

Birgitta Nyström

Örjan Edström

Jonas Malmberg

(red.)

Nedslag i den nya arbets- rätten

Liber

Nedslag i den nya arbetsrätten

ISBN 978-91-47-09795-1

© 2012 Författarna och Liber AB

Förläggare: Carin Laurin

Redaktör: Camilla Nevby

Omslag och grafisk formgivning: Fredrik Elvander

Layout: OKS

Upplaga 1:1

Tryck: Sahara Printing, Egypten 2012



KOPIERINGSFÖRBUD

Detta verk är skyddat av upphovsrättslagen.

Den som bryter mot lagen om upphovsrätt kan åtalas av allmän åklagare och dömas till böter eller fängelse i upp till två år samt bli skyldig erlägga ersättning till upphovsman/rättsinnehavare.

Liber AB, 205 10 Malmö

tfn 040-25 86 00, fax 040-97 05 50

www.liber.se

Kundservice tfn 08-690 93 30, fax 08-690 93 01

Ett marginellt problem? – om den arbetsrättsliga, skatterättsliga och socialrättsliga bakgrunden till produktionen av otryggt ("prekärt") arbete i privata hem¹

Catharina Calleman

1. Inledning

Otrygga (eng. *precarious*) anställningar har under det senaste decenniet varit föremål för diskussioner och forskning i Europa och Nordamerika. I Sverige har vetenskapliga diskussioner på det temat däremot hittills varit mera sällsynta.² I den här artikeln applicerar jag några utländska forskares resonemang om otrygga anställningar på svenska förhållanden, och då främst på arbete i privata hushåll med vård, omsorg eller hushållstjänster. Sådant arbete ökar kraftigt i Sverige och sysselsätter ett stort antal arbetstagare, men befinner sig ofta i utkanten av arbetsmarknaden i atypiskt, lågavlönat arbete med låg facklig organisering.

Några forskare som jag tagit intryck av i undersökningen är de som genomfört det så kallade ESOPE-projektet³ och vissa kanadensiska forskare. Det europeiska ESOPE-projektet syftade till att bidra till en "förbättrad jämförande förståelse av otrygghet i anställningen som en av de viktigaste aspekterna av social och socio-

1 Detta är en vidareutveckling och uppdatering av en artikel med liknande tema i Thörnquist, Annette & Engstrand, Åsa-Karin, eds (2011), *Precarious Employment in Perspective: Old and New Challenges to Working Conditions in Sweden*, P.I.E. Peter Lang, Bryssel.

2 Ett undantag är publikationen i fotnoten ovan. Liknande perspektiv på arbetslivet har även anlagts tidigare, se t.ex. Aronsson, Gunnar, Dallner, Margareta & Lindh, Tomas (2000), *Flexibla inkomster och fasta utgifter – en studie av ekonomisk stress och hälsa bland korttidsanställda*, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.

3 *Precarious Employment in Europe: A Comparative Study of Labour Market related Risks in Flexible Economies* (2004), ESOPE, European Commission, EU research on Social Sciences and Humanities, final report 2004 (nedan kallad ESOPE-rapporten), s. 6.

ekonomisk otrygghet och risk i dagens europeiska samhällen”.⁴ Tre expanderande tjänstesektorer i Frankrike, Tyskland, Italien, Spanien och Storbritannien var föremål för ingående fallstudier i projektet, nämligen call centers, scenkonst och hemtjänst för äldre. Forskarna observerade främst fyra dimensioner av otrygghet: en tidsmässig dimension (anställningens varaktighet), en organisatorisk dimension (arbetstagarernas individuella eller kollektiva kontroll över arbetet), en ekonomisk dimension och en social dimension (rättsligt skydd,⁵ inklusive sociala förmåner).⁶

De kanadensiska forskarna Lewchuk m.fl. har fokuserat på otrygga villkor i atypiska anställningar.⁷ För dem är otrygga anställningar en ”kumulativ kombination av atypiska anställningar, begränsade sociala förmåner, svaga lagstadgade rättigheter, otrygghet i arbetet, korttidsanställningar och låga löner”. Karakteristiskt för dem som arbetar i otrygga anställningar är, enligt forskarna, att de regelbundet måste söka jobb, att de får betalt för det arbete de utfört och inte för den tid de lagt ner, att de balanserar mellan flera olika jobb på olika arbetsplatser och att de får stå för sin egen utrustning och sin egen utbildning.⁸ Deras villkor är med andra ord i flera avseenden motsatsen till vad som i Sverige och många andra länder kännetecknar en arbetstagarare.

Lewchuk m.fl. har analyserat på vilket sätt utvecklingen av otrygga anställningar har samband med förändringar i lagstiftning, policies och arbetsmarknadens institutioner. Ett liknande tillvägagångssätt tillämpas av Vosko m.fl. De har kartlagt och analyserat de sätt på vilka de viktigaste dragen hos otrygga anställningar förstärks eller utmanas av lagar, politik och arbetsmarknadsinstitutioner, däribland fackliga organisationer.⁹ Även Frade och Darmon behandlar betydelsen av arbetsrättsliga regleringar och affärsstrategier för produktionen av otrygga anställningar.¹⁰

Syftet med denna artikel är att försöka identifiera vilken roll de senaste årens förändringar i svensk arbetsmarknadspolitik och arbetsrätt spelar för att öka eller minska otryggheten i olika former av arbete i privata hem. Diskussionen gäller även arbete i hemtjänst och annat arbete med omsorg i hemmet, men fokuserar främst på två typer av arbete som har varit föremål för relativt ny och mycket omdiskuterad reglering. De regleringarna gäller inte anställningarna som sådana men får påtagliga

4 ESOPE-rapporten, s. 6.

5 Det kan förefalla egendomligt att rättsligt skydd är en egen kategori som är skild från till exempel anställningsvillkor av olika slag.

6 I fråga om de fyra olika dimensionerna byggde de på definitioner av Rodgers & Rodgers, i Rodgers, Gerry & Rodgers, Janine (1989), *Precarious Jobs in Labour Market Regulation: The Growth of Atypical Employment in Western Europe*, International Institute for Labour Studies and Free University of Brussels, Brussels. Definitioner och metoder är föremål för en omfattande diskussion i projektet, se närmare ESOPE-rapporten, s. 33–70.

7 Lewchuk, Wayne, de Wolff, Alice, King, Andy & Polanyi, Michael (2003), "From Job Strain to Employment Strain: Health Effects of Precarious Employment", *Just Labour*, vol. 3, 2003.

8 A.a., s. 23 ff.

9 Vosko, Leah F., ed. (2006), *Precarious Employment – Understanding Labour Market Insecurity in Canada*, McGill-Queen's University Press, Quebec.

10 Frade, Carlos & Darmon, Isabelle (2005), "New modes of business organization and precarious employment: towards the recommodification of labour?", *Journal of European Social Policy* 2005:15, s. 107–121.

effekter för villkoren i dem. Den ena är personlig assistans för funktionshindrade, som ytterst är kommunernas ansvar och omfattas av offentligrättslig lagstiftning, nämligen lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Den andra är privata kommersiella hushållstjänster, framför allt städning, där villkoren har påverkats kraftigt av lagstiftningen om skattereduktion för hushållstjänster, så kallat RUT-avdrag, i 67 kap. 11–19 §§ inkomstskattelagen (1999:1229).¹¹

1.1 Disposition

I det första avsnittet nedan (avsnitt 2) redogör jag allmänt för utvecklingen av arbete i privata hushåll, för de reformer som producerat hushållstjänster och personlig assistans och för privatisering och marknadsinflyerade organisationsformer inom välfärdstjänsterna. Därefter diskuterar jag vissa former av otrygghet som identifierats i de nämnda utländska forskningsprojekten. I avsnitt 3 diskuteras *otydlighet* mellan olika typer av avtal om arbete, dels gränsdragningar mellan uppdrag och anställning, dels olika regleringar av anställningsvillkor beroende på vem som är arbetsgivare. I avsnitt 4 diskuterar jag förekomsten inom de undersökta områdena av vissa specifika aspekter av otrygga anställningar som brukar behandlas i litteraturen om otryggt arbete: visstidsanställning/svagt anställningsskydd (4.1), deltidsarbete (4.2), låga löner (4.3) och så kallat svart arbete (4.4). Därefter behandlas villkoren för fackligt arbete på områdena i fråga (avsnitt 5), eftersom ett svagt inflytande över de egna arbetsvillkoren i litteraturen brukar betraktas som en dimension av otrygghet.¹² I avsnitt 6 drar jag några slutsatser om förekomsten av otryggt arbete i privata hushåll.

1.2 Material och materialproblem

Föremålet för undersökningen i denna artikel är politiska strategier, lagstiftning och kollektivavtal som har producerat och reglerar arbete i privata hem, särskilt privata hushållstjänster och personlig assistans. Det är fråga om sysselsättningsstrategier och direktiv som utfärdats inom EU och – delvis som en följd av dessa strategier och direktiv – svensk arbetsrätt och social-, skatte- och arbetsmarknadslagstiftning. De regleringarna har varit material för undersökningen. För att få allmän information om branschen och i viss mån om den *faktiska tillämpningen* av vissa regleringar har jag ibland använt sociologisk litteratur och intervjuer med arbetsgivare och fackliga företrädare.

Det är svårt att få information om faktiska förhållanden och den faktiska tillämpningen av arbetsrättsliga bestämmelser i arbete i privata hem. Detta gäller både

11 Prop. 2006/07:94 Skattelättnader för hushållstjänster, m.m. och prop. 2008/09:77 Ett enklare system för skattereduktion för hushållsarbete. De särskilda lagarna om skattelättnader upphävdes genom SFS 2009:197, och numera finns bestämmelserna i 67 kap. 11–19 §§ inkomstskattelagen (1999:1229).

12 Se till exempel Lewchuk m.fl. (2003), "From Job Strain to Employment Strain: Health Effects of Precarious Employment", *Just Labour*, vol. 3, 2003, s. 24 ff.

personlig assistans och privata hushållstjänster men av delvis olika skäl. Personlig assistans som en rättighet för svårt funktionshindrade personer har kartlagts grundligt i ett antal statliga rapporter, men undersökningarna berör sällan anställningsförhållanden. Det finns även en omfattande sociologisk och socialrättslig litteratur i ämnet, men också den ger en begränsad inblick i förhållandena där. Larsson & Larsson (2004)¹³ har beskrivit problem kring intervjuer med personliga assistenter om deras anställning och arbetsvillkor. Exempelvis rapporterar de att bara 14 av 50 planerade intervjuer kunde genomföras i deras undersökning. Detta berodde på att såväl kommunen som privata företag och kooperativ hänvisade till brukarnas integritet och vägrade att lämna ut namn och adresser till personliga assistenter. Flera kooperativ ansåg att det var olämpligt att göra intervjuer med assistenter utan godkännande av de personer med funktionshinder som de assisterade. Med samma motivering – brukarnas integritet – döljs information om anställningsvillkoren inom personlig assistans av det faktum att man ofta tillämpar skiljeförfaranden i stället för rättegång vid arbetstvister.¹⁴

När det gäller privata hushållstjänster råder det stora svårigheter att få information om rådande förhållanden.¹⁵ Exempelvis finns det ingen statistik över antalet anställda i hushållstjänsteföretag, eftersom SCB:s statistik inte skiljer mellan tjänster till företag och tjänster till hushåll.¹⁶ Också enkätundersökningar har visat sig stöta på problem. I en sådan undersökning om villkoren inom hushållstjänster, som ställdes till personalansvariga i hushållstjänsteföretag, var svarsfrekvensen bara 23 procent trots påminnelser.¹⁷

Svårigheten att finna relevant statistik är enligt ESOPE-rapporten karakteristisk för otrygga anställningar. Dit hör uppgifter om korta deltider och andra former av undersysselsättning, gränsområdet mellan egenföretagande och anställning samt om ”svart” arbete. Även oklara gränsdragningar mellan olika kategorier gör det allt svårare att bestämma vem som är arbetsgivare och vem som är anställd respektive egenföretagare. Forskarna i projektet menar därför att studier av otrygga anställningar och kvalitet i arbetet försvåras men framför allt att själva grunderna för statistiken kan ifrågasättas.¹⁸

13 Larsson, Monica & Larsson, Stig (2004), *Att vara ett mänskligt hjälpmedel*, Harecpress, Malmö.

14 I enlighet med bestämmelser i kollektivavtal med privata assistansföretag.

15 I ett pågående forskningsprojekt *Rena hem – rena arbeten? – jobbtillväxt i den privata tjänstesektorn*, studerar Elin Kvist, Umeå centrum för genusstudier, de arbeten som skapats genom skattelättnaderna på hushållsnära tjänster. Materialinsamlingen sker dels genom en enkät med 201 företagare inom branschen hushållsnära tjänster, dels genom längre personliga intervjuer med ett 30-tal företagare och anställda.

16 I Skatteverkets rapport 2011:1 *Om RUT och ROT och vitt och svart*, formulerades problemen så här: Ett grundläggande problem när man med statistik vill få grepp om strukturen på och utvecklingen av produktionen i RUT- och ROT-sektorerna är att RUT- och ROT-delen av ett företags verksamhet inte kan isoleras från annan produktion i företagen. För vissa företag utgör RUT- och ROT-delen en marginell del av verksamheten och för andra dominerar den. RUT-företagen är spridda på 414 olika bransch-koder (5-ställig SNI-kod).

17 Gavanoas, Anna & Mattsson, Alexander Darin (2011), *Bland Rolexklockor och smutsiga trosor – Om skattereduktioner och segmentering på den svenska hushållstjänstemarknaden*, Arbetsrapport 2011:9, Institutet för Framtidsstudier, Stockholm.

18 ESOPE-rapporten, s. 14.

2. En kraftig ökning av arbete i privata hem

Efter en period på några decennier då betalt arbete i privata hem i Sverige var relativt ovanligt, utför i dag ett växande antal människor återigen betalt arbete med service, vård och omsorg i privata hem.¹⁹ Några orsaker till att *vård och omsorg* i privata hem har ökat är ökningen av andelen äldre i befolkningen, nedskärningarna i institutionsvården för äldre och funktionshindrade och den kraftiga minskningen av platser och omsorgstid på sjukhus. Under perioden 2000 till 2009 minskade till exempel antalet personer som bodde i äldreboenden, ålderdomshem, sjukhem och gruppboenden med 19 procent, medan hemtjänsten ökade med 18 procent.²⁰ Inte bara äldre och funktionshindrade personer får vård och omsorg i sina hem, utan också nya kategorier av brukare, som barn och unga samt människor som är psykiskt och/eller socialt funktionshindrade eller missbrukare. Arbetsmiljöverket har uppskattat att omkring 140 000 personer i Sverige utför arbete med vård och omsorg i privata hem.²¹

Efterfrågan på tjänster har ökat även i andra privata hem än de äldres, sjukas och funktionshindrades. Den ökningen beror bland annat på ökande inkomstskillnader i Sverige. Det har blivit billigare för vissa människor att köpa andras tjänster. Till detta kommer att priserna på hushållstjänster har sänkts kraftigt genom skattefinansiering, det så kallade RUT-avdraget. I och med att acceptansen, tillgången och tillgängligheten – inte minst ekonomiskt – på hushållstjänster ökar, skapas också ett behov, som i sin tur påverkar attityder till hushållstjänster.²² Andra orsaker till ökningen av hushållstjänster har sagts vara ökade krav i arbetslivet och att en ökande andel kvinnor arbetar heltid. När det gäller *utbudet* av arbetskraft är arbetslösheten viktig. Både historiska och jämförande studier visar nämligen att hushållsarbete söks bara när det inte finns några andra alternativ.²³

Ökningen av betalt arbete i privata hem är också relaterad till internationaliseringen av arbetsmarknaden och särskilt den fria rörligheten för arbetstagare och tjänster. På marknaden för sådana tjänster blir anlitaandet av lågavlönade utlandsfödda arbetare en strategi för att minimera kostnader.²⁴ Samtidigt har den tekniska utvecklingen och

19 Anställda i den kommunala hemtjänsten för äldre var tidigare i stort sett de enda som arbetade i privata hushåll. I detta skilde sig Sverige från många andra länder. Det gradvisa försvinnandet av betalt hushållsarbete i privata hushåll betraktades allmänt som viktigt ur ett jämställdhetsperspektiv.

20 Under samma period *minskade* de kommunala resurserna för äldreomsorg med 6 procent samtidigt som antalet personer som var 80 år och äldre i befolkningen *ökade* med 9 procent (Szebehely, Marta [2011], "Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi". I: Hartman, Laura (red.), *Konkurrensens konsekvenser*, SNS förlag, Stockholm, s. 218 ff.).

21 *Vård i ordinarie boende – särskilt tillsynsområde*, Arbetsmiljöverkets rapport 2009:02, s. 7.

22 Lutz, Helma (2011), *The New Maids, Transnational Women and the Care Economy*, Zed books, London och New York, s. 24.

23 Se bl.a. prop. 1944:217 s. 27, SOU 1968:67 Arbetstid m.m. i husligt arbete, s. 14, och Moberg, Kerstin (1978), *Från tjänstehjon till hembiträde. En kvinnlig låglönegrupp i den fackliga kampen 1903–1946*, diss., Uppsala universitet, s. 25.

24 Widding Isaksen, Lise (2010), "Global Care Work in Nordic Societies". I: Widding Isaksen, Lise (ed.), *Global Care Work – Gender and Migration in Nordic Societies*, Nordic Academic Press, Lund, s. 12.

avskaffandet (redan på 1990-talet) av förbudet mot privat arbetsförmedling²⁵ underlättat internationella anställningsavtal via internetbaserade arbetsförmedlingar. Enligt intervjuer utförda 2006 var cirka 50 procent av de anställda i de två största företagen för hushållstjänster födda utomlands och kom främst från Ryssland, Estland, Polen och Finland. I Stockholmsområdet var andelen utlandsfödda anställda mycket hög och uppgick till 80 procent.²⁶ En snabb internationalisering har också skett i offentligt och privat vårdarbete, särskilt i storstäderna. Enligt Kommunal är var tredje organiserad personlig assistent av utländsk härkomst.²⁷

Tjänster i privata hem uppträder i en mängd olika former. Vissa av dessa, som hemtjänst för äldre, personlig assistans och betald anhörigvård, är i stort sett kommunernas ansvar och behovsprövade, medan andra tjänster är helt privata arrangemang utan behovsprövning. Skillnaden ligger inte så mycket i arbetsuppgifterna som i relationen mellan givaren och mottagaren. Vård har karakteriserats som något som ges till personer som *inte kan* ta hand om sig själva, medan (personliga) tjänster har karakteriserats som något som ges till dem som *kan* utföra uppgifterna själva.²⁸ Arbetet kan omfattas av offentlighetsrättslig eller privaträttslig reglering och det befinner sig ofta i en gråzon mellan offentligt och privat.

De olika typerna av tjänster är lika i den meningen att de vanligtvis innebär en vidsträckt arbetsskyldighet och kräver låga formella kvalifikationer. Arbetet utförs i en hierarkisk organisation, där arbetstagaren är underordnad antingen en arbetsgivare eller en brukare, och det är ofta fråga om ensamarbete. I ekonomiska termer brukar detta område beskrivas som en bransch med låg produktivitet, där den kvantitativa flexibiliteten är långtgående.

2.1 Privatisering av offentlig verksamhet

Vid slutet av 1980-talet inleddes i Sverige, liksom i många andra delar av världen, en rad retoriska, institutionella och organisatoriska förändringar av välfärdstjänsterna, med ett genomslag av marknadsinfluerade organisationsmodeller som ofta sammanfattas under beteckningen New Public Management, NPM, och i Sverige har 1990-talet betecknats som marknadens decennium på välfärdstjänsteområdet.²⁹ Redan under det decenniet var outsourcing av lågkvalificerat arbete, som städning, en utbredd och växande företeelse i den offentliga sektorn.

25 Prop. 1990/91:124 Om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft och prop. 1992/93:218 Avreglering av arbetsförmedlingsmonopolet.

26 Intervjuer med Andersson (Hemfrid AB) och Thörnqvist och Lindström (HomeMaid AB), 2006.

27 Kommunals hemsida, 2008.

28 Waerness, Kari (1983), *Kvinnor och omsorgsarbete: ett kvinnoperspektiv på människovård och professionalisering*, Prisma, Stockholm.

29 Szebehely, Marta (2011), "Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi". I: Hartman, Laura (red.), *Konkurrensens konsekvenser*, SNS förlag, Stockholm, s. 215 f.

Myndigheternas praktik har gynnat privatisering. Trots att hemtjänst för äldre i grunden är kommunernas ansvar, har det funnits en tendens till att tjänster produceras inom marknadsekonomin utan offentliga subventioner eller kontroll och helt betalas av de äldre själva. Detta har kunnat bero på begränsningar i rätten till hemtjänst eller höga kostnader för den offentliga hemtjänsten. Redan på 1980-talet utfärdade vissa lokala myndigheter riktlinjer som innebar att äldre människor som bara behövde hjälp med hushållssysslor inte längre skulle vara berättigade till kommunal hemtjänst. I stället uppmuntrades de att köpa sådana tjänster från privata företag.³⁰

Överförandet till marknaden har medfört att gränserna mellan offentlig och privat verksamhet har blivit alltmera otydliga. Skillnaderna i *finansiering* mellan privata och offentliga verksamheter har delvis försvunnit. Privata kommersiella hushållstjänster har blivit till hälften finansierade av skatter genom skattereduktion, medan till exempel hemtjänst till äldre i minskande grad finansieras av skatter.

Också mellan olika utförare har gränserna blivit otydliga. Privata företag kan utföra arbetet helt i egen regi eller i samarbete med kommuner, landsting eller arbetsförmedlingar.³¹ Hushållstjänsteföretagen kan få kunder via kommunen genom upphandling eller kundval, där kommunen utgår från en behovsprövning. I vardagslivet illustreras de otydliga gränserna mellan offentligt och privat av det faktum att ett och samma (ofta småskaliga) företag parallellt kan ägna sig åt städning, hemtjänst för äldre och personlig assistans för funktionshindrade.

Äldre personer kunde under en period antingen få eller köpa service och omvårdnad enligt tre skilda regleringar: enligt socialtjänstlagen (2001:453), enligt lagen (2006:492) om kommunal befogenhet att tillhandahålla servicetjänster åt äldre eller enligt lagen (2007:346) om skattereduktion för utgifter för hushållsarbete (som också är tillämplig på omsorgstjänster).³² Enligt lagen om kommunal befogenhet att tillhandahålla servicetjänster åt äldre fick sådana tjänster utföras utan föregående behovsprövning och skäligen avgifter fick tas ut så länge de inte översteg kommunens kostnader.³³

Privatisering gynnas även av regleringar på olika områden. Privata utförare får till skillnad från kommunala erbjuda s.k. tilläggstjänster, dvs. tjänster utöver de biståndsbedömda insatserna som den enskilda själv betalar. Detta innebär en konkur-

30 Szebehely, Marta (1998), "Changing Division of Care-work: Caring for Children and Frail Elderly People in Sweden". I: Lewis, Jane (ed.), *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Ashgate, Aldershot, s. 274.

31 Platzer, Ellinor (2004), *En icke-lag i sökljuset*, (lic.avh.), Sociologiska institutionen, Lunds universitet, s. 55. Här anges en rad exempel från tiden före skattereduktionen.

32 Omsorg och tillsyn av en äldre person som utförs i eller i nära anslutning till bostaden eller i samband med promenader, bankbesök, besök vid vårdcentral eller andra liknande ärenden ingår i hushållsarbete för vilka den enskilde kan ansöka om skattereduktion. Exempel på omsorg och tillsyn är hjälp med skötsel av den personliga hygien, på- och avklädning, matning och liknande personliga bestyr (prop. 2006/07:94 Skattelättnader för hushållstjänster, m.m., s. 43).

33 Lagen upphävdes 2009 genom SFS 2009:47 (prop. 2008/09:21 Kommunala kompetensfrågor m.m.).

rensnackdel för den kommunala hemtjänsten, men lagstiftaren ansåg att detta vägde lätt i förhållande till ambitionen att gynna företagandet: ”En kommunal möjlighet att tillhandahålla tilläggstjänster kan medföra negativa konsekvenser för småföretagsamhet, något som både den föreslagna lagen om valfrihetssystem och lagen om skattereduktion för utgifter för hushållsarbete istället är avsedda att uppmuntra.”³⁴

Lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV, som trädde i kraft den 1 januari 2009, syftar till att underlätta för kommunerna att införa kundvalsmodeller inom äldre- och funktionshinderområdet.³⁵ För att stimulera införandet av kundval erbjuds kommunerna statliga stimulansmedel i samband med lagens införande. LOV ger kommunerna rätt att besluta om de vill behålla all äldreomsorg i kommunal regi eller om de vill införa kundvalsmodeller eller andra former av konkurrensutsättning. Men trots att mer än hälften av landets kommuner har infört eller har beslutat att införa kundval är regeringens nuvarande ståndpunkt att takten är för långsam och kommunernas valfrihet kan därför komma att begränsas. I den senaste budgetpropositionen framhöll regeringen att alla kommuner borde ha beslutat om valfrihet för den enskilda enligt LOV senast 2014, annars skulle tvingande lagstiftning övervägas.³⁶

2.2 Regleringar som har producerat anställningarna eller ökat deras omfattning

2.2.1 Personlig assistans enligt LSS

Personlig assistans som rättsligt begrepp är förknippat med införandet av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Den lagen infördes av en borgerlig regering 1993 med syftet att förbättra levnadsvillkoren för människor med svåra funktionshinder.³⁷ Enligt förarbetena var de två viktigaste begreppen inom handikappolitiken valfrihet och integritet.³⁸ LSS, som innehåller individuella insatser för personer med svåra funktionshinder och är konstruerad som en utpräglad rättighetslagstiftning, anses ha medfört väsentligt förbättrade levnadsvillkor för dem som är berättigade. En av insatserna är personlig assistans, som syftar till att skapa ökade möjligheter för självständigt boende. Den ska knytas till individen och vara tillgänglig i olika verksamheter och på olika tider på dagen och natten.³⁹

34 Prop. 2008/09:29 Lag om valfrihetssystem, s. 127.

35 Informationen i detta stycke är hämtad från Szebehely, Marta (2011), ”Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi”. I: Hartman, Laura (red.), *Konkurrensens konsekvenser*, SNS förlag, Stockholm, s. 221 f.

36 Prop. 2010/11:1 Budgetpropositionen, s. 163.

37 Prop. 1992/93:159 om stöd och service till vissa funktionshindrade.

38 A. prop., s. 43 f.

39 A. prop., s. 63 ff.

Vid tillkomsten av LSS bortsåg man från anställningsförhållandena inom personlig assistans, men anställningsvillkoren på området har senare varit föremål för undersökningar av olika statliga myndigheter.⁴⁰ De har också indirekt fått uppmärksamhet i flera statliga utredningar, bland annat i diskussioner om möjligheterna att minska kostnaderna för personlig assistans.⁴¹ Utredningarna har lett till att nya regler för bedrivande av personlig assistans har trätt i kraft, som innebär en ökad statlig kontroll över assistansverksamheten. Tidigare fanns ingen redovisningsskyldighet för medel som betalats ut för personlig assistans, men år 2008 infördes en sådan skyldighet, och assistansersättning skulle endast betalas ut under förutsättning att den användes för köp av personlig assistans eller för kostnader för att avlöna egna personliga assistenter.⁴² Från januari 2011 måste enskilda näringsidkare ha tillstånd för att få bedriva yrkesmässig verksamhet med personlig assistans, och en assistansberättigad som själv är arbetsgivare åt sina assistenter är skyldig att göra en anmälan till Socialstyrelsen.⁴³

Antalet assistenter har vuxit kraftigt och har uppskattats till mellan 70 000 och 80 000 personer.⁴⁴ Kunskapen om assistansens omfattning är bristande: Socialstyrelsen tog under 2011 emot över 1 300 ansökningar om tillstånd för att anordna personlig assistans mot beräknade 700–800. Av ansökningarna kom cirka 1 150 från redan pågående verksamheter och de resterande 150 från nystartade företag.⁴⁵

2.2.2 Skattereduktion för hushållstjänster

En intensiv debatt om skattereduktion för hushållstjänster, den så kallade pigdebat- ten, inleddes på 1990-talet i Sverige. Förespråkarna menade att en sådan skattereduktion skulle minska arbetslösheten, göra ”svart” arbete ”vitt”, öka jämställdheten och underlätta arbetet i hemmen. Motståndarna framhöll att en sådan reform skulle gå stick i stäv med en lång socialdemokratisk och feministisk jämställdhets- och jämlikhetstradition med offentlig barnomsorg och äldreomsorg. År 2007 blev hushållstjänster föremål för lagstiftning om skattereduktion för köpare av tjänsterna.⁴⁶ Lagstiftningen innebär att en skattskyldig kan beviljas skattereduktion med 50 procent av värdet av de köpta hushållstjänsterna och högst 50 000 kronor per år. För att en kund ska ha rätt till skattereduktion krävs att den som utför arbetet är godkänd för

40 *Personlig assistans till funktionshindrade* (RiR 2004:7) och *Personliga assistenters arbetsmiljö. Ett riksövergripande projekt*, Arbetsmiljöverkets rapport 2002:5.

41 SOU 2007:73 *Kostnader för personlig assistans. Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning* och SOU 2008:77 *Möjlighet att leva som andra – Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning*.

42 Prop. 2007/08:61 *Kostnader för personlig assistans*.

43 Prop. 2009/10:176 *Personlig assistans och andra insatser – åtgärder för ökad kvalitet och trygghet*.

44 www.independentliving.org/assistanskoll, hemsida för organisationen Independent Living.

45 www.socialstyrelsen.se/nyheter/2011december/socialstyrelsenforandrarbranschenpersonligassistans (2011-12-29).

46 Prop. 2006/07:94 *Skattelättnader för hushållstjänster*, m.m.

F-skatt när avtalet om arbetet träffas eller när ersättningen betalas ut.⁴⁷ Skattereduktionen kan betalas ut till både svenska och utländska utförare inom EES-området, men när arbetet utförs i Sverige krävs det att utföraren har svensk F-skattsedel, även om utföraren är utländsk.⁴⁸

Enligt förarbetena var det huvudsakliga syftet med skattesänkningen att omvandla ”svart” arbete till ”vitt” arbete och göra det möjligt för män och kvinnor att öka sin tid på arbetsmarknaden. Båda dessa syften kan relateras till EU:s politik på områdena. Strävandena att minska svartarbetet kan ses i ljuset av rådets beslut av den 22 juli 2003 att förbättra kunskapen om odeklarerat arbete inom unionen och att vidta åtgärder för att avskaffa sådant arbete.⁴⁹ Syftet att få in personer med låg utbildning på arbetsmarknaden kan ses mot bakgrund av den starka inriktningen inom EU på att öka sysselsättningen, bland annat genom ökat deltagande av underrepresenterade grupper.⁵⁰ Skattereformen hade alltså det uttryckliga syftet att öka kvantiteten förvärvsarbete, medan däremot kvaliteten på sysselsättningen inte berördes. Ett tredje syfte med reformen var att underlätta för män och kvinnor att kombinera familjeliv och arbetsliv på lika villkor.⁵¹

Tillämpningsområdet för skattereformen har så småningom utvidgats och administrationen har gjorts mera förmånlig för köparen av tjänsterna genom den så kallade fakturamodellen. I den första versionen av lagstiftningen kunde en skattskyldig beviljas skattereduktion för arbete som utförts för personens egen räkning eller för personens förälder,⁵² och kort därefter utvidgades reformen till att gälla också hushållstjänster som gavs som en förmån av arbetsgivaren till en anställd.⁵³ Arbetet fick ursprungligen inte utföras av en närstående eller av ett företag som direkt eller indirekt ägdes av sökanden eller närstående till denne,⁵⁴ men senare gjordes det möjligt att få skattereduktion också för arbete som utförts av ett eget företag. Hushållsarbetet fick dock inte *utföras* av den som begärde skattereduktion själv eller av en närstående till denne.⁵⁵

Under de år då skattereduktionen har existerat har det skett en kraftig ökning av antalet kunder. Enligt en rapport från Skatteverket ökade antalet kunder från 92 000

47 67 kap. 15–16 § inkomstskattelagen (1999:1229). En viss utvidgning har senare gjorts till arbete som utförs utan F-skatt, se nedan.

48 Om risken för att detta skulle kunna anses vara ett hinder för den fria rörligheten, se prop. 2008/09:77 Ett enklare system för skattereduktion för hushållsarbete, s. 35, och även Kristoffersson, Eleonor (2011), ”ROT- och RUT-avdrag – skatteincitament i lågkonjunktur – En analys utifrån EU:s statsstödsregler”. I: Calleman, Catharina (red.), *Rätten i den ekonomiska krisen*, Iustus Förlag, Uppsala.

49 Rådets resolution om omvandling av odeklarerat arbete till reguljär sysselsättning (2003/C 260/01).

50 Den europeiska sysselsättningsstrategin från 1997 och senare Europe 2020.

51 Prop. 2006/07:94 Skattelättnader för hushållstjänster, m.m., s. 1 och s. 31.

52 6 § 1 p. lagen (2007:346) om skattereduktion för utgifter för hushållsarbete (nu upphävd).

53 Prop. 2007/08:13 Skattelättnader för förmån av hushållstjänster.

54 Prop. 2006/07:94 Skattelättnader för hushållstjänster, m.m., s. 45, och 6 § lagen (2007:346) om skattereduktion för utgifter för hushållsarbete (nu upphävd).

55 Prop. 2008/09:77 Ett enklare system för skattereduktion för hushållsarbete, s. 80.

personer år 2008 till 186 000 år 2009 och 326 000 personer år 2010.⁵⁶ Det fullpris som debiterades för arbetet år 2010 var 2,7 miljarder kronor och antalet utförare som hade ansökt om skattereduktion var 12 451. Ungefär 47 procent av de företag som utfört arbetet, eller 5 868 företag, hade startats i januari 2007 eller därefter.⁵⁷

Den kraftiga ökningen under de tre åren kan åtminstone delvis förklaras av att den så kallade fakturamodellen införts, vilken innebär att köparen besparas från att ansöka om skattereduktion. Köparen betalar bara halva beloppet för den utförda tjänsten, och det resterande beloppet får utföraren utbetalt från Skatteverket efter att uppgifterna har granskats.⁵⁸ Detta innebär samtidigt att det är säljaren som riskerar att bli återbetalningsskyldig, om köparen skulle ha överskridit beloppsgränsen eller samma år också har fått hushållstjänster som en löneförmån.

Osäkerheten om hur många personer som arbetar med hushållstjänster är stor. Almega, som organiserar en betydande andel av företagen i branschen, har uppskattat att knappt 12 000 personer utför tjänster hos hushållstjänsteföretagen *inom den egna organisationen*.

Från den 1 juli 2009 har också en person som köper hushållstjänster från någon som *inte* är näringsidkare en rätt till skattereduktion, men bara för de arbetsgivaravgifter som betalas på ersättningen.⁵⁹ En motivering till den utvidgningen av möjligheterna till skattereduktion var att den skulle ge köparna av hushållstjänster en större valfrihet och att utförarna skulle kunna vara fler till antalet. Det framhölls i propositionen att det inte var ovanligt att omsorgstjänster utfördes av personer som inte bedrev näringsverksamhet och därmed inte kunde få F-skattsedel. Sannolikt fanns det också ett antal personer som ville utföra olika typer av hushållstjänster utan att för den skull bedriva näringsverksamhet. En skattereduktion för arbete utan F-skatt skulle kunna öka den vita marknaden för hushållstjänster ytterligare.⁶⁰ Under åren 2010 och 2011 fick sammanlagt 827 personer denna typ av skattereduktion och det utbetalda beloppet från Skatteverket under perioden uppgick till drygt 7 miljoner kronor.⁶¹

3. Otydliga relationer och otydliga villkor

En egenskap hos otrygga anställningar har ansetts vara att gränserna är otydliga mellan uppdrag och anställning eller mellan olika arbetsgivare. Den otydligheten anses

56 Skatteverkets rapport 2011:1, *Om RUT och ROT och vitt och svart*, s. 36. I 93 procent av fallen var städning det arbete som utförts.

57 A.a., s. 49.

58 Prop. 2008/09:77 Ett enklare system för skattereduktion för hushållsarbete.

59 67 kap. 19 § 1 st. 3 p. inkomstskattelagen.

60 Prop. 2008/09:77 Ett enklare system för skattereduktion för hushållsarbete, s. 66. I propositionen hänvisades till Skatteverkets rapport *Svartköp och svartjobb i Sverige* (2007:1, s. 27) som redovisade att vart femte hushåll uppgett att de hade köpt tjänster svart.

61 Uppgift från Susanna Wanander, Skatteverkets analysenhet.

ofta vara ett resultat av förmedling genom en tredje part, inhyrningsavtal eller tillfälliga anställningar. Otydligheten anses göra arbetsrättsliga regleringar ineffektiva.⁶²

I detta avsnitt diskuteras hur olika former av avtal om arbete i privata hushåll och olika relationer mellan arbetsgivare och arbetstagare har utvecklats i Sverige som en följd av socialrättsliga, skatterättsliga och arbetsrättsliga lagstiftningsåtgärder.

3.1 Arbetsgivare och anställningsförhållanden i hushållstjänster

Hushållstjänster utförs i dag av företag med anställda, av egenföretagare eller av anställda direkt i hushållet. Det kan också förekomma att personer som har en annan anställning utför arbete i hushåll vid sidan om sin anställning.

Som redan nämnts finns det ingen statistik hos SCB över företag inom hushållstjänstbranschen, men uppgifter om de aktörer som fått RUT-avdrag finns i Skatteverkets tidigare nämnda rapport. Enligt rapporten drevs över hälften (58 procent) av de nästan 12 500 företag som utfört hushållstjänster med skattereduktion som enskild näringsverksamhet och 33 procent som aktiebolag eller ekonomisk förening. Cirka 60 procent av företagen var arbetsgivarregistrerade.⁶³ Det bör betyda att omkring 40 procent, dvs. omkring 5 000 av utförarna, var egna företagare utan anställda.

Mellan dessa olika typer av verksamheter, mellan hushållstjänsteföretag och andra företag och mellan olika typer av anställningar förekommer det ”blandformer”. Vissa företag som vanligen arbetar ”business to business” har till exempel hushållstjänster som en mindre del av sin verksamhet. Även utländska företag för hushållstjänster förekommer på den svenska marknaden. Vissa av dem erbjuder i egenskap av bemanningsföretag sina tjänster bara till andra företag, men andra kan även hyra ut personal till privatpersoner.⁶⁴ Det kan förekomma att kunder till hushållstjänsteföretag föreslår dem som utför arbetet en anställning direkt i hushållet.⁶⁵ Det kan förekomma att den som städar på ett kontor får förslag om att städa i exempelvis chefens hem. Det kan förekomma att den som arbetar i ett hushållstjänsteföretag också utför städning vid sidan om det arbetet, som ”vitt” eller ”svart”, och att företag bedriver både ”vit” och ”svart” verksamhet.⁶⁶

Vilka olika arbetsrättsliga regler gäller då för arbete i dessa olika former? För anställningar i hushållstjänsteföretag gäller i stort sett samma arbetsrättsliga regler som för anställningar i andra företag, dvs. till exempel lagen (1982:80) om anställningsskydd, lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, arbetstidslagen

62 Lewchuk, Wayne, de Wolff, Alice, King, Andy & Polanyi, Michael (2003), ”From Job Strain to Employment Strain: Health Effects of Precarious Employment”, *Just Labour*, vol. 3, 2003, s. 26.

63 Skatteverkets rapport 2011:1 *Om RUT och ROT och vitt och svart*, s. 49 f.

64 Intervju med Inger Jonasdotter, Almega, 2006.

65 Intervju med Monica Thörnqvist och Pia Lindström, HomeMaid.

66 Gavanas, Anna (2010), *Who cleans the welfare state? Migration, informalization, social exclusion and domestic services in Stockholm*, Research Report 2010/3, Institutet för Framtidsstudier, Stockholm.

(1982:673) och arbetsmiljölagen (1977:1160). Men för vissa skyddsbestämmelser spelar det stor roll att arbetet utförs i privata hem och för en beställares räkning. Arbetsmiljölagen är visserligen tillämplig också i fråga om arbete som utförs i privata hem, men inspektionsbesök där ska bara ske på begäran av arbetsgivaren eller arbetstagaren, eller om det finns någon annan särskild anledning till det (15 § 3 st. AMF). Diskrimineringslagen (2008:567) ger inte något skydd för dem som utför hushållstjänster mot diskriminering eller trakasserier från en *beställares* sida. Den som är anställd omfattas av skyddet mot diskriminering – och därmed mot trakasserier som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna och sexuella trakasserier – i förhållande till sin arbetsgivare (2 kap. 1 § DL), men däremot inte gentemot en *beställare* av tjänster.

Också gränsdragningen mot uthyrning av arbetskraft är speciell för arbete i hushåll. När ett företag utför hushållstjänster innebär det att företaget ställer sin personal till förfogande för att utföra arbete åt en beställare, men detta betraktas inte som uthyrning av arbetskraft, eftersom personalen inte arbetar i beställarens *verksamhet*.⁶⁷ Om däremot hushållstjänsteföretaget i sin tur skulle anlita personal från ett annat företag blir det fråga om uthyrning/bemanningsverksamhet. Den gränsdragningen får betydelse när hushållstjänsterna utförs av arbetstagare som ställts till förfogande av arbetsgivare i utlandet. Utstationeringslagen (1999:678) blir inte tillämplig på de anställdas villkor, ifall de skickas direkt för att utföra tjänster i svenska hushåll.⁶⁸ Om de däremot skickas till ett företag i Sverige, som i sin tur ställer arbetstagarna till förfogande för arbete i hushåll, blir utstationeringslagen tillämplig. Den blir nämligen tillämplig om *mottagaren* av tjänsterna är en företagare, men inte annars.⁶⁹

De nu diskuterade reglerna gäller när en arbetstagare är anställd i ett företag. När en person däremot är anställd direkt i ett hushåll gäller lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete. Den lagen ger mera begränsade rättigheter för arbetstagare än annan arbetsrättslig lagstiftning vad gäller kraven på skriftlighet i fråga om anställningsvillkoren, ordinarie arbetstid och övertid, anställningsskydd och preskriptionstider, tillsyn och sanktioner.⁷⁰

När någon utför arbetet som egenföretagare eller utför arbete med städning vid sidan av en anställning gäller inte de arbetsrättsliga reglerna, utan kunderna och utförarna är hänvisade till att ingå avtal om hur, när, på vilka villkor och till vilken ersättning som arbetet ska utföras.

⁶⁷ 2 § lagen om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft och prop. 1990/91:124 s. 21.

⁶⁸ Genom utstationeringslagen har Sverige implementerat utstationeringsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster). Utstationeringslagens regler har sagts ha som syfte dels att underlätta den fria rörligheten genom att skapa klarhet i fråga om vilket lands regler som ska tillämpas, dels att motverka social dumpning (prop. 1998/99:90 Utstationering av arbetstagare, s. 9).

⁶⁹ Detta framgår av ordalydelsen i både direktivet och 3 § utstationeringslagen.

⁷⁰ Se närmare om bland annat denna lagstiftning i Calleman, Catharina (2007), *Ett riktigt arbete? – om regleringen av hushållstjänster*, PANG förlag, Säter.

3.2 Särskilt om otydliga gränser mellan anställningar och egenföretagande

Otydliga gränser mellan anställning och egenföretagande visade sig i ESOPE-rapporten vara ett karakteristiskt drag hos många otrygga anställningar. Forskarna konstaterade att ökningen av sådana anställningar hängde samman med avregleringar av arbetsmarknaden, med att affärsrätten alltmer kommit att dominera över arbetsrätten samt med praktiker som outsourcing och utkontraktering.⁷¹

I den svenska arbetsrättsliga lagstiftningen finns det ingen definition av arbetstagare (eller egenföretagare), utan för att lösa en tvist om vilken typ av arbetsavtal det är fråga om, måste parterna vända sig till en domstol. Frågor om hushållsarbete hamnar mycket sällan i domstol, men frågan om avgränsningen mellan egenföretagande och anställning i hushållsarbete uppstod i ett par domar i hovrätten år 2003 som gällde arbetstillstånd och fick mycket uppmärksamhet i media.⁷²

I fallen i fråga hade fyra hushåll i Göteborg anlitat en litauisk kvinna för städning, och frågan i domstolen var om avtalet stred mot utlänningslagen, dvs. om arbetstillstånd krävdes för att utföra arbetet. Vid den tidpunkt då arbetet utfördes var Litauen inte medlem av EU och en litauisk medborgare måste därför ha ett arbetstillstånd för att utföra arbete *inom en anställning*. För arbete som utfördes av egenföretagare fanns däremot inte något krav på arbetstillstånd. Domstolen ansåg att det inte hade visats att Göteborgshushållen utövat ledning eller kontroll över arbetet och att arrangemanget hade varit ganska informellt. Som regel hade parterna beslutat från gång till gång när städningen skulle utföras och ersättningen för arbetet hade betalats vid varje tillfälle för sig. Förhållandet var därför att betrakta som egenföretagande och inget arbetstillstånd krävdes.

Tidigare har en överenskommelse mellan parterna om att ett arbete ska utföras inom ett egenföretagande ansetts ogiltig, om omständigheterna ansetts göra att avtalet borde betraktas som en anställning.⁷³ Motiveringen till detta är att arbetsrätten är en skyddslagstiftning för den svagare parten. Nu har denna princip tunnats ut eller möjligen upphävts via förändringar i skatterätten. I januari 2009 flyttades gränsen mellan inkomst av näringsverksamhet och inkomst av tjänst (och därmed möjligheterna att få F-skattsedel) på så sätt att *parternas önskemål* vid ett avtal om arbete skulle ges starkare genomslag. Syftet med förändringen var att göra det lättare att starta företag, särskilt där det tidigare hade krävts flera uppdragsgivare för att en verksamhet skulle bedömas som näringsverksamhet. Det kravet ansågs vara särskilt negativt för företagande i branscher där många kvinnor var verksamma. Förändringarna innebar alltså att parternas vilja i ett avtal om arbete skulle ges större vikt vid den *skatterättsliga* bedömningen av om det var fråga om en näringsverksamhet eller ett anställningsförhållande, men enligt propositionen borde den som bedömdes bedriva självständig näringsverksamhet inom *ett rättsområde* också normalt bedömas

71 ESOPE-rapporten, s. 5.

72 Hovrätten för Västra Sverige, målen nr 3148-03, 3257-03 och 3259-03.

73 Se till exempel Ds 2002:56 Hållfast arbetsrätt för ett föränderligt arbetsliv, s. 76 ff.

göra det *inom de andra rättsområdena*.⁷⁴ Det kan diskuteras om den arbetsrättsliga gränsdragningen kan förändras på detta sätt, men förarbetsuttalandena bidrar definitivt till att gränsen blir otydlig.

Detta innebär att beroendet av en enda huvudman inte längre ska hindra att någon får F-skattsedel och betraktas som uppdragstagare. I vilken mån detta ökat möjligheterna att utföra hushållsarbete eller omvårdnad i ett hushåll som företagare och därmed utan arbetsrättsligt skydd är oklart.

3.3 Arbetsgivare och anställningsförhållanden inom personlig assistans

Inom personlig assistans har principen om valfrihet för personer som är berättigade enligt LSS medfört en rad olika typer av anställningar och villkor för personliga assistenter.⁷⁵ År 2010 anlidade 45 procent av de assistansberättigade kommunen som arbetsgivare för sina assistenter, 42 procent anlidade vinstdrivande företag, 11 procent anlidade ett brukarkooperativ och knappt 3 procent valde att vara arbetsgivare själva.⁷⁶ En assistent kan alltså ha antingen kommunen, en privat eller kooperativ anordnare eller brukaren själv som arbetsgivare. Skillnaderna i villkor beror inte på skillnader i arbetsuppgifter utan på vem som är arbetsgivare och om arbetsgivaren har kollektivavtal eller inte.

Den första typen av anställningsvillkor inom personlig assistans är de som följer av den allmänna arbetsrättsliga lagstiftningen, t.ex. lagen om anställningsskydd, lagen om medbestämmande i arbetslivet eller arbetstidslagen. De villkoren är tillämpliga på privata företag eller kooperativ som inte har ingått kollektivavtal eller som har kollektivavtal utan avvikelser från lagstiftningen.

Den andra typen av anställningsvillkor följer av det allmänna kollektivavtalet för anställda i kommuner och landsting (HÖK, AB). Sådana anställningar har likheter med villkoren för sjukvårdsbiträden.

Den tredje typen av villkor representeras av kollektivavtal som är ingångna särskilt för personlig assistans. Ett sådant avtal är PAN-avtalet,⁷⁷ som är tillämpligt på assistenter som är anställda av kommunen men som valts av den enskilda assistansmottagaren och inte förväntas utföra några andra uppgifter. Liknande avtal har slutits för privata assistansbolag med de Kommunala Företagens Samorganisation (KFS), Kooperationens Förhandlingsorganisation (KFO) och Vårdföretagarna. Med hänvisning till den princip om valfrihet och rätt till inflytande för brukarna som föreskrivs

74 Prop. 2008/09:62 F-skatt åt fler, s. 7 f.

75 Även om den som är berättigad till personlig assistans kan välja mellan olika utförare, har valfriheten sina begränsningar. En privat utförare har rätt att säga nej till brukare eller kan specialisera sig på kunder med vissa egenskaper, till exempel med en viss typ av funktionshinder eller som tillhör en viss etnisk grupp etc. Kommunerna däremot kan inte välja kunder utan är skyldiga att ge stöd till alla assistansberättigade. Detta faktum kan få konsekvenser för statliga åtgärder, eftersom jämförelser ibland görs mellan förhållanden i kommunalt anordnad assistans och privat assistans, där det kommunala alternativet framstår som sämre utan att förutsättningarna för jämförelsen nämns.

76 Försäkringskassan 2011.

77 PAN-avtalet – Bestämmelser för personlig assistent och anhängigvårdare – är ingånget mellan Kommunal och SKL.

i LSS, konstaterar avtalsparterna att såväl lagstiftningen som assistansersättningens konstruktion försvårar för dem att komma överens om ett sedvanligt kollektivavtal.⁷⁸

Den fjärde och sista typen av villkor är tillämpliga när den assistansberättigade själv är arbetsgivare för assistenterna. I sådana fall brukar det antas att lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete är tillämplig.⁷⁹ Denna lag skiljer sig som redan nämnts i viktiga avseenden från den allmänna arbetslagstiftningen (se även avsnitt 4 nedan).

Förmodligen är det ingenting som hindrar att personlig assistans utförs också inom ramen för egenföretagande.

4. Otrygga anställningsvillkor

I detta avsnitt behandlas vissa specifika aspekter av otrygga anställningar. Det är fråga om svagt anställningsskydd/tidsbegränsade anställningar, deltidsarbete, lågavlönat arbete och så kallat svart arbete.

Flexibla anställningsformer och atypiska anställningar har gynnats av europeiska sysselsättningsstrategier för att säkerställa en hög sysselsättning och förbättrad konkurrenskraft för EU.⁸⁰ Samtidigt har vissa EU-direktiv som mål att förbättra kvaliteten i sådana anställningar. Direktiv med bland annat det syftet är deltidsdirektivet (97/81/EG), visstidsdirektivet (99/70/EG) och bemanningsdirektivet (2008/104/EG).⁸¹ Genomförandet av deltids- och visstidsanställningsdirektiven i den svenska arbetsrätten har medfört att ett antal bestämmelser i svenska kollektivavtal som diskriminerat deltids- och visstidsanställda har avskaffats.⁸² Bemanningdirektivet syftar till att undanröja hinder för uthyrning av arbetskraft men också till att inhyrd personal inte ska diskrimineras i förhållande till den personal som är anställd i kundföretaget.

4.1 Svagt anställningsskydd/tidsbegränsade anställningar

Alla definitioner av otrygga anställningar innehåller brist på anställningstrygghet och därmed brist på inkomstrygghet. Den största osäkerheten brukar gälla möjligheten

78 Se avtalen mellan Kommunal å ena sidan och de Kommunala Företagens Samorganisation (KFS), Kooperations Förförhandlingsorganisation (KFO), Vårdföretagarna och Arbetsgivaralliansen å andra sidan.

79 Jag menar att det kan diskuteras om den lagen *alltid* är tillämplig på personlig assistans. Enligt förarbetena till lagen ska den tillämpas på allt arbete som utförs i och för det privata hushållet och som behövs för dettas normala behöriga skötsel och även arbete med tillsyn och vård av barn, sjuka och gamla. Det påpekas särskilt i förarbetena att lagen inte är tillämplig under den tid då arbetstagaren utför arbete av annat slag för arbetsgivarens räkning.

80 Den europeiska sysselsättningsstrategin från 1997 och senare Europe 2020.

81 Rådets direktiv 97/81/EG av den 15 december 1997 om ramavtalet om deltidsarbete, undertecknat av UNICE, CEEP och EFS, direktivet 99/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete, undertecknat av samma organisationer, respektive direktivet 2008/104/EG av den 19 november 2008 om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag.

82 Ahlberg, Kerstin, red. (2005), *Tio år med EU – effekter på arbetsrätt, partsrelationer, arbetsmarknad och social trygghet*, Arbetslivsinstitutet, Stockholm, s. 27 f.

till fortsatt anställning – det vill säga om en arbetsgivare kommer att erbjuda arbetstagarerna fler timmar, längre kontrakt eller nya kontrakt.⁸³

I ESOPE-rapporten konstaterades att tidsbegränsade anställningar, bland annat säsongarbete, och bemanningsarbete utgjorde en viktig del av arbetet inom de undersökta länderna⁸⁴ och i alla länderna återfanns exempel på sådana anställningar inom den offentliga sektorn. Det konstaterades också att tidsbegränsade anställningar hängde särskilt starkt samman med låga löner och minskat socialt skydd.⁸⁵

I Sverige har den kvantitativa flexibiliteten – möjligheten för arbetsgivaren att öka eller minska arbetsstyrkan – ökats under de senaste decennierna genom förändringar i lagstiftningen. Avvikelser från merparten av reglerna i anställningsskyddslagen har alltid varit tillåtna på villkor att de är gjorda i kollektivavtal med en facklig organisation, men under de senaste decennierna har stegvis ytterligare flexibilitet skapats. Det har skett genom en legalisering av uthyrning av arbetskraft,⁸⁶ genom att rätten att avvika från reglerna i LAS har flyttats från förbunds nivå till de lokala parterna⁸⁷ och genom allt generösare former av tidsbegränsade anställningar. För arbetstagarerna har en motsvarande försämring av anställningsskyddet – eller otrygghet – skapats.

Lagstiftningen om tidsbegränsad anställning genomgick kraftiga förändringar under 2007 och 2008. Förändringarna innebar att en arbetsgivare inte längre behövde ange något skäl för en tidsbegränsning av en anställning.⁸⁸ Den innebar också att en anställning antingen som vikarie eller i en tidsbegränsad anställning i mer än två år (dvs. totalt fyra år) under en period av fem år, skulle övergå i en tillsvidareanställning. Den sistnämnda förändringen var en effekt av genomförandet av visstidsdirektivet 1999/70/EG, som bland annat ålade medlemsstaterna att fastställa en längsta tid för anställningar som följde på varandra för att undvika missbruk av tidsbegränsningar. Den förändringen har inte varit oproblematiske. Efter att EU-kommissionen tagit emot en anmälan från TCO mot svenska staten om att de nya svenska reglerna inte uppfyllde EU-rättens krav på effektivt skydd mot missbruk, krävde kommissionen att Sverige skulle ändra sin lagstiftning. Som svar på detta har den svenska regeringen föreslagit att det ska införas en möjlighet att begära en förklaring av en domstol om att en tidsbegränsad anställning ska gälla tills vidare, om tillfälliga anställningar har missbrukats av arbetsgivaren.⁸⁹

Andelen tidsbegränsade anställningar ökade i Sverige under 1990-talet från 10 till 15 procent. Både när det gäller deltidsarbete och visstidsanställningar ligger Sverige

83 Vosko, Leah F., ed. (2006), *Precarious Employment – Understanding Labour Market Insecurity in Canada*, McGill-Queen's University Press, Quebec.

84 Grovt räknat 8–15 procent, utom i Spanien där andelen var betydligt större.

85 ESOPE-rapporten, s. 9.

86 Prop. 1990/91:124 om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft, m.m.

87 Prop. 1996/97:16 En arbetsrätt för ökad tillväxt.

88 Prop. 2006/07:111 Bättre möjligheter till tidsbegränsad anställning, m.m.

89 TCO hade förespråkat en absolut takregel på 36 månader under en femårsperiod, där alla former av tidsbegränsade anställningar skulle räknas samman.

något högre än genomsnittet inom EU. År 2011 var 14 procent av samtliga anställda tidsbegränsat anställda. Av kvinnorna hade 17 procent en tidsbegränsad anställning och av männen 11 procent. Av de anställda i åldern 16–24 år hade 60 procent av kvinnorna och 44 procent av männen en tidsbegränsad anställning.⁹⁰ Tidsbegränsade anställningar var också vanligare bland arbetare än bland tjänstemän: Av samtliga arbetare var 19 procent tidsbegränsat anställda jämfört med 12 procent bland tjänstemännen. Av kvinnorna med arbetaryrken som inte var fackligt anslutna var hela 46 procent tidsbegränsat anställda.⁹¹

4.1.1 Inom personlig assistans

Personliga assistenter har ofta otrygga anställningar som följd av att deras kollektivavtal helt eller delvis avviker från det lagstadgade anställningsskyddet. Bestämmelserna om anställningsskydd i personlig assistans varierar med arbetsgivare och kollektivavtal, men de har alla motiverats av principen om valfrihet för brukare och det faktum att assistenter anställs särskilt för varje enskild brukare.

Av kollektivavtalen ger det allmänna kommunala avtalet (HÖK) det starkaste anställningsskyddet. De flesta kommunalt anställda assistenter är tillsvidareanställda enligt HÖK, men deras andel minskar allteftersom stadsdelarna och kommunerna lägger ut assistansen på privata företag genom upphandling.⁹²

Anställningsskyddet enligt det kommunala PAN-avtalet (som gäller för assistenter som den assistansberättigade själv har valt) och enligt de kollektivavtal som gäller för privata assistansföretag är svagare. I vissa avtal förekommer bara visstidsanställning som kan sägas upp med en månads uppsägningstid, och regler om återanställning saknas. I avtalen med de privata vårdföretagen kan en tidsbegränsad anställning i vissa fall sägas upp utan uppsägningstid.⁹³ Visstidsanställningar ”så länge uppdraget varar” finns i PAN-avtalet och kollektivavtalen med KFO och Almega/Värdföretagarna. Uppsägning av sådana visstidsanställningar kan ske om brukaren inte längre anlitar företaget eller avlider eller på grund av ”särskilda skäl”. Särskilda skäl kan vara att ”arbetsgivaren inte längre kan garantera assistansens kvalitet och säkerhet” eller ”att arbetstagaren och den funktionshindrade inte längre fungerar tillsammans”. I avtalet med Värdföretagarna är kravet på saklig grund för uppsägning ersatt med en skrivning om att ”[a]nställningen upphör då arbetsgivaren har särskilda skäl att bringa anställningen att upphöra”.

Lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete, som gäller för det begränsade antal fall där den funktionshindrade själv är arbetsgivare, anger ingen begränsning i rätten att komma överens om tidsbegränsade anställningar. Den lagen ställer,

90 Arbetskraftsundersökningarna (AKU) 2011.

91 Larsson, Mats (2011), *Anställningsformer år 2011. Fast och tidsbegränsat anställda efter klass och kön år 1990 till 2011*, LO, Arbetslivsenheten, Stockholm.

92 Intervju med Britt-Marie Höglund och Margaretha Johansson, Kommunal, den 19 januari 2012.

93 Se till exempel Kommunals avtal med Värdföretagarna 2008, § 4 mom 4.

liksom vissa av kollektivavtalen i personlig assistans, inga krav på saklig grund vid uppsägning. Uppsägningstiderna enligt lagen varierar från en till tre månader beroende på anställningens längd.

4.1.2 I hushållstjänster

Båda de kollektivavtal som gäller för hushållstjänstbranschen – avtalen med Almega (Hemserviceavtalet) och KFO (Hushållsnära tjänster) – följer LAS i fråga om anställningsformer.

Det finns ingen statistik eller liknande översiktlig information om anställningsavtal i hushållstjänster. Eftersom marknaden för hushållstjänster är starkt fragmenterad och då den fackliga organisationsgraden är mycket låg, finns det inga källor för information om de faktiska förhållandena inom branschen som helhet.

4.2 Deltidsarbete

Till inkomstotrygghet bidrar deltidarbete och svårigheter att få heltidsarbete. I ESOPE-rapporten fann man omfattande deltidarbete i de undersökta länderna och de flesta deltidarbetande var kvinnor. Tvärt emot den rådande uppfattningen fann forskarna höga andelar deltid i *lågavlönade* arbeten och de fann att undersysselsättning var ett dominerande inslag i otrygga anställningar.⁹⁴ Forskarna ville också ifrågasätta det samband mellan kvalitet och flexibilitet som ofta framhållits i samband med införandet av deltidsdirektivet. De menade att det var angeläget att utvärdera *effekterna* av deltidsdirektivet, till skillnad från att endast studera hur implementeringen gjorts.⁹⁵

I Sverige är deltidarbete fortfarande mycket vanligt, även om det långsamt minskar. Mellan 1990 och 2004 minskade andelen kvinnor som arbetade deltid från 40 till 34 procent. Samtidigt ökade andelen män som arbetade deltid från 7 till 11 procent.⁹⁶ Andelarna var oförändrade år 2009. Bland kvinnor är deltidarbete relaterat till klass, eftersom det är vanligast bland sjukvårdsbiträden, anställda i kök och restauranger, städare och butiksbiträden.⁹⁷

En statlig utredning om möjligheterna att öka rätten till heltidsanställning har summerat att deltidarbete inte bara påverkar möjligheterna för en person att försörja sig genom eget arbete utan också pensioner och förmåner vid sjukdom och arbetslöshet.⁹⁸ Dessutom ger det färre möjligheter till utveckling och karriär än heltidsarbete och kan vara ett hinder för yrkesutbildning, eftersom arbetstiderna i del-

94 ESOPE-rapporten, s. 9.

95 A.a., s. 21 och s. 28. Implementeringen av direktivet hade studerats av ETUI, men inte effekterna.

96 SOU 2005:105 Stärkt rätt till heltidsanställning, s. 58 f.

97 Nyberg, Anita, i SOU 2005:66 Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål, s. 33.

98 SOU 2005:105 Stärkt rätt till heltidsanställning, s. 12 f.

tidsarbete ofta är oregelbundna. Utredningen konstaterade också att ca 200 000 personer, av vilka de flesta var kvinnor, önskade heltidsarbete. Den presenterade därför ett lagförslag som innebar att utgångspunkten i en anställning skulle vara heltidsarbete och att högst en sjundedel av de anställda hos en arbetsgivare skulle få vara anställda på deltid.⁹⁹ Förslaget ledde dock inte till lagstiftning. Den åtgärd som i stället vidtogs mot deltidarbete var att minska rätten till deltidarbetslöshetsersättning från 300 till 75 dagar.¹⁰⁰

4.2.1 Inom personlig assistans

Tre av fyra personliga assistenter antas arbeta deltid.¹⁰¹ Enligt en undersökning år 2004 arbetade 60 procent av assistenterna mindre än 30 timmar per vecka, 20 procent mellan 30 och 40 timmar. Återstående 20 procent, som ofta var anhöriga till den assistansberättigade personen, arbetade mer än 40 timmar per vecka.¹⁰²

4.2.2 Inom hushållstjänster

Det finns ingen statistik tillgänglig över arbetstiderna i hushållstjänster, men det finns skäl att anta att det inom hushållstjänsterna finns mönster av korta arbetstider och av att många har flera arbeten samtidigt. Enligt en intervju 2006 varierade arbetstiden i ett av de största hushållstjänsteföretagen från en till fem dagar i veckan, men 75 procent av heltid var den vanligaste arbetstiden.¹⁰³

4.3 Lågavlönat arbete

ESOPE-rapporten visade att definitionerna av lågavlönat arbete varierade kraftigt mellan länderna, men att sådant arbete stod för en betydande andel av anställningarna inom EU och att närmare en anställd av 7 kunde anses ha en låg lön. De flesta lågavlönade, närmare bestämt ungefär 77 procent, var kvinnor. I rapporten framhölls det att ökningen av lågavlönade arbeten var nära förknippad med ökande inkomstskillnader.

Enligt en rapport från svenska LO har de kommunalt anställda inom organisationens område, och speciellt kvinnorna, de lägsta lönerna på arbetsmarknaden. Dessutom ökade lönerna för de anställda i kommunerna minst av alla löner under perioden 1994–2004.¹⁰⁴

99 SOU 2005:105 Stärkt rätt till heltidsanställning.

100 SFS 2008:58 Förordning om ändring i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

101 Kommunals hemsida, 2008.

102 Larson, Monica & Larsson, Stig (2004), *Att vara ett mänskligt hjälpmedel*, Harepress, Malmö.

103 Intervju med Åsa Andersson, Hemfrid i Sverige, 2006.

104 LO 2005, Lönerapport år 2005. *Löner och löneutveckling år 1994–2004*.

4.3.1 Löner inom personlig assistans

Lönerna inom personlig assistans är beroende av assistansersättningen, som varit avsedd att täcka alla typer av löner och ersättningar och sociala avgifter, kostnader för facklig verksamhet, administration, rekrytering och utbildning, liksom resor och avgifter för aktiviteter tillsammans med den assistansberättigade personen. Enligt förarbetena till LSS borde lönerna för personliga assistenter vara ungefär desamma som för sjukvårdsbiträden.¹⁰⁵ Ett maximum för assistansersättningen ska beslutas varje år av Försäkringskassan, och år 2011 uppgick assistansersättningen till 258 kronor per timme.¹⁰⁶

Enligt HÖK-avtalet är lägsta lönerna för tillsvidareanställda assistenter i kommunerna 16 070 kronor/månad från den 1 april 2011. I avtalet med Vårdföretagarna 2011 är lägsta lönen 15 800 kronor. I PAN-avtalet finns ingen lägsta lön angiven, utan man kan sätta lönen under nivån i HÖK.¹⁰⁷

4.3.2 Löner i hushållstjänstebranschen

Det största kollektivavtalet för hushållstjänster är Hemserviceavtalet, som har ingåtts av arbetsgivarorganisationen Almega och Kommunal. Avtalet följer Städavtalet (som är tillämpligt på städning av företag, kontor och offentliga byggnader etc., men inte på städning av privata hem), men befinner sig på en något lägre nivå när det gäller löner, semesterlöner och tillägg för obekvämt arbetstid. I Hemserviceavtalet liksom i KFO:s avtal Hushållsnära tjänster ligger lägsta månadslönen på 17 785 kronor 2011.

Vid sidan av den lön som regleras i Hemserviceavtalet finns mycket låga priser på marknaden för hushållstjänster, även på den kollektivt reglerade marknaden. Städning av ett privat hem kan kosta omkring 120 kronor per timme (inklusive sociala avgifter m.m.).¹⁰⁸ En del av förklaringen till dessa låga kostnader är att vissa företag har ingått avtal om tjänster med utländska bemanningsföretag. I sådana fall fastställs lönerna i individuella eller kollektiva avtal i landet i fråga.

Lönerna kan dock vara lägre än de nu nämnda. Enligt Skatteverkets rapport om ROT- och RUT-avdrag finns det "svarta" serviceföretag, vilkas affärsidé går ut på att leverera arbetsintensiva tjänster till mycket låga priser. För dem är papperslösa, som inte kan ställa några krav, eftersökt arbetskraft. Skatteverket menar även att den offentliga upphandlingen gör rimliga löner omöjliga: För många tjänster, som exempelvis städning, pressar staten och kommunerna genom lagen (2007:1091) om offentlig upphandling priserna till en så låg nivå att företagen omöjligen kan bära "vita" löner. Såväl privata företag som offentlig verksamhet lägger ut arbetsuppgifter på entrepre-

¹⁰⁵ Prop. 1992/93:159 om stöd och service till vissa funktionshindrade, s. 71.

¹⁰⁶ Försäkringskassans hemsida.

¹⁰⁷ Intervju med Britt-Marie Höglund och Margaretha Johansson, Kommunal, den 19 januari 2012.

¹⁰⁸ Se till exempel www.orkideastad.se eller www.allasservice.se, som erbjuder tjänster vardag och helgdag dygnet runt, till mycket låga priser.

nad till lägsta möjliga pris. Ofta uppstår en kedja, där den firma som fått kontrakten lägger ut städningen eller snöröjningen på en underentreprenör, som i sin tur lägger ut arbetet på en under-underentreprenör. Sist i kedjan finns de ”papperslösa”, troligen några tusen i städarbete i privata hem, som kan beräknas ha en lön på 20–75 kronor/timme.¹⁰⁹

4.4 ”Svart” arbete

I ESOPE-rapporten ansåg forskarna att studier av odeklarerat arbete borde vara grundläggande i studier av arbetsmarknaden, i synnerhet som detta verkade ha ökat i hela Europa. Varje bedömning av arbete av låg kvalitet eller otrygga anställningar borde därför innehålla en uppskattning av mängden odeklarerat arbete.¹¹⁰

Enligt undersökningar som gjordes i Sverige före skattesänkingsreformen, utfördes hushållstjänster ofta utan att skatter och sociala avgifter betalades. I en undersökning om attityder till att köpa tjänster på den ”svarta” marknaden, som genomfördes av skattemyndigheterna 2005, svarade 6 procent av de intervjuade att de hade köpt städning, fönsterputsning eller hushållsarbete (matlagning, disk och tvätt) på den ”svarta” marknaden.¹¹¹

Skattereduktionen på hushållstjänster syftade till att omvandla ”svart” arbete till ”vitt” arbete. Reformen har uppenbarligen gjort att ”vita” hushållstjänster har ökat, men minskningen av ”svart” arbete efter reformen verkar vara liten. I sina beräkningar av effekten på ”svartarbetet” av skattereduktionsreformen jämförde Skatteverket antalet hushåll som svarat att de före reformen köpte tjänster svart, nämligen 147 000, med dem som nu köpte ”vitt” men uppgav att de tidigare köpte svart, nämligen cirka 14 000 hushåll. Resultatet blev då en minskning med cirka 10 procent av antalet svartköpande hushåll.¹¹²

I och med att hushållstjänster har blivit legitima, med stor arbetslöshet och en ineffektiv skattebrottsbekämpning är det möjligt att både ”vita” och ”svarta” hushållstjänster ökar. I stället för att en vit marknad ersätter en svart, där de två marknaderna är isolerade från varandra, är ett spektrum av företag verksamma i branschen. I vissa företag arbetar personal både svart och vitt och vissa kunder kan växla mellan svarta och vita tjänster.¹¹³ Också Skatteverket menar i sin rapport att det finns en gråzon mellan ”svart” och ”vitt” betalt arbete. Pressade städkontrakt öppnar en marknad för servicefirmor som är specialiserade på att leverera svart arbetskraft till de sämsta

109 Skatteverkets rapport 2011:01 *Om RUT och ROT och vitt och svart*, s. 83.

110 ESOPE-rapporten, s. 10 och s. 18.

111 Skatteeconomiska meddelanden, 2005.

112 Skatteverkets rapport 2011:01 *Om RUT och ROT och vitt och svart*, s. 11.

113 Gavanoas, Anna (2010), *Who cleans the welfare state? Migration, informalization, social exclusion and domestic services in Stockholm*, Research Report 2010/3, Institutet för Framtidsstudier, Stockholm.

jobben. Tack vare komplicerade upphandlingskedjor kan den slutliga kunden hållas ovetande om hur jobbet i realiteten utförs.¹¹⁴

5. Facklig verksamhet

Om rättigheter enligt arbetsrättslig lagstiftning eller kollektivavtal ska ha någon mening, måste de anställda kunna tillvarata dem. I Sverige finns det – förutom i viss mån på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet – ingen myndighet som inspekterar verksamheter och att lagar och kollektivavtal följs. Det finns till exempel inte heller några *lagregler* om minimilöner. I stället bygger den svenska arbetsrätten på antagandet att fackföreningarna står starka i att skydda arbetstagarnas intressen i förhållande till arbetsgivarna. Därför är den fackliga organiseringen inom en bransch eller på ett område av största betydelse för arbetstagarnas ställning och möjligheter att bevaka sina rättigheter. Utan fackliga organisationer finns ingen rätt att förhandla om anställnings- och arbetsvillkor, eftersom alla sådana rättigheter i svensk rätt ges till organisationer. Inte heller finns det någon rätt till stridsåtgärder, eftersom fackföreningarna har exklusiva rättigheter till sådana åtgärder. Lönerna på arbetsplatser utan kollektivavtal blir helt beroende av marknadsförhållandena och maktrelationen mellan arbetsgivaren och den enskilda medarbetaren.

Under det senaste decenniet har fackföreningarna i Sverige förlorat en del av sin makt och betydelse. Mellan den 1 januari 2007 och den 31 december 2008 förlorade fackförbunden sammanlagt 235 000 medlemmar, en nedgång med närmare 8 procent.¹¹⁵ Detta hade flera orsaker men berodde främst på förändringar i lagstiftningen om arbetslöshetskassor, som har inneburit att fackföreningarna fått öka sin finansiering av dem,¹¹⁶ vilket i sin tur har lett till en kraftig ökning av avgifterna för medlemskap i organisationerna. Hur mycket medlemsavgifterna höjdes berodde bland annat på andelen arbetslösa i varje kassa, vilket innebar att förbunden drabbades mycket olika.¹¹⁷ Före 2007 var avgiften till de fackliga a-kassorna cirka 90–100 kronor per månad och efter skattereduktion knappt 60 kronor. Från 2007 blev månadsavgiften till de flesta fackliga a-kassorna cirka 330–365 kronor, och då utan rätt till skattereduktion. För Kommunals del höjdes a-kasseavgiften från 100 till 340 kronor i ett slag, och i januari 2009 var fackföreningsavgiften inklusive a-kasseavgift 551 kronor/månad.¹¹⁸ Exklusive a-kasseavgiften var avgiften då 331 kronor. (Kommunal liksom vissa andra förbund tillåter medlemmar att inte betala avgift till a-kassan.)

114 Skatteverkets rapport 2011:01 *Om RUT och ROT och vitt och svart*, s. 83.

115 Kjellberg, Anders (2009), "Det fackliga medlemsraset i Sverige under 2007 och 2008", *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årgång 15, nr 2, våren 2009.

116 Prop. 2007/08:118 En effektivare arbetslöshetsförsäkring.

117 Kjellberg, Anders (2009), "Det fackliga medlemsraset i Sverige under 2007 och 2008", *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årgång 15, nr 2, våren 2009, s. 18.

118 A.a., tabell s. 19.

Under åren 2007 och 2008 minskade antalet LO-medlemmar med sammanlagt drygt 11 procent, medan TCO:s medlemstal sjönk med nästan 7 procent och Sacos ökade med knappt en procent.

5.1 Facklig verksamhet i personlig assistans

Personlig assistans har en historia av låg status och av att inte betraktas som riktigt arbete.¹¹⁹ Därför har kollektivavtalens funktion inom personlig assistans ofta varit att stärka bilden av assistenterna och deras arbete. (I detta har de likheter med de kollektivavtal och den lagstiftning som hembiträderna på 1920- och 1930-talen kämpade för.) Med samma syfte – att stärka assistansens ställning som yrke – har Kommunal tagit initiativ till yrkesutbildning för att möta vissa av assistenternas behov av utbildning och är aktivt i att starta en högskoleutbildning som specialiserat sig på olika behov, t.ex. teckenspråk.¹²⁰

Organisationsgraden bland de personliga assistenterna uppskattas till lägre än 40 procent.¹²¹ För att försöka öka antalet medlemmar ordnar Kommunal föreläsningar, ”hemma-hos-kvällar” och teatergrupper. De arbetsgivare som har kollektivavtal vill öka organisationsgraden bland assistenterna, eftersom de till exempel vill slippa möta en advokat i en tvist om kollektivavtalet (medan arbetsgivare utan kollektivavtal inte är angelägna att öka organisationsgraden).¹²² Kommunal har inte många platsombud. Det är svårt för en assistent att vara ett engagerat platsombud, eftersom man som assistent tänker på brukarens bästa.¹²³

Antalet assistansföretag har ökat dramatiskt under de senaste åren och en ökande andel av företagen har inga kollektivavtal. För assistenterna innebär avsaknaden av kollektivavtal bland annat att det inte finns någon reglering om lön och tillägg för obekvämt arbetstid och att de inte är delaktiga i kollektiva försäkringar och pensionsystem. Kommunal begär förhandling och försöker få arbetsgivarna att gå in i arbetsgivarorganisationer, så att de ska bli bundna av kollektivavtalet.¹²⁴ Inom ramen för den senaste statliga utredningen krävde Kommunal att alla assistansföretag skulle vara skyldiga att teckna kollektivavtal, men utredningen stödde inte förslaget.¹²⁵

Det medel som brukar stå till buds för en organisation som kräver kollektivavtal är stridsåtgärder, men inom personlig assistans skulle sådana åtgärder innebära stora svårigheter. Eftersom anställningsskyddet är så svagt, skulle en assistent som deltar i stridsåtgärder riskera att genast förlora sin anställning. Om brukaren förlorar förtroendet för

119 Se Larsson, Monica & Larsson, Stig (2004), *Att vara ett mänskligt hjälpmedel*, Harepress, Malmö.

120 SOU 2005:100 På den assistansberättigades uppdrag.

121 Intervju med Britt-Marie Höglund och Margaretha Johansson, Kommunal, den 19 januari 2012.

122 A. intervju.

123 A. intervju.

124 A. intervju.

125 Kommunals hemsida, 2008.

assistenten kan hon eller han välja en annan assistent. Det är också moraliskt svårt för assistenterna att låta bli att gå till brukaren eftersom brukaren är starkt beroende av assistenten och de har en nära relation. Andra skäl till att det skulle vara svårt att vidta stridsåtgärder är att organisationsgraden är låg och att risken är att det skulle vara svårt att få samhällets sympatier i en konflikt.¹²⁶

5.2 Facklig verksamhet i hushållstjänstbranschen

De som arbetar med hushållstjänster och är fackligt organiserade, är vanligen organiserade i Kommunalarbetarförbundet. Enligt en gränsdragningsöverenskommelse mellan Kommunalarbetarförbundet och Fastighetsanställdas förbund ska de som arbetar i hushållstjänsteföretag vara anslutna till Kommunalarbetarförbundet och förbundet har avtalsrätten på området. Detta beror på att hushållstjänsteföretag ses som blandad verksamhet med både städning, barnpassning och trädgårdsskötsel.¹²⁷ Det förekommer emellertid också att de som utför hemservice är organiserade i Fastighetsanställdas förbund, men det kan då hänga samman med att de är anställda i ett fastighetsbolag som ”spetsar” med hemstädning hos pensionärer.¹²⁸

Kommunal har avtal med cirka 120 företag inom de två arbetsgivarorganisationerna Almega Tjänsteförbunden och Kooperationens Förhandlingsorganisation och dessutom med två företag som inte är medlemmar i någon arbetsgivarorganisation. Organisationsgraden bland dem som är anställda i hushållstjänsteföretag är mycket låg jämfört med de flesta andra branscher. Den uppskattades år 2009 till mellan 5 och 10 procent.¹²⁹ I hela landet fanns det år 2012 mellan fem och tio arbetsplatsombud.¹³⁰

För hushållsarbetare som är anställda direkt i privata hushåll finns det ingen fackförening. Det faktum att det varken existerar fackföreningar eller kollektivavtal innebär att det i anställningar direkt i hushåll inte finns någon reglering om minimilön, ingen rätt till medbestämmande eller stridsåtgärder och ingen automatisk koppling till arbetslöshetsersättning.

6. Slutsatser

I ESOPE-rapporten sammanfattar forskarna att arbete, som efter andra världskriget på många sätt hade förlorat sin karaktär av vara, återigen har börjat få karaktären av just en vara. Den processen hänger enligt deras mening direkt samman med avregleringen av arbetsmarknaden, med att affärsrätten tillåtits att dominera över arbetsrätten och med praktiker som outsourcing och nya organisationsformer. Forskarnas empiriska forsk-

126 Intervju med Britt-Marie Höglund och Margaretha Johansson, Kommunal, den 19 januari 2012.

127 Enligt uppgift från Maria Hansson, Kommunal.

128 Enligt uppgift från Reza Markusson, Fastighetsanställdas förbund, april 2006.

129 Branschen hushållsnära tjänster, Kommunal, 2009.

130 Uppgifter från Lars Fischer, Kommunal, den 2 januari 2012.

ning hade gett otaliga exempel på nya former av företagsorganisation inom servicesektorn och dessas direkta samband med produktionen av otrygga anställningar.¹³¹

I denna artikel har jag försökt identifiera betydelsen av sysselsättningsstrategier, arbetsmarknadsåtgärder och förändringar i den arbetsrättsliga lagstiftningen för otryggheten i arbete i privata hushåll. Även om det är svårt att dra slutsatser om orsakssamband mellan lagstiftning och faktiska förhållanden, är en svag ställning för dem som arbetar med hushållstjänster och personlig assistans i Sverige ett förutspåbart resultat av samspelet mellan sysselsättningsstrategier och tendenser till flexibilisering/uppluckring av arbetsrätten inom EU och vissa förändringar i svensk skattelagstiftning, sociallagstiftning och arbetsrättslig lagstiftning.

I artikeln behandlas en rad orsaker till att arbete i privata hem har ökat i Sverige, till exempel nedskärningar inom den offentliga sektorn och ökande inkomstskillnader – bland annat genom internationaliseringen av arbetsmarknaden. Andra mer specifika reformer som har bidragit kraftigt till ökningen av arbete i privata hem är rätten till skattereduktion för hushållstjänster (det s.k. RUT-avdraget) och lagstiftning som har lett fram till en lukrativ marknad för personlig assistans. Vidare behandlas myndighetspraxis och lagstiftning som har lett till ett genomslag för marknadsinfluerade organisationsmodeller och privatisering, liksom otydliga gränser mellan olika aktörer och arbetsgivare samt mellan anställning och företagande.

Därefter behandlas vissa specifika aspekter av otrygga anställningar som brukar behandlas i litteraturen om otryggt arbete, nämligen visstidsanställningar, deltidsarbete, låga löner och så kallat svart arbete samt även villkoren för fackligt arbete inom hushållstjänster och personlig assistans. En viktig aspekt har inte behandlats i artikeln, eftersom den inte behandlas i ESOPE-rapporten, nämligen arbetsmiljö. En otrygg arbetsmiljö kunde annars tyckas vara en grundläggande aspekt av otrygga anställningar. Från båda de särskilt undersökta områdena finns rapporter om en allmänt dålig arbetsmiljö och dessutom om hot och våld och sexuella trakasserier.¹³²

Tidsbegränsade anställningar och deltidsanställningar som leder till låg och osäker inkomst brukar anses vara en av de viktigaste dimensionerna av otrygga anställningar. Sådana anställningar är möjliga i Sverige på grund av mycket generösa regler om visstidsanställning i anställningsskyddslagen och vissa kollektivavtal. Det förslag som lagts om möjlighet att i individuella fall väcka talan om missbruk av tidsbegränsade anställningar skulle knappast göra någon skillnad i yrkesgrupper som har mycket svag facklig representation. Otrygghet i anställningen är också ett givet resultat av kollektivavtal som har urholkat kravet på saklig grund för uppsägning av personliga assistenter.

131 ESOPE-rapporten, s. 14.

132 *Vård i ordinärt boende – särskilt tillsynsområde* (2009), Arbetsmiljöverkets rapport 2009:02, och Gavanoas, Anna, *Who cleans the welfare state? Migration, informalization, social exclusion and domestic services in Stockholm* (2010), Research Report 2010/3, Institutet för Framtidsstudier, Stockholm.

Deltidsarbete påverkar en arbetstagares möjlighet att försörja sig genom arbete och det påverkar även pensioner och ersättningar vid sjukdom och arbetslöshet. Deltidsarbete ger också färre möjligheter till utveckling och karriär än heltidsarbete. Deltidsarbete är vanligast inom yrken där lönen vid heltidsarbete är som lägst och där andelen kvinnor är hög, och till dem hör hemtjänsten, hushållstjänster och personlig assistans. I Sverige finns det ingen lagstiftning som begränsar deltidsanställningar. Försök att ge arbetsgivare skyldighet att öka användningen av heltidsarbete har mött stark opposition och har inte kunnat genomföras.

Förbuden mot diskriminering på grund av deltidsarbete och visstidsanställningar har i viss mån bidragit till att förbättra villkoren i kollektivavtal för tidsbegränsade anställningar och deltidsanställningar. Men problemet med deltids- och visstidsarbete är inte i första hand villkor som är proportionellt sämre än i heltids- och tillsvidareanställning utan ligger i mer grundläggande skillnader, som möjligheten att försörja sig själv eller ingå ett hyresavtal eller att ta banklån etc. Och inte minst gör visstidsanställningar, dvs. osäkerheten om fortsatt anställning, det svårt att hävda sina arbetsrättsliga rättigheter. För så kallade whistle-blowers är till exempel anställningstryggheten av största betydelse.

Flexibiliseringen, som ofta åstadkommits genom implementering av EU-direktiv, innebär att regler om till exempel tidsfrister, som är relativt lätta att tillämpa för arbetsgivaren, har ersatts med förbud mot diskriminering i det enskilda fallet. Tillämpningen av de reglerna innebär komplicerade bevisfrågor och intresseavvägningar, och utgången är ofta oviss.

För låglönedimensionen av otrygga anställningar är bristen på kollektivavtal på stora delar av hushållsarbetssektorn och inom personlig assistans avgörande, eftersom det inte finns någon lagreglering om minimilön i Sverige. Medan den kommunala hemtjänsten under lång tid har varit reglerad i kollektivavtal, har privatiseringen och utvecklingen av nya affärsområden, som hushållstjänster och personlig assistans, lett till en växande marknad för arbete, som inte är reglerat i kollektivavtal. På denna marknad, som har blivit alltmer legitim som ett resultat av rätten till skattereduktion och talet om att "svart" arbete har blivit "vitt", konkurrerar företag som är etablerade i Sverige, (bemannings)företag i andra EU-länder och egenföretagare. En del av detta arbete är "vitt" och en del är "svart". Resultatet kan bli mycket låga löner.

I personlig assistans bestäms lönerna av assistansersättningen som fungerar som ett tak för lönerna och i företag utan kollektivavtal saknas det ett golv för lönerna. Detta gör naturligtvis att assistenter riskerar att betalas mycket låga löner.

Som jag nu har visat ger lagstiftning och kollektivavtal *utrymme* för en otrygg situation för assistenter och hushållsarbetare. Det verkar mycket troligt att detta utrymme används i tider när det råder arbetslöshet och det finns ett stort utbud av arbetskraft från länder med låga löner.

Eftersom den svenska arbetsrätten bygger på antagandet att fackföreningarna står starka i att skydda arbetstagarnas intressen i förhållande till arbetsgivarna, är den fackliga organiseringen inom en bransch eller på ett område avgörande för arbetstagarnas

möjligheter till inflytande och möjligheter att bevaka sina rättigheter. Inom både personlig assistans och hushållstjänster är den fackliga organisationsgraden mycket låg och antalet platsombud är försvinnande litet. En av anledningarna till den låga organisationsgraden är säkert att fackföreningsavgifterna efter förändringar i regleringen av arbetslöshetskassorna utgör en anseelig del av lönen i låglönebranscher med hög arbetslöshet. På yrkesområden där lönerna är som lägst är fackföreningsavgifterna som högst, inte bara relativt utan också absolut sett.

För en anställd som inte är fackligt organiserad återstår det att själv känna till sina rättigheter, förhandla om sina anställningsförhållanden och eventuellt väcka talan mot arbetsgivaren. I de flesta fall verkar det helt osannolikt att en hushållsarbetare eller personlig assistent skulle kontakta en advokat eller vända sig till domstol för att hävda sina rättigheter. Detta gäller säkerligen i ännu högre grad om den anställda är en utländsk person, vilket ofta är fallet.

På låga löner och otrygga anställningar i arbete i hushåll finns det många viktiga genusaspekter. Ett av syftena med skattereduktionen för hushållstjänster var att underlätta för män och kvinnor att kombinera familjeliv och arbetsliv på lika villkor. Tanken bakom detta var säkert att kvinnan i ett heterosexuellt par skulle befrias från en del av hushållsarbetet och på så sätt bli mer jämställd med mannen på arbetsmarknaden. Att städarbetet efter reformen till närmare 100 procent utförs av kvinnor – i stället för som tidigare kanske till 70 procent – ingick inte i den bilden.

I ESOPE-rapporten hävdar forskarna att den diversifiering av anställningstyper som har ägt rum under de senaste två decennierna har lett till ett ifrågasättande av de kategorier som den typiska anställningen grundades på och en urholkning av det skydd som arbetsrättslig lagstiftning, kollektivavtal och ställningen som arbetstagare gav.¹³³ De arbetsrättsliga regler som gäller i Sverige i dag är starkt identifierade med stora, främst industriella arbetsplatser och med föreställningar om ett enat kollektiv. Anställningar i privata hem har till exempel aldrig omfattats av denna lagstiftning. Men dagens reformer och avregleringar innebär att även mera kollektiva anställningar inom kommuner och privata företag ges ett lika svagt skydd som anställningar direkt i privata hushåll. Avregleringen i personlig assistans, som motiveras av självbestämmande för brukaren, är ett exempel. Talesätt där assistenter reduceras till ett "mänskligt verktyg" eller till den funktionshindrade personens "armar och ben" ger en tydlig bild av underordning och av någonting annat än ett yrke.

I den lagstiftning som gäller för arbete i privata hem har värden som jämlikhet eller goda arbetsvillkor och värdighet i arbetet underordnats privatisering, ökad samsättning och självbestämmande för brukarna/kunderna. Resultatet är mycket sannolikt otrygga anställningar.

133 ESOPE-rapporten, s. 14.