdraget att erbjuda grundläggande omställningstjänster till de arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal är att bryta ut en del av en befintlig myndighet och tilldela den organisationen ett tydligt uppdrag och ansvar. Det beskrivna förfaringssättet är sannolikt inte det snabbast tillgängliga alternativet. Det bedöms dock som det mest ändamålsenliga. Bedömningen är att en sådan organisation ska vara fullt verksam inom 12 månader räknat från startpunkten.

Även för omställningsorganisationerna TRR och TSL innebär förslagen en rad förändringar. Vilka konsekvenser det medför i respektive organisation behöver utredas och analyseras i detalj tillsammans med organisationernas ledningar. Från beslut till genomförande är det rimligt med en analysperiod om 3 - 4 månader och därefter 12 - 18 månader innan förändringarna är fullt genomförda. TRR bör ligga i det lägre tidsintervallet mot bakgrund av att man redan idag tillhandahåller ett bredare tjänsteutbud och kommit längre i sin digitala utveckling. Det innebär att även dessa förändringar bör kunna vara fullt genomförda under första halvåret 2022.

9. Referenslista

Arbetsförmedlingen (2019), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019*, Arbetsförmedlingen.

Arbetsmarknadsutredningen (2019), *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*, Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen, SOU 2019:3.

Europeiska Kommissionen (2012), *Dina socialförsäkringsmöjligheter i Danmark*, Europeiska Kommissionen.

Högskoleverket (2012), *Studenternas studiemönster och totala studietider*, Högskoleverket.

Kauhanen, Antti (2018). *The Effects of an Education-Leave Program on Educational Attainment and Labor-Market Outcomes*. ETLA Working Papers No 56.

Kjellberg, Anders (2018), *Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund*, Lunds universitet.

SACO (2019), *Tillbaka till högskolan – Högskolans roll för kompetensutveckling och livslångt lärande*, SACO.

Skolverket (2019), *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2018*, Skolverket.

Styr- och resursutredningen (2019), *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*, Betänkande av Styr- och resursutredningen, SOU 2019:6.

Svenskt Näringsliv (2018), *Bortom Arbetsförmedlingen*, Svenskt Näringsliv.

Sysselsättningsfonden (2019), *Sysselsättningsfondens årsberättelse för 2019*, Sysselsättningsfonden.

Utbildningsdepartementet (2019), *Bättre studiestöd till äldre*, Promemorian U2019/04318/UH, Utbildningsdepartementet.

Utredningen om högskolans utbildningsutbud (2015), *Högre utbildning under tjugo år*, Betänkande av Utredningen om högskolans utbildningsutbud, SOU 2015:70.

Utredningen om tryggare och effektivare studier (2018), *Studiemededel för effektiva studier*, SOU 2018:73.

Valideringsdelegationen (2017), *En nationell strategi för validering*, Delbetänkande av Valideringsdelegationen 2015–2019, SOU 2017:18.

Valideringsdelegationen (2018), *Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande*, Delbetänkande av Valideringsdelegationen 2015–2019, SOU 2018:29.

Valideringsdelegationen (2019a), *Validering – för kompetensförsörjning och livslångt lärande*, Slutbetänkande av Valideringsdelegationen 2015–2019, SOU 2019:69, Regeringen.

Valideringsdelegationen (2019b), *Läge och utveckling av validering – årlig redovisning*, Maj 2019, Valideringsdelegationen 2015–2019.

Walter, Lars (2015), *Mellan jobb – Omställningsavtal och stöd till uppsagda i Sverige*, SNS Förlag.

Proposition 2019/20:105, *Komvux för stärkt kompetensförsörjning*, Regeringen.

Proposition RP 30/2015 RD, *Regeringens proposition till riksdagen om komplettering av budgetpropositionen för 2016*, Regeringen i Finland.

Proposition RP 15/2020 RD, *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om vuxenutbildningsförmåner och 15 § i lagen om studiestöd*, Regeringen i Finland.

Appendix A – Uppdragsdirektivet

Ett förstärkt system för omställning

Inom ramen för pågående förhandlingar avseende anställningsskydd och omställning har Svenskt Näringsliv, LO och PTK gjort vissa överväganden avseende system för omställning. Parterna har med anledning av detta beslutat tillsätta en arbetsgrupp för att ta fram förslag till ett nytt och förstärkt system för omställning.

Arbetsgruppens uppdrag

Arbetsgruppen ska utforma och presentera förslag till ett nytt och förstärkt system för omställning som underlag för fortsatta förhandlingar. Arbetet ska inkludera preciserade förslag till insatser för omställning samt kvalifikationskrav för att få del av dessa insatser. Därtill ska arbetsgruppen presentera kostnadsberäkningar och finansieringsförslag, samt en möjlig tidsram för när förslagen kan verkställas.

Förslaget ska utgå från följande utgångspunkter:

- Ett förstärkt system för omställning ska dels omfatta ett grundläggande omställningsstöd, dels olika former av tilläggstjänster. Systemet ska ge individen stärkt omställningsförmåga och ökad anställningsbarhet. Detta ska ske genom rätt till och möjlighet att ta del av utbildning och kompetensutveckling under pågående anställning och vid arbetslöshet. Individen ska också få effektiv hjälp att hitta ett nytt arbete efter uppsägning.
- Samtliga anställda som blir uppsagda på grund av arbetsbrist, avslutar en visstidsanställning eller sägs upp på grund av sjukdom ska erbjudas omställningsstöd.
- Genom statlig finansiering ska omställningssystemet ge ett *grundläggande omställningsstöd* till samtliga arbetstagare som kvalificerat sig för sådant stöd. Det grundläggande omställningsstödet ska bland annat inkludera olika digitala tjänster för jobbsökande samt studie- och yrkesvägledning. Det grundläggande omställningsstödet ska finansieras genom arbetsmarknadsavgiften och den allmänna löneavgiften. Därtill kan även statlig tilläggsfinansiering genom särskilda statliga projektmedel vara aktuellt.
- Parternas omställningsorganisationer på den privata arbetsmarknaden ska ansvara för det grundläggande omställningsstödet för arbetsgivare och arbetstagare som omfattas av kollektivavtal om kompetens och omställning, och som kvalificerat sig för stöd.
- Det ska inrättas en ny omställningsorganisation för arbetsgivare och arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal om kompetens och omställning. Denna omställningsorganisation ska erbjuda grundläggande omställningsstöd som i princip motsvarar det grundläggande stöd som erbjuds av parternas omställningsorganisationer.
- Utöver det grundläggande omställningsstödet ska parternas omställningsorganisationer även erbjuda *tilläggstjänster* till arbetstagare som omfattas av kollektivavtal om kompetens och omställning. Dessa tilläggstjänster finansieras genom att de företag som är bundna av kollektivavtal om kompetens och omställning betalar avgifter till TRR och TSL. Parternas omställningsorganisationer ska bekosta och individuellt anpassa dessa tilläggstjänster, som bland annat ska inkludera utbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser under och efter en

tillsvidareanställning eller tidsbegränsad anställning, rådgivning och yrkesvägledning, validering och certifieringsinsatser samt kompletterande ersättning under utbildning.

- De utbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser under anställningen som finansieras inom ramen för detta omställningssystem förutsätter i princip att de stärker individens framtida ställning på arbetsmarknaden. Företagsspecifik utbildning och kompetensutveckling ska bekostas av arbetsgivaren.
- Det offentliga och reguljära utbildningssystemet ska stärka utbudet av utbildningar för vuxna som vill eller behöver vidareutbilda sig eller skola om sig till nytt yrke under pågående anställning eller vid arbetslöshet. Även utbudet av validerings- och certifieringsinsatser ska stärkas. Detta kräver ett nytt offentligt studiestöd, inklusive regler om fribelopp, som är anpassat till dem som uppnått en viss ålder eller varit yrkesverksamma en viss tid. Det ska även vara möjligt för omställningsorganisationerna att erbjuda utbildningar och andra insatser som tillhandahålls av det offentliga och reguljära systemet.
- Parterna på den privata arbetsmarknaden kommer i de fortsatta förhandlingarna överväga möjligheten att utöka omställningsorganisationernas målgrupp med personer som bedöms ha särskilda behov eller riskerar att hamna långt från arbetsmarknaden. Detta innebär i praktiken ett visst övertagande av Arbetsförmedlingens uppdrag. Ett sådant övertagande ska finansieras genom statsbidrag inom ramen för arbetsmarknadspolitikens budget.

Arbetsgruppens sammansättning

Arbetsgruppen ska bestå av två företrädare för arbetsgivarsidan, två företrädare för arbetstagersidan och därtill Cecilia Fahlberg som ska leda arbetsgruppen.

Arbetets bedrivande

Arbetsgruppen utför sitt arbete på det vis gruppen finner lämpligt och ska ha möjlighet att anlita sekreterarstöd vid behov. Gruppen ska samråda med den partsgemensamma förhandlingsdelegationen, på sätt som den partsgemensamma förhandlingsdelegationen bedömer lämpligt.

Arbetet sker i dialog med parternas omställningsorganisationer, tillsammans eller var och en för sig, i de delar där så bedöms vara lämpligt och gruppen ska också beredas möjlighet att avropa nödvändigt underlag från dessa.

Gruppen ansvarar för nödvändig förankring visavi Arbetsförmedlingen i syfte att kunna ta fram ett välberett förslag om en ny omställningsorganisation, grundläggande omställningsstöd och ett eventuellt övertagande av uppdrag från Arbetsförmedlingen.

Slutredovisning av uppdraget sker genom en skriftlig promemoria senast den 31 maj 2020.

Appendix B – Kostnaden för det nya statliga studiestödet

Övergripande antaganden

Beräkningarna av kostnaden för det nya statliga studiestödssystemet baseras på statistik för hur det finska studiestödssystemet för personer i omställning använts. Att använda det finska systemet som utgångspunkt ligger nära till hands eftersom kriterierna som föreslås för det svenska systemet liknar dem i det finska. Vissa skillnader finns vilket vi delvis justerar för. Huvuddragen är dock de samma. Beräkningen avser hela den svenska arbetsmarknaden.

Antal individer och studiernas varaktighet

Antalet personer som använde det finska systemet under 2019 var 25 701 personer, enligt Sysselsättningsfondens årsberättelse 2019. Denna siffra används som utgångspunkt. Det görs därmed inga justeringar för konjunkturläge eller variationer i användningen över tid. I samband med att siffran används för Sverige justeras först antalet upp för att motsvara Sveriges relativt sett större arbetsmarknad genom att antalet multipliceras med 1,97.⁸⁷ Därmed utgör 50 631 personer basen för kostnadsberäkningen.

I nästa steg fördelas individerna i fyra olika steg för studiernas varaktighet omräknat till heltidsstudier. Uppgifterna om studiernas varaktighet i det finska systemet, som används som ingångsvärden, kommer från Utbildningsfondens årsberättelse 2017, vilket är de mest aktuella uppgifterna som arbetsgruppen tagit del av.⁸⁸ De steg som används i kostnadssimuleringen är 10 månader, 7,5 månader, 5 månader och 2,5 månader. En central skillnad är att det finska systemet har maximalt 19 stödmånader, medan det föreslagna svenska systemet enbart har 10 månader.

Alla individer som studerar längre än 10 månader i Finland placeras därmed i steget 10 månader i simuleringen för Sverige. Enligt denna metod, samt med viss egen handpåläggning, används följande fördelning mellan de olika stegen i den fortsatta simuleringen. 10 månader = 56 procent, 7,5 månader = 8 procent, 5 månader = 26 procent, 2,5 månader = 10 procent.

Sannolikt kommer användningen av det svenska systemet skilja sig en del mot användningen av det finska. Inte minst kommer den sannolikt vara mera begränsad inledningsvis, innan systemet är etablerat. Ytterligare två tydliga skillnader är att det svenska systemet ska kunna användas även i samband med arbetslöshet (vilket inte går med det finska) samt att det svenska systemet sannolikt i större utsträckningen än det finska kommer att användas även för kortare utbildningar. Ett antagande som baseras på att det finska systemet hittills inte varit särskilt väl anpassat för kortare ersättningsperioder. Eftersom dessa båda skillnader är svåra att bedöma och verkar i motsatt riktning, har inga exakta justeringar gjorts för dem i bedömningen av användningen Sverige.

Kostnadsberäkningen

För att beräkna kostnaden för det nya statliga studiebidraget används lönestrukturstatistik från SCB innehållande en fördelning av individerna på arbetsmarknaden i 2000-kronorsintervall avseende

⁸⁷ Uppgifter för såväl antalet sysselsatta i Finland som i Sverige baseras på Nationalräkenskaper för 2019, enligt Eurostat.

⁸⁸ Den 1 januari 2019 slogs Utbildningsfonden som hanterade vuxenutbildningsstödet och Arbetslöshetsförsäkringsfonden samman och bildade Sysselsättningsfonden.

månadslön (ej uppräknad till heltid) under 2017. Statistiken avser hela arbetsmarknaden och är uppdelad i arbetare och tjänstemän efter yrkeskategorier enligt SSYK.

Vidare är kostnaden per individ för motsvarande 2000-kronorsintervall modellerad utifrån kriterierna för det nya statliga studiestödet. Dvs. ersättningsnivån är satt till 80 procent av den tidigare inkomsten upp till ett tak på 4,5 inkomstbasbelopp per år.⁸⁹ Uppdelningen av individer i arbetare och tjänstemän baseras på SCBs lönestrukturstatistik 2018 och är gjort utifrån yrkeskategorier enligt SSYK. Andelen arbetare är 55 procent och andelen tjänstemän 45 procent.

Avslutningsvis räknas kostnaden om från 2017 års lönenivå till lönenivån 2019. Detta eftersom övriga kostnader i denna rapport uttrycks i 2019 års kostnadsnivå. Uppräkningen sker med hjälp av uppgifter från Eurostats Labour Cost Index ("wages and salaries" som inte inkluderar kostnader utöver lön).

Resultatet av beräkningen är att kostnaden för det nya statliga studiebidraget bedöms uppgå till 7,5 miljarder kronor per år. I detta belopp ingår inte eventuella avgifter till pensionssystemet. Ifall motsvarande modell väljs för detta som för a-kassan, tillkommer 10,21 procent i form av ålderspensionsavgift.

Här bör det noteras att det nya studiebidraget är en skattepliktig ersättning. En del av kostnaden kommer alltså resultera i skatteintäkter, dock i första hand för kommunerna.

Beräkningen innefattar enbart kostnaden för bidragsdelen. För det nya studielånet har ingen kostnadsberäkning gjorts eftersom lånedelen ses just som ett lån som individerna ska betala ränta på och betala tillbaka. Administrationskostnader ingår inte heller i beräkningen.

⁸⁹ Eftersom detta tak motsvarar det tidigare taket i a-kassan, vilket inte ändrades på ett antal år, används taket 25 050 kr i månaden vilket motsvarar 4,5 inkomstbasbelopp under 2020 (dvs. inte under 2017).

Appendix C – Definiering av målgrupperna

Övergripande angående målgrupperna

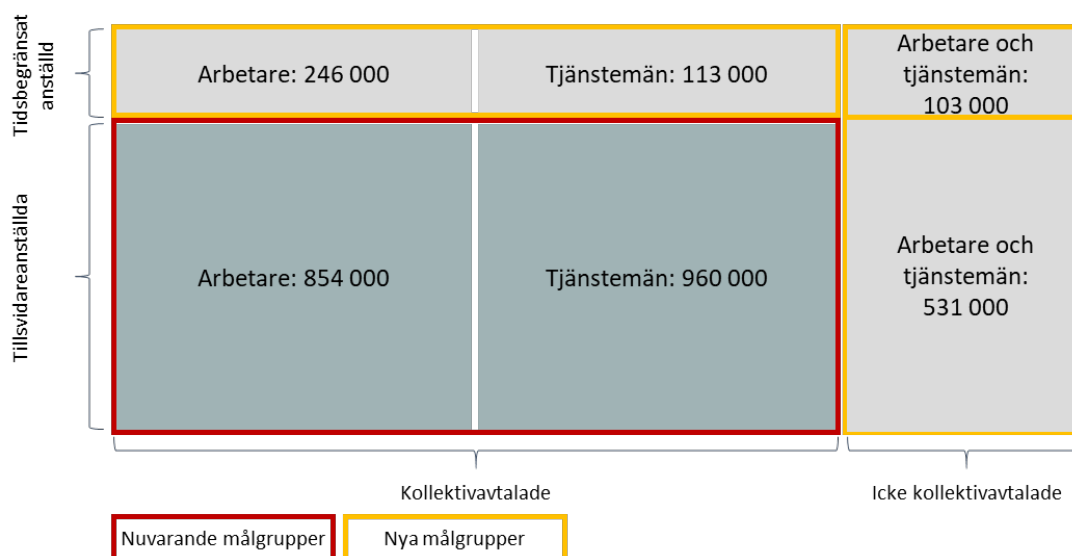
En central utgångspunkt i samband med att ändringar föreslås i omställningsorganisationernas tjänster och målgrupper är uppgifter om hur stort antal individer som omfattas idag respektive efter de föreslagna förändringarna. De källor som använts för detta är i första hand uppgifter om medelantal anställda enligt Svenskt Näringslivs medlemsregister samt diverse uppgifter från SCBs arbetskraftsundersökningar (AKU).

Målgrupper för TRR och TSL

Beräkningen av antalet individer som omfattas av kollektivavtal mellan arbetsgivarorganisationer inom Svenskt Näringsliv och fackförbund inom LO och PTK, och därmed TRRs och TSLs målgrupper, baseras på uppgifter från Svenskt Näringslivs medlemsregister. Uppgifterna är uttagna ur registret 2020, vilket innebär att de avser 2019. Eftersom dessa uppgifter avser medelantal anställda görs dock ett antal justeringar. Detta beror dels på att medelantal anställda innebär att två halvårspersoner är en helårsperson samt att deltid räknas om till fulltidsekvivalenter, dels att det är ett totalt antal individer, oavsett om de jobbat halvtid eller deltid, som är målgrupperna för TRR och TSL. Dessutom redovisas inte individer med hängavtal i medlemsregistret, vilket det också måste justeras för.

Figur C.1. Antalet tillsvidare- och tidsbegränsat anställda arbetare och tjänstemän 2019

Fördelat på de som omfattas av TRR och TSL respektive inte omfattas av kollektivavtal i privat sektor



Källa: Arbetsgruppen beräkningar, se detaljerad beskrivning i detta appendix

Not: I privat sektor finns därutöver ytterligare ca 270 000 personer som omfattas av andra omställningsorganisationer.

För att räkna om medelantal anställda till totalt antal individer används uppgifter avseende överenskommen arbetstid per vecka från AKU för privat sektor. Den omräkningsfaktor som används är 1,1 vilket betyder att uppgifterna räknas upp med 10 procent. Därefter sker en justering för att få med även individer som omfattas av hängavtal. Den bästa bedömningen för omfattningen av

hängavtal har enligt arbetsgruppen gjorts av Andres Kjellberg vid Lunds universitet, varför källan (Kjellberg 2018) används för justeringen. Därmed räknas antalet individer upp med 5 procent.⁹⁰ Sammantaget blir därmed antalet arbetare 1 100 000 personer samt antalet tjänstemän 1 073 000. För att kontrollera rimligheten i detta har parallella beräkningar gjorts baserat på AKU och kortperiodisk sysselsättningsstatistik, med ungefär motsvarande resultat.

För att dela upp individerna i tillsvidare- och tidsbegränsat anställda används AKU-statistik som arbetsgruppen specialbeställt från SCB.

Personer som inte omfattas av kollektivavtal

Avslutningsvis görs en beräkning av hur många individer som inte omfattas av kollektivavtal mellan arbetsgivarorganisationer inom Svenskt Näringsliv och fackförbund inom LO och PTK. Som utgångspunkt används antalet anställda individer enligt AKU i privat sektor i åldern 15-74 år, dvs. 3 077 000 personer. När man exkluderar antalet personer som enligt ovan omfattas av TSL och TRR, samt 270 500 individer som är anställda i företag och organisationer tillhörande arbetsgivarorganisationer utanför Svenskt Näringsliv, återstår 634 000 personer. Dessa individer bedöms därmed inte omfattas av kollektivavtal och utgör därmed målgrupp för en ny statlig omställningsorganisation.

⁹⁰ Andelen 5 procent är ett medelvärde för arbetare och tjänstemän. Enligt (Kjellberg 2018) är andelen högre för arbetare än för tjänstemän. De finns dock inga uppgifter för den del av privat sektor som omfattas av TRR och TSL. Justeringen blir alltså inte helt rätt och innebär en underskattning på arbetarsidan och en överskattning på tjänstemannansidan. Samtidigt skulle en separat justering för arbetare respektive tjänstemän också bli behäftad med fel, vilket är skälet till att arbetsgruppen valt att använda en enhetlig parameter på såväl arbetar- som tjänstemannansidan.

Appendix D – Omställningsorganisationernas kostnader

Övergripande antaganden för kostnadsberäkningar

Beräkningarna av kostnader för de omställningstjänster som TRR, TSL och den nya omställningsorganisationen föreslås tillhandahålla är uppdelade i tre steg: 1) identifiering av aktuell målgrupp efter att kvalifikationskrav applicerats; 2) definiering av frekvens (hur stor andel som årligen förväntas nyttja tjänsten) samt; 3) genomsnittlig kostnad per individ och tjänst.

Aktuell målgrupp för tjänst

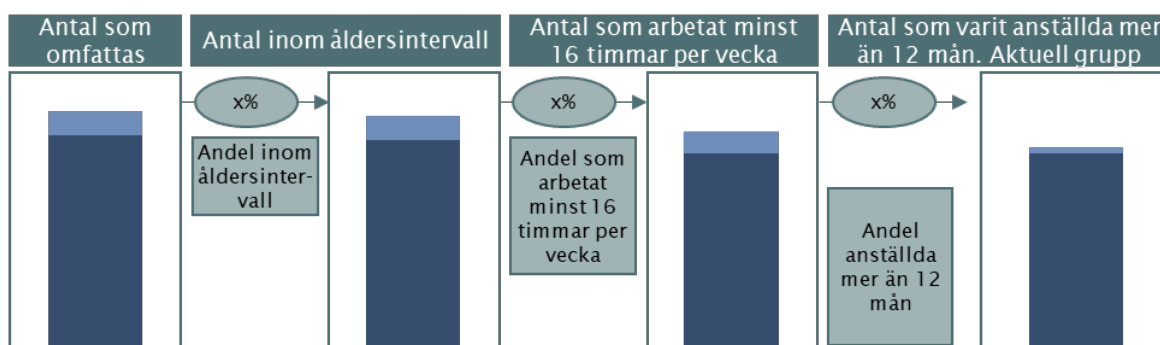
Avseende identifiering av målgruppen som kan vara aktuell för en viss omställningstjänst, tas avstamp i hur många som omfattas av respektive omställningsorganisation (både tillsvidareanställda och tidsbegränsat anställda).

Därefter appliceras en andel relaterad till kvalifikationskrav för ålder, innebärande att endast de som är inom rätt åldersintervall tas med i den aktuella gruppen (se kapitel 5 för specificering av kvalifikationskrav). För exempelvis vägledning, rådgivning och förstärkt stöd finns ålderskrav om att inte ha fyllt 65 år, vilket uppfylls av 97,7 procent inom TRR och 97,8 procent i TSL respektive i den nya omställningsorganisationen.⁹¹

Vidare appliceras kvalifikationskrav om att ha arbetat minst 16 timmar per vecka där andelarna är 96,6 procent för TRR, 91,8 procent för TSL och 94,3 procent för den nya organisationen.

Därefter tas hänsyn till kravet att ha varit anställd i minst 12 månader. För tillsvidareanställda antas att 84,7 procent i TRR, 83,6 procent i TSL samt 84,2 procent i den nya organisationen uppfyller kravet.⁹² För tidsbegränsat anställda är motsvarande andelar 28,4 procent hos TRR, 21,0 procent hos TSL samt 23,9 procent i den nya organisationen.⁹¹

Figur D.1. Konceptuell beskrivning av definiering av aktuell målgrupp



Frekvens

I nästa steg av kostnadsberäkningarna definieras en frekvens för hur många som förväntas nyttja tjänsterna årligen av den aktuella gruppen som uppfyller kvalifikationskraven. Frekvenserna är delvis

⁹¹ Här används specialbeställd statistik från SCB (AKU) och avser genomsnitt för 2015-2019.

⁹² Här används specialbeställd statistik från SCB (AKU) och avser år 2019

baserade på historiska erfarenhetstal från omställningsorganisationerna, men också på antaganden om nyttjande till följd av att tjänsterna delvis öppnas upp för de som också är i anställning.

Vid beräkning av vägledningstjänster förväntas varje individ nyttja vägledning i genomsnitt 1,5 gånger per ett 40 år långt yrkesliv, vilket motsvarar att 3,75 procent av den aktuella gruppen använder sig av stödet årligen. Rådgivning är i första hand avsedd för individer vars anställning har löpt ut. Denna frekvens motsvarar historiskt cirka 1,89 procent för TRR och 1,33 procent för TSL, men antas framåt att vara 1,89 procent för alla tre organisationerna. Höjningen för TSLs del motiveras med att underliggande behov för rådgivning inte bedöms vara lägre för arbetare än för tjänstemän och att förstärkta rådgivningstjänster för TSL bör öka efterfrågan. Rådgivning kommer också att kunna erbjudas dem som är i anställning och antas nyttjas av var fjärde person under ett 40 år långt yrkesliv motsvarande en frekvens på cirka 0,63 procent. Gällande det förstärkta stödet visar erfarenhetstal från TRR att cirka 5 procent av de som får rådgivning är i behov av särskilt stöd. Denna andel antas gälla även framgent.

För köpt utbildning och validering antas att en individ i genomsnitt tar del av tjänsten 2 gånger per ett 35 års yrkesliv (den tid som i genomsnitt antas återstå av ett yrkesliv från 30 års ålder).

För kompletterande studiestöd är utgångspunkten den beräknade användningen av det statliga systemet men justeringar görs för att enbart dem som omfattas av kollektivavtal mellan arbetsgivarorganisationer inom Svenskt Näringsliv och fackförbund inom LO och PTK i privat sektor är berättigade till stödet. Antagandet om andelen i privat sektor är 70 procent och uppgiften baseras på AKU. Andelen som omfattas av aktuella kollektivavtal och därmed av TRR och TSL är 71 procent, enligt de antaganden som presenterades i appendix C. I kostnadsberäkningarna sker även en fördelning av det totala antalet arbetare respektive tjänstemän (se appendix C).

För dem som får avtalat kortvarigt studiestöd antas att 80 procent av utbildningarna är kortare än en vecka (dvs. när man inte är hänvisad till det nya studiestödssystemet). Dessutom görs en justering för att arbetslösa kan studera 15 dagar med a-kassa.⁹³

Avseende avgångsersättning baseras denna frekvens på erfarenhetstal för de två organisationerna vilket motsvarar 0,60 procent för TRR och 1,13 procent för TSL för ett normalår.

⁹³ Den schablon som används för att justera för att arbetslösa kan studera 15 dagar med a-kassa är 0,95, dvs fem procent arbetslöshet, vilket sannolikt är i underkant.

Figur D.2. Frekvens för respektive tjänst

Omställningstjänst	Antagande	Frekvens
Vägledning	<ul style="list-style-type: none"> 1,5 gång per 40 år långt yrkesliv. 	3,75%
Rådgivning	<ul style="list-style-type: none"> I genomsnitt 0,25 gång per individ under ett 40 år långt yrkesliv under anställning. Historisk frekvens för nyttjande vid anställnings upphörande. 	1,89 + 0,63 = 2,52%
Förstärkt stöd	<ul style="list-style-type: none"> 5% av de som nyttjar rådgivning vid anställningens upphörande. 	5% av de som får rådgivning
Köpt utbildning och validering	<ul style="list-style-type: none"> 2 gånger mellan 30 och 65 års ålder (en 35 årsperiod). 	5,7%
Kompletterande studiestöd	<ul style="list-style-type: none"> Baseras på den bedömda användningen av det statliga systemet som i sin tur baseras på användningen av studiestödssystemet för vuxnas omställning i Finland. 	
Avtalat kortvarigt studiestöd	<ul style="list-style-type: none"> Antagande att 80 procent av de köpta utbildningarna är kortare än en vecka (dvs. när man inte är hänvisad till det nya studiestödssystemet istället) samt att en justering för arbetslöshet görs. 	
Avgångsersättning	<ul style="list-style-type: none"> Historisk frekvens för nyttjande vid anställningens upphörande. 	TRR: 0,60% TSL: 1,13%

Kostnader per individ och tjänst

Givet en definierad målgrupp som uppfyller kvalifikationskraven samt en nyttjandefrekvens ges antalet individer som förväntas använda de olika omställningstjänsterna årligen. För att nå en total kostnad för de olika tjänsterna och organisationerna behöver styckekostnader per individ och tjänst fastställas. Dessa är främst baserade på uppgifter från omställningsorganisationerna.

Gällande vägledning antas kostnaderna per individ uppgå till 5 000 kr för 5 timmars personlig vägledning motsvarande TSLs så kallade minimitjänst. Inkluderat i vägledningstjänsten är även en digital vägledning. Kostnaden för den digitala komponenten baseras på den årliga fasta kostnaden om 35 mkr som driften för en digital tjänst väntas kosta.⁹⁴ Den digitala tjänsten förväntas tillhandahålla såväl vägledning som rådgivning vilket medför att styckekostnaden för den digitala tjänsten blir 35 mkr delat med antalet som förväntas få vägledning och rådgivning (då detta antal skiljer sig mellan organisationerna kommer även angiven styckekostnad för digital vägledning och rådgivning att variera). Sammantagen kostnad för vägledning blir därmed 5 000 kr adderat med 701 kr för TRR, 812 kr för TSL och 1284 kr för den nya organisationen.

Kostnaderna för rådgivning per individ utgörs av tre komponenter: kartläggningssamtal som uppgår till cirka 1 366 kr per individ, personlig rådgivning motsvarande 14 435 kr per individ samt digital rådgivning till en kostnad motsvarande den för digital vägledning beskriven ovan (701 kr, 812 kr och 1284 kr för respektive organisation). Kostnaderna för kartläggningssamtal och den personliga rådgivningen är baserade på erfarenhetstal från TSL och ligger lägre än motsvarande för TRR. Anledningen till att TSLs kostnadsnivåer har valts är att organisationen lyckats bibehålla en kvalitativ personlig rådgivning trots en relativt låg kostnad – något som är en förutsättning för en effektiv hantering av förväntat ökade volymer i ett framtida system. Styckekostnaderna för förstärkt stöd uppgår till ca 12 813 kr per individ vilket är baserat på att cirka 5 procent av de som fick rådgivning hos TRR fick särskilt stöd för 9,3 mkr.

⁹⁴ Enligt uppgift från TRR.

Den genomsnittliga kostnaden per individ för köpt utbildning och validering uppgår till 11 636 kr för TRR och 10 473 kr för TSL. Den högre kostnaden antas för alla tre organisationerna framgent.

För såväl det kompletterande studiestödet som för avtalat kortvarigt studiestöd modelleras kostnaden per individ i 2 000-kronors intervall på motsvarande sätt i de kostnadsberäkningar av det nya statliga studiestödet, som beskrivs i appendix B. Antalet individer enligt föregående avsnitt fördelas i dessa löneintervall baserat på en fördelning hämtad från SCBs strukturlönestatistik. Till skillnad från beräkningen av det statliga stödet används här lönestatistik för enbart privat sektor. I modellen används de ersättnings- och taknivåer som presenterats tidigare i denna rapport.⁹⁵ Avslutningsvis justeras även siffran upp eftersom särskild löneskatt på 24,26 procent behöver betalas av omställningsorganisationerna. För avtalat kortvarigt studiestöd antas att utbildningarna i snitt är 0,1 månader, dvs 3 dagar.

Kostnader för avgångsersättning är baserat på erfarenhetstal från TRR och TSL och uppgår till 67 650 kr respektive 40 385 kr per individ.

De fasta kostnaderna för TRR bygger på uppgifter för fasta kostnader under 2019. IT-kostnader som relateras till digitala tjänster (35 mkr per år) ingår i kostnaderna för rådgivning och vägledning och ej under fasta kostnader. TSL har lägre fasta kostnader eftersom stora delar av verksamheten bedrivs av externa leverantörer (där exempelvis lokalkostnader och IT-kostnader indirekt ingår i priset som TSL betalar).

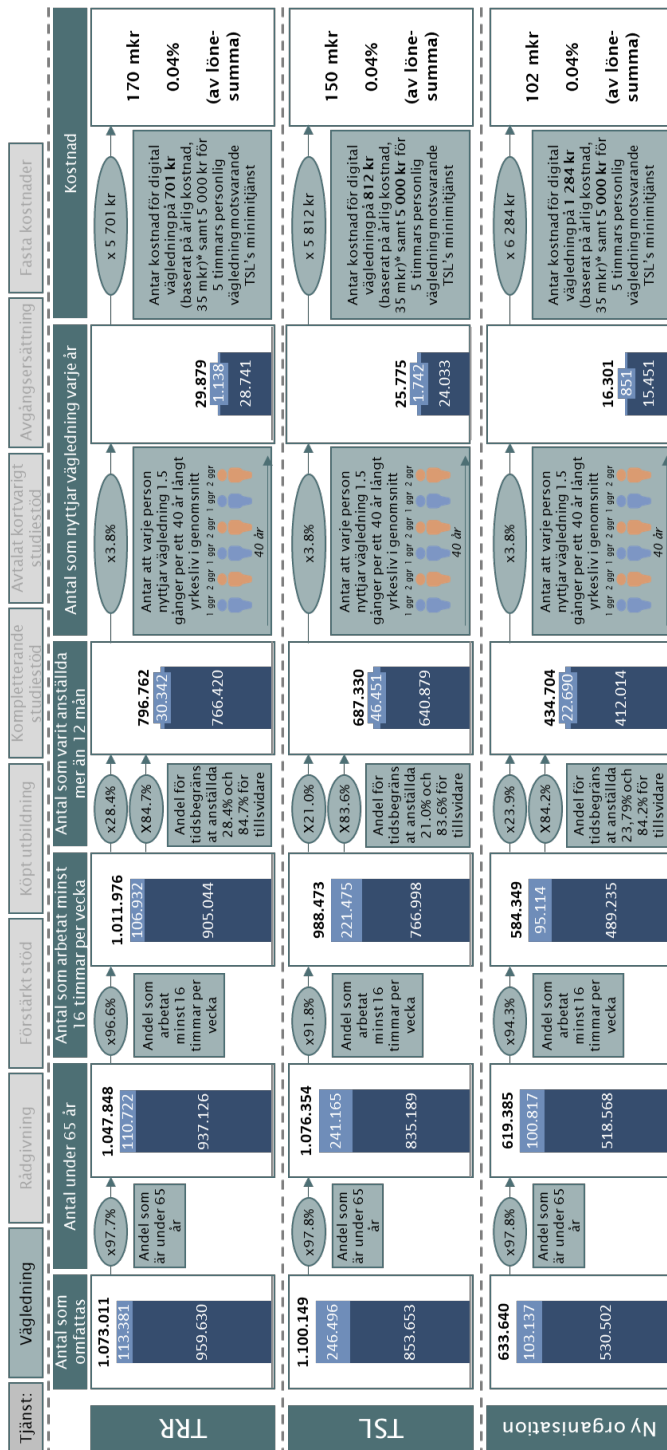
Arbetsgruppens utgångspunkt var inledningsvis att dessa är givna eftersom det inte har ingått i utredningsuppdraget att analysera eller bedöma dess storlek. Men arbetsgruppen bedömer ändå, mot bakgrund av de nya tjänster som föreslås i detta förslag, att fasta kostnader för TSL bör justeras upp. Vi har därför gjort en schablonmässig höjning av kostnaderna med 50 procent jämfört med 2019. För den nya organisationen antas att de fasta kostnaderna motsvara TSLs nuvarande fasta kostnader exklusive kostnader för AFA och Fora.

⁹⁵ För det avtalade kompletterande stödet gäller att stödet (utöver det statliga bidraget) fyller ut till 65 procent ersättningsnivå av bortfallen tidigare arbetsinkomsten upp till ett tak för inkomsten motsvarande 12 inkomstbasbelopp per år. För det avtalade kortvariga studiestödet gäller ersättningsnivån 50 procent av bortfallen tidigare arbetsinkomsten upp till ett tak för inkomsten motsvarande 12 inkomstbasbelopp per år.

Figur D.3. Kostnad för respektive tjänst och organisation

Omställningstjänst	Antaganden	Kostnad / individ
Vägledning	<ul style="list-style-type: none"> Kostnad för 5 timmars personlig vägledning (motsvarande TSLs minimitjänst). Kostnad för digital vägledning. 	<ul style="list-style-type: none"> TRR: 5 701 kr TSL: 5 812 kr Ny organisation: 6 284 kr
Rådgivning	<ul style="list-style-type: none"> Kostnad kartläggningsamtal (motsvarande TSL). Kostnad personlig rådgivning (motsvarande TSL). Kostnad för digital rådgivning. 	<ul style="list-style-type: none"> TRR: 16 502 kr TSL: 16 613 kr Ny organisation: 17 085 kr
Förstärkt stöd	<ul style="list-style-type: none"> Kostnad motsvarande TRRs erfarenhetstal. 	<ul style="list-style-type: none"> TRR: 12 813 kr TSL: 12 813 kr Ny organisation: 12 813 kr
Köpt utbildning och validering	<ul style="list-style-type: none"> Kostnad motsvarande TRRs erfarenhetstal. 	<ul style="list-style-type: none"> TRR: 11 636 kr TSL: 11 636 kr
Kompletterande studiestöd	Kostnaden modelleras i 2 000-kronorsintervall där antalet individer fördelas i löneintervall enligt strukturlönestatistiken från SCB.	<ul style="list-style-type: none"> TRR: 64 232 kr TSL: 7 261 kr
Avtalat kortvarigt studiestöd	Kostnaden modelleras i 2 000-kronorsintervall där antalet individer fördelas i löneintervall enligt strukturlönestatistiken från SCB.	<ul style="list-style-type: none"> TRR: 2 032 kr TSL: 1 327 kr
Avgångsersättning	<ul style="list-style-type: none"> Erfarenhetstal för TRR respektive TSL. 	<ul style="list-style-type: none"> TRR: 67 650 kr TSL: 40 385 kr

Figur D.4. Kostnader för vägledning per organisation under ett normalår⁹⁶

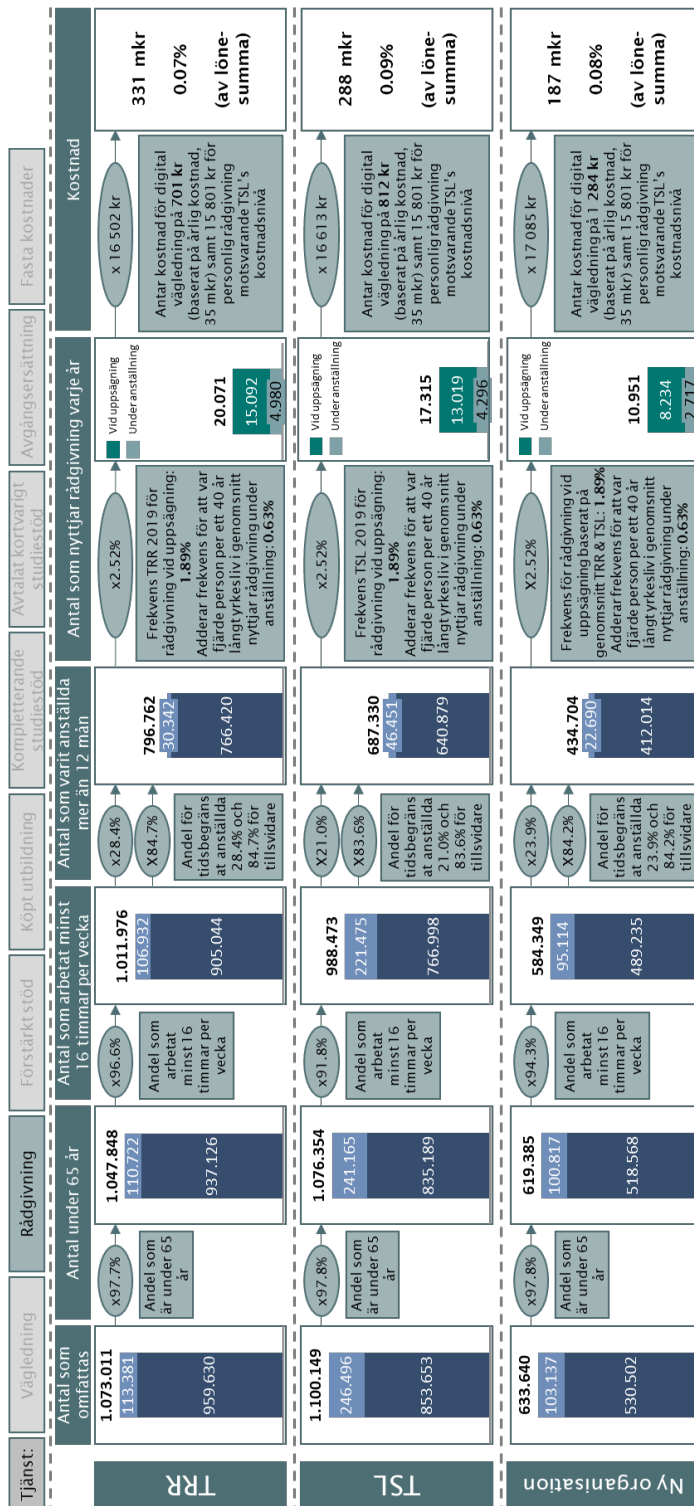


* Årlig kostnad för digitala tjänster för vägledning och rådgivning beräknas uppgå till 35 mkr per år. Snittkostnad per tillfälle beräknat genom att dividera årlig kostnad med antalet som nyttjar rådgivning och vägledning (t.ex. för TRR: 35 mkr / (29 879 vägledning + 20 071 rådgivning) = 701 kr. Notera att kapaciteten i den digitala tjänsten motsvarar ca 100 000 - 150 000, dvs. om fler nyttjar den kommer den årliga kostnaden inte att öka. Likaså kommer den heller inte att minska om färre nyttjar den.

■ Tidsbegränsat anställda
■ Tillsvidareanställda

⁹⁶ De totala kostnaderna för vägledning för respektive organisation uppgår till ca 170 mkr för TRR, 150 mkr för TSL och 102 mkr för den nya organisationen. Skillnaden mellan TRR och TSL förklaras av att det är färre inom TSL som uppfyller kvalifikationskraven. Det är en lägre andel som jobbar minst 16 timmar per vecka, jämfört med TRR, och framförallt är en större andel tidsbegränsat anställda som generellt sett har svårare att uppnå kravet om att ha jobbat i minst 12 månader. De något högre snittkostnaderna per individ relaterar till att styckkostnaderna för de digitala tjänsterna blir högre givet att färre individer nyttjar dem för TSL och den nya organisationen (årlig kostnad för digitala tjänster antas vara konstant 35 mkr).

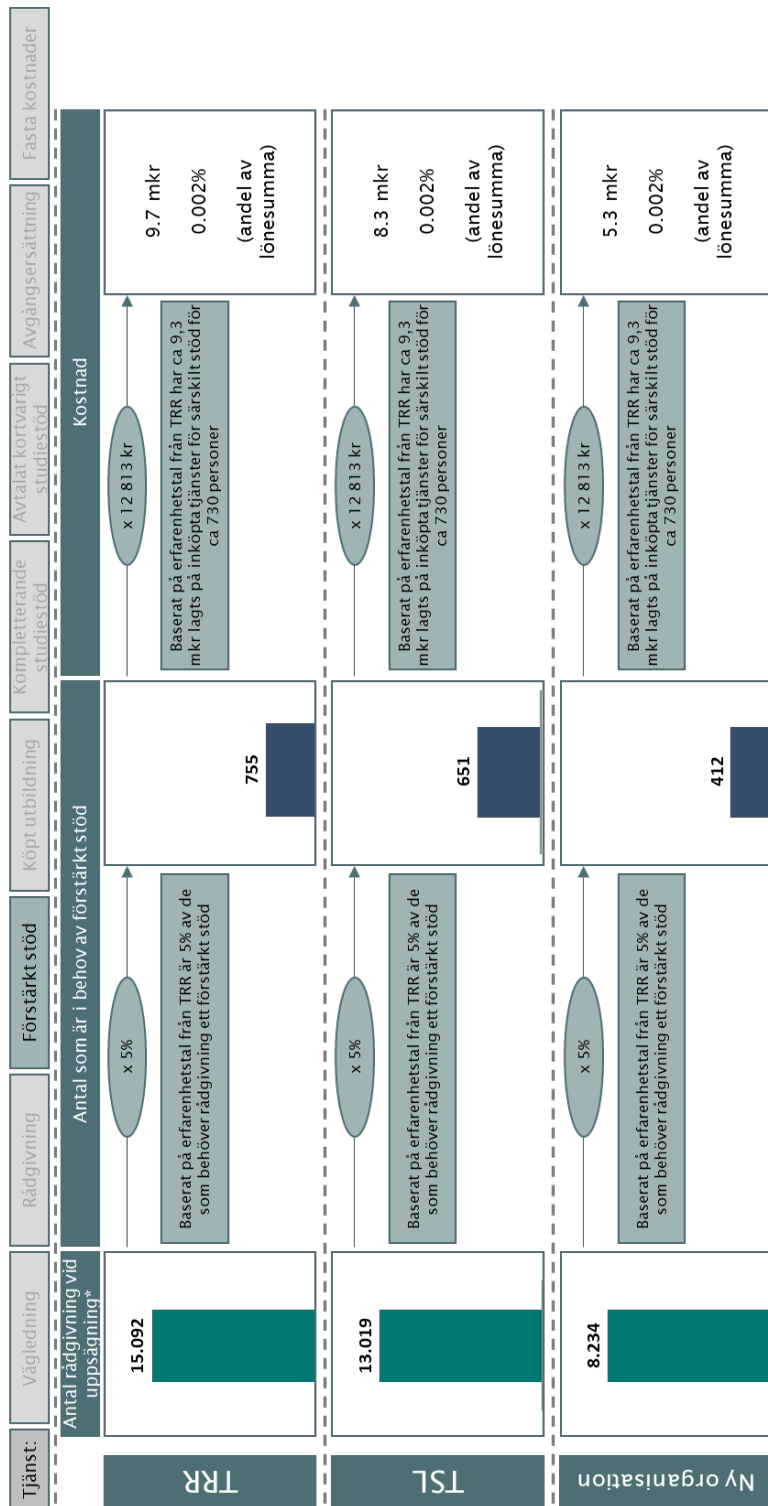
Figur D.5. Kostnader för rådgivning per organisation under ett normalår⁹⁷



* Årlig kostnad för digitala tjänster för vägledning och rådgivning beräknas uppgå till 35 mkr per år. Snittkostnad per tillfälle beräknat genom att dividera årlig kostnad med antalet som nyttjar rådgivning och vägledning (t.ex. för TRR: 35 mkr / (29 879 vägledning + 20 071 rådgivning) = 701 kr. Notera att kapaciteten i den digitala tjänsten motsvarar ca 100 000 – 150 000, dvs. om fler nyttjar den kommer den årliga kostnaden inte att öka. Likaså kommer den heller inte att minska om färre nyttjar den.

⁹⁷ Rådgivningsrelaterade kostnader förväntas uppgå till ca 331 mkr för TRR, 288 mkr för TSL och 187 mkr för den nya organisationen. I likhet med resonemanget kring vägledning kan skillnaden mellan TRR och TSL även här förklaras med att den aktuella gruppen för rådgivning är något mindre för den sistnämnda organisationen till följd av att färre uppfyller kvalifikationskrav. Likaså är de något högre styckekostnaderna per individ en följd av högre snittkostnad för digital rådgivning då den fasta kostnader slås ut på färre individer.

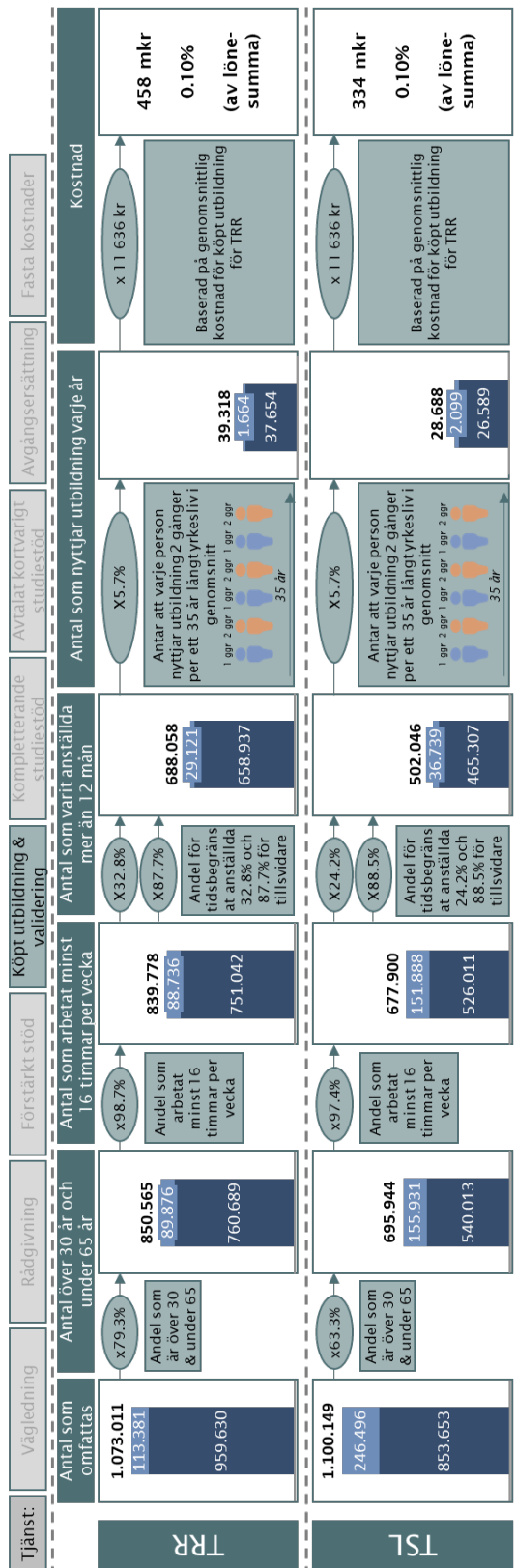
Figur D.6. Kostnader för förstärkt stöd per organisation under ett normalår⁹⁸



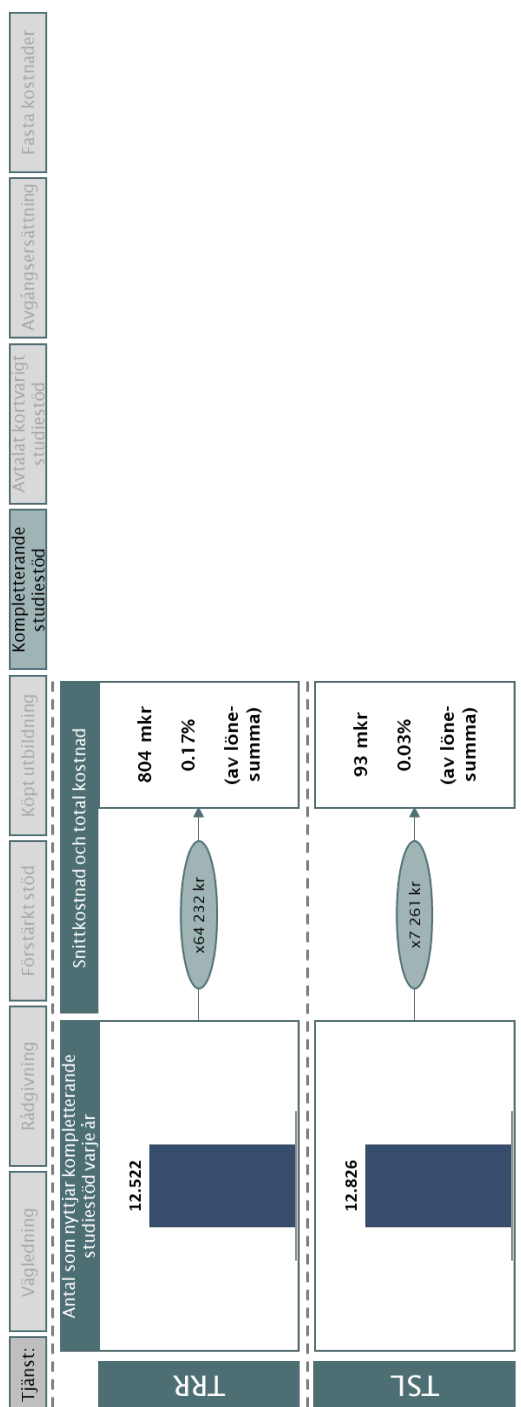
* Förstärkt stöd endast aktuellt för de som nyttjar rådgivning i samband med uppsägning

⁹⁸ Kostnaderna för förstärkt stöd är relativt små sett till övriga omställningskostnader och varierar mellan 5 – 10 mkr för de tre organisationerna. De är direkt relaterade till antalet individer för respektive organisation som får rådgivningsstöd i samband med anställningens upphörande.

Figur D.7. Kostnader för utbildning och validering för respektive organisation under ett normalår⁹⁹



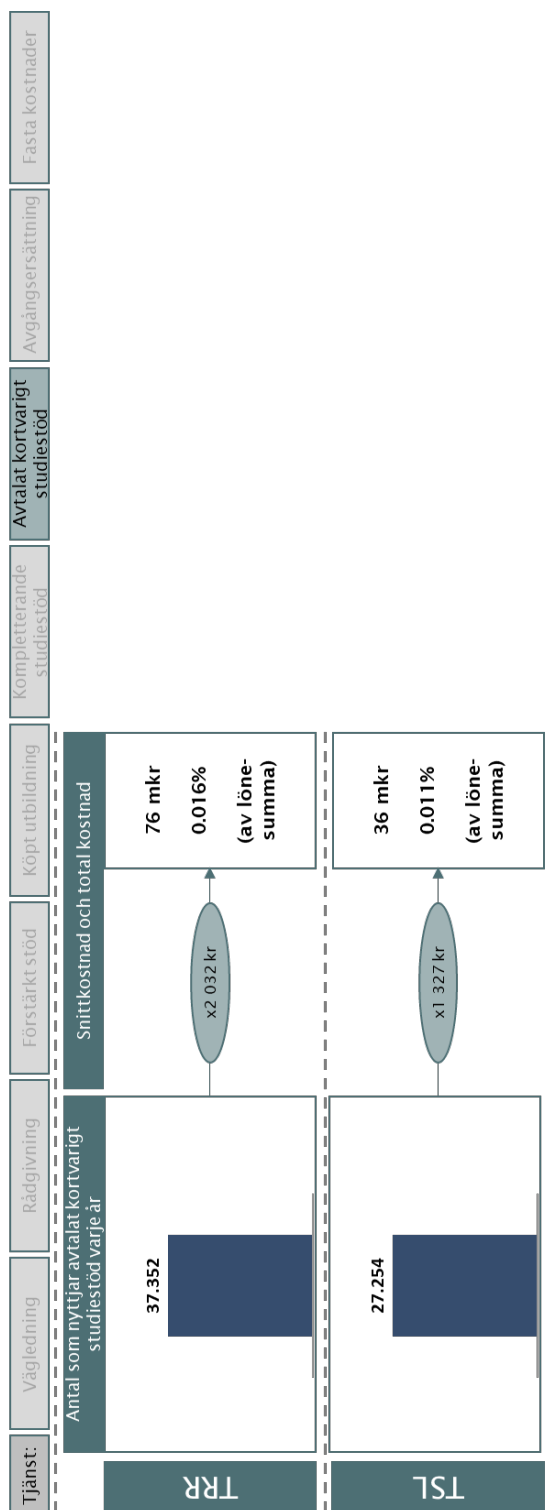
Figur D.8. Kostnader för kompletterande studiestöd för respektive organisation under ett normalår¹⁰⁰



⁹⁹ Kostnaderna för utbildning och validering uppgår till ca 458 mkr för TRR och 334 mkr för TSL. Skillnaden kan förklaras med att det är färre i TSL som uppfyller kravet om att vara över 30 år, 63,3 procent jämfört med 79,3 procent för TRR. Vidare uppfyller den relativt större andelen tidsbegränsat anställda hos TSL i mindre utsträckning kvalifikationskrav att ha varit anställd i minst 12 månader.

¹⁰⁰ Kostnaderna för det kompletterande studiestödet uppgår till ca 804 mkr för TRR och 93 mkr för TSL. Eftersom det nya statliga studiestödet, i kombination med den avtalade kompletterande ersättningen, innebär att den kompletterande ersättningen träder in först efter taknivån för det statliga bidraget, blir den avtalade kostnaden högre för högavlönade än för lågavlönade. Det leder till en ojämn kostnadsfördelning mellan TSL och TRR. Ifall detta upplevs som problematiskt finns även en alternativ

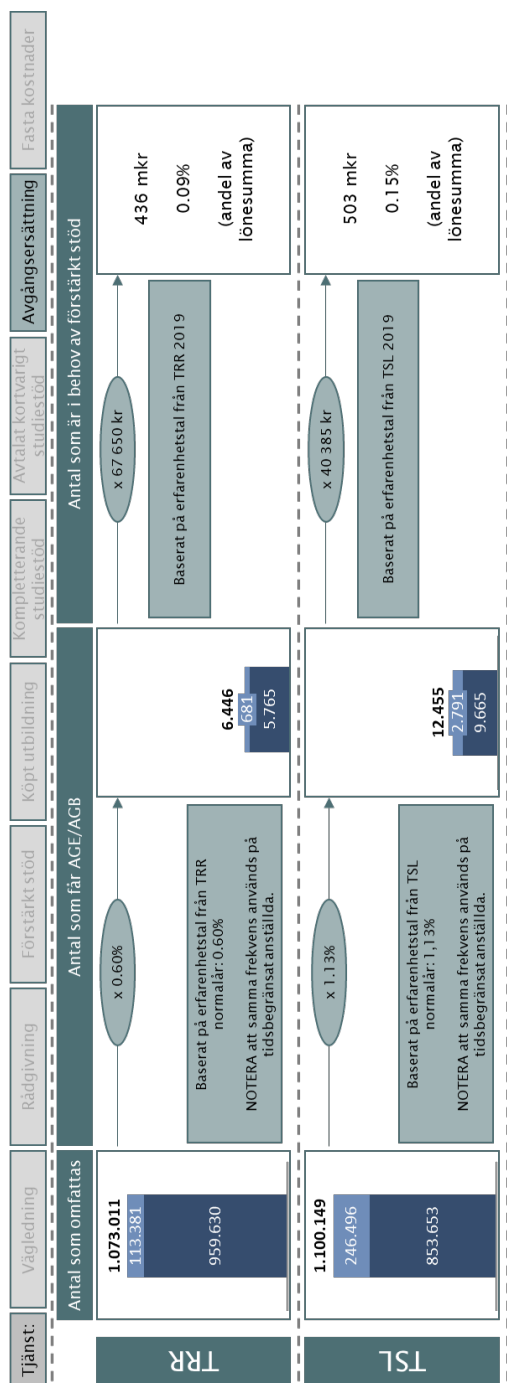
Figur D.9. Kostnader för avtalat kortvarigt studiestöd för respektive organisation under ett normalår¹⁰¹



modell tidigare i denna rapport som jämnar ut kostnaderna mellan TRR och TSL, och kostnaderna blir då ca 940 mkr för TRR och ca 660 mkr för TSL.

¹⁰¹ Kostnaderna för avtalat kortvarigt studiestöd beräknas uppgå till ca 76 mkr för TRR och 36 mkr för TSL. De är relaterade till antalet individer som bedöms få köpt utbildning varefter ett antal justeringar görs, vilket beskrivs ovan. Eftersom

Figur D.10. Kostnader för avgångsersättning för respektive organisation under ett normalår.¹⁰²



omställningsorganisationerna i samband med avtalat kortvarigt studiestöd (till skillnad från vid kompletterande studieersättning) ersätter individen från första kronan blir kostnadsfördelningen mellan TRR och TSL jämnare än för det kompletterande studiestödet.

¹⁰² Skillnaden mellan TRR och TSL beror dels på att, historiskt sett, fler arbetare har erhållit avgångsbidrag (AGB) jämfört med tjänstemännen som får avgångsersättning (AGE). När även tidsbegränsat anställda kan få dessa ersättningar, om de uppfyller kvalifikationskraven, så ökar dessutom antalet inom TSL mer än inom TRR. Men det bör understrykas att tidsbegränsat anställda, med nuvarande kvalifikationskrav, generellt sett har svårare att kvalificera sig för AGE och AGB än tillsvidareanställda, vilket troligen innebär att kostnaderna för AGE och AGB har överskattats något.

Figur D.11. Fasta kostnader för respektive organisation under ett normalår.¹⁰³

Tjänst:	Vägledning	Rådgivning	Förstärkt stöd	Köpt utbildning	Kompletterande studiestöd	Avtalat kortvarigt studiestöd	Avgångsersättning	Fasta kostnader
TRR	Fasta kostnader							
	Ledning/ekonomi/HR		56.4 mkr					223 mkr 0.048% (andel av lönesumma)
	IT		69.2 mkr					
	Utveckling		59.0 mkr					
	Kommunikation		23.4 mkr					
Omstrukturering		15.0 mkr						
TSL	Fasta kostnader							
	IT-Tjänster och system		24.1 mkr					127 mkr 0.038% (andel av lönesumma)
	Övriga omställningskostnader		6.8 mkr					
	Afa & FORA		36.2 mkr					
	Personalkostnader		38.2 mkr					
Stabskostnader		21.8 mkr						
Ny organisation	Fasta kostnader							
	IT-Tjänster och system		16.1 mkr					61 mkr 0.026% (andel av lönesumma)
	Övriga omställningskostnader		4.5 mkr					
	Personalkostnader		25.5 mkr					
Stabskostnader		14.5 mkr						

¹⁰³ Fasta kostnader baserade på 2019 års nivåer för TRR. TSLs fasta kostnader är schablonmässigt uppjusterade med 50% utifrån 2019 års nivåer. Den nya organisationens fasta kostnader uppgår till TSLs nivå för fasta kostnader 2019 exklusive kostnader för AFA och FORA

Kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

Förutsättningar, möjligheter och risker

3 juni 2020

Förord

”It always seems impossible until it’s done”, ska Nelson Mandela en gång ha sagt. Det är ett bra citat. Vi kommer nog alltid bära denna tid i våra minnen. Att under drygt 3,5 månad ha som uppdrag att genomföra en omfattande utredning om arbetslöshetsförsäkringen, samtidigt som Coronakrisen slår till har varit en utmaning. Företag och anställda knutna till våra organisationer har drabbats hårt av minskad omsättning och ökad arbetslöshet. Arbete har fått prioriteras om, data har varit svårt att få tag på och tankarna har av naturliga skäl funnits på annat. Under vissa stunder har tvivel funnits på om vi skulle klara av detta på den snäva tid som tilldelats.

Hursomhelst har det varit en lärorik tid. Vi har haft ambitionen om att ha högt i tak i våra diskussioner, pröva sakfrågor intellektuellt och samtidigt målmedvetet jobba mot deadline. Vi har fört många och långa resonemang om osäkerheter, om brister i underlag och om olika modeller. Vi vill rikta ett särskilt tack till Mattias Lundbäck, Svenskt Näringsliv, som bistått med datainsamling och beräkningar. Tack också till flera andra (ingen nämnd ingen glömd) i våra respektive organisationer som på olika sätt gett bidrag till arbetet. Vi har försökt att lyfta på så många stenar vi kunnat. Till slut har vi också kommit fram till ett resultat som vi känner oss tillfreds med.

Vi lämnar därför över vår utredning, eller snarare förstudie, om förutsättningar för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring till våra uppdragsgivare. Uppdraget är härmed slutfört.

Anders Ferbe/

Ordförande

Pär Andersson/

Svenskt Näringsliv

Stefan Carlén/

LO / Handels

Olle Dahlberg/

PTK / Sveriges Ingenjörer

Patrick Joyce/

Svenskt Näringsliv / Almega

Innehåll

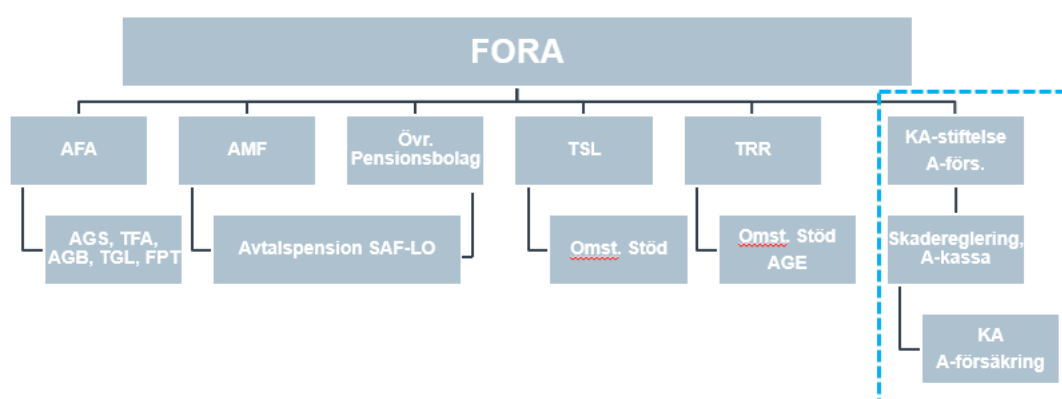
Sammanfattning	197
1. Inledning	199
1.1. Bakgrund	199
1.2. Utredningens uppdrag, arbete och begränsningar	199
2. Arbetslöshetsförsäkringen 2020	201
2.1. Historik	201
2.2. Kvalificeringsvillkor 1 jan 2020	202
2.3. Ersättningsvillkor	203
2.4. Finansieringsvillkor	204
2.5. Rollfördelning mellan olika institutioner.....	204
2.5.1. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, och IAF	204
2.5.2. Arbetslöshetskassorna	206
2.5.3. Parternas trygghetsorganisationer.....	207
2.5.4. Inkomstförsäkringar	209
3. En ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring – kostnader och finansiering	210
3.1. Inledning.....	210
3.2. En ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.....	210
3.2.1. Hur många kommer att omfattas?.....	210
3.2.2. Hur stor ersättning kommer att betalas ut?	211
3.2.3. Kostnader för tillsyn och kontroll	212
3.3. Växling av arbetsgivaravgift mot en kollektivavtalad avgift.....	213
3.4. Buffert vid en djup ekonomisk kris.....	214
3.4.1. Inledning.....	214
3.4.2. Arbetsmarknadsfonden – ett avskräckande exempel.....	215
3.4.3. Följderna av en djup men kortvarig kris.....	216
3.4.4. Antaganden för beräkningen.....	217
3.4.5. Beräkningar av effekterna av en ekonomisk chock.....	218
3.5. Lång tids överfinansiering av arbetslöshetsförsäkringen.....	218
4. Analys av kostnader för ändrade villkor i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring	222
4.1. Behovet av en fondering	222
4.2. Höjda ersättningstak och förändrade ersättningar.....	223
4.2.1. Utgångspunkt för beräkningar	223
4.2.2. Höjt ersättningstak	224

4.2.3.	Nedtrappad ersättning tidigare	225
5.	Organisation och infrastruktur för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.....	226
5.1.	Omfattning, finansiering, fakturering av avgifter och kapitalförvaltning	226
5.1.1.	Vilka ska omfattas av försäkringen?	226
5.1.2.	Hur ska finansiering, fakturering av avgifter och kapitalförvaltning gå till?	227
5.1.3.	Hur ska kontroll av arbetssökande se ut?	227
5.2.	Tre modeller för administration och skadereglering	228
5.2.1.	Modell med dagens a-kassor.....	228
5.2.2.	Modell med en enda a-kassa (aktiebolag) för både arbetare och tjänstemän	228
5.2.3.	Modell med en kollektivavtalsstiftelse.....	229
5.2.4.	Arbetsgruppens överväganden	229
5.3.	Arbetsgruppens förslag	230
6.	Avslutande diskussion – slutsatser, fördelar och risker med en kollektivavtalad försäkring .	232
6.1.	Slutsatser	232
6.2.	En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring – fördelar och förtjänster	233
6.3.	En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring - risker och utestående osäkerheter	233
	Referenser	237
	Bilaga 1: Utredningens direktiv	239
	Utredningsuppdrag	239
	Parternas ambition.....	239
	Utredningen	239
	Gruppens sammansättning	239
	Underlagsrapporter.....	240
	Underlagsrapport 1: Beräkning av besparing för staten	240
	Underlagsrapport 2: Infrastrukturen för den kollektivavtalade försäkringen	240
	Underlagsrapport 3: Regler och villkor för den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen ...	240
	Slutrapport	241
	Bilaga 2:- Beräkning av den ekonomiska effekten regelförändringar	242

Sammanfattning

Det finns förutsättningar för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring som regleras och styrs av parterna. Men utöver att den bygger på att det finns en politisk vilja hos statsmakterna finns också en del risker och utestående frågor som parterna behöver förhålla sig till.

Förutsättningar för en infrastruktur finns. Utredningens förslag är att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring byggs upp i närheten till den redan etablerade kollektivavtalsstruktur som finns för pensioner och försäkringar.



- Försäkringen omfattar företag och anställda som är bundna av de kollektivavtal om pensioner och försäkringar som redan har framförhandlats av Svenskt Näringsliv och LO respektive PTK.
- En ny kollektivavtalsstiftelse för den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen inrättas. Kollektivavtalsstiftelsen bygger upp ett fonderat kapital som föreslås förvaltas av kapitalförvaltningen inom AFA Försäkring.
- Fördelarna med att behålla nuvarande ordning med förbundsvisa a-kassor överväger. A-kassorna hanterar fortsatt administration, skadereglering och beslut om utbetalning av arbetslöshetsersättningen.
- Företagen får sänkt arbetsgivaravgift och betalar i stället in en arbetslöshetsavgift till kollektivavtalsstiftelsen, medan de anställdas medlemsavgifter fortsatt betalas in till a-kassan. Fora fakturerar företagen och förmedlar sedan avgifterna till kollektivavtalsstiftelsen. A-kassorna förmedlar finansieringsavgiften till kollektivavtalsstiftelsen.
- Kontrollen av att de arbetssökande är aktivt arbetssökande utförs av TSL och TRR.
- Tillsynen över a-kassornas verksamhet vad avser den kollektivavtalade försäkringen utövas av kollektivavtalsstiftelsen.
- Den självklara utgångspunkten är att försäkringsvillkoren i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska fastställas i kollektivavtal.

Ekonomiska förutsättningar finns – givet att statsmakterna ställer sig positiva till en växling av avgifter samt ett initialt fonderingskapital. Ett förbehåll är att samtliga ekonomiska beräkningar har

utgått från villkoren som rådde 1 jan 2020, samt faktiska utfall för åren 2010–2019 – där särskilt det sista året använts. Inget beaktande har i beräkningarna tagits till de särskilda Coronaåtgärder för arbetslöshetsförsäkringen som infördes i mars 2020.

En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring för anställda i den privata sektorn skulle utifrån 2019 års förhållanden omfatta 55 procent av de anställda på svensk arbetsmarknad. De skulle utgöra 60 procent av ersättningstagarna och ta emot 58 procent av arbetslöshetsersättningen. Den totala ersättningen för denna grupp utgjorde 8,3 miljarder kronor 2019. Till detta kommer också kostnader för ålderspensionsavgifter på 849 mkr. Genom att parterna också tar över ansvaret för tillsyn och kontroll beräknas ytterligare minst 92 mkr behövas. Totalt beräknas kostnaderna för försäkringen utifrån 2019 års förhållanden uppgå till 9,3 miljarder kronor – vilket före en arbetsgivaravgiftsväxling kan tolkas som en besparing från staten.

Enligt utredningens beräkningar skulle en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring för den privata sektorn vara i balans 2019 med avgift på mellan 0,69 och 0,83 procent av lönesumman. Enligt utredningens beräkningar har företag och anställda inom den privata sektorn med kollektivavtal överfinansierat arbetslöshetsförsäkringen med sammanlagt 40 miljarder kronor under åren 2010–2019.

För att kunna ha en god riskhantering och långsiktigt stabila förhållanden, samt kunna klara en djup ekonomisk kris bedöms behovet av en fondering vara minst fyra gånger ersättningsbelopp och driftskostnader för försäkringen. Det innebär att 40 miljarder bör finnas och som av en händelse är den siffran liktydig med den överfinansiering som skett under den senaste tio åren. Detta bör därför vara en utgångspunkt för diskussioner mellan parterna och statsmakterna.

Villkoren för försäkringen, dess finansierings-, ersättnings- och kvalificeringsvillkor är och bör vara föremål för förhandlingar mellan parterna. Utredningen har dock gjort beräkningar på vad förändrade ersättningsvillkor, höjda tak och avtrappade ersättningar betyder för såväl kostnader som för avgifter vid balanserat resultat. Dessa beräkningar finns i avsnitt 4.

I en avslutande diskussion har fördelar, risker och ett antal utestående frågor lyfts upp. Utredningen kan se fördelar med ett system där parterna själva reglerar villkor, och är oberoende av politiska skiften. Det kan såsom direktiven också säger långsiktigt stärka den svenska partsmodellen. Samtidigt finns en del frågetecken och risker. Varför skulle statsmakterna gå med på en sådan här växling? Ett antal motargument utifrån statsmakternas perspektiv diskuteras. Vidare lyfts att riskutjämnningen blir sämre, samt att a-kassorna får en ökad administrativ uppgift genom att de måste behandla olika system. Relationen mellan den statligt reglerade och den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen diskuteras.

1. Inledning

Bakgrund

Arbetslöshetsförsäkringen är för löntagare och företagare ett skydd mot inkomstbortfall vid uppsägning, eller vid nedläggning av verksamhet. Dess funktion på arbetsmarknaden är utöver att skapa trygghet också att bidra till en bra omställning. Vid exempelvis förhandlingar om uppsägning till följd av arbetsbrist underlättas processen av en väl fungerande arbetslöshetsförsäkring i kombination med aktiva omställningsåtgärder.

I samband med partsförhandlingarna rörande omställning beslutade Svenskt Näringsliv, LO och PTK att tillsätta en gemensam utredning om arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen ska undersöka och analysera om det finns förutsättningar för att ersätta dagens offentligt finansierade arbetslöshetsförsäkring med en helt ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Utredningen är en av tre tillsatta. De två övriga handlar om anställningsskyddet, samt om omställningen.

Kan en mer partsstyrd arbetslöshetsförsäkring fungera bättre och hur skulle den då kunna se ut? Parternas ambition med denna utredning är att hitta vägar för att minimera risken för politisk inblandning och därmed istället utveckla en kollektivavtalsmodell för arbetslöshetsförsäkringen där parterna själva kan styra över försäkringen.

En förutsättning är att staten är beredd att sänka arbetsgivaravgiften för att skapa utrymme för en kollektivavtalad avgift. Denna nya avgift ska sedan tillsammans med medlemsavgifter kunna finansiera arbetslöshetsförsäkringen. Vidare är en förutsättning att det i normalfallet ska bli bättre villkor än i dag för den enskilde löntagaren utan att det innebär ökade kostnader för företagen i jämförelse med dagens system. Även om det primärt handlar om privat sektor finns också en ambition att hitta en modell som skulle kunna omfatta breda delar av arbetsmarknaden – en modell som främjar omställning och trygghet.

Utredningens uppdrag, arbete och begränsningar

Det samlade uppdraget framgår av direktiven i bilaga 1. Vid utredningens första möte den 6 februari lades arbetet med delrapporter och slutrapport upp. Det konstaterades att uppdraget var omfattande och tiden knapp, drygt 3,5 månad. Tre underlagsrapporter skulle tas fram och diskuteras med styrgruppen innan en slutrapport presenterades. Den första underlagsrapporten skulle handla om statens besparingar och därmed utrymmet för en kollektivavtalad försäkring: den andra om infrastrukturen och den tredje om villkoren.

En första allvarlig motgång var att arbetsmarknadens parter på grund av GDPR-regler inte längre kan använda individdata för att beräkna ekonomiska effekter av förändringar i offentliga ersättningssystem via beräkningsmodellen Fasit. Istället fick utredningen beställa data över ersättningstagare i arbetslöshetsförsäkringen från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) som erbjöd god hjälp. Leveransen av dessa data försenades dock kraftigt av Coronautbrottet. Någon möjlighet att lämna den första underlagsrapporten fanns därför inte. Istället fick utredningsarbetet och framtagandet av underlag planeras om. Det blev därför nödvändigt att samla hela utredningen i en slutrapport.

Totalt har arbetsgruppen haft elva möten, där analyser och texter diskuterats. Utöver detta har också medlemmar i arbetsgruppen bland annat haft möten med olika a-kassor, samorganisationen Sveriges a-kassor, parterna, delar av Riksdagens arbetsmarknadsutskott samt med utredningen om

omställning. Utredningen har fått värdefull hjälp med datainsamling och beräkningar av Mattias Lundbäck från Svenskt Näringsliv.

Den begränsade tiden för utredningens arbete, har också tvingat fram en del avgränsningar. En första sådan blev att detaljerade regelverk för a-kassornas bedömningar, eller legala aspekter och konkreta lagförändringar inte var möjliga att hantera. Istället har utredningen haft fokus på att ta fram förslag på infrastruktur, genomföra konkreta beräkningar samt att diskutera risker och konsekvenser. Syftet har varit att för uppdragsgivarna ge en så god bild av detta komplexa område som varit möjligt.

Parallellt med utredningen har det funnits en statlig utredning som ser över villkor för kvalificering och ersättning, samt en Coronakris där en del av krisåtgärderna har varit temporära förändringar av såväl kvalificerings-, som ersättningsvillkor. Utredningen har dock valt att utgå från läget som rådde 1 januari 2020, och de möjliga beräkningsunderlag som finns för 2019. Utredningen har inte varit omedveten om vad som sker i omvärlden, men då den statliga utredningen läggs fram först efter att denna utredning ska vara klar har det inte varit möjligt att förhålla sig till den.

Rapporten är upplagd så att avsnitt 2 gör en kort historisk tillbakablick, samt en deskriptiv beskrivning av bärande delar i regelverk och institutionella förhållanden så som de såg ut den 1 jan 2020. Detta motiveras av att vi helt utgår från dessa i såväl beräkningar som i förslag till en ny infrastruktur. I avsnitt 3 genomförs beräkningar för hur många som omfattas av en kollektivavtalad försäkring, hur intäkter och kostnader ser ut, hur en djup ekonomisk kris ska kunna hanteras, samt hur en växling mellan arbetsmarknadsavgift och kollektivavtalade avgift ska förstås. I avsnitt 4 presenteras beräkningar för hur olika villkor påverkar kostnader och intäkter. I avsnitt 5 läggs ett förslag på hur en möjlig infrastruktur kan se ut. Slutligen i avsnitt 6 dras slutsatser och fördelar och risker diskuteras.

1. Arbetslöshetsförsäkringen 2020

I det här avsnittet ges en kort historik över hur villkoren utvecklats i arbetslöshetsförsäkringen, samt en genomgång av hur regelverk och institutioner såg ut den 1 jan 2020. Utgångspunkten för utredningen har varit de villkor som gällde 1 jan 2020. En mer detaljerad analys av läget 1 jan 2020 följer därför sedan. Syftet är att ha underlag för att se över möjligheter för olika förändringar i kapitel 3, 4 och 5 nedan.

Historik

Arbetslöshetsförsäkringen har en lång historia i Sverige. Frågan om hur inkomstskydd vid arbetslöshet ska lösas är komplicerat och har resulterat i otaliga statliga utredningar och regelförändringar under de senaste 100 åren. Det är därför inte möjligt att inom ramen för denna utredning detaljerat gå in på alla de förändringar och överväganden som gjorts. Istället kommer vi kort periodisera efter olika faser i arbetslöshetsförsäkringens historia, för att sedan schematiskt skildra villkoren vid tidpunkten 1 jan 1990, 2000, 2010 och 2020.¹⁰⁴

I den första fasen, uppkomstfasen 1885–1934, bildade olika fackförbund arbetslöshetskassor för medlemmarna. Dessa finansierades helt med medlemsavgifter, vilket i kombination med den höga arbetslösheten under mellankrigstiden innebar låga ersättningsnivåer, och restriktiva ersättningsvillkor.

I en andra fas, tillväxtfasen 1935–1973, införs statliga bidrag till erkända arbetslöshetskassor, villkoren för ersättning blir över tid enklare, flera nya kassor tillkommer under 50- och 60-talet bland tjänstemän och företagare. Antalet inkomstförsäkrade ökade kraftigt. De som inte var med i en a-kassa eller inte kunde kvalificera sig blev färre, men om de var arbetslösa fick de hänvisas till stöd från kommunen.

I en tredje fas, konsolideringsfasen 1974–1989, infördes ett grundstöd KAS för de som inte var kvalificerade till inkomstrelaterad ersättning. Antalet medlemmar i kassorna fortsatte att öka, och villkoren för ersättning förstärktes något.

Ur de försäkrades perspektiv nådde arbetslöshetsförsäkringen en topp kring 1990. Antalet kassamedlemmar hade ökat kraftigt, det var enklare att kvalificeras sig till a-kassa, och karensdagarna var borta. Ersättningen var 90 procent och dagpenningtaket låg relativt högt.¹⁰⁵

Efter 1990 inträder en fjärde fas, reduktionsfasen 1990-, där det sker många stora förändringar i arbetslöshetsförsäkringen. I enskilda delar går utvecklingen under vissa år fram och tillbaka. Men riktningen totalt var en mer åtstramad arbetslöshetsförsäkring.

Kvalificeringsvillkoren genomgick en förändring genom att övergå från att räkna dagar i arbete till timmar. Sveriges a-kassor skriver i sin historik att ”Detta villkor gjorde att fler grupper fick svårare att kvalificera sig för ersättning, till exempel deltidsarbetande och ungdomar.” Efter hand krävdes också fler arbetade timmar för att kvalificera sig, studerandevillkoret tas bort och överhoppningsbar tid begränsas.

¹⁰⁴ För den som vill fördjupa sig i denna historia hänvisas till Sveriges A-kassor (2015), Edebalk (2016, 2019) samt historiska genomgångar i olika statliga utredningar såsom exempelvis SOU 1971:42, SOU 1978:45, SOU 1993:52, SOU 1996:51 och SOU 1996:150.

¹⁰⁵ Se Edebalk (2016 samt 2019).

Tabell 2.1 Villkor i arbetslöshetsförsäkringen den 1 jan respektive år

	1990	2000	2010	2020
Grundvillkor	Aktivt arbetssökande m.m.	Aktivt arbetssökande m.m.	Aktivt arbetssökande m.m.	Aktivt arbetssökande m.m.
Arbetsvillkor	75 dagars arbete (hel eller deltid) fördelat på minst 4 mån	70 timmar per månad under sex månader, inom 12 mån	80 timmar per månad under sex månader inom 12 mån	80 timmar per månad under sex månader inom 12 mån
Medlemsvillkor	12 mån	12 mån	12 mån	12 mån
Karensdagar	0 dagar	5 dagar	7 dagar	6 dagar
Ersättningsnivå	90%	80%	80%, 70%, 65%	80%, 70%, 65 %
Högst dagpeng	495 kr	580 kr	680 kr	910 kr/760 kr
Grundbelopp	174 kr	240 kr	320 kr	365 kr
Arbetsmarknadsavgift	2,16%	5,84%	4,65%	2,64%
Medlems-avgift snitt	Ingen uppgift	111 (2005) kr	237 kr	127 kr

Ersättningsvillkoren förändrades under 1990-talet genom att karensdagarna återinfördes. Ersättningsnivån sänktes från 90 procent till 80 procent, under 2000-talet infördes en avtrappning till 70 och 65 procent. Den högsta dagpenningen har nominellt höjts. Däremot har den inte följt löneutvecklingen vilket medfört att den reala ersättningen blivit lägre över tid. Mellan 2002 och 2015 låg den högsta dagpenningen kvar på 680 kronor vilket medförde att endast tio procent av de försäkrade fick ut 80 procent av sin förlorade inkomst i ersättning. Genom höjningen till 910 kronor de första 100 dagarna 2015 ökade andelen som fick 80 procent ersättning till 30 procent.¹⁰⁶

Finansieringsvillkoren har utgått från den statliga arbetsmarknadsavgiften, samt egenfinansieringen från a-kassorna vilket i grunden är medlemsavgifterna till a-kassan. En närmare granskning av utvecklingen av arbetsmarknadsavgiften görs i avsnitt 3. När det gäller medlemsavgifterna till a-kassorna har de haft vissa skillnader. Vi ser här endast till avgifter för direktanslutna i arbete, eftersom avgifterna för de som varit kollektivt anslutna och för arbetslösa skiftat. Skillnaderna i avgifter har att göra med såväl skilda förutsättningar som på regelverk, men skillnaderna har inte varit omfattande. Ett undantag var under perioden 2007–2012 när det fanns en så kallad förhöjd finansieringsavgift som skulle spegla arbetslösheten bland kassornas medlemmar. Den innebar att a-kassornas medlemsavgifter kunde skilja sig kraftigt. Akademikernas a-kassa (AEA) hade en avgift på 90 kronor i månaden medan Hotell- och Restauranganställdas a-kassa hade en avgift på 440 kronor.

Kvalificeringsvillkor 1 jan 2020

För att kvalificera sig till arbetslöshetsförsäkringen behövde den 1 jan 2020 tre villkor vara uppfyllda.

Grundvillkoret innebär att man; är arbetsför och kan arbeta minst tre timmar varje arbetsdag och minst 17 timmar i veckan; är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen: samt i övrigt står till arbetsmarknadens förfogande.

Arbetsvillkoret innebär att den sökande ska; under en ramtid av 12 månader förvärvsarbeta i minst sex månader och arbetat minst 80 timmar per månad; eller alternativt arbetat i minst 480 timmar

¹⁰⁶ Sveriges A-kassor (2019), Knappt 3 av 10 får ut 80 procent av tidigare inkomst.

under sex sammanhängande månader och arbetat minst 50 timmar under var och en av dessa månader.⁴

Medlemsvillkor gäller för inkomstrelaterad ersättning vilket kräver medlemskap i en a-kassa i minst 12 månader.

Den som inte är medlem i en a-kassa, eller som varit medlem mindre än 12 månader, kan ansöka om ersättning enligt grundförsäkringen. Åldersgränsen är 20 år.

Överhoppningsbar tid innebär att arbete som ligger längre tillbaka än 12 månader i vissa fall räknas med i arbetsvillkoret. Tiden som kan hoppas över är begränsad till fem år. Ett arbetsvillkor kan alltså som längst ligga sex år tillbaka i tiden.¹⁰⁷

Ersättningsvillkor

Den som uppfyllt villkoren och blivit arbetslös har rätt till ersättning. Villkoren för själva ersättningen såg den 1 jan 2020 ut enligt följande.

Först inleds arbetslöshetstiden med sex dagars karens där ingen ersättning betalas ut. Därefter betalas dagpenning ut för högst fem dagar per vecka. Den högsta dagpenningen för inkomstrelaterad ersättning är 910 kronor de första hundra dagarna, därefter 760 kronor. Högsta dagpenning enligt grundförsäkringen är 365 kronor.¹⁰⁸

Den inkomstrelaterade ersättningen ska motsvara 80 procent av den tidigare genomsnittliga inkomsten med ett maximalt belopp på 910 kronor per dag de första 100 dagarna i en ersättningsperiod. Inkomttaket för en månadsinkomst är därmed 25 025 kronor, vilket ger en högsta a-kassa på 20 020 kronor. Därefter ger a-kassan 80 procent av den tidigare ersättningen i ytterligare 100 dagar, men med maxbeloppet 760 kronor per dag.

Efter 200 dagar sjunker ersättningsnivån till 70 procent av den tidigare inkomsten för resten av perioden. Normalt ger A-kassan sammanlagt 300 ersättningsdagar. För dem med barn under 18 år ges ytterligare 150 ersättningsdagar. Den högsta inkomstgrundande inkomsten per månad – inkomttaket – i arbetslöshetsförsäkringen blir därmed:

Tabell 2.2 Ersättningsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen den 1 jan 2020

Dag	Nivå	Högsta dagpenning	Högsta a-kassa	Inkomttak
1–100	80 %	910 kr	20 020 kr/mån	25 025 kr/mån
101–200	80 %	760 kr	16 720 kr/mån	20 900 kr/mån
201–300	70 %	760 kr	–”–	23 886 kr/mån
>300	65 %	760 kr	–”–	25 723 kr/mån

¹⁰⁷ Sveriges A-kassor (2017) Så fungerar arbetslöshetsförsäkringen, Akademikernas a-kassa (2020) – 2020-02-24). Tid som kan hoppas över är till exempel; sjukdom; vård av eget barn som inte fyllt två år eller vård av adoptivbarn i två år efter barnets ankomst i familjen; tid med föräldrapenning och totalförsvarspålit; avslutade eller definitivt avbrutna heltidsstudier för den som fyllt 25 år (vid arbete mer än 80 timmar per månad under heltidsstudierna kan månaden aldrig hoppas, utan räknas med i arbetsvillkoret) samt arbete med särskilt anställningsstöd

¹⁰⁸ Beloppen gäller oförändrade sedan 2015-09-07.

Nivån 65 procent följer av skyddsregeln när ett nytt arbetsvillkor uppfyllts under ersättningsperioden.

En sökande som anvisas plats i ett arbetsmarknadsprogram får motsvarande ersättning, under förutsättning att personen kvarstår som medlem i a-kassan. För den som påbörjar ett program efter att ersättningsperioden gått till ända gäller nivån 65 procent. Någon absolut garanti för att anvisas plats av Arbetsförmedlingen finns dock inte.

Om sökanden sagt upp sin anställning utan giltig anledning ska denne stängas av från rätt till ersättning under 45 ersättningsdagar.¹⁰⁹

Finansieringsvillkor

Arbetslöshetsförsäkringen finansieras till större delen genom en obligatorisk arbetsgivaravgift, arbetsmarknadsavgiften som i dagsläget är 2,64 procent av lönesumman. Under 2019 inbringade arbetsmarknadsavgiften 47,7 miljarder kr varav lite drygt hälften kan associeras med finansiering av arbetslöshetsförsäkringen. I avsnitt 3.1 nedan kommer detta att analyseras närmare.

Arbetslöshetsförsäkringen finansieras också genom medlemsavgifter till den frivilliga a-kassan. Den månatliga medlemsavgiften varierar något mellan kassorna, från en lägsta avgift på 110 till en högsta på 155 kronor. Några kassor tar ut en något lägre avgift för kollektivt anslutna medlemmar.¹¹⁰

Alfa-kassan tar ut en avgift av dem som får grundersättning och som inte är anslutna till arbetslöshetskassan eller medlemmar i någon annan arbetslöshetskassa. Avgiften betalas genom att den dras av när ersättningen betalas ut. Från den 1 juli 2010 är avgiften fyra kronor per ersättningsdag. 44 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) anger att inkomster som inte används för löpande utgifter under verksamhetsåret ska användas för sådana utgifter följande verksamhetsår. IAF:s tolkning är att en arbetslöshetskassas eget kapital som mest får motsvara tolv månaders kostnader.¹¹¹

A-kassorna betalar för varje kalendermånad en finansieringsavgift till staten senast vid utgången av den följande månaden. Avgiften bestäms av antalet medlemmar i arbetslöshetskassan vid månadens slut samt av på den genomsnittligt utbetalade dagpenningen enligt inkomstbortfallsförsäkringen. För varje medlem ska avgiften motsvara 131 procent av den under månaden genomsnittligt utbetalade dagpenningen enligt inkomstbortfallsförsäkringen delat med tolv. Finansieringsavgiften som betalades till statskassan 2019 uppgick till 3,6 miljarder kronor.

Rollfördelning mellan olika institutioner

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, och IAF

Arbetsförmedlingen kontrollerar att de sökande är arbetslösa, att de står till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söker lämpliga arbeten. Detta är grundläggande villkor för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, men också för att kunna få aktivitetsstöd/utvecklingsersättning eller

¹⁰⁹ Som giltig anledning räknas bland annat medicinska skäl, kränkande särbehandling och att lämna en tillsvidareanställning för provanställning. Sökanden ska styrka att giltig anledning föreligger.

¹¹⁰ Byggnads, IF Metall, Kommunal och Seko.

¹¹¹ Arbetslöshetskassornas egna kapital och finansiella placeringar, Rapport 2019:9, IAF

etableringsersättning. Den som får arbetslöshetsersättning ska bland annat kunna visa att den aktivt söker lämpliga arbeten. Arbetsförmedlingen har dessa kontrollinstrument:¹¹²

- En aktivitetsrapport där den arbetssökande regelbundet redovisar vad denne gör för att få ett arbete.
- Personliga kontakter eller möten med den arbetssökande.
- Anvisningar om lämpliga arbeten.

En handlingsplan för hur den arbetssökande ska få ett arbete. Handlingsplanen ska upprättas när den arbetssökande skrivs in på Arbetsförmedlingen och hållas aktuell.

Om Arbetsförmedlingen anser att en arbetssökande inte tillräckligt aktivt söker arbete ska Arbetsförmedlingen underrätta arbetslöshetskassan. Arbetslöshetskassan ska undersöka ärendet och om den finner att den arbetssökande inte har uppfyllt sina åtaganden kan denne bli varnad eller få sin ersättning indragen en kortare eller längre tid.¹¹³

Arbetsförmedlingen ska vidare ge stöd till omställning för de arbetssökande, och matcha dem mot lediga arbeten. Arbetsförmedlingen anvisar också arbetssökande till arbetsmarknadspolitiska program. För den som fyllt 25 år och uppfyller kraven för a-kassa är aktivitetsstödet detsamma som dagpenningen från a-kassan, och dagar med aktivitetsstöd räknas av mot den aktuella ersättningsperioden.¹¹⁴ Aktivitetsstödet administreras och betalas ut av Försäkringskassan.

Om en person missköter sitt arbetssökande ska Arbetsförmedlingen underrätta arbetslöshetskassan som kan ge personen en varning eller besluta om avstängning. Arbetsförmedlingen betalar också ut statsbidrag till arbetslöshetskassorna så att de ska kunna betala ut ersättning till de arbetslösa.

Arbetslöshetskassorna betalar ut arbetslöshetsersättningen men Försäkringskassan betalar ut aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning. Ålder och huruvida deltagaren uppfyller villkoren för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen avgör om aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning betalas ut. Nyanlända som deltar i etableringsprogrammet eller har en etableringsplan hos Arbetsförmedlingen kan få etableringsersättning från Försäkringskassan. Inspektionen för socialförsäkringar utövar systemtillsyn över och effektivitetsgranskning av bland annat Försäkringskassans verksamhet.

Tillsyn över själva arbetslöshetsförsäkringen däremot ligger på Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) (). I IAF:s uppdrag ingår att granska såväl arbetslöshetsförsäkringen, aktivitetsstöd/utvecklingsersättningen som etableringsersättningen. IAF granskar också hur Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan arbetar med sanktioner för personer som får aktivitetsstöd/utvecklingsersättning eller etableringsersättning men inte lever upp till kraven för ersättning. Myndigheten samlar även in och redovisar löpande statistik om arbetslöshetsförsäkringen. IAF gör bland annat detta:

¹¹² SOU 2019:3 Slutbetänkande från arbetsmarknadsutredningen. Sid. 185–193.

¹¹³ Att utan giltig anledning inte lämna in sin aktivitetsrapport eller utebli från ett möte med Arbetsförmedlingen kan leda till en varning. Den som avvisar ett lämpligt arbete kan få sin ersättning indragen under fem dagar. Den som har ett arbete men lämnar det utan giltigt skäl kan förlora sin ersättning under 45 dagar.

¹¹⁴ Den som inte uppfyller villkoren för a-kassa får 223 kronor per dag. För deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin är ersättningsperioden 450 dagar med detta belopp. För dem under 25 år gäller delvis andra regler.

- Granskar arbetslöshetskassornas årsredovisningar.
- Utfärdar föreskrifter för att förtydliga arbetslöshetsförsäkringens regelverk och säkerställa att kassorna tillämpar reglerna korrekt.
- Gör särskilda granskningar av viktiga frågor för tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen.

Under 2019 granskade IAF bland annat hur arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen arbetade för att motverka felaktiga utbetalningar, hur sanktioner för misskötsamhet tillämpades i olika arbetslöshetskassor samt hur statsbidragen till kassorna hanterades. IAF har befogenhet att dra in statsbidrag till arbetslöshetskassor som inte följer regelverket.

Arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetskassorna beslutar om rätten till och betalar ut arbetslöshetsersättning. De svarar också på frågor om arbetslöshetsförsäkringen i enskilda ärenden. Det finns 25 självständiga arbetslöshetskassor som hade 3 658 000 medlemmar den 1 jan 2020. A-kassorna har en uppdelning mellan sig utifrån vilken bransch eller vilket yrke som tillhör. I en del a-kassor behöver man för ett inträde kunna styrka att man tillhör en särskild bransch eller yrkesgrupp. Däremot kan man fortsätta vara medlem i en a-kassa och få rätt till ersättning även om man bytt bransch.

A-kassorna är självständiga organisationer även om merparten av dem är historiskt kopplade till det fackförbund som startade dem. Det har också under åren skett en konsolidering av a-kassorna genom att mindre kassor slagits ihop med större. I tabellen har a-kassorna delats in i tre kategorier. De som är nära kopplade till tjänstemannafack, de som är kopplade till LO-fack och övriga kassor. I den sistnämnda ingår sådana som är fristående från de fackliga centralorganisationerna, småföretagarnas och Alfa-kassan. Till den sistnämnda kan alla ansluta sig oavsett bransch eller yrke.

Tabell 2.3 Arbetslöshetskassorna den 1 jan 2020, medlemmar och avgifter i kronor.

A-kassor jan 2020	Antal medlemmar	Medlemsavgift
TCO och Saco-kassor		
Akademikernas	710 729	110
Finans- och Försäkringsbranschens	48 700	115
Journalisternas	10 223	135
Lärarnas	152 352	110
STs	74 930	110
Unionens	654 064	112
Vision	141 547	118
Total TCO- och Saco-kassor	1 792 545	112
LO-kassor		
Byggnadsarbetarnas	119 548	119
Elektrikernas	28 398	120
Fastighets	44 636	130
GS	47 038	155
Handelsanställdas	164 728	132
Hotell- och Restauranganställdas	73 934	142
IF Metalls	273 428	122
Kommunalarbetarnas	576 795	116
Livsmedelsarbetarnas	29 570	112
Pappersindustriarbetarnas	13 430	149
Sekos	76 584	134
Transportarbetarnas	89 750	120
Total LO-kassor	1 537 839	123
Övriga kassor		
Alfa	129 064	130
Hamnarbetarnas	1 229	155
Ledarnas	79 182	115
Småföretagarnas	105 894	128
Sveriges arbetares	5 691	135
Säljarnas	6 721	140
Total Övriga kassor	327 781	126

Källa: IAF

Parternas trygghetsorganisationer

Parterna har egna uppbyggda stödsystem för att ge extra hjälp till anställda som riskerar eller har drabbats av arbetslöshet. För tjänstemän finns Trygghetsrådet TRR och för arbetare finns Trygghetsfonden TSL. Båda organisationerna har liknande verksamhet men det finns vissa skillnader i hur det organiseras.

Trygghetsrådet TRR erbjuder stöd till tjänstemän som är uppsagda på grund av arbetsbrist eller sjukdom.¹¹⁵ Tjänsterna utgörs av rådgivning, avgångsersättning (AGE) eller studieersättning.¹¹⁶ TRR erbjuder personlig rådgivning på vägen mot nytt jobb eller start av företag för den som; har arbetat i minst tolv månader under en sammanhängande tid, inklusive uppsägningstiden på ett TRR-anslutet företag; har arbetat minst 16 timmar per vecka; är tillsvidareanställd vid uppsägningstillfället, samt har blivit uppsagd på minst 20 procent.

På motsvarande sätt erbjuder TSL olika former av stöd till den som sagts upp på grund av arbetsbrist. Det sker i form av coaching, kompetenskartläggning, eventuellt kortare yrkesutbildning/validering och CV/jobbsökan. För omställningsstödet gäller även att den sökande; är tillsvidareanställd; har varit anställd i minst tolv månader sammanhängande innan sista anställningsdag vid ett eller flera företag som har omställningsförsäkring; har haft en anställning med arbetstid på minst 16 timmar i veckan i genomsnitt; och inte samtidigt har en tvist med arbetsgivaren om uppsägningen.

Det finns olika ekonomiska komplement till a-kassa för de som är arbetslösa. TRR har hand om avgångsersättning (AGE). Den gäller för de som; har en månadslön på minst 27 100 kronor; är minst 40 år; har blivit uppsagd på grund av arbetsbrist eller valt att avsluta sin anställning genom en frivillig överenskommelse; har blivit uppsagd på grund av personliga skäl i samband med sjukdom; har arbetat minst fem år på TRR-anslutet företag¹¹⁷; är arbetssökande minst 20 procent och inskriven på Arbetsförmedlingen, alternativt i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

De första 130 dagarna får alla från 40 års ålder en ersättning upp till 70 procent av bruttolönen. Personer mellan 45–59 år får AGE i ytterligare 130 dagar upp till 50 procent av tidigare lön. Personer mellan 60–65 år kan få ytterligare 130 dagar med en ersättning på upp till 50 procent.

TRR studieersättning gäller studier under minst en termin. Studierna ska syfta till att öka möjligheten till nytt jobb. Ersättningen kan ges under maximalt fyra terminer till den som har fyllt 40 år. Tillsammans med studiestöd från CSN ska ersättningen ge ekonomisk utfyllnad upp till 70 procent av tidigare lön under termin ett och två. Därefter upp till 50 procent under termin tre och fyra. Maximalt belopp för studieersättning under en termin motsvarar CSN:s fribelopp.

För arbetare finns ett liknande stöd som AGE som heter avgångsbidrag (AGB). Det administreras av AFA-försäkring och är ett engångsbelopp till den som har fyllt 40 år och blir uppsagd på grund av arbetsbrist. Engångsbeloppet bestäms utifrån ålder och arbetstid. För 2020 är beloppet mellan 36 487 kronor vid ålder 40 till 49 år. Därefter ökar det med 1507 kronor per år upp till det högsta beloppet 53 064 kr för den som fyllt 64 år. För att få AGB gäller att den sökande; har en tillsvidareanställning; blir uppsagd på grund av varaktig arbetsbrist; har fyllt 40 år när tillsvidareanställningen upphörde; har varit anställd i minst 50 månader under en femårsperiod hos ett eller flera företag som har försäkringen; samt blir uppsagd men får fortsätta arbeta kvar i samma företag eller annat företag i koncernen men med en kortare arbetstid.

TRR:s verksamhet finansieras med en avgift på 0,3 procent av lönesumman för de företag som är medlemmar i Svenskt Näringsliv och 0,7 procent för hängavtalsbundna företag. TSL och AGB

¹¹⁵ Förutsatt att den uppsagde inte avser driva en rättslig tvist om uppsägningen.

¹¹⁶ Från och med 1 januari 2019.

¹¹⁷ Sammanräkning med anställningstid från tidigare arbete vid ett TRR-anslutet företag kan ske om arbetsbrist var skälet till att även den anställningen upphörde.

finansieras med en avgift på 0,3 procent för de företag som är medlemmar i Svenskt Näringsliv och med 0,6 procent för hängavtalsbundna företag.

Inkomstförsäkringar

Den reala minskningen av ersättningen har gjort att de flesta fackförbund har infört någon form av inkomstförsäkring vid ofrivillig arbetslöshet, för vilken premien ingår i medlemsavgiften.¹¹⁸ Regler och villkor beskrivs här översiktligt. Andra skillnader än de som nämns uttryckligen kan förekomma.

Försäkringarna kompletterar normalt ersättningen från a-kassa och eventuell avgångsersättning med upp till 80 procent av den a-kassegrundande inkomsten i ett varierande antal dagar. Till ofrivillig arbetslöshet räknas även egen uppsägning, under förutsättning att a-kassa bedömt att det funnits godtagbara skäl.

Taket för den ersättningsgrundande inkomsten varierar från 35 000 till 100 000 kronor i månaden (i några fall saknas tak). Det högsta antalet ersättningsdagar är vanligtvis 100, 150 eller 200. Förbund inom LO tillämpar vanligen 100 eller 200 dagars ersättningsperiod, antingen utan gräns för inkomsten eller med ett spann från 35 000 till 50 000 kronor i månaden. I försäkringens ingår även samtalsstöd. För de flesta tjänstemannaförbund gäller 150 dagar och en ersättningsgrundande inkomst på 50 000 kronor i månaden eller mer.

För att omfattas av försäkringens fordras tolv månaders medlemskap i det aktuella fackförbundet, har rätt till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning och har arbetat minst 80 timmar per månad under tolv av de senaste 18 månaderna. Den som har en inkomstförsäkring från ett annat fackförbund kan tillgodoräkna sig både försäkringstid och arbetad tid i den försäkringens för att kvalificera sig. Som regel (men inte alltid) finns även avtal om att teckna individuella försäkringar för längre perioder eller högre inkomster.

¹¹⁸ Några undantag är – såvitt kunnat utrönas – Byggnads, Fastighets, Journalistförbundet, Pappers, Målarförbundet

2. En ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring – kostnader och finansiering

Inledning

Detta kapitel redogör vi för de uppskattade kostnaderna för en arbetslöshetsförsäkring som omfattar alla privatanställda arbetare och tjänstemän i företag som omfattas av kollektivavtal. Övriga arbetstagare – offentliganställda, privatanställda på företag utan kollektivavtal samt egna företagare – kommer i utgångsläget att stanna kvar i den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen som i huvudsak är statligt finansierad.

Beräkningarna i detta kapitel utgår från det regelverk i arbetslöshetsförsäkringen som var i kraft den 1 januari 2020. Beräkningarna utgår från de kostnader som fanns för ersättning, tillsyn och kontroll samt administration av arbetslöshetsförsäkringen under 2019. Beräkningarna utgår också från de lönesummor, arbetsgivaravgifter och medlemsavgifter till arbetslöshetskassorna som fanns 2019.

En ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

Hur många kommer att omfattas?

Den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen ska omfatta alla anställda inom privat sektor på företag som omfattas av kollektivavtal. I den nuvarande statliga arbetslöshetsförsäkringen är den undre åldersgränsen för rätt till ersättning 20 år och den övre 65 år. Vi utgår från att den nya kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen kommer att omfatta samma åldersgrupp. År 2019 fanns det närmare 2,9 miljoner privatanställda mellan 20 och 64 år på den svenska arbetsmarknaden 2019. De utgjorde nästan exakt två tredjedelar av samtliga anställda.

Tabell 3.1 Anställda enligt Arbetskraftsundersökningarna 2019, tusental och procent

	20–64 år		15–74 år	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Hela arbetsmarknaden	4 322 200		4 585 400	
Privat	2 879 400	66,6	3 077 300	67,1
Kommunalt	1 138 000	26,3	1 192 400	26,0
Statligt	296 900	6,9	307 500	6,7

Källa: SCB, arbetskraftsundersökningarna

Alla privatanställda på den svenska arbetsmarknaden omfattas dock inte av kollektivavtal.

Anders Kjellberg har i en studie för Lunds universitet beräknat hur stor andel av alla arbetare och tjänstemän som täcks av kollektivavtal inklusive hängavtal. Enligt hans beräkningar täcktes 83 procent av alla privatanställda av kollektivavtal 2017. Bland arbetare var andelen 95 procent och bland tjänstemän 75.¹¹⁹

Arbetsmarknadsekonomiska rådet (AER) uppskattade i en studie från 2018 att närmare 81 procent av de privatanställda på den svenska arbetsmarknaden täcktes av kollektivavtal. Kollektivavtal var vanligare bland stora arbetsgivare än små. Cirka 90 procent av alla företag med mer än 50 anställda hade kollektivavtal medan andelen med kollektivavtal bland företag med färre än fem anställda var 30 procent. Andelen mindre företag – under 50 anställda – med kollektivavtal skiljde sig mycket

¹¹⁹ Kjellberg, A. (2019) Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund. Sociologiska institutionen, Lunds universitet.

mellan branscher. Inom hotell och restaurang hade 66 procent av de mindre företagen tecknat kollektivavtal. Bland övriga tjänster – datakonsulter, fastighetsbolag, konsultbyråer, fastighetservice – var andelen 22 procent 120

Ingen av studierna har dock beräknat hur stor del av samtliga anställda i olika branscher som täcks av kollektivavtal. I brist på branschvisa siffror utgår vi därför från att 82 procent av alla anställda i privat sektor täcks av kollektivavtal.

Detta innebär att en ny avtalad arbetslöshetsförsäkring för alla privatanställda som täcks av kollektivavtal skulle ha omfattat 2 361 000 personer om den hade funnits 2019. Detta förutsätter att den nya arbetslöshetsförsäkringen omfattar alla som täcks av kollektivavtal, samt även att det kommer att krävas medlemskap i en a-kassa för att få inkomstberoende ersättning.

Hur stor ersättning kommer att betalas ut?

År 2019 fick 238 000 personer ersättning från arbetslöshetsförsäkringen någon gång under året. Ersättningen fördelades på 20,8 miljoner ersättningsdagar och totalt betalades 14 318 miljoner kronor ut i arbetslöshetsersättning.¹²¹

Med hjälp av ett specialbeställda data från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) över ersättningstagare och utbetald ersättning från arbetslöshetsförsäkringen 2019 har arbetsgruppen kunnat räkna fram de privatanställdas andel av arbetslöshetsförsäkringen. Dataunderlaget beskrivs närmare i bilaga 2.

Underlaget från IAF visar att 72,6 procent av antalet ersättningstagare i arbetslöshetsförsäkringen 2019 hade haft en anställning i privat sektor. De privatanställda stod för 70,8 procent av antalet ersättningsdagar. Hur ersättningsbeloppet fördelas på privat- och offentliganställda framgår inte av IAF:s databas. Däremot visar data från IAF att den genomsnittliga dagpenningen inte skiljer sig signifikant mellan offentlig- och privatanställda. Beräkningarna utgår därför från att även 70,8 procent av den utbetalda ersättningen 2019 gick till personer som haft en privat anställning.¹²²

Utifrån antagandet att även 82 procent av de privatanställda som varit arbetslösa omfattas av kollektivavtal skulle den nya arbetslöshetsförsäkringen för privatanställda ha betalat ut 8 312 miljoner kr i arbetslöshetsersättning till 141 600 personer om den funnits 2019.

Tabell 3.2 Arbetslöshetsförsäkringen i siffror 2019

	Totalt	Privatanställda	Privatanställda som täcks av kollektivavtal
Ersättningstagare	237 888	172 700	141 600
Ersättningsdagar	20 827 318	14 745 700	12 091 500
Utbetald ersättning mkr	14 318	10 137	8 312

Källa: IAF, statistikdatabas samt egna beräkningar

Anm: Beräkningarna bygger på antagandet att arbetslösheten och arbetslöshetsersättningen är lika hög bland alla privatanställda oavsett om de omfattas av kollektivavtal eller inte.

¹²⁰ AER (2018) Arbetsmarknadsekonomisk rapport. Hur fungerar kollektivavtalen? Arbetsmarknadsekonomiska rådet.

¹²¹ IAF, statistikdatabasen. <https://www.iaf.se/statistikdatabasen/>

¹²² IAF, statistikdatabasen samt egna beräkningar.

Kostnader för tillsyn och kontroll

Kostnader för tillsyn av arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetskassorna betalar idag ut ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen. Revisionen av kassorna sköts av kassornas egna revisorer. Den statliga myndigheten Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen (IAF) sköter tillsynen över arbetslöshetskassorna.¹²³

IAF hade 2019 ett anslag på 73 miljoner kronor. Av dessa användes 57 miljoner kronor för tillsyn och uppföljning och tre miljoner kronor till arbetet med att förtydliga regelverket i arbetslöshetsförsäkringen.¹²⁴

Om den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen hade funnits 2019 beräknades den betala ut ersättning till 141 600 personer eller 60 procent av alla som fick ersättning från arbetslöshetsförsäkringen detta år.¹²⁵ Om tillsynen av den nya arbetslöshetsförsäkringen och arbetslöshetskassorna ska skötas av samma partsgemensamma organ som förvaltar försäkringen bör detta organ få tillgång till tillräckliga resurser för detta.

Arbetsgruppens bedömning är därför att minst 36 miljoner kronor om året bör reserveras för tillsyn av hur arbetslöshetskassorna handlägger den nya arbetslöshetsförsäkringen.¹²⁶

Beräknade kostnader för kontroll

Arbetslöshetskassorna kontrollerar att de arbetssökande har uppfyllt de arbets- och medlemsvillkor som krävs för att de ska vara berättigade till ersättning.

Huvuddelen av kontrollen av de arbetssökande ligger dock hos Arbetsförmedlingen som kontrollerar att de arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande bland annat genom att aktivt söka arbete.

Arbetsförmedlingen lade under 2019 ner 2,3 procent av sina personalresurser eller 205 miljoner kronor på kontroll av arbetssökande. Kontrollen gällde alla som fick ersättning från arbetslöshetsförsäkringen samt deltagare i arbetsmarknadsåtgärder med aktivitetsstöd och i deltagare i etableringsprogrammet. Av dessa utgifter beräknas 94 miljoner kronor ha lagts på kontroll av personer som fått ersättning i arbetslöshetsförsäkringen.¹²⁷

I den nya arbetslöshetsförsäkringen bör kontrollen av att de försäkrade står till arbetsmarknadens förfogande och söker arbete aktivt skötas av de partsgemensamma omställningsorganisationer som erbjuder stöd till arbetssökande för att finna nytt arbete. Dessa organisationer får organisera kontrollen på det sätt de finner lämpligt, bestämma lämpliga sanktioner vid brott mot åtagandena i försäkringen och kunna underrätta arbetslöshetskassorna när det anser att en sanktion bör tillämpas.

¹²³ IAF granskar även hur Arbetsförmedlingen handlägger ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen. IAF granskar också hur Försäkringskassan handlägger ärenden om aktivitetsstöd till arbetssökande som deltar i arbetsmarknadsåtgärder.

¹²⁴ IAF (2020) Årsredovisning för 2019.

¹²⁵ 70 procent av ersättningstagarna var privatanställda. Av dem täcktes 82 procent av kollektivavtal.

¹²⁶ Detta motsvarar 60 procent av IAF:s kostnader för tillsyn och föreskriftsarbete 2019.

¹²⁷ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019, sid. 87–88 samt egna beräkningar. År 2019 utgjorde de personer som fick arbetslöshetsersättning 46 procent av alla som fick arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd eller etableringsersättning.

Arbetsgruppens bedömning är att minst 56 miljoner kronor om året bör reserveras för kontroll av arbetsökande som uppstår ersättning från den nya arbetslöshetsförsäkringen.¹²⁸

Växling av arbetsgivaravgift mot en kollektivavtalad avgift

En förutsättning för att en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring för de privatanställda ska bli verklighet är att staten är villig att sänka arbetsgivaravgiften för de företag vars anställda ska omfattas av den. I praktiken kommer det att krävas en växling av en del av arbetsgivaravgiften mot en kollektivavtalad avgift.

Den politiska viljan för att göra en sådan växling är sannolikt den stora stötestenen för en sådan reform. Om parterna ska kunna komma överens med staten måste man enas om fördelarna med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring och kunna förhandla fram en avgiftsväxling som är tillräckligt stor för att möjliggöra en stabil finansiering av den nya arbetslöshetsförsäkringen.

Enligt arbetsgruppens beräkningar skulle det krävas en avtalad avgift på 0,69 procent av lönesumman för att inkomster och utgifter i den nya kollektivtalade arbetslöshetsförsäkringen skulle ha varit i balans om försäkringen funnits 2019 (0,83 procent med alternativ beräkning se nedan).

Lönesumman för samtliga anställda i näringslivet i åldern 20–64 år uppgick till 1 296,3 miljarder kronor 2019.¹²⁹ Lönesumman för de privatanställda som täcktes av kollektivavtal beräknas ha uppgått till 1 063,0 miljarder kronor.¹³⁰

Om den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen hade varit i kraft 2019 hade det krävts en avgift på 0,69 procent av lönesumman för att försäkringen skulle ha varit i balans.

Denna beräkning utgår från att arbetslöshetskassornas finansieringsavgift för de personer som omfattas av försäkringen tillfaller försäkringen.¹³¹ Detta förutsätter att de som ska få inkomstberoende ersättning från försäkringen – precis som idag – måste vara medlemmar i en arbetslöshetskassa.

Beräkningen bygger även på att huvudmännen för den nya försäkringen, utöver arbetslöshetsersättningen, även betalar statlig ålderspensionsavgift på utbetald ersättning samt kostnaderna för tillsyn av arbetslöshetskassorna och kontroll av ersättningsmottagarna.

Om man väljer att avskaffa finansieringsavgiften från arbetslöshetskassorna för de personer som omfattas av den nya avtalade arbetslöshetsförsäkringen och istället finansiera ersättningen helt med en avgift på lönesumman hade det krävts en avgift på 0,87 procent för att arbetslöshetsförsäkringen skulle vara i balans 2019.¹³²

¹²⁸ Detta motsvarar 60 procent av Arbetsförmedlingens kostnader för kontroll av personer som fick ersättning från arbetslöshetsförsäkringen 2019.

¹²⁹ SCB, statistik över lönesummor, särskild åldersnedbrytning. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/lonesummor/lonesummor-arbetsgivaravgifter-och-preliminar-a-skatt-laps/>

¹³⁰ Utifrån det tidigare antagandet att 82 procent av de privatanställda omfattas av kollektivavtal.

¹³¹ Det skulle innebära att 54,6 procent av finansieringsavgiften från arbetslöshetskassorna används till att finansiera den nya försäkringen. Finansieringsavgiften för alla medlemmar för alla anställda uppgick till 3 559 miljoner kr 2019. De privatanställda utgjorde 66,6 procent av samtliga anställda 2019. 82 procent av dem omfattades av kollektivavtal.

¹³² Detta förutsätter att de som omfattas av den nya avtalade försäkringen betalar en medlemsavgift till sin arbetslöshetskassa som täcker kassans förvaltningskostnad men inget mer.

Staten tog 2019 tog ut en arbetsmarknadsavgift på 2,64 procent av lönesumman för att finansiera arbetslöshetsförsäkringen, aktivitetsstödet samt lönegarantin. Den avgiften var betydligt högre än utgifterna för dessa verksamheter detta år. (Se avsnitt 3.5 om överfinansiering.)

Tabell 3.3 Balanserade intäkter och utgifter för en kollektivtalad arbetslöshetsförsäkring 2019, miljoner kronor

Inkomster	
Avtalad avgift på lönesumman (0,69–0,83%)	7 309
Finansieringsavgift från arbetslöshetskassorna	1 944
Summa inkomster	9 253
Utgifter	
Utbetald ersättning	8 312
Ålderspensionsavgift på ersättning (10,21%)	849
Administration, tillsyn och kontroll	92
Summa Utgifter	9 253

Källa: SCB, IAF samt egna beräkningar

Alternativ beräkning

Beräkningen av den avtalade avgiften på lönesumman i tabell 3.3 bygger på de lönesummor för privatanställda som redovisas i SCB:s statistik över lönesummor för 2019. Dessa siffror bygger på kontrolluppgifter från arbetsgivarna och är än så länge preliminära.¹³³ En annan siffra över lönesumman för privatanställda finns i löneunderlaget för TFA-försäkringen för arbetare och tjänstemän. Löneunderlaget för TFA-försäkringen i företag som omfattades av kollektivavtal uppgick 2019 till 883,9 miljarder kronor. Enligt denna beräkning skulle det krävas en avtalad avgift på 0,83 procent av lönesumman för att den avtalade arbetslöshetsförsäkringen skulle vara i balans 2019.

Buffert vid en djup ekonomisk kris

Inledning

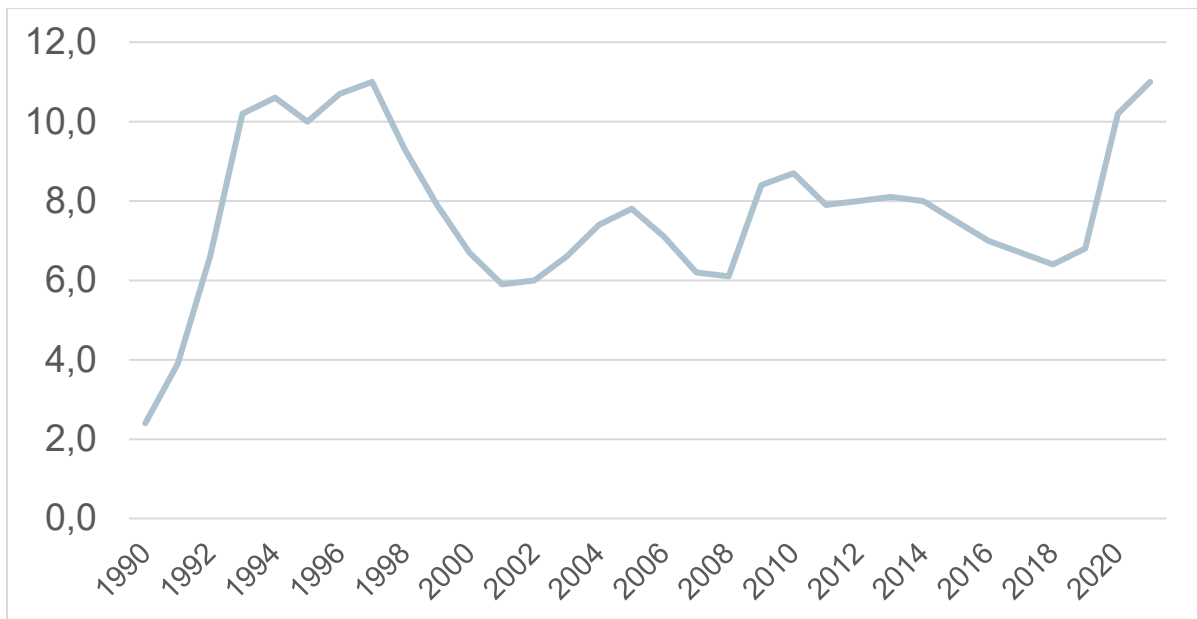
Enligt direktiven ska utredningen belysa effekterna på försäkringen av en djup ekonomisk nedgång. Det ska också tas fram beräkningar för att bedöma om modellen kan hantera sådana extrema konjunkturbedgångar eller om det måste hanteras i särskild ordning.

En arbetslöshetsförsäkring behövs även i tider av ekonomisk kris. En arbetslöshetsförsäkring som finansieras genom en avgift på lönesumman kommer under ekonomisk kris att ansträngas finansiellt från två håll. Utgifterna för arbetslöshetsersättningen växer när arbetslösheten ökar samtidigt som intäkterna minskar när sysselsättningen sjunker. En fungerande arbetslöshetsförsäkring behöver därför ha fonderade medel eller garantier om kapitaltillskott från sina huvudmän för att kunna hantera upp- och nedgångar i ekonomin.

Sverige har de senaste 30 åren upplevt tre stora ekonomiska kriser som lett till kraftiga fall i sysselsättningen och ökad arbetslöshet; 1990-talskrisen, finanskrisen och den nuvarande Coronakrisen. Krisen under 1990-talet var den djupaste eftersom arbetslösheten steg snabbt och höll sig kvar på en mycket hög nivå i sex år.

¹³³ . <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/lonesummor/lonesummor-arbetsgivaravgifter-och-preliminar-a-skatt-laps/>

Diagram 3.1 Arbetslösheten (16–64 år) 1990–2021, procent



Källa: SCB

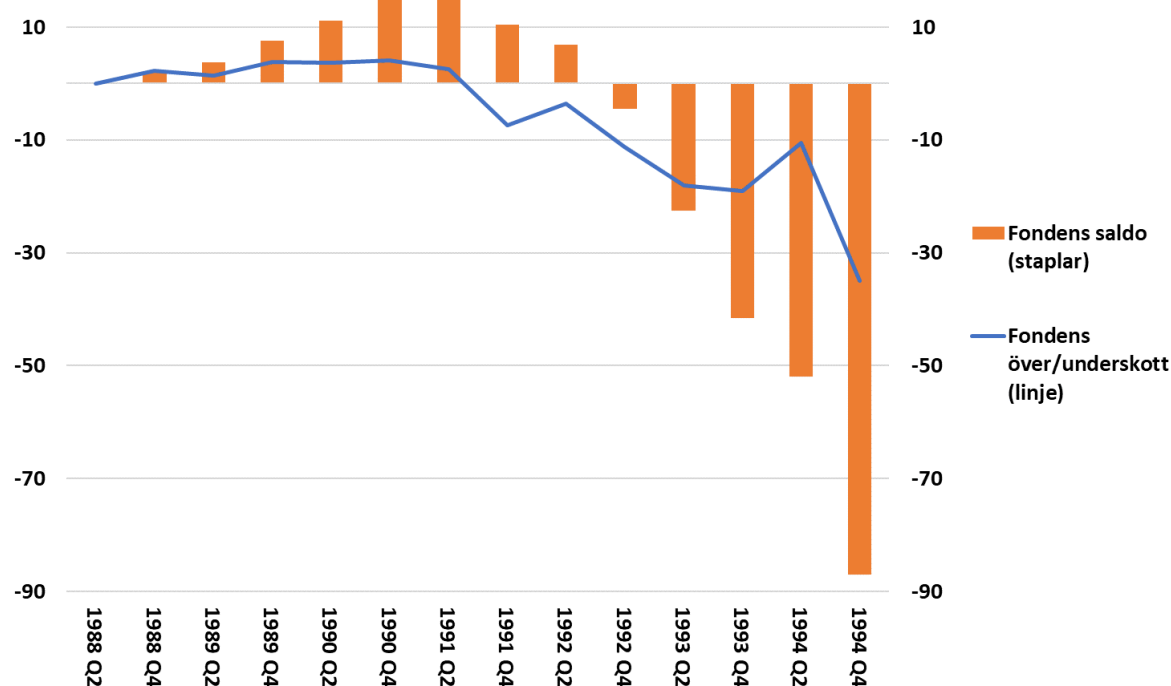
Anm: Siffrorna för 2020 och 2021 är från Konjunkturinstitutets prognos den 29 april.

Arbetsmarknadsfonden – ett avskräckande exempel

Den statliga arbetsmarknadsfonden – som fanns mellan 1988 och 1995 – visar hur snabbt fonderade medel kan försvinna i en djup lågkonjunktur. Arbetsmarknadsfonden låg vid sidan om statsbudgeten och påminde om en kollektivavtalad fond. Arbetsmarknadsavgiften på 2,16 procent av lönesumman skulle täcka utgifterna i arbetslöshetsförsäkringen. Avgiften var beräknad för en arbetslöshet på tre procent vilket betraktades som en hög nivå i slutet av 1980-talet. Överskottet lades i fonden för att täcka utgifter längre fram.

Under högkonjunkturen i slutet av 1980-talet visade arbetsmarknadsfonden överskott och hade i början av 1991 ett saldo på 17 miljarder kronor vilket som andel av BNP motsvarar 60 miljarder kronor idag. När 1990-talskrisen fördjupades smälte dock fonden snabbt samman och blev istället djupt skuldsatt. I slutet av 1994 uppgick fondens skuld till 87 miljarder kronor vilket som andel av BNP motsvarar 250 miljarder kronor idag. Arbetsmarknadsfonden avskaffades den 1 jan 1995.

Diagram 3.2 Arbetsmarknadsfonden 1988–1994, miljarder kronor



Källa: SOU 1993:52, Regeringens proposition 1995/96:150

Det är svårt att göra dessa direkta jämförelser mellan 1990-talskrisen och idag. Arbetsmarknadsfonden skulle vara en buffert för arbetslöshetsförsäkringen för hela arbetsmarknaden och inte bara för de privatanställda. Dessutom var regelverken för kvalificering och ersättning från arbetslöshetsförsäkringen mer generösa då än de var 2019 vilket innebär att utgifterna inom arbetslöshetsförsäkringen ökade snabbt när arbetslösheten steg. Underskotten som visas i diagrammet ovan illustrerar ändå hur snabbt ekonomin i en arbetslöshetsförsäkring kan försämrans vid en kraftig konjunkturedgång.

Följderna av en djup men kortvarig kris

Att något som liknar 1990-talskrisen skulle kunna inträffa igen bedömdes som relativt osannolikt för ett halvår sedan. Spridningen av Coronaviruset har dock kastat in både världsekonomin och den svenska ekonomin i en mycket djup kris som förhoppningsvis blir kortvarig men som kan pågå under en längre tid. I Konjunkturinstitutets senaste uppdatering av prognosen för svensk ekonomi räknar man med att Coronakrisen innebär en djup ekonomisk nedgång i år men att det blir en kraftig återhämtning redan under nästa år men även vid en snabb ekonomisk återhämtning beräknas sysselsättningen att fortsätta minska och arbetslösheten öka under 2021. Det beror på att det dröjer innan effekterna av en ekonomisk nedgång och uppgång får genomslag på arbetsmarknaden.¹³⁴

¹³⁴ I denna kris förstärks eftersläpningen av att ökningen av arbetslösheten 2020 hålls tillbaka av det stora antalet korttidspermitterade. Om ekonomin vänder uppåt under 2021 och permitteringarna avvecklas kommer

Tabell 3.4 Ekonomiska nyckeltal 2019–2021, procent

	2019	2020	2021
Global BNP-tillväxt	2,9	-3,0	5,8
Svensk BNP-tillväxt	1,2	-7,0	4,8
Sysselsättningsökning	0,7	-3,7	-0,3
Arbetslöshet	6,8	10,2	11,0

Källa: Konjunkturinstitutets prognos 29 april.

En kraftig ekonomisk chock – som den nuvarande Coronakrisen – skulle även om den blir kortvarig innebära en stor påfrestning för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Ett möjligt scenario som tecknas i tabell 3.5 är en djup ekonomisk kris 2020 som följs av en försiktig återhämtning under åren 2021–2024. Enligt detta scenario kommer svensk BNP vid slutet av 2022 att vara tillbaka på samma nivå som vid årsskiftet 2019/2020. Arbetsmarknaden tar två till tre år längre att återhämta sig men 2024 är arbetslösheten tillbaka på samma nivå som före krisen.

Tabell 3.5 Ekonomiska nyckeltal vid en kraftig ekonomisk chock

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Svensk BNP-tillväxt	1,2	-7,0	4,8	2,5	2,2	2,0
Sysselsättning ökning	0,7	-3,7	-0,3	3,1	2,1	1,9
Arbetade timmar ökning	-0,3	-5,0	3,0	2,0	1,6	1,5
Arbetslöshet	6,8	10,2	11,0	8,9	7,8	6,8

Källa: Konjunkturinstitutets prognos 29 april samt egna antaganden.

En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring för den privata sektorn som var i balans 2019 skulle i scenariot ovan utsättas för en mycket kraftig ekonomisk påfrestning 2020–2023 innan den åter skulle vara i balans 2024.

Antaganden för beräkningen

Arbetslöshetsförsäkringen har de inträdesvillkor och ersättningsregler som gällde i den nuvarande statligt finansierade försäkringen den 1 jan 2020.¹³⁵ Den nya kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen antas omfatta 60 procent av ersättningsmottagarna i arbetslöshetsförsäkringen 2019. Dessa antas före chocken ta emot 58 procent av den utbetalade ersättningen.¹³⁶

Minskade intäkter

Förändringen av antalet arbetade timmar och lönesumman under åren 2020–2024 antas helt drabba näringslivet. 82 procent av minskningen av lönesumman antas drabba de arbetstagare som omfattas av den nya avtalade arbetslöshetsförsäkringen. Intäkterna till försäkringen som består av en fast avgift på 0,69 procent på lönesumman för de försäkrade minskar därmed. Beräkningen bygger på att timlöner är oförändrade under perioden.

arbetslösheten att fortsätta att öka. KI räknar med att 316 000 personer är korttidspermitterade under de tre sista kvartalen 2020 och antalet minskar till 44 000 under 2021.

¹³⁵ Vi bortser därmed från de stora tillfälliga förändringar i inträdesvillkor och ersättningsregler i arbetslöshetsförsäkringen som infördes under april och maj och ska gälla året ut.

¹³⁶ De privatanställda utgjorde 72,6 procent av ersättningsmottagarna i arbetslöshetsförsäkringen 2019 och antas ha tagit 70,7 procent av ersättningen. 82 procent av dem omfattades av kollektivavtal.

Ökade utgifter

Beräkningen utgår från att hela ökningen av arbetslösheten beror på minskad sysselsättning i den privata sektorn. Hela ökningen av arbetslösheten kommer dock inte att drabba arbetslöshetsförsäkringen. Ökad arbetslöshet beror på att personer som har rätt till arbetslöshetsersättning förlorar sitt arbete men också på att personer som var på väg in på arbetsmarknaden, som unga och nyanlända, inte hittar arbete. Den senare gruppen omfattas oftast inte av arbetslöshetsförsäkringen. Beräkningen bygger på att 60 procent av den ökade arbetslösheten drabbar personer som har rätt till arbetslöshetsersättning. Av dem tillhör 82 procent den nya avtalade försäkringen. 49 procent av den ökade arbetslösheten kommer därmed att bäras av den nya avtalade arbetslöshetsförsäkringen. Beräkningen bygger på att timlöner och dagpenningarna från försäkringen är oförändrade under perioden.

Beräkningar av effekterna av en ekonomisk chock

Utifrån dessa antaganden beräknar vi att en kraftig men kortvarig ekonomisk chock av den omfattning som tecknas i tabell 3.5 skulle innebära minskade intäkter och ökade utgifter för den nya kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen på sammanlagt 12,5 miljarder kronor under åren 2020 till 2024 jämfört med 2019. Vid oförändrade ersättningsregler och avgifter skulle det sammanlagda underskottet under åren 2020–2024 motsvara 135 procent av intäkterna 2019. Om återhämtningen efter chocken skulle ta längre tid blir underskottet ännu större.

Tabell 3.6 Intäkter från avgifter och utgifter för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring jämfört med 2019 vid en kraftig ekonomisk chock, miljoner kr

	2020	2021	2022	2023	2024	Summa 2020–2024
Intäkter	-524	-225	-20	+147	+307	-315
Utgifter	-3 866	-4 775	-2 388	-1 137	0	-12 166
Summa	-4 390	-5 000	-2 408	-990	+307	-12 481

Källa: Egna antaganden

Lång tids överfinansiering av arbetslöshetsförsäkringen

Dagens arbetslöshetsförsäkring finansieras genom medlemsavgifter till arbetslöshetskassorna samt statsbidrag. Medlemsavgifterna till arbetslöshetskassorna ska finansiera kassornas administration samt en del av arbetslöshetsersättningen. Kassorna betalar varje månad en finansieringsavgift till staten som beror av dagpenningen i kassan.

År 2019 täckte arbetslöshetskassornas finansieringsavgift 24,8 procent av ersättningen från försäkringen.¹³⁷ Återstoden av utgifterna finansieras genom statsbidrag som i sin tur kommer från arbetsgivaravgiften. En särskild del av arbetsgivaravgiften – den så kallade arbetsmarknadsavgiften – har införts för detta ändamål. I Socialavgiftslagen (2000:980) slås fast att arbetsmarknadsavgiften skall finansiera arbetslöshetsförsäkringen, aktivitetsstöd, kostnader för lönegarantin, samt statliga ålderspensionsavgifter för dessa.

¹³⁷ År 2019 betalades 14 318 mkr ut i arbetslöshetsersättning. Finansieringsavgiften uppgick till 3 559 mkr.

Källa: IAF:s statistikdatabas <https://www.iaf.se/statistikdatabasen/statistikdatabas/arbetsloshetskassornas-finansieringsavgifter/>

Socialavgiftslagen 2000:980

9 § Arbetsmarknadsavgiften skall finansiera:

1. arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och kostnader för tillsyn av utbetalning av sådan ersättning enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor,
2. aktivitetsstöd till den som tar del av ett arbetsmarknadspolitiskt program, under förutsättning att han eller hon uppfyller villkoren för inkomstrelaterad ersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring,
3. kostnader enligt lönegarantilagen (1992:497), och
4. sådana statliga ålderspensionsavgifter enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift som betalas på ersättningar enligt 1–3.

Hur stor själva arbetsmarknadsavgiften ska vara regleras i Lagen om fördelning av socialavgifter (2000:981) där de olika socialavgifter som tillsammans utgör arbetsgivaravgiften slås fast. I den praktiska tillämpningen är detta dock inte någon exakt vetenskap som syftar till att avgifter exakt ska motsvara utgifterna för den sociala ersättning de finansierar. De olika socialavgifternas storlek ändras inbördes vid olika tidpunkter. Ibland kan avgifterna vara oförändrade i flera år för att sedan ändras något upp eller ner. Den enda tydliga tendensen sedan år 2000 är att den så kallade löneavgiften ökat trendmässigt medan övriga socialavgifter har minskat över tiden. Undantaget är pensionsavgiften som legat stilla.

Arbetsmarknadsavgiften har sjunkit trendmässigt även om den höjts enstaka år, bland annat efter finanskrisen. År 2000 var den 5,84 procent av lönesumman. År 2010 var den 4,65 procent. År 2015 sänktes den till 2,64 procent och har legat stilla sedan dess.

Tabell 3.7 Arbetsmarknadsavgiften 2000 – 2020, procent av lönesumman

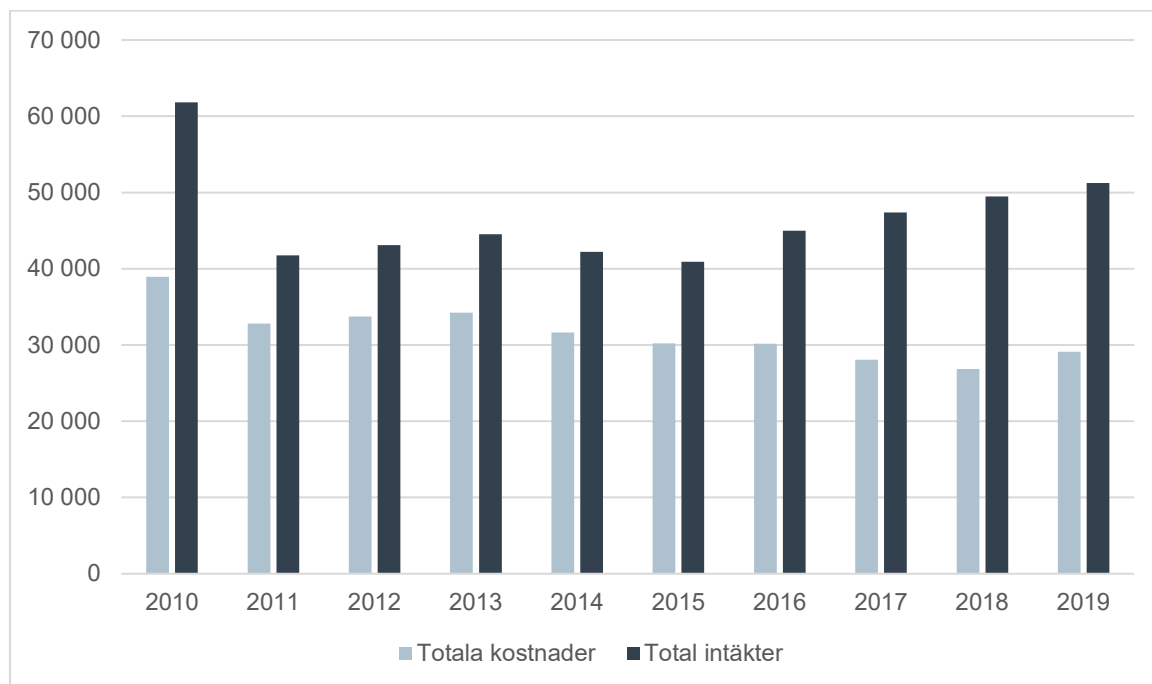
År	Avgift
2000–2002	5,84
2003–2004	3,70
2005–2007	4,45
2008–2009	2,43
2010	4,65
2011–2014	2,91
2015–	2,64

Källa: Budgetpropositioner och Skatteverket

Trots att arbetsmarknadsavgiften har sänkts så har den länge med råge överstigit utgifterna för de ändamål som den ursprungligen var tänkt att finansiera. Under åren 2010 till 2019 har staten i genomsnitt tagit in 15 miljarder kronor mer om året i arbetsmarknadsavgift och i avgifter från arbetslöshetskassorna än man betalat ut i arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, ålderspensionsavgift på dessa samt lönegaranti.¹³⁸ År 2019 uppgick överskottet på detta område till 22,1 miljarder kronor enligt Ekonomistyrningsverket (ESV).

¹³⁸ Arbetslöshetskassornas finansieringsavgift är den del av medlemsavgifterna i arbetslöshetskassorna som ska finansiera ersättningen. Resten av medlemsavgiften finansierar arbetslöshetskassornas arbete.

Diagram 3.3 Kostnad och intäkter för arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd med mera, miljoner kronor



Källa: ESV

Kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen inräknat de ålderspensionsavgifter som betalats in för arbetslöshetsersättningen har under åren 2010–2019 utgjort 47 procent av utgifterna för det område som ska finansieras av arbetsmarknadsavgiften och medlemsavgifter från arbetslöshetskassorna.¹³⁹ Det är därför en rimlig slutsats att 47 procent av det överskott – 71 miljarder kr – som genererats på detta område hänförs till arbetslöshetsförsäkringen. Drygt 57 procent av detta överskott har finansierats av avgifter från privatanställda i företag som täcks av kollektivavtal. Det skulle innebära att privatanställda med kollektivavtal har överfinansierat arbetslöshetsförsäkringen med cirka 40 miljarder kronor det senaste decenniet.¹⁴⁰

¹³⁹ Hälften av de ålderspensionsavgifter som betalats på in 2010–2019 på detta område antas ha betalats för arbetslöshetsersättningen.

¹⁴⁰ År 2019 stod privatanställda för 70 procent av lönesumman och tog emot 70 procent av arbetslöshetsersättningen. 82 procent av de privatanställda täcktes av kollektivavtal.

Tabell 3.8 Totala kostnader och intäkter för arbetslöshetsförsäkring, aktivitetsstöd med mera åren 2010–2019, miljarder kronor

Statens kostnader	
Kostnad arbetslöshetsförsäkringen	136,4
Kostnad aktivitetsstöd	137,8
Kostnad ålderspensionsavgifter	24,0
Kostnad lönegaranti	17,6
Total kostnad	315,9
Statens intäkter	
A-kassornas finansiering	41,8
Arbetsmarknadsavgiften	425,6
Total finansiering	467,4
Överskott	151,2

Källa: ESV

Statens budget är dock inte upplagd på detta sätt utan arbetsgivaravgifternas olika delar – med undantag för ålderspensionsavgiften – är i praktiken inte öronmärkta för de ändamål som de ursprungligen infördes för.

Med detta sagt är det rimligt att lyfta fram att arbetsgivarna och arbetstagarna under en längre tid betalat högre avgifter till ett trygghetssystem än vad detta kostat. En kollektivavtalsbaserad arbetslöshetsförsäkringen kommer när den införs att behöva en betydande buffertfond för att vara redo att möta konjunktur nedgångar. När storleken på denna buffertfond fastställs bör det inbetalade överskottet på drygt 40 miljarder kronor det senaste decenniet vara utgångspunkten för en diskussion mellan arbetsmarknadens parter och staten.

3. Analys av kostnader för ändrade villkor i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

Av de direktiv som getts till utredningen ska beräkningar presenteras ”på hur skyddet vid arbetslöshet kan utformas med beaktande av olika nivåer av kollektivavtalsbunden arbetsgivaravgift.” Samtidigt har direktiven slagit fast att avgiften för företagen i en kollektivavtalad försäkring ska vara ”kostnadsneutral eller en kostnadsbesparing för företagen i förhållande till dagens situation”.

När det gäller villkoren i försäkringen så fanns två utpekade delar som gällde ersättningsvillkor (taket), och kvalificeringsvillkor, där alternativ ska presenteras.

- Ambitionen är att villkoren för den enskilda löntagaren i normalfallet ska bli bättre än idag. Framförallt måste taket vara generöst så att inga extra försäkringar normalt behövs och samtidigt främja en snabb och effektiv omställning till nytt arbete.
- Utredningen ska presentera alternativ för hur den enskilda ska kvalificera sig för försäkringen. Inriktningen bör vara att den som har jobbat länge ska ha rätt till en längre period av a-kassa än den som inte jobbat fullt lika länge.

Här finns det målkonflikter i direktiven. Kostnaderna för företagen ska vara oförändrade, eller helst lägre än vad de är i den statliga arbetslöshetsförsäkringen. Samtidigt ska vi se över hur villkoren ska bli bättre än idag och särskilt utpekat är taket i försäkringen som ska vara så generöst att inga extra försäkringar i normalfallet ska behövas. Det sistnämnda är naturligtvis kostnadsdrivande.

Vi har därför valt att tolka direktiven så att vår uppgift främst är att presentera olika beräkningar för vilka kostnader villkorsförändringar kan medföra, samt vilken betydelse det skulle ha för avgifterna. Det är en rimlig tolkning utifrån inställningen att villkorsförändringar är och bör vara föremål för parterna i förhandlingar. Utredningens beräkningar utgår från att arbetslösheten inte påverkas av förändringar i ersättningsvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen.

Behovet av en fondering

Den statligt reglerade arbetslöshetsförsäkringen är att likna vid ett pay-as-you-go-system, där det inte finns någon särskild fondering. Istället är staten garanterad för att finansiera ökade kostnader. En kollektivavtalad försäkring däremot måste ha en fondering som är tillräcklig för att klara kraftigt ökade kostnader och andra risker. Hur stor ska en sådan fondering vara?

I den organisation som föreslås med en kollektivavtalsstiftelse behöver inte de kapitalkrav som finns för försäkringsbolag i solvens 2-regelverket vara tillgodosedda. Samtidigt är det självklart viktigt att ha en ansvarsfull riskhantering som kan garantera långsiktighet och stabilitet.

Det partsägda försäkringsbolaget AFA Livförsäkring har försäkringen AGB som produkt. Från AGB-försäkringen utbetalas ett engångsbelopp till anställda som blivit uppsagda på grund av arbetsbrist. För att få en uppfattning om vilken storlek på fondering som en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring bör ha kan en jämförelse göras med fonderingsbehovet i AGB-försäkringen.

Ett ”normalår” betalas det ut 500 miljoner kr från AGB-försäkringen. Målfonderingen i försäkringen är tre miljarder kr. Denna målfondering grundar sig på en riskhantering som bygger på att AGB-försäkringen med god marginal ska kunna klara en djup och utdragen kris såsom 1990-talskrisen.

Hösten 2019 stresstestades AGB-försäkringen utifrån följande skadekostnader

Krisscenario	2020	2021	2022	2023	2024
Skadekostnad, kr	1 217 064 000	1 318 486 000	608 532 000	304 266 000	507 110 000

Vid tillfället för stresstesten hade försäkringen en fondering på fyra miljarder kr, alltså en miljard över målfonderingen på tre miljarder. Skadekostnaden för 2020 och 2021 antogs öka med 150 procent. Målfonderingen ligger således på sex gånger skadekostnaden för ett "normalår". I stresstesten hamnar fonderingen på ca 2 miljarder kr 2021–2022. Om fonderingen hade legat på målfonderingen tre miljarder inledningsvis hade fonderingen legat på en nivå 2021–2022 nära den undre gränsen för vad fonderingen bör ligga på. Stresstesten visar på att en försäkring vars utbetalningar är kopplade till svängningarna i samhällsekonomin och på arbetsmarknaden behöver en hög fondering.¹⁴¹

Om en liknande målfondering som finns för AGB-försäkringen skulle gälla för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle det finnas ett behov av en målfondering på närmare 50 miljarder kr (8,3 x 6). I detta fall skulle fonderingen även fungera som avkastningsfinansiering.

Som framgår av beräkningarna i avsnitt 3.4 kommer en chock mot samhällsekonomin med fallande sysselsättning och ökad arbetslöshet att orsaka en stor påfrestning för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring även om den skulle vara kortvarig. En kraftig ekonomisk nedgång kan redan på fyra år leda till ett sammanlagt underskott på drygt 130 procent av de årliga intäkterna för den nya arbetslöshetsförsäkringen. Om nedgången varar längre kan underskottet bli betydligt större.

Det finns således starka argument för att en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kommer att behöva en stor buffertfond för att kunna leva upp till sina åtaganden mot de försäkrade även i tider av kris. Arbetsmarknadsfondens utveckling i början på 90-talet ger starkt stöd för detta men också den pågående "Coronakrisen" samt målfonderingen i AGB-försäkringen. Vad gäller 90-talskrisen så var arbetslöshetsförsäkringen dock avsevärt generösare än dagens försäkring. Vad gäller underskottet under en "Coronakris" så är den kortvarig och tar inte hänsyn till exempelvis nedgångar på värdepappersmarknaderna. Vidare har en kollektivavtalsstiftelse större friheter än AGB-försäkringen som omfattas av försäkringsrörelselagens Solvensregler. Arbetsgruppens bedömning är att det finns ett behov av ett fonderingskapital som motsvarar minst fyra års utbetalningar från arbetslöshetsförsäkringen under ett normalt år. Hade en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring funnits 2019 skulle utbetalningarna ha uppgått till 9,3 miljarder kronor. Ett rimligt riktvärde för en buffertfond är därför, enligt arbetsgruppens bedömning, 40 miljarder kronor. Men en mer ingående och djupare analys kan landa på ett högre fonderingsbehov.

Höjda ersättningstak och förändrade ersättningar

Utgångspunkt för beräkningar

I detta avsnitt redovisar vad ett antal tänkbara förändringar i ersättningsreglerna skulle få för konsekvenser för kostnaderna i den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen för privatanställda.

¹⁴¹ AFA (2020), Årsredovisning 2019. För stresstest AFA (2019), Beredningsunderlag 2020 års premier till det gemensamma finans- och försäkringsutskottet 2019-11-08.

Kostnader för aktivitetsstöd för personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder ingår inte i dessa beräkningar.

Beräkningarna över intäkter och kostnader i den nya kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen för privatanställda utgår från de ersättningsregler som gällde den 1 jan 2020.¹⁴² Beräkningarna bygger på ett specialbeställt underlag från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) som gäller antalet ersättningstagare och utbetalda ersättningar från arbetslöshetsförsäkringen under 2019. Detta underlag från IAF beskrivs i bilaga 2. Konsekvenserna för den avtalade löneavgiften beräknas både enligt SCB:s lönesumma och löneunderlaget enligt TFA.

Höjt ersättningstak

Det ersättningstak på 910 kronor per dag som gällde den 1 jan 2020 innebar att principen om 80 procents ersättning vid arbetslöshet bara gällde för inkomster upp till 25 025 kronor i månaden samtidigt var medellönen för heltidsanställda 34 000 kronor i månaden.¹⁴³ Ett höjt ersättningstak skulle innebära att fler anställda skulle få 80 procents ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Ett höjt ersättningstak skulle också minska utgifterna i de kompletterande inkomstbortfallsförsäkringar som en stor del av arbetstagarna omfattas av.

Tabell 4.1 Höjt ersättningstak de första 100 dagarna från 910 kronor per dag, miljoner kronor och procent på lönesumman

Nytt ersättningstak	Kostnad inkl. pensionsavgift	Ändrad löneavgift enligt SCB:s lönesumma	Ändrad löneavgift enligt TFA-underlag
1 000 kronor	209	+0,020	+0,024
1 100 kronor	285	+0,027	+0,032
1 200 kronor	537	+0,051	+0,061
1 300 kronor	650	+0,061	+0,074
1 400 kronor	735	+0,069	+0,083

Källa: IAF samt egna beräkningar

Anm: Statlig pensionsavgift 10,21 procent av ersättningen.

Att höja ersättningstaket från 910 kronor per dag till 1 200 kronor skulle enligt arbetsgruppens beräkningar öka utgifterna i den avtalade försäkringen med nästan 540 miljoner kronor om året inklusive statlig pensionsavgift på ersättningen. Det skulle motsvara en avgiftshöjning på 0,051 till 0,061 procent av lönesumman för de försäkrade.

¹⁴² Sedan dess har ett stort antal tillfälliga förändringar införts i arbetslöshetsförsäkringen, bland annat har ersättningstaket höjts kraftigt.

¹⁴³ LO:s lönerapport 2019. https://www.lo.se/start/lo_fakta/lonerapport_ar_2019

Tabell 4.2 Höjt ersättningstak från dag 101 till dag 300 från 760 kronor per dag, miljoner kronor och procent på lönesumman

Nytt ersättningstak	Kostnad inkl. pensionsavgift	Ändrad löneavgift enligt SCB:s lönesumma	Ändrad löneavgift enligt TFA-underlag
900 kronor	398	+0,037	+0,045
1 000 kronor	568	+0,053	+0,064
1 100 kronor	700	+0,066	+0,079
1 200 kronor	796	+0,075	+0,090
1 300 kronor	873	+0,082	+0,099
1 400 kronor	930	+0,087	+0,105

Källa: IAF samt egna beräkningar

Anm: Statlig pensionsavgift 10,21 procent av ersättningen.

Att även höja ersättningstaket till 1 200 kronor per dag de kommande 200 dagarna skulle kosta nästan 800 miljoner kronor om året inklusive den statliga pensionsavgiften. Det skulle motsvara en avgiftshöjning på 0,075 till 0,090 procent av lönesumman för de försäkrade.

Nedtrappad ersättning tidigare

Som framgår av tabell 4.1 och 4.2 innebär en höjning av ersättningstaket kraftiga inkomstökningar. Ett sätt att dämpa kostnadshöjningen är att trappa ner ersättningen från försäkringen tidigare. I tabell 4.3 redovisas beräkningar över hur stor besparingen blir av att inleda nedtrappning av ersättningen från redan dag 101 istället för 201. Vid ett ersättningstak på 1 200 kronor om dagen så skulle en snabbare nedtrappning av ersättningen spara cirka 500 miljoner om året. Det skulle motsvara en sänkning av avgiften på 0,047 till 0,057 procent av lönesumman för de försäkrade.

Tabell 4.3 Nedtrappad ersättning från 80 till 70 procent redan dag 101 istället för dag 201, miljoner kronor och procent på lönesumman

Vid ersättningstak på	Besparing inkl. pensionsavgift	Ändrad löneavgift enligt SCB:s lönesumma	Ändrad löneavgift enligt TFA-underlag
760 kronor	403	-0,038	-0,046
910 kronor	453	-0,043	-0,051
1 000 kronor	474	-0,045	-0,054
1 100 kronor	492	-0,046	-0,056
1 200 kronor	504	-0,047	-0,057
1 300 kronor	517	-0,049	-0,058
1 400 kronor	533	-0,050	-0,060

Källa: IAF samt egna beräkningar

Anm: Statlig pensionsavgift 10,21 procent av ersättningen.

4. Organisation och infrastruktur för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

En arbetslöshetsförsäkring som regleras, administreras och finansieras genom kollektivavtal bygger på helt andra förutsättningar än en statligt reglerad och finansierad försäkring. Det gäller frågor såsom vilka som omfattas, hur försäkringen ska finansieras, hur uppörd och fakturering ska gå till, hur inbetalda medel ska fonderas och förvaltas, hur regelverk ska bestämmas, hur arbetslösa ska kontrolleras, hur administration, skadereglering och utbetalning ska gå till, samt hur tillsyn av systemet ska ske. I alla dessa frågor finns många överväganden som behöver göras.

Den självklara utgångspunkten är att försäkringsvillkoren i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska fastställas i kollektivavtal. Försäkringsvillkoren i en kollektivavtalad försäkring kan avvika från villkoren i den statliga försäkringen både vad gäller ersättningsvillkoren men också vad gäller strukturen, exempelvis vad gäller uppdelningen i en grundförsäkring och inkomstbortfallsförsäkring.

En viktig förutsättning för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring är att den ska vara en omställningsförsäkring, alltså en försäkring av tidigare inkomst mellan två jobb. Detta måste återspeglas när det gäller att fastställa kraven att kvalificera sig för försäkringen men samtidigt får inte kvalifikationskraven utesluta stora grupper.

Omfattning, finansiering, fakturering av avgifter och kapitalförvaltning

De första frågorna som måste besvaras gäller vilka som ska omfattas av en kollektivavtalad försäkring, hur ska den finansieras, hur ska avgifter faktureras och hur ska ett uppbyggt kapital förvaltas.

Vilka ska omfattas av försäkringen?

I dagens system omfattas alla anställda som uppfyller grundvillkoret (arbetsför, står till arbetsmarknadens förfogande och är anmäld som sökande på arbetsförmedlingen) samt arbetsvillkoret av grundförsäkringen. De som också uppfyller medlemsvillkoret i en a-kassa omfattas av inkomstbortfallsförsäkringen. Med hänsyn till att det inte rättsligt går att tvinga anställda att bli medlemmar i en a-kassa kommer även den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen att innehålla både en grundförsäkring för de som inte är medlemmar i en a-kassa och en inkomstbortfallsförsäkring för de som är medlemmar i en a-kassa. Genom att behålla medlemskap i a-kassa som förutsättning för ersättning från inkomstbortfallsförsäkringen kommer denna försäkring att även fortsättningsvis att vara frivillig.

I en kollektivavtalad försäkring kommer endast anställda som arbetar på företag med kollektivavtal att omfattas. Det ligger i sakens natur. När det gäller anställda som arbetar i företag eller organisationer som saknar kollektivavtal kommer de att omfattas av den nuvarande statligt reglerade arbetslöshetsförsäkringen.

Utifrån riskspridning vore det önskvärt om den kollektivavtalade försäkringen gällde alla anställda oavsett bransch som omfattas av kollektivavtal. Utgångspunkten i detta arbete är dock att de som omfattas är de anställda som omfattas av kollektivavtal som ingåtts mellan Svenskt Näringsliv och LO respektive PTK, därmed också hängavtal inom dessa områden.

En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring bör organiseras nära de kollektivavtalade försäkringssystem som redan finns. Den skulle i så fall omfatta de företag och anställda som är bundna av de kollektivavtal om pensioner och försäkringar som redan gäller mellan Svenskt

Näringsliv och LO respektive PTK. Det vore dock önskvärt att andra sektorer med kollektivavtal på sikt ska kunna ansluta sig till försäkringen även om de omfattas av ett annat försäkringspaket än det som ingått mellan Svenskt Näringsliv och LO respektive PTK.

Hur ska finansiering, fakturering av avgifter och kapitalförvaltning gå till?

Dagens finansiering av arbetslöshetsersättning sker genom att staten sköter uppbörden via skattesystemet genom att arbetsgivarna betalar arbetsgivaravgifter på utbetald bruttolön och genom medlemsavgifter till a-kassorna som inbetalar en finansieringsavgift till staten.

En kollektivavtalad försäkring måste ha företrädare framför den statliga försäkringen. De företag och anställda som omfattas av kollektivavtal omfattas således av den kollektivavtalade försäkringen och inte av den statliga försäkringen. De anställda kan alltså inte välja om de ska tillhöra den kollektivavtalade eller den statliga försäkringen. Finansieringen ska ske genom att företagen får en sänkt arbetsgivaravgift och istället betalar in en avgift till den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen. De anställda som därmed inte omfattas av den statliga grund- och inkomstbortfallsförsäkringen ska istället medfinansiera den kollektivavtalade försäkringen.

Den kollektivavtalsgaranti som gäller för kollektivavtalade försäkringar bör också omfatta den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen. Kollektivavtalsgarantin innebär att om företaget är bundet av kollektivavtal omfattas de anställda av förmånerna även om företaget skulle underlåta att teckna försäkringsavtal eller underlåta att betala försäkringspremier.

En övergång från en statlig till en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring innebär också en övergång från ett icke-fonderat system till ett fonderat system. Det behövs därför en organisation som kan ta emot, fondera och förvalta avgifterna. I stiftelselagen finns reglerat ett rättssubjekt som benämns kollektivavtalsstiftelse. En kollektivavtalsstiftelse bildas genom kollektivavtal mellan arbetsgivarorganisation och central arbetstagarorganisation. Stiftelseförordnandet bestäms genom kollektivavtal och kan också ändras genom kollektivavtal. Inom det kollektivavtalade pensions- och försäkringssystemet på Svenskt Näringsliv och LO- respektive PTK-området finns idag två kollektivavtalsstiftelser. Kollektivavtalsstiftelsen Trygghetsfonden TSL (TSL) tillhandahåller och finansierar omställningsstöd till uppsagda arbetare.

Kollektivavtalsstiftelsen TRR Trygghetsrådet (TRR) tillhandahåller och finansierar omställningsstöd och arbetslöshetsersättning till uppsagda tjänstemän. En kollektivavtalsstiftelse är en organisationsform som är lämplig för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Jämfört med exempelvis ett försäkringsbolag omfattas inte en kollektivavtalsstiftelse av långtgående näringsrättslig reglering, såsom omfattande solvenreglering. En ändamålsenlig modell är därför att företagen betalar in avgifter till en ny kollektivavtalsstiftelse i vilken det byggs upp ett fonderingskapital. Det är också till kollektivavtalsstiftelsen som staten skulle behöva överföra ett "startkapital". Det fonderade kapitalet i stiftelsen skulle i sin tur kunna förvaltas av kapitalförvaltningen inom AFA Försäkring som idag redan förvaltar kapital åt både TSL och TRR.

Hur ska kontroll av arbetssökande se ut?

I dagens system är det Arbetsförmedlingen som utöver kontroll över att de arbetslösa är aktivt arbetssökande. Det skulle kunna vara på samma sätt inom en kollektivavtalad försäkring, att kontrollen av de arbetslösa sköts av Arbetsförmedlingen.

En mer lämplig variant är att även här utgå från det redan befintliga partssystemet. TSL och TRR skulle kunna få i uppdrag att kontrollera att de arbetslösa aktivt söker nytt arbete. Fördelen är att det

då blir ett sammanhållet kollektivavtalssystem. Kontrollen bör dock inte utföras av de personer/coacher som hjälper den arbetsökande till nytt arbete utan istället ligga i en särskild separat enhet inom TSL respektive TRR. En nackdel skulle kunna vara att det blir en ny och betungande arbetsuppgift som läggs på dessa organisationer.

Tre modeller för administration och skadereglering

Enligt direktiven skall utredningen utöver att lämna förslag på hur administrationen av arbetslöshetsförsäkringen ska se ut ”särskilt pröva om ordningen med de nuvarande förbundsvisa a-kassor kan kvarstå eller om en konsolidering skulle kunna förstärka systemet.” Samtidigt slås det fast i direktiven att: ”Parternas målsättning är alltså att de förbundsvisa a-kassorna i någon form kvarstår.”

Med utgångspunkt från direktiven har arbetsgruppen prövat och diskuterat olika modeller för administration och skadereglering. Oavsett modell har vi utgått från att utbetalning av arbetslöshetsersättning sker genom att organisationen ger ett utbetalningsuppdrag till den kollektivavtalsstiftelse som förvaltar kapitalet i försäkringen.

Vi utgår också från att de försäkrade betalar en avgift till den organisation som administrerar och skadereglerar försäkringen – så som sker idag till a-kassorna. Denna avgift ska finansiera organisationens administration och skadereglering samt en del av kostnaden för arbetslöshetsersättningen. Den senare delen förs över/betalas in till kollektivavtalsstiftelsen.

Oavsett vilken organisation som administrerar och sköter skaderegleringen skulle tillsynen över den kollektivavtalade försäkringen i och för sig kunna ligga kvar under IAF:s tillsyn då myndigheten ändå behöver utöva tillsyn på den statliga försäkringen. Detta är dock inte något lämpligt alternativ eftersom en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring är en fristående försäkring som inte bör ha någon statlig inblandning utan försäkringen ska istället i sin helhet hanteras inom det kollektivavtalade systemet. Tillsynen kan skötas av den nya kollektivavtalsstiftelsen som förvaltar fonderat kapital. Stiftelsen har ett starkt intresse av att a-kassorna skadereglerar effektivt enligt avtalade försäkringsvillkor så att inte kostnaderna drar iväg. Om tillsynen övertas av kollektivavtalsstiftelsen så innebär det kostnadsbesparingar för staten. De medel som frigörs genom denna kostnadsbesparing bör komma den kollektivavtalade försäkringen till del.

Nedan finns beskrivet tre olika modeller för att administrera och skadereglera en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

Modell med dagens a-kassor

En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kan administreras av nuvarande a-kassor. De försäkrade individer som inte omfattas av den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen är då även i fortsättningen försäkrade i den statliga försäkringen. A-kassorna måste således i sin skadereglering separera på försäkrade som omfattas av den statliga respektive den kollektivavtalade försäkringen. Försäkringsvillkoren kommer att vara olika för försäkrade som omfattas av den statliga respektive den kollektivavtalade försäkringen. Den kollektivavtalade försäkringen får med bibehållande av nuvarande förbundsvisa a-kassor automatisk del av de fonderingar som idag finns upparbetade i a-kassorna som buffert för ökade kostnader för administration och skadereglering.

Modell med en enda a-kassa (aktiebolag) för både arbetare och tjänstemän

Ett alternativ till dagens a-kassor är att skapa en gemensam a-kassa för både arbetare och tjänstemän som omfattas av den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen. En sådan nybildad a-

kassa kan administrera och skadereglera enbart den kollektivavtalade försäkringen. A-kassan behöver då inte separera på försäkrade som omfattas av den offentliga respektive kollektivavtalade försäkringen. Inledningsvis måste en förmögenhetsöverföring ske från dagens a-kassor till den gemensamma a-kassan av redan fonderade medel som har byggts upp under lång tid som en buffert hos a-kassorna för att hantera snabbt ökade kostnader för administration och skadereglering.

Med en fristående kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring är det inte nödvändigt att den juridiska personen som sköter administration och skadereglering måste vara en a-kassa utan det kan lika väl vara exempelvis ett aktiebolag.

Modell med en kollektivavtalsstiftelse

Den kollektivavtalsstiftelse som hanterar och förvaltar kapitalet i den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen skulle också kunna sköta administration och skadereglering av försäkringen. En kollektivavtalsstiftelse skulle administrera och skadereglera enbart den kollektivavtalade försäkringen. Stiftelsen behöver då inte separera på försäkrade som omfattas av den offentliga respektive kollektivavtalade försäkringen. Inledningsvis måste en förmögenhetsöverföring ske från dagens a-kassor till kollektivavtalsstiften av redan fonderade medel som har byggts upp under lång tid som en buffert hos a-kassorna för att hantera snabbt ökade kostnader för administration och skadereglering.

Arbetsgruppens överväganden

Utgångspunkten för arbetsgruppens val av organisation för administration och skadereglering av försäkringen är inriktningen i direktiven som säger att utredningen särskilt ska pröva om ordningen med nuvarande förbundsvisa a-kassor kan kvarstå eller om en konsolidering skulle kunna förstärka systemet. Vidare anges i direktiven att parternas målsättning är alltjämt att de förbundsvisa a-kassorna i någon form kvarstår.

Det finns stordriftsfördelar och andra effektivitetsvinster med att samla administration, skadereglering, kapitalförvaltning och utbetalning av ersättning i en och samma organisation. Med utgångspunkt från de tre olika alternativen skulle då valet hamna på alternativet kollektivavtalsstiftelse. Det som skulle ligga utanför en sådan stiftelse är fakturering av avgifter till försäkringen. Denna fakturering skulle skötas av Fora.

Det skulle även finnas stordriftsfördelar och andra effektivitetsvinster med att samla administration och skadereglering i en enda a-kassa eller ett aktiebolag, gemensam för både arbetare och tjänstemän. Kapitalförvaltning och utbetalning av ersättning skulle finnas i en kollektivavtalsstiftelse och fakturering skulle skötas av Fora.

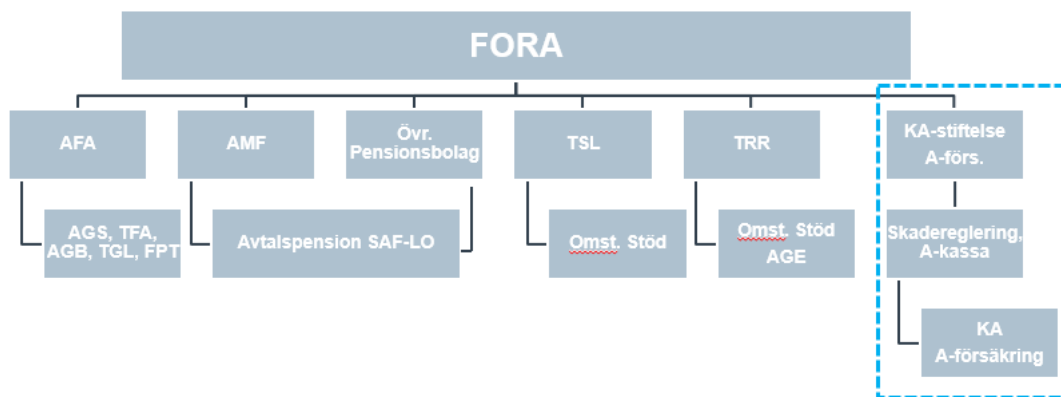
Ett bibehållande av dagen förbundsvisa a-kassor skulle innebära mindre stordriftsfördelar och inte samma möjligheter till samma effektivitetsvinster som i alternativen med en mer samlad hantering.

Fördelen med nuvarande förbundsvisa a-kassor är dock att det redan finns en fungerande infrastruktur med erfarna skadereglerare som snabbt skulle kunna komma igång. Det finns också i nuvarande a-kassor i många fall en viktig kunskap om arbetsmarknaden i olika branscher. Flera statliga utredningar har också kommit fram till att systemet med fristående a-kassor är förhållandevis effektivt. De nuvarande a-kassorna har också visat på en betydande flexibilitet när det gäller att låna ut skadehandläggare mellan de olika a-kassorna, exempelvis i en lågkonjunktur när högt inflöde av arbetslösa drabbar några kassor medan andra kassor kommer lindrigare undan. Vidare har flera fackföreningar som krav att medlemmarna också blir medlemmar i den a-kassa som är knuten till

fackföreningen. Det finns fördelar med att inte behöva tvinga fackföreningarna att bryta upp denna föreningsrättsliga struktur.

Det pågår sedan lång tid en konsolidering bland a-kassorna som innebär att mindre a-kassor fusioneras med större mer kostnadseffektiva a-kassor. Vidare finns idag en konkurrens mellan a-kassorna eftersom många a-kassor har överlappande verksamhetsområden. Den till intresseorganisationer helt oberoende ALFA-kassan har dessutom ett verksamhetsområde som vänder sig till alla anställda och företagare oavsett bransch och yrke.

Arbetsgruppens förslag



- Den självklara utgångspunkten är att försäkringsvillkoren i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska fastställas i kollektivavtal.
- Arbetsgruppens förslag vilar i grunden på att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring enklast och mest effektivt skulle kunna byggas upp i närheten till nuvarande redan organiserat kollektivavtalssystem för pensioner och försäkringar. Försäkringen omfattar företag och anställda som är bundna av de kollektivavtal om pensioner och försäkringar som redan har framförhandlats av Svenskt Näringsliv och LO respektive PTK.
- En ny kollektivavtalsstiftelse för den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen inrättas. Kollektivavtalsstiftelsen bygger upp ett fonderat kapital som föreslås förvaltas av kapitalförvaltningen inom AFA Försäkring.
- Vi ser också att fördelarna med att behålla nuvarande ordning med förbundsvisa a-kassor överväger. A-kassorna hanterar fortsatt administration, skadereglering och beslut om utbetalning av arbetslöshetsersättningen.
- Företagen får sänkt arbetsgivaravgift och betalar i stället in en arbetslöshetsavgift till kollektivavtalsstiftelsen, medan de anställdas medlemsavgifter fortsatt betalas in till a-kassan. Fora fakturerar företagen för finansieringsavgiften och förmedlar sedan avgifterna till kollektivavtalsstiftelsen. A-kassorna förmedlar finansieringsavgiften till kollektivavtalsstiftelsen.
- Den kollektivavtalsgaranti som gäller för kollektivavtalade försäkringar bör också omfatta den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen. Kollektivavtalsgarantin innebär att om

företaget är bundet av kollektivavtal omfattas de anställda av förmånerna även om företaget skulle underlåta att teckna försäkringsavtal eller underlåta att betala försäkringspremierna.

- Kontrollen av att de arbetsökande är aktivt arbetsökande utförs av TSL och TRR.
- Tillsynen över a-kassornas verksamhet vad avser den kollektivavtalade försäkringen utövas av kollektivavtalsstiftelsen.

5. Avslutande diskussion – slutsatser, fördelar och risker med en kollektivavtalad försäkring.

Slutsatser

Det är möjligt att organisatoriskt skapa en modell för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. I denna är en självklar utgångspunkt att försäkringsvillkoren i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska fastställas i kollektivavtal.

Arbetsgruppens förslag till infrastruktur bygger på att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring enklast och mest effektivt kan byggas upp i närheten till nuvarande redan organiserat kollektivavtalssystem för pensioner och försäkringar. Försäkringen omfattar då företag och anställda som är bundna av de kollektivavtal om pensioner och försäkringar som redan har framförhandlats av Svenskt Näringsliv och LO respektive PTK.

Vi ser fördelar i att en ny kollektivavtalsstiftelse för den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen inrättas. Kollektivavtalsstiftelsen bygger upp ett fonderat kapital som föreslås förvaltas av kapitalförvaltningen inom AFA Försäkring. Vi ser också att fördelarna med att behålla nuvarande ordning med förbundsvisa a-kassor överväger. A-kassorna hanterar fortsatt administration, skadereglering och beslut om utbetalning av arbetslöshetsersättningen.

Kontrollen av att de arbetslösa är aktivt arbetsökande föreslås utföras genom ett kompletterande uppdrag till TSL och TRR. Tillsynen över a-kassornas verksamhet vad avser den kollektivavtalade försäkringen utövas av kollektivavtalsstiftelsen.

Arrangemanget bygger dock helt på att företagen får sänkt arbetsgivaravgift och i stället betalar in en arbetslöshetsavgift till kollektivavtalsstiftelsen, medan de anställdas medlemsavgifter fortsatt betalas in till a-kassan. Fora fakturerar företagen och a-kassorna för finansieringsavgiften och förmedlar sedan avgifterna till kollektivavtalsstiftelsen.

De ekonomiska beräkningarna har utgått från data som gäller för 2019, samt de villkor som gällde då. Inom privat sektor arbetade 2,9 miljoner arbetare och tjänstemän i åldern 20–64 år (67 procent av de anställda på arbetsmarknaden). Av dessa omfattades 2,4 miljoner anställda eller 82 procent av kollektivavtal.

Enligt arbetsgruppens beräkningar hade 142 000 privatanställda i företag med kollektivavtal ersättning från arbetslöshetsförsäkringen någon gång under 2019. De hade sammanlagt tolv miljoner ersättningsdagar och fick 8,3 miljarder kronor från arbetslöshetsförsäkringen 2019.

En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring i privat sektor skulle omfatta 55 procent av alla anställda men 60 procent av ersättningstagarna baserat på 2019 års förhållanden.

Exakt hur villkoren för en kollektivavtalad försäkring ska se ut är en fråga för parternas förhandlingar. Utredningen har dock gjort beräkningar för intäkter och kostnader som ett underlag för dessa. Utredningens beräkningar visar att den avtalade försäkringen skulle vara i balans 2019 vid en avgift på mellan 0,69 och 0,83 procent av lönesumman.

Utredningens beräkningar visar också att företag och anställda inom privat sektor med kollektivavtal har överfinansierat arbetslöshetsförsäkringen med sammanlagt cirka 40 miljarder kronor under åren 2010 till 2019.

Utredningen har också gjort beräkningar på vad förändrade ersättningsvillkor, höjda tak och avtrappade ersättningar betyder för såväl kostnader som för avgifter vid balanserat resultat. Dessa beräkningar finns redovisade i avsnitt 4.

Avgifter och villkor i försäkringen är också beroende av vilken fondering som behövs och som är möjlig. Traditionellt har parterna tagit stor hänsyn till att minimera risker och att ha en stabilitet i sina gemensamt ägda försäkringsbolag. För att kunna ha en god riskhantering och långsiktigt stabila förhållanden, samt kunna klara en djup ekonomisk kris bedöms behovet av en fondering vara minst fyra gånger det årliga ersättningsbeloppet och driftskostnaderna för försäkringen. Det innebär att 40 miljarder kronor bör finnas vilket motsvarar den överfinansiering som skett under den senaste tio åren. Detta bör därför vara en utgångspunkt för diskussioner mellan parterna och staten.

En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring – fördelar och förtjänster

Den svenska modellen på arbetsmarknaden bygger på att löner och andra anställningsvillkor regleras av arbetsmarknadens parter genom kollektivavtal. Historiskt har det också utvecklats gemensamma institutioner, organisationer och bolag för att hantera modellen. Det kan handla om kollektivavtalade försäkringar, pensioner, omställningsorganisationer och förebyggande hälsoarbete. För tvister finns ett eget juridiskt system, från lokal förhandling ända till arbetsdomstolen och skiljenämnder.

I den här meningen finns det en logik i att även arbetslöshetsförsäkringen blir föremål för parternas kollektivavtalsförhandlingar. Utredningen kan därför se en rad fördelar med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Givet att staten går med på en växling av den statliga arbetsmarknadsavgiften mot en kollektivavtalad avgift kan vi framhålla detta.

En första fördel är att med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kan parterna själva förfoga över såväl kostnader som försäkringsvillkor. Dessa villkor blir då föremål för sedvanliga partsförhandlingar. Ett ökat fokus på en mer effektiv omställning kan också innebära minskad tid i arbetslöshet och därmed minskade kostnader för själva arbetslöshetsförsäkringen. Med stärkt trygghet och med omställning i fokus underlättas också såväl strukturomvandling som förhandlingar om uppsägning.

En andra fördel, som en konsekvens av ovanstående, är att man skulle kunna bli relativt oberoende av politiska skiften och politiskt styrda förändringar av finansiering och villkor i arbetslöshetsförsäkringen. Det är ingen hemlighet att politiska förändringar lett stora skiften i finansiering-, ersättnings- och kvalificeringsvillkor. Sedan 1990-talets kris har trenden varit att allt färre har omfattats av försäkringen, och ersättningarna har över tid blivit svagare. Samtidigt har inte avgifterna totalt blivit lägre – utan har endast definierats om. Det borde därför finnas en förståelse för att parterna vill ha en mer stabil situation för såväl finansiering som villkor.

En tredje fördel kan, precis såsom uppdragsgivarna menar, bli att den svenska partsmodellen stärks genom att ytterligare en viktig komponent som styr villkoren på arbetsmarknaden hamnar i parternas händer. Redan idag är naturligtvis arbetsmarknadens parter en stark kraft på såväl arbetsmarknaden, som i samhället. Men ökat ansvar leder sannolikt till än starkare position, vilket långsiktigt kan vara ett mål i sig för partsmodellen.

En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring - risker och utestående osäkerheter

Även om det finns uppenbara fördelar är det nödvändigt att också förhålla sig till olika risker och andra osäkerheter med en sådan här omfattande omläggning av arbetslöshetsförsäkringen. Det finns som vi ser det ekonomiska risker, försäkringsrisker, politiska risker och dessutom anseenderisker.

Förutom dessa risker finns en del utestående frågor som vi ser behöver beaktas mer. Utredningen kommer här lista dessa och föra resonemang kring dem.

a) Försvagad riskutjämning

I dagens statligt styrda arbetslöshetsförsäkring bidrar arbetsgivaravgifterna för alla anställda till finansieringen, men riskerna att bli arbetslös skiljer sig åt i olika ut sektorer och branscher. Den privata sektorn har generellt en högre risk för arbetslöshet än den offentliga sektorn. I siffror stod 2019 den privata sektorn som har kollektivavtal för 55 procent av de anställda, men 60 procent av ersättningstagarna. Ur ett försäkringsperspektiv är det självklart alltid en nackdel att bryta ut den grupp som löper en större risk att drabbas. I den rådande Coronakrisen visar det sig också att det främst är privat sektor som drabbats. Privat sektor är överlag mer känslig för djupa ekonomiska kriser – särskilt i dess inledande skeden. Det är därför en försäkringsrisk och en ekonomisk risk som man bör förhålla sig till.

En kollektivavtalad försäkring som också omfattade offentlig sektor skulle givetvis minska, eller möjligen eliminera detta problem. Precis som direktiven påpekar menar även vi att det skulle vara en fördel om fler sektorer anslöt. I så fall skulle den statligt reglerade försäkringen endast omfatta ett mindre anställda i privat sektor som arbetar på företag som saknar kollektivavtal. Hur arbetslöshetsriskerna för dessa grupper ser ut i relation till de som arbetar där det finns kollektivavtal skulle behöva utredas närmare. Sannolikt skulle dock kostnaderna och därmed också avgifterna för dessa företag öka – givet att den riskutjämnande offentliga sektorns anställda hamnar i den kollektivavtalade försäkringen.

b) Vad kan motivera staten att gå med på en växling?

En grundförutsättning för hela denna studie är att staten och det politiska systemet är positivt inställda till att genomföra en ekonomisk växling av såväl avgifter, som att tillskjuta ett uppsamlat överskottskapital till en fondering. Här är sannolikt det största hindret för tillkomsten av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Varför skulle staten vilja det? Om vi ser det ur statens perspektiv så finns det såväl statsfinansiella, som organisatoriska och principiella argument mot det som här föreslås.

Statsfinansiellt behandlas arbetsgivaravgifterna som vilken skatt som helst, även om det finns särskild lagstiftning om vad dessa ska finansiera. Vi har visat att arbetsgivaravgiften kraftigt överstigit kostnaderna för vad den ska ersätta under perioden 2010-2019. Dessa överskott har därför använts för att finansiera andra delar av de offentliga åtagandena. En sådan skattebas kan det vara svårt att motivera statsmakterna att avhända sig av.

Organisatoriskt och principiellt är arbetslöshetsförsäkringen i sig endast en del av ett helt system som också bekostas av arbetsgivaravgifter och skatter (samt i a-kassan fall även av medlemsavgifter). Dessa övriga systemdelar kan ha stor inverkan på hur stor utbetalningen av arbetslöshetsförsäkringen kan bli. Det handlar om aktivitetsstödet (se mer nedan), lönesubventioner, omställning och utbildningsinsatser, myndighetsutövning via Arbetsförmedling, IAF mm. Staten har också i kristider – såsom i rådande Coronakris – möjlighet att gå in med stora stimulanser såsom korttidspermittering, omsättningsstöd och sänkta arbetsgivaravgifter för att minska arbetslöshet och arbetslöshetsförsäkringens kostnader. Men även utan kris skulle exempelvis en kraftig minskning av medel till aktivitetsstöd och lönesubventionerade anställningar påverka resultatet för arbetslöshetsförsäkringen. Utöver detta finns också själva arbetslöshetsförsäkringen som fått kraftigt ändrade villkor i krisen, vilket vi mer berör under punkt e) nedan. Givet denna kedja av till

arbetslöshetsförsäkringen relaterade delar finns ur statsmakternas perspektiv naturliga politisk-organisatoriska och principiella skäl att ha kontroll över alla delar i kedjan.

Om det finns en stor politisk samsyn om fördelarna med en kollektivavtalad försäkring så är detta frågor som säkert kan lösas. Men det skulle innebära att arbetslöshetsförsäkringen måste ha tydliga garantier för kompensationer om staten väljer olika vägar, vilket i så fall skulle kunna innebära ett allt för stort beroende av politisk inblandning. Det kan i sin tur påverka statsmakternas motivation och vilja till en sådan här växling.

c) Dubbla system att administrera

I en kollektivavtalad försäkring kommer de flesta a-kassor att behöva ha två olika system för sin handläggning. Ett för den statligt styrda försäkringen, och ett för den kollektivavtalade. Även a-kassor som står utanför de traditionella centralorganisationerna kommer ha medlemmar som arbetar på företag med kollektivavtal – och därmed tillhöra den kollektivavtalade försäkringen. Exempelvis skulle även Alfa-kassan, Säljarnas och Syndikalisternas a-kassa ha sådana medlemmar. De dubbla systemen behöver därför gälla för alla a-kassor.

Detta innebär en extra administrativ börda för a-kassorna. Tidsramarna för utredningen har inte gjort det möjligt att utreda detta i grunden. Men vår preliminära bedömning är att a-kassorna redan idag är så pass kompetenta på såväl digitala system som att hantera regelverk, att detta inte är behöver vara alltför betungande.

d) Relationen till kommuniserande system – särskilt omställnings-/aktivitetsstödet

Arbetslöshetsförsäkringens kostnader beror också på hur pass väl övrigt omställningsarbete fungerar. Det är frågor som behandlas av en annan utredning. En fråga som kan ha påverkan på arbetslöshetsförsäkringen som dock inte behandlas är aktivitetsstödet. Som vi sett av tidigare avsnitt är aktivitetsstödet också en kostnad som finansieras via arbetsmarknadsavgiften. Det betalas ut av Försäkringskassan för arbetsmarknadsutbildning och andra program (dock ej subventionerade anställningar) som Arbetsförmedlingen förfogar över. Dagpenningen är i normalfallet densamma som från arbetslöshetsförsäkringen. Som vi har sett är de totala kostnaderna för aktivitetsstödet över tid nästan lika stora som för arbetslöshetsförsäkringen.

Hur aktivitetsstödet hanteras kan dock få kostnadseffekter på arbetslöshetsförsäkringen beroende på när dessa stöd sätts in. Om aktivitetsstöd eller parternas omställningsstöd sätts in i större eller mindre omfattning, tidigare eller senare under en arbetslöshetsperiod belastas arbetslöshetsförsäkringen olika. Skulle insatserna vara effektiva och snabbt leda till nytt arbete, kan tiden med a-kassa dessutom komma att förkortas.

En fråga som denna utredning inte fördjupat sig, är om de som eventuellt förbrukar en hel ersättningsperiod i parternas arbetslöshetsförsäkring även därefter ska ha tillgång till omställningsstöd på motsvarande sätt som Arbetsförmedlingen i dag kan anvisa en arbetsmarknadsåtgärd med ersättning via aktivitetsstödet.

e) Relationen till den statligt reglerade arbetslöshetsförsäkringen

I ett system med en statligt reglerad arbetslöshetsförsäkring och en kollektivavtalad försäkring blir ett antal frågor som rör relationen mellan dessa särskilt viktiga.

Om en politisk majoritet gör att den statliga försäkringen får betydligt sämre villkor, exempelvis genom högre avgifter eller sämre ersättningsvillkor. Vad skulle det innebära? Sannolikt skulle den kollektivavtalade kunna fortsätta med liknande verksamhet, men att den på väsentliga områden

skulle framstå som mer attraktiv. Såväl företag utan kollektivavtal, som löntagare som arbetar i dessa skulle få ökade incitament till att ansluta sig till den kollektivavtalade försäkringen. Ytterst är dock detta positivt för hela partssystemet genom fler kollektivavtalsbundna arbetsplatser.

Om en politisk majoritet gör att den statliga försäkringen får betydligt bättre villkor, exempelvis genom lägre avgifter och bättre ersättningsvillkor. Vad skulle hända då? Här finns en omvänd situation. I princip är det ur ett anseendeperspektiv svårt att se att den kollektivavtalade försäkringen skulle kunna vara sämre än den statligt reglerade. Utöver att det skulle kunna leda till incitament att lämna kollektivavtalsmodellen så skulle det kunna försvaga parternas ställning på arbetsmarknaden. Det är, hur konstigt det än kan låta en politisk risk, att den statligt reglerade försäkringen får bättre villkor. Det skulle sätta tryck på såväl avgifter som på villkor.

I det aktuella exemplet med Coronaåtgärderna så skulle det behöva finnas någon form av politisk garanti för att de extra resurserna även kommer den kollektivavtalade försäkringen till del. Det kanske är en självklarhet i den meningen att syftet med Coronaåtgärderna var att hindra en spridning av krisen genom att många personer helt skulle förlora möjligheten till försörjning – vilket skulle kunna fördjupa krisen.

f) Företag och anställda inom privat sektor som inte har kollektivavtal, ska de kunna ansluta sig?

I den organisation som föreslås kommer endast företag med kollektivavtal att omfattas, och på så vis binda alla anställda till försäkringen. De som saknar kollektivavtal är hänvisade till den statligt reglerade försäkringen. I partssystemet finns idag dock möjlighet för företag som saknar kollektivavtal att ansluta sig försäkringarna via Fora. Detta gäller dock inte omställningsavtalen (TSL/AGB och TRR). För att teckna dessa försäkringar måste företaget vara bundet av kollektivavtal.

För att hålla ihop omställningssystemet inom det kollektivavtalade området bör därför även den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen enbart kunna tecknas av företag som omfattas av kollektivavtal. Det finns också ett värde i sig att det är exklusivt för de företag som har kollektivavtal.

g) Enligt utredningsdirektiven ska finansieringen av försäkringen även bestå av medlemsavgifter.

Utredningen har valt att behålla nuvarande a-kassor för administration, skadereglering och beslut av ersättning. Mot bakgrund härav kommer de som är medlemmar i en a-kassa att behöva ha en fördel av att de är medlemmar i och betalar in avgifter till en a-kassa. Om även de anställda som inte har gått med i en a-kassa ska ha rätt till samma ersättning som de som är medlemmar i en a-kassa kräver det en lösning som innebär att även icke-medlemmarna medfinansierar försäkringen i samma utsträckning som medlemmarna i a-kassorna. Utredningen har inte vare sig utrett eller tagit ställning till denna fråga

Referenser

AER (2018) Arbetsmarknadsekonomisk rapport. Hur fungerar kollektivavtalen?
Arbetsmarknadsekonomiska rådet.

AFA (2019), Beredningsunderlag 2020 års premier till det gemensamma finans- och försäkringsutskottet 2019-11-08.

AFA (2020), Årsredovisning 2019

Arbetsförmedlingen (2020) Årsredovisning 2019.

Akademikernas a-kassa (2020)

Edebalk, P.G. (2016). Staten, arbetsmarknadens parter och arbetslöshetsersättningarna 1945–1975 [Elektronisk resurs]. Lund: Lunds universitet, Socialhögskolan.

Edebalk, P.G. (2016). Den svenska arbetslöshetsförsäkringen - Från KAS till Alfabassan [Elektronisk resurs]. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.

Edebalk, P.G. (2019). Från motstånd till genombrott: Den svenska arbetslöshetsförsäkringen 1935–54 [Elektronisk resurs]. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.

IAF, statistikdatabasen

IAF, specialbeställd statistik

Kjellberg, A. (2019) Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund. Sociologiska institutionen, Lunds universitet.

Konjunkturinstitutet (2020) Konjunkturläget 2020. Uppdatering av konjunkturbilden 29 april.

LO (2019), Lönerapport 2019.

SOU 1971:42 Försäkring och annat kontant stöd vid arbetslöshet. Betänkande av KSA-utredningen.

SOU 1978:45 Allmän arbetslöshetsförsäkring. Betänkande av 1974 års utredning om allmän arbetslöshetsförsäkring.

SOU 1993:52 Ersättning vid arbetslöshet. Betänkande från utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring.

SOU 1996:51 Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring. Delbetänkande av Utredningen om ersättning vid arbetslöshet och omställning. (ARBOM-utredningen).

SOU 1996:150. En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. Slutbetänkande. (ARBOM-utredningen)

SOU 2008:54 Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Delbetänkande av 2007 års utredning om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

SOU 2019:3 Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. Slutbetänkande från arbetsmarknadsutredningen.

Statistiska Centralbyrån (2020) Arbetskraftsundersökningarna.

Statistiska Centralbyrån (2020) Statistik över lönesummor.

Sveriges A-kassor (2015) SO Arbetslöshetskassornas samorganisation, Historik över arbetslöshetsförsäkringen 1885 – 2015.

Sveriges A-kassor (2017) Så fungerar arbetslöshetsförsäkringen.

Sveriges A-kassor (2019), Knappt 3 av 10 får ut 80 procent av tidigare inkomst.

Bilaga 1: Utredningens direktiv.

Utredningsuppdrag

Svenskt Näringsliv, LO och PTK är överens om att tillsätta en gemensam utredning för att analysera förutsättningarna samt presentera en modell för att ersätta dagens offentligt finansierade arbetslöshetsförsäkring med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

Parternas ambition

Parternas kollektivavtalsmodell ska regleras och administreras av parterna själva. Modellen ska utformas på ett sätt som minimerar risken för politisk inblandning.

Parternas ambition är att en ny kollektivavtalsbunden arbetsgivaravgift, en så kallad särskild A-kasseavgift för företagen, ska införas på lönen som, tillsammans med medlemsavgifter, finansierar en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

Att staten är villig att genomföra en betydande generell sänkt arbetsgivaravgift är nödvändigt för att skapa utrymme för en ny kollektivavtalad arbetsgivaravgift.

Det kollektivavtalade systemet, så kallad särskild A-kasseavgift för företagen, får inte innebära kostnadsökningar för företagen i förhållande till dagens system.

Parterna eftersträvar en modell som omfattar breda delar av arbetsmarknaden, men primärt privat sektor, och som främjar omställning och trygghet på arbetsmarknaden.

Det bör finnas en lagstiftad skyldighet för företag att medverka till att deras anställda är försäkrade mot arbetslöshet. Om företag utan KA och icke-fackligt organiserade löntagare ansluter sig till parternas modell så ska dessa bära sina egna direkta och indirekta respektive kostnader fullt ut.

Utredningen

Utredningen ska ta fram tre interna underlagsrapporter som var och en ska diskuteras och förankras med parterna.

1. Beräkning av besparing för staten (och därmed utrymmet för parternas kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkring).
2. Infrastrukturen för den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen.
3. Regler och villkor för den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen.

När en övergripande samsyn finns hos beställande parter kring innehållet i underlagsrapporterna så ska en slutlig rapport tas fram. De tre underlagsrapporterna ska betraktas som internt arbetsmaterial och inte spridas i en vidare krets, varken under eller efter utredningen.

Det är den slutliga rapporten som parterna gemensamt ska ta formell ställning till och, om så befinns lämpligt, presentera för Regeringskansliet.

Gruppens sammansättning

Utredning ska ledas av Anders Ferbe (ordförande) samt bestå av följande personer från parterna Pär Andersson, Svenskt Näringsliv, Patrick Joyce, Svenskt Näringsliv/Almega, Olle Dahlberg PTK/Sveriges Ingenjörer samt Stefan Carlén LO/Handels. Ordförande avgör om andra experter, tillfälligt eller permanent, behöver knytas till utredningen och i vilken utsträckning utredningen behöver beställa externa konsultuppdrag.

Underlagsrapporter

Underlagsrapport 1: Beräkning av besparing för staten

- Den viktigaste uppgiften är att beräkna hur stor besparingen blir för staten när finansiering och kontroll av arbetslöshetsförsäkring övergår till parterna.
- Utredningen måste analysera hur det till fullo kan säkerställs att en lösning med särskild kollektivavtalad A-kasseavgift blir kostnadsneutral eller en kostnadsbesparing för företagen i förhållande till dagens situation.
- Utredningen ska i sina beräkningar ta höjd för att statens kostnader minskar både direkt via ersättning för arbetslöshet och minskade kostnader för kontroll men också för generella positiva effekter av en mer välfungerande arbetslöshetsförsäkring.
- Den potentiella besparingen för staten ska uttryckas i form av utrymme för sänkt arbetsgivaravgift. Om den potentiella besparingen är svår att beräkna så bör utrymmet beskrivas i form av ett spann.
- Utredningen ska också beräkna och komma med förslag på hur staten kan kompensera parterna för tidigare inbetalningar till arbetslöshetsförsäkringen som inte utnyttjats.
- Utredningens ska därtill belysa effekterna på försäkringen om en djup ekonomisk kris skulle uppstå. Beräkningar måste göras för att bedöma huruvida modellen kan hantera sådana extrema konjunkturedgångar eller om det måste hanteras i särskild ordning.

Underlagsrapport 2: Infrastrukturen för den kollektivavtalade försäkringen

- Utredningen ska lämna förslag på modell/modeller som effektivt kan pröva om arbetslösa är aktivt arbetssökande. Utredningen ska särskilt pröva om kontrollen skulle kunna hanteras av en utbyggd version av omställningsorganisationerna.
- Utredningen ska lämna förslag på modell/modeller för att administrera arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen ska särskilt pröva om ordningen med de nuvarande förbundsvisa a-kassor kan kvarstå eller om en konsolidering skulle kunna förstärka systemet. Parternas målsättning är alltså att de förbundsvisa a-kassorna i någon form kvarstår.
- Utredningen ska lämna förslag på modell/modeller för att administrera inbetalningar, utbetalningar och eventuell fondering av kollektivavtalad arbetsgivaravgift.
- Utredningen ska särskilt beakta att modellerna säkerställer god kontroll av att de arbetslösa är aktivt arbetssökande

Underlagsrapport 3: Regler och villkor för den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen

- Utredningen ska presentera beräkningar på hur skyddet vid arbetslöshet kan utformas med beaktande av olika nivåer av kollektivavtalsbunden arbetsgivaravgift.
- Ambitionen är att villkoren för den enskilda löntagaren i normalfallet ska bli bättre än idag. Framförallt måste taket vara generöst så att inga extra försäkringar normalt behövs och samtidigt främja en snabb och effektiv omställning till nytt arbete.
- Utredningen ska presentera alternativ för hur den enskilda ska kvalificera sig för försäkringen. Inriktningen bör vara att den som har jobbat länge ska ha rätt till en längre period av a-kassa än den som inte jobbat fullt lika länge.

Slutrapport

Gruppen ska redovisa sitt förslag och sina överväganden i en slutrapport till parterna senast den 31 maj 2020. Slutrapporten ska bygga på de tre underlagsrapporterna och bör bl.a. beskriva följande:

- En välmotiverad uppfattning för hur mycket arbetsgivare och arbetstagare ska kompenseras ekonomiskt av staten, initialt och permanent, för att man tar över ansvaret för arbetslöshetsförsäkringen.
- Ett förslag på hur den samlade infrastrukturen för den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen kan utformas på effektivt sätt.
- En modell för hur skyddet vid arbetslöshet kan utformas.

Bilaga 2:– Beräkning av den ekonomiska effekten regelförändringar

För att beräkna de ekonomiska effekterna för den del av arbetslöshetsförsäkringen som avser det privata avtalsområdet har vi använt data från Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen (IAF) avseende 2019. Data består av aggregerade siffror om antalet dagar som utbetalats för olika aggregerade kategorier.

De variabler som vi begärt ut är förutom antalet dagar som betalats ut, antalet mottagare, utbetald dagpenning, ersättningskategori (grundersättning samt inkomstberoende ersättning), dagsförtjänst, kassatillhörighet, samt SSYK-kategori (tvåställig).

Varje rad kan omfatta en eller flera försäkrade och antalet dagar är det aggregerade antalet dagar för dessa personer. Vi använder inte variabeln ”utbetald dagpenning” i beräkningarna då intervallen varierar mellan kassorna. I stället beräknar vi den utbetalda ersättningen med utgångspunkt i variabeln ”dagsförtjänst”.

Dagsförtjänst är den dagsinkomst som ligger till grund för ersättningens storlek. Denna är indelad i intervall om 200 kronor; 0–200 kronor, 1800–2000 kronor och 2000 kronor –.

Ett antagande som vi gör är att dagsförtjänsten är densamma i respektive yrkeskategori, oavsett om en person är anställd i privat eller offentlig sektor. ”Yrken med krav på fördjupad högskolekompetens inom utbildning” (SSYK 23) antas alltså ha lika hög lön i genomsnitt i båda sektorerna.

Vi antar också att arbetslöshetsrisken är densamma inom respektive yrkeskategori – oavsett om en person är anställd inom privat eller offentlig sektor. Vi utgår alltså från att det är yrkeskategorin och inte sektorstillhörigheten som är den viktigaste förklaringsfaktorn bakom arbetslöshet.

Genom att kombinera dessa data med information från Statistiska Centralbyrån (SCB) om hur stor andel i respektive yrkeskategori som arbetar för privata aktiebolag och andra privata företag kan vi se hur många av de utbetalda dagarna som rör den privata sektorn och hur många dagar som rör offentlig sektor.

Datamaterialet från IAF är uppdelat i fyra olika kategorier beroende på hur länge man haft ersättning och om man har inkomstrelaterad ersättning:

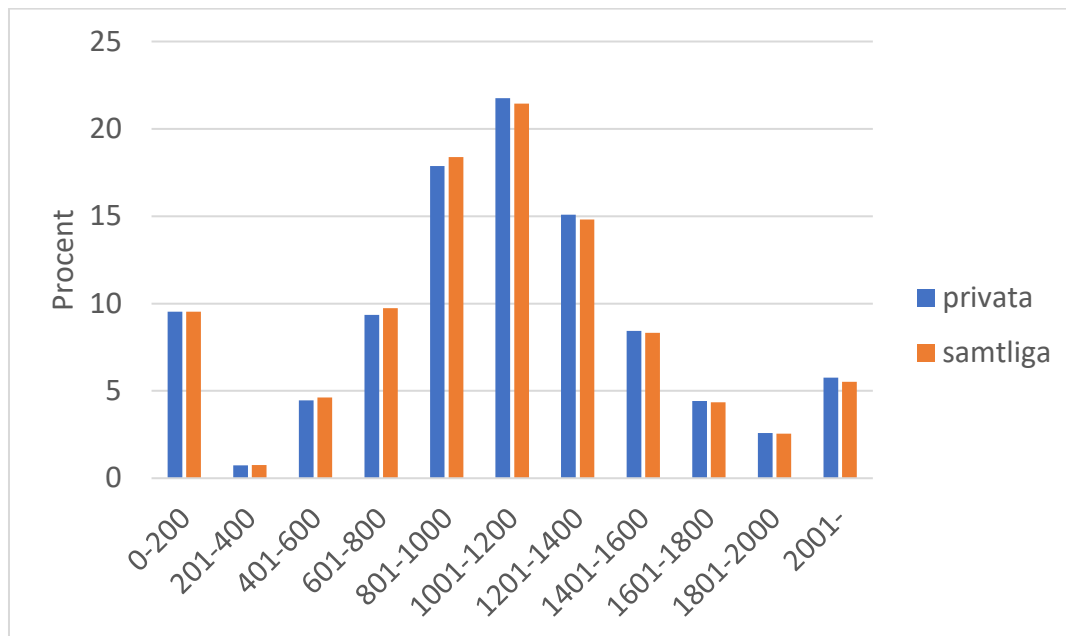
- 1) Grundersättning mindre än 100 dagar.
- 2) Grundersättning mer än 100 dagar.
- 3) Inkomstrelaterad ersättning mindre än 100 dagar.
- 4) Inkomstrelaterad ersättning mer än 100 dagar.

När effekten av regelförändringar beräknas används enbart de inkomstbaserade dagarna då det endast är dessa som är beroende av dagsförtjänsten.

Eftersom vi enbart har uppgift om vilka som har haft ersättning färre än 100 dagar antar vi vid beräkningarna av tidigare nedtrappning att 50 procent av ersättningsdagarna över 100 avser intervallet 100–200 dagar, och att resten avser dagar över denna nivå. Vid beräkningen av effekten av inkomsttaket antar vi att 2/3 av samtliga dagar över 100 avser perioden 100–300 dagar och att resterande dagar avser perioden 300–450 dagar eller därutöver. Detta ger en försiktig skattning av såväl kostnader för förbättringar som vinster av besparingar.

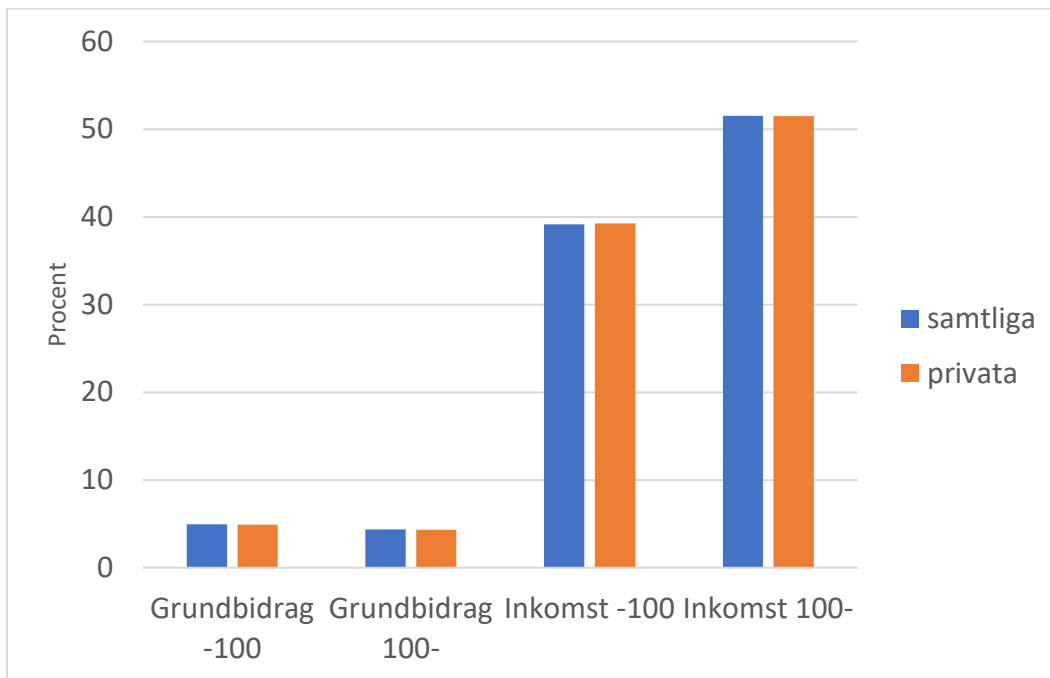
Data från IAF rör 2019 års utbetalda dagar om uppgifter om antalet anställda i respektive yrkeskategori avser 2018. De systematiska skillnaderna för inkomstagare i offentlig sektor respektive privat är små, såväl avseende andelen i respektive inkomstkategori som andelen med enbart grundersättning. Den aggregerade skillnaden i antal dagar ger därför en god bild även av relationen utbetald ersättning i respektive sektor, se figurerna:

Diagram 1 Ersättningsgrundande inkomster för privat- och offentliganställda 2019



Källa: IAF, statistikdatabasen samt egna beräkningar

Diagram 2 Fördelning mellan grundersättning och inkomstberoende ersättning för privatanställda och samtliga anställda 2019



Källa: IAF, statistikdatabasen samt egna beräkningar