

Caroline Johansson

En hållbar svensk modell?

– Exemplet den nya omställningsregleringen

1 Inledning

Under 2022 genomfördes en stor reform av arbetsrätten, där förändringarna i lag (1982:80) om anställningsskydd (LAS) utgör en del. Den ursprungliga idén i LAS är att det som skyddas är arbetstagarens anställningsförhållande med arbetsgivaren.¹ Denna idé har delvis luckrats upp genom att fler undantag från de turordningsregler som tillämpas vid arbetsbrist och en mer begränsad omplaceringsskyldighet införts.² Istället har idén om att stärka arbetstagarens kompetens, och i och med det dennes position på arbetsmarknaden, lyfts upp och satts i fokus – en vingarnas trygghet i stället för snäckskalets för att parafrasera Gösta Rehn.³ I förarbetena framhålls

¹ Att LAS skyddar anställningsförhållandet och inte en viss position hos arbetsgivaren klargörs i AD 1978 nr 161 och har sedan upprepats i ett flertal rättsfall. Slutsatsen att gränsen för arbetsgivarens skyldighet att ge kompetensutveckling går vid anställningsskyddsregleringen och att det i sin tur implicerar en begränsad skyldighet dras även i Ds 2002:56, *En hållfast arbetsrätt* s 396. Se avsnitt 3.2 nedan.

² Se 7 § st 2 och 22 § st 2 LAS.

³ Rehn använde uttrycket för att beskriva en kombination av frihet och trygghet där tryggheten främst var ekonomisk och där både arbetstagare och företag var flexibla och rörliga. Hans perspektiv var dock mer övergripande i relation till samhällsekonomi och arbetsmarknadspolitik. Se till exempel Wadensjö E, Dahlberg Å och Holmlund B, *Vingarnas trygghet – Arbetsmarknad, ekonomi och politik*, Vänbok till Gösta Rehn. Uttrycket ”Vingarnas trygghet” har använts av både fackförbund och näringslivet i rapporter om förslag på reformer av arbetsrätten och arbetsmarknadspolitik. Se *Vingarnas trygghet i en modern och hållbar arbetslinje – Den svenska modellen på 2010-talet*, LO-rapport 5 (2013), *Vingarnas trygghet möjliggör ny historisk uppgörelse – Ett reformförslag i tre delar för att modernisera den svenska arbetsmarknadsmodellen*, Ratio (2009), *Vingarnas trygghet – reformer för en trygg och rörlig arbetsmarknad*, Reforminstitutet (2002).

att ”för den enskilde arbetstagaren eller för den som nyligen har förlorat sitt arbete är en god omställningsförmåga viktig för ett tryggt och hållbart arbetsliv”.⁴ I citatet anknyter ”hållbart” till den enskilde individens tillvaro, men omställningsförmåga framhålls också vara viktigt för arbetsgivaren och hela den svenska arbetsmarknaden.⁵ Det här bidraget kommer att ägnas åt den nya omställningsregleringen och frågan om den bidrar till hållbar utveckling och i så fall för vem. Definitionen av hållbar utveckling utgår här från Agenda 2030 och dess hållbarhetsmål.

Ett skäl för att studera regleringen på arbetsmarknaden utifrån ett hållbar utveckling-perspektiv är att det kan ge ytterligare, eller andra, argument i relation till det som klassiskt sett är föremål för arbetsrättsliga studier, det vill säga regleringen av arbete genom anställningsavtal och kollektivavtal. Dukes pekar på en glidning från att arbetsrättsforskning tidigare endast fokuserat på relationen arbetsgivare-arbetstagare till att nu omfatta all reglering av arbetsmarknaden inklusive migration och socialpolitiska frågor.⁶ Den klassiska arbetsrättens samspel, eller brist på samspel, med annan, ofta offentligrättslig reglering är inte sällan forskningsföremålet.⁷ Hållbar utveckling kan kanske vara ett gångbart perspektiv för forskning på arbetsmarknadens område och ambitionen i det här bidraget är att, tentativt, pröva detta. Testföremålet är den nya omställningsregleringen.

Omställningsregleringen är intressant i och med att den dels representerar en ny företeelse på den svenska arbetsmarknaden – den nya, offentligrättsliga regleringen, dels något etablerat och säreget för den svenska arbetsmarknaden – omställningsavtalen. Det rör sig om både offentligrättslig reglering och kollektivavtalsreglering. Regleringen är baserad på

⁴ Prop 2021/22:176, *Flexibilitet, trygghet och omställningsförmåga på arbetsmarknaden*, s 290.

⁵ Prop 2021/22:176 (n 4), s 290. Ulander-Wänman C, *Hållbart arbetsliv genom kompetensutveckling i samverkan – HAKS*, Arena idé (2019).

⁶ Dukes R, *Critical Labour Law* i Christodoulidis E, Dukes R och Goldini M (eds), *Research handbook on Critical legal theory*, Edward Elgar (2019).

⁷ Det finns flera exempel på den glidningen. Några exempel från svensk rätt är Herzfeld Olsson P, *Empowering Temporary Migrant Workers in Sweden: A Call for Unequal Treatment*, i Howe J & Owens R, *Temporary Labour Migration in the Global Era: The regulatory challenges*, Hart (2016), Sjödin E, *Människoexploatering – en analys av ett straffbuds förhållande till regleringen av arbetsmarknaden*, Juridisk Tidskrift, vol 2019/2020(3). Min egen avhandling skulle nog kunna placeras där även om utgångspunkten är kollektivavtalade förmåner, se Johansson C, *Tjänstepensionen möter EU-rätten. Om relationen mellan svenska kollektivavtal och den inre marknaden*, Iustus Förlag (2018).

den principöverenskommelse som slöts mellan några av arbetsmarknadens parter. Lagstiftningen har utformats av dessa parter som i sin tur givit staten i uppdrag att genomföra förslaget i lagstiftning. Av överenskommelsen framgår dessutom att parterna skulle vara med under beredningen av lagstiftningsförslaget. Själva lagstiftningsförfarandet är på så sätt intressant ur ett demokrati- och inflytandeperspektiv.⁸

2 Hållbar utveckling

2.1 Agenda 2030 och en breddad syn på hållbar utveckling

Hållbar utveckling associeras kanske först och främst med en hållbar utveckling i relation till miljö och naturresurser. Traditionellt sett skulle det innebära miljöfrågor, samt ekonomiska och sociala frågor som kan kopplas till användandet av naturresurser i bemärkelsen land, skog, vatten – kort sagt alla former av naturresurser utom mänskligt arbete.⁹ I och med att ekonomiska och sociala aspekter av hållbar utveckling växt sig starkare, har frågor som rör människors levnadsförhållanden vad gäller arbete, bostad och utbildning fått en mer framträdande roll.¹⁰ Det gäller inte minst sedan resolutionen om Agenda 2030.¹¹

⁸ Herzfeld Olsson P, *Den svenska modellen i en ny era*, Juridisk Tidskrift, vol 2021/2022(3), Ulander-Wänman C, *The social partners as actors in new labour law regulation in Sweden*, European Labour Law Journal, vol 13(2) (2022).

⁹ Pieraccini M & Novitz T, *Sustainability and Law: A Historical and Theoretical Overview* i Pieraccini M & Novitz T, *Legal Perspectives on Sustainability*, Bristol University Press (2021). För en intressant analys av de rättsliga följderna av uppdelningen mellan människa och natur se Zbyszewska A, *Regulating Work with People and "Nature" in Mind: Feminist Reflections*, Comparative Labor Law and Policy Journal, vol 40 (2018).

¹⁰ Se 1972 Stockholm Declaration, principle 8: "Economic and social development is essential for ensuring a favourable living and working environment for man and for creating conditions on earth that are necessary for the improvement of the quality of life." och Declaration on the Right to Development Adopted by General Assembly resolution 41/128 of 4 December 1986, article 8.1: "States should undertake, at the national level, all necessary measures for the realization of the right to development and shall ensure, inter alia, equality of opportunity for all in their access to basic resources, education, health services, food, housing, employment and the fair distribution of income...". Vägen har dock inte varit rak se till exempel Pieraccini & Novitz (n 9).

¹¹ FN-resolution, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, 25 September 2015. Se även Tomassetti P, *Labor Law and Environmental Sustainability*, Comparative Labor Law and Policy Journal, vol 40 (2018) och Novitz T, *Addressing 'social dumping' and 'unfair competition' – an analysis from a sustainability perspective*, i

Agenda 2030 bygger på social, ekonomisk och miljömässig hållbarhet, något som framgår av de 17 hållbarhetsmålen. I FN-resolutionen anges att målen är universella och tillämpliga i hela världen, oavsett ländernas utvecklingsnivå. Målen är integrerade och odelbara och ska balansera de tre dimensionerna av hållbar utveckling – social, ekonomisk och miljömässig.¹² Även om social och ekonomisk hållbarhet inte är nyheter kopplade till Agenda 2030 är de sociala aspekterna numera mer uttryckligt formulerade och mer relevanta för länder med hög levnadsstandard.¹³

Själva begreppet hållbar utveckling och vad det innebär är i sig omtvistat, men det råder nog konsensus om att det rör sig om utveckling som kan fortgå på lång sikt, om en solidaritet med framtida generationer.¹⁴ I relation till svensk arbetsmarknad talas det om hållbarhet i meningen att något ska vara långsiktigt möjligt, ofta i betydelsen av att en arbetstagare ska ha sådana villkor att det är möjligt att arbeta ett helt yrkesliv,¹⁵ eller att det ska finnas en trygghet när en person av olika skäl inte kan arbeta.¹⁶ Perspektivet kan också vara bredare och röra sig om att ha regler som gör att arbetsmarknaden fungerar på ett tillfredsställande sätt under ett längre tidsperspektiv.¹⁷

Ur ett arbetsrättsligt (och eurocentriskt) perspektiv har hållbar utveckling ofta lyfts fram som relevant för att förbättra arbetsrättsliga villkor utanför Europa, till exempel genom att inkludera arbetsvillkor i handels-

Hartzén A-C, Iossa A & Karageorgiou (red), *Law, Solidarity and the Limits of Social Europe – Constitutional tensions for EU integration*, Edward Elgar (2022).

¹² FN-resolution, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, 25 September 2015, p 5, 16, 18 och 55 poängterar det.

¹³ Tomassetti (n 11) och Pieraccini M & Novitz T, *Agenda 2030 and the Sustainable Development Goals: 'Responsive, Inclusive, Participatory and Representative Decision-Making'* i Pieraccini M & Novitz T, *Legal Perspectives on Sustainability*, Bristol University Press (2021).

¹⁴ Gammage C & Novitz T, *Trade, Investment and Corporate Sustainability*, i Sjäfjell B & Bruner C M (red), *The Cambridge Handbook of Corporate Law, Corporate Governance and Sustainability*, Cambridge University Press (2019), Pieraccini & Novitz (n 9).

¹⁵ Utredningen *Tid för trygghet* (SOU 2019:5) rör sig om arbetstid, arbetsmiljö och tidsbegränsade anställningar och fokuserar på så sätt på att förhållandena är hållbara för arbetstagaren.

¹⁶ Inom ramen för det som vi kallar arbetsrätt är avtalsförsäkringarna tänkta att fylla en sådan funktion. Från samhällets sida rör det sig snarare om socialförsäkringssystemet.

¹⁷ Ds 2002:56 (n 1) fokuserar både på trygghet för arbetstagaren och möjligheter för företag på en mer flexibel arbetsmarknad. Av uppdraget framgår bland annat att "Balanserade lösningar som på längre sikt kan utgöra en hållbar grund för en rättvis reglering av förhållandena i arbetslivet ska eftersträvas."

avtal, i utformandet av det ansvar företag själva tar på sig (CSR) och arbetsmarknadens parter utformande av transnationella kollektivavtal.¹⁸ Men hållbar utveckling, och inte minst hållbarhetsmålen i Agenda 2030, har också använts som argument i relation till företeelser i olika europeiska rättsordningar eller EU. Hållbarhetsmålen har till exempel använts som argument för ett bevarande av arbetsrätten som den ser ut idag,¹⁹ eller för att förespråka ett stärkande av fackförbund och kollektiv förhandling,²⁰ eller för mer utvidgad socialpolitisk lagstiftning.²¹ Hållbar utveckling har också använts för att analysera svensk arbetsrätt och den svenska arbetsmarknadsmodellen.²²

2.2 Hållbarhetsmål med koppling till arbetsrätten

Även om målen ska vara integrerade och odelbara så är vissa av dem mer relevanta för arbetsrättslig reglering. Det hållbarhetsmål som är av störst direkt betydelse för arbetsrätten är hållbarhetsmål 8. Målet är varaktig, inkluderande och hållbar ekonomisk tillväxt, full och produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor för alla. Förhållandena på arbetsmarknaden i allmänhet och utformningen av anställningsvillkor i synnerhet utgör kärnan av arbetsmarknadens parter verksamhet, så det

¹⁸ Van den Putte L & Orbie J, *EU Bilateral Trade Agreements and the Surprising Rise of Labour Provisions*, The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Vol 31(3) (2015), Gammage & Novitz (14), Salminen J & Rajavuori M, *Transnational sustainability laws and the regulation of global value chains: comparison and a framework for analysis*, Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol 26(5) (2019), Novits T, *Social Sustainability, Labour and Trade: Forging Connections* i Pieraccini M & Novitz T, *Legal Perspectives on Sustainability*, Bristol University Press (2021).

¹⁹ SOU 2019:13, *Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet*, s 145–149 behandlas arbetsmarknadens parter roll. Där konstateras att den svenska arbetsmarknadsmodellen främjar hållbar utveckling genom att den skapar en stabil arbetsmarknad.

²⁰ Novits T, *The Paradigm of Sustainability in a European Social Context: Collective participation in Protection of Future Interests?*, The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, 31 no 3 (2015), s 243–262.

²¹ Polomarkakis A K, *The European Pillar of Social Rights and the Quest for EU Social Sustainability*, Social & Legal Studies, vol 29 nr 2 (2020), s 183–200, Novitz (n 11).

²² Inom ramen för projektet *En inkluderande och hållbar svensk arbetsrätt – vägen framåt* (finansierat av Vetenskapsrådet, dnr 2017-03134) har den svenska arbetsrättens utmaningar behandlats. Agenda 2030 används som analysverktyg i Andersson P, Bruun N, Herzfeld Olsson P, Novitz T och Sjödin E, *Assessing the Swedish labour law model through a sustainability lens*, Retfærd, nr 2 2022.

är föga förvånande att deras betydelse för hållbarhetsmål 8 framhålls.²³ Flera andra mål har dock anknytning till arbetsmarknaden. LO, TCO och Saco har tagit fram en gemensam policy för Agenda 2030, där de presenterar nio mål som de tre huvudorganisationerna tänker prioritera i sin verksamhet. Det rör sig om hållbarhetsmål 1, 4, 5, 8, 9, 10, 13, 16 och 17.²⁴ Hållbarhetsmål 4 handlar om tillgång till utbildning och kommer därför ägnas lite mer utrymme nedan. Utöver det är även hållbarhetsmål 16 värt att nämna, särskilt med tanke på det säregna lagstiftningsförfarandet som nämns ovan.

Enligt hållbarhetsmål 16 ska alla världens länder främja fredliga och inkluderande samhällen för hållbar utveckling, tillhandahålla tillgång till rättvisa för alla samt bygga upp effektiva, och inkluderande institutioner med ansvarsutkrävande på alla nivåer. Det rör sig alltså om inflytande och demokratiska beslutsprocesser. Fokus verkar framförallt vara det allmännas organisering. Även om merparten av delmålen inte explicit inriktar sig på offentliga institutioner nämns till exempel rättsväsendet. I övrigt nämns bland annat betydelsen av att säkerställa ett lyhört, inkluderande, deltagandebaserat och representativt beslutsfattande på alla nivåer (16.7). Dessutom lyfts vikten av att bygga upp effektiva och transparenta institutioner med ansvarsutkrävande på alla nivåer fram (delmål 16.6).

Sverige genomförande av Agenda 2030 visar att arbetet med hållbarhetsmål 16 fokuserar på det allmännas uppgifter.²⁵ Av LO, TCO och Sacos gemensamma policy framgår att även huvudorganisationerna på arbetstagsarsidan fokuserar på de offentliga institutionerna i relation till hållbarhetsmål 16. De framhåller att väl fungerande, demokratiska, *offentliga* institutioner är avgörande för organisationers, såsom fackförbunds, möjlighet att existera. Fackförbunden roll, menar de, är som opinionsbildare och aktörer för demokratisering och som därigenom arbetar

²³ Det behöver kanske inte ens nämnas men att det utgör kärnan av arbetsmarknadens parter verksamhet kan utläsas av definitionen av arbetsmarknadsparter i 6 § MBL, det vill säga att de tillvaratar arbetstagare respektive arbetsgivares intressen i förhållande till motparten på arbetsmarknaden. Definitionen av kollektivavtal i 23 § MBL ger att innehållet i avtalet ska röra anställningsvillkor för arbetstagare eller förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare. Att arbetsmarknadens parter är avgörande för hållbarhetsmål 8 framhålls bland annat i SOU 2019:13 (n 19), s 146.

²⁴ Agenda 2030 LOs, TCO:s och Sacos bidrag till att uppnå de globala hållbarhetsmålen i Sverige och internationellt.

²⁵ SOU 2019:13 (n 19), s 67 om förvaltningens betydelse, s 152 om civila samhällets betydelse och s 158 vad gäller medborgerliga och politiska rättigheter.

för att öka respekten för rättsstatens principer och för mötes- och organisationsfriheten. Dessutom att organisationerna, inom det allmänna fyller en viktig funktion för att öka transparens, minska korruption och för att stärka yttrandefriheten.²⁶ Arbetstagarorganisationernas fokus ligger väl i linje med det civila samhällets roll och den betydelse ideella organisationer många gånger spelar i ett demokratiskt samhälle. Arbetsmarknadens parter är ideella organisationer och utgör en del av det civila samhället, men med tanke på den roll arbetsmarknadsparterna spelat när det kommer till att reglera arbetsmarknaden, särskilt några av de stora organisationerna som de senaste åren haft en ny, mer framskjuten roll i utformningen av lagstiftning,²⁷ kan det finnas skäl att även beakta dessa institutioner i relation till vissa av delmålen i hållbarhetsmål 16.

2.3 Hållbarhetsmål 4 – Utbildning och livslångt lärande

Vikten av utbildning och livslångt lärande har betonats både nationellt och internationellt.²⁸ I och med Agenda 2030 har utbildning framhållits som en viktig komponent för en hållbar utveckling. Av hållbarhetsmål 4 framgår att alla världens länder ska säkerställa en inkluderande och likvärdig utbildning av god kvalitet och främja livslångt lärande för alla. Tillgången till livslångt lärande framhålls vara särskilt viktigt för personer i en utsatt situation eftersom det kan ge möjlighet att, i ett senare skede i livet, skaffa sig den kunskap och skicklighet som krävs för att försörja sig och delta fullt ut i samhället.²⁹

Flera av delmålen under hållbarhetsmål 4 fokuserar på högre utbildning och yrkesutbildning. Till exempel ska alla kvinnor och män ha lika tillgång till yrkesutbildning och eftergymnasial utbildning (delmål 4.3). Utbildningens betydelse för en god ekonomi poängteras. Det ska ske en väsentlig ökning av antalet personer som har relevanta färdigheter, däribland tekniska färdigheter och yrkeskunnande, för sysselsättning, anstän-

²⁶ Agenda 2030 LO, TCO och Saco (n 24).

²⁷ Herzfeld Olsson ger en bra överblick över parternas ökade inflytande över lagstiftningsprocessen de senaste fem åren. Herzfeld Olsson (n 8).

²⁸ Se bland annat FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (artikel 26), Rådets rekommendation av den 22 maj 2018 om nyckelkompetenser för livslångt lärande, (2018/C 189/01) och SOU 2019:69, *Validering – för kompetensförsörjning och livslångt lärande*.

²⁹ FN-resolution, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 25 September 2015, p 25.

digt arbete och entreprenörskap (delmål 4.4). Utbildning framhålls också ha betydelse för hållbar utveckling ur ett bredare perspektiv. Studerande ska få kunskaper och färdigheter som leder till att de i sin tur främjar hållbar utveckling. Det inkluderar bland annat kunskap om mänskliga rättigheter, jämställdhet och värdesättande av kulturell mångfald (delmål 4.7). Utbildning anses alltså vara viktigt både för den enskilde personens välmående och position, och de formativa effekter utbildning kan ha.

De svenska fackförbunden har poängterat utbildningens betydelse, dels som ett mål i sig, dels som ett medel för att få ett anständigt jobb. I sin policy för genomförandet av Agenda 2030 framhålls också att ett livslångt lärande är viktigt för att säkerställa att människor har rätt kompetens när yrken och kunskapskrav förändras.³⁰

Den svenska lagstiftaren är inne på samma spår. I genomförandet av Agenda 2030 lyfts parternas roll för kompetensutveckling och mer specifikt kompetensutvecklingens roll i uppfyllandet av klimatmålen fram. För att möta det starka trycket för att nå klimatmålen kan parterna spela en avgörande roll för att skapa goda förutsättningar för omställning mot yrken och kunskaper som behövs, bland annat för att minska industrins utsläpp. Lagstiftaren pekar på att detta till exempel kan göras genom att sluta omställningsavtal och enas om insatser för kompetensutveckling på huvudorganisationsnivå.³¹

Livslångt lärande och löpande kompetensutveckling är alltså av stor betydelse både för de mest utsatta i samhället och för möjligheten att uppfylla klimatmålen. Det är därför intressant att se om den nya omställningsregleringen stärker möjligheten till livslångt lärande för utsatta grupper, samt om den ökar möjligheten till grön omställning.

3 Den nya omställningsregleringen

3.1 Inledning

Den nya omställningsregleringen består av tre delar – omställningsavtal, offentligt omställningsstöd och omställningsstudiestöd. Även om förhandlingar för att omarbete omställningsavtalen redan pågick i flera sektorer, och behovet av kompetensutveckling låg i fokus, är det slutgiltiga resultatet avhängigt det parlamentariska läge som rådde under den

³⁰ Agenda 2030 LO, TCO och Saco (n 24).

³¹ Prop 2019/20:188 Bilaga 1, *Sveriges genomförande av Agenda 2030*, s 43.

aktuella perioden.³² I samband med att Svenskt Näringsliv, LO och PTK förhandlade om nya omställningsavtal, förhandlade de även om förslag till förändringar i LAS. Från politiskt håll fanns en överenskommelse om att LAS skulle reformeras och parterna arbetade fram sitt förslag parallellt med att en statlig utredning tillsattes.³³ Parternas förhandlingar fortgick under premissen att om de inte kom överens skulle LAS förändras i enlighet med den tillsatta, statliga utredningens förslag.

I slutändan enades PTK och Svenskt Näringsliv om ett huvudavtal om omställning och regler som kompletterar LAS.³⁴ Förutom deras eget avtal kom parterna överens om gemensamma krav på staten vad gäller hur LAS skulle reformeras, vilket inflytande parterna skulle ha i utarbetandet av lagstiftningsförslaget, samt att staten skulle skapa ett offentligt omställningssystem.³⁵ Vad gäller de offentliga delarna ska den ena, det offentliga omställningsstödet, gälla för anställda som inte omfattas av kollektivavtal och den andra, omställningsstudiestödet, omfatta samtliga förvärvsarbete under förutsättning att de kvalificerar sig för stöd.

Tanken med detta avsnitt är att ge en översikt av det nya omställningssystemet. Inledningsvis ges en kort redogörelse för hur omställning och kompetensutveckling reglerats fram till den senaste reformen. När det kommer till de nya reglerna finns det ingen självklar ordning de bör presenteras i. Ett sätt vore att inleda med de nya omställningsavtalen som slutits mellan Svenskt Näringsliv och PTK respektive LO eftersom lagstiftningens utformning bygger på dessa parter principöverenskommelse. Det offentliga omställningsstödet är dessutom utformat efter omställnings- och kompetensstödet i avtalen. I den här redogörelsen kommer dock omställningsstudiestödet presenteras först, eftersom de ersättningar som finns i omställningsavtalen kompletterar omställningsstudiestödet. Därefter följer en redogörelse för det avtalade respektive det offentliga omställnings- och kompetensstödet.

Värt att notera är att det finns fler omställningsavtal på arbetsmarknaden än de som presenteras här. I skrivande stund har samtliga antingen omförhandlats eller är i färd att omförhandlas för att bättre harmoniera

³² Herzfeld Olsson (n 8), Ulander-Wänman (n 8).

³³ Kommittédirektiv 2019:17, vilket resulterade i utredningen SOU 2020:30, *En moderniserad arbetsrätt*.

³⁴ Huvudavtal om trygghet, omställning och anställningsskydd från den 16 oktober 2020.

³⁵ Huvudavtal (n 34). De krav som ställs på staten framgår av bilaga 2, Principöverenskommelse.

med den nya omställningsregleringen. Det behöver dock inte betyda att de är likalydande med de avtal som behandlas här. Urvalet har gjorts eftersom de avtal som redogörs för i texten förhandlades fram av de parter som också hade avgörande betydelse för hur lagstiftningen utformades.

3.2 Kompetensutveckling och omställning före 2022 års reform

Kompetensutveckling och omställningsåtgärder är inte nya fenomen på arbetsmarknaden. Sådana åtgärder har dels reglerats av det offentliga, dels av arbetsmarknadens parter. I detta avsnitt kommer den tidigare regleringen presenteras för att ge en bild av vad som gällde innan den nya omställningsregleringen. I vissa fall ersätter och i andra fall kompletterar den nya regleringen de åtgärder som redan finns på arbetsmarknaden. På det offentlig-rättsliga området finns till exempel arbetsmarknadspolitiska åtgärder som genomförs i Arbetsförmedlingens regi. Dessa riktar sig främst till personer som har svag anknytning till arbetsmarknaden och den verksamheten är inte tänkt att påverkas av den nya omställningsregleringen. Därutöver har studiestödsgrundande vuxenutbildningar, yrkesutbildningar och universitetsutbildningar bidragit till att höja kompetensen på arbetsmarknaden. Även dessa finns kvar och kommer kanske få större utbredning och, åtminstone vad gäller universitetsutbildningar, i viss mån ändrad inriktning i och med omställningsstudiestödet.

Precis som så många andra frågor har kompetensutveckling varit föremål för kollektivavtalsreglering. Det finns bestämmelser om utbildning och kompetensutveckling i flera kollektivavtal.³⁶ De kollektivavtal som framförallt varit inriktade på arbetstagarens ställning på arbetsmarknaden i stort, och dennes möjlighet att ställa om från en typ av arbete till ett annat är, som ju ges av namnet, omställningsavtalen. De första omställningsavtalen slöts på 1970-talet och det var främst tjänstemannasektorn som såg behovet eftersom de offentliga arbetsmarknadspolitiska åtgärderna som initierats då uppfattades gynna framförallt arbetarkollek-

³⁶ Bland annat innehåller Utvecklingsavtalet mellan Svenskt näringsliv, LO och PTK slutet den 9 september 1985 rambestämmelser vad gäller teknikutveckling, samt utveckling och tillvaratagande av arbetstagarnas kunskaper. Ett par exempel på förbunds nivå är teknikavtalet mellan Teknikarbetsgivarna och IF Metall (1 november 2020 till 31 mars 2023) och Svensk handel och Unionen som uppdaterades 16 juli 2020 som båda innehåller bestämmelser om kompetensutveckling.

tivet.³⁷ Avtalen har sedan kommit att utvecklas och fler har slutits vilket lett till att de nu finns omställningsavtal inom alla sektorer, om än med olika innehåll. Före den nya omställningsregleringen var omställningsavtalen tillämpliga vid uppsägning på grund av arbetsbrist. De flesta avtalen innehöll krav på att arbetstagaren skulle ha uppnått en viss ålder och/eller arbetat ett visst antal år i företaget.³⁸

Eftersom inte alla arbetsplatser omfattas av kollektivavtal och eftersom omställningsavtalen tidigare hade en mer begränsad tillämplighet är det intressant vilken skyldighet arbetsgivaren har att erbjuda kompetensutveckling till sina arbetstagare. Det korta svaret är att ingen sådan skyldighet följer av anställningsförhållandet, utan det måste i så fall reglerats särskilt i anställningsavtalet. Det svaret kan dock nyanseras. Det finns ingen uttrycklig skyldighet för arbetsgivare att kompetensutveckla sin personal, men anställningsskyddet i LAS är utformat så att arbetsgivaren har en implicit skyldighet att tillhandahålla viss utbildning och möjliggöra inläring av nya arbetsuppgifter. Det har att göra med hur kravet på att arbetsgivaren måste ha saklig grund (numera sakliga skäl) för att få säga upp en person (7 § st 1 LAS) har utvecklats i praxis och hur reglerna om omplaceringsskyldighet (7 § st 2), turordningsreglerna (22 §) och företrädesrätten (25 § LAS) är utformade.³⁹

Detta ska utvecklas något: Uppsägning av anställningsavtalet är en sista utväg och arbetsgivaren måste vidta åtgärder för att undvika uppsägning.⁴⁰ Vid uppsägning av personliga skäl med motiveringen att arbetstagaren brister i förmåga att utföra arbetsuppgifterna kan en sådan åtgärd vara att erbjuda stöd som stärker arbetstagaren kompetens. Omplacering och företrädesrätt är å sin sida kopplade till "tillräckliga kvalifikationer" vilket innebär att arbetsgivaren inte kan välja den arbetstagare som är

³⁷ Johansson O, Ottosson J, Murhem S och Magnusson L, *Sweden: supplementary Occupational Welfare with near universal coverage* i *Occupational Welfare in Europe: Risks, opportunities and social partner involvement*, red Natali D, Pavolini E och Vanhercke B (2018), s 69.

³⁸ De tidigare omställningsavtalens innehåll framgår av rapporten ISF 2018:14, *Utvecklingen av kollektivavtalade ersättningar sedan 2000-talets början*. De har även behandlats i Sebart G, *Redundancy and the Swedish Model*, Iustus (2005) och Johansson C, *Occupational Pensions and Unemployment Benefits in Sweden*, International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations vol 36(3) (2020).

³⁹ Detta uttrycks i Ds 2002:56 (n 1), s 391ff. Hur omfattande den är har bland annat behandlats i Ulander-Wänman C, *Arbetsbrist och arbetstagares rätt till kompetensutveckling*, Svensk Juristtidning, häfte 8 (2017).

⁴⁰ Prop 2021/22:176 (n 4), s 87, prop 1973:129 *Lag om anställningsskydd*, s 121.

bäst lämpad. Istället är det den som har längst arbetstid och som, efter en kortare inlärningsperiod, har tillräckliga kvalifikationer att utföra arbetet som har rätt till en möjlig omplacering alternativt har företrädesrätt till anställning. Arbetsdomstolen har, i uppsägningsmål, uttryckt att en arbetsgivare i princip har en skyldighet att sörja för vidareutbildning eller kompetensutveckling av sina anställda, men att denne inte har ansvar för några längre utbildningar.⁴¹ Hur långt den principiella skyldigheten sträcker sig är inte klart, men med tanke på att LAS skyddar anställningsförhållandet och inte positionen ligger det nära till hands att dra slutsatsen att den utbildning som arbetsgivaren är skyldig att tillhandahålla utgår från att rädda kvar arbetstagaren på företaget och inte från att ge möjlighet för arbetstagaren att avancera inom ramen för arbetsgivarens verksamhet eller stärka sin ställning på arbetsmarknaden.⁴²

3.3 Omställningsstudiestödet

3.3.1 Studiestöd för de med anknytning till arbetsmarknaden

Personer som studerar i Sverige kan redan idag få ekonomiskt stöd medan de studerar på universitetet eller läser andra utbildningar så länge de är studiestödsberättigade. Omställningsstudiestödet är inte tänkt att ersätta, utan komplettera existerande studiestöd. Det ska vara ett parallellt studiestödssystem som riktar sig till vuxna som är etablerade på arbetsmarknaden. Detta skiljer sig från det studiestöd som regleras i (1999:1395) studiestödslagen,⁴³ eftersom där inte ställs upp något krav om etablering på arbetsmarknaden.

Anknytningen till arbetsmarknaden avgörs genom ett arbetsvillkor. Arbetsvillkoret är centralt för den nya omställningsregleringen. I propositionen beskrivs att arbetsvillkoret är tvådelat – det rör sig om ett etableringsvillkor och ett aktualitetsvillkor.⁴⁴ För att vara etablerad på arbetsmarknaden ska arbetstagaren ha arbetat sammanlagt minst 16 timmar per vecka under en kalendermånad i minst 96 månader inom en ramtid av 14 år

⁴¹ Se till exempel AD 2011 nr 5, AD 2005 nr 75 och AD 1996 nr 42.

⁴² Att LAS skyddar anställningsförhållandet och inte en viss position hos arbetsgivaren klargörs i AD 1978 nr 161 och har sedan upprepats i ett flertal rättsfall. Slutsatsen av gränsen för arbetsgivarens skyldighet att ge kompetensutveckling går vid anställnings-skyddsregleringen och att det i sin tur implicerar en begränsad skyldighet dras även i Ds 2002:56 (n 1), s 396.

⁴³ I texten kallat ”det vanliga studiestödet”.

⁴⁴ Prop 2021/22:176 (n 4), s 179.

(6 § st 1 p 1a lag (2022:856) om omställningsstudiestöd). Under kvalificeringstiden ska arbetstagaren ha haft arbete som sin huvudsysselsättning (6 § st 3) Aktualitetsvillkoret innebär att arbetstagaren måste ha arbetat ett visst antal timmar i närtid, dvs i genomsnitt 16 timmar i veckan per kalendermånad under 12 månader inom en ramtid på 24 månader (6 § st 1 p 1b).

Till skillnad från omställningsavtalen kan den studiestödssökande personen dessutom styrka sin anknytning till arbetsmarknaden genom en viss minsta förvärvsinkomst (6 § st 1 p 2). Inte bara inkomst från anställning räknas, utan även sådan inkomst som en person tjänat som uppdragstagare ska räknas in.⁴⁵ Det öppnar upp omställningsstudiestödet för personer som arbetat oavsett hur detta arbete varit organiserat under tidsperioden.

3.3.2 Kompetens som behövs på arbetsmarknaden

Jämfört med det vanliga studiestödet är omställningsstudiestödet också begränsat till utbildningar som kan antas stärka den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov (15 §). Det vanliga studiestödet anses ha ett bredare syfte.⁴⁶ Utgångspunkten för omställningsstudiestödet är dock utbildningar i Sverige som är studiestödsberättigade enligt det vanliga studiestödssystemet. Av förarbetena framgår att omställningsstudiestödet även omfattar utbildningar som köps in av omställningsorganisationerna.⁴⁷

Studierna ska stärka den framtida ställningen på *arbetsmarknaden*. Av lagen framgår att stödet inte är tänkt att finansiera ett stärkande av kompetensen hos den nuvarande arbetsgivaren. Det kan ju givetvis vara så att arbetsgivaren har nytta av kunskap som är allmänt efterfrågad på arbetsmarknaden därför är regeln utformad så att den undantar utbildning som *enbart* syftar till att möta kompetensbehoven hos en specifik arbetsgivare (15 § p 1). Lagen kopplar också till arbetsgivarens implicita skyldighet att erbjuda sina anställda utbildning och träning genom att undanta utbildning som den studerandes arbetsgivare skäligen borde tillhandahålla för

⁴⁵ Prop 2021/22:176 (n 4), s 181.

⁴⁶ Prop 2021/22:176 (n 4), s 167.

⁴⁷ Prop 2021/22:176 (n 4), s 191–193.

att den studerande ska klara av att utföra sina ordinarie arbetsuppgifter (15 § p 2).⁴⁸

Centrala studiestödsnämnden (CSN) är den myndighet som prövar om utbildningen stärker en persons framtida ställning på arbetsmarknaden, och därmed ger rätt till omställningsstudiestöd (2 §). Omställningsorganisationerna har rätt att skicka in ett yttrande som motiverar att utbildningen har den funktionen.⁴⁹ Den rätten motiveras av organisationernas inblick i den enskildes situation och kunskap om arbetsmarknaden.⁵⁰ I förarbetena framhålls att omställningsorganisationerna kommer fylla en viktig funktion och att deras hantering av information och formulerande av yttranden måste göras skyndsamt. Det kan leda till hög belastning på organisationerna i och med att det rör sig om en ny uppgift för dem, samt att det inte endast rör sig om personer som sagts upp på grund av arbetsbrist utan även de som väljer att ta tjänstledigt för att utbilda sig.⁵¹ Söktrycket har visat sig vara högt under den korta tid som stödet funnits.⁵²

Stödet är mer begränsat i tid jämfört med det vanliga studiestödet. Personer under 40 år kan söka stöd för heltidsstudier som är minst en vecka och max 80 veckor långa. För personer över 40 år finns inte samma tidsbegränsning (14 §). Åldersgränsen korresponderar med de mer frikostiga regler som finns i studiestödslagen (3 kap 8 § st 4). I förarbetena till omställningsstudiestödet framhålls att vid 40 års ålder kan den studerande ha varit ute i arbetslivet tillräckligt länge för att ha behov av en ny, längre utbildning.⁵³ Trots begränsningen finns alltså goda möjligheter att påbörja lite längre utbildningar för att vidareutbilda sig eller ändra yrkesinriktning en bit in i yrkeslivet.

⁴⁸ Jämför med avsnitt 3.2 ovan och de något oklara krav som kan ställas på arbetsgivare.

⁴⁹ Omställningsorganisationerna är i dagsläget de organisationer som är kopplade till omställningsavtalen, till exempel Trygghetsfonden (TSL) och TRR Trygghetsrådet som nämns i avsnitt 3.4.1 nedan.

⁵⁰ Prop 2021/22:176 (n 4), s 206.

⁵¹ Prop 2021/22:176 (n 4), s 415–416.

⁵² Enligt ett pressmeddelande från CSN kom det in över 14 000 ansökningar de första veckorna. Prognosen för 2022 var 5300 ansökningar. <https://www.csn.se/om-csn/press/pressmeddelanden/2022-10-25-14-000-ansokningar-till-nya-omstallningsstudiestodet--en-chans-manga-vantat-pa.html> (hämtad 2022-12-19).

⁵³ Prop 2021/22:176 (n 4), s 198.

3.3.3 Storleken på stödet

I förarbetena jämförs omställningsstudiestödsbidraget med storleken på den inkomstbaserade arbetslöshetsersättningen och tanken är att bidragsdelen ska motsvara den inkomstbaserade ersättningen från a-kassan.⁵⁴ Den slutgiltiga formuleringen innebär att bidraget vid heltidsstudier beräknas på 80 procent av personens årliga löneinkomst, dock med ett tak på 4,5 inkomstbasbelopp (24 §). Med 2022 års nivå innebär det att taket går vid en lön på drygt 25 000 SEK före skatt.⁵⁵ De flesta svenska löntagare har en högre lön än så, vilket innebär att bidragsdelen inte täcker upp 80 procent av förlorad löneinkomst vid heltidsstudier.⁵⁶ Omställningsstudiestödet har därför även en frivillig lånedel som ”toppar upp” bidragsdelen. Tanken är att lånet ska kunna täcka skillnaden mellan de samlade bidragen (omställningsstudiebidraget och eventuellt kollektivavtalat stöd) och tidigare nettoinkomster, men eftersom det är svårt att beräkna exakt vilken nettoinkomsten skulle bli med tanke på olika skatter och avdrag innehåller lagen en mer schabloniserad beräkning (26–27 §§).

De arbetstagare som omfattas av de två stora omställningsavtalen i privat sektor har möjlighet till högre ersättning utan lån, eftersom avtalen erbjuder kompletterande stöd. Mer om hur förmånerna i omställningsavtalen är uppbyggda följer nedan.

3.4 Omställningsavtalen

3.4.1 Omställningsstöd och kompetensstöd

De nya omställningsavtalen i privat sektor innehåller regler om omställningsstöd och kompetensstöd. Det förstnämnda gäller när en anställning avslutats och den andra gäller löpande under anställningen. Vad som ingår i de två stödformerna finns det ingen uttömmande definition av, men i huvudavtalen framgår att det exempelvis rör sig om rådgivning, vägledning, förstärkt stöd för sjuka, köpt utbildning, köpt validering, ett kortvarigt studiestöd och ett kompletterande studiestöd. Förstärkt stöd för sjuka och validering gäller endast för omställningsstödet.⁵⁷

⁵⁴ Prop 2021/22:176 (n 4), s 226.

⁵⁵ Regeringen satte 2022 års inkomstbasbelopp till 71 000 SEK.

⁵⁶ Enligt Medlingsinstitutet var medianlönen 33 200 SEK och medellönen 37 100 SEK år 2021.

⁵⁷ Huvudavtal om trygghet, omställning och anställningsskydd mellan Svenskt Näringsliv och PTK, kap 2 Omställning, avsnitt 2, § 2 och Huvudavtal om trygghet, omställning

Det är Trygghetsfonden (TSL) och TRR Trygghetsrådet som bestämmer omställningsstödet och kompetensstödet innehåll, utformning, omfattning samt hur prioriteringar ska göras om det finns behov av det. Det finns alltså ingen närmare beskrivning i avtalen om hur till exempel det förstärkta stödet för sjuka eller vägledningen är utformat. Huvudavtalen beskriver dock det kortvariga och det kompletterande studiestödet. Studiestödet är kanske det som skiljer sig mest från tidigare omställningsavtal. Ersättningsnivåerna är förhållandevis höga och omfattar även längre utbildningar. De kompletterar omställningsstudiestödet.

Det kortvariga studiestödet gäller för utbildningar som är kortare än en studievecka och det kompletterande studiestödet kan beviljas för studier som är minst en veckas heltidsstudier och max 44 veckors heltidsstudier. För det kompletterande studiestödet är den lägsta studietakten 20 procent och om arbetsgivaren och arbetstagaren inte kommer överens om annat kan stöd för deltidstudier ges för en sammanhängande period om längst 30 kalendermånader.⁵⁸ Det rör sig alltså om allt från kortare till förhållandevis långa utbildningar.

Det är TSL respektive TRR som prövar om studiestöd ska beviljas eller inte. För att få rätt till stöd ska den anställde också ha rätt till omställningsstudiestöd. De utbildningar som kan bli aktuella är sådana som är godkända för ordinarie studiestöd, samt sådana som TSL respektive TRR köper in av antingen det offentliga utbildningssystemet eller av privata utbildningsföretag. Utbildningsinsatsen ska stärka den anställdes framtida ställning på arbetsmarknaden och arbetsgivares kompetensförsörjning.⁵⁹ Villkoren harmonierar alltså med villkoren för omställningsstudiestöd.

Ersättningen vid kortvarigt studiestöd är 70 procent av den anställdes minskade arbetsinkomst upp till ett tak på 12 inkomstbasbelopp.⁶⁰ Det kompletterande studiestödet är just tänkt som ett komplement till det offentliga omställningsstudiestödet. Storleken på stödet kan beräknas på två olika sätt. Det kan antingen beviljas med 80 procent av den anställdes minskade arbetsinkomst upp till ett tak på 5,5 inkomstbasbelopp eller med 65 procent av den anställdes minskade arbetsinkomst upp till ett

och anställningsskydd mellan Svenskt Näringsliv och LO, kap 2, avsnitt 2 § 2.

⁵⁸ Huvudavtal, Svenskt Näringsliv och PTK (n 57), kap 2 Omställning, avsnitt 2, § 6–7 och Huvudavtal, Svenskt Näringsliv och LO (n 57), kap 2, avsnitt 2 § 7–8.

⁵⁹ Huvudavtal, Svenskt Näringsliv och PTK (n 57), kap 2 Omställning, avsnitt 2, § 8 och Huvudavtal, Svenskt Näringsliv och LO (n 57), kap 2, avsnitt 2 § 9.

⁶⁰ Huvudavtal, Svenskt Näringsliv och PTK (n 57), kap 2 Omställning, avsnitt 2, § 6 och Huvudavtal, Svenskt Näringsliv och LO (n 57), kap 2, avsnitt 2 § 7.

tak på 12 inkomstbasbelopp.⁶¹ Vilket som är mest gynnsamt beror på hur hög lön den anställde har. Det kompletterande studiestödet räknas ner i relation till bidragsdelen i omställningsstudiestödet som behandlas ovan. Det innebär att en person som omfattas av något av de två omställningsavtalen och är berättigad omställningsstudiestöd för det första får bidragsdelen i omställningsstudiestödet, för det andra kan komplettera det med det kollektivavtalade studiestödet enligt den mest gynnsamma beräkningsmetoden och slutligen kan ”toppa upp” med studielån vid behov. En fördel för arbetstagare som omfattas av omställningsavtalen är att de kan få en större bidragsdel och inte behöver belåna sig lika mycket.

3.4.2 Förutsättningarna för att beviljas stöd

Tillsammans med studiestödet är omställningsavtalets tillämpningsområde något som skiljer sig markant från tidigare omställningsavtal. Tre kategorier av anställda har rätt till omställningsstöd: anställda vars tillsvidareanställning upphör på grund av arbetsbrist, visstidsanställda vars anställning upphör på grund av arbetsbrist och anställda vars anställning upphör på grund av sjukdom. Vad gäller tillsvidareanställningar har en anställd rätt till omställningsstöd både vid uppsägning och vid överenskommelse med arbetsgivaren om det är klart att det sker på arbetsgivarens initiativ och det är klart att det föreligger arbetsbrist alternativt att den anställde är sjuk. Vid tidsbegränsade anställningar som löpt ut ska det presumeras att skälet är arbetsbrist. Därutöver kan en arbetstagare beviljas kompetensstöd för att stärka sin framtida anställning på arbetsmarknaden.⁶²

En stor skillnad jämfört med tidigare omställningsavtal inom den privata sektorn är att det inte finns kvar några nedre åldersgränser. I tidigare omställningsavtal var den anställde tvungen att ha fyllt 40 år för att ha rätt till ekonomiskt stöd.⁶³ Däremot finns en övre åldersgräns på 65 år. Visstidsanställda och personer som sägs upp på grund av sjukdom har inte heller omfattats av tidigare omställningsavtal. Inkluderingen av visstidsanställda får ses som ett stärkande av deras position, särskilt som

⁶¹ Huvudavtal, Svenskt Näringsliv och PTK (n 57), kap 2 Omställning, avsnitt 2, § 7 och Huvudavtal, Svenskt Näringsliv och LO (n 57), kap 2, avsnitt 2 § 8.

⁶² Huvudavtal, Svenskt Näringsliv och PTK (n 57), kap 2 Omställning, avsnitt 2, § 3 och Huvudavtal, Svenskt Näringsliv och LO (n 57), kap 2, avsnitt 2 § 4.

⁶³ ISF 2018:14 (n 38), s 40ff (tjänstemän) och s 50ff (arbetare).

presumptionsregeln är utformad på sådant sätt att det enda sättet för arbetsgivaren att bryta presumptionen är att begära att få frågan prövad i en särskilt inrättad nämnd – Omställningsnämnden. Förutsättningarna är i så fall att arbetsgivaren kan visa att det föreligger personliga skäl som i enlighet med rättspraxis utgör saklig grund.⁶⁴ Det framgår inte om samma krav ställs på arbetsgivarens bevisföring eller på bedömningen av skälen som vid en rättslig prövning av om det föreligger sakliga skäl för uppsägning men presumptionsregeln talar ändå för att många visstidsanställda kommer att få möjlighet att utnyttja omställningsstödet.

Huruvida reglerna är fördelaktiga för personer som sägs upp på grund av sjukdom är mer oklart. Bristande prestation på grund av sjukdom är som huvudregel inte ett sakligt skäl för uppsägning och det kan därför framstå som märkligt att peka ut sjuka som en grupp som har rätt till omställningsstöd.⁶⁵ Det finns inget i huvudavtalen eller propositionen som indikerar att det ska bli lättare att säga upp personer på grund av sjukdom, vilket skulle öka behovet av omställningsstöd. Tvärtom anges i huvudavtalen att den beskrivning som där görs av vad som utgör en bristande prestation inte avser bristande prestationer på grund av ålder, sjukdom eller funktionsnedsättning.⁶⁶ Dessa beskrivningar kommer att vara tillämpliga på de arbetstagare som arbetar hos arbetsgivare som är bundna av huvudavtalet (2 d § LAS).

Med det sagt finns det exempel i praxis där personer sagts upp på grund av bristande arbetsprestation som grundat sig i sjukdom.⁶⁷ Det finns dessutom möjlighet att komma överens med arbetsgivaren om att avsluta anställningen på grund av sjukdom, så i en situation där arbetsgivaren inte är nöjd med prestationen och arbetstagaren har svårt att utföra arbetet i samma takt eller på samma nivå på grund av sjukdom kan möjligheten att studera för att kunna ta ett annat arbete vara fördelaktigt för arbetstagaren.

⁶⁴ Det framgår av en anmärkning i respektive huvudavtal: Huvudavtal, Svenskt Näringsliv och PTK (n 57), kap 2 Omställning, avsnitt 2, § 3 och Huvudavtal, Svenskt Näringsliv och LO (n 57), kap 2, avsnitt 2 § 4.

⁶⁵ Prop 1973:129 (n 40), s 126. Se även Glavä M & Hansson M, *Arbetsrätt*, Studentlitteratur, 4:e uppl (2020), s 379ff och Johansson C, *Skåliga omplaceringserbjudanden och arbetsledningsrätten* i Selberg N & Sjödin E (red), *Anställningsskydd i utveckling*, Iustus (2022).

⁶⁶ Huvudavtal, Svenskt Näringsliv och PTK (n 57), kap 3 Anställningsskydd, § 3 och Huvudavtal, Svenskt Näringsliv och LO (n 57), kap 3 Anställningsskydd, § 3.

⁶⁷ Se till exempel AD 2020 nr 58 och AD 2014 nr 26. Se även Johansson (n 65).

Slutligen är kompetensstödet en nyhet. Det har inte tidigare varit möjligt att söka stöd grundat i omställningsavtal för att vidareutbilda sig under pågående anställning. Utgångspunkten är att den anställde ska få ledigt från sin anställning för att kunna studera. Det förutsätter dels att arbetsgivaren informeras i god tid, dels att det inte innebär en allvarlig störning för arbetsgivarens verksamhet. Exempel på allvarliga störningar är om verksamheten inte kan bedrivas på ett rimligt sätt eller om flera arbetstagare vill vara lediga samtidigt.⁶⁸

Tidigare omställningsavtal innehöll krav på att den anställde skulle ha arbetat ett visst antal år i företaget eller inom kollektivavtalsområdet. Även de två nya huvudavtalen i den privata sektorn innehåller ett krav på viss arbetad tid. Som nämnts ovan är arbetsvillkoret detsamma i huvudavtalen som i lagen om omställningsstudiestöd. Den anställde måste ha arbetat i genomsnitt 16 timmar i veckan i minst 12 månader under en ramtid på 24 månader (jmf aktualitetsvillkoret). Arbete ska ha varit huvudsysslan under kvalificeringstiden. För att beviljas kortvarigt studiestöd eller kompletterande studiestöd måste arbetstagaren dessutom uppfylla ett längre arbetsvillkor (jmf etableringsvillkoret). Det genomsnittliga antalet arbetade timmar i veckan är detsamma men tiden är förlängd till åtta år under en ramtid på 14 år.⁶⁹ En betydligt långvarigare anknytning till arbetsmarknaden krävs alltså för att få rätt till ekonomisk ersättning under studietiden.

3.5 Det offentliga omställningsstödet

3.5.1 *Ett statligt komplement*

Det offentliga omställningsstödet är tänkt att täppa till en lucka i regleringen för de arbetstagare som inte arbetar hos en kollektivavtalsbunden arbetsgivare (8 § p 2 lag (2022:850) om grundläggande omställnings- och kompetensstöd). Omkring en halv miljon personer i Sverige arbetar för arbetsgivare som inte är bundna av kollektivavtal. Det innebär att de saknar möjlighet att få omställningsstöd genom en omställningsorganisation som till exempel TRR eller TSL. I propositionen framhålls att det

⁶⁸ Huvudavtal, Svenskt Näringsliv och PTK (n 57), kap 3 Anställningsskydd, § 11 och Huvudavtal, Svenskt Näringsliv och LO (n 57), kap 3 Anställningsskydd, § 10.

⁶⁹ Huvudavtal, Svenskt Näringsliv och PTK (n 57), kap 2 Omställning, § 4 och Huvudavtal, Svenskt Näringsliv och LO (n 57), kap 2 Omställning, avsnitt 2, § 5.

skapar en obalans mellan arbetstagare som motiverar att staten skapar ett parallellt stöd för de arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal.⁷⁰

Kollektivavtalsreglering är inte heller tänkt att vara det enda sättet att organisera omställningsstöd utan lagstiftningen ger också utrymme för bildandet av omställningsorganisationer som inte är kopplade till arbetsmarknadens parter. En sådan organisation måste uppfylla vissa villkor och måste registreras. Anställda hos arbetsgivare som betalar in avgifter till en registrerad omställningsorganisation omfattas heller inte av det offentliga stödet (8 § p 3). Framtiden får utvisa hur vanliga sådana organisationer kommer att bli.

Omställningsstöd beviljas personer vars anställning upphört på grund av arbetsbrist, sjukdom eller av att anställningen är tidsbegränsad (6 §). Förarbetena anger, precis som huvudavtalen ovan, att förändringarna i LAS i relation till 7 § inte innebär någon ändring i hur bedömningen ska göras kopplat till sjukdomsfall.⁷¹

Arbetsvillkoret överensstämmer med huvudavtalens villkor och omställningsstudiestödets aktualitetsvillkor, det vill säga i genomsnitt minst 16 timmar i veckan per kalendermånad i sammanlagt minst 12 månader under en ramtid om 24 månader (9 § p 1). Precis som vid omställningsstudiestöd är det möjligt att styrka sin anknytning till arbetsmarknaden genom en viss minsta inkomst av förvärvsarbete (9 § p 2).

3.5.2 Omställnings- och kompetensstöd

Lagen om grundläggande omställnings- och kompetensstöd reglerar grundläggande rådgivning. Det är inte tänkt att den ska konkurrera med annan offentlig verksamhet. Den omfattar inte studiestöd, utan endast rådgivning, vägledning och förstärkt stöd (5 §), där det sistnämnda endast omfattar personer vars anställning upphör på grund av sjukdom (7 §). Av propositionen framgår att lagstiftaren har haft det stöd som erbjuds i omställningsavtalen som utgångspunkt. Genom propositionen blir det på så sätt klarare hur stödet i både omställningsavtalen och den nya lagen förhåller sig till andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder, även om parterna givetvis har möjlighet att erbjuda mer omfattande stöd i omställningsavtalen. Rådgivningen och vägledningen i 5 § ska inte innehålla sådana mer omfattande insatser som exempelvis ges inom ramen för Ar-

⁷⁰ Prop 2021/22:176 (n 4), s 290.

⁷¹ Prop 2021/22:176 (n 4), s 87.

betsförmedlingens verksamhet. Det offentliga grundläggande stödet ska inte ersätta det stöd som enskilda personer kan få från andra aktörer, t ex Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, sjukvården eller arbetsgivaren.⁷²

Behovet av utbildning och ekonomiskt studiestöd som omställningsavtalen reglerar har ingen motsvarighet i lagen om grundläggande omställnings- och kompetensstöd, utan omfattas istället av regleringen av det offentliga omställningsstudiestödet. Det är också inom ramen för den regleringen som möjligheten till validering tillgodoses. Däremot har arbetstagare möjlighet att få rådgivning om vilka möjliga utbildningar som finns att välja mellan inom ramen för det grundläggande omställnings- och kompetensstödet.

4 Omställningsregleringen – i miljön och de svagas tjänst?

Den nya omställningsregleringen kan sägas vara den andra sidan av myn-
tet vad gäller den reform som omfattar förändringarna i LAS. Det är den
sida som ska stärka arbetstagarnas position på arbetsmarknaden och på så
sätt ge en ”vingarnas trygghet”. Som nämnts ovan är god omställnings-
förmåga viktig för att den enskilde arbetstagaren ska få ett tryggt och
hållbart arbetsliv.⁷³ Omställningsförmåga framhålls också vara viktigt för
arbetsgivaren och hela den svenska arbetsmarknaden.⁷⁴ I Agenda 2030
betonas jämlikhet och vikten av att stärka svagare grupper. Bland annat
nämns att tillgång till utbildning senare i livet är särskilt viktigt för per-
soner i en utsatt situation.⁷⁵ Den svenska regeringen har också framhållit
parternas och omställningsavtalens betydelse för grön omställning. Så vil-
ken betydelse har den nya omställningsregleringen för dels utsatta grup-
pers tillgång till utbildning senare i livet, dels den gröna omställningen?

För det första förväntas den nya omställningsregleringen främst gynna
grupper med god förankring på arbetsmarknaden. Detta följer av arbets-
villkoret. I förarbetena framhålls risken att personer som står utanför ar-
betsmarknaden får svårare att hävda sig i konkurrensen, och att det därför

⁷² Prop 2021/22:176 (n 4), s 298.

⁷³ Prop 2021/22:176 (n 4), s 290.

⁷⁴ Prop 2021/22:176 (n 4), s 290. Ulander-Wänman (n 5).

⁷⁵ Se avsnitt 3.4.2 ovan.

är viktigt att det finns insatser som stärker dessa grupper.⁷⁶ Personer med svagare anknytning på arbetsmarknaden har tillgång till det vanliga studiestödet, studiestöd, samt utbildning och stöd i Arbetsförmedlingens regi. Det här bidraget ger inte underlag för att utvärdera om kvalitén på utbildningsalternativen skiljer sig. Det finns dock en viss överlappning då omställningsstudiestödet omfattar bland annat universitet och högskola. En sådan överlappning säger dock lite om vilka möjligheter personer med låg utbildning och nyanlända har. Upphovsmannen till ”vingarnas trygghet” hade generella lösningar för arbetsmarknaden i åtanke och avgörande blir därför vilka reformer, och kanske framförallt resurser, som läggs på andra arbetsmarknadspolitiska lösningar.

Något som står klart är att omställningsstudiestödet ger rätt till högre ersättningsnivåer än det vanliga studiestödet.⁷⁷ Som framgår ovan är nivån på omställningsstudiebidraget i samma nivå som den inkomstbaserade arbetslöshetsersättningen. Omställningsstudiebidraget kan dessutom kompletteras med ett omställningsstudielån. Personer som inte har tillgång till omställningsstudiestöd kan som sagt beviljas vanligt studiestöd, men också arbetslöshetsersättning om personen i fråga kvalificerar sig för det. Vad gäller arbetslöshetsersättning har en person med svag anknytning till arbetsmarknaden svårt att uppfylla arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen och är troligtvis inte heller medlem i en arbetslöshetskassa.⁷⁸ Det innebär att personen inte har rätt till inkomstbaserad ersättning utan endast en rätt till grundbeloppet.⁷⁹ Sammanfattningsvis är ersättningen för de som inte har tillgång till den nya omställningsregleringen lägre.

Kort sagt är de ekonomiska förutsättningarna för att studera bättre för de som har tillgång till omställningsstudiestöd. I förarbetena framhålls att de stärkta ekonomiska förutsättningar för att studera i synnerhet gäller för anställda hos arbetsgivare bundna av omställningsavtal eftersom de ger möjlighet till kompletterande studiestöd och tilläggstjänster.⁸⁰ Slutsatsen blir att arbetstagare hos kollektivavtalsbundna arbetsgivare som har arbetat i minst åtta år har större möjlighet att studera och ändå behålla en god ekonomisk nivå.

⁷⁶ Prop 2021/22:176 (n 4), s 419.

⁷⁷ Nivån på det totala studiemedlet är knutet till en procentandel av prisbasbeloppet vilket framgår av 3 kap 11 § studiestödslag (1999:1395). I dagsläget ligger nivån på 12 052 SEK för fyra veckors heltidsstudier.

⁷⁸ 7 §, 12–14 §§ lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, se även Johansson (n 38).

⁷⁹ 24 § lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

⁸⁰ Prop 2021/22:176 (n 4), s 419.

Ovan beskrivs de ekonomiska förutsättningarna för personer som har, respektive inte har god förankring på arbetsmarknaden. En annan aspekt är vilken avtalsform som reglerar arbetet. Ett villkor för att omfattas av omställningsavtalen och det grundläggande omställnings- och kompetensstödet är att du antingen har haft en anställning som löpt ut eller att du har en anställning som du tar tjänstledigt från för att utbilda dig. Det innebär att personer som utför arbete utan att vara anställda inte omfattas. Många av de avtal som är i gråzonen mellan anställningsavtal och uppdragsavtal innehåller sämre villkor för den som utför arbetet, åtminstone vad gäller anställningsskydd och ekonomisk trygghet.⁸¹ Det rör sig alltså i många fall om en utsatt grupp på arbetsmarknaden.

Uppdragstagares situation har dock beaktats i den offentliga delen av omställningsregleringen. Både vad gäller det grundläggande omställnings- och kompetensstödet och omställningsstudiestödet är det möjligt att uppfylla arbetsvillkoret genom att redovisa inkomster för förvärvsarbete, det vill säga ersättning för arbete oavsett om det utförts som uppdragstagare eller i en anställning. I relation till omställningsstudiestödet ställs inte heller ett krav på att den som ansöker om studiestöd har en anställning eller en anställning som löpt ut. Av förarbetena framgår att eftersom det finns möjligheter att redovisa arbetad tid genom både inkomst och på annat sätt, t ex genom anställningsavtal anses det inte finnas en risk att sökande hamnar i kläm beroende på om de har F- eller A-skattsedel. Kopplingen till arbetsmarknaden kan även uppfyllas om den sökande kan visa att han eller hon har arbetat i ett eget företag.⁸²

Personer med god förankring på arbetsmarknaden, särskilt sådana som arbetar hos en kollektivavtalsbunden arbetsgivare, är i regel inte i en utsatt position. Slutsatsen skulle då vara att den nya omställningsregleringen inte gynnar de mest utsatta i samhället. Bilden kan dock nyanseras. Grupper på arbetsmarknaden som tidigare inte omfattades av omställningsavtalen, omfattas av den nya omställningsregleringen. Regleringen förväntas få särskild betydelse för visstidsanställda.⁸³ Eftersom visstidsanställda omfattas av omställningsavtalen och omställningsstudiestödet ökar deras möjligheter till kompetensutveckling. Arbetsvillkoret är också utformat på ett sådant sätt att det inte ska missgynna anställningsformer som inte är tillsvidaretjänster på heltid. I förarbetena framhålls att detta

⁸¹ Se till exempel Johansson (n 38).

⁸² Prop 2021/22:176 (n 4), s 181.

⁸³ Prop 2021/22:176 (n 4), s 419.

särskilt gynnar förhållandevis unga, utrikes födda och kvinnor, vilka är överrepresenterade bland visstidsanställda.⁸⁴ Numera har även personer som sagts upp på grund av sjukdom rätt till omställning, vilket kan stärka deras position (så länge den inte försvagas genom ändringarna i LAS).⁸⁵

För det andra, vad gäller huruvida den nya omställningsregleringen kan underlätta en grön omställning, så är det oklart. Regleringen ger endast *en* indikation på vilken typ av utbildning som omfattas och det är att utbildningen ska stärka arbetstagarens ställning på arbetsmarknaden, det vill säga behovet på arbetsmarknaden avgör. Huruvida omställningsregleringen kommer vara av betydelse för den gröna omställningen kommer alltså vara beroende av fler initiativ från privata och offentliga arbetsgivare eftersom det är de, tillsammans med statlig styrning, som avgör vad som behövs på arbetsmarknaden. Det kan uttryckas så att det finns ett system eller en infrastruktur för utbildning som kan användas för olika ändamål. Initiativ från både staten och arbetsmarknadens parter är därför avgörande för om den nya omställningsregleringen ska bidra till en grön omställning. I en rapport poängterar Svenskt Näringsliv utbildningens betydelse för klimatomställningen. I rapporten redogörs även för de politiska reformer som organisationen anses behövs på utbildningens område.⁸⁶ Av rapporten framgår dock inte vad näringslivet ska bidra med. I och med den nya omställningsregleringens införande fick universiteten och högskolorna i uppdrag att beskriva hur nuvarande utbud möter det behov som omställningsstudiestödet kan ge upphov till, samt hur utbudet, vid behov, kan utvecklas *inom befintliga ekonomiska ramar*.⁸⁷ De exempel som ges i uppdraget handlar snarare om form (till exempel distansundervisning, tillgängliggöra fördjupningskurser för yrkesarbetande med grundutbildning) än att innehållet i utbildningarna ska leda till något specifikt mål, till exempel grön omställning. Det finns alltså få indikationer på att omställningsregleringen aktivt kommer att användas för att skynda på den gröna omställningen. Sammanfattnings-

⁸⁴ Prop 2021/22:176 (n 4), s 419.

⁸⁵ Jämför avsnitt 2.3 ovan.

⁸⁶ Svenskt Näringsliv, *Kompetensförsörjning för klimatomställningen*, oktober 2021. Där föreslås till exempel att ge särskilt ekonomiskt stöd till lärosäten för att säkerställa att spetsutbildningar som efterfrågas av näringslivet men som har få sökande kan genomföras och att på sikt göra livslångt lärande till ett eget verksamhetsområde för högskolorna.

⁸⁷ U2022/02386, *Uppdrag att genomföra utbildningsutbudet för livslångt lärande och omställning*.

vis får framtiden utvisa vilken roll den nya omställningsregleringen kommer att spela en grön omställning.

I detta bidrag har två omställningsavtal kortfattat redogjorts för. De täcker en stor del av den privata sektorn men inte hela.⁸⁸ Dels finns det arbetstagare som arbetar hos arbetsgivare som inte omfattas av kollektivavtal, dels kan omställningsavtalen i olika sektorer variera. I skrivande stund har omställningsavtalen i statlig sektor, i kommuner och regioner, samt inom den ideella och kooperativa sektorn omförhandlats för att passa med den nya lagstiftningen. Villkoren i omställningsavtalen kan dock variera beroende på sektor. Detsamma gäller förutsättningarna för att i framtiden förbättra och utveckla avtalen.⁸⁹ Det är dock möjligt att villkor förhandlas fram i branscher där förhandlingsutrymmet är större, men att dessa sedan kan fungera som exempel i senare förhandlingar i branscher med ett mindre ekonomiskt utrymme. Kollektivavtalsreglering har också lyfts fram som en möjlighet att öka inflytandet i genomförandet av hållbarhetsmålen, genom att det ger inflytande och röst åt arbetstagare.⁹⁰ En följd av kollektivavtalsreglering är dock att resultatet av förhandling kan leda till olika regler på olika arbetsplatser och någon exakt likabehandling är svår att uppnå och kanske inte ens önskvärd eftersom avtalen ska spegla parternas medlemmars intressen och den kompromiss mellan dessa intressen som avtalets parter enats om.

Den nya omställningsregleringen är speciell på så sätt att staten i viss mån täcker upp och erbjuder stöd för arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal, vilket gör regleringen i sin helhet till en form av hybrid mellan kollektivavtal och offentlig reglering.⁹¹ Arbetsmarknadens parter inflytande över lagstiftningen tillsammans med lagstiftarens tillbakadragna roll motiverar en utvärdering av lagstiftningens generella effekter,

⁸⁸ Fremia är den största arbetsgivarorganisationen utanför Svenskt Näringsliv och organiserar över 5 000 arbetsgivare med knappt 150 000 anställda. För mer information om arbetsgivarorganisationerna på svensk arbetsmarknad se Medlingsinstitutets årsrapport 2021, s 153ff.

⁸⁹ Se Johansson(n 38) för en redogörelse av hur avtalen på huvudorganisationsnivå legat fast men förutsättningarna för att förhandla fram förbättringar på förbunds nivå varierat.

⁹⁰ Novitz (n 20), s 243–262.

⁹¹ Det är inte något nytt att kollektivavtalsförmåner kompletterar statliga ersättningar, däremot att staten täcker upp för förmåner som annars bara finns i kollektivavtal.

särskilt med beaktande av de grupper som står utanför de förhandlande parterna och i många fall inte har samma intressen.⁹²

Avslutningsvis så omfattar den nya omställningsregleringen fler personer som utför eller har utfört arbete under en längre tid på den svenska arbetsmarknaden jämfört med tidigare omställningsavtal. Det ger också möjlighet till högre ersättningar under längre tid för studier efter en tid i arbetslivet. På så sätt kan det ses som ett inkluderande och generöst system. Personer utan lång arbetserfarenhet har dock inte tillgång till systemet och det finns på så sätt en risk att de som redan har kommit in på arbetsmarknaden kan förbättra sin position genom att få möjlighet att stärka sin kompetens, särskilt om det inte samtidigt satsas på de åtgärder som riktar sig till de med svag anknytning till arbetsmarknaden. Huruvida den nya omställningsregleringen kommer bidra till en grön omställning beror på vilka ytterligare initiativ som stat och arbetsmarknadens parter tar.

⁹² De mest tydliga exemplen på sådana grupper har behandlats i projektet *En inkluderande och hållbar svensk arbetsrätt – vägen framåt* (n 22).