

Till statsrådet Ulrica Messing

Regeringen bemyndigade den 5 juni 1997 chefen för Arbetsmarknadsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över regleringen av distansarbete.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades kommunalrådet Stefan Hedin som särskild utredare den 26 juni 1997.

Den 10 september 1997 förordnades följande personer att ingå i en referensgrupp till utredningen: fil. mag. Monica Breidensjö, TCO, sekreteraren Åsa Hollmén, Svenska Kommunförbundet, IT-ombudsmannen Ove Ivarsen, LO, förhandlaren Peter Hattendorff, Landstingsförbundet, förhandlingssekreteraren Jan Häggström, Arbetsgivarverket, och experten Marie-Louise Thorsén Lind, SAF.

Den 4 november 1997 förordnades även följande personer att ingå i utredningens referensgrupp: departementssekreteraren Sara Almer, Finansdepartementet, kanslirådet Bo Barrefelt, Arbetsmarknadsdepartementet, departementssekreteraren Per Tillander, Socialdepartementet, departementssekreteraren Jens Bjöörn, Kommunikationsdepartementet, kommittésekreteraren Agneta Charpentier, Utbildningsdepartementet, kammarrättsassessorn Ulf Rehnberg, Finansdepartementet, departementssekreteraren Ingela Englund, Närings- och Handelsdepartementet, enhetschefen Kurt Baneryd, Arbetarskyddsstyrelsen, jur.dr. Jonas Malmberg, Arbetslivsinstitutet, sekreteraren Kjell Skoglund, IT-kommissionen, och projektledaren Katarina Almquist, Nutek.

Den 1 januari 1998 förordnades departementssekreteraren Elisabeth Backetman som expert. Direktören Jan Cederwärm, Glesbygdsverket, förordnades som expert den 15 maj 1998.

Den 1 februari entledigades Katarina Almquist och ersattes samma dag av projektledaren Ted Westermark, Nutek.

Åsa Hollmén entledigades den 1 april 1998 och ersattes samma dag av sekreteraren Lars Ericson, Kommunförbundet.

Den 29 september 1997 förordnades hovrättsassessorn Matz Mårtensson och leg. psykologen Britt-Marie Thulestedt som sekreterare. Som biträdande sekreterare förordnades Anne Baxter den 15 november 1997. Vidare förordnades kammarrättsassessorn Lena Sandnes som sekreterare den 18 maj 1998. Britt-Marie Thulestedt utnämndes den 1

maj 1998 till 1:e sekreterare och fick därmed ett samordningsansvar för det fortsatta arbetet.

Carin Wiberg har under tiden 1 mars 1998 t.o.m. april 1998 haft praktikplats på utredningen i samband med att hon skrev sin uppsats inom ramen för juristlinjen i arbetsrätt avseende "Distansarbete och anställningsskyddet". Hon förordnades den 1 maj 1998 som biträdande sekreterare i utredningen.

Utredningen har vidare biträtts av en expertgrupp bestående av direktören Per-Erik Andersson, företagsrådgivaren och författaren Lennart Forsebäck, fil. dr. Ewa Gunnarsson, professorn Kjell Olsson och professorn Birger Rapp.

Jur. dr. Jonas Malmberg, Arbetslivsinstitutet, har deltagit i utarbetandet av avsnitt 4.2 Anställningsskydd.

Utredningen har antagit namnet Distansarbetsutredningen. Genom betänkandet Distansarbete (SOU 1998:115), som utredningen nu lägger fram, har vi slutfört vårt uppdrag.

Särskilt yttrande har avgivits av experten Marie-Louise Thorsén-Lind.

Stockholm i september 1998

Stefan Hedin

/Britt-Marie Thulestedt

Anne Baxter

Matz Mårtensson

Lena Sandnes

Carin Wiberg

Innehållsförteckning

<i>Förkortningar</i>	11
<i>Sammanfattning</i>	13
<i>Utredningens förslag</i>	29
1 Utredningens uppläggning och arbete	35
1.1 Direktiven	35
1.2 Avgränsning.....	36
1.3 Utredningens genomförande.....	37
Externa kontakter och uppdrag.....	38
2 Distansarbetet och dess bakgrund	43
2.1 Bilden av distansarbete – ett tema med variationer	
över tid	43
Distansarbete som telependling.....	44
Den kreativa distansarbetaren	44
Distansarbete för att få kvinnorna tillbaka till spisen	45
Distansarbete i programvaruindustrin	46
Distansarbete och fackligt motstånd	47
Distansarbete i grannskapscentral	47
Fackligt motstånd minskar	48
Distansarbete för egna företagare.....	48
Distansarbete och flexibilitet.....	49
Distansarbete – nytt intresse på 90-talet.....	49
Distansarbete som bild och verklighet	50

2.2	Distansarbete i Sverige – en statistikgenomgång	52
	Antalet distansarbetare – en definitionsfråga	53
	Tendenser i resultaten	55
	Överväganden.....	59
3	Distansarbete – förutsättningar och former	61
	Framtida möjligheter	62
	Dator i hemmet allt vanligare	62
	Distansarbete från individens perspektiv	63
	Distansarbete från arbetsgivarens perspektiv	64
	Distansarbete från ett fackligt perspektiv	69
	Arbetsuppgifter på distans	69
	Vilka kan distansarbete?.....	71
	Hinder för distansarbete	71
	Vilka är dagens distansarbetare?	73
	Var utförs distansarbetet?	75
	Morgondagens distansarbetsformer?.....	79
	Sammanfattning och överväganden.....	80
4	Distansarbete och arbetsrätt	83
4.1	Distansarbetare – arbetstagare eller uppdragstagare?	84
	Arbetstagare – uppdragstagare	85
	Analys.....	88
4.2	Anställningsskydd	90
	Turordningskretsen vid distansarbete.....	90
	Analys.....	97
	Åtgärder.....	99
4.3	Arbetsmiljö	102
	Arbetsmiljön i hemmet	102
	Lagstiftning	109
	Analys.....	112
	Överväganden.....	114
4.4	Fackligt arbete och inflytande	115
	Lagstiftning om fackligt arbete	116
	Lagstiftning om fackligt inflytande.....	118
	Analys av fackligt arbete	120
	Analys av fackligt inflytande	124
	Analys av individuellt inflytande	124

	Överväganden.....	125
4.5	Kompetensutveckling	127
	Beskrivning.....	128
	Studieledighetslagen.....	128
	Distansutbildning	129
	Överväganden.....	129
4.6	Arbets tid och semester	131
	Arbets tid	131
	Semesterlagen.....	133
	Analys.....	135
	Överväganden.....	135
5	Distansarbete och annan lagstiftning	137
5.1	Försäkringsfrågor.....	138
	Lagstiftning	138
	Analys.....	141
	Överväganden.....	142
5.2	Personlig integritet, säkerhet och sekretess	143
	Personlig integritet	143
	Säkerhet	145
	Behandling av känsligt material	147
5.3	Skatteförhållanden	151
	Lagstiftning	151
	Analys.....	155
	Förslag	156
5.4	Arbets plats i bostaden	158
	Beskrivning av arbetsplatsen i hemmet.....	158
	Lagstiftning	161
	Överväganden.....	164
6	Distansarbete för funktionshindrade och vid rehabilitering.....	167
6.1	Funktionshindrade och distansarbete	167
	Regelverk.....	168
	IT i arbetslivet	170

	Handlingsprogram om IT	170
	Handikapporganisationernas IT-program.....	171
	Europas IT-program för funktionshindrade.....	172
	IT-utbildning – en möjlighet till arbete	173
	Erfarenheter av distansarbete och funktionshindrade	178
	Handikapporganisationernas syn på distansarbete	179
	Överväganden.....	180
6.2	Arbetsanpassning och rehabilitering	181
	Distansarbete – en möjlighet till rehabilitering	181
	Exempel på arbetsanpassning i stället för förtidspension	182
	Regelverk.....	183
	Försäkringskassan	184
	Överväganden.....	184
7	Distansarbetets effekter på transporter	187
	Trafikvolymen och pendlingen ökar	188
	Telekommunikation – ett substitut för eller komplement till resandet	189
	Distansarbete bland pendlare i Sverige	192
	Telekommunikation minskar resandet men totalt sett ökar transporterna.....	193
	För att ge effekt på trafiken måste distansarbetet öka	194
	Prognoser – framtid	195
8	Distansarbete och teknisk infrastruktur	197
	Telelagen	198
	Tillgänglighet till höghastighetsöverföringar i dag	199
	Telia – enda operatören i glesbygd	199
9	Distansarbetets reglering i avtal, riktlinjer m.m.....	201
	Kollektivavtal på branschnivå och lokal nivå samt individuella avtal	202
	Partsgemensamma uttalanden på bransch/förbunds nivå.....	208
	Riktlinjer från arbetsgivare på central nivå, förbunds nivå och lokal nivå	211
	Fackliga riktlinjer på central nivå och förbunds nivå.....	218
	Överväganden.....	222
	Genomgångna avtal, gemensamma uttalanden och riktlinjer	223

10	Distansarbete i ett internationellt perspektiv	225
10.1	Internationell jämförelse.....	225
	Omfattning.....	225
	Drivkrafter och hinder	226
	Policy	227
	Lagstiftning	228
	Framtiden.....	229
10.2	ILO:s konvention och rekommendation om hemarbete	231
	Bakgrund	231
	Konventionen	231
	Rekommendation.....	232
	Överväganden.....	233
10.3	Distansarbete över nationsgränserna	234
	Romkonventionen – konventionen om tillämplig lag vid avtalsförpliktelser	235
	Lagstiftning om social trygghet – Förordning (EEG) nr 1408/71	235
	Direktiv 96/71/EG ”Utstationeringsdirektivet”	236
	Skatteregler.....	237
11	Författningskommentar.....	239
	Lag om ändring i 22 § lagen (1982:80) om anställnings- skydd.....	239
	Lag om ändring i Kommunalskattelagen (1928:370).....	240
12	Konsekvenser av förslagen	241
	Regionalpolitiska konsekvenser	241
	Jämställdhetspolitiska konsekvenser	241
	Statsfinansiella konsekvenser	242
	Övriga konsekvenser	242
	<i>Särskilda yttranden.....</i>	<i>243</i>
	<i>Referenser.....</i>	<i>245</i>

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv	251
<i>Bilaga 2</i>	Distansarbete i Sverige enligt senare undersökningar	259
<i>Bilaga 3</i>	Rapport om distansarbete bland pendlare i de tre storstädernas lokala arbetsmarknader 1998	271
<i>Bilaga 4</i>	Distansarbete ur ett jämställdhetsperspektiv	291
<i>Bilaga 5</i>	Fri aktör, egenanställd, ny daglönare	315
<i>Bilaga 6</i>	ILO:s konvention (nr 177) om hemarbete och ILO:s rekommendation (nr 184) om hemarbete	321
<i>Bilaga 7</i>	Distansarbete i ett antal olika länder	333
	Danmark	334
	Finland.....	339
	Frankrike	343
	Irland	347
	Norge.....	351
	Storbritannien.....	354
	Tyskland.....	358
	EU	360
	Kanada.....	366
	USA.....	374
	Australien	382

Förkortningar

AD	Arbetsdomstolen
AFL	Lagen om allmän försäkring
AKU	Arbetskraftsundersökningar
AML	Arbetsmiljölagen (1977:1160)
SCB	Statistiska Centralbyrån
Dir.	Direktiv
EEC	Europeiska ekonomiska gemenskapen
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskaperna
EU	Europeiska Unionen
FML	Lagen (1974:358) om facklig förtroendemans
ställning	på arbetsplatsen
ILO	Internationella arbetsorganisationen
ISDN	Integrated Services Digital Network
IT	Informationsteknik
KL	Kommunalskattelagen (1928:370)
LAF	Lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring
LAS	Lagen (1982:80) om anställningsskydd
LO	Landsorganisationen
MBL	Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet
Prop.	Proposition
RFV	Riksförsäkringsverket
SAF	Svenska Arbetsgivareföreningen
SACO	Sveriges Akademikers Centralorganisation
SIKA	Statens Institut för Kommunikationsanalys
SOU	Statens offentliga utredningar
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation
TF	Tryckfrihetsförordningen
TFA	Trygghetsförsäkringar vid arbetsskada
UB	Utsökningsbalken
ULF	Undersökning om levnadsförhållanden

Sammanfattning

Distansarbetsutredningens uppdrag har varit att belysa förekomsten av olika former av distansarbete, de konsekvenser som sådant arbete kan ha för arbetsförhållandena, den yttre miljön och i andra avseenden, samt bedöma den framtida utvecklingen. Vidare ingick i uppdraget att kartlägga och redovisa den lagstiftning som har betydelse för distansarbete samt de kollektivavtal om sådant arbete som träffats.

En central uppgift i utredningsarbetet har vidare varit att klarlägga de hinder som finns för distansarbete både i lagstiftningen och på annat håll. Direktivet uttrycker också att utredningen skall belysa det behov som kan finnas av en reglering, ändrad eller ny, för att avlägsna dessa hinder så att distansarbete underlättas och uppmuntras. Vi har därmed identifierat ett antal hinder för distansarbete och givit förslag på hur dessa hinder kan undanröjas utan att den enskildes trygghet och säkerhet försämras.

Utgångspunkten för utredningens arbete har varit att den aktuella utvecklingen när det gäller möjligheterna att arbeta på distans kan innebära stora fördelar för såväl enskilda individer som för näringsliv och samhälle. De positiva effekterna bör tillvaratas och förstärkas.

Betänkandet inleds med en kort genomgång av direktiven i kapitel 1. Här berörs även svårigheterna med definitionen av begreppet distansarbete, och utredningens avgränsning presenteras. Det finns ingen enhetlig och överenskommen definition av begreppet distansarbete. I direktiven till utredningen definieras distansarbete som ”*arbete som utförs med hjälp av informationsteknik i hemmet eller på annan plats på avstånd från en mer traditionell arbetsplats*”. Vi har funnit att det trots denna definition uppstår svårigheter att enhetligt och tydligt avgränsa arbetsformen distansarbete. Det är svårt att fastställa gränsen gentemot bl.a. traditionella hemarbetsgrupper, och också att avgöra vilka tekniska hjälpmedel som kan räknas som IT. Utredningens val, att föreslå anpassningar i nuvarande lagstiftning så att de olika formerna av distansarbete kan införlivas i den nuvarande lagstiftningen, medför att det huvudsakligen är viktigt att utgå från *var arbetet utförs*. Användningen av informationsteknik har ingen egentlig bärighet eller betydelse för om lagar skall gälla distansarbete eller inte.

Vi har därför valt att huvudsakligen behandla följande former av distansarbete:

- Distansarbete på heltid i hemmet.
- Distansarbete på del av arbetstid i hemmet.
- Distansarbete i lokal nära bostaden, t.ex. grannskapscentral/telestuga på heltid.
- Distansarbete i lokal nära bostaden, t.ex. grannskapscentral/telestuga på del av arbetstid.
- Mobilt arbete i hemmet eller näraliggande lokal (ingår i ovanstående kategorier, men behandlas inte separat).

Fokus i utredningen ligger på arbetstagare. Inom utredningen belyses även *utlokalisering av distansoberoende verksamhet*. Med teknikens hjälp kan allt fler arbetsuppgifter omlokaliseras. Verksamheter som helt kan utföras med hjälp av telefon och/eller datorkommunikation kan förläggas i stort sett var som helst. Ett typiskt exempel på sådan verksamhet är s.k. callcenter, i utredningen benämnda *telekontor*.

I kapitlet ingår också en genomgång av hur utredningsarbetet har genomförts.

Distansarbetet och dess bakgrund

Avsnitt 2.1 innehåller en historisk presentation av distansarbete. Här framkommer att idén om distansarbete fick sitt genombrott på 1970-talet i samband med oljekrisen, då arbetsformen presenterades som ett alternativ till pendling. Sedan dess har distansarbete setts som en lösning på flera problem och bilden av distansarbetaren har fått många olika skepnader.

I Sverige lanserades distansarbete under 1980-talet framför allt som en möjlighet för glesbygden. Under 1990-talet har fokus flyttats från glesbygd till företaget i storstaden. Till en följd av detta associeras distansarbete inte längre med kvinnor i glesbygd utan med män i storstad.

I avsnitt 2.2 görs en genomgång av befintlig statistik inom området. Här konstateras att avsaknaden av en enhetlig och överenskommen definition av distansarbete medför stora skillnader i de kartläggningar som gjorts av förekomsten av distansarbete i Sverige. I senare års studier uppvisas skillnader från 30 000 till 1 miljon distansarbetare.

Många mätningar avser arbete förlagt till hemmet, där mer traditionella hemarbetsgrupper kan räknas in. Den definition av distansarbete som används på arbetsplatsnivå, däremot, omfattar vanligtvis inte traditionella arbetsgrupper som t.ex. lärare. Även krav på hur mycket av arbetstiden som förläggs på distans varierar i mätningarna.

Distansarbete förutsätter inte användning av teknik. Ungefär hälften av distansarbetarna använder dator, och endast ett fåtal har möjlighet till uppkoppling via dator.

Enligt den senaste mätningen, från 1998, förlägger 9 procent av samtliga arbetstagare i Sverige arbete till hemmet regelbundet eller då och då. I antal motsvarar det 300 000 personer.

Inom EU arbetar länderna för att harmonisera arbetskraftsundersökningarna så att även hemarbete kan belysas. Däremot finns ingen jämförbar statistik om distansarbete och telependling, varför en harmonisering även vad gäller sådan statistik inom EU vore önskvärd.

Distansarbete – förutsättningar och former

Kapitel 3 behandlar distansarbetets förutsättningar och former. Här framgår att Sverige har en stor potential för distansarbete, bl.a. på grund av en utbredd teknikanvändning där allt fler har tillgång till dator i hemmet. Bland fördelarna med distansarbete för individen är känslan av frihet den främsta. För arbetsgivaren är den främsta fördelen ökad produktivitet, även om företagen i första hand ser personalpolitiska fördelar med distansarbetet. Men det är inte alltid givet att distansarbete leder till ökad produktivitet; åtminstone är det ofta svårt att belägga. Nackdelarna med distansarbete är oftast arbetsrelaterade, som svårigheten att skilja på arbetstid och fritid. För arbetsgivarens del utgör oron för minskad kontroll den stora nackdelen.

Arbetstagarorganisationerna uppmärksammade tidigt de problem som kan uppstå vid distansarbete. Bl.a. har man uttryckt oro över att luckor i lagstiftningen kan leda till försämrade arbetsvillkor vid distansarbete.

Distansarbete är i dag främst tillgängligt för personer som har sådan frihet i arbetet att de själva kan avgöra var och när de arbetar och som kan få arbetsgivaren att tillhandahålla teknisk utrustning. Vidare är det ett relativt begränsat antal uppgifter som utförs på distans i dag. I framtiden kommer vi troligen att se en större bredd vad gäller uppgifter. Men fortfarande utpekas arbetsuppgifterna som det största hindret för distansarbete i den undersökning utredningen gjort bland pendlare i de tre storstadsområdena. Behovet av arbetskamrater är ett annat stort hinder för distansarbete.

Bostaden är den vanligaste distansarbetsplatsen. Telestugor och grannskapskontor är andra, betydligt ovanligare, alternativ. Telekontor är en relativt ny företeelse, som vuxit starkt under senare år. Telekontoren är en typ av s.k. distansoberoende verksamhet. Dessa verksamheter kan utlokaliseras till mindre centralt belägna områden. Mycket talar för att

distansarbete kan bli vanligare inom telekontor och annan distansberoende verksamhet.

Distansarbetet bidrar till att lösa upp arbetets avgränsning till tid och rum. Utvecklingen ger individen stora möjligheter att själv styra sitt arbete, men ställer också stora krav på den enskilde att själv sätta gränserna. Denna utveckling är viktig att följa och uppmärksamma bl.a. genom ytterligare forskning.

Distansarbete och arbetsrätt

Arbetsrätten är ett centralt område för den som vill analysera konsekvenserna av distansarbete för den enskilde arbetstagaren. Kapitel 4 innehåller en genomgång av de arbetsrättsliga lagarna utifrån perspektivet distansarbete.

Distansarbetare – arbetstagare eller uppdragstagare?

I avsnitt 4.1 görs en översiktlig beskrivning av i vilka fall en arbetsprestation anses utförd inom ramen för ett anställningsförhållande respektive ett uppdragsförhållande. Bland distansarbetare finns en förhållandevis stor grupp med mycket självständiga uppgifter och hög kompetens. Steget för dessa att övergå till att bli egenföretagare är därför många gånger inte så stort. Det har i olika sammanhang, bl.a. vid det samtal som utredningen arrangerade tillsammans med IT-kommissionen och Småföretagardelegationen, framkommit olika svårigheter som kan visa sig när en person alternerar mellan lönearbete, egenföretagande och utbildning. Det kan leda till att en anställd som övergår till att bli egenföretagare bl.a. kan råka ut för lång karens för att få ut ersättning från en arbetslöshetskassa. Utredningen har inte till uppgift att analysera konsekvenserna av distansarbete utanför anställningsförhållanden men har ändå ansett det viktigt att belysa dessa frågeställningar.

Anställningsskydd

Det har i olika sammanhang, inte minst från fackligt håll, framförts en oro över att distansarbetare riskerar att hamna i ett sämre läge vid uppsägningar än sina kollegor på huvudarbetsplatsen. Det rör sig framför allt om risken för att distansarbetare kan anses utgöra en egen driftsenhet och därmed en egen turordningskrets vid uppsägning på grund av arbetsbrist. Utredningen föreslår därför en ändring i bestämmelsen i 22 § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) om turordning vid uppsägning på

grund av arbetsbrist. Förslaget skall ses som ett förtydligande av lagtexten och innebär att enbart den omständigheten att en arbetstagare har sin arbetsplats förlagd till bostaden inte skall medföra att arbetsplatsen utgör en egen driftsenhet.

Förslaget har tillkommit för att undanröja den osäkerhet som råder kring tillämpningen av 22 § LAS vid distansarbete. Vi har avgränsat förslaget till att omfatta enbart anställda som arbetar i bostaden. Skälet är att den helt övervägande delen av distansarbetet utförs i den anställdes bostad. Utredningen gör den bedömningen att bestämmelsen i första hand kommer att bli tillämplig i de fall distansarbetet sker på heltid från bostaden. I de fall arbetstagaren har någon fast anknytning till huvudarbetsplatsen, genom att t.ex. arbeta där regelbundet eller ha en fast arbetsplats där, bör denne enligt utredningens uppfattning också tillhöra huvudarbetsplatsens driftsenhet.

Arbetsmiljö

Arbetsmiljöfrågorna är centrala när det gäller distansarbete. En aspekt av arbetsmiljöfrågan är vilka konsekvenser distansarbete kan få för den enskilde arbetstagaren. Att distansarbete uppfattas i allmänhet som en förmån av den enskilde arbetstagaren och medför ofta ökade möjligheter till ostört arbete, minskat arbetsresande m.m. Det kan emellertid också finnas en risk för negativa konsekvenser, t.ex. på grund av att arbetet utförs i lokaler som inte är anpassade för ändamålet. Andra sådana konsekvenser för den enskilde kan vara en risk för isolering, ökade krav på tillgänglighet, ökad arbetsbelastning och arbetstid samt risk för sammanblandning av arbete och familjeliv. En annan aspekt på arbetsmiljöfrågorna är arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön även i de fall arbetet sker på distans och vikten av att även distansarbetare omfattas av den s.k. internkontrollen.

Utredningen bedömer att det inte finns behov av förändringar i arbetsmiljölagstiftningen, men att behovet av information om arbetsmiljöfrågor när det gäller distansarbete är stort. Utredningen förutsätter att sådan information utarbetas och sprids av bl.a. Arbetarskyddsstyrelsen.

Fackligt arbete och inflytande

I avsnittet behandlar utredningen hur distansarbete inverkar på det fackliga arbetet. Två centrala frågor behandlas: Får den facklige förtroendemannen med bibehållna anställningsförmåner besöka distansarbetaren på dennes distansarbetsplats? Är det möjligt att kombinera ett

fackligt förtroendeuppdrag med distansarbete? Vi har kommit till slutsatsen att så länge distansarbetsplatsen fortfarande anses utgöra samma arbetsplats som huvudarbetsplatsen föreligger inget problem i något av fallen. Att distansarbetsplatsen inte skall utgöra en egen arbetsplats regleras oftast i kollektivavtal.

Redan på 1980-talet uttrycktes oro över att distansarbete skulle kunna försvaga det fackliga inflytandet. Farhågorna har i dag skingrats. Men det kan vara svårare att sprida information till och upprätthålla kontakt med medlemmar som arbetar på distans – ett problem som kan försvåras av att förtroendemannen inte har laglig rätt att använda arbetsgivarens datorutrustning, kontorsmaterial, telefon m.m. Detta har överlämnats till reglering i kollektivavtal. Utredningen rekommenderar därför att frågan även fortsättningsvis regleras i kollektivavtal och betonar att det kan vara viktigt att reglera om förtroendemannen skall få använda sig av arbetsgivarens datorsystem, såsom e-post och intranät, för att lättare kunna sprida information till distansarbetare.

I avsnittet belyser vi också förhandlings- och informationsbestämmelserna i medbestämmandelagen. Dessa gäller oavsett om arbete utförs på distans eller på en huvudarbetsplats. Att införa eller avskaffa distansarbete som arbetsform är, åtminstone om det sker i större omfattning, en sådan viktigare förändring av verksamheten som omfattas av arbetsgivarens primära förhandlingsskyldighet i 11 § MBL.

Kompetensutveckling

Frågan om kompetens har flera aspekter. En aspekt är att arbetsgivaren har ansvar för att arbetstagaren har de kunskaper och kompetens som krävs för att undvika risker för skada eller ohälsa. En annan aspekt är frågan om arbetsgivarens ansvar för arbetstagarens kompetensutveckling.

Distansarbete kan vara både positivt och negativt för arbetstagarens kompetensutveckling. Det ligger i både arbetsgivarens och arbetstagarens intresse att kompetensutvecklingen utvecklas positivt.

En tredje aspekt är rätten till studieledighet, som emellertid är generell och alltså även omfattar distansarbetare. Risken för negativa konsekvenser efter en tids studieledighet är enligt utredningens bedömning inte större för distansarbetare än för andra arbetstagare.

Det finns en naturlig koppling mellan distansarbete och distansutbildning; den som kan utbilda sig på distans kan sannolikt också arbeta på distans. Distansutbildning kan också innebära en möjlighet att lösa eventuella problem med bristande kompetensutveckling för distansarbetare.

Utredningen gör bedömningen att det inte finns anledning att föreslå några särskilda åtgärder när det gäller kompetensutveckling för distans-

arbetare. Distansutbildningskommittén har nyligen i sitt slutbetänkande lämnat förslag till en strategi för att främja utvecklingen av distansutbildning med hjälp av IT. Det är ytterligare en anledning till att vi inte föreslår några åtgärder på det området.

Arbets- och semester

Arbets- och semesterlagen gäller inte hemarbetare eller s.k. okontrollerade arbetstagare. Semesterlagen innehåller ett motsvarande undantag när det gäller rätten till semesterledighet. Utredningen gör den bedömningen att det avgörande för arbets- och semesterlagens tillämplighet och för rätten till semesterledighet inte bör vara på vilken plats arbetet utförs. Avgörande bör i stället vara hur arbetet är organiserat. Undantagen skulle också kunna strida mot EG:s s.k. arbets- och semesterdirektiv och mot den ännu inte ratificerade ILO-konventionen om hemarbete. Utredningen ställer sig därför bakom Arbets- och semesterkommitténs förslag att ta bort undantagen för hemarbete både i arbets- och semesterlagstiftningen och i semesterlagen.

Distansarbete och annan lagstiftning

Kapitel 5 utgör en uppsamling av övriga rättsliga områden, utöver arbets- och semesterlagen, som kan ha betydelse vid distansarbete.

Försäkringsfrågor

En särskild fråga som gäller arbets- och semesterlagstiftningen vid distansarbete är svårigheten att visa ett samband mellan ett olycksfall och arbetet i de fall arbetet utförs i den egna bostaden. En annan fråga är svårigheten att teckna företagsförsäkringar som är heltäckande. Frågan om bevisreglerna i lagen om arbets- och semesterlagstiftning har nyligen tagits upp av Arbets- och semesterutredningen, som funnit att det är viktigare att förbättra tillämpningen av existerande regler än att ändra bevisreglerna i lagen. Vi lämnar därför inga förslag när det gäller arbets- och semesterlagstiftningen. Frågan om möjligheten att teckna heltäckande företagsförsäkringar är i första hand en fråga mellan försäkringstagaren och försäkringsbolaget.

Personlig integritet, säkerhet och sekretess

Utredningen belyser i detta avsnitt ett flertal frågeställningar om integritet, säkerhet och sekretess. Först redogörs för hur distansarbetarens arbetsinsats kan följas upp av arbetsgivaren. En vanlig uppföljningsmetod är mål som skall uppfyllas av distansarbetaren. Om distansarbetaren är uppkopplad till huvudarbetsplatsen kan uppföljning även ske via datorn. Varken kvalitativ eller kvantitativ kontroll av arbetstagares arbetsinsats får dock ske utan dennes vetskap. Det kan regleras i avtal hur distansarbetarens arbetsinsats skall följas upp.

När distansarbetsplatsen utrustas med avancerad och dyrbar utrustning eller med känsligt material kan både stöldrisken och risken för överfall öka. Arbetsgivarens ansvar för säkerheten ingår i internkontrollen. Hur utrustningen skall skyddas kan regleras i avtal.

Om distansarbetaren har så pass stora ekonomiska problem att t.ex. utmätning kan bli aktuell och om distansarbetsplatsen är utrustad med t.ex. värdefull datorutrustning, kan det vara viktigt för arbetsgivaren att skydda sig. Det kan ske genom att arbetsgivaren i avtal noga specificerar den utrustning som han har installerat på distansarbetsplatsen.

Arbetsgivaren har ansvaret för att reglerna i sekretesslagen, lagen om företagshemligheter och personuppgiftslagen följs, och får därför bedöma vilka arbetsuppgifter som kan utföras på distans.

Skatteförhållanden

I avsnitt 5.3 behandlas de skattefrågor som har särskild bärighet vid distansarbete. Utredningen föreslår att ett schablonavdrag, som motsvarar det som gäller för näringsidkare, införs vid inkomst av tjänst. Förslaget innebär att arbetstagare medges avdrag för bostadskostnad, även om någon del av bostaden inte särskilt inrättats för verksamheten, om arbete i tjänsten utförts i bostaden minst 800 timmar under beskattningsåret och det med hänsyn till arbetet eller anställningens art har varit motiverat att utföra arbetet i bostaden.

I avsnittet behandlas sådana skattekonsekvenser som distansarbete kan få för den enskilde. En del arbetsgivare betalar ersättning för att arbetstagaren upplåter utrymme i bostaden till arbete. Ersättningen betraktas som en skattepliktig ersättning som utgått på grund av arbetet och beskattas under inkomstslaget tjänst. Andra arbetstagare får ingen ersättning av arbetsgivaren för upplåtelsen. I båda fallen kan arbetstagaren, om förutsättningarna är uppfyllda, göra avdrag för kostnader för arbetsrum. Det förekommer också att arbetsgivaren och den anställde har träffat ett hyresavtal. Den anställde beskattas då för hyresersättningen

under inkomstslaget kapital och kan göra avdrag för skäligen kostnader med anledning av uthyrningen.

Arbetsplats i bostaden

Den i särklass vanligaste distansarbetsplatsen i Sverige är arbetstagarens bostad. Avsnittet belyser distansarbetares uppfattning om hur det är att arbeta i bostaden och hur de använder bostaden som arbetsplats.

De flesta verkar anse att bostaden är lämplig att arbeta i, men det finns också problem: man kan bli störd av t.ex. familjen, och arbetet kan inkräkta på bostadsutrymmet. De flesta som distansarbetar från bostaden har inte något separat arbetsrum. Fler män än kvinnor har en separat avdelad arbetsplats i hemmet.

Utredningen redogör också i avsnittet för den lagstiftning som finns på området. En hyreslägenhet får enligt hyreslagen inte användas till någonting annat än bostad. Om hyresgästen vill använda den även som arbetsplats och om det har betydelse för hyresvärden, krävs dennes medgivande. Samma regler gäller även för bostadsrättslägenheter enligt bostadsrättslagen. Troligen uppstår inte något problem att arbeta hemifrån så länge lägenheten även används som bostad.

Distansarbete för funktionshindrade och vid rehabilitering

Avsnitt 6.1 diskuterar distansarbetets möjligheter för funktionshindrade: vi konstaterar att kombinationen ny teknik och nya arbetsformer kan ge de funktionshindrade ökade möjligheter till arbete, t.ex. genom distansarbete. Tack vare satsningen på IT i arbetslivet kan ett funktionshinder bli ett mindre arbetshandikapp inom vissa yrken.

Vi redovisar olika länders IT-program för funktionshindrade. Vidare redovisas några forsknings- och utvecklingsprojekt (både i Sverige och inom EU) där man med hjälp av IT försöker dels skapa nya arbetstillfällen, dels integrera personer med funktionshinder på arbetsmarknaden.

Dessa projekt har haft stor betydelse för funktionshindrade. Många som deltagit i dessa projekt har sedan fått arbete. Utredningen anser det viktigt att resurser avsätts så att denna typ av projekt kan fortsätta i framtiden och att möjligheterna med distansarbete uppmärksammas i de satsningar som kommer till stånd. Vi pekar också på distansutbildningens betydelse i detta sammanhang, eftersom personer med funktionshinder ofta har svårt att delta i traditionell utbildning.

Avsnittet 6.2 behandlar distansarbete som en möjlighet vid arbetsanpassning och rehabilitering. Det kan t.ex. gälla personer som har svårt att förflytta sig från hemmet till arbetsplatsen. De kan då få en arbetsanpassad arbetsplats i bostaden. Personer med t.ex. försvagande sjukdomar kan erbjudas distansarbete under perioder då de inte orkar gå till eller vistas på en arbetsplats. Fördelen med distansarbete som ett alternativ är att människor fortare kan komma tillbaka till arbetet.

Även om det i dag endast är en liten grupp som har möjlighet till detta på grund av arbetsuppgifterna, betonar utredningen vikten av tidig samverkan mellan bl.a. arbetsgivare och försäkringskassa.

Utredningen anser det viktigt att möjligheten till distansarbete och även distansutbildning eller en kombination av dessa uppmärksammas vid arbetsanpassning och rehabilitering.

Distansarbetets effekter på transporter

Ett vanligt argument för distansarbete är att arbetsformen kan leda till ett minskat resande. I kapitel 7 går vi igenom den forskning som gjorts på området för att försöka besvara frågan om det teoretiskt och empiriskt finns grunder för ett sådant påstående.

Resultatet visar att telekommunikation ger ett minskat resande, men totalt sett ökar transporterna. För att distansarbete skall ge någon effekt på trafiken måste omfattningen av distansarbete öka. Men det finns många hinder för distansarbete, vilket gör att många inte kan eller vill distansarbeta. Det är därför svårt att förutsäga vilka effekter arbete på distans får på resandet. Området är komplext med många allttjämt obesvarade frågor.

Vi drar ändå slutsatsen att det är troligt att arbete på distans i framtiden kommer att ha en dämpande effekt på de ca 25 procent av resorna som i dag utgör resor till och från arbetet. Framför allt kan distansarbete dämpa de rutinmässiga förflyttningarna i storstäderna, liksom långpendling i glesbygden. Det är däremot inte troligt att resandet totalt sett kommer att minska.

Det kan alltså finnas skäl att stimulera distansarbete för att minska transportproblemen. Offentliga myndigheter och organisationer kan t.ex. uppmanas av regeringen att så långt som möjligt underlätta distansarbete för sina anställda. Vi behöver också mer kunskap om utvecklingen av IT och dess påverkan på transportbehovet och resmönstret; detta bör därför följas kontinuerligt, exempelvis av SIKA.

Distansarbete och teknisk infrastruktur

Kapitel 8 behandlar behovet av teknisk infrastruktur vid distansarbete. Tillgången till en modern teknisk infrastruktur är en viktig förutsättning för distansarbete och utlokalisering av distansoberoende verksamhet. ISDN (Integrated Services Digital Network) eller annan teknik som möjliggör höghastighetsöverföring krävs för allt fler jobb. Mycket av gles- och landsbygdens framtidsmöjligheter ligger i att utveckla formerna för distansoberoende kommunikation.

Telelagen garanterar inte en rikstäckande höghastighetsöverföring av data och bild. I stället skall möjligheter för nya lösningar och reducerade priser i hela landet skapas genom att öppna för konkurrens. Frågan är bara om de "restområden" där tillgången i dag är bristfällig kommer att få del av fördelarna med denna konkurrens.

För närvarande finns knappt 1 000 s.k. ISDN-orter där anslutningen kan ske till listpriset. Utanför dessa orter gäller offert, där priset kan variera kraftigt. I glesbygden finns exempel på mycket höga kostnader för en ISDN-installation. I dag kan 85 procent av Sveriges befolkning och 95 procent av företagen teckna ISDN-abonnemang till enhetstaxa.

ISDN är den vanligaste lösningen men inte den enda tillgängliga tekniken för överföring av höghastighetskrävande teletjänster. Andra former av bredbandslösningar, men också satellitlösningar, är tillgängliga.

I 1998 års ekonomiska vårproposition har regeringen tillkännagivit att tillgången till avancerad infrastruktur ur ett regionalt perspektiv skall utredas. Utredningen tillsattes sommaren 1998. För att ge utökade möjligheter till distansarbete, ser vi det som angeläget att tillgången till avancerad infrastruktur kan garanteras i hela landet utan regionala pris-skillnader.

Distansarbetets reglering i avtal, riktlinjer m.m.

Kapitel 9 utgörs av en kartläggning av ett antal avtal, riktlinjer m.m. som behandlar distansarbete. Vi har studerat drygt 30 kollektivavtal, avtal, gemensamma uttalanden och riktlinjer avseende distansarbete på alla nivåer (central, förbund och lokal). Materialet tar i stort upp samma ämnesområden, t.ex. organisatorisk tillhörighet, arbetsutrymme, utrustning och distansarbetstagarens tillgänglighet.

Det intryck utredningen fått av kartläggningen är, med reservation för att det rör sig om ett mycket begränsat material, att viktiga delar som anställningsskydd och arbetsmiljöansvar behandlas. Det verkar också som att avtal, gemensamma uttalanden och riktlinjer på högre nivå beaktas vid utarbetande av avtal och riktlinjer på lägre nivåer.

Internationell jämförelse

I Kapitel 10 görs en internationell utblick på frågan om distansarbete.

Internationell jämförelse

Avsnittet innehåller en jämförelse mellan Sverige och ett antal europeiska länder samt Australien, Kanada och USA. Även om det är svårt att göra rättvisande jämförelser mellan länder när det gäller omfattningen, bl.a. beroende på att man definierar distansarbete på olika sätt, går det emellertid att konstatera att de nordiska länderna tillsammans med USA och Kanada ligger i topp i statistiken. Det finns däremot stora likheter mellan länderna i vissa andra avseenden, t.ex. att anställda distansarbetare normalt omfattas av samma arbetsrättsliga lagstiftning och sociala skyddslagstiftning som övriga arbetstagare.

När det gäller drivkrafter framkommer det att det i allmänhet är enskilda individer eller företag som driver frågan om distansarbete. Andra frågor som har haft och förväntas få betydelse är den tekniska utvecklingen och avregleringen av telemarknader. Av de jämförda länderna är det endast Sverige och Frankrike som har en officiell policy.

Det har tidigare funnits en stor optimism i flera av de jämförda länderna när det gäller utvecklingen av antalet distansarbetare. Denna optimism har dämpats betydligt. Det är ändå genomgående så att man i de olika länderna anser att det finns en stor potentiell grupp distansarbetare och att antalet distansarbetare kommer att öka i framtiden.

ILO-konventionen

ILO-konvention (nr 177) om hemarbete antogs 1996. Sverige har ännu inte tagit ställning till ratifikation av konventionen, som ännu inte trätt i kraft. Utredningen gör den bedömningen att det inte finns några lagstiftningshinder i Sverige mot att ratificera konventionen om undantagen för hemarbetare i arbetstidslagstiftningen och när det gäller rätt till semesterledighet tas bort, vilket föreslagits av Arbetstidskommittén och som vi ställt oss bakom.

Distansarbete över nationsgränserna

Det finns ett antal internationella regelverk som kan bli tillämpliga i de fall distansarbete sker över nationsgränserna: Romkonventionen om tillämplig lag vid avtalsförpliktelser, förordning (EEG) 1408/71 om sam-

ordning av medlemsländernas lagstiftning om social trygghet, och direktiv 96/1/EG "Utstationeringsdirektivet". På skatteområdet finns ett stort antal dubbelbeskattningsavtal som Sverige har ingått med andra stater, sexmånaders- respektive ettårsregeln i kommunalskattelagen samt lagen om avräkning av utländsk skatt. Avsnittet är avsett som en översiktlig beskrivning av dessa regelverk, men också som en påminnesle om vikten av att i tid ta reda på vilka bestämmelser som kan bli aktuella vid distansarbete över nationsgränser.

Utredningens övervägande och förslag i korthet

Överväganden

Definition och statistik

Inom EU arbetar länderna för att harmonisera arbetskraftsundersökningarna så att även hemarbete kan belysas. Däremot finns ingen jämförbar statistik om distansarbete och telependling, varför en harmonisering även vad gäller sådan statistik inom EU vore önskvärd.

Arbetsmiljö

Utredningen gör den bedömningen att det för närvarande inte finns behov av förändringar i arbetsmiljölagstiftningen, men att behovet av information om arbetsmiljöfrågor när det gäller distansarbete är stort. Utredningen förutsätter att sådan information utarbetas och sprids av bl.a. Arbets- och skyddsstyrelsen.

Förtroendemannalagen och medbestämmandelagen

Utredningen bedömer att det inte finns några behov av ändringar vare sig i förtroendemannalagen eller i medbestämmandelagen. Däremot kan det vara viktigt att reglera om förtroendemannen skall få använda sig av arbetsgivarens datorsystem, såsom e-post och intranät, för att lättare kunna sprida information till distansarbetare.

Arbetskadeförsäkringen

En särskild fråga vid distansarbete är svårigheten att visa ett samband mellan olycksfall och arbete i de fall arbetet utförs i den egna bostaden. Frågan om bevisreglerna har nyligen tagits upp av Arbetsskadeutredningen. Vi lämnar därför inga förslag när det gäller arbetsskadelagstiftningen.

Personlig integritet, säkerhet och sekretess

Utredningen har sett att det kan regleras i avtal hur distansarbetarens arbetsinsats skall följas upp. Även hur utrustningen skall skyddas kan regleras i avtal. Vidare konstateras att arbetsgivaren har ansvaret för att reglerna i sekretesslagen, lagen om företagshemligheter och personuppgiftslagen följs. Arbetsgivaren får därför bedöma vilka arbetsuppgifter som kan utföras på distans.

Hyseslagen och bostadsrättslagen

Utredningen gör bedömningen att det troligen inte uppstår något problem att arbeta hemifrån så länge lägenheten även används som bostad.

Arbetsanpassning, rehabilitering och funktionshindrade

Utredningen vill uppmärksamma möjligheten till distansarbete och distansutbildning vid anpassning och rehabilitering. Vi gör samma bedömning när det gäller funktionshindrade.

Distansarbetets effekter på transporter

Utredningen konstaterar att det behövs mer kunskap om utvecklingen av IT och dess påverkan på transportbehovet och resmönstret; detta bör därför följas kontinuerligt, exempelvis av SIKÅ.

Teknisk infrastruktur

Regeringen har nyligen tillsatt en utredning med uppgift att utreda tillgången till avancerad infrastruktur ur ett regionalt perspektiv. Distansarbetsutredningen ser det som angeläget att tillgången till avancerad tek-

nisk infrastruktur kan garanteras i hela landet utan regionala prisskillnader. Detta för att ge utökade möjligheter till distansarbete.

Distansarbetets reglering i avtal, riktlinjer m.m.

Det intryck utredningen fått av kartläggningen är, med reservation för att det rör sig om ett mycket begränsat material, att viktiga delar som anställningsskydd och arbetsmiljöansvar behandlas. Det verkar också som att avtal, gemensamma uttalanden och riktlinjer på högre nivå beaktas vid utarbetande av avtal och riktlinjer på lägre nivåer.

Förslag

Lagen om anställningsskydd

Utredningen föreslår en ändring i bestämmelsen i 22 § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) om turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist. Förslaget skall ses som ett förtydligande av lagtexten och innebär att enbart den omständigheten att en arbetstagare har sin arbetsplats förlagd till bostaden inte skall medföra att arbetsplatsen utgör en egen driftsenhet.

Kommunalskattelagen

Utredningen föreslår att ett schablonavdrag, som motsvarar det som gäller för näringsidkare, införs vid inkomst av tjänst. Förslaget innebär att arbetstagare medges avdrag för bostadskostnad, även om någon del av bostaden inte särskilt inrättats för verksamheten, om arbete i tjänsten utförts i bostaden minst 800 timmar under beskattningsåret och det med hänsyn till arbetet eller anställningens art har varit motiverat att utföra arbetet i bostaden.

Arbetstidslagen och semesterlagen

Utredningen ställer sig bakom Arbetstidskommitténs förslag att ta bort undantagen för hemarbete både i arbetstidslagstiftningen och i semesterlagen.

Försöksverksamhet

Utredningen föreslår att regeringen startar försöksverksamhet med distansarbete. Denna försöksverksamhet bör följas upp och utvärderas med avseende på flera aspekter som t.ex. effekter på arbetsmiljö, jämställdhet och transporter.

Information

Utredningen konstaterar att det finns ett stort behov av information om distansarbete. För att täcka detta behov föreslår vi bl.a. att en gratis webbplats inrättas för information och erfarenhetsutbyte om distansarbete.

Forskning

Utredningen bedömer att det krävs ytterligare forskning på området. Distansarbetets konsekvenser på jämställdhet och arbetsorganisation samt de hinder som finns för distansarbete är exempel på områden som är otillräckligt belysta.

Kartläggning av utlokaliserad verksamhet

Utredningen föreslår att Nutek får i uppdrag att kartlägga omfattningen av utlokaliserad verksamhet. Även slag av arbetsuppgifter, arbetsvillkor, könsfördelning m.m. bör ingå i kartläggningen.

Checklista för parterna

Utredningen har funnit att det finns ett antal frågor som kan vara viktiga att beakta i avtal eller överenskommelser. Den checklista som utredningen tagit fram innehåller bl.a. frågor som huruvida distansarbete skall vara frivilligt, vilken arbetsplats arbetstagaren skall tillhöra, frågor om arbetstid, arbetsuppgifter, säkerhetsfrågor, kostnadsersättning och utvärdering.

Utredningens förslag

Sverige har, som vi tidigare konstaterat, en stor potential för distansarbete. Arbetsformen kan innebära stora fördelar såväl för individen som för arbetsgivaren. I dag är det ett relativt begränsat antal uppgifter som utförs på distans. Arbetsformen är också tillgänglig främst för personer som har stor frihet i arbetets uppläggning och förläggning. Utredningen har också visat att bostaden är den vanligaste distansarbetsplatsen. Vi kan samtidigt konstatera att det är mycket som talar för att distansoberoende verksamhet kommer att fortsätta växa och att det kan bli vanligare med distansarbete inom denna typ av verksamhet. Detta innebär att vi i framtiden troligen kommer att se en större bredd vad gäller arbetsuppgifter som utförs på distans. Det kommer också att innebära att distansarbete blir en arbetsform för nya yrkesgrupper. Antalet distansarbetare kommer troligen också att öka.

Författningsförslag

Lag om ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd

Härigenom föreskivs det att 22 § skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Vid uppsägning på grund av arbetsbrist skall arbetsgivaren iaktta följande turordningsregler.

Har arbetsgivaren flera driftsenheter, fastställs turordningen för varje driftsenhet för sig. Om arbetsgivare är eller brukar vara

22 §

Vid uppsägning på grund av arbetsbrist skall arbetsgivaren iaktta följande turordningsregler.

Har arbetsgivaren flera driftsenheter, fastställs turordningen för varje driftsenhet för sig. *Enbart den omständigheten att en arbets-*

bunden av kollektivavtal, fastställs en särskild turordning för varje avtalsområde. Finns det i ett sådant fall flera driftsenheter på samma ort, skall inom en arbetstagarorganisations avtalsområde fastställas en gemensam turordning för samtliga enheter på orten, om organisationen begär det senast vid förhandlingar enligt 29 §.

Arbetstagarnas plats i turordningen bestäms med utgångspunkt i varje arbetstagares sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren. Arbetstagare med längre anställningstid hos arbetsgivare har företräde framför arbetstagare med kortare anställningstid. Vid lika anställningstid ger högre ålder företräde. Kan en arbetsgivare endast efter omplacering beredas fortsatt arbete hos arbetsgivaren, gäller som förutsättning för företräde enligt turordningen att arbetstagaren har tillräckliga kvalifikationer för det fortsatta arbetet.

tagare har sin arbetsplats förlagd till sin egen bostad medför inte att den arbetsplatsen utgör en egen driftsenhet. Om arbetsgivare är eller brukar vara bunden av kollektivavtal, fastställs en särskild turordning för varje avtalsområde. Finns det i ett sådant fall flera driftsenheter på samma ort, skall inom en arbetstagarorganisations avtalsområde fastställas en gemensam turordning för samtliga enheter på orten, om organisationen begär det senast vid förhandlingar enligt 29 §.

Arbetstagarnas plats i turordningen bestäms med utgångspunkt i varje arbetstagares sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren. Arbetstagare med längre anställningstid hos arbetsgivare har företräde framför arbetstagare med kortare anställningstid. Vid lika anställningstid ger högre ålder företräde. Kan en arbetsgivare endast efter omplacering beredas fortsatt arbete hos arbetsgivaren, gäller som förutsättning för företräde enligt turordningen att arbetstagaren har tillräckliga kvalifikationer för det fortsatta arbetet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2 000.

Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370)

Härigenom föreskrivs att det i anvisningarna till 33 § kommunalskattelagen (1928:370) skall införas en ny punkt, 9, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

33 §

Anvisningspunkt 9

Skattskyldig som i sin tjänst utfört arbete i bostaden har, även om någon del av bostaden inte inrättats särskilt för arbetet, rätt till avdrag för bostadskostnad, om arbete utförts i bostaden minst 800 timmar under beskattningsåret. Vid beräkning av antalet timmar beaktas endast arbete som det med hänsyn till arbetet eller anställningens art varit motiverat att utföra i bostaden. Avdrag medges med 2 000 kronor om arbetet utförts i bostad på den skattskyldiges egen eller hans makes fastighet och med 4 000 kronor i annat fall.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000 och tillämpas första gången vid 2001 års taxering.

Övriga förslag

Arbets tid och semester

Utredningen ställer sig bakom 1995 års Arbets tidskommittés förslag om att ta bort det generella undantaget för hemarbete i arbetstidslagen. Utredningen gör motsvarande bedömning i fråga om undantaget för hemarbete när det gäller rätten till semesterledighet enligt semesterlagen. Ändringen i semesterlagen bör ske så snart som möjligt, oberoende av eventuella förändringar i arbetstidslagstiftningen.

Försöksverksamhet

Utredningen har funnit flera fördelar med distansarbete och föreslår därför att regeringen startar försöksverksamhet. Det kan exempelvis ske genom uppmaning till offentliga myndigheter och organisationer att underlätta distansarbete för samtliga anställda. Denna försöksverksamhet bör följas upp och utvärderas med avseende på flera olika aspekter som t.ex. effekter på arbetsmiljö, jämställdhet och transporter.

Underlättande av distansarbete kan även ske på andra sätt. Regeringskansliet är exempelvis en arbetsplats som i ökad utsträckning skulle kunna erbjuda sina anställda att arbeta på distans i organiserade former.

Regeringen skulle också kunna medverka till ytterligare utlokalisering av distansoberoende arbetsuppgifter.

Information

Utredningen konstaterar att det finns ett stort behov av information om distansarbete. Detta gäller framför allt inom arbetsmiljöområdet, exempelvis vid utformning av distansarbetarens arbetsmiljö. Det är också viktigt att information sprids både till arbetsgivaren och till den enskilde arbetstagaren.

Vi föreslår att information om distansarbete ges i form av en gratis webbplats. Syftet med webbplatsen är att den skall fungera som en informationscentral dit alla intresserade kan vända sig. Det finns redan en del webbplatser inom intresseföreningarna för distansarbete, t.ex. Distansforum och Nätverket för distansarbete. Men med en helt öppen webbplats ges möjlighet till ökat erfarenhetsutbyte. Ett underlag för webbplatsen kan vara Distansarbetsutredningen.

Forskning

Utredningen bedömer att det krävs ytterligare forskning på området. Det finns många områden där distansarbetets konsekvenser inte är tillräckligt belysta. Ett område där ytterligare kunskap behövs är jämställdhet. Ett annat område är varför så många som prövar på distansarbete efter ett tag går tillbaka till den traditionella arbetsplatsen. Det finns också ett behov av kunskap om de arbetsorganisatoriska förändringar som distansarbetsformen kan vara en del av. Här är det av vikt att undersöka vilka konsekvenser distansarbete har för dels de som distansarbetar, dels de som väljer att arbeta kvar på huvudarbetsplatsen.

Distansarbetet bidrar till att lösa upp arbetets avgränsning till tid och rum. Utvecklingen ger individen stora möjligheter att själv styra sitt arbete, men ställer också stora krav på den enskilde att själv sätta gränserna. Denna utveckling är viktig att följa och uppmärksamma genom ytterligare forskning.

Faktorer som främjar respektive hindrar distansarbete behöver också studeras närmare, liksom distansarbete från ett regionalt perspektiv.

Kartläggning av utlokaliserad verksamhet

Med teknikens hjälp kan verksamhet som är distansoberoende omlokaliseras. Exempel på sådan verksamhet är telekontor, telemarketing och telefonbank. I dag saknas fullständig kunskap om i vilken omfattning denna omlokalisering skett. Kunskapen om typ av arbeten, arbetsuppgifter, arbetsvillkor, könsfördelning m.m. är än mer bristfällig. Framför allt ur ett regionalt tillväxtperspektiv är det angeläget att få ökad kunskap om omfattningen liksom om vilka faktorer som påverkar verksamhetens överlevnadskraft.

Vi föreslår att Nutek får i uppdrag att göra en sådan kartläggning.

Checklista för parterna

Vi har vid vår genomgång av aspekter och konsekvenser av distansarbete funnit att det finns ett antal frågor som kan vara viktiga att beakta i avtal och överenskommelser:

- Vad som skall gälla i fråga om frivillighet, uppsägning, varsel och återgång till huvudarbetsplats.
- Vilken arbetsplats som arbetstagaren skall tillhöra.
- Vad som skall gälla i fråga om arbetstid, övertidsersättning och den anställdes tillgänglighet.
- Hur arbetstiden skall fördelas mellan huvudarbetsplatsen och distansarbetsplatsen.
- Vilka arbetsuppgifter arbetstagaren skall utföra och hur arbetet skall följas upp.
- Hur arbetsgivaren skall utöva sitt ansvar enligt arbetsmiljölagen.
- Villkor för eventuell utrustning (ägardeförhållanden, ansvar, service, tekniskt stöd och skydd).
- Vilka säkerhets- och sekretessregler som skall gälla.
- Vem som skall teckna eventuella försäkringar.
- Ersättning för eventuella omkostnader.
- Vad som skall gälla i fråga om information och kompetensutveckling.
- Hur eventuell barnomsorg är ordnad.
- Vad som skall gälla i fråga om utvärdering av arbetsformen och uppföljning av dess påverkan på arbetsorganisationen.

1 Utredningens uppläggning och arbete

1.1 Direktiven

Regeringen fastställde utredningens direktiv genom beslut den 5 juni 1997. Direktiven gav oss i uppdrag att se över regleringen av distansarbete. Enligt direktiven (dir. 1997:83) var uppdraget i huvudsak följande:

- Belysa förekomsten av olika former av distansarbete, dvs. arbete som utförs med hjälp av informationsteknik i hemmet eller på annan plats på avstånd från en mer traditionell arbetsplats samt redovisa den utveckling som kan förutses avseende sådant arbete.
- Kartlägga och redovisa den lagstiftning som har betydelse för distansarbete samt de kollektivavtal som träffats om sådant arbete.
- Bedöma vilka konsekvenser distansarbete får för arbets- och anställningsförhållanden (t.ex. vad gäller arbetsmiljö, inflytande över arbetet, kompetensutveckling, anställningsskydd och jämställdhet mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden), för ansvars- och skatteförhållanden, den yttre miljön m.m.
- Klarlägga de hinder för distansarbete som kan finnas i lagstiftningen eller på annat sätt samt klarlägga behovet av ändrad eller kompletterande reglering. Detta för att undanröja sådana hinder och för att underlätta och stimulera distansarbete samt för att skapa ett ändamålsenligt rättsligt skydd för den enskilde vid sådant arbete.
- Mot bakgrund av de överväganden som därvid görs föreslå de lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder som behövs, varvid möjligheterna till reglering genom kollektivavtal särskilt skall beaktas.

Härutöver har vi även haft att beakta Kommittédirektiv till kommittéer och särskilda utredare om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), Kommittédirektiv till kommittéer och särskilda utredare om att redovisa

regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), Kommittédirektiv till kommittéer och särskilda utredare om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:12) samt Kommittédirektiv till kommittéer och särskilda utredare om att redovisa konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Utredningens direktiv återges i sin helhet i bilaga 1.

1.2 Avgränsning

Att arbeta på distans, dvs. på en annan plats än den ordinarie arbetsplatsen, är ingen ny företeelse. Arbete har även tidigare utförts i hemmet eller hos kund. Det nya är att utvecklingen av informationsteknik inneburit möjligheter att arbeta på distans när det gäller andra typer av arbetsuppgifter och andra yrkeskategorier än tidigare. Informationstekniken gör det möjligt för individen att, oberoende av avstånd och tid, söka information samt att kommunicera och samarbeta med andra människor.

Det finns ingen enhetlig och överenskommen definition av begreppet distansarbete. I direktiven definieras distansarbete som ”*arbete som utförs med hjälp av informationsteknik i hemmet eller på annan plats på avstånd från en mer traditionell arbetsplats*”.

Vi har funnit att det trots denna definition uppstår svårigheter att enhetligt och tydligt avgränsa arbetsformen distansarbete. Det är svårt att fastställa gränsen gentemot bl.a. traditionella hemarbetsgrupper, och också att avgöra vilka tekniska hjälpmedel som kan räknas som IT.

Definitionen av distansarbete beror på vilket perspektiv man anlägger i varje enskilt fall. I utredningen ligger fokus på arbetsrättsliga och andra konsekvenser för lagstiftningen. Därmed kan två alternativa ansatser gälla, av vilka den ena är att föreslå en ny lagstiftning som enbart reglerar distansarbete. Vid en sådan ansats är det nödvändigt att klart och tydligt avgränsa vad som avses med distansarbete. Den andra ansatsen, som utredningen valt, är att föreslå anpassningar i nuvarande lagstiftning så att de olika formerna av distansarbete kan införlivas i den nuvarande lagstiftningen. Vid ett sådant angreppssätt blir det huvudsakligen viktigt att utgå från *var arbetet utförs*, eftersom nuvarande lagstiftning i stort sett alltid utgår från att arbetet utförs i arbetsgivarens lokaler. Däremot har användningen av informationsteknik ingen egentlig bärighet eller betydelse för om arbetsrättsliga eller andra lagar skall gälla distansarbete eller inte.

Vi har därför valt att utgå från *var arbetet utförs* och att huvudsakligen behandla följande former av distansarbete:

- Distansarbete på heltid i hemmet.
- Distansarbete på del av arbetstid i hemmet.
- Distansarbete i lokal nära bostaden, t.ex. grannskapscentral/telestuga på heltid.
- Distansarbete i lokal nära bostaden, t.ex. grannskapscentral/telestuga på del av arbetstid.
- Mobilt arbete i hemmet eller näraliggande lokal (ingår i ovanstående kategorier, men behandlas inte separat).

Denna indelning kan tillämpas såväl för arbetstagare som för uppdrags- tagare. I utredningen ligger fokus på arbetstagare.

Inom utredningen belyses även *utlokalisering av distansoberoende verksamhet*. Med teknikens hjälp kan allt fler arbetsuppgifter omlokali- seras. Verksamheter som helt kan utföras med hjälp av telefon och/eller datorkommunikation kan förläggas i stort sett var som helst. Ett typiskt exempel på sådan verksamhet är s.k. callcenter, i utredningen benämnda *telekontor*. Inom ett telekontor sysslar man ofta med tjänster som biljettförsäljning, IT-stöd och telefonbank. Telemarketingföretag, som arbetar med försäljning och marknadsundersökningar per telefon, är ett annat exempel på distansoberoende verksamhet som ibland hänförs till telekontor.

Utredningen tar även upp distansarbete över nationsgränser.

1.3 Utredningens genomförande

Utredningen ansåg det nödvändigt att inleda arbetet med en bredare kartläggning för att få information och kunskap om olika former av distansarbete. Skälet till denna inledande kartläggning var att distans- arbete inte är någon tydlig eller avgränsad arbetsform. Det finns inte heller någon enhetlig definition av vad som menas med distansarbete. Detta har gjort det svårt att få fram en tydlig bild av i vilken utsträck- ning distansarbete förekommer.

Kartläggningen har bestått i att ta reda på omfattningen av distans- arbete och att inhämta erfarenheter och synpunkter vad gäller för- och nackdelar och eventuella hinder, bl.a. i lagstiftningen. Vi försökte också få en uppfattning om hur man såg på utvecklingen av distansarbete i framtiden.

Sekretariatet har därför gjort ett antal studiebesök, i Sverige och utomlands, på arbetsplatser som infört eller prövat distansarbete. Vi har träffat arbetsgivare, fackliga företrädare, distansarbetare, representanter från kommuner, näringslivet, intresseföreningar m.fl.

För att få en bredare internationell jämförelse samarbetade vi med Sveriges Tekniska Attachéer, som på uppdrag av Rådet för arbetslivsforskning (RALF) sammanställt rapporter om distansarbete i USA och Kanada. Distansarbetsutredningen har dessutom gjort en kompletterande studie av distansarbete i Australien.

Sammandrag av rapporterna återfinns i bilaga 7 i betänkandet. De ingår i sin helhet i utlandsrapporten ”Distansarbete i Kanada, USA och Australien”, som Sveriges Tekniska Attachéer kommer att publicera under hösten 1998.

Externa kontakter och uppdrag

Studiebesök i Sverige

Jämtland

Vid studiebesöket i Jämtland arrangerade Länsstyrelsen i Östersund våra besök. Sekretariatet träffade representanter från Rätans Företagservice, Informationsmäklarna i Sverige AB, DigiDoc AB, Telestugan i Högarna ek. förening, Compeer AB och Jämtdata AB.

Stockholmsområdet

I Stockholmsområdet har sekretariatet träffat företrädare för Ericsson, Futura (Stiftelsen Statshälsans FoU-verksamhet), Kommunalarbetsareförbundet, Projekt Telependling (Nynäshamn), Siemens Nixdorf, Försäkringsbolaget Skandia, Skandia International, Sparbanken, Svenska Industritjänstemannaförbundet, Statstjänstemannaförbundet och Telia.

Gotland, Öland och Kalmar

Sekretariatet besökte följande företag på Gotland och Öland samt i Kalmar: Stadsarkitektkontoret i Visby, Visby Cobalt, Visby Näringssekretariat, Malkolm Höök, Telemarketingföretag AB, Mörbylånga

och Borgholms kommun samt Kalmar IT (som också hjälpte till att arrangera våra besök på Öland och i Kalmar).

Vidare har sekretariatet besökt Öckerö grannskapskontor.

Studiebesök utomlands

Enligt direktiven skulle utredningen informera sig om utvecklingen när det gäller distansarbete och regleringen av sådant arbete i andra länder och inom EU. Som ett led i detta har sekretariatet företagit studieresor till Belgien, Storbritannien, Irland och Australien.

Belgien

I Bryssel träffade sekretariatet representanter från Sveriges Ständiga Representation vid Europeiska Unionen, Europeiska Kommissionen, DGV, DG XIII, European Regional Organisation of the International Federation of Commercial Clerical, Professional and Technical Employees (EuroFiet), Telia sprl, European Trade Union Confederation (ETUC). Vidare besökte sekretariatet professor Roger Blanpain vid universitetet i Leuven.

Storbritannien

I London träffade sekretariatet företrädare för Trade Union Congress (TUC), Epsom Telecentre, Department of Trade and Industry (DTI), Telecottage Wales, Teleworkers' Association och Department of the Environment Transport and the Regions (DETR). Sekretariatet besökte även Ursula Huws, Analytica.

Irland

I Dublin träffade sekretariatet företrädare för Irish Business and Employers' Confederation (IBEC), Telecom Eireann, Communications Workers' Union (CWU), Information Society Commission samt European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition (Dublininstitutet).

Australien

Vid besöket i Australien träffade sekretariatet företrädare för Australian Services Union, Community and Public Sector Union, Institute of Transport Studies, Department of Workplace Relations, Australian Bureau of Statistics, J. Pagonis and Associates, Department of Industrial Relations NSW, Roads and Traffic Authority, WorkCover NSW, The Asia Pacific Telework Association och Australian Chamber of Manufactures.

Undersökning

En viktig uppgift i utredningsarbetet var att identifiera de hinder som finns för distansarbete. En grupp som kan ha mycket att vinna på att distansarbete är pendlare. Utredningen lät därför göra en studie bland pendlare i de tre storstädernas lokala arbetsmarknader. Studien omfattade frågeområden som inflytande över arbetets förläggning, omfattning av distansarbete, skäl till att inte distansarbete samt förekomsten av policyskrivningar och avtal om distansarbete. Statistiska Centralbyrån (SCB) fick i uppdrag att göra denna undersökning. Se bilaga 3 "Rapport om distansarbete bland pendlare i de tre storstädernas lokala arbetsmarknader 1998".

Seminarium

En frågeställning som ofta tas upp är om och hur förhållandena i samband med distansarbete kan påverka uppdelningen mellan arbetstagare och uppdragstagare. Tidsbegränsade anställningar har t.ex. ökat under senare år. För att belysa denna aspekt har utredningen tillsammans med IT-kommissionen och Småföretagardelegationen anordnat ett samtal under rubriken "Fri aktör, egenanställd, ny daglönare". Samtalet kommer att följas upp av ytterligare ett samtal under hösten 1998. Samtalen kommer att dokumenteras och under hösten ges ut i IT-kommissionens regi. En sammanfattning av det första samtalet presenteras i bilaga 4 Fri aktör, egenanställd, ny daglönare.

Övriga kontakter

Inom arbetsmarknadsdepartementet i Norge görs en liknande översyn av distansarbete som den utredningen gör. Representanter från Norge besökte Sverige i juni 1998 för att utbyta erfarenheter.

Vidare har sekretariatet medverkat i konferensen "Education, Training and Employment at a Distance for Disabled People" i Malmö den 10–12 december 1997, anordnad av JobCentre, Stiftelsen Hadar.

Underlagsrapporter

Produktivitet respektive jämställdhetsaspekter vid distansarbete är två områden som är knapphändigt belysta. Vi har därför ansett det viktigt att belysa dessa frågor.

Följande rapporter har därför utarbetats på utredningens uppdrag. Författarna svarar själva för innehållet.

Distansarbete och produktivitet av Lennart Forsebäck, Kjell Ohlsson och Birger Rapp. Rapporten belyser distansarbete och dess produktivitet i både företags- och individperspektiv. Den berör även vissa effekter på samhällsnivå.

Distansarbete ur ett jämställdhetsperspektiv av Ewa Gunnarsson. Rapporten behandlar distansarbete och olika organisationsformer ur ett jämställdhetsperspektiv (bilaga 4).

2 Distansarbetet och dess bakgrund

I detta kapitel presenteras bakgrunden till dagens distansarbete. I en historisk genomgång ges en bild av idéer bakom distansarbetet samt former som arbetsformen haft och fortfarande har. Det ger en historisk förklaring till varför arbetsformen distansarbete är svår att fånga i en enhetlig definition. Kapitlet innehåller också en översikt av tillgänglig statistik om distansarbetet i Sverige samt en bild av hur det svenska distansarbetet ser ut och hur utvecklingen varit sedan mitten av 1980-talet.

2.1 Bilden av distansarbete – ett tema med variationer över tid

Idén om distansarbete fick sitt genombrott på 1970-talet i samband med oljekrisen, då arbetsformen presenterades som ett alternativ till pendling. Sedan dess har distansarbete setts som en lösning på flera problem och bilden av distansarbetaren har fått många olika skepnader.

Distansarbete förekommer också i många olika former, men det är bara en minoritet av arbetsstyrkan som berörs av dessa arbetsformer.

I Sverige lanserades distansarbete under 1980-talet framför allt som en möjlighet för glesbygden. Under 1990-talet har dock fokus flyttats från glesbygden till företaget i storstaden. Till en följd av detta associeras distansarbete inte längre med kvinnor i glesbygd utan med män i storstad.

Denna historiska genomgång tar sin början i de första amerikanska idéerna om distansarbete i början av 1970-talet. Även engelska strömningar och idéer har haft stor betydelse för hur distansarbetet så småningom började växa fram i Sverige. Avsnittet bygger vad gäller utländska erfarenheter på Huws (1991). Svenska erfarenheter baseras huvudsakligen på Elling & Parnsund (1982) och Paavonen (1987).

Distansarbete som telependling

Elektroniskt hemarbete presenterades redan 1957 i amerikansk litteratur om automation (Jones 1957–1958). Men det var först i början av 1970-talet som idén mötte den stora allmänheten. Anledningen var oljekrisen och den plötsliga medvetenheten om att epoken med billiga och närmast obegränsade fossila bränslen var över. Hemmabaserat arbete sågs först och främst som ett sätt att spara bränsle, genom att ersätta persontransporter med telekommunikation. I mitten av 1970-talet presenterade forskare som Nilles (1976) och Harkness (1977) noggranna beräkningar för hur många miljoner fat olja som kunde sparas årligen för varje procent av den amerikanska arbetsstyrkan som arbetade hemifrån. I detta sammanhang myntades begreppet ”telecommuter”, telependlare på svenska. Enligt denna föreställning är hemarbetaren helt enkelt någon som telependlar (dvs. kommunicerar med hjälp av telekommunikation) i stället för att fysiskt pendla till och från jobbet. Andra faktorer, såsom anställningsförhållande, arbetsuppgifter och deras utförande, antogs vara oförändrade. Bilden av den typiske telependlaren var en man med hög ställning, i chefsposition eller med ett akademiskt yrke, boende i en förort till storstaden.

Den kreative distansarbetaren

Parallellt med dessa idéer formulerades mer radikala kritiska idéer till det kollektiva industriella samhället. Enligt dessa idéer kunde informationsteknologin bidra till att bryta ner de omfattande och omänskliga byråkratierna. Samtliga förespråkare, exempelvis Bell (1973) som talade om det postindustriella samhället och Schumacher (1973) som myntade begreppet ”small is beautiful”, delade den allmänt optimistiska visionen om ett decentraliserat arbetsliv med mindre arbetsplatser där interkommunikationen sköttes med hjälp av avancerad teknologi. De delade också en fientlighet mot byråkratier och storskaliga organisationer. Även i detta framtida scenario av decentraliserat arbete spelas huvudrollen underförstått av en man, men han liknar mer stereotypen av en kreativ person än av en pendlare. Jämfört med ”telependlaren” är denne ”distansarbetare” mer individualistisk och mindre konventionell och med större sannolikhet egenföretagare. Förmodligen bär han hellre jeans än kostym, bor hellre på landet än i förorten. Men de två visionerna har också mycket gemensamt. I båda fallen är centralgestalten en man i medelklassen som har friheten att själv välja var och med vad han vill arbeta; och båda utgår från att tekniken är god och möjlig att kontrollera av dess användare. I slutet av 1970-talet smälte dessa två visioner delvis samman

till Alvin Tofflers föreställning av "the electronic cottage", telestugan på svenska (Toffler 1981).

De första telestugorna i världen etablerades 1985 i svenska Härjedalen och i danska Lemvig. 1993 fanns ca 200 telestugor i elva länder runt om i världen (23 i Sverige). Av dessa var drygt hälften privatägda, resten offentliga institutioner. Även de privatägda telestugorna stöddes ofta finansiellt av kommun eller stat. En studie angående telestugornas livskraft visar att många fick problem ca tre år efter etableringen. Problemen sammanföll ofta med att det finansiella stödet upphörde (Holloway 1994).

Tanken med telestugor i Sverige har oftast varit att rädda jobb i glesbygden, ett sätt att få slut på utflyttningen. Man menade att det i data- och informationsåldern inte längre fanns någon anledning för företag och myndigheter att samla allt kontorsarbete till dyra kontorshus i storstäderna. I glesbygdskommunerna finns billiga lokaler och många arbetslösa. Alla borde alltså tjäna på att fler telestugor inrättades, argumenterade förespråkarna. Men samtidigt såg man att många företag och myndigheter var konservativa och inte vågade utnyttja möjligheten att lägga ut arbeten utanför huvudkontoren (TCO 1987).

Telestugorna erbjöd också oftast service till företag på orten. Många telestugor bidrog indirekt till att jobb skapades genom att stödja utvecklingen av andra former av distansarbete och genom att tillhandahålla datautbildning, teknisk service och tillgång till tekniska hjälpmedel som är allt för kostsamma för den enskilde företagaren eller för småföretaget. Och det är som stöd för andra företag telestugorna har fungerat bäst. Antalet arbetstillfällen i telestugorna är däremot inte så många (Huws, m.fl. 1996).

Distansarbete för att få kvinnorna tillbaka till spisen

I början av 1980-talet började billiga persondatorer och ordbehandlare att bli allt vanligare på kontoren. Dessa köptes inte in för att användas av manliga chefer och högre tjänstemän, utan av kvinnor i lägre befattningar såsom sekreterare, kontorister och skrivpersonal. En ny föreställning om vad datorer kunde användas till tog form. Tidigare hade datorer associerats med tekniker i vit rock och manliga chefer som själva "körde" och kontrollerade tekniken, men nu marknadsfördes datorer i stället som verktyget som ökade sekreterarens produktivitet och samtidigt gjorde det möjligt för chefen att kontrollera personalen. Mycket av den mystik som tidigare funnits runt datorer skingrades. Datorer ansågs nu så lätta att använda att även kvinnor utan datautbildning kunde klara det.

Så småningom formulerades i England den helt nya föreställningen att man med hjälp av mikroelektronik skulle "återföre familjen" (Williams 1981). Denna idé kom inte från feministiskt håll. Det var tvärtom förespråkare för en konservativ ideologi som formulerade denna vision. Man såg att tekniken skulle kunna hjälpa till att rädda institutionen äktenskapet genom att underförstått få kvinnorna tillbaka till hemmen. Där skulle de, samtidigt som de återupptog sina plikter att ta hand om barn, äldre och handikappade, kunna utföra rutinbetonat kontorsarbete med hjälp av en terminal. Distansarbetets roll hade därmed förändrats. Det skulle inte längre i första hand lösa problemen med pendling och otymplig, alienationsfrämjande byråkrati, utan problemet med upplösning av familjen. Därmed ändrades också bilden av distansarbetarens kön och status. Här fanns inte plats för den manlige pendlaren eller den självständige artisen; distansarbetaren är nu en kvinna som underförstått "sätter familjen i första rummet" och som utför ett relativt rutinbetonat arbete i pauserna mellan städningen och barnpassningen.

Distansarbete i programvaruindustrin

Det var ungefär vid den här tiden, början av 1980-talet, som man började intressera sig för hur många och vilka som egentligen distansarbetar. Det visade sig bl.a. att den engelska programvaruindustrin redan från början av 1960-talet hade anställt ett stort antal hemmabaserade programmerare. De flesta var kvinnor som hade lämnat ett kontorsbaserat arbete för att ta hand om sina barn. I *Business Week* 1981 beskrivs ett brittiskt företag, F International Ltd., där nästan samtliga 600 anställda arbetade i hemmet. 95 procent av de anställda var kvinnor. Enligt företagsledningen ökade produktiviteten genom hemarbetet. De hemarbetande var timavlönade och arbetade med programmering och systemarbete (Elling & Parmasund 1982).

Flera amerikanska företag bedrev vid denna tid försöksverksamhet med hemarbete. Ett viktigt skäl till denna arbetsform var att det inte fanns tillräckligt med utbildad programmeringspersonal på marknaden. Hemarbete innebar att man kunde utöka arbetskraftsmarknaden avsevärt, eftersom detta gör det möjligt för småbarnsföräldrar och handikappade att arbeta. Författaren till en artikel i *Business Week* 1982 jämför de hemarbetandes villkor med det industriella hemarbetet inom exempelvis beklädnadsindustrin och menar att det finns risk för att de hemarbetande inom kontors- och informationssektorn blir en reservarmé utan anställning och avtalsenliga löner (Elling & Parmasund 1982). Huws (1991) menar att för de flesta av de här kvinnorna visade sig distansarbete inte

vara någon perfekt lösning på något av problemen; det var en av flera möjliga lösningar som fanns till buds för att under småbarnsperioden klara av både barn och förvärvsarbete.

Distansarbete och fackligt motstånd

I början av 80-talet debatterades i Sverige farhågor och möjligheter med distansarbete. Många såg distansarbete som en kvinnofälla, en metod att tvinga kvinnorna tillbaka till spisen. Med grund i de erfarenheter man sett i andra länder, framför allt USA, varnade forskare för att distansarbete och hemarbete kunde komma att stärka den redan starka och könsbundna arbetsdelningen inom kontorsområdet (Elling & Parmsund 1982). Distansarbetet skulle alltså kunna slå mycket hårt mot kvinnorna på arbetsmarknaden.

Även från fackligt håll fruktade man att distansarbetet ytterligare skulle förstärka den arbetsdelning som redan existerade mellan rutinarbete och kvalificerat arbete. Man befarade att kvinnor med rutinarbete skulle få än svårare att utvecklas i arbetet, att arbetsinnehållet skulle urholkas och att arbetsdelningen skulle bli än starkare. Man befarade också att det fackliga inflytandet skulle sättas ur spel. Den fackliga kritiken spelade förmodligen en stor roll i det faktum att det dröjde innan något egentligt distansarbete uppstod i Sverige eller i övriga Skandinavien (Ingelstam & Sanne 1988).

Andra såg att fördelarna för företagen kunde vara flera, såsom ökad flexibilitet, sänkta lönekostnader genom omläggning till ackordslön, minskade kontorskostnader, högre produktivitet och lägre frånvaro.

Distansarbete i grannskapscentral

I Sverige startades 1984 försöket med Nykvarns grannskapscentral utanför Södertälje. I Nykvarnsförsöket studerades möjligheterna att med hjälp av datorer och telekommunikation flytta arbete till människorna på orten i stället för att dessa dagligen pendlade till arbetsplatser i Södertälje, Strängnäs och Stockholm. Experimentet i Nykvarn var världsunikt och får ses som ett första försök att med hjälp av datateknik förflytta jobbet till människors bostadsort. Man började se att tekniken kunde användas i regionalpolitiska syften; att man kunde utnyttja data- och teletekniken för att ge jobb till trakter där de behövs.

Med hjälp av ett nytt synsätt på arbetsorganisation och teknik för att hantera och överföra information skulle stora organisationer kunna ersättas med mindre, lokalanpassade lösningar. Genom att förflytta arbe-

tet i stället för arbetaren skulle utflyttningen från landsbygden motverkas. Arbete på distans med hjälp av datorbaserad kommunikationsteknik skulle därmed på ett påtagligt sätt kunna bidra till att utjämna de olikheter som fanns i Sverige när det gäller både arbetsutbud och kunskapsutbud.

I analyser av vilka arbetsuppgifter som skulle kunna utföras på distans, fann man att arbeten som systemutveckling, externa kontakter med banker, kunder etc. löneadministration, bokföring, dokumentation, registrering, registerunderhåll m.fl. var väl lämpade (Paavonen 1987).

Fackligt motstånd minskar

Från fackligt håll var dock kritiken hård. Förbund inom TCO menade exempelvis att grannskapscentralen som organisationsform innebar att man befrämjade arbetsdelning. Man befarade att det i första hand skulle komma att bli en arbetsplats för kvinnor med rutinbetonade arbetsuppgifter och att de som arbetade där skulle få svårt att överblicka resultatet av sin egen arbetsinsats i förhållande till helheten.

Man fruktade också att en uppdelning av arbetsuppgifter med kvalificerat arbete på ett håll och rutinuppgifter på ett annat skulle kunna underlätta införandet av en annan form av arbetsvärdering och kanske så småningom något slags ackordslönesystem.

Ett annat argument emot grannskapscentraler var att det fackliga arbetet kunde försvåras. De som arbetar på en grannskapscentral har nämligen ofta olika arbetsgivare. Vem blir motpart i förhandlingar som rör problem på den gemensamma arbetsplatsen, frågade man sig (Elling & Parnsund 1982).

Debatten avtog. Undersökningar genomförda i Sverige visade att distansarbetet inte blivit den kvinnofälla som många tidigare befarade. Man såg också att antalet enskilda medlemmar som ville distansarbeta ökade. Det hårda fackliga motståndet minskade därmed så småningom och en positivare syn på distansarbetet presenterades i rapporten "På lagom distans" 1987. Här formulerades också de fackliga villkoren för när distansarbete kunde vara acceptabelt. Bl.a. sa man att distansarbete endast skulle förekomma på del av arbetstiden och med den anställdes och fackets godkännande. Den del av arbete som förlades till hemmet skulle vidare vara möjligt att överblicka, planera och kontrollera för den anställda (TCO 1987).

Distansarbete för egna företagare

En annan diskussion, där distansarbete också ingick, pågick ungefär samtidigt: debatten om företagsamhet. Här ses distansarbete som ett steg till entreprenörskap. Denna idé var Rank Xerox först med när de lanserade ett nätverksprogram i början av 1980-talet. I detta program fick erfarna chefer och experter utbildning i att driva eget företag och anslöts som distansarbetare med en garanterad årlig minimiinkomst från Rank Xerox under de första åren som självständiga företagare. Sedan dess innefattas i en del definitioner av distansarbete även egna företagare (selfemployed på engelska), som arbetar från hemmet och som använder dator i sitt arbete.

Distansarbete och flexibilitet

Diskussionerna om för- och nackdelar med distansarbete avlöstes generellt av en mer rationell och instrumentell hållning. Man började se distansarbete som en av flera möjliga former av arbetsorganisationen. Nyckelordet i denna diskussion var "flexibilitet", och syftet var att hitta vägar för att omstrukturera stora organisationer till att bli mer effektiva och marknadsanpassade. Uttryck som "lean production", "just-in-time" och "kärna-periferi-modellen" blev ledstjärnor vid utformningen av arbetsorganisationer. Distansarbete ses nu som en bland flera möjligheter att åstadkomma ökad flexibilitet. Distansarbete blir en möjlig väg att minska företagets overhead-kostnader och samtidigt öka anpassningen till verksamhetens krav.

Distansarbete – nytt intresse på 90-talet

Efter några år då intresset för distansarbete i Sverige inte var så stort, tog det ny fart i början av 1990-talet. Distansarbete fick ökat utrymme i medierna. Allt fler företag och verksamheter startade försök med distansarbete. Intresset kunde avläsas i medierna och i det växande antalet konferenser kring temat distansarbete.

Nu lanserades också nya sätt att organisera kontoret. Det flexibla kontoret, det framtida kontoret och det verksamhetsanpassade kontoret är några benämningar på dessa organisationer. Oavsett vilken benämning man använder bygger idén på att personalen inte har egna arbetsplatser, att kontoret och arbetssättet är flexibelt utformat och att man så långt som möjligt arbetar "papperslöst" med hjälp av informationsteknologin. Moderna företag kan använda det flexibla kontoret som konkurrensmedel för att locka personal. Ett exempel är det IT-företag som uppmanar sin personal att sitta kvar där man är (dvs. hemma). "Det är din kompetens vi

vill ha”, säger man i en tidningsartikel i Svenska Dagbladet 1993. Tanken är att kontoret mer skall fungera som en mötesplats, medan en stor del av arbetet utförs någon annanstans. Från företagets sida är fördelen att man kan minska lokalkostnaderna. Ur individens synpunkt finns flera fördelar. En är att man sparar tid genom att slippa pendla till jobbet. Samtidigt ger det mer flexibla arbetssättet större möjlighet att kombinera arbetstid och fritid (Berns, m.fl. 1996).

I Sverige började företag inom telekommunikation och IT i början av 1990-talet att sprida kunskap om distansarbete och dess fördelar för arbetsgivare, anställda och samhälle. Detta skedde bl.a. genom att påverka TV, radio, dagstidningar och facktidningar att ta upp frågan. Annonser och reklam var också viktiga instrument. Man intresserade också studenter på universitet och högskolor att skriva sina uppsatser inom ämnet distansarbete. För att öka kunskapen om distansarbete hos framför allt större företag och organisationer lanserades tidningen ”Distans” 1994 och intresseföreningen Distansforum bildades 1995.

Antalet konferenser och seminarier på temat var under ett par år i mitten av 90-talet stort. Under denna tid fokuserade man allt mer på de juridiska problem som kan uppstå med distansarbete. Det resulterade i att flera företag började formalisera distansarbetet genom att formulera riktlinjer och teckna avtal.

Distansarbete som bild och verklighet

Bilderna av distansarbetet och distansarbetaren är, som denna genomgång har försökt visa, många. Många är också problemen som distansarbete förväntas lösa. Vilka av de former av distansarbete som berörts hitills motsvarar de som finns i verkligheten? Det frågar sig även Huws mot slutet av sin artikel. Hennes svar blir att alla, eller ingen, gör det. Distansarbete är ett så oklart definierat begrepp att det är svårt att se att det verkligen existerar i någon mätbar form över huvud taget. Distansarbete verkar vara mer betydelsefullt som en ideologisk konstruktion än som något som verkligen existerar. Det finns dock bevis på att alla dessa former av distansarbete existerar, men samtidigt är inte mer än en minoritet av arbetsstyrkan berörd av arbetsformerna.

Hur ser då distansarbetet ut i verkligheten? Det finns personer, såväl i England som i Sverige, som har en överenskommelse med sin arbetsgivare om att arbeta hemma för att slippa pendla (men de är inte så många). Det finns individualister som tycker att stora företag och organisationer är så motbjudande som arbetsplats att de hellre startar sin egen telestuga (men de är inte så många). Det finns kvinnor som arbetar med dator hemifrån för att de inte kan lösa barnpassningen på ett tillfreds-

ställande sätt och trivs med det (men de är inte så många). Det finns offentliga och privata arbetsplatser som systematiskt överför en del av personalen till hemmabaserat arbete (men inte så många). Dessutom finns det många som arbetar hemifrån och som då och då använder datorer i sitt arbete, allt från rörmokare till arkitekter, och det finns många som arbetar på kontor och som ibland använder sin hemdator för att jobba extra hemma. Och för att göra det hela än mer förvirrande: mobiltelefoner, faxar och bärbara datorer har gjort det möjligt att utföra alltmer arbete mobilt, att göra arbetet oberoende av en specifik plats. Men, som Huws konstaterar, eftersom människan inte enbart kan leva på information, kommer det att dröja länge innan en majoritet av befolkningen blir distansarbetare. Samtidigt tror hon att alla dessa kategorier av distansarbete kommer att fortsätta växa (Huws 1989).

I Sverige sågs distansarbete under 1980-talet framför allt som en möjlighet för glesbygden att överleva, kanske till skillnad mot i många andra länder. Grannskapskontor, telestugor, satellitkontor och utlokalisering av enheter har alla haft detta syfte gemensamt. Hur mycket dessa arbetsplatser bidragit till att skapa arbetstillfällen och förhindra utflyttning från glesbygden är inte kartlagt, men Sverige ses hur som helst som modell och förebild när det gäller att skapa ny verksamhet i glesbygd.¹

Under 1990-talet har dock fokus flyttats från glesbygden till företaget och särskilt företag i storstaden. Och som en följd av detta associeras distansarbete inte längre med kvinnor i glesbygd utan med män i storstad.

¹ Se exempelvis "Teleworking and rural development" s. 93, från The Rural Development Commission, England, 1996.

2.2 Distansarbete i Sverige – en statistikgenomgång

Det finns stora skillnader i resultaten från de kartläggningar som gjorts av distansarbetet i Sverige, eftersom det saknas en enhetlig och överenskommen definition av begreppet distansarbete. I senare års studier uppvisas skillnader från 30 000 till 1 miljon distansarbetare.

Många mätningar avser arbete förlagt till hemmet, där mer traditionella hemarbetsgrupper kan räknas in. Den definition av distansarbete som används på arbetsplatsnivå omfattar däremot vanligtvis inte traditionella arbetsgrupper som t.ex. lärare. I mätningarna varierar även kraven på hur mycket av arbetstiden som skall vara förlagd på distans för att det skall räknas som distansarbete.

Distansarbete förutsätter inte användning av teknik. Ungefär hälften av distansarbetarna använder dator och endast ett fåtal har möjlighet till uppkoppling via dator.

Enligt den senaste mätningen från 1998 förlägger 9 procent av samtliga arbetstagare i Sverige arbete till hemmet regelbundet eller då och då.

Inom EU arbetar länderna för att harmonisera arbetskraftsundersökningarna så att även hemarbete kan belysas. Däremot finns ingen jämförbar statistik om distansarbete och telependling, varför en harmonisering även vad gäller sådan statistik inom EU vore önskvärd.

Distansarbete

- är nästan alltid detsamma som arbete i hemmet
- är nästan alltid frågan om ”flexarbete” – ytterst få arbetar hela arbetstiden på distans
- är vanligast inom utbildning och forskning
- är vanligast bland högutbildade i medelåldern
- förutsätter inte tekniska hjälpmedel
- med möjlighet till IT-uppkoppling är ovanligt
- är jämfört med andra länder vanligast i Sverige
- har inte alls ökat i den takt man tidigare förutspådde
- har stor potential.

Antalet distansarbetare – en definitionsfråga

Den första mätningen av antalet personer som distansarbetar i Sverige gjordes av SCB på uppdrag av Nordplan 1986 (Engström m.fl. 1990). Under 1990-talet har det stora intresset för distansarbete lett till flera undersökningar på detta område, men avsaknaden av en enhetlig och överenskommen definition av distansarbete har medfört stora skillnader i resultaten. Antalet distansarbetare kan i en undersökning uppgå till ca 1 miljon medan en annan undersökning endast mätt antalet till 30 000.

För att se om det ändå går att ge ett mer entydigt svar på frågan hur många som distansarbetar i Sverige har vi gått igenom ett antal av de studier som gjorts under senare år. En av studierna är TCO:s från 1994 (TCO94).² Undersökningen gjordes i anslutning till SCB:s ordinarie arbetskraftsundersökning i december 1994. Dessutom samlade Nordiska Institutet för samhällsplanering (Nordplan) in data via SCB:s undersökning om levnadsförhållanden år 1995 (ULF95).³ På uppdrag av Arbetsmarknadsdepartementet lades i april 1997 ett antal frågor rörande arbetstid i hemmet samt användning av tekniska hjälpmedel till de EU-frågor som årligen läggs till de ordinarie frågorna i SCB:s arbetskraftsundersökning (AKU97).⁴ Motsvarande undersökning utan tilläggsfrågor genomfördes av SCB 1998 (AKU98).⁵ Stelacon, ett företag som arbetar med marknadsundersökningar, har gjort ett antal undersökningar angående distansarbete (Stela97).⁶ Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) genomförde våren 1996, med hjälp av SCB, en undersökning av IT och resvanor.⁷ I ett partsgemensamt arbete kartlades 1997 förekomsten av distansarbete inom samtliga kommuner, landsting och kyrkan (KOM97).⁸ En utförligare presentation av varje undersökning finns i bilaga 2.

Varje undersökning har sin egen definition av distansarbete och mätmetodiken skiljer sig åt, men man kan ändå konstatera att flera undersökningar har kommit till likartade resultat i flera avseenden. I andra avseenden uppvisas stora skillnader. Här följer ett försök att klarlägga likheter och skillnader i resultaten.

² "Hemmet som arbetsplats", TCO 1995.

³ Engström M-G och Johansson R, 1997, "Med IT mot nya organisations- och arbetsformer. Flexibilitet i tid, rum och organisation", KFB-Rapport 1997:28.

⁴ "Distansarbete", Arbetsmarknadsdepartementet, september 1997.

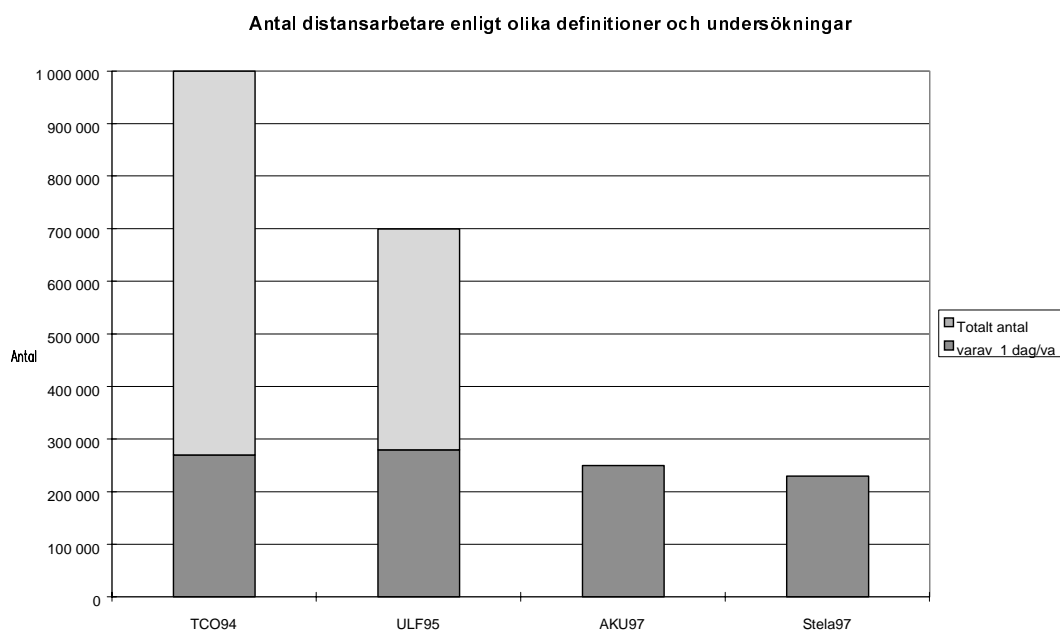
⁵ Källa: SCB Arbetskraftsundersökningar (AKU), EU-tilläggsfrågor april 1998.

⁶ "IT-bussen '97" och "Hushållsbussen '97", AB Stelacon, 1997.

⁷ "IT-utvecklingen och transportererna Underlagsrapport nr 6 till Kommunikationskommittén, SIKA, 1997.

⁸ "Kartläggning av arbete på distans och atypiska anställningar", PM Slutrapport, Kommunförbundet 1998-03-16.

De undersökningar som avser hela arbetsmarknaden och där antalet distansarbetare redovisas visar att antalet distansarbetare varierar mer beroende på definition än på vilket år som undersökts. Undantaget är dock AKU-undersökningen från 1998 jämfört med motsvarande undersökning från 1997. Här redovisas en ökning av andelen som arbetar regelbundet eller då och då i hemmet, från 7 procent 1997 till 9 procent 1998. Antalet personer som arbetar på distans motsvarande en dag per vecka är också i stort sett detsamma i samtliga undersökningar där arbetstiden på distans eller i hemmet anges (se diagram nedan).



Definition av distansarbete

- TCO94 Undersökningen omfattar ”anställda som förlägger arbetstid till hemmet”. Man skiljer på
1. de som *har en överenskommelse med arbetsgivaren att regelbundet förlägga arbetstid till hemmet*
 2. de som arbetar hemma *då och då*.
- ULF95 ”Förvärvsarbete som helt eller till någon del förläggs *till bostaden eller annan plats* än den ordinarie arbetsplatsen. Nedre gräns för distansarbetets tidsmässiga omfatt-

- ning är satt till 2 timmar/vecka.” Jordbrukare och barnomsorgspersonal är undantagna.
- AKU97 Undersökningen omfattar ”anställda som har en överenskommelse med sin arbetsgivare att utföra hela eller delar av sin arbetstid i hemmet”. De hemarbetande får redovisa om de distansarbetar *regelbundet* eller *då och då*.
- Stela97 Mätningen avser ”förvärvsarbetande som *regelbundet* utför sitt *ordinarie* arbete från bostaden, s.k. distansarbete, i mer än 8 timmar per vecka”.
- I redovisningen ingår också:
- AKU98 Samma definition som AKU97, se ovan.
- SIKA96 Med distansarbete avses ”*regelbundet* arbete på annan plats än den vanliga, *ordinarie* arbetsplatsen”. Undantag är tjänsteresor, hemarbetande där den ordinarie arbetsplatsen är hemmet och rörliga arbeten där resor och förflyttningar ingår i arbetet. Med andra ord omfattas inte kringresande försäljare eller servicetekniker, lantbrukare eller personal inom hemtjänsten.
- KOM97 Med distansarbete avses ”arbete som utförs av en anställd *regelmässigt* en eller flera dagar per vecka/månad utanför huvudarbetsplatsen (t.ex. i bostaden) och där telekommunikationsmedel kan användas”. Med distansarbete avses inte arbete på tid som är förtroendearbetstid för t.ex. lärare och kyrkomusiker samt inte heller individuellt påtaget kvällsarbete eller enstaka dagar när arbetstagaren arbetar hemma.

Tendenser i resultaten

En kvarts miljon distansarbetar minst en dag i veckan

Antalet personer som distansarbetar i tid motsvarande minst en dag per vecka uppgår till ungefär en kvarts miljon. Antalet varierar i och för sig något mellan de olika undersökningarna, men det verkar huvudsakligen bero på mindre skillnader i definitioner och mätteknik (TCO94, ULF95, AKU97, Stela97).

Hemmet den vanligaste distansarbetsplatsen

Det absolut vanligaste är att man distansarbetar från hemmet. Distansarbete i bostaden motsvaras av 35–40 miljoner arbetsdagar per år. Betydligt färre arbetsdagar förläggs till de grannskapskontor, telecenter och dylikt som finns i Sverige. Det är ungefär 100–150 personer som distansarbetar 20 000–30 000 arbetsdagar per år i dessa former. 3 500–4 000 personer arbetar på satellitkontor, vilket motsvarar 700 000–800 000 arbetsdagar per år.⁹ (Engström, Johansson 1997.)

Andra studier har endast mätt den arbetstid som förläggs till hemmet (TCO94, AKU97, AKU98, Stela97).

Distansarbete – vanligast bland män eller bland kvinnor?

Andelen män respektive kvinnor som distansarbetar varierar kraftigt mellan de olika undersökningarna, beroende på dels om definitionen innefattar egna företagare, dels om stora kvinnodominerade yrkesgrupper som lärare och barnskötare ingår.

Enligt vissa studier är det vanligare att männen distansarbetar än kvinnorna (TCO94, ULF95, SIKA96). Andra studier visar nästan det motsatta förhållandet, dvs. att det är betydligt vanligare bland kvinnor än bland män (AKU97, AKU98). En förklaring kan vara att egna företagare ingår i definitionen av distansarbete i ULF95 och SIKA96, och att fler män är egna företagare. Att endast några timmar i månaden eller i veckan räcker för att definieras som distansarbetare kan också bidra till att männen dominerar i antal. De kvinnor som distansarbetar arbetar nämligen fler timmar per vecka på distans än vad distansarbetande män gör (AKU97).

Hur vanligt är distansarbete inom kommunal sektor?

Där lärare faller inom definitionen av distansarbete är det vanligast med distansarbete inom kommunal sektor. Ingår inte lärarna är distansarbete mycket ovanligt inom kommunerna.

Enligt flera undersökningar är det vanligast att distansarbete inom den offentliga sektorn (TCO94, ULF 95, AKU 97, AKU98). I dessa undersökningar ingår den stora lärargruppen, där drygt 90 000 personer enligt AKU97 och knappt 115 000 personer enligt AKU98 förlägger viss arbetstid till hemmet. I några undersökningar ingår dessutom barn-

⁹ Beräkning av antalet arbetsdagar presenterades av forskarna på ett seminarium den 17 oktober 1997.

skötarna (TCO94, AKU 97, AKU98). Enligt Kommunförbundets egen enkätstudie är det mycket ovanligt med distansarbete (KOM97). Detta beror naturligtvis helt på att olika definitioner av distansarbete används. Varken lärare eller dagbarnvårdare ingår i Kommunförbundets definition av distansarbetare. Lärare och dagbarnvårdare är yrkesgrupper som traditionellt alltid har arbetat hemma. Räknas dagbarnvårdarna bort, är ändå lärargruppen den största gruppen distansarbetare enligt flera studier. Men oavsett om man väljer att betrakta lärare som distansarbetare eller ej, återspeglar deras hemarbete inget nytt på arbetsmarknaden.

Det är till och med så att lärargruppen nu arbetar mindre hemma än tidigare. Sedan 1995, när ett nytt femårigt läraravtal slöts, har lärarnas arbetstid i skolan nästan fördubblats.¹⁰ Skälet till detta avtal var arbetsgivarens önskan om större flexibilitet, högre produktivitet och ökad effektivitet i verksamheten.

Parterna inom den kommunala sektorn räknar alltså *inte* lärare till gruppen distansarbetare – och naturligtvis inte heller dagbarnvårdarna.

Distansarbetaren är högutbildad och i medelåldern

I samtliga undersökningar har man funnit att distansarbete är vanligast bland tjänstemannayrken och bland personer med hög utbildning (TCO94, ULF95, SIK96, AKU97, AKU98, Stela97).

Distansarbete är inte särskilt vanligt bland de yngre på arbetsmarknaden. Det är betydligt vanligare att distansarbeta när man har etablerat sig på arbetsmarknaden och blivit lite säkrare i sin yrkesroll. Åldersgruppen 35–54 år är högst representerad bland dem som distansarbetar (ULF95, SIK96, AKU97, AKU98).

Distansarbete vanligast på en mindre del av arbetstiden

I genomsnitt förlägger distansarbetarna drygt en dag i veckan till annan plats än den ordinarie arbetsplatsen (ULF95, AKU97). Endast ett fåtal arbetar hela sin arbetstid på distans (TCO94, ULF95).

¹⁰ 1995 slöts ett avtal för lärare i kommunala sektorn som anger att arbetsgivaren har rätt att reglera 75 procent av arbetstiden. 400 timmar av de 1767 arbetstimmar per år förfogar lärarna över själva. Före 1995 behövde lärarna endast vara på arbetsplatsen på undervisningstid från 504, för lärare med lägst antal undervisningstimmar, till 648 undervisningstimmar. Dessutom hade varje lärare 5 timmar arbetsplatsförlagd tid i veckan.

Distansarbete är vanligast i Sverige

En del undersökningar drar slutsatsen att distansarbete är vanligare i Sverige än i många andra länder. Framför allt baserar man detta på jämförelser med andelen personer som distansarbetar i USA (ULF95, SIK96).

Distansarbete förutsätter inte tekniska hjälpmedel

Samtliga studier visar att distansarbete inte förutsätter tekniska hjälpmedel. Ungefär hälften av dem som distansarbetar använder datorstöd i arbete på distans (ULF95, SIK96, AKU97, Stela97).

Möjlighet att koppla upp sig via dator till arbetet är ovanligt

Endast ca 30 000 (AKU97) till 50 000 distansarbetare (Stela97) har med hjälp av uppringt modem eller i några få fall ISDN-anslutning möjlighet att koppla upp sig till arbetsplatsen.

Distansarbete har inte ökat i den takt man tidigare förutspådde

Vid den första mätningen angående distansarbetare, som gjordes i Sverige 1986, förutspådde man en ökning motsvarande 400 000 personer (Engström, m.fl., 1990). Vid uppföljningen 1995 framkom att antalet distansarbetare var detsamma som 1986 (ULF95). Även de mätningar som gjordes 1994 visar att antalet distansarbetare varit oförändrat sedan 1986 (TCO94). Det oförändrade antalet distansarbetare bekräftar i en senare mätning från 1997 (AKU97). Det är först under det senaste året som en ökning av antalet som förlägger arbete till hemmet uppmätts. Enligt AKU97 arbetade 250 000 personer i hemmet. I 1998 års mätning hade antalet stigit till 300 000 personer (AKU98).

Ökningen mellan 1997 och 1998 motsvarar ca 20 procent. Den största ökningen är bland dem som arbetar hemma då och då, mindre bland dem som regelbundet arbetar hemma. Ökningen är ungefär jämt fördelad med avseende på kön, ålder, yrke, bransch liksom bland anställda inom offentlig och enskild sektor.

Skillnaden i resultaten mellan 1997 och 1998 års AKU-mätning kan alltså innebära en reell ökning av antalet och andelen som förlägger arbete till hemmet – den första ökningen sedan mitten av 80-talet. Men skillnaden kan också tyda på att allt fler av dem som även tidigare då och då arbetade hemma, nu har en uttrycklig överenskommelse med sin

arbetsgivare om att arbeta hemma. Ökningen kan alltså också avspegla att distansarbete som arbetsform blivit mer känd och att man på flera arbetsplatser har policyskrivningar och avtal om distansarbete.

Potentialen för distansarbete bedöms fortfarande som stor

De undersökningar som har studerat potentialen av distansarbete konstaterar att den är stor. 750 000 personer som i dag inte alls distansarbetar bedömer att de skulle kunna göra det. I samma undersökning framkommer också att en stor andel företag med erfarenhet av distansarbete räknar med att fler av de anställda kommer att börja distansarbeta (Stela97). Andra räknar med att det finns en potential på 600 000 nya distansarbetare och att drygt 250 000 av dem som distansarbetar mindre tid i dag kommer att öka sin distansarbetstid (ULF95).

Överväganden

Att beskriva distansarbetets omfattning och konsekvenser med hjälp av statistik är besvärligt i dag, både i Sverige och andra länder. För att åstadkomma jämförbara undersökningar måste man först formulera en gemensam och enhetlig definition. Vid denna formulering bör följande, av Nutek (1998) identifierade, aspekter övervägas: var arbetet är lokaliserat, tiden, hur arbetet är organiserat samt användning av informationsteknik. Inom EU arbetar länderna för att harmonisera arbetskraftsundersökningarna, vilket gör att hemarbete kan belysas. Däremot finns ingen jämförbar statistik om distansarbete och telependling, varför en harmonisering även vad gäller sådan statistik inom EU vore önskvärd.

3 Distansarbete – förutsättningar och former

Sverige har en stor potential för distansarbete, bl.a. på grund av en utbredd teknikanvändning där allt fler har tillgång till dator i hemmet. Bland fördelarna med distansarbete för individen är känslan av frihet den främsta. För arbetsgivaren är den främsta fördelen ökad produktivitet, även om företagen i första hand ser personalpolitiska fördelar med distansarbetet. Men det är inte alltid givet att distansarbete leder till ökad produktivitet; åtminstone är det ofta svårt att belägga. Nackdelarna med distansarbete är oftast arbetsrelaterade, som svårigheten att skilja på arbetstid och fritid. För arbetsgivarens del utgör oron för minskad kontroll den stora nackdelen.

Distansarbete är i dag främst tillgängligt för personer som har sådan frihet i arbetet att de själva kan avgöra var och när de arbetar och som kan få arbetsgivaren att tillhandahålla teknisk utrustning. Vidare är det ett relativt begränsat antal uppgifter som utförs på distans i dag. I framtiden kommer vi troligen att se en större bredd vad gäller uppgifter. Men fortfarande utpekas arbetsuppgifterna som det största hindret för distansarbete i den undersökning utredningen gjort bland pendlare i de tre storstadsområdena. Behovet av arbetskamrater är ett annat stort hinder för distansarbete.

Bostaden är den vanligaste distansarbetsplatsen. Telestugor och grannskapskontor är andra, betydligt ovanligare, alternativ. Telekontor är en relativt ny företeelse, som vuxit starkt under senare år. Telekontoren är en typ av s.k. distansoberoende verksamhet. Dessa verksamheter kan utlokaliseras till mindre centralt belägna områden. Mycket talar för att distansarbete kan bli vanligare inom telekontor och annan distansoberoende verksamhet.

Distansarbetet bidrar till att lösa upp arbetets avgränsning till tid och rum. Utvecklingen ger individen stora möjligheter att själv styra sitt arbete, men ställer också stora krav på den enskilde att själv sätta gränserna. Denna utveckling är viktig att följa och uppmärksamma bl.a. genom ytterligare forskning.

Framtida möjligheter

Sverige har i flera avseenden en stor potential för arbete på distans. Bl.a. är de tekniska förutsättningarna för distansarbete goda. I detta avseende kännetecknas Sverige bl.a. av

- hög kompetens, lång tradition och stark ställning inom telekommunikation
- mycket hög andel telefoner och mobiltelefoner per invånare
- mycket hög andel av lokala nätverk (LAN)
- rollen som ett av världens datortätaste länder
- ett av världens mest utbyggda fiberoptiska nät.

Andra faktorer är en mindre hierarkisk arbetsorganisation än i många andra länder och att svenska fackföreningar historiskt sett har ställt sig positiva till teknisk utveckling, även då utvecklingen medverkat till strukturomvandling och åtskilliga förlorade jobb (se t.ex. Nutek 1997).

Dator i hemmet allt vanligare

År 1995 hade enligt *Datorvanor 1995* (SCB 1995) 1,4 miljoner svenskar tillgång till dator i hemmet, och 200 000 av dessa var betalda av arbetsgivaren.

Tillgången till datorer i hemmet har ökat kraftigt de senaste åren. Enligt en undersökning från LO (1998) har ökningen varit störst bland LO-medlemmar. År 1995 hade 21 procent av LO:s medlemmar tillgång till dator i hemmet, 1997 hade andelen ökat till 36 procent. Även bland medlemmar i TCO och SACO har ökningen mellan 1995 och 1997 varit betydande – för TCO från 39 till 53 procent och för SACO från 57 till 69 procent.

År 1998 fanns det 1,4 miljoner persondatorer i svenska hem¹¹. Av dessa användes 500 000 för uppkoppling mot Internet. Detta motsvarar en ökning med ca 50 procent sedan 1995.

Däremot förändrades andelen LO- och TCO-medlemmar som använde dator i *arbetet* mycket litet mellan 1995 och 1997. Om detta betyder att den tidigare utvecklingen med en stark ökning av datoranvändning i jobbet har brutits, eller om det snarare handlar om en tillfällig uppbromsning, vet man inte. Bland SACO-medlemmar har det varit en ökning även under dessa år: från 75 till 83 procent. År 1997 använde 30 procent av LO:s medlemmar dator i arbetet. Motsvarande siffror för TCO

¹¹ Enligt telefonsamtal med IDC juni 1998.

var 79 procent. Av samtliga anställda var det drygt hälften (55 procent) som använde dator i sitt arbete (LO 1998).

Sverige anses vara världens snabbast växande datormarknad. En bakgrund till detta är ändrade skatteregler såsom den slopade förmånsbeskattningen vid arbetsgivares anskaffning av hemmatorer åt anställda (se vidare avsnitt 5.3). Detta öppnade nya möjligheter för företag och myndigheter att höja personalens kompetens och datamognad. Finansieringen sker ofta via ett bruttolöneavdrag. Många större företag, kommuner m.fl. erbjuder nu sina anställda PC till förmånliga villkor. Också fackföreningar, såsom LO och TCO, har också förmånliga erbjudanden till sina medlemmar.

Även om en stor del av det distansarbete som i dag utförs i Sverige sker utan tillgång till vare sig dator eller kommunikationsteknik, såsom e-post, Internet etc., visar flera studier att bristen på tekniska hjälpmedel eller tekniska funktioner utgör ett hinder för distansarbete. (Se t.ex. Engström & Johansson 1997, Sturesson 1998.)

Distansarbete från individens perspektiv

Följande avsnitt bygger på en sammanställning av ett antal studier genomförda i Sverige. Avsnittet baseras också på de arbetsplatsbesök som utredningen gjort, liksom på den rapport utredningen beställt angående distansarbete och jämställdhet (bilaga 4). Andra källor är riktäckande statistiska kartläggningar, bl.a. en studie från TCO (1995) avseende anställda som förlägger arbetstid till hemmet och en undersökning av Engström & Johanson (1997) som kartlagt distansarbetets utbredning i landet.

Ytterligare källor är olika fallstudier: Larsen (1996) som undersökt distansarbete i fyra svenska företag, ett industriföretag, två telekommunikationsföretag och ett försäkringsbolag. Hytter (1996) har i en artikel beskrivit hur arbetssituationen med distansarbete i hemmet ter sig för en grupp kvinnor. Kvinnorna arbetar för ett företag med lång erfarenhet av anställda som förvärvsarbetar i hemmet. von Schéele och Ohlsson (1997) har gjort en jämförelse mellan distansarbetande och icke distansarbetande personal i ett högteknologiskt företag. Sturesson (1998) har studerat distansarbetare i två s.k. telependlarkommuner i Sverige.

Fördelar

En av de största fördelarna med distansarbete är den upplevelse av frihet som arbetsformen ger. Arbetet intar en central plats för distansarbetarna.

Det vanligaste är att arbeta hemma för att klara en tillfällig tidspress eller arbetsbelastning. I hemmet kan man arbeta i lugn och ro och därmed mer effektivt. Det är lättare att koncentrera sig och man känner sig mindre splittrad i den mer ostörda hemmiljön. Men även sådant som gör det lättare att få livets olika delar att gå ihop finns med i redovisningar av fördelar, såsom färre arbetsresor, mer tid till familjen och möjligheten att lättare kunna kombinera arbetsliv och privatliv.

Även om både kvinnor och män säger sig uppskatta distansarbetets möjligheter till större frihet och flexibilitet, tycks de lägga olika innebörd i uttalandet. För männen innebär friheten att bli så geografiskt obunden som möjligt, att få en friare arbetsform och slippa undan hierarkisk kontroll. För kvinnorna, däremot, handlar friheten och flexibilitet om att kunna kombinera omsorgen om barnen med ett yrkesarbete.

Nackdelar och hinder

Nackdelarna med distansarbete är oftast arbetsrelaterade. En av de största nackdelarna verkar vara svårigheten att dra gränsen mellan arbete och fritid, att koppla av från arbetet på fritiden. Sämre kontakt med arbetskamrater ser många också som en stor nackdel. Även problem av mer teknisk karaktär såsom färre eller sämre tekniska hjälpmedel, besvär med att få tekniken att fungera tillfredsställande och avsaknad av arbetsmaterial uppfattas ofta som hinder för distansarbete. De som arbetar längre tid i bostaden ser även nackdelar som har med bostaden att göra: familjemedlemmar stör, och arbetet inkräktar på bostadsutrymmet och privatlivet. Andra hinder för distansarbetet kan vara arbetsgivarens attityd, avtal om arbetstid och andra villkor samt arbetets innehåll.

Distansarbete från arbetsgivarens perspektiv

Hittills har det främst varit enskilda individers önskemål som varit drivkraften bakom distansarbete. Många menar att det är först när arbetsgivarna tar initiativ till och börjar driva distansarbete som det kommer att få en större genomslagskraft. Samtidigt råder det stor enighet om att distansarbete skall vara frivilligt och att distansarbete inte är ett mål i sig utan ett medel för att uppnå vissa mål (se vidare kapitel 9). För att man skall lyckas med en satsning på flexibla arbetsformer måste initiativet komma från högsta ledningen, menar professor Bengt Arnetz på Statens institut för psykosocial miljömedicin i en artikel i *Computer Sweden* i mars 1998: "Ledningen måste göra det legitimt att arbeta på distans och den måste fokusera på organisationsfrågorna."

Fördelar

Det finns också de som menar att den som har mest att vinna på distansarbete är just arbetsgivaren. Ökad produktivitet, kostnadsbesparingar, personalpolitiska samt strategiska fördelar brukar anföras. De empiriska studier som är fokuserade på fördelar och nackdelar för arbetsgivaren/företaget är däremot få – åtminstone vad gäller svenska studier.

Det finns studier som visar att kostnadsbesparingar kan påvisas i form av minskade hyreskostnader och effektivare resursutnyttjande av kontorslokalerna. Distansarbete är därför ett företagsekonomiskt intressant alternativ vid organisation av tjänste- och varuproduktion (von Schéele & Ohlsson 1997).

Ett exempel från ett stort svenskt försäkringsbolag visar att distansarbete lett till en effektivitetsökning på 15 procent. Detta beror bl.a. på att vissa yrkeskategorier försvann och att deras arbetsuppgifter togs över av distansarbetarna som på heltid började arbeta från hemmet. Företaget sparar 100 000–125 000 kr på varje medarbetare som lämnade kontoret. Förutom dessa besparingar har företaget kunnat förbättra servicen mot kunderna, främst genom att distansarbetarna själva får bestämma över arbetstiden. Den sparade restiden ger inte mer fritid, den blir i stället till mer arbetstid. (DN 4 juni 1998).

Förhoppningar om ökad effektivitet och produktivitet hos de anställda var ett centralt motiv till att införa distansarbete i fyra företag undersökta av Larsen (1996). Företagen bedömer också att produktiviteten ökade, men några produktivetsmätningar gjordes inte. Enligt Larsen är det troligt att mer arbete kan utföras genom att anställda arbetar på distans. Men detta kan bero på att någon annan får ta över en del av de arbetsuppgifter som distansarbetaren tidigare utförde. I så fall innebär det att vinsterna inte blir så stora som man tror.

Men det är inte alltid de totala kostnaderna sjunker när man inför distansarbete. Det framgår av en underlagsrapport angående distansarbete och produktivitet som utredningen beställt¹². Företaget har ofta god kontroll på förändringar i lokalkostnaderna och i investeringskostnaderna, medan man däremot måste se upp med produktionskostnaderna. Dessa kan både stiga och sjunka, har det visat sig.

Personalpolitiska motiv överväger

¹² Distansarbete och produktivitet av Forsebäck, Ohlsson, Rapp 1998.

Vid en genomgång som tidningen *Computer Sweden* gjorde bland fyra svenska storföretag i mars 1998 framkommer att de fördelar dessa företag ser med distansarbete främst är personalpolitiska. Exempel på sådana fördelar är att möjligheterna till distansarbete ökar företagets förmåga att attrahera och behålla duglig arbetskraft. Det gör det även enklare att hantera föräldraledighet och sjukdom i familjen. De allra flesta blir dessutom effektivare i sitt hemarbete. Att behovet av kontorsyta minskar för företaget verkar vara av mer underordnad betydelse.

Det verkar alltså vara så att svenska företag i första hand ser personalpolitiska fördelar med distansarbetsformen. Detta bekräftas av den bild utredningen fått från studiebesök. Det vanligaste är att initiativet till distansarbete kommit från de anställda. Motivet till att införa distansarbete var också på de flesta företag enskilda anställdas önskemål.

Företag där arbetsgivare aktivt driver införandet av distansarbete verkar framför allt finnas inom IT- och telekommunikation. Motiven är ofta kostnadsbesparingar, förväntad produktivitetsökning och affärsstrategiska mål – i den här branschen vill man ”leva som man lär” och samtidigt visa vägen mot nya marknader. Flera företag drar ner kontorsytan och förvandlar kontoret mer till en mötesplats för diskussion och planering av arbetet, medan alltmer av det egentliga arbetet utförs någon annanstans. Studier från ett av de IT-företag som har en mycket stor andel distansarbetare visar dock att distansarbete kräver en annan styrning, ett annorlunda ledarskap (von Schéele & Ohlsson 1997).

Nackdelar och hinder

Det största hindret för distansarbete anser de flesta är chefernas, ofta mellanchefernas, inställning till arbete på distans. Denna inställning kan ha ett samband med att den största nackdelen för arbetsgivaren anses vara risken att tappa kontrollen. Att distansarbete också kräver en ny typ av ledarskap poängteras av de flesta. Ledarskap på distans ställer mycket stora krav på tydlighet och förmåga att formulera mål. På en arbetsplats utredningen besökte uttryckte man att ”distansarbetarens chef måste kunna styra och leda genom att sätta upp mål och kvalitetskrav, ställa krav på leverans (tid, innehåll etc.) och lämna frihet åt medarbetaren att själv välja metod, arbetstid och arbetsplats”.

Ett hinder för företaget kan vara de merkostnader som krävs i form av nya investeringar i utrustning och teknik. Arbetstagaren behöver dator och annan utrustning, såsom arbetsmiljövänliga arbetsmöbler i hemmet, oftast samtidigt som han eller hon behåller sin arbetsplats på kontoret. Arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön vid distansarbete i hemmet

angavs vid studiebeöken som ett annat möjligt hinder. Distansarbete kan också medföra säkerhets- och sekretessproblem för företaget.

Flera företag utredningen besökt poängterade också att det kan vara svårt att behålla och utveckla företagskulturen om distansarbete blir för omfattande på en arbetsplats. Detta kan leda till att samhörigheten med företaget och kollegor minskar.

Produktivitet vid distansarbete

De studier som genomförts kring distansarbete och produktivitet visar praktiskt taget utan undantag att distansarbete leder till ökad produktivitet. Produktivitetsökningar från ett par procent till hela 70 procent förekommer i dessa studier. Ofta ligger de produktivitetsökningar som dokumenteras runt 20 procent (*Distansarbete och produktivitet*, underlagsrapport till utredningen).

Produktivitet delas vanligen in i följande:¹³

- Arbetsproduktivitet, som avser produktionsvärde/-volym¹⁴ per arbetad tidsenhet.
- Totalproduktivitet, som är produktionsvärde/-volym i relation till alla kostnader för att få jobbet gjort, dvs. inte bara lön och andra personal-kostnader, utan också lokalhyra, maskiner m.m.

I det senare fallet kan man få högre produktivitet när de anställda jobbar hemma genom att kontorsytan och därmed kostnaderna kan minskas. Detta kan ske utan att arbetsproduktiviteten ökar. Det vanligaste är att mäta arbetsproduktivitet medan studier av totalproduktivitet förekommer mer sällan.

Arbetsproduktivitet kan mätas på flera olika sätt:

- Tidsåtgång för visst arbete; ett periodiskt återkommande jobb som t.ex. tar 10 timmar att göra på kontoret kanske tar 8 timmar om den anställde får sitta hemma i lugn och ro med arbetsuppgiften. Det här är kanske det vanligaste sättet att mäta produktivitet för distansarbetande.
- Vid distansarbete från utlokaliserat kontor brukar man mäta försäljning; ett biljettkontor i en ort på landsbygden kan t.ex. vara produktivare för att de säljer 20 procent mer än motsvarande enhet t.ex. i Stockholm.

¹³ Enligt samtal med Walter Paavonen våren 1998.

¹⁴ Dvs. ”output”.

- Försäljningsenheter som distansarbetar från hemmet kan redovisa ökad kundtid som ökad produktivitet. Detta kan i sin tur leda till ökad försäljning.
- Antal handlagda ärenden per vecka eller månad är ett mått på produktivitet som används av bl.a. försäkringsbolag.

Totalproduktiviteten behöver inte påverkas bara för att arbetsproduktiviteten för delar av arbetsstyrkan ökar, t.ex. genom distansarbetet. I en studie av von Schéele & Ohlsson (1997) visas att införandet av distansarbete leder till en uppdelning av arbetsstyrkan. Det uppstår en grupp som blir flexibel, där distansarbete förekommer och där produktiviteten troligen stiger. Det bildas även en annan grupp, där produktiviteten troligen sjunker, eftersom denna grupp väljer att inte arbeta på distans. Denna sistnämnda grupp får ta över vissa uppgifter från distansarbetsgruppen. Om produktiviteten definieras på samma sätt som före införandet av distansarbete, är det troligt att den sjunker för den grupp som inte distansarbetar.

På samma sätt är det möjligt att den totala produktiviteten sjunker, trots att de som arbetar på distans har höjt sin egen produktivitet. Orsaken kan vara att trots att vissa aktiviteter utförs snabbare, t.ex. hantering av kundorder, utförs andra aktiviteter långsammare, t.ex. rapportering. Det leder sedan till att den totala produktiviteten minskar.

Här poängteras också att produktivitet är kvoter och att dessa lätt kan bli missvisande. Så är t.ex. arbetsproduktiviteten beroende av vad man mäter i nämnaren. Är det arbetstimmar eller arbetsvecka med varierande antal arbetstimmar? Produktivitetsökningen kan alltså bero på att distansarbetaren arbetar längre arbetstid hemma, varav en del obetald, än han eller hon skulle gjort på kontoret.

En ökad produktion kan, enligt underlagsrapporten, således bero på flera faktorer. Arbetskraftskostnaden kan ha sjunkit. Det kan bero på att man väljer att arbeta under den tid man tidigare reste utan att få extra betalt. I andra fall är den lägre arbetskraftskostnaden en konsekvens av omlokalisering till andra orter. Det behöver i sig inte bero på att man betalar lägre löner, utan kan bero på att de nyanställda på den nya orten har lägre begynnelselöner. I vissa typer av arbeten är det tydligt att man upplever en ökad frihet och stimulans av möjligheten att arbeta på distans. Om denna effekt kommer att stå sig är fortfarande för tidigt att uttala sig om. Det är också tydligt att en del distansarbetslösningar har fått stor offentlig uppmärksamhet. Detta ger en form av "Hawthorne-effekt", dvs. en förändring (oavsett inriktning) kan i sig leda till produktivitetsökningar. Slutligen kan företaget i samband med införandet av distansarbete ha sett över sina rutiner. De rutiner som varit möjliga att formalisera har formaliserats och IT utnyttjas. Bra teknislösningar leder

till ökad produktion. Man skulle kunna säga att nya organisationslösningar, där distansarbete kan ingå, kan underlätta accepterandet av ny teknik, som använd i nya organisationslösningar kan höja produktiviteten. (Forsbäck m.fl. 1998.)

Distansarbete från ett fackligt perspektiv

Fackliga företrädare, främst inom TCO, uppmärksammade tidigt de problem som kan uppstå vid distansarbete. Framför allt finns här en oro över de luckor som finns i lagstiftningen vad gäller t.ex. anställningskydd och arbetstid, vilket kan leda till försämrade arbetsvillkor vid distansarbete. Fackförbunden är inte negativa till distansarbete men anser att det bör regleras. Såväl TCO som flera förbund inom TCO och SACO har gett ut förslag till hur en sådan ramreglering kan se ut (se vidare kapitel 9). De fackliga organisationerna har också uppmärksammat problem som kan uppstå i samband med försök att åstadkomma en godtagbar arbetsmiljö vid arbete i bostaden. TCO har tagit fram riktlinjer för hur en arbetsplats i hemmet bör vara utformad. Riktlinjerna utgår från arbetsmiljölagen och Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter. Arbetarskyddsstyrelsen har även medverkat i arbetet. Med dessa som utgångspunkt har ett antal möbeltillverkare tagit fram möbler som uppfyller kraven på ergonomi och är anpassade för hemmiljö. (TCO 1997.)

Arbetsuppgifter på distans

I en studie från SAF (Paavonen 1987) studerades vilka typer av arbetsuppgifter som kan utföras på distans. Fem företag analyserades utifrån tekniska och funktionella aspekter för att bedöma vilka arbetsuppgifter som teoretiskt sett skulle kunna utföras på distans. Ett stort antal funktioner och arbetsuppgifter, såväl enkla som kvalificerade, bedömdes kunna utföras på distans. Enligt analysen bedömdes bl.a. följande grupper av arbeten vara lämpliga för distansarbete:

- Utvecklingsarbete: systemering, konstruktion, delar av forskningsverksamhet m.m.
- Externa kontakter med banker, kunder, leverantörer, myndigheter, försäkringsföretag m.m.
- Administration av löner, fakturor, bokföring och redovisning, produktionsplanering, materialplanering, bemanningsplanering m.m.
- Övriga arbetsuppgifter: dokumentation, kodning, registrering, registerunderhåll m.m.

Med hänvisning till att arbetsuppgifter i det framväxande informations-samhället till stor del innebär att hantera information uppskattar Forsebäck m.fl. (1998) att drygt 50 procent av alla anställda i Sverige helt eller delvis skulle kunna distansarbete.

Enligt Gunnarsson (bilaga 4) tar man inte hänsyn till de könsspecifika mönster och strukturer som finns på den svenska arbetsmarknaden när man gör uppskattningar av vilka arbetsuppgifter som kan utföras på distans. Kvinnornas största yrkesområde är inom hälso- och sjukvård och socialt arbete. Det handlar till stor del om arbeten med direktkontakt med barn, gamla och sjuka, arbeten som kräver kroppslig närhet och som i mycket ringa utsträckning kan skötas på distans.

Också när kvinnor och män arbetar inom samma yrkesområden, fördelar sig arbetsuppgifterna mellan dem efter ganska tydliga mönster. Kvinnorna har de mera bundna, serviceinriktade och mottagande uppgifterna, medan män dominerar mera rörliga, breda och utåtriktade områden. Kvinnor är t.ex. oftare innesäljare medan männen är utesäljare. Det s.k. mobila distansarbetet domineras av män. Den könssegregering som präglar arbetsmarknaden medför sannolikt att det även framöver kommer att vara vanligare att män distansarbetar än kvinnor. Det är också sannolikt att det datorstödda distansarbetet kommer att vara vanligare bland män än bland kvinnor.

Gunnarsson menar att det finns en risk vid teoretiska analyser av distansarbete: den intellektuelle analytikern drar generella slutsatser av egna erfarenheter som ofta präglas av mycket mer "privilegierade" arbetsvillkor än de flesta anställda har.

Larsen (1996) drar slutsatsen att det framför allt är två kategorier av distansarbetsuppgifter som företag har något att vinna på. Den första kategorin är sådana arbetsuppgifter som kräver arbetsro och där produktivitetsvinster därför kan göras. Den andra kategorin är arbetsuppgifter som innehåller någon form av fältarbete. Distansarbete kan alltså utnyttjas för att föra dessa anställda närmare "marknaden".

Arbetet som utförs av distansarbetare är ofta traditionella tjänstemannauppgifter, sådant som brukar betecknas som informationsbearbetning; planering och förberedelsearbete är den vanligaste arbetsuppgiften. De distansarbetare som inte är företagare har befattningar och yrken som tyder på att de har ett relativt "fritt" arbete, sådant som går att ta med sig och som de själva kan styra över (Stureson, TCO 1995, SIKÅ, Engström & Johansson 1997).

Vid utredningens studiebesök angavs på flera arbetsplatser att jobb hemma kräver ett socialt arbetsliv med många externa kontakter. Några varnade för att flytta hem personer med rutinuppgifter. "Sitter man med

rutinuppgifter till hundra procent i sin ensamhet dör man en smula”, uttryckte en av arbetsgivarna vi besökte.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att ju mer man analyserar förutsättningarna för distansarbete desto färre arbetsuppgifter verkar lämpa sig för att utföra på distans. Å andra sidan är det säkert betydligt fler arbetsuppgifter som är lämpade för distansarbete än det relativt begränsade antal som i dag utförs på distans.

Vilka kan distansarbete?

Distansarbetaren bör ha god självdisciplin, vara resultatnriktad och van att arbeta självständigt. Att arbeta på distans ställer krav på att kunna planera arbetet och driva sig själv framåt. En hög arbetsmotivation är en annan grundläggande egenskap. Förmåga att ta egna initiativ och att ha kvalitetskänsla så att man själv kan bedöma det egna arbetet, har också visat sig viktigt (Larsen 1996).

Flera arbetsgivare framhåller att det oftast inte är lämpligt med distansarbete för nyanställda och unga medarbetare. En viktig del i början av arbetslivet är att hitta rätt arbetssätt och rutiner. En nyutexaminerad person anses oftast inte ha den mognad och erfarenhet som krävs för distansarbete, utan behöver aktivt stöd av kollegor och chefer. (Computer Sweden 1998, Larsen 1996).

Hinder för distansarbete

Utredningen har undersökt distansarbete bland pendlare i de tre storstädernas lokala arbetsmarknader (bilaga 3). I undersökningen framkommer att typen av arbetsuppgifter utgör det största hindret för distansarbete. Så många som 85 procent av de tillfrågade angav detta som skäl för att inte distansarbete. Arbetsuppgifterna är dock ett mindre hinder för distansarbete i Stockholmsområdet (83 procent) än i Göteborgs- och Malmöområdena (90 procent). Det kan troligen förklaras av att såväl andelen tjänsteproduktion som andelen högutbildade är störst i Stockholm.

Det andra viktiga skälet till att inte distansarbete är behovet av arbetskamrater, vilket 60 procent uppgav. Detta skulle kunna tyda på att arbetet till stor del sker i nära samarbete med andra kollegor. Men det kan också tyda på att arbetskamraterna för många också är ett viktigt socialt stöd, som man inte utan vidare fjärrar sig från.

Knappt 20 procent av de tillfrågade anger att skälet till att de inte distansarbetar är att arbetsgivaren inte tillåter dem. Detta skäl är vanligare bland de yngre än bland de äldre. 25 procent av de yngre (16–

44 år) anger arbetsgivaren som skäl, medan drygt 10 procent av äldregruppen anger samma skäl. Pendlare med eftergymnasial utbildning anser i högre grad att arbetsgivarens inställning utgör ett hinder för distansarbete än de med förgymnasial utbildning. Slutligen angav knappt 15 procent att de hade svårt att få arbetsmotivation utanför arbetsplatsen, medan 10 procent angav minskade karriärmöjligheter som hinder.

Jon Rognes (1998) studerade distansarbete hos tre företag och fann att de mycket positiva förväntningarna som först fanns visade sig vara svåra att förverkliga. Det finns flera skäl till detta. Även om distansarbete rationellt sett är bra, är det ett icke accepterat beteende. Det ses som suspekt att dra sig undan. Distansarbetaren blir som en hund utan sin flock. Det skapar oro både hos hunden och hos flocken. Den ensamme vet inte vad kollegorna har för sig, missar spontan information och idéutbyte i korridorer och fikarum. Och de som blir kvar på kontoret undrar vad hemmajobbaren har för sig.

Distansarbete blev inte någon framgång på något av de tre studerade företagen. Bl.a. visade sig arbetsinnehållet många gånger vara ett hinder. Även tekniken blev en hämsko genom att man ofta hade äldre versioner av datorprogram hemma än på jobbet. Personliga vanor och hela företagskulturen kan också utgöra hinder.

Det kanske är rationellare att arbeta på kontoret. När man river upp traditionella värden kan man samtidigt ta bort kittet som håller ihop organisationen. Å andra sidan kan det vara precis tvärtom. Ofta är det mer legitimt att rulla tummarna på kontoret än att göra det på distans, påpekar Rognes avslutningsvis.

Vid de studiebesök utredningen gjort på arbetsplatser där distansarbete förekommer lyfte många fram tekniken som ett hinder. Tekniken "strular" ofta, och man måste ge mycket service till distansarbetare i synnerhet i början. Tekniken med uppringd kommunikation fungerar inte alltid tillfredsställande och flera tyckte att priset för ISDN-anslutning var alldeles för högt. Flera tog upp säkerhetsfrågor och redovisade att distansarbete förutom tekniska problem också kan medföra en ökad brottsrisk.

De flesta framhöll mentala hinder som väsentliga. Man vågar inte tänka i nya banor. Det kan också vara fråga om okunnighet om distansarbete. Det kan därför verka krångligare och kostsammare för många arbetsgivare än det är. Att distansarbete utgör ett hot mot den traditionella organisationen tog flera upp. Arbetsformen upplevs därmed som ett hot av de chefer som har ett stort kontrollbehov. Många pekade ut mellancheferna som ett av de största hindren för distansarbete.

De juridiska problem som togs upp vid studiebesöken var förvånansvärt få. Flera pekade dock på att samtliga försäkringsfrågor var svåra och oklara.

Enligt amerikanska studier kan hinder för distansarbete vara motstånd från arbetsgivare, arbetsuppgifter som inte passar för distansarbete och höga teknikkostnader. En del personer har även psykologiska hinder; de behöver den sociala och professionella samvaron som finns på en vanlig arbetsplats, de oroar sig för att karriären kan bli lidande på grund av distansarbete m.m. Även för de som ser fördelarna med distansarbete och själva vill distansarbeta kan dessa inledande motstånd vara så starka att det kan hindra dem att börja.

En annan amerikansk studie visade att även om kvinnor i högre grad än män ansåg att distansarbete kunde vara en bra lösning på deras problem, var kvinnorna mer oroliga än männen för att distansarbete skulle ha en negativ inverkan på deras karriärmöjligheter.

Man kan även studera orsaker till att människor slutar arbeta på distans. Ungefär hälften av de som börjar distansarbeta slutar nämligen med det inom 9–18 månader, och många som ansluter sig till ett distansarbetsprogram börjar aldrig distansarbeta. De vanligaste skälen till att amerikaner slutar distansarbeta är externa skäl, som att man börjar på ett nytt jobb eller befattning som kräver att man är mer på arbetsplatsen. Det är inte lika vanligt att man slutar på grund av att man tycker att distansarbetet fungerar dåligt. (Mokhtarian 1998.)

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns flera hinder för distansarbete. Något överraskande pekas arbetsuppgifterna ut som det viktigaste skälet till att inte distansarbeta. Genomgången visar också att de juridiska problemen som anförs är få.

Vilka är dagens distansarbetare?

Distansarbete är, som framgår av tidigare avsnitt, vanligast bland personer över 45 år, bland män, bland högskoleutbildade, bland högre tjänstemän och företagare. Distansarbete är vanligt i yrkesgrupper som konsulter/utredare, lärare och journalister/författare. (Se t.ex. SIKÄ 1996, Stureson 1998, Engström & Johansson 1997 och avsnitt 2.2.)

Denna bild bekräftar också till stor del av den undersökning bland pendlare i tre storstadsområden som utredningen gjort (bilaga 3). Här framkommer att personer med eftergymnasial utbildning har större inflytande på förläggningen av sitt arbete än de med lägre utbildning. Även personer som åker bil till arbetet har större möjligheter att distansarbeta än de som åker kollektivt. Män har normalt större inflytande över var de kan förlägga sina arbetsuppgifter än kvinnor. Var fjärde man har stort inflytande över var de vill jobba, jämfört med var sjunde kvinna.

Cirka 35 procent (165 000 pendlare) svarar att de till en del utför arbete på distans i bostaden eller i dess närhet. Majoriteten distansarbetar

alltså inte alls. Några direkta skillnader mellan kvinnor och män finns inte vad gäller andelen som distansarbetar. Däremot förlägger kvinnor mindre tid till hemmet, 1–2 timmar i veckan, medan en större andel av männen arbetar hemma 2–8 timmar.

Många distansarbetare har långa arbetsveckor; längre arbetsvecka än 40 timmar verkar inte vara ovanligt. Studier som även kartlagt när distansarbetet utförs visar att en stor del av distansarbetet ligger utanför kontorstid. Det verkar alltså vara så att en stor del av distansarbetet är en form av övertid – med tanke på vilka yrkeskategorier det handlar om är det troligt att övertiden ofta inte är betald (se t.ex. Sturesson 1998, TCO 1995).

Sturesson ser tre ”typiska distansarbetare” i sitt material baserat på distansarbetare i två s.k. telependlarkommuner. Alla tre är män, den förste egen företagare, ca 45 år, högskoleutbildad som har 1–3 timmars restid till ordinarie arbetsplats dit han åker med egen bil. Han har stort inflytande över sina arbetsförhållanden, arbetar med konsultuppdrag ca 53 timmar i veckan, varav stor del i bostaden där han har ett särskilt arbetsrum, och vill inte byta till grannskapskontor. Mer än hälften av distansarbetet sker på kontorsarbetstid, han har arbetat mer än två år på detta sätt och gör minst tre resor mindre i veckan än han annars skulle ha gjort.

Den andre typiske distansarbetaren är också en man, en högre tjänsteman som har stora likheter med företagaren. Han har något kortare restid, 1–2 timmar, och något kortare arbetstid, knappt 50 timmar. Arbetet i bostaden eller på grannskapskontoret är kortare, en till två dagar. Den fasta arbetsplatsen i bostaden ligger kanske i ett rum som också används till annat. Mindre än en fjärdedel av distansarbetet görs på ordinarie kontorstid. Han har mer än ett års erfarenhet av distansarbete. Distansarbetet ger en arbetsresa mindre per vecka.

Det finns slutligen, enligt Sturesson, en tredje typ av distansarbetare, den manlige tjänstemannen på mellannivå. Han är yngre, ca 35 år, har något lägre utbildning men minst gymnasium, har 1–2 timmars restid, använder oftare kollektivt färdmedel eller samåker och arbetar ca 45 timmar i veckan. Han har tillräckligt, men inte lika stort inflytande över arbetstid, raster och semester, men litet inflytande över var arbetet kan förläggas. Han arbetar bara en dag i veckan i bostaden, men har mobilt arbete i samma utsträckning som den högre tjänstemannen och företagaren. Han arbetar upp till en fjärdedel av distansarbetstiden på kontorstid, men det finns också många med liknande förhållanden som gör det mer än halva distansarbetstiden. Distansarbetet minskar inte antalet arbetsresor.

Sammanfattningsvis verkar distansarbete vara en fråga för dem som har sådan frihet i arbetet att de själva kan avgöra var och när de arbetar

och som – om de har behov av det – lätt kan få arbetsgivaren att tillhandahålla teknisk utrustning hemma.

Var utförs distansarbetet?

Bostaden den vanligaste distansarbetsplatsen

Att förlägga en del av sin arbetstid till hemmet är den helt dominerande formen av distansarbete. Detta framgår av flera studier, men är tydligast i Engström & Johansson (1997). Här framgår också tydligt att det är mycket ovanligt att förlägga hela arbetstiden till hemmet. Distansarbete är nästan alltid detsamma som att dela arbetstiden mellan bostaden och arbetsplatsen. Det vanligaste är också att en mindre del av arbetstiden förläggs till bostaden och en större del till arbetsplatsen.

Även i kommuner där man satsat på grannskapskontor som alternativ till bostaden föredrar distansarbetarna att arbeta i bostaden. De flesta har där en fast arbetsplats och många har ett särskilt arbetsrum (Sturesson 1998).

Telestugor

De första telestugorna etablerades i mitten av 1980-talet för att med användning av ny teknik underlätta utvecklingen på landsbygden, framför allt i glesbygden. Telestugorna innefattade oftast flera olika verksamheter, där en del var av mer ideell karaktär och andra mer kommersiella. Till de mer ideella uppdragen hör utbildning för lokalbefolkningen i användning av IT och service till individer och företag med hjälp av datorer och kommunikation. Arbete som utförs på uppdrag åt företag och institutioner i andra regioner, dvs. arbete som tidigare utfördes i storstaden, kunde nu utföras i telestugan i glesbygd. Dessa hänförs till uppdrag av mer kommersiell karaktär. (Se t.ex. Utbult 1992 och Holloway 1994.)

Telestugorna var tidigare samlade i en förening. Innan den upplöstes 1998 bestod föreningen av ett 25-tal telestugor runt om i Sverige. Många av de tidigare telestugor har nu en strikt kommersiell inriktning. De är organiserade i nätverk bestående av i första hand frilansande uppdragstagare som arbetar på distans. De ideella uppdragen har till stor del övertagits av andra intressenter, t.ex. ”Byastugan”.¹⁵

¹⁵ Enligt telefonsamtal med Lillian Holloway maj 1998.

Hur många av de traditionella telestugorna som finns kvar i dag är svårt att säga. Någon kartläggning har inte gjorts, men utvecklingen tycks gå mot en mer kommersiell verksamhet som allt mer påminner om andra uppdragstagare med olika verksamhet.

Grannskapskontor

De idéer om och försök med distansarbete och grannskapscentraler som förekom i Sverige i början av 80-talet rann mestadels ut i sanden, men i början av 90-talet fanns tecken på ökat intresse hos såväl företag som enskilda personer. Konkret tog sig sådana förväntningar bl.a. uttryck i att man i vissa kommuner, oftast kranskommuner till storstäderna, försökte få invånare att ersätta fysisk pendling med telependling.

Satsningen på grannskapskontor, telecenter, telependlarkontor, eller hur man nu benämner företeelsen, har ofta kommit till som ett alternativ till distansarbete i bostaden. Avsikten med grannskapscentralen är att skapa en arbetsmiljö med sociala kontakter för individerna. På så sätt får man fördelarna med att kunna arbeta i närheten av sin bostad utan att individen blir isolerad. Kommunens intresse består ofta i att antingen få pendlare kommuninvånare att stanna kvar i kommunen och/eller att locka folk att flytta till kommunen. I ett grannskapskontor hyr arbetsgivaren in sig i en gemensam lokal utrustad med kompletta arbetsplatser och en viss service för distansarbetande personals räkning.

Det finns ingen kartläggning som visar hur många grannskapskontor, telecenter etc. som i dag finns i Sverige, eller hur många som arbetar där. Antalet uppskattas dock till ungefär 100–150 personer (se avsnitt 2.2). I de kommuner där grannskapskontor har inrättats under senare år har det inte alltid lett till någon permanent verksamhet. Snarare verkar det vara svårt att få en så hög beläggning i grannskapskontoren att de blir lönsamma efter att det inledande finansieringsstödet försvunnit.

Telekontor

Telekontor¹⁶ är en relativt ny företeelse som vuxit starkt under 90-talets andra hälft. Många av dessa kontor har etablerats av de finansiella serviceföretagen, men det finns även andra aktiviteter representerade inom denna sektor, t.ex. telekommunikation, IT-stöd och biljettförsäljning. En del arbetar enbart med försäljning, medan andra erbjuder en varierad service. Flera företag har etablerat telekontor på flera olika platser i landet.

Man räknar med att det finns totalt ca 500 telekontor i Sverige. Antalet anställda i de svenska telekontoren uppskattas till 22 000 enligt en undersökning gjord av Datamonitor i London.¹⁷ En annan källa beräknar antalet sysselsatta i telekontor till omkring 80 000 heltidsanställda eller sammanlagt 130 000 personer. Då räknar man även in telemarketingföretagen.¹⁸ Här framkommer också att marknaden för telekontorens verksamhet är en av de snabbast växande med en årlig tillväxt på 25 procent. Nästan uteslutande bedrivs telekontor i egen regi, medan endast en begränsad del, ca 3 procent, av omsättningen sker i de 150–200 telekontor som arbetar med uppdrag åt andra företag.

År 1997 bildades Call Center Institut, och efter ett halvår hade man 84 medlemmar. Av dessa finns 70 procent i Stockholm. Institutet har ingen strikt definition av begreppet callcenter, i utredningen benämnt telekontor, men menar att det handlar om att förmedla information via avancerad teleteknik.¹⁹

Telefonbank är en variant av telekontor. I dag ger telefonbanker service till 1 miljon kunder och 200 000 Internetkunder. Ca 1 000 personer är anställda i telefonbankerna. Antalet telefonbanker uppgår till omkring ett dussin. Många av dem är öppna dygnet runt, året runt. Men ingen av telefonbankerna finns på landsbygden, utan flertalet anställda i telefonbankerna finns i Stockholm. Distansarbete tror man är något som kommer att öka i omfattning inom telefonbankerna.²⁰

Utlokalisering av verksamhet

Med teknikens hjälp kan man omlokalisera sådan verksamhet som är distansoberoende. Verksamheter som passar att utlokalisera anses vara aktiviteter och processer som är procedur- eller regelstyrda, medan verksamheter som bygger på bedömning och består av kärnaktiviteter anses mindre lämpade. Exempel på kärnverksamheter är ledning och "image-

¹⁶ Med telekontor avses det som i engelskan benämns callcenter.

¹⁷ Enligt telefonsamtal med Anders Weinz, Call Center Institut maj 1998.

¹⁸ Se artikel i tidningen Arbetsmiljö nr 12, 8 december 1997.

¹⁹ Enligt samtal med Anders Weinz, Call Center Institut maj 1998.

²⁰ Uppgift från Finansförbundet februari 1998.

skapande” verksamhet. Till regelstyrda aktiviteter hänförs kontorsadministration, posthantering, telefonkontakter, korrespondens, datainmatning, rapportskrivning, redovisning, revision, fakturering, brevproduktion och IT-aktiviteter. Alla dessa verksamheter är möjliga att utlokalisera.²¹

EU-kommissionen har bedömt att ungefär 50 procent av sysselsättningen inte är bunden till en viss geografisk lokalisering, sett till produktionens krav.²² Arbetsuppgifter som till stor del omfattar administration och som bygger på data- eller teletjänster är den typ av verksamhet som verkar vara mest lämplig att lokalisera i mindre centralt belägna områden. Dessa arbetsuppgifter utgörs till stor del av informationshantering av olika slag, och informationsteknologins utveckling har här fått stor betydelse.

Ofta skiljer man på satellitkontor och utlokaliserad arbetsplats. Satellitkontor innebär att en mindre del av en avdelning flyttas ut. Beroendet mellan den utflyttade enheten och huvudarbetsplatsen är i dessa fall relativt stort. Utlokaliserad arbetsplats innebär att företag geografiskt avskiljer hela avdelningar från den plats där huvudverksamheten ligger. Beroendet mellan de olika enheterna är mindre för en utlokaliserad arbetsplats än för ett satellitkontor. Orsaken är att en hel avdelning flyttas ut, med chef eller arbetsledare, vilket ger en högre grad av självständighet (Moberg 1993).

Motivet bakom flertalet av de utlokaliseringar som skett under de senaste åren är regionalpolitiska, i det avseendet att företagen har fått statliga bidrag för att lokalisera verksamhet till stödområden i stället för till Stockholmsområdet. Syftet för företagen att utlokalisera verksamhet är oftast att vidga sina rekryteringsområden och knyta till sig en stabil och motiverad personalstyrka. Ett annat motiv är att kunna expandera till lägre kostnader än i Stockholmsområdet, främst med avseende på lokaler.

En aspekt som är viktig, enligt Nutek (1998), är i vilken mån företaget endast är utförare eller om det medverkar till att utveckla den teknik som används. Om företaget enbart är en utförare finns risk för nedläggning när ny teknik introduceras. Det finns också en risk för att ett sådant företag flyttas till en plats där förutsättningarna för tillfället är bättre, eftersom den kompetens som krävs sannolikt inte är lika hög som den i ett utvecklande företag. Risken för flyttning kan bli större när kapital, ledning och utveckling är placerad någon annanstans geografiskt, vilket ofta är fallet i distansberoende verksamheter.

²¹ Se exempelvis Huws m.fl. i rapporten *Teleworking and rural development*, s. 69 från The rural development commission, rapport nr 27 1996.

²² Commission of European Communities (1991).

Exempel på företag som flyttat verksamhet är SAS som flyttat sin bokning till Sveg, DHL-Sverige som finns i Ljusdal, Telias telekontor som ligger i Sollefteå och Taxi Stockholm som har sin växel på Ingmarsö i Stockholms skärgård. Andra exempel är Avis i Skellefteå, DataSvar i Sveg, Geddeholm i Tämnaby och Proffice i Valdermarsvik. Det finns också företag som med teknikens hjälp flyttat hela sin verksamhet till landsbygden. Klädföretaget Peak Performance har med hjälp av IT och telekommunikation skapat en virtuell organisation med förgreningar och samarbetspartners över hela världen. Företagets bas ligger i Åre (*IT och miljö*, Telia 1998).

Enligt uppgifter från Nutek²³ har ca 40 telekontor etablerats med regionalpolitiskt stöd. Av dessa är ca hälften lokaliserade i Jämtland. Av tillgänglig statistik går det inte att exakt utläsa omfattningen av denna typ av distansoberoende verksamhet, hur många som arbetar där, könsfördelning, arbetsvillkor etc. En sådan kartläggning vore av flera skäl önskvärd. Bl.a har det vid de studiebesök utredningen gjort på utlokaliserade arbetsplatser framkommit att nästa steg i utlokaliseringen är till hemmen. Fördelen med distansarbete i t.ex. ett telekontor är att man då lättare kan utöka bemanningen vid de timmar på dygnet då många kunder ringer, vilket i vissa verksamheter kan innebära kl. 20–22. Flera arbetsgivare trodde att det skulle vara lättare att få personal till dessa tider om man kunde erbjuda dem att arbeta hemifrån. Det finns därför skäl att anta att distansarbete kommer att bli vanligare i dessa branscher.

Morgondagens distansarbetsformer?

Många anser att distansarbete har blivit ett alltför snävt begrepp som inte riktigt fångar det nya flexibla arbetssätt det egentligen skulle fånga. Distansarbete innebär alltför ofta detsamma som arbete i hemmet. I begreppet ryms inte alla de möjligheter som integreringen av informations- och kommunikationstekniken ger i fråga om lönearbetets förläggning till andra platser och tider än där det traditionellt hört hemma. Om man inte tar hänsyn till dessa möjligheter till ett alltmer gränslöst arbete riskerar man helt enkelt att banalisera detta nya arbetssätt och på förhand begränsa det till en utveckling av och inom ramen för det traditionella arbetets villkor.

Den moderna informationstekniken ger individen stora möjligheter att själv strukturera sitt arbete, det ”gränslösa arbetet”. Detta innebär i sin tur att arbetsvillkoren förändras i grunden: den yttre och objektiva regleringen av handlandet – i form av t.ex. fast arbetstid, arbetsplats, arbetsordning, befattning och stabila anställningsvillkor – löses upp till förmån

²³ Enligt samtal med Nutek augusti 1998.

för en inre och mer subjektiv reglering. Individen får större ansvar att själv definiera, planera och genomföra sitt arbete. Men det gränslösa arbetet ger inte bara individen möjligheten att själv strukturera sitt arbete – det kräver det av honom eller henne. Att individen blir mer självständig i utformandet av sitt arbetsåtagande innebär även att hon blir mer utelämnad i det. De normer och regler som traditionellt definierat och strukturerat arbetet försvinner. Arbetet blir därmed mer öppet och oförutsägbart, men också mer personbundet. Samtidigt läggs det en ännu större press på individerna att hinna med och orka med. (Allvin m.fl. 1998.)

I en rapport från EU (1997) talar man om den stora andelen ”omedvetna” distansarbetare, dvs de som är distansarbetare utan att veta om det. Ett exempel på detta är alla de affärssamtal som sker via mobiltelefoner. Mobiltelefoner har starkt bidragit till utvecklingen av distansarbete. År 1996 fanns det 42 miljoner mobiltelefoner i Europa, och om dessa används 30 minuter per dag för affärssamtal/arbetsamtal motsvarar det 2,6 miljoner persondagars distansarbete. Ser man distansarbete på detta bredare sätt är det inte längre fråga om en ny arbetsform som ska införas, utan något som successivt och ganska långsamt förändrar vårt sätt att arbeta.

Informationsteknologin, telekommunikationen och användningen av Internet har inspirerat till nya tillämpningar och gett upphov till nya typer av företag. Med ett virtuellt företag menas att aktörer på marknaden knyts ihop via nätverk som existerar som mer eller mindre tillfälliga samarbetsformer mellan företag. Samarbetet sker med hjälp av olika teletjänster. Det kan vara olika funktionellt specialiserade företag som samarbetar med varandra och olika fristående konsulter. Tendensen mot virtuella företag är stark bland nystartade företag i tjänstesektorn, men finns även bland varuproducerande företag. Möjligheterna att etablera helt virtuella företag har ökat dramatiskt under de senaste åren, tack vare teknikutvecklingen.

Sammanfattning och överväganden

Om man enbart ser till de tekniska förutsättningarna är potentialen för distansarbete hög i Sverige. Genomgången visar dock att det, jämte flera fördelar, finns många hinder för arbetsformen. I den undersökning utredningen gjort bland pendlare i de tre storstäderna anför pendlarna att arbetsuppgifterna och behovet av arbetskamrater är de viktigaste skälen att inte distansarbeta. Andra hinder kan till stor del hänföras till problem med tekniken, traditionella attityder och en traditionell arbetsorganisation.

Distansarbete är i dag i hög grad förbehållet personer som har sådan frihet i arbetets uppläggning och förläggning att de själva kan avgöra om och när de vill distansarbeta. Följdriktigt är den typiske distansarbetaren en man. Han distansarbetar vanligtvis från bostaden. Distansarbetsplatser som grannskapskontor och telestugor används inte alls i lika stor omfattning.

På företagsnivå kan distansarbete handla om distansoberoende verksamhet. Hit räknas exempelvis telekontor och telemarketingföretag. Det är fråga om relativt nya verksamheter med stark tillväxt. Dessa verksamheter kan utlokaliseras med hjälp av regionalpolitiskt stöd. Så har också skett i ett 40-tal fall, men den huvudsakliga verksamheten av detta slag verkar vara förlagd till storstäder, huvudsakligen Stockholm.

Det är mycket som talar för både att distansoberoende verksamhet kommer att fortsätta växa och att distansarbete kan bli vanligare inom telekontor och annan distansoberoende verksamhet. Detta innebär i sin tur ett distansarbete som till väsentliga delar kommer att skilja sig från det storstadsbaserade distansarbetet av i dag bland medelålders, högutbildade män. Vi ser det därför som angeläget att en kartläggning av de distansoberoende verksamheternas omfattning görs. En sådan kartläggning bör också omfatta arbetsformer, arbetsvillkor, könsfördelning, åldersfördelning, utbildningskrav och förekomst av distansarbete. Även frågor som behandlar verksamhetens framtid är viktiga att belysa, t.ex. användning av teknik och hur starkt förankrade företagen är till orten.

Distansarbetet bidrar till att lösa upp arbetets avgränsning till tid och rum. Utvecklingen ger individen stora möjligheter att själv styra sitt arbete, men ställer också stora krav på den enskilde att själv sätta gränserna. Denna utveckling är viktig att följa och uppmärksamma bl.a. genom ytterligare forskning.

4 Distansarbete och arbetsrätt

Som framgått av avsnitt 1.2 har vi inte tagit ställning till exakt vad som skall inbegripas i begreppet distansarbete. Vi har emellertid valt att utgå från var arbetet utförs och fokuserat på arbetstagare.

Arbetsrätten är ett centralt område för den som vill analysera konsekvenserna av distansarbete för den enskilde arbetstagaren. Det här kapitlet inleds med en översiktlig beskrivning av i vilka fall en arbetsprestation anses utförd inom ramen för ett anställningsförhållande och i vilka fall den anses vara utförd inom ramen för ett uppdragsförhållande. Avsnittet innehåller också en belysning av de svårigheter som kan uppkomma då en person skiftar mellan olika verksamheter, som lönearbete, egenföretagande och studier. Därefter följer ett avsnitt om anställningskyddslagstiftningen och framför allt en analys av i vilken utsträckning distansarbetare kan hamna i ett sämre läge än andra arbetstagare vid uppsägning på grund av arbetsbrist.

Ett stort och mångfacetterat område när det gäller distansarbete är arbetsmiljöfrågorna. Vi gör därför en analys av arbetsmiljöaspekterna på distansarbete. Därefter följer en redogörelse för medbestämmandelagstiftningen och de särskilda frågeställningar som kan uppkomma i samband med distansarbete. Vi tar i påföljande avsnitt upp frågor som rör fackligt arbete, bl.a. fackliga förtroendemäns ställning. Därefter följer en redogörelse för de möjligheter till ledighet för studier som finns. Även kopplingen mellan distansarbete och distansutbildning belyses. Kapitlet avslutas med en analys av arbetstidslagstiftningen och semesterlagstiftningen och de undantag som gäller framför allt vid hemarbete.

4.1 Distansarbetare – arbetstagare eller uppdragstagare?

Bland distansarbetare finns en förhållandevis stor grupp arbetstagare med mycket självständiga uppgifter och hög kompetens. Steget för dem att övergå till att bli egenföretagare är därför många gånger inte så stort. Det har i olika sammanhang, bl.a. vid en diskussion som utredningen arrangerade tillsammans med IT-kommissionen och Småföretagardelegationen, framkommit olika svårigheter som kan visa sig när en person alternerar mellan lönearbete, egenföretagande och utbildning. Det kan leda till att en anställd som övergår till att bli egenföretagare bl.a. kan råka ut för lång karens för att få ut ersättning från en arbetslöshetskassa. Det kan få motsvarande konsekvenser för en egenföretagare, som kommer fram till att verksamheten inte lönar sig och lägger ner den för att i stället studera. Denne kan då få svårt att visa att han eller hon är arbetslös och på så sätt inte kunna kvalificera sig för utbildningsbidrag. Man talar i det sammanhanget om "den onda cirkeln". Utredningen har inte i uppdrag att analysera konsekvenserna av distansarbete utanför anställningsförhållanden men har ändå ansett det viktigt att belysa dessa problem.

Utredningen har avgränsat sitt arbete till frågor som i huvudsak rör distansarbetare som är anställda. Dagens arbetsliv kännetecknas av en allt större rörlighet. Det innebär bl.a. att det blir vanligare att enskilda en period är anställda, en påföljande period egenföretagare och därefter eventuellt studerande, för att sedan kanske åter vara anställda. Dessa perioder kanske också har varvats med arbetslöshet. Bland distansarbetare finns en förhållandevis stor grupp med mycket självständiga arbeten och hög kompetens. De kanske redan i dag fungerar som konsulter. Steget för dessa att övergå till att bli egenföretagare är därför inte så stort som det är för många andra anställda. Effekterna för den enskilde som tar detta steg kan ändå bli stora. Utredningen har därför funnit anledning att även belysa bl.a. förutsättningarna för att gå mellan olika typer av aktiviteter, t.ex. lönearbete, studier och egenföretagare.

Utredningen har också, tillsammans med IT-kommissionen och Småföretagardelegationen, arrangerat ett samtal om nya anställnings- och arbetsformer under rubriken "Fri aktör, egenanställd, ny daglönare". Frågor som uppstod vid samtalet var bl.a. varför gruppen med "själv-

anställda” men även ”lösa förbindelser” ökar på arbetsmarknaden och om gruppen är homogen. Andra frågeställningar var om utvecklingen mot allt fler ”självanställda” generellt är önskvärd för arbetsgivaren och om det av praktiska orsaker är önskvärdt med en särskild rättsfigur för ”självanställda”. En sammanfattning av samtalet redovisas i bilaga 5.

För allt fler personer blir drivkraften bakom att starta en egen verksamhet inte främst viljan att driva en egen rörelse utan helt enkelt att undvika arbetslöshet. Detta har i och för sig redan tidigare varit en realitet i framför allt glesbygden, men har blivit allt vanligare även i resten av landet. Det blir också vanligare att kombinera lönearbete och egenföretagande och att varva olika aktiviteter, t.ex. studier, egenföretagande och lönearbete. Vid framför allt den diskussion utredningen anordnade tillsammans med IT-kommissionen och Småföretagardelegationen framkom ett antal synpunkter och problemställningar, bl.a. följande:

- En egenföretagare har helt och hållet ansvaret för sin egen kompetensutveckling, medan en arbetsgivare har ansvar för anställdas kompetensutveckling.
- Många fackliga organisationer har inte tagit in egenföretagare som medlemmar, även om detta håller på att förändras och t.ex. SACO har ca 40 000 egenföretagare som medlemmar.
- Egenföretagare har ofta en svag ställning i förhållande till uppdragsgivaren, vilket många gånger leder till dålig ersättning. Risken finns för s.k. social dumpning när kostnader för t.ex. försäkringar, som tidigare bekostats av arbetsgivaren, måste bäras av den enskilde.
- Det finns ingen rättslig kategori mellan anställd och näringsidkare, t.ex. ”självanställd”, vilket medför att steget från anställd till egenföretagare av många uppfattas som för stort.
- Egenföretagare har till skillnad mot anställda ingen rätt till ersättning enligt lönegarantilagen.
- Skatteregler, framför allt momsredovisningsreglerna, kan verka hämmande för egenföretagare.

Arbetstagare – uppdragstagare

Det kan ibland uppstå tveksamheter om en arbetsprestation utförs inom ramen för ett anställningsförhållande eller ett uppdragsförhållande. Den omständigheten att en arbetsprestation utförs på distans medför i allmänhet inte några tveksamheter i det avseendet.

Varken arbetstagar- eller uppdragstagarbegreppen finns definierade i arbetsrättslagstiftningen. Någon mellankategori, t.ex. "självanställd", finns inte i svensk rätt, även om s.k. beroende uppdragstagare i vissa sammanhang jämföras med arbetstagare. Under de senaste femtio åren har framför allt Arbetsdomstolen utvecklat en tämligen omfattande praxis. Även Högsta domstolen, Regeringsrätten, Försäkringsöverdomstolen och hovrätterna har utvecklat en praxis på området. Domstolarna har kommit att tillämpa det s.k. civilrättsliga arbetstagarbegreppet. Frågan om arbetstagarbegreppet har även diskuterats i den juridiska litteraturen²⁴.

Allmänt kan sägas att en förutsättning för att ett anställningsförhållande skall anses föreligga är att det finns ett avtal som avser en arbetsprestation. Hur parterna själva betecknar avtalet har emellertid begränsad betydelse. Det viktigaste är i stället avtalets reella innehåll. Arbetsdomstolen har fäst särskild vikt vid om den arbetspresterande parten själv har eftersträvat något annat förhållande än en anställning. Domstolen har också fäst stor vikt vid om avtalet innebär försök att kringgå arbetstagarbegreppet. Den har varit särskilt vaksam i de fall ett uppdragsavtal har tillkommit i stället för en tidigare anställning. I dessa fall har AD ofta kommit till slutsatsen att en anställning alltjämt föreligger om det inte inträtt någon reell förändring. Det bör emellertid framhållas att det är fullt möjligt att avtala om att vad som annars skulle ha varit ett uppdragsförhållande i stället skall vara ett anställningsförhållande. Det är också möjligt att träffa kollektivavtal för uppdragstagare som är att jämföras med arbetstagare.

I förarbetena till medbestämmandelagen (SOU 1975:1 s. 691 ff.) gjordes en sammanställning av de omständigheter som i rättspraxis kommit att tala för att en part skall anses som arbetstagare respektive uppdragstagare. Denna sammanställning och en redogörelse för praxis från senare tid återfinns i förslaget till ny anställningsskyddslag från 1992 års arbetsrättskommitté (SOU 1993:32 s. 215–237). Enligt sammanställningen finns det tio omständigheter som tyder på att en person är att anse som arbetstagare, nämligen följande:

1. Vederbörande har att personligen utföra arbetet, vare sig detta sägs i avtalet eller får anses vara förutsatt mellan parterna.
2. Han har faktiskt själv eller så gott som helt själv utfört arbetet.
3. Hans åtagande innefattar att han ställer sin arbetskraft till förfogande för arbetsuppgifter som uppkommer efter hand.
4. Förhållandet mellan parterna är av mer varaktig karaktär.

²⁴ Se t.ex. Adlercreutz, *Arbetstagarbegreppet*, 1964, och Sigeman i *Festskrift till Ekelöf*, s. 619 ff.

5. Han är förhindrad att samtidigt utföra liknande arbete av någon betydelse åt någon annan, vare sig detta går tillbaka på ett direkt förbud eller bottnar i arbetsförhållanden, såsom då hans tid eller krafter i praktiken inte räcker till något annat arbete.
6. Han är beträffande arbetets utförande underkastad bestämda direktiv eller närmare kontroll, vare sig det gäller sättet för arbetets utförande, arbetstiden eller arbetsplatsen.
7. Han har att i arbetet använda maskiner, redskap eller råvaror som tillhandahålls av motparten.
8. Han får ersättning för sina direkta utlägg, exempelvis för resor.
9. Ersättningen för arbetsprestationen utgår åtminstone delvis i form av garanterad lön.
10. Han är i ekonomiskt och socialt hänseende jämställd med en arbetstagare.

Motsvarande sammanställning över omständigheter som tyder på att någon är att anse som uppdragstagare blir följande:

1. Han är inte skyldig att personligen utföra arbetet, utan kan på eget ansvar överlåta arbetet helt eller delvis åt annan.
2. Han låter rent faktiskt, på sitt ansvar, någon annan helt eller delvis utföra arbetet.
3. Åtagandet att utföra arbetet är begränsat till viss eller möjligen vissa bestämda uppgifter.
4. Förhållandet mellan parterna är av tillfällig natur.
5. Varken avtalet eller arbetsförhållandena hindrar honom från att samtidigt utföra liknande arbete av någon betydelse åt någon annan.
6. Han bestämmer – fränsett de inskränkningar som följer av arbetets natur – själv sättet för arbetets utförande samt arbetstid och arbetsplats.
7. Han har att i arbetet använda sina egna maskiner, redskap eller råvaror.
8. Han har att själv stå för utgifter vid arbetets utförande.
9. Vederlaget för arbetsprestationen är helt beroende av verksamhetens ekonomiska resultat.
10. Han är i ekonomiskt och socialt hänseende jämställd med en företagare inom verksamhetsgrenen.
11. Han har för verksamheten fått ett personligt tillstånd eller en auktorisation av någon myndighet eller har fått en egen firma registrerad.

Domstolarna har i sina avgöranden gjort en helhetsbedömning av de omständigheter som förelegat och vägt dessa omständigheter mot

varandra. Normalt sett talar emellertid sådana förhållanden som att en arbetsrelation är varaktig och att arbetet utförs under en bestämd kontroll eller ledning för att det rör som ett anställningsförhållande.

Analys

Beskrivningen i föregående avsnitt visar att det ibland, även om det finns en omfattande domstolspraxis, uppkommer tveksamheter om en person skall anses som anställd eller uppdragstagare, dvs. egenföretagare.

1992 års Arbetsrättskommitté förde ett resonemang kring arbetsgivare – arbetstagare och förändrade arbetsformer. Kommittén konstaterade att arbetslivets förändring medfört att det har uppstått nya arbetsformer, varav vissa leder till ett arbetsgivare–arbetstagarförhållande och andra till ett uppdragsgivare – uppdragstagarförhållande (SOU 1993:32 s. 133–152). Exempel på detta är uthyrning av arbetskraft och franchising. Samtidigt blir det allt vanligare att framför allt större företag koncentrerar sin verksamhet och ”knoppar av” de delar av rörelsen som inte tillhör kärnverksamheten. Det kan t.ex. röra sig om städning, service, transporter eller vissa ekonomifunktioner. Detta har tillsammans med andra faktorer lett till att antalet egenföretagare ökar. Det blir också allt vanligare med tidsbegränsade anställningar.

I rapporten ”F-skatt åt flera – Utvidgning av näringsbegreppet” (RSV Rapport 1998:4) har en arbetsgrupp, utsedd av Riksskatteverket, lämnat förslag till en utvidgning av begreppet ”näringsverksamhet” i kommunal-skattelagen. Syftet med förslaget är att fler personer skall ha möjlighet att få F-skattsedel. Initiativ av det slaget leder sannolikt till att fler personer i framtiden kommer att betraktas som egenföretagare.

Den som går från lönearbete eller studier till egenföretagande eller från egenföretagande till exempelvis studier kan riskera att i vissa situationer hamna utanför olika sociala skydds nät. Ett exempel är kravet på karens för att en egenföretagare som är ansluten till en arbetslöshetskassa skall få ut ersättning. Det kan också vara svårt för en egenföretagare att visa att han eller hon är berättigad till arbetslöshetsersättning. Det kan i sin tur leda till svårigheter att få exempelvis utbildningsbidrag.

Frågan om skillnader i rättsligt hänseende mellan arbetstagare och egenföretagare och behovet av ett utvidgat socialt skydds nät för egenföretagare diskuteras även internationellt. Som framgår av avsnitt 10.1 går skiljelinjen när det gäller villkor och tillgång till socialt skydds nät i allmänhet inte mellan distansarbetare som är anställda och andra anställda utan mellan distansarbetare som är anställda och sådana som inte är det.

Som nämnts inledningsvis har utredningen inte haft i uppdrag att föreslå åtgärder för att förbättra villkoren för egenföretagare. Den uppgiften har bl.a. Småföretagardelegationen haft. Eftersom det sannolikt finns fler potentiella egenföretagare bland distansarbetare än i många andra grupper av anställda, har utredningen emellertid funnit det viktigt att belysa åtminstone vissa av de problem som kan uppstå när en person övergår från att vara anställd till att bli egenföretagare.

4.2 Anställningsskydd

Utredningen föreslår en ändring i bestämmelsen i 22 § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) om turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist. Förslaget skall ses som ett förtydligande av lagtexten och innebär att enbart den omständigheten att en arbetstagare har sin arbetsplats förlagd till bostaden inte skall medföra att arbetsplatsen utgör en egen driftsenhet. Förslaget har tillkommit för att undanröja den osäkerhet som råder kring tillämpningen av 22 § LAS i de fall en anställd distansarbetar. Vi har avgränsat förslaget till att omfatta enbart anställda som arbetar i bostaden. Skälet är att den helt övervägande delen av det arbete som utförs på distans utförs i den anställdes bostad. Utredningen gör den bedömningen att bestämmelsen i första hand kommer att bli tillämplig i de fall distansarbetet sker på heltid från bostaden. I de fall arbetstagaren har någon fast anknytning till huvudarbetsplatsen, genom att t.ex. arbeta där regelbundet eller ha en fast arbetsplats där, bör denne, enligt utredningens uppfattning också anses tillhöra huvudarbetsplatsens driftsenhet.

Det har i olika sammanhang, inte minst från fackligt håll, framförts en oro över att distansarbetare riskerar att hamna i ett sämre läge vid uppsägningar än deras kollegor på huvudarbetsplatsen. Det rör sig framför allt om risken för att distansarbetare kan komma att utgöra en egen driftsenhet och därmed en egen turordningskrets vid uppsägning på grund av arbetsbrist.

Turordningskretsen vid distansarbete

Anställningsskyddslagens turordningsregler och deras funktion

I lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) skiljs mellan uppsägning av personliga skäl respektive uppsägning på grund av arbetsbrist. Med uppsägning av personliga skäl avses uppsägningar som beror på omständigheter som hänför sig till arbetstagaren personligen (7 § fjärde stycket LAS). Begreppet täcker huvudsakligen fall där arbetstagaren misskött sitt

arbete och andra fall där arbetstagaren misslyckats med att uppfylla sina skyldigheter gentemot arbetsgivaren. Med uppsägning på grund av arbetsbrist avses fall där uppsägningen föranleds av organisatoriska eller ekonomiska skäl, eller i övrigt av skäl som inte hänför sig till arbetstagaren personligen (se t.ex. AD 1994 nr 122).

För uppsägning av personliga skäl respektive arbetsbrist gäller olika regler såväl för förfarandet vid uppsägningar som för vilka rättsföljder som kan komma i fråga. Också bedömningen av om saklig grund föreligger skiljer sig åt mellan dessa typer av uppsägningsgrunder. Vid uppsägning på grund av personliga skäl företar domstolarna en ingående prövning av om arbetsgivaren har tillräckligt starka skäl för att säga upp arbetstagaren. Prövningen innefattar en avvägning av både arbetstagarens och arbetsgivarens intressen.

Vid uppsägning på grund av arbetsbrist görs som huvudregel inte någon överprövning av de företagsekonomiska bedömningar som legat bakom arbetsgivarens beslut. Kärnan i anställningsskyddet vid arbetsbrist ligger i stället i att arbetsgivaren i dessa situationer inte fritt får välja vilka arbetstagare som skall sägas upp. Bestämmelser om turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist finns i 22 §. Bestämmelsen lyder:

Vid uppsägning på grund av arbetsbrist skall arbetsgivaren iaktta följande turordningsregler.

Har arbetsgivaren flera driftsenheter, fastställs turordningen för varje driftsenhet för sig. Om arbetsgivare är eller brukar vara bunden av kollektivavtal, fastställs en särskild turordning för varje avtalsområde. Finns det i ett sådant fall flera driftsenheter på samma ort, skall inom en arbetstagarorganisationens avtalsområde fastställas en gemensam turordning för samtliga enheter på orten, om organisationen begär det senast vid förhandlingar enligt 29 §.

Arbetstagarnas plats i turordningen bestäms med utgångspunkt i varje arbetstagares sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren. Arbetstagare med längre anställningstid hos arbetsgivare har företräde framför arbetstagare med kortare anställningstid. Vid lika anställningstid ger högre ålder företräde. Kan en arbetsgivare endast efter omplacering beredas fortsatt arbete hos arbetsgivaren, gäller som förutsättning för företräde enligt turordningen att arbetstagaren har tillräckliga kvalifikationer för det fortsatta arbetet.

Lagens huvudregel är alltså att arbetstagare med längre anställningstid har företräde till fortsatt anställning. Företrädesrätten gäller inom den s.k. turordningskretsen. Turordningskretsens storlek fastställs normalt på så vis att en turordning upprättas för varje driftsenhet. Om arbetsgivaren är eller brukar vara bunden av kollektivavtal skall (på varje driftsenhet) en

turordning fastställas för varje *kollektivavtalsområde*. Normalt kommer därför arbetare och tjänstemän att tillhöra olika kretsar.

Avvikelser från turordningsbestämmelserna i 22 § får göras genom kollektivavtal, s.k. avtalsturlistor. Om avtalet inte slutits eller godkänts av central arbetstagarorganisation, krävs att det mellan parterna i andra frågor gäller ett kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en sådan organisation eller att ett sådant kollektivavtal tillfälligt inte gäller (2 § tredje stycket LAS). En arbetsgivare får tillämpa avtalsturlistor även på arbetstagare som inte är medlemmar av den avtalslutande organisationen men är sysselsatta med arbete som avses med avtalet (2 § sjätte stycket LAS). En avtalsturlista kan åsidosättas bl.a. om den är diskriminerande eller på annat sätt strider mot god sed på arbetsmarknaden.²⁵

Turordningsreglernas utformning har diskuterats alltsedan de infördes. Reglerna har kritiserats för att inte tillräckligt tillgodose företagets intresse av fortsatt effektiv drift. Förslagen till ändring av reglerna har kritiserats som otillbörlig urholkning av anställningsskyddet.²⁶

Turordningsreglerna i 22 § LAS kan sägas fylla flera funktioner. För det första har regeln en *social skyddsfunktion*. Av förarbetena framgår att reglerna i första hand är avsedda att motverka utslagning av svaga grupper på arbetsmarknaden, främst äldre och handikappade. Hänsyn av denna art var skälet till att turordningen i första hand skall bestämmas med beaktande av anställningstidens längd och arbetstagarnas ålder (prop. 1973:129 s. 155).

Det sociala skyddet var alltså en viktig faktor vid utformningen av turordningsreglerna i 22 § LAS. Arbetsgivarens intresse av fortsatt effektiv drift har beaktats i viss utsträckning. Detta sker främst genom kravet på att arbetstagare som omplaceras måste ha tillräckliga kvalifikationer för de nya arbetsuppgifterna. En möjlighet för arbetsgivaren att få till stånd lösningar som tar mer hänsyn till intresset av fortsatt effektiv drift är avtal med fackföreningen. Med andra ord måste arbetsgivaren komma överens med fackföreningen för att få gehör för sitt synsätt. På detta vis bidrar turordningsreglerna till att stärka fackföreningarnas inflytande i samband med driftsinskränkningar (prop. 1981/82:71 s. 60). Reglerna kan härigenom sägas ha en *medbestämmande funktion*.

En tredje viktig funktion hos turordningsreglerna är att ge enskilda arbetstagare ett *skydd mot godtyckliga uppsägningar*. Turordningsreglerna utgör ett komplement till skyddet mot uppsägningar av personliga skäl. Om arbetsgivaren fritt fick välja vilka som skulle sägas upp vid

²⁵ Jfr AD 1983 nr 107 och prop. 1973:129 s. 233.

²⁶ För bakgrunden till och diskussionen om turordningsreglerna se SOU 1973:7 s. 157, prop. 1973:129 s. 154 ff., prop. 1981/82:71 s. 54 ff., SOU 1993:32 s. 441 ff., prop. 1993/94:67 s. 41 ff. och prop. 1996/97:16 s. 25 ff.

arbetsbrist, skulle denne i arbetsbristsituationer kunna ta tillfället i akt att göra sig av med misshagliga personer (SOU 1993:32 s. 473). Skydd mot detta kräver visserligen inte att just arbetstagare med längre anställningstid ges företräde till fortsatt anställning, men varje turordningsregel som begränsar arbetsgivarens ensidiga valmöjlighet kan sägas öka skyddet.

Framför allt sistnämnda funktion är viktig att uppmärksamma vid diskussion om anställningsskyddslagens tillämpning på distansarbete. Som sagt utgörs kärnan i anställningsskyddet vid uppsägning på grund av arbetsbrist av att arbetsgivaren inte fritt kan välja vilka arbetstagare vid en viss driftsenhet som skall sägas upp. Frågan om *vilken* enhet som ska minska sin personal ses däremot som en företagsledningsfråga, i vilken arbetsgivaren – efter förhandlingar enligt 11–12 §§ MBL – ensidigt får bestämma. Den fackliga organisationen kan emellertid kräva gemensam turordningslista för samtliga driftsenheter på orten. Om turordningskretsarna till följd av nya sätt att organisera arbetet blir så små att de endast omfattar någon eller några arbetstagare finns det emellertid risk att turordningsreglernas förmåga att komplettera skyddet mot uppsägningar av personliga skäl blir avsevärt sämre än vad som var avsett när anställningslagen infördes. Därför finns det anledning att närmare granska hur driftenhetsbegreppet tillämpas vid distansarbete.

Begreppet driftsenhet

Begreppet driftsenhet användes inte av den utredning som låg till grund för 1974 års anställningsskyddslag. Utredningen föreslog att turordningsreglerna skulle tillämpas för arbetstagare i samma verksamhet, varmed avsågs förvaltningsenhet, företagsenhet eller jämförlig enhet. Det förhållandet att olika avdelningar är lokalt åtskilda skulle enligt förslaget inte utan vidare leda till att de anses utgöra skilda turordningskretsar. Vidare skulle i samma verksamhet en turordning upprättas för varje kategori av arbetstagare (SOU 1973:7 s.159).

Inget av dessa kriterier kom med i 1974 års anställningsskyddslag. Departementschefen framhöll att verkningarna av driftsinskränkningar måste begränsas när det är fråga om ett större företag och att begreppet verksamhet i vissa fall kunde ge en för vidsträckt turordningskrets. Å andra sidan ansåg departementschefen att det fanns skäl att bestämma turordningen inom en förhållandevis stor grupp arbetstagare och att anknytningen till samma kategori av arbetstagare kunde resultera i för små turordningskretsar. Turordningskretsen i 1974 års anställningsskyddslag kom därför i stället att anknytas till driftsenhet och kollektiv-

avtalsområde. 1982 års anställningsskyddslag innebar inte några förändringar i detta avseende.

Det är tydligt att lagstiftaren eftersträvat en lättillämpad indelning av turordningskretsar som ter sig naturlig och rättvis för arbetstagare i allmänhet. Vid allt för vidsträckta kretsar lär den som förlorar arbetet emellanåt kunna uppfatta det som att "utomstående kommer och tar jobben". Å andra sidan leder begränsade turordningskretsar till att genomslagskraften av principen "sist in-först ut" minskar. Det är vidare tydligt att lagstiftaren haft konventionellt organiserade och större arbetsplatser för ögonen vid utformningen av reglerna.

Beträffande den närmare innebörden av begreppet driftsenhet sägs i motiven inte annat än att därmed "i princip (avses) sådan del av ett företag som är belägen inom en och samma byggnad eller inom ett och samma inhägnade område, dvs. fabrik, butik, restaurang osv." (prop. 1973:129 s. 260). Lagstiftaren har alltså i princip tänkt sig en rent geografisk avgränsning av driftsenheter.

Frågan om tolkningen av "driftsenhet" har prövats i AD vid ett antal tillfällen.²⁷

AD 1988 nr 32 rörde ett dataföretag med huvudkontor i Stockholm och bl.a. ett distriktskontor i Göteborg. Sex serviceingenjörer var anställda vid distriktskontoret i Göteborg. Av dessa var fyra placerade Göteborg, en i Vänersborg och en i Jönköping. I samband med en omorganisation avvecklades kontoret i Jönköping och den anställda där blev uppsagd på grund av arbetsbrist.

Arbetstagsidans hävdade att Jönköpingskontoret inte utgjorde en självständig driftsenhet, utan tillhörde driftsenheten Göteborgsdistriktet. Som argument för detta anfördes bl.a. att det inte fanns något fast inrättat kontor i Jönköping. Kontoret var i stället inrett i arbetstagarens hem.

Enligt AD utgjorde Jönköpingskontoret en egen driftsenhet. Domstolen konstaterade att i förarbetena avsågs med driftsenhet ett begrepp av närmast geografisk karaktär och inte ett begrepp som hänför sig till en teoretisk struktur. AD konstaterade därefter att Jönköpingskontoret visserligen organisatoriskt tillhörde Göteborgsdistriktet men att den fasta utgångspunkten för arbetstagarens i många avseenden självständiga arbete varit kontoret i Jönköping. Domstolen avfärdade arbetstagsidans argumentation med att det skulle leda till en principiell förändring av begreppet driftsenhet som inte har stöd i lagens förarbeten. AD kom följaktligen fram till att Jönköpingskontoret utgjort en egen driftsenhet.

²⁷ Se även AD 1993 nr 99 och 1994 nr 85.

AD 1988 nr 100. Västerbottens Folkblad hade sin huvudredaktion i Umeå och lokalredaktioner i bl.a. Skellefteå. Vid lokalredaktionen i Skellefteå tjänstgjorde tio redaktionsmedlemmar. Som ett led i en strukturrationalisering sade tidningen upp ett par av dem. Vidare sade tidningen upp en lokalredaktör, som organisatoriskt tillhörde tidningens lokalredaktion i Skellefteå men huvudsakligen arbetade i Byske, en ort belägen ca 40 km från Skellefteå. Lokalredaktören, som hade arbetat åt tidningen i närmare 30 år, arbetade hemma och fullgjorde sina uppgifter med egen utrustning.

I målet gjorde Journalistförbundet (SJF) gällande att huvudredaktionen och tidningens lokalredaktioner normalt skall tillhöra samma driftsenhet. Frågan var därför om Umeå och Skellefteå utgjorde en eller två driftsenheter. Vidare var frågan om lokalredaktören i Byske utgjorde en egen driftsenhet eller om han tillhörde driftsenheten Skellefteå.

AD hänvisade bl.a. till domen 1988 nr 32 och förarbetena till 1974 års anställningsskyddslag. Domstolen uttalade också bl.a. följande:

”Det är i och för sig tydligt att man inte kan finna tillräcklig ledning för bedömningen av olika tänkbara tillämpningsfrågor i de inledningsvis gjorda konstaterandena om innebörden av begreppet driftsenhet enligt förarbetena till 1974 års lag. Man kan t.ex. fråga sig hur man skall bedöma fall i vilka arbetstagarna inte har någon fast arbetsplats, som fallet kan vara med t.ex. resemontörer och handelsresande, eller när arbetet är organiserat som s.k. distansarbete. Likväl finns det enligt arbetsdomstolens mening inte utrymme för att gå så långt i riktning mot vad som skulle kunna kallas ett organisatoriskt synsätt som SJF vill göra med sikte på det egna verksamhetsområdet. Om man på det sättet låter sådana omständigheter som graden av central ledning av arbetet, integrationen av olika led i en produktionsprocess och uppläggningsenheten av personaladministrationen bli avgörande, har man enligt domstolens uppfattning avlägsnat sig från det driftsenhetsbegrepp som åsyftas av lagstiftaren och försatt sig i en situation där man i realiteten inte längre har några fasta kriterier för bestämmande av begreppets innebörd.”

Enligt domstolen kunde man, mot bakgrund av uttalandena i förarbetena och med sikte på den aktuella tvisten, ”ange som en princip att det inte bör anses vara fråga om en och samma driftsenhet om arbetet utförs åt en arbetsgivare på skilda orter under sådana förhållanden, att man med ett naturligt betraktelsesätt kan säga sig att arbetsgivarens verksamhet är förlagd till de olika orterna och att de enskilda arbetstagarna helt eller åtminstone till väsentlig del har sin arbetsplats förlagd till någon av orterna.”

Mot denna bakgrund kunde det enligt AD inte råda någon tvekan att Umeå och Skellefteå utgjorde skilda driftsenheter. Vidare ansågs lokalredaktören i Byske tillhöra en egen driftsenhet eftersom han i det väsentliga haft sitt arbete förlagt till Byske, och tidningens verksamhet i ifrågavarande del varit lokaliserad till Byske samt det bevakningsområde som tilldelats honom.

I rättspraxis har det geografiska synsättet tillämpats i samtliga hittills prövade fall. AD har inte uppställt något krav på viss storlek eller utbyggd administration för att en arbetsplats skall betraktas som en egen driftsenhet. Å andra sidan framgår av praxis att domstolen räknar med att det geografiska synsättet inte kan upprätthållas utan undantag. Ett fall som domstolen nämner är arbetstagare som saknar fast arbetsplats, t.ex. resemonter och handelsresande. Det är oklart i vilka andra fall det geografiska synsättet kan komma att överges.

Ett annat fall där det borde kunna bli aktuellt är om endast någon eller några arbetstagare arbetar på arbetsplatsen och det av verksamhetsskäl är av underordnad betydelse vid vilken av flera arbetsplatser som driftsinskränkningar sker. Visserligen har domstolen såväl i AD 1988 nr 32 som 1988 nr 100 accepterat att enmansarbetsplatser kan utgöra egna driftsenheter. I dessa fall hade dock den verksamhet som arbetstagarna bedrev en stark koppling till arbetsplatsens närområde. Detta framhölls också uttryckligen av domstolen i AD 1988 nr 100 som ett skäl till att lokalombudet i Byske ansågs tillhöra en egen driftsenhet. Det här förordade undantaget tycks därför vara fullt förenligt med den praxis som hittills gällt. Ett sådant undantag är motiverat för att turordningsreglerna skall kunna bidra till att skydda enskilda arbetstagare mot godtyckliga uppsägningar (jfr ovan). I de fall det inte är avgörande vid vilken av flera arbetsplatser som driftsinskränkningar sker, är nämligen risken stor att arbetsgivarens beslut kommer att färgas av vilken eller vilka arbetstagare som arbetar på de olika arbetsplatserna.²⁸

1992 års arbetsrättskommitté

Kommittén diskuterade i sitt betänkande med förslag till ny anställningskyddslag bl.a. begreppet driftsenhet. Den ansåg att det geografiska synsättet var alltför stelbent. Å andra sidan menade kommittén att ett renodlat organisatoriskt synsätt skulle kunna leda till att arbetsgivaren gavs en möjlighet att styra storleken på turordningskretsarna så att anställningskyddet försvagades. Kommittén föreslog att begreppet driftsenhet borde ersättas med "arbetsenhet" (SOU 1993:32 s. 491 ff.). Syftet med att införa begreppet arbetsenhet var att möjliggöra mera flexibla lösningar. Utgångspunkten för tolkningen skulle vara den faktiska arbetsorganisationen utåt sett. Kommittén menade att man däri-genom skulle kunna komma ifrån sakligt omotiverade resultat som

²⁸ För att uppsägningen i en sådan situation skall prövas enligt reglerna om uppsägning av personliga skäl lär krävas att arbetstagarsidan visar att de personliga skälen och inte arbetsbristen var en nödvändig betingelse för uppsägningen (se t.ex. AD 1995 nr 2, 1995 nr 149, 1994 nr 140 och 1994 nr 1).

uppkommer när t.ex. en kommun slår ihop flera fristående verksamheter som kan rymmas inom en och samma byggnad. Kommittén menade att det också var viktigt att frigöra sig från den geografiska indelningen när det finns ett nära arbetsorganisatoriskt samband mellan flera geografiskt skilda enheter.

Kommittén betonade att i begreppet arbetsenhet skulle inbegripas något av en presumtion för att en klar geografisk avgränsning också skulle utgöra den yttre gränsen för kretsen. I många fall skulle en förändring av kriterierna inte heller få någon betydelse. Ett exempel där kriteriet arbetsenhet skulle kunna få betydelse är ett tjänsteföretag som bedriver verksamhet vid flera olika kontor. Om personalen regelbundet eller åtminstone återkommande tjänstgör på olika kontor, skulle detta anses binda samman kontoren till en och samma arbetsenhet.

Kommittén framhöll också att det nuvarande driftsenhetsbegreppet som sådant är helt utan betydelse för vissa yrkesgrupper som ofta är på resande fot, t.ex. handelsresande, och att man inte ens i dag kan undvika ett administrativt eller organisatoriskt synsätt. Förslaget ledde inte till lagstiftning.

Analys

Som redan nämnts tycks turordningsreglerna i 22 § LAS ha utformats med konventionellt organiserade och större arbetsplatser för ögonen. Utformningen av begreppet driftsenhet är inte helt anpassad till de förhållanden som kan uppstå vid distansarbete, åtminstone inte om en strikt geografisk avgränsning av begreppet tillämpas. I AD 1988 nr 100 ifrågasatte domstolen också om det geografiska synsättet kunde upprätthållas vid distansarbete (se citat ovan).

Den vanligaste formen av distansarbete är att en anställd arbetar någon eller några dagar i veckan på en annan plats än huvudarbetsplatsen, i normalfallet bostaden. I dessa fall har arbetstagaren till väsentlig del sin arbetsplats förlagd till huvudarbetsplatsen, och det är därigenom helt klart att arbetstagaren inte kan anses utgöra en egen turordningskrets (AD 1988 nr 100). Om en arbetstagare arbetar större delen av sin arbetstid på distans bör detta enligt utredningen inte heller leda till slutsatsen att denne inte tillhör huvudarbetsplatsens driftsenhet. Enligt utredningens uppfattning bör det räcka att den anställde har en *fast anknytning* till huvudarbetsplatsen för att han eller hon skall anses tillhöra huvudarbetsplatsens driftsenhet. Att arbetstagaren arbetar vid huvudarbetsplatsen t.ex. en dag per vecka eller har ett eget arbetsrum på huvudarbetsplatsen bör vara fullt tillräckligt för att en sådan fast

anknytning skall anses finnas. Några lagstiftningsåtgärder för denna grupp av distansarbetare är inte påkallade.

En annan grupp av distansarbetare är de som arbetar heltid från sin bostad. Denna grupp är i dag relativt liten, men de uppgifter vi fått vid företagsbesök tyder på att gruppen kan komma att öka. Hit hör s.k. telekontor (call centers), organiserade så att de anställda, företrädesvis kvinnor, särskilda lokaler lämnar service per telefon. Den service som lämnas är av mycket skiftande slag, allt ifrån avancerat IT-stöd till upplysningar om telefonnummer och telefonförsäljning. Flera av de företagsledare utredningen mött har uttryckt klara önskemål om att kunna ha hela eller delar av personalen hemmabaserade. För företaget kan detta medföra flera fördelar, bl.a. blir det lättare att lägga in korta arbetspass vid arbetstoppar.

Det förefaller troligt att denna typ av arbete helt på distans kommer att öka. Kännetecknande för denna grupp är att personalen organisatoriskt tillhör en huvudarbetsplats men fysiskt kan vara placerad i stort sett var som helst. De uppgifter dessa anställda har saknar koppling till arbetsplatsens närområde, eftersom arbetet helt bygger på telefonkontakt. Problemet kan illustreras med ett hypotetiskt exempel.

Ett bolag ger, på uppdrag av ett antal veckotidningar, telefonservice av olika slag till tidningarnas prenumeranter. Bolaget har en VD och två anställda administratörer vid ett kontor i B-stad. Bolagets övriga 15 anställda arbetar från hemmet och är uppkopplade till en databas. Dessa 15 anställda är bosatta på lika många orter. Samtliga anställda utför likartade uppgifter och är inte kopplade till arbetet med någon särskild kategori prenumeranter eller knutna till någon särskild tidning. Prenumeranterna slår ett 020-nummer och kan bli kopplade till vilken operatör som helst. En av tidningarna har sagt upp avtalet med bolaget och därför vill bolaget säga upp tre telefonoperatörer.

Om arbetsgivaren inte är kollektivavtalsbunden eller något kollektivavtal inte kommer till stånd, blir 22 § LAS tillämplig. Som framgått ovan är det oklart om det geografiska synsättet på begreppet driftsenhet skall upprätthållas i en sådan situation. Om så är fallet anses varje distansarbetsplats vara en driftsenhet. Arbetsgivaren skulle därmed, efter förhandlingar enligt 11–12 §§ MBL, ha rätt att bestämma vilka driftsenheter som skall läggas ned. Principen om sist in först ut skulle därvid åsidosättas helt. Inte heller möjligheten för en kollektivavtalsbunden arbetstagarorganisation att begära att gemensam turordning för samtliga driftsenheter på en ort (22 § andra stycket) skulle påverka turordningskretsarnas storlek.

Åtgärder

En tillämpning av det geografiska synsättet på anställda som arbetar heltid på distans riskerar att allvarligt försämra anställningsskyddet för denna grupp.

Som framgick av ovanstående avsnitt finns det goda grunder för att detta synsätt inte bör gälla i dessa fall. Men så länge vi saknar avgörande från AD måste rättsläget betecknas som oklart. Och det går inte att utesluta att AD:s rättstillämpning kommer att leda till oförmånliga resultat för den grupp som här diskuteras.

Redan vid införandet av 1974 års anställningsskyddslag framhöll departementschefen att det är en vanskelig, i själva verket omöjlig, uppgift att konstruera regler om turordning som kan väntas ge ett rimligt och rättvist resultat i alla tänkbara situationer. Den väg som lagstiftningen anvisar för att komma till rätta med sådana problem är att arbetsgivare och fackföreningar träffar s.k. avtalsturlistor (prop. 1973:129 s. 160). Kan då inte möjligheten att träffa avtalsturlistor vara tillräcklig för att komma tillrätta med de problem som kan tänkas uppstå vid tillämpningen av 22 § LAS? Enligt utredningens uppfattning är så inte fallet. För det första förutsätter en sådan lösning att arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal. För det andra kan fackföreningar även ha svårt att få till stånd avtalsturlistor som utvidgar turordningskretsarna, eftersom arbetsgivar- sidan normalt inte har något att vinna på en sådan överenskommelse. Incitamentet att få avtalsturlistor till stånd är större om det är arbets- givaren som önskar avvika från lagens turordningsregler (jfr. ovan om turordningsreglernas medbestämmandefunktion).

En möjlighet som finns och som man från fackliga organisationer trycker på, vilket framgår av kapitel 9, är möjligheten att kollektivavtala om att distansarbetare organisatoriskt skall anses tillhöra huvudarbets- platsen. Det medför att den anställde vid uppsägning på grund av arbets- brist, kommer att tillhöra den turordningskrets han eller hon skulle ha gjort om han arbetat vid huvudarbetsplatsen. Vilken verkan individuella avtal om att en arbetstagare organisatoriskt tillhör huvudarbetsplatsen får vid en uppsägning på grund av arbetsbrist går inte att säga med säkerhet. Det är emellertid klart att det inte på förhand, med verkan gentemot övriga arbetstagare, går att individuellt avtala om en viss inplacering i en eventuell turordningskrets.

Även om möjligheten finns att kollektivavtalsvägen lösa problemet med att enskilda distansarbetare kan komma att utgöra en egen turord- ningskrets bör, enligt utredningen, bestämmelsen i 22 § LAS ändras på ett sådant sätt att anställningsskyddet för dem som arbetar heltid på distans kommer i nivå med andra arbetstagare. Frågan är då hur denna lagändring bör utformas.

Utredningens uppdrag är ju begränsat till distansarbete. Redan av denna anledning är det uteslutet att föreslå ändringar som skulle innebära

stora ingrepp i turordningsreglerna för andra grupper på arbetsmarknaden. Detta gäller särskilt som turordningsreglernas utformning är starkt kontroversiella. Därför avstår vi från att överväga att generellt byta begreppet driftsenhet mot t.ex. ett mer organisatoriskt begrepp. Inte heller kan en generell vidgning av ortsbegreppet i 22 § andra stycket komma i fråga.

Den lösning som ligger närmast till hands är, enligt utredningen, att lagtexten tillförs en ny mening som anger att enbart den omständigheten att en arbetstagare har sin arbetsplats förlagd till sin egen bostad inte medför att den arbetsplatsen utgör en egen driftsenhet. Förslaget innebär ingen ändring av vad som följer av tidigare lagförarbeten och hittillsvarande praxis. Som redan framgått är innebörden av gällande rätt att det geografiska synsättet inte skall gälla utan undantag. Svårigheten i dag är att avgöra i vilka situationer det är befogat att göra undantag från det geografiska synsättet. Det föreslagna tillägget till lagtexten innebär ett förtydligande av fall där ett sådant undantag är befogat.

Det föreslagna undantaget omfattar bara arbetstagare som arbetar i sin egen bostad. Den helt övervägande delen av allt distansarbete utförs i arbetstagarens egen bostad (se avsnitt 2.2). Genom den föreslagna gränsdragningen kommer det stora flertalet av dem som arbetar heltid på distans att omfattas av undantaget. Ett annat argument är att anknytningen till arbete i den egna bostaden gör bestämmelsen relativt lätt att tillämpa. Lagstiftaren behöver inte definiera vad som avses med distansarbetsplats, huvudarbetsplats, satellitkontor, lokalkontor etc.

En svårighet vid tillämpningen av det föreslagna undantaget är vilka kriterier som skall användas i stället för det geografiska synsättet för att dra gränsen kring skilda driftsenheter. I många fall torde det inte råda någon tvekan om vilka arbetstagare som en viss driftsenhet bör omfatta. I t.ex. det hypotetiska fall som skisserades ovan torde det vara klart att alla 15 distansarbetare skall tillhöra samma turordningskrets. I övrigt torde det avgörande ofta vara om de olika arbetsplatserna framstår som en sammanhållen enhet med hänsyn till hur arbetet rent faktiskt är organiserat. Här finns det anledning att beakta både hur arbetsorganisationen ser ut och om personalen rent faktiskt har tjänstgjort på ett sådant sätt att det framstår som naturligt att låta samtliga arbetsplatser bilda en enhet. En omständighet som talar för att skilda arbetsplatser bildar en enhet är om arbetstagarna ofta byter arbetsuppgifter med varandra, t.ex. vid sjukdom och ledighet. Viss ledning kan även finnas i de överväganden som gjordes av 1992 års arbetsrättskommitté beträffande begreppet arbetsenhet (SOU 1993:32 s. 491 ff. och 812 ff.). Den närmare utformningen av dessa kriterier för gränsdragningen får dock – på samma sätt som i dag gäller för de grupper som det geografiska synsättet otvetydigt inte gäller för – överlämnas till rättstillämpningen.

Vi vill också framhålla att den föreslagna ändringen inte utesluter att arbetstagare som utför arbete i sin egen bostad hänförs till en egen driftsenhet. Innebörden av förslaget är att *enbart* den omständigheten att arbetet utförs i arbetstagarens bostad inte kan vara avgörande. Om det arbete som arbetstagaren utför har en påtaglig koppling till arbetsplatsens närområde och arbetstagaren framstår som organisatoriskt självständig kan arbetstagaren mycket väl hänföras till en egen driftsenhet (jfr AD 1988 nr 32 och 100).

En annan frågeställning som gäller anställningstrygghet är vad som händer om arbetsgivaren finner att distansarbete inte är lämpligt av arbetsmiljöskäl och det inte finns någon huvudarbetsplats att återgå till. Kan denna situation inte lösas genom förändringar i arbetsmiljön eller omplacering torde normalt ingen annan lösning än uppsägning vara möjlig. Beroende på omständigheterna kan en sådan uppsägning bedömas såväl enligt reglerna om uppsägning av personliga skäl som på grund av arbetsbrist. För närvarande finns emellertid inga rättsfall som belyser den frågeställningen.

4.3 Arbetsmiljö

Utredningen gör den bedömningen att behovet av information om arbetsmiljöfrågor när det gäller distansarbete är stort. Vi förutsätter att sådan information utarbetas och sprids av bl.a. Arbetarskyddsstyrelsen.

Arbetsmiljöfrågorna är centrala när det gäller distansarbete och det finns olika aspekter på dessa frågor. En sådan aspekt är vilka konsekvenser distansarbete kan få för den enskilde arbetstagaren. Att distansarbete uppfattas i allmänhet som en förmån av den enskilde arbetstagaren och medför ofta ökade möjligheter till ostört arbete, minskat arbetsresande m.m. Det kan emellertid också finnas en risk för negativa konsekvenser t.ex. på grund av att arbetet utförs i lokaler som inte är anpassade för ändamålet. Andra sådana konsekvenser för den enskilde kan vara en risk för isolering, ökade krav på tillgänglighet, ökad arbetsbelastning och arbetstid samt risk för sammanblandning av arbete och familjeliv. En annan aspekt på arbetsmiljöfrågorna är arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön även i de fall arbetet sker på distans och vikten av att även distansarbetare omfattas av den s.k. internkontrollen.

Ett centralt område inom arbetsrätten, och inte minst när det gäller distansarbete, är arbetsmiljön. Frågor som särskilt kommer upp i det sammanhanget är bl.a. arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön, tillsynsmöjligheterna och särskilda risker för den enskilde arbetstagaren.

Arbetsmiljön i hemmet

Större delen av dagens distansarbete är förlagt till bostaden. Avsnittet om arbetsmiljö inleds därför med en belysning av frågeställningar kring arbetsmiljön i bostaden. Dessa berör dels *den fysiska miljön*, där det finns en risk att miljön i hemmet är sämre än på kontoret, dels *den psykosociala miljön*, där bl.a. kontakten med arbetskamrater, chefer och teknisk personal är mycket viktig. Problem inom dessa områden kan möjligen även uppkomma vid grannskapskontor, men då i mindre utsträckning. Flera av de problem som tas upp nedan behöver inte heller vara specifika för distansarbetsplatser, utan kan även uppkomma på kontorsarbetsplatser.

Underlag

Avsnittet är baserat på ett flertal svenska rapporter och studier. En av studierna är en dokumentation av olika distansarbetares verklighet och omfattar 25 intervjuer (Aronsson 1996). En artikel (Hytter 1996) bygger på intervjuer med distansarbetande kvinnor och beskriver deras arbets-situation i hemmet. Ytterligare en studie bygger på intervjuer, enkäter, observationer och fotografering av 25 personer från fem olika företag, varav 16 distansarbetade hemifrån högst ett par dagar i veckan (Wirstad & Rosenblad 1996).

I en aktuell undersökning studerades 35 anställda vid fyra olika företag och myndigheter som har distansarbetat i två år (Åborg 1998b, Fernström & Åborg 1998). Denna undersökning och en intervju med Gunnar Aronsson på Arbetslivsinstitutet (Aronsson 1998) utgör också underlag för genomgången av arbetsmiljön.

I en jämförande studie av uppfattningar om bl.a. stress hos distansarbetande och icke distansarbetande personal deltog drygt 200 anställda (von Schéele & Ohlsson 1997). En annan studie har följt upp ett trettiotal anställda som på försök har börjat distansarbete (Posten Brev 1996). Som underlag ligger även en företagsintern undersökning av den psykosociala arbetsmiljön hos distansarbetare som förlägger hela sin arbetstid till hemmet (Skandia 1996). Ytterligare en undersökning har närmare granskat distansarbete i två pendlarsamhällen (Sturesson 1998). Slutligen finns också en rapport som beskriver 22 distansarbetares situation med redogörelse av arbetsmiljön i bostaden (Wikström, Lindén & Michelson 1997).

Den fysiska arbetsmiljön

Arbetsplatsen

Studierna visar att det kan vara svårt att inrätta en ergonomiskt riktig arbetsplats i bostaden. Detta har flera orsaker. Många som har börjat distansarbete ser det som en förmån och vill inte kräva dyra möbler till hemarbetsplatsen. En annan orsak är att en del distansarbetare inte vill ha något annat än sina egna möbler i hemmet. De som inte arbetar så mycket hemma kan också tycka att det är onödigt. Många arbetstagare tycker att det är fullt med kontorsmöbler i hemmet eller att de har för lite plats.

Men vissa har bra arbetsplatser; här finns stora skillnader mellan kontorsliknande lösningar och mer provisoriska arrangemang. Hur arbetsplatsen är utformad beror till viss del på hur ofta personerna arbetar

hemma. Inredningen kommer emellertid i de flesta fall delvis från den gamla arbetsplatsen och kompletteras sedan med eget bohag. Det är inte heller många som har fått hjälp med att utforma arbetsplatsen i bostaden. De flesta distansarbetare anser dock att det är nödvändigt att ha en ändamålsenlig arbetsstol.

En beskrivning av hur bostaden används som arbetsplats finns i avsnitt 5.4.

Vem bekostar utrustningen?

När anställda ska börja distansarbete är arbetsgivaren för det mesta noga med att de får rätt datorer, modem, skrivare och andra apparater. Däremot glöms den ergonomiska utformningen av arbetsplatsen i hemmet ofta bort. Det är oftast arbetsgivaren som bekostar datorutrustningen, men inte alltid övrig arbetsutrustning (se även kapitel 9).

Fysisk bundenhet

Många tycker att det är lättare att arbeta ostört i hemmet än på kontoret. Det är också en av orsakerna till att många väljer att arbeta på distans hemifrån. Det för dock med sig en del nackdelar för arbetsställningen. De små avbrotten i form av kopiering, kafferaster, korridorprat och hämtning av fax finns inte i samma grad hemma som på kontoret. De som arbetar hemma rör sig mindre jämfört med vad de skulle göra om de skulle ta sig fram och tillbaka till kontoret, kopiatorn och kafferummet. Vissa vågar inte ta rast hemma av rädsla att inte vara på plats när någon ringer från kontoret. Även luncherna brukar i genomsnitt vara kortare för distansarbetare.

Även arbetspassens längd skiljer sig väsentligt åt. Genomsnittstiden för sammanhängande arbetspass är mycket längre för distansarbetare än för de anställda på kontoret. Den del av arbetstiden som tillbringas vid datorn är också i de flesta fall mycket större hemma än på kontoret. En del får omedelbart problem med "musarm" när de börjar arbeta hemifrån. Distansarbete kan på detta vis medföra en ökad risk för belastningsskador.

Den psykosociala arbetsmiljön

Frihet och självständighet – eller inget privatliv?

En psykosocial arbetsmiljöfaktor som ofta nämns som en stor fördel vid distansarbete är att arbetsformen skapar en känsla av frihet och självständighet. Att i stor utsträckning själv kunna styra sin tid upplevs också av många som positivt för arbetsresultatet. Detta har säkert ett samband med att distansarbetaren inte är lika bunden till de ordinarie arbetslokaler eller de ordinarie arbetstiderna. Det medför praktiska fördelar, som att det är möjligt att anpassa arbetstiden till barn tillsyn och att utnyttja småstunder.

Det kan emellertid finnas en fara i distansarbetets frihet, eftersom uppdelningen mellan arbetsliv och privatliv blir mindre klar. De nya tekniska möjligheterna har perforerat de barriärer som normalt finns mellan arbete och fritid. Detta är sannolikt mest påtagligt hos ensamstående hemanterbete, som i allmänhet inte har samma sociala bromsar som hemanterbete med familj. Det finns alltså en risk för att friheten – förutom kontroll över tillvaron, balans mellan arbete och fritid samt höjd livskvalitet – kan resultera i arbetsnarkomani. För distansarbetare med familj kan arbetet leda till konflikter mellan lojaliteten mot arbetsgivaren och lojaliteten mot familjen.

Flexibilitet eller koncentrationssvårigheter?

Många distansarbetare upplever att de har en större frihet att lägga upp sitt arbete och att de lättare kan kombinera yrkesliv och privatliv. Men de flesta upplever samtidigt att flexibiliteten har sina gränser. Många känner att de är tvungna att vara tillgängliga under kontorstid för kollegor och klienter. De upplever också att det är svårt att skilja på arbete och fritid, att de aldrig kan koppla av från jobbet, och familjen förväntar sig att de även skall klara av hushållsarbetet när de ändå är hemma. Det kan vara svårt för familjen att inse att arbetstid är arbetstid. Många har svårt att få lugn och ro för arbetet på eftermiddagarna när barnen kommer hem. Den effektivitet och arbetsro som infinner sig under förmiddagarna förbyts ofta i svårigheter att koncentrera sig på eftermiddagarna.

Många väljer att distansarbeta just för att kunna koncentrera sig på arbetet, men samtidigt är det ofta lättare att bli nådd på telefon om man arbetar hemma. Detta minskar i sin tur möjligheten att koncentrera sig.

Stress och psykisk arbetsbelastning

Under vissa omständigheter kan distansarbete i hemmet minska individens stress och arbetsbelastning, men under andra omständigheter kan stressen och arbetsbelastningen öka.

Det är således många som upplever distansarbete som avstressande. Det kan bero på att stressen minskar om den egna kontrollen över tillvaron ökar. Genom att distansarbetarna har möjlighet att bestämma mer över sin arbetstid, arbeta utan avbrott och vara mer med barnen upplevs situationen som mer avstressad.

Vissa distansarbetare tycker emellertid i stället att arbetsbördan ökar genom distansarbetet. En orsak kan vara att distansarbetaren tar på sig fler arbetsuppgifter än tidigare så att tidsvinsten försvinner. Den som arbetar hemma kan behöva hjälp med att avgränsa sitt arbete och inse att han eller hon inte måste vara tillgänglig hela tiden. En annan orsak kan vara att den hemarbetande i allt högre grad själv får sköta arbetsuppgifter som förut brukade skötas av annan personal. Ytterligare en orsak som uppges är att de valt distansarbete just för att kunna producera mer. Den här gruppen ser distansarbete som en möjlighet att hantera en allt större arbetsbelastning, eftersom de tycker det är bättre att arbeta hemma på kvällar och helger än att stanna på eller åka till kontoret. Dessutom känner sig många tvungna att arbeta mycket för att visa att de verkligen arbetar när de är hemma, dvs. för att minska en upplevd misstro. Det kan således finnas en risk för att distansarbetare drabbas av stressrelaterade besvär eller psykisk nedslitning.

Distansarbetet kan också, som framgått av vissa studier, leda till ökade förväntningar från omgivningen och inte minst arbetstagaren själv på arbetsprestationen. Det behöver i och för sig inte vara något negativt, och den många gånger lugnare miljön vid distansarbete kan ju också leda till en förbättrad arbetsprestation. Men det kan också leda till att arbetsbelastning och stress ökar.

Krav på tillgänglighet

I allmänhet förväntar sig inte kollegor och chefer att en arbetstagare som normalt arbetar på en huvudarbetsplats skall vara tillgänglig utanför arbetstid i någon större utsträckning. Däremot finns det en risk för att en arbetstagare som arbetar på distans förväntas vara tillgänglig i större utsträckning. Det gäller framför allt när distansarbetarens arbetstider inte stämmer överens med kollegornas. Enskilda arbetstagare kan känna en ökad press att faktiskt vara tillgängliga i större utsträckning än på konto-

ret. Det kan medföra att arbetstagaren får svårare att styra sin tid. Dessa faktorer kan leda till ökad stress och på sikt till utbrändhet.

Effektivitet hemma eller på kontoret?

Många kan ändå arbeta ostört och koncentrerat hemma, vilket ger högre effektivitet som de flesta distansarbetare anser vara en fördel med arbetsformen. De upplever också en större kontinuitet med arbetet. Men många menar att det lätt kan bli längre arbetspass än vad man har tänkt sig och är medveten om, vilket är en risk. Man jobbar fler helger och kvällar utan att räkna det som betald arbetstid, och den intjänade restiden blir arbetstid. I genomsnitt har de som arbetar hemma totalt längre arbetstid än de som arbetar på kontoret. De har ingen kontroll över arbetstiden och deras övertid ökar.

De dagar man är på kontoret kan det i stället vara svårt att vara lika effektiv. Många upplever att arbetssituationen på kontoret är ”kontakt-intensiv” på grund av möten och sammanträden. Detta gör det svårt att arbeta koncentrerat och ostört på kontoret, men många gör det ändå för att klara arbetsuppgifterna.

Som nämnts ovan kan distansarbete leda till förväntningar på ökad tillgänglighet och förbättrad arbetsprestation. Dessa faktorer kan, tillsammans med bristande kontroll av arbetstiden, leda till att arbetstagaren får svårt att sätta gränser för arbetet. Det kan därför vara betydelsefullt att reglera arbetstiden i avtal.

Sociala arbetskontakter eller isolering

Att de sociala arbetskontakterna minskar vid distansarbete från bostaden upplever många som negativt. Avsaknaden av arbetskamrater och det gensvar man får genom de dagliga kontakterna med kollegor anses ofta vara ett problem. Många tycker att de går miste om de informella samtalen och känslan av att man sköter arbetet som man skall. Både den sociala samhörigheten och informationsutbytet avtar ju längre tid man arbetar hemma. Flera upplever emellertid att kontakten med den närmaste chefen har blivit bättre. Situationen beror naturligtvis på hur ofta man distansarbetar och även på personligheten.

Arbete i bostaden enstaka dagar i veckan är säkert i normalfallet inget problem, utan snarare en fördel. Men om arbetet utförs i bostaden på heltid finns således risk för att arbetstagaren hamnar utanför den sociala gemenskap som normalt finns på en arbetsplats med flera anställda. Om arbetet därtill i sig innebär få eller inga sociala kontakter, är risken också

att den anställde på sikt kan bli socialt isolerad. Man kan riskera att tappa både företagskulturen och samhörigheten. Den här risken är förstås inte unik för just distansarbetare. Det finns andra typer av arbetstagare, t.ex. personal som sysslar med övervakning nattetid, som kan löpa motsvarande risk. Risken för isolering är sannolikt mindre om distansarbetet utförs utanför bostaden, t.ex. i en grannskapscentral. Det är förhållandevis vanligt att avtal om distansarbete har klausuler om fördelning av arbetstiden mellan huvudarbetsplatsen och distansarbetsplatsen (se vidare kapitel 9).

Teknikens betydelse

Tekniken är en vanlig orsak till stress. Om den tekniska utrustningen på hemarbetsplatsen inte fungerar som den skall, upplevs det som mer frustrerande och stressande än när samma situation inträffar på kontoret. I hemmet är man utan teknisk personal och känner sig hjälplös. Dessa problem kan därför anses bli ett psykosocialt problem, och därmed också allvarligt störa arbetet.

Missbruksproblem

Distansarbete kan medföra en ökad risk för arbetstagare med missbruksproblem. På en arbetsplats finns i allmänhet en social kontroll. En arbetstagare som har missbruksproblem och befinner sig på en arbetsplats med arbetskamrater och arbetsledning har sannolikt större möjligheter att kontrollera sitt missbruk än om han eller hon arbetar ensam i t.ex. bostaden. Det kan därför vara bättre om en arbetstagare med sådana problem utför sitt arbete på huvudarbetsplatsen.

Arbetsmiljön för dem som är kvar

Personerna som "blir kvar" på kontoret upplever ofta en ökad stress när deras medarbetare börjar arbeta på distans. De har inte som distansarbetarna möjlighet att välja när och hur arbetet skall utföras. Dessutom försvåras och bromsas arbetsuppgifterna för dem när distansarbetarna inte finns på kontoret. Eftersom de är tvungna att ta hand om alla akuta ärenden när distansarbetarna arbetar hemma, har de svårare att få lugn och ro för sina egna arbetsuppgifter.

De som arbetar på kontoret upplever starkt att kontakten med kollegor minskar när dessa börjar arbeta på distans. Det upplevs som en nackdel att inte kunna prata ansikte mot ansikte. Tydligen kan inte alla kommuni-

kationsbehov lösas med hjälp av fax, telefon och dator. Hur som helst är det viktigt att uppmärksamma känslan av minskad kollegial kontakt, eftersom den har betydelse för trivseln och engagemanget i arbetet.

Lagstiftning

Arbetsmiljölagen (1977:1160), AML, gäller även vid distansarbete. Arbetarskyddslagen, som föregick AML, innehöll ett generellt undantag för s.k. okontrollerbart arbete. Motsvarande undantag finns alltså inte i den nuvarande lagstiftningen. Det finns heller ingen möjlighet för arbetsgivare och arbetstagare att avtala bort arbetsgivarens arbetsmiljöansvar. AML är en ramlag och kompletteras av arbetsmiljöförordningen, som innehåller bemyndiganden för Arbetarskyddsstyrelsen att meddela föreskrifter om tillämpningen av AML. I dessa föreskrifter anges de närmare krav som skall uppfyllas i arbetsmiljöhänseende.

Arbetarskyddsstyrelsen (enheten för psykologiska och sociala frågor) har i en rundskrivelse anfört bl.a. följande: Arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön gäller oavsett var arbetstagaren arbetar. Kraven på arbetsmiljön kan däremot variera beroende på omständigheterna, bl.a. var arbetet utförs. Andra omständigheter som kan ha betydelse är arbetets varaktighet, hur ofta det utförs, vilka rimliga möjligheter det finns att ändra arbetsförhållandena och vilken frihet arbetstagaren har att själv organisera sitt arbete. Samtliga dessa omständigheter måste vägas in i en totalbedömning, där också hänsyn måste tas till de risker som kan förutses. Bedömningen får ytterst göras av Yrkesinspektionen, som därvid måste ta hänsyn till bestämmelserna i 15 § arbetsmiljöförordningen.

AML innehåller inte några bestämmelser som särskilt tar sikte på distansarbete. Det finns däremot vissa bestämmelser i AML som kan ha särskild betydelse för den typen av arbete. Förutom de generella bestämmelserna i 2 kap. 1 § om arbetsmiljöns beskaffenhet, finns bestämmelsen i 3 kap. 2 § tredje stycket om att arbetsgivaren skall beakta den särskilda risk för ohälsa och olycksfall som kan följa av att arbetstagaren utför arbete ensam. Arbetarskyddsstyrelsen har också utfärdat ett antal föreskrifter och allmänna råd som har betydelse för distansarbete, bl.a. om psykiska och sociala aspekter på arbetsmiljön, ensamarbete, datorstöd i arbetet, arbete vid bildskärm, arbetslokaler, internkontroll av arbetsmiljön och belastningsergonomi.²⁹

²⁹ Se AFS 1982:3, 1986:27, 1992:14, 1995:3, 1996:6 respektive 1998:1.

Arbetsgivarens internkontroll

Särskilda bestämmelser om arbetsgivarens ansvar för den s.k. internkontrollen infördes 1991 (3 kap 2a § AML). Begreppet ”internkontroll” återfinns inte i lagtexten men väl i Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter (AFS 1996:6). Bestämmelserna innebär bl.a. att det ställs krav på arbetsgivaren att systematiskt planera, leda och kontrollera arbetsmiljöarbetet samt utreda arbetsskador, fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och genomföra de åtgärder som behövs. Arbetsgivaren är också skyldig att i den utsträckning verksamheten kräver det dokumentera arbetsmiljön och arbetet med den och även att utfärda handlingsplaner.

Kravet på internkontroll innebar i och för sig ingen nyhet när bestämmelserna infördes 1991. Nyheten bestod i att arbetsgivaren blev skyldig att formalisera och organisera sitt arbetsmiljöarbete på ett systematiskt sätt. Bestämmelsen kan sägas innebära en kvalitetssäkring av arbetsmiljön och arbetsmiljöarbetet. Det går inte att säga att internkontrollen skall vara utformad på ett visst sätt i alla typer av organisationer, men den skall omfatta målen och riktlinjerna för arbetsmiljöarbetet samt organisationen av det.

I en distansarbetsituation skulle arbetsgivarens internkontroll kunna innebära bl.a. följande:

- Analys av om det är lämpligt att arbetstagaren börjar arbeta på distans, med hänsyn till dennes arbetsuppgifter och personliga förutsättningar.
- Analys av konsekvenserna för övriga anställda om någon eller några anställda börjar distansarbeta; ökar deras arbetsbelastning, får de utföra mer rutinarbete, tar de emot fler telefonsamtal osv?
- Analys av eventuell ökad risk för inbrott och överfall i distansarbetarens bostad vid hantering av känslig information eller vid innehav av dyrbar arbetsutrustning, se avsnitt 5.2.
- Analys av om distansarbetet kommer att utföras i en lämplig lokal. I flertalet fall innebär detta en analys av om det finns något lämpligt utrymme i arbetstagarens bostad.
- Analys av om det är möjligt att inrätta en ergonomiskt riktig distansarbetsplats, med hänsyn till möjlig möblering, belysning osv. och med beaktande av Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter, t.ex. AFS 1992:14, Arbete vid bildskärm.
- Planering av och helst också uttrycklig överenskommelse med arbetstagaren om regelbundna besök.
- Kontinuerlig uppföljning av hur arbetet fungerar, genom t.ex. regelbundna samtal med distansarbetaren.

- Regelbunden utvärdering av hur arbetsmiljön på hela arbetsplatsen påverkas av distansarbetet, varvid även övriga anställda bör medverka.

Arbetstagarens skyldighet att medverka i arbetsmiljöarbetet

Arbetstagaren är, enligt bestämmelserna i 3 kap. 4 § AML, skyldig att medverka i arbetsmiljöarbetet och även att delta i genomförandet av de åtgärder som behövs för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Han eller hon är också skyldig att följa föreskrifterna samt använda skyddsanordningar och iakttäta den försiktighet som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall. Arbetstagaren är alltså skyldig att vara aktiv i arbetsmiljöarbetet.

Yrkesinspektionens möjligheter att utöva tillsyn

Av bestämmelserna i 15 § tredje stycket arbetsmiljöförordningen framgår att inspektionsbesök vid arbetsplatser i hemmet endast skall ske på begäran av den arbetsgivare eller arbetstagare som berörs, eller om det finns annan särskild anledning till det. Rutinmässiga besök av Yrkesinspektionen i en arbetstagares bostad är alltså inte tillåtna. Begränsningen i Yrkesinspektionens möjligheter att utöva tillsyn i någons bostad har tillkommit av integritetsskäl. Även om det i allmänhet krävs ett initiativ från arbetstagaren eller arbetsgivaren, finns det en möjlighet för inspektionen att besöka en arbetstagares bostad om det finns särskilda skäl. För andra typer av distansarbetsplatser, t.ex. grannskapscentraler eller telestugor, finns inte motsvarande begränsningar.

Skyldighet att utse skyddsombud

Utnämmande av skyddsombud

Av bestämmelserna i 6 kap 2 § AML framgår att arbetstagarna skall utse skyddsombud på varje arbetsställe där minst fem arbetstagare regelmässigt sysselsätts. Under vissa omständigheter får s.k. regionalt skyddsombud utses. Lagen hindrar inte att skyddsombud utses även för mindre arbetsställen.

Begreppet arbetsställe finns inte definierat i lagtexten men har använts länge i arbetarskyddslagstiftningen. Enligt förarbetena till

arbetarskyddslagen, dvs. den lag som föregick AML, innebär arbetsställe det lokalt avgränsade område inom vilket arbetsgivaren bedriver arbete, oavsett om det utförs i arbetslokal, i det fria eller under jord. I förarbetena uttalades vidare att begreppet inte alltid får tas i så inskränkt bemärkelse att det därmed skulle avse en och samma lokal, byggnad eller plats i det fria. Vad som skulle räknas som arbetsställe fick i stället vid tvekan bedömas från fall till fall. Dessa uttalanden i lagmotiven har varit vägledande för arbetarskyddsmyndigheterna när det gäller att tolka begreppet. Någon ändring av innebörden av begreppet arbetsställe har inte varit avsett i AML. Begreppet finns också definierat i centrala arbetsmiljöavtal på arbetsmarknaden.

Kravet på att det skall finnas minst fem arbetstagare på ett arbetsställe för att ett skyddsombud skall utses kan leda till problem. Om de anställda distansarbetar på heltid och är utspridda, kan det ifrågasättas om inte var och en av de olika distansarbetsplatserna skall ses som ett arbetsställe. Därmed skulle kravet på att utse skyddsombud kunna falla.

Skyddsombuds tillträdesrätt

Enligt 6 kap. 10 § AML får ett skyddsombud inte hindras att fullgöra sina uppgifter. Bestämmelsen kompletteras av en annan bestämmelse i 6 kap. 11 § AML om skadeståndsskyldighet för den arbetsgivare eller arbetstagare som bryter mot 6 kap. 10 § i samma lag. Vid skadeståndskrav görs en skälighetsbedömning.

Vid en första anblick tycks bestämmelsen ge skyddsombuden en större möjlighet till tillträde till en arbetstagares bostad än den Yrkesinspektionen har, men såvitt bekant har frågan aldrig prövats. Däremot förefaller det inte troligt att en arbetstagare skulle bli skadeståndsskyldig om han eller hon vägrade ett skyddsombud tillträde till en distansarbetsplats i bostaden, detta mot bakgrund av den skälighetsbedömning som skall göras och Yrkesinspektionens begränsade tillträdesmöjligheter. Skyddsombudet har däremot möjlighet att kontakta Yrkesinspektionen.

Frågor om bl.a. skyddsombud i relation till distansarbete utvecklas närmare i avsnitt 4.4.

Analys

På många håll finns en osäkerhet om omfattningen av arbetsgivarens arbetsmiljöansvar för distansarbetsplatser, i praktiken arbetsplats i bostaden. Det har framkommit vid de studiebesök utredningen genomfört och de diskussioner som förts med framför allt företrädare för företag. En

annan aspekt som framkommit när det gäller arbete i bostaden är möjligheten till tillsyn och kontroll av arbetsmiljö, och önskvärldheten av detta.

Arbetsgivarens faktiska möjligheter att utöva sitt arbetsmiljöansvar

En arbetsgivare är skyldig att ställa krav på utformningen av en distansarbetsplats. Skyldigheten kan utövas på olika sätt. Ett sätt är naturligtvis att arbetsgivaren tillhandahåller möbler, vilket utredningen sett exempel på. Att arbetsgivaren tillhandahåller datorutrustning förefaller vanligt, åtminstone vid mer regelmässigt distansarbete (se vidare kapitel 9).

En arbetsgivare har ansvaret för arbetsmiljön. Som nämnts ovan skall distansarbetare och deras arbetsplatser ingå i internkontrollen. Arbetsgivaren har emellertid ingen möjlighet att mot arbetstagarens vilja få tillträde till hans eller hennes hem. Om distansarbetsplatsen är olämplig av arbetsmiljöskäl har arbetsgivaren däremot möjlighet att anvisa arbetstagaren en annan arbetsplats, i allmänhet det kontor som tillhandahålls av arbetsgivaren och där arbetstagaren tillbringar åtminstone delar av sin arbetstid. Problemet bör emellertid inte överdrivas. Frågan om t.ex. besök av skyddsombud är därför sannolikt inte något större problem. Den frågan och frågan om arbetsgivarens rätt att besöka en arbetsplats i bostaden kan också regleras i avtal.

I normalfallet, då det finns en ordinarie arbetsplats, bör en återgång inte innebära några problem. Däremot är det osäkert vad som blir följden i de fall arbetsgivaren inte kan erbjuda någon annan arbetsplats. Arbetsgivaren har ingen lagstadgad skyldighet att tillhandahålla en arbetsplats, men det finns möjligheter att reglera den frågan i avtal, både kollektivavtal och individuella avtal. Det är emellertid viktigt att framhålla att arbete på distans bör byggas på frivillighet. Samtliga fackförbund som har en uttalad riktlinje i fråga om distansarbete förutsätter att distansarbete skall vara frivilligt och att ett avtal om distansarbete skall kunna sägas upp av båda parter (se vidare kapitel 9).

Det går att göra jämförelser mellan arbetsgivarens möjligheter att kontrollera arbetsmiljön vid olika typer av arbete utanför huvudarbetsplatsen: distansarbete i den bemärkelse utredningen använder begreppet respektive s.k. informellt mobilt arbete, t.ex. försäljning. En arbetsgivare har i praktiken sällan möjlighet att kontrollera försäljares arbetsmiljö, som kan variera mellan t.ex. olika transportmedel, hotellrum och olika kunders kontor. Det finns emellertid vissa grundläggande skillnader, bl.a. att den vanligaste formen av distansarbete är den som innebär att arbetstagaren arbetar viss tid på en given plats, i allmänhet den egna bostaden. Det innebär att arbetsgivaren har en faktisk möjlighet att styra hur arbets-

miljön är utformad. En annan skillnad är att distansarbete i de flesta fall kan utföras lika bra vid en huvudarbetsplats som på distans.

Överväganden

Distansarbete måste ses som en del av ett modernt och mer flexibelt arbetssätt med minskade kontrollmöjligheter från arbetsgivarens sida. Arbetsmiljölagstiftningen är emellertid tillämplig även på distansarbete, även om tillsynsmöjligheterna är begränsade. Det finns också möjligheter för en arbetsgivare att styra hur arbetsmiljön för en distansarbetare skall se ut även i de fall arbetet utförs i arbetstagarens bostad genom att förutsättningarna klart anges i ett avtal. Sådana förutsättningar kan vara att arbetsgivaren, eventuellt tillsammans med skyddsombud, skall ges möjlighet att inspektera arbetsplatsen innan den tas i bruk och därefter att besöka den samt att arbetsgivaren tillhandahåller ändamålsenliga möbler. Arbetsgivarens skyldighet och möjlighet att kontrollera arbetsmiljön omfattar inte enbart den fysiska utformningen av arbetsplatsen utan även de psykosociala aspekterna.

Arbetsgivaren är också skyldig att inom ramen för sin internkontroll systematiskt planera, leda och kontrollera arbetsmiljöarbetet. Det kan ställa särskilda krav på arbetsgivaren, inte minst när det gäller den psykosociala arbetsmiljön, och innebära exempelvis ett ökat behov av uppföljning genom regelbundna samtal med den anställde. En arbetsgivare som bedömer att distansarbete är olämpligt från arbetsmiljösynpunkt bör heller inte tillåta det. Arbetsgivaren har också skyldighet att ingripa om distansarbete i något fall blir olämpligt av arbetsmiljöskäl. Om arbetsgivaren gör bedömningen att det inte fungerar med distansarbete för en anställd, t.ex. på grund av brister i arbetsmiljön, har arbetsgivaren möjlighet att se till att den anställde i stället arbetar på sin huvudarbetsplats. Frågan kan också regleras på förhand.

Utredningen gör den bedömningen att det för närvarande inte finns behov av några ändringar i AML eller arbetsmiljöförordningen. Arbetarskyddsstyrelsen har bemyndiganden att meddela föreskrifter och ge ut allmänna råd i frågan. Det är däremot uppenbart att informationsbehovet är stort. Utredningen förutsätter att sådan information utarbetas och sprids av bl.a. Arbetarskyddsstyrelsen.

4.4 Fackligt arbete och inflytande

I avsnittet behandlas två centrala frågor: Får den facklige förtroendemannen med bibehållna anställningsförmåner besöka distansarbetaren på dennes distansarbetsplats? Är det möjligt att kombinera ett fackligt förtroendeuppdrag med ett distansarbete? Utredningen har kommit till slutsatsen att så länge distansarbetsplatsen fortfarande anses tillhöra samma arbetsplats som huvudarbetsplatsen föreligger inget problem i något av fallen. Att distansarbetsplatsen inte skall utgöra en egen arbetsplats regleras oftast i kollektivavtal.

Förtroendemannen ges enligt lagen ingen rätt att på arbetsgivarens bekostnad använda dennes datorutrustning, kontorsmaterial, telefon m.m. Detta har överlämnats till reglering i kollektivavtal. Utredningen rekommenderar att frågan även fortsättningsvis bör regleras i kollektivavtal och betonar att det kan vara viktigt att reglera om förtroendemannen skall få använda sig av arbetsgivarens datorsystem, såsom e-post och intranät, på de arbetsplatser där det finns distansarbetare.

Medbestämmandelagens förhandlings- och informationsbestämmelser gäller oavsett om arbete utförs på distans eller på en huvudarbetsplats. Att införa eller avskaffa distansarbete som arbetsform är, åtminstone om det sker i större omfattning, en sådan viktigare förändring av verksamheten som omfattas av arbetsgivarens primära förhandlingskyldighet i 11 § MBL.

Tänkbara problem när det gäller frågan om inflytande över arbetet är ofta av praktisk art. Det kan t.ex. gälla hur information skall kunna spridas även till distansarbetarna. Sådana frågor kan dock regleras i kollektivavtal.

De fackliga organisationerna har en stark ställning i Sverige. På 1980-talet framfördes från fackligt håll farhågor om att distansarbete skulle kunna försvaga det fackliga inflytandet. I dag är oron inte lika stor. I de allra flesta fall är det ett önskemål från arbetstagaren att få arbeta på distans. Likaså är det i arbetstagarens intresse att vara fackligt engagerad. Det finns ingenting som tyder på att det inte går att förena dessa två behov. Det kan likväl vara av intresse att redogöra för sambandet mellan fackligt arbete och distansarbete. I avsnittet beskrivs även arbetstagarorganisationernas möjligheter till inflytande.

Lagstiftning om fackligt arbete

Allmänt om förtroendemannalagen

Genom lagen (1974:358) om facklig förtroendemanns ställning på arbetsplatsen (FML) har de fackliga organisationernas ställning fastställts och har även senare genom en lagändring (lag 1990:1039) förstärkts. Grundregeln finns i 1 § FML. Här stadgas att med förtroendeman avses den person som har utsetts av en arbetstagarorganisation att företräda de anställda på en arbetsplats. Det finns fem förutsättningar som måste vara uppfyllda för att en förtroendeman skall omfattas av FML och dess regler (Göransson 1997). Dessa är:

1. Förtroendemannen skall vara *utsedd* av en arbetstagarorganisation.
2. Förtroendemannens uppdrag skall avse en *viss arbetsplats*.
3. Förtroendemannens uppdrag skall gälla *facklig verksamhet*.
4. Arbetstagarorganisationen skall vara en organisation som är eller brukar vara *bunden av kollektivavtal* med arbetsgivaren.
5. Arbetsgivaren måste ha *underrättats* om det fackliga uppdraget.

Hur många förtroendemen det skall finnas på en arbetsplats bestäms av den fackliga organisationen, liksom vilka uppdrag som är aktuella.

Förtroendemännen

Förr fanns ett krav på att förtroendemannen måste vara anställd hos arbetsgivaren för att FML skulle vara tillämplig. Dessa s.k. lokala fackliga förtroendemen omfattas fortfarande av lagen. FML utvidgades dock från och med 1 januari 1991 till att även omfatta s.k. regionala fackliga förtroendemen. I stället för krav på anställning stadgas numera att FML skall tillämpas på den som har utsetts av en arbetstagarorganisation att som facklig förtroendeman företräda de anställda på en *viss arbetsplats*. Numera kan alltså en facklig förtroendeman utses av såväl lokal som central arbetstagarorganisation.

Även om förtroendemännen inte längre måste ha en lokal förankring hos en arbetsgivare är förtroendemannen som regel anställd på företaget. Varken den privata eller offentliga sidan verkar utnyttja möjligheten att ha regionala fackliga förtroendemen i någon högre utsträckning. Det kan bero på att vissa förmåner som ges till förtroendemännen bekostas av arbetsgivaren om förtroendemannen är lokalt utsedd. Detta gäller exempelvis rätten till betald ledighet i 7 § FML. I paragrafen stadgas att för-

troendemän har rätt att få behålla sina normala anställningsförmåner vid ledighet som avser facklig verksamhet på den egna arbetsplatsen. Om förtroendemannen är regionalt tillsatt bekostas den fackliga verksamheten i stället av den fackliga organisationen.

Begreppet arbetsplats

FML skall enligt 1 § första stycket i lagen tillämpas på en person som har utsetts av en arbetstagarorganisation att som facklig förtroedeman företräda de anställda på en *viss arbetsplats*. Härmed avses vanligtvis lokal drifts- eller förvaltningsenhet. Här verkar det finnas ett samband med driftsenhetsbegreppet i LAS. En lokal driftsenhet alternativt förvaltningsenhet kan vara en sådan del av företaget som ligger inom en och samma byggnad eller inom ett och samma inhägnade område. Det kan exempelvis vara en butik, en fabrik eller en restaurang. Om det finns en verkstad och ett kontor i samma byggnad tillhör de samma driftsenhet. Driftsenhetsbegreppet är således av geografisk natur (Göransson 1997). Arbetsplatsen kan också utgöras av det lokalt avgränsade området där arbetsgivaren bedriver sin verksamhet och som utgör den naturliga ramen för den fackliga verksamheten inom företaget eller myndigheten (Lunning 1997).

Om företaget eller myndigheten har flera driftsenheter (t.ex. på olika orter) bör tillämpningen av lagen bestämmas med utgångspunkt i de lokala förhållandena. Det medför oftast att om ett företag har arbetsplatser på olika orter, tillämpas FML på varje arbetsplats för sig. Ligger däremot de olika arbetsplatserna på samma ort kan dessa ibland räknas som en enda arbetsplats. Vissa krav måste emellertid uppfyllas. För det första måste det lokala kollektivavtalet gälla alla arbetsplatser på orten, och för det andra måste den lokala fackklubben vara gemensam för arbetsplatserna (Göransson 1997).

Skyddsombud

Enligt 6 kap. 2 § arbetsmiljölagen (AML) skall skyddsombud utses på *arbetsställe där fler än fem arbetstagare är sysselsatta*. Vid behov kan skyddsombud utses även på mindre arbetsställen. (Om begreppet *arbetsställe* i AML, se av-snitt 4.3.)

Skyddsombudet utses av den lokala fackliga arbetstagarorganisation som arbetsgivaren har slutit kollektivavtal med. Den som har utsetts av den fackliga organisationen är facklig förtroedeman. Det kan röra sig

om skyddsombud på arbetsställe, skyddskommittéledamot eller regionalt skyddsombud. Dessa omfattas av FML.

På de arbetsställen där de anställda inte är fackligt anslutna kan skyddsombuden i stället utses av de anställda direkt. Dessa skyddsombud kommer inte närmare att beröras i detta avsnitt.

Lagstiftning om fackligt inflytande

Medbestämmandelagstiftningen och annan lagstiftning som rör inflytande över arbetet gör inte någon åtskillnad mellan arbetstagare som normalt arbetar på en huvudarbetsplats och distansarbetare. Det kan emellertid uppkomma speciella frågeställningar som har samband med distansarbete.

Medbestämmandelagens förhandlingsregler

Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) har bestämmelser om förhandling i 10–18 §§. Av dessa avser bestämmelserna 10–13 §§ rätten till respektive skyldigheten att ta initiativ till förhandlingar.

Arbetsgivarens primära förhandlingsskyldighet

11 § MBL rör arbetsgivarens s.k. primära förhandlingsskyldighet. Bestämmelserna innebär att arbetsgivaren har skyldighet att, innan han beslutar om viktigare förändringar i verksamheten, förhandla med den arbetstagarorganisation till vilken han är bunden av kollektivavtal. Motsvarande gäller innan arbetsgivaren beslutar om viktigare förändring av arbets- eller anställningsförhållanden för anställd som tillhör organisationen. Om en fråga särskilt angår arbets- eller anställningsförhållandena för en anställd som tillhör en organisation utan kollektivavtal, har arbetsgivaren motsvarande förhandlingsskyldighet i förhållande till den organisationen. Bestämmelser om detta återfinns i 13 § första stycket MBL. Av bestämmelserna i 14 § MBL framgår att förhandlingsskyldigheten enligt 11–13 §§ MBL i första hand skall fullgöras mot den lokala arbetstagarorganisationen. Kan enighet inte nås skall arbetsgivaren på begäran även förhandla med den centrala arbetstagarorganisationen.

Att införa eller upphöra med distansarbete som arbetsform torde, beroende på omfattningen, i många fall utgöra en sådan viktigare förändring av verksamheten som avses i 11 § MBL. I sådana fall är arbetsgivaren skyldig att ta initiativ till förhandlingar med den aktuella arbets-

tagarorganisationen. Någon primär förhandlingsskyldighet lär inte föreligga vid individuella överenskommelser om distansarbete.

Båda parter har dessutom rätt att påkalla förhandlingar om förhållandet mellan arbetsgivaren och en arbetstagarare som är eller har varit anställd hos arbetsgivaren (10 § MBL). Det innebär att t.ex. den lokala fackliga organisationen har rätt att kräva förhandlingar vid införande av distansarbete även i individuella fall.

Arbetsgivarens informationskyldighet

Arbetsgivaren skall, enligt bestämmelserna i 19 § MBL, fortlöpande hålla den arbetstagarorganisation till vilken han är bunden av kollektivavtal underrättad om bl.a. riktlinjerna för personalpolitiken. Arbetsgivarens skyldighet omfattar principer och metoder för rekrytering, urval och befordran, utbildning, introduktion etc. Den omfattar även principer för bl.a. omplacering och omflyttning av personal samt i förekommande fall statistik över personalens hälsotillstånd, sjukfrånvaro, inträffade olycksfall och personalomsättning (Bergqvist, Lunning, Toijer 1997).

Frågor om distansarbete kan beröra t.ex. riktlinjerna för personalpolitiken och därmed omfattas av arbetsgivarens informationskyldighet. Distansarbete kan, beroende på omfattningen, också beröra principer för omplacering och omflyttning.

MBL och arbetsmiljölagen

På arbetsmiljöområdet finns en långvarig tradition av samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagarare. Skyddsombudet har, enligt 3 kap. 2a § AML, rätt att delta när arbetsgivaren upprättar planer för arbetsmiljöarbetet. Det finns flera, ganska allmänt hållna, bestämmelser i AML om samverkan mellan arbetsgivaren och arbetstagararna. Reglerna kompletteras i ganska stor utsträckning av avtal mellan arbetsmarknadens parter. Dessa avtal reglerar bl.a. hur olika arbetsmiljöfrågor skall behandlas.

Arbetsmiljölagen tillförsäkrar arbetstagararsidan ett inflytande på planeringsstadiet inför arbetsgivarens beslut i företags- och arbetsledningsfrågor som rör arbetsmiljön. En frågeställning som uppkommer är hur AML:s bestämmelser om inflytande förhåller sig till framför allt bestämmelserna i 11–14 och 19 §§ MBL. En grundläggande skillnad är att bestämmelserna i 11–12 §§ MBL kan frångås genom kollektivavtal medan motsvarande bestämmelser i AML är tvingande. Frågan om samordningen mellan bestämmelserna i AML och MBL har kommenterats i

förarbetena till AML (prop. 1976/77:149 s. 331). Frågan har också varit uppe i Arbetsdomstolen (AD 1980 nr 63). AD har även prövat frågan om informationsskyldigheten enligt 19 § MBL i relation till reglerna om information till skyddsombud enligt AML (AD 1980 nr 4).

En slutsats av uttalandena i förarbetena till AML och de rättsfall som nämnts ovan är att det inte finns någon egentlig samordning mellan inflytanderegler i MBL och AML på så sätt att det ena regelsystemet skulle utesluta att en viss fråga behandlas enligt det andra regelsystemet. Systemen måste alltså behandlas parallellt (SOU 1994:141 s. 232). Frågan om samordning mellan de olika regelverken kan tas upp i kollektivavtal. Så har också skett på det statliga området (se 22 § AMLA 89).

Analys av fackligt arbete

Lokala förtroendemän

Den lokalt tillsatte förtroendemannen skall utföra sitt uppdrag på sin arbetsplats. Antag att en eller flera medlemmar i den fackliga organisationen börjar arbeta på distans. En fråga som uppkommer är om den facklige förtroendemannen med *bibehållna anställningsförmåner* får besöka dessa distansarbetare på deras distansarbetsplatser.

Vidare kan frågan ställas vad som händer om den facklige förtroendemannen börjar arbeta på distans. Är det överhuvudtaget möjligt att kombinera distansarbete med ett fackligt förtroendeuppdrag?

Båda dessa frågeställningar kommer an på om distansarbetsplatsen skall anses ingå i begreppet *arbetsplats* i FML eller inte. Det i sin tur beror på dels *frekvensen* av distansarbete och dels *lokaliseringen* av distansarbetsplatsen.

Hur ofta arbetstagaren distansarbetar har alltså betydelse för bedömningen. En arbetstagare som distansarbetar en dag i veckan och tillbringar resten av arbetsveckan på kontoret tillhör troligen samma arbetsplats som de övriga anställda. Samma slutsats kan antagligen dras även då en större del av arbetstiden förläggs på distans, eftersom det finns ett visst samband mellan begreppet arbetsplats i FML och driftsenhetsbegreppet i LAS (se under Begreppet arbetsplats ovan). Så länge distansarbetaren har en fast anknytning till huvudarbetsplatsen torde han eller hon, enligt utredningen, anses höra till huvudarbetsplatsen även om större delen av arbetstiden bedrivs på distans. Det är utredningens uppfattning att det är först vid distansarbete på heltid som det kanske inte längre är möjligt att göra bedömningen att distansarbetaren tillhör samma

arbetsplats som de övriga anställda (jämför avsnitt 4.2). Men det beror i sin tur på var distansarbetsplatsen ligger.

Därmed kommer vi till spørsmålet om lokaliseringens betydelse. Frågan som uppkommer vid distansarbete på heltid och möjligen även när en betydande del av arbetet förläggs på distans är om distansarbetsplatsen faller under definitionen *arbetsplats* i FML. Sambandet med driftsenhetsbegreppet i LAS talar för en geografiskt avgränsad definition av arbetsplatsen. Om huvudarbetsplatsen och distansarbetsplatsen är belägna på olika orter utgör de alltså antagligen skilda arbetsplatser. Men om de finns på samma ort och om det lokala kollektivavtalet liksom den lokala fackklubben är gemensam för alla arbetsplatser på orten, kan arbetsplatserna räknas som en enda. Utredningen anser emellertid att den omständigheten att arbete utförs i bostaden inte skall vara den avgörande faktorn vid bestämmandet av vilken driftsenhet distansarbetaren tillhör (se utredningens författningsförslag till ändring i 22 § LAS).

Troligen måste man bedöma varje fall för sig med hänsyn till både var distansarbetsplatsen är belägen och hur ofta distansarbetet sker.

Det första problemet rör frågan om den facklige förtroendemannen med bibehållna anställningsförmåner kan besöka medlemmar som distansarbetar hemifrån. Om distansarbetsplatsen anses utgöra en egen arbetsplats har förtroendemannen inte rätt att besöka distansarbetsplatsen och samtidigt få ersättning av arbetsgivaren, eftersom ersättning för ledighet som krävs för det fackliga arbetet endast utgår för fackligt arbete på den *egna* arbetsplatsen enligt 7 § FML. Bedömningen huruvida bostaden utgör en egen arbetsplats beror på frekvensen av distansarbetet och på lokaliseringen av distansarbetsplatsen. Det kan leda till att förtroendemannen inte får samma insikt om distansarbetsplatsen som om huvudarbetsplatsen.

Det andra problemet, dvs. spørsmålet om en facklig förtroendeman kan arbeta på distans och ändå utföra sitt fackliga uppdrag på huvudarbetsplatsen, beror också på hur ofta och var förtroendemannen distansarbetar. Antag att förtroendemannen distansarbetar på heltid från hemmet och att han eller hon bor på en annan ort än företaget. Då kan det bli problem när han eller hon skall företräda medlemmarna på arbetsplatsen. Vissa rättigheter, som betald ledighet för fackligt arbete, kan förtroendemannen ju enbart erkännas om han eller hon utför den fackliga verksamheten på den *egna* arbetsplatsen. Dessutom kan det vara svårt att agera som facklig förtroendeman och samtidigt arbeta på distans, eftersom det fackliga arbetet bygger på att man har kontakt med och är tillgänglig för medlemmarna.

Skyddsombud

Problem huruvida medlemmar kan besökas på sina distansarbetsplatser kan också uppkomma för skyddsombuden. Ett skyddsombud kan ju vara en facklig förtroendeman. AML ger inte fackföreningarna rätt att utse skyddsombud om inte fler än fem arbetstagare arbetar på ett arbetsställe. Om en arbetstagare distansarbetar ensam från hemmet och om detta anses utgöra ett arbetsställe enligt AML, finns det ingen skyldighet att utse ett skyddsombud som skall "övervaka" distansarbetsplatsen. Återigen har frekvensen och lokaliseringen av distansarbetet betydelse för bedömningen. Vid distansarbete från exempelvis ett satellitkontor med fler än fem anställda skall däremot ett skyddsombud utses.

Regionala skyddsombud fungerar även många gånger som regionala fackliga förtroendemän (se nedan).

Regionala förtroendemän

Om förtroendemannen har utsetts av en central arbetstagarorganisation har han tillträde även till andra arbetsplatser än sin egen enligt 3 § andra stycket FML. I detta fall har det inte någon betydelse om distansarbetarens arbetsplats skall anses utgöra en egen arbetsplats eller inte. Förtroendemannen har tillträde till arbetsplatsen ändå.

Inte heller den regionalt tillsatte facklige förtroendemannen som själv distansarbetar borde uppleva det som något problem om hans hem utgör en egen arbetsplats. Han har tillträdesrätt även till andra arbetsplatser än sin egen. Däremot är många av FML:s regler inte tillämpliga på den regionale förtroendemannens uppdrag. Det gäller exempelvis rätten till betald ledighet.

Förtroendemannens tillträdesrätt

Det är endast arbetsgivaren som enligt FML inte får hindra förtroendemannen att fullgöra sitt uppdrag (Lunning 1997). En distansarbetare kan således hindra en förtroendeman att besöka honom i hemmet om han eller hon distansarbetar därifrån.

I de flesta situationer är det dock skyddsombud som besöker de anställda på deras distansarbetsplatser. Det är oftast de som har behov av att besöka distansarbetsplatsen; förtroendemannen kan kontakta sina medlemmar på annat sätt. Skyddsombud och ledamöter i skyddskomiteer skyddas, till skillnad från förtroendemän, även mot åtgärder från de anställdas sida (6 kap. 10, 11, 13 och 15 §§ AML). Arbetsmiljölagens regler tillämpas i dessa avseenden även för

skyddsombud och skyddskommittéledamöter som är fackliga förtroendemän.

Spridande av information

Ett argument som framförts mot distansarbete är att det fackliga inflytandet kan försvagas (se avsnitt 2.1). En orsak kan vara att det kan bli svårt att sprida information till och upprätthålla kontakten med medlemmar som arbetar på distans. Det kan vara ett extra stort hinder vid företag som enbart har anställda som distansarbetar från hemmen. Frågan är om förtroendemannalagens regler kan ge förtroendemännen rättighet att använda arbetsgivarens datorsystem, såsom e-post eller intranät, i det fackliga arbetet.

I 3 § tredje stycket FML ges förtroendemännen rätt till lokal eller annat utrymme som fordras för det fackliga uppdraget. Förarbetena verkar dock tala för att stadgandet inte omfattar kontorsutrustning m.m. Tillgång till telefon och kontorsutrustning bör i stället regleras genom kollektivavtal så att de särskilda förhållanden som råder på respektive arbetsplats kan beaktas (prop. 1974:88 s. 162 f. och s. 217 f.). Förtroendemannalagen ger därmed inte förtroendemännen någon rätt att på arbetsgivarens bekostnad använda sig av datorutrustning, kontorsmaterial, telefon m.m.

En reglering i kollektivavtal har också skett i praktiken. Omfattningen beror oftast på hur den fackliga verksamheten bedrivs. På arbetsplatser där det finns heltidssysselsatta förtroendemän med egen lokal finns också oftast särskild telefon och kontorsmaskiner för den fackliga verksamheten. Förtroendemän på arbetsplatser med mindre omfattande facklig verksamhet får för det mesta använda arbetsgivarens telefon och kontorsutrustning. Kostnadsreglerna i kollektivavtalen avser endast arbetsgivarens ekonomiska insats i den fackliga verksamheten på den egna arbetsplatsen. Interna föreningsangelägenheter täcks sålunda inte in. (Lunning 1997.)

Exempelvis innehåller både det kommunala och det statliga förtroendemannavtalet regler om tillgång till telefon hos arbetsgivaren när det behövs för den fackliga verksamheten.

Inom den privata sektorn finns också kollektivavtal med bestämmelser om rätten att utnyttja telefon respektive tillgången till kontorsutrustning. Också användandet av datorutrustning är reglerat på många arbetsplatser. Vid större företag med stora fackliga grupperingar har det därför inte blivit några större problem med kommunikationen. Tack vare de utvecklade informations- och kommunikationsmöjligheterna får distansarbetarna inte sämre information än andra medlemmar. Arbetsgivarna har

accepterat att företagets e-postsystem används som ett fackligt kommunikationsmedel och egna fackliga elektroniska anslagstavlor används också, främst på satellitkontor.

Problem verkar emellertid kunna uppkomma på mindre företag, särskilt på arbetsplatser med en stämning av osäkerhet och misstroende mellan arbetstagare och arbetsgivare. Här finns exempel på att arbetsgivaren försöker bromsa den fackliga aktiviteten genom att läsa medlemmarnas e-post och även registrera dem som är engagerade. Detta kan ses som ett hinder mot kommunikationen. Det bör dock betonas att detta rör sig om undantagsfall och att det fackliga arbetet i de flesta situationer fungerar bra.

Analys av fackligt inflytande

Medbestämmandelagens förhandlings- och informationsbestämmelser gäller oavsett om arbete utförs på distans eller på en huvudarbetsplats. Problem kan emellertid ofta uppstå i förhållande till den enskilde arbetstagaren som arbetar på distans. Dessa är ofta av praktisk art. Det kan t.ex. vara fråga om hur information skall kunna spridas även till distansarbetarna. Det är en typ av fråga som kan regleras i kollektivavtal (se ovan).

Analys av individuellt inflytande

Om fler och fler arbetstagare på samma arbetsplats börjar arbeta på distans skulle detta kunna medföra att kontakten mellan dem minskar. En konsekvens kan bli att deras inflytande på arbetsplatsen försvagas. Många gånger utövas inflytandet på arbetsplatsen genom formella eller informella möten och diskussioner. En förutsättning för att kunna framföra sin åsikt är oftast att man är närvarande. Problemet uppmärksammades tidigt av fackförbunden. (Elling 1982 och TCO 1987.)

I praktiken verkar minskat inflytande på arbetsplatsen inte vara ett alltför stort problem. Distansarbetarna har ofta representanter som framför deras åsikter och brukar därmed behandlas lika när det gäller medbestämmande. Så länge som båda parter uppmärksammar denna svårighet och anstränger sig att övervinna det geografiska avståndet verkar det fungera tillfredsställande. Däremot är det svårt för den som arbetar heltid på distans att tillgodogöra sig klimatet på företaget. Det kräver närvaro på huvudarbetsplatsen.

Problemet med minskat inflytande beror naturligtvis på hur ofta distansarbete sker, och problemet ökar ju större del av arbetstiden som

förläggs till annan plats än den ordinarie arbetsplatsen. I dag förlägger de flesta distansarbetarna i Sverige enbart en del av sin arbetstid på distans, i genomsnitt drygt en dag i veckan. Enbart ett fåtal arbetar hela sin arbetstid på distans (se avsnitt 2.2).

Överväganden

Förtroendemännen

Två problemställningar har här berörts. Den ena frågan var om den facklige förtroendemannen med bibehållna anställningsförmåner får besöka distansarbetande medlemmar. Den andra frågan var om det är möjligt att förena distansarbete med ett fackligt förtroendeuppdrag.

Om distansarbetarens arbetsplats enligt FML anses utgöra samma arbetsplats som huvudarbetsplatsen, uppstår inga problem. Distansarbetaren anses då tillhöra samma arbetsplats som de övriga anställda, och hans eller hennes distansarbetsplats kan besökas av huvudarbetsplatsens fackliga förtroendemän. Är distansarbetaren själv facklig representant kan han eller hon utföra sitt uppdrag också på huvudarbetsplatsen.

Båda problemen ovan är också lösta om distansarbetsplatsen inte anses utgöra samma arbetsplats som huvudarbetsplatsen, men då ett kollektivavtal reglerar att distansarbetaren ska anses tillhöra samma driftsenhet som de övriga anställda. Ett exempel på när det först och främst är upp till kollektivavtalsparterna att reglera vilka orter som skall omfattas av den lokala fackliga verksamheten, är då ett företag eller en myndighet har flera driftsenheter eller förvaltningsenheter på samma ort eller på intilliggande orter. I ett kollektivavtal kan man då avgöra var gränsen för aktuell arbetsplats går och att distansarbetare organisatoriskt skall tillhöra huvudarbetsplatsen.

Utredningen bedömer att det inte finns några behov av ändringar i FML för tillfället. Oftast sker en reglering i kollektivavtal, som arbetsgivaren har slutit med den berörda arbetstagarorganisationen. Utredningens förslag till ändring av LAS (se avsnitt 4.2 samt Författningsförslag) skulle också kunna medföra en lösning på problemen i och med förhållandet mellan arbetsplatsbegreppet i FML och driftsenhetsbegreppet i LAS.

Förtroendemännens hjälpmedel

Utredningen har konstaterat att förtroendemannalagen inte ger stöd för förtroendemännens rätt att använda arbetsgivarens datorutrustning, telefon, kontorsmaterial m.m. Detta har överlämnats till reglering i kollektivavtal. Utredningen rekommenderar därför att det även fortsättningsvis bör regleras i kollektivavtal vilka hjälpmedel förtroendemannen skall få använda i den fackliga verksamheten. Det kan vara viktigt att reglera om förtroendemannen skall få använda arbetsgivarens datorsystem, såsom intranät eller e-post, när arbetsgivaren har anställda som arbetar på distans. Utan denna möjlighet kan det bli problematiskt att förmedla information till alla medlemmar.

Fackligt inflytande

Som nämnts ovan är de problem som eventuellt kan uppkomma i distansarbetsituationer oftast av praktisk karaktär. Det finns därför inte några skäl för utredningen att lämna några särskilda förslag.

4.5 Kompetensutveckling

Distansarbete kan vara både positivt och negativt för arbetstagarens kompetensutveckling. Det ligger i både arbetsgivarens och arbetstagarens intresse att kompetensutvecklingen utvecklas positivt.

Det finns också en naturlig koppling mellan distansarbete och distansutbildning på så sätt att den som kan utbilda sig på distans sannolikt också kan arbeta på distans. Distansutbildning kan också innebära en möjlighet att lösa eventuella problem med bristande kompetensutveckling för distansarbetare.

Vid distansarbete kan arbetstagaren riskera att hamna utanför den verksamhet som bedrivs vid huvudarbetsplatsen. Sannolikheten för detta varierar naturligtvis med omfattningen av distansarbetet och typen av arbete. En arbetstagare som är väl etablerad på arbetsplatsen och har ett kvalificerat arbete löper dessutom betydligt mindre risk än en arbetstagare som har ett mindre kvalificerat arbete och mindre erfarenhet.

Det kan uppstå olika följder för en arbetstagare som hamnar utanför. En sådan följd är att arbetstagaren kan känna sig mindre delaktig i det arbete som utförs i företaget eller organisationen. En annan tänkbar följd är att arbetstagaren förlorar i kompetens eftersom han eller hon inte får lika stor del av det informella lärande som sker på arbetsplatser och det utbyte av erfarenheter som normalt sker kollegor emellan. Det är risker som både arbetsgivaren och arbetstagaren har anledning att tänka på. Det är också en anledning till att distansarbete normalt inte utförs på heltid. Även på arbetsplatser där arbetstagarna i stor utsträckning arbetar på distans är det vanligt med krav på att den anställde skall tillbringa minst en viss del av arbetstiden på huvudarbetsplatsen. Det är också ett vanligt villkor i kollektivavtal och individuella distansarbetsavtal (se vidare kapitel 9).

En annan aspekt på kompetensutvecklingen är frågorna om rätt till studieledighet. Det finns också en naturlig koppling mellan distansarbete och distansutbildning. Nedan redogör vi därför för studieledighetslagen och aktuella utredningar om distansutbildning.

Beskrivning

Studier (samma undersökningar som i avsnitt 4.3) visar att många distansarbetare har en positiv inställning till sina egna utvecklingsmöjligheter. De uppfattar inte att arbetsformen har någon negativ inverkan på möjligheterna till karriär, personlig utveckling, löne- eller kompetensutveckling. Det finns flera orsaker till att distansarbete kan uppfattas öka kompetensen och möjligheten till avancemang. Distansarbete ger en möjlighet att arbeta mycket, samtidigt som det ligger i tiden att ha en hemarbetsplats; man visar att man är "modern". Dessutom ger distansarbete ofta bättre datorkompetens. Möjligen kan en orsak också vara att företaget eller organisationen i sin helhet uppfattas ha större inverkan på den egna karriären och utvecklingen än själva distansarbetet.

Det finns emellertid distansarbetare som i stället upplever en risk att glömmas bort i karriären, eftersom man inte längre är lika synlig när man arbetar på distans och inte får samma kontakter som de på kontoret. Hur distansarbetet anses påverka karriär- och utvecklingsmöjligheterna beror troligen på arbetsgivarens attityd.

Studieledighetslagen

Kompetensutveckling har anknytning till arbetstagarens utbildningsmöjligheter. Lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning (studieledighetslagen) ger en arbetstagare rätt till ledighet för utbildning. Syftet är att arbetstagaren inte skall behöva säga upp sig för att kunna studera. Lagen gäller varje anställd i såväl privat som offentlig sektor och omfattar samtliga arbetsplatser, oavsett storlek.

Lagen omfattar i princip all utbildning, både yrkesutbildning, facklig utbildning och annan. Rena självstudier omfattas emellertid inte, vilket framgår av att man i 1 § använder uttrycket "undergå utbildning". Om inget annat sägs i kollektivavtal, har en anställd rätt till ledighet för studier om han eller hon varit anställd hos arbetsgivaren de senaste sex månaderna eller sammanlagt minst tolv månader under de senaste två åren (3 §). Arbetsgivaren har rätt att i viss utsträckning skjuta upp ledigheten. En uppsägning som grundar sig enbart på den omständigheten att den anställde begär eller tar i anspråk sin rätt till ledighet är ogiltig (8 §).

Lagen innehåller också bestämmelser om skadestånd. En anställd som återgår i arbete efter studieledighet skall vara tillförsäkrad samma eller likvärdig anställning i fråga om arbetsförhållanden och anställningsvillkor som om han eller hon inte varit ledig.

Bestämmelser om rätt till ledighet för utbildning finns även i arbetsmiljölagen, förtroendemannalagen och lagen (1986:163) om rätt till

ledighet för svenskundervisning för invandrare. I den mån dessa lagar innehåller någon bestämmelse som avviker från bestämmelserna i studieledighetslagen, gäller den bestämmelsen.

Lagstiftningen innehåller inga bestämmelser som särskilt avser distansarbetare. Den innehåller heller inga bestämmelser som kan tänkas få särskilt positiva eller särskilt negativa effekter på distansarbetare.

En särskild aspekt gäller arbetstagare som inte har någon garanterad lön, utan arbetar på t.ex. beting eller provision. De kan naturligtvis, efter en studieledighet, riskera att inte komma upp i den tidigare inkomsten eller att inte bli erbjudna lika mycket arbete som tidigare. Den risken gäller emellertid generellt för arbetstagare med den typen av arbete och är alltså inte särskilt kopplad till distansarbete.

En längre tids ledighet från arbetet kan för en hemmabaserad distansarbetare medföra att den utrustning han eller hon har i bostaden inte längre är ändamålsenlig. Det är emellertid en fråga som kan regleras i avtal. I allmänhet bör det också finnas ett ömsesidigt intresse av att hemarbetsplatsen fungerar väl.

Distansutbildning

Det finns en naturlig koppling mellan distansarbete och distansutbildning; den som kan utbilda sig på distans kan sannolikt också arbeta på distans. Distansutbildning kan också innebära en möjlighet att lösa eventuella problem med bristande kompetensutveckling för distansarbetare. Frågan tas bl.a. upp i studien *Arbete på distans och lärande* (KFB-Rapport 1998:26).

Distansutbildningskommittén (DUKOM) har i sitt slutbetänkande *Flexibel utbildning på distans* (SOU 1998:84) lämnat förslag till hur utvecklingen av distansutbildning kan främjas med hjälp av IT. Förslagen handlar bl.a. om fortbildning för lärare, distanspedagogik och nya arbets sätt. DUKOM har inom ramen för sitt uppdrag lämnat stöd till ett antal projekt. Ett av dem är *Marine Distance Learning* på Tjörn. Projektet går ut på att utbilda fartygspersonal även under den tid de tjänstgör ombord.

Överväganden

Frågan om kompetens har flera aspekter. En aspekt är att arbetsgivaren har ansvar för att arbetstagaren har de kunskaper och kompetens som krävs för att undvika risker för skada eller ohälsa (se avsnitt 4.3). En annan aspekt är frågan om arbetsgivarens ansvar för arbetstagarnas kompetensutveckling.

Det är viktigt att framhålla att distansarbete inte enbart medför risker när det gäller kompetensutveckling. Distansarbete kan många gånger ge ökade kunskaper, bl.a. datorkompetens. Det kan också leda till att arbetstagaren får ett bättre strukturerat arbetssätt. Det har visat sig att många distansarbetare också har den uppfattningen att distansarbete kan ha en positiv inverkan på deras utvecklingsmöjligheter på arbetsplatsen.

Bristande kompetensutveckling är emellertid en risk som brukar förknippas med distansarbete. Det kan vara värt att påpeka att kompetensutveckling inte enbart är fråga om ren utbildning. Det handlar också om kontinuerlig kontakt med kollegor och utbyte av erfarenheter. Både arbetsgivare och arbetstagare har intresse av en ändamålsenlig kompetensutveckling. Det är ändå viktigt att frågan uppmärksammas i distansarbetsituationer och att den regleras mellan parterna.

Utredningen gör den bedömningen att det inte finns anledning att föreslå några särskilda åtgärder när det gäller kompetensutveckling för distansarbetare. Distansutbildningskommittén har nyligen i sitt slutbetänkande lämnat förslag till en strategi för att främja utvecklingen av distansutbildningen med hjälp av IT. Det är ytterligare en anledning till att vi inte föreslår några åtgärder på det området.

4.6 Arbetstid och semester

Arbetstidslagen gäller inte hemarbetare eller s.k. okontrollerade arbetstagare. Semesterlagen innehåller ett motsvarande undantag när det gäller rätten till semesterledighet. Utredningen gör den bedömningen att det avgörande för arbetstidslagens tillämplighet och för rätten till semesterledighet enligt semesterlagen inte bör vara på vilken plats arbetet utförs. Avgörande bör i stället vara hur arbetet är organiserat. Undantagen skulle också kunna strida mot EG:s s.k. arbetstidsdirektiv och mot den ännu inte ratificerade ILO-konventionen om hemarbete. Utredningen ställer sig därför bakom Arbetstidskommitténs förslag att ta bort undantagen för hemarbete i arbetstidslagstiftningen och i semesterlagen.

Arbetstidslagen och semesterlagen innehåller undantag som kan komma att tillämpas på distansarbetare, framför allt i den mån arbetet utförs i bostaden. Det finns därför anledning att analysera vilka effekter dessa undantag kan få för distansarbetare.

Arbetstid

Allmänt om lagstiftningen

Sverige har haft lagstiftning om begränsning av arbetstiden sedan 1919. Vid tillkomsten av 1919 års lag dominerade de sociala synpunkterna. Arbetarna skulle skyddas mot överansträngning, sjukdomar och olycksfall. Även om arbetsförhållandena i dag i allmänhet inte är jämförbara med de som rådde 1919 är fortfarande arbetsmiljömotivet en viktig grund för lagstiftningen om arbetstid. Under senare år har emellertid andra motiv framträtt, t.ex. frågan om rättvisa mellan olika grupper på arbetsmarknaden. Just rättvisefrågan var ett skäl till att 40 timmars arbetsvecka infördes 1973.

Arbetstidslagen (1982:673) gäller för det stora flertalet arbetstagare. Lagen gäller emellertid enligt 2 § första stycket första punkten inte arbete som utförs i arbetstagarens hem eller annars under sådan förhållanden att det inte kan anses vara arbetsgivarens uppgift att vaka över hur arbetet är ordnat. Bestämmelserna i lagens 2 § första stycket andra punkt innebär

att ytterligare två grupper av arbetstagare undantas i lagen. Den ena gruppen är arbetstagare som innehar företagsledande eller därmed jämförlig ställning. Den andra gruppen är tjänstemän med förtroendeställning. Den senare gruppen innefattar tjänstemän som, utan att ha en företagsledande ställning, har krävande administrativa, intellektuella, konstnärliga eller därmed jämförliga arbetsuppgifter.

Av 3 § arbetstidslagen framgår att det är möjligt att göra avvikelser från lagens tillämpning i dess helhet eller från vissa närmare angivna delar av den, genom kollektivavtal som slutits av en central arbetstagarorganisation. Det finns även vissa, mer begränsade, möjligheter att avtala om avvikelser från lagen genom lokala kollektivavtal. 3 § fjärde stycket i lagen innehåller en s.k. EG-spärr, som innebär att undantag från lagen inte får ske i den mån de medför att mindre förmånliga regler tillämpas för arbetstagaren än som följer av rådets direktiv 93/104/EG, det s.k. arbetstidsdirektivet.

1995 års Arbetstidskommitté har i sitt slutbetänkande *Arbetstid – längd förläggning och inflytande* (SOU 1996:145) lämnat förslag till en ny arbetstidslag. Förslaget behandlas för närvarande i regeringskansliet.

Undantaget för hemarbetare och okontrollerade arbetstagare

Undantaget i 2 § första stycket första punkten arbetstidslagen gäller, förutom hemarbete, arbete där arbetsgivaren inte har någon möjlighet att kontrollera när arbetet påbörjas och avslutas, exempelvis arbete som handelsresande. Däremot kan bestämmelsen inte bli tillämplig enbart av det skälet att arbetsgivaren inte har möjlighet att kontinuerligt övervaka arbetets utförande. Arbetarskyddsstyrelsen tillämpar bestämmelsen restriktivt. I de fall arbetstagaren dels utför kontrollerat arbete, dels okontrollerat sådant, tillämpar Arbetarskyddsstyrelsen den s.k. delprincipen. Principen innebär att den tid som går åt till det okontrollerbara arbetet inte tas med i beräkningen av arbetstagarens lagligen tillåtna arbetstid.

Regeringen har i proposition 1995/96:162 *EG:s arbetstidsdirektiv* (s. 23 f.) tagit upp frågan om undantaget är förenligt med bestämmelserna i direktiv 93/104/EG. Regeringen konstaterade att undantaget för okontrollerbart arbete motsvaras av en möjlighet enligt direktivets artikel 17.1 att avvika från direktivets bestämmelser. Man konstaterade emellertid att det kategoriska undantaget för hemarbete inte har någon motsvarighet i direktivets bestämmelser och att undantaget för hemarbete har stöd i direktivet endast i den mån det inte är möjligt att kontrollera arbetstiden. I propositionen konstaterades också att nya former av hemarbete tillkommit genom bl.a. datateknologin och att visst sådant arbete, t.ex. arbete vid

terminal i hemmet, kan vara möjligt att övervaka via arbetsgivarens datasystem. Det borde därför inte vara att betrakta som okontrollerbart i arbetstidslagens mening. Även beträffande andra former av hemarbete kan de nu gällande reglerna diskuteras. Regeringen konstaterade vidare i propositionen att en grundlig genomgång var nödvändig innan det är möjligt att ta ställning till frågan om arbetstidslagens tillämplighet på olika former av hemarbete. Bestämmelsen fick därför stå kvar oförändrad i avvaktan på en närmare utredning av frågan.

1995 års Arbetstidskommitté menade i sitt slutbetänkande att det inte längre borde vara platsen för arbetets utförande som avgör om arbetstidslagens regler är tillämpliga eller ej (s. 237 f.). Det kunde däremot fortfarande av praktiska skäl finnas anledning att undanta arbete som arbetsgivaren inte har i uppgift att vaka över. Kommittén menade också att om man tog bort undantaget för hemarbete borde eventuella oklarheter om de svenska reglernas överensstämmelse med EG-direktivet kunna undanröjas. I det förslag till ny arbetstidslag som kommittén lämnade finns inte något särskilt undantag för hemarbete med, medan undantagskretsen i övrigt i fråga om lagens tillämpningsområde är oförändrad i förhållande till den nuvarande arbetstidslagen.

Semesterlagen

Allmänt om lagstiftningen

Semesterlagen har i 4 § första stycket jämfört med 27 § ett undantag från rätten till semesterledighet som motsvarar undantaget i 2 § första stycket. första punkten arbetstidslagen, se ovan. Det innebär att hemarbetare och s.k. okontrollerade arbetstagare inte har någon lagstadgad rätt till semesterledighet men väl till semesterlön, motsvarande den som gäller för övriga arbetstagare. Lagen är tvingande till arbetstagarnas förmån, med vissa möjligheter att kollektivavtalsvägen göra undantag i frågor som inte har betydelse i det här sammanhanget.

Undantaget för hemarbetare och s.k. okontrollerade arbetstagare

Undantaget i semesterlagen motsvarar undantaget i arbetstidslagen. Det avser samma grupper som bestämmelsen i arbetstidslagen och har tillkommit av samma skäl. Frågan om omfattningen av begreppet okontrollerade arbetstagare har prövats i domstol vid ett antal tillfällen. Högsta domstolen har prövat frågan i NJA 1948 s. 381 och NJA 1952 s.

53. I det senare fallet fann HD att en siffergranskare hos ett systembolag var en kontrollerad arbetstagare. Även Arbetsdomstolen har prövat frågan, se AD 1977 nr 80, 1982 nr 123 samt 1989 nr 68 och 135. I AD 1977 nr 80 fann AD att en arbetstagare som sysslade med försäljning i en butik på provisionsbasis inte var en okontrollerad arbetstagare. I AD 1989 nr 135 ansågs en arbetstagare som utförde dagbokföring och andra löpande kontorsgöromål i egna lokaler under okontrollerade förhållanden inte som en okontrollerad arbetstagare.

Semesterkommittén föreslog att särbehandlingen av okontrollerade arbetstagare skulle upphävas (SOU 1975:88 s. 121). Man anförde att huvudskälet för särbehandlingen för okontrollerade arbetstagare föll bort när kravet på viss tids arbete för rätt till semesterledighet slopades. Det var också enligt kommittén angeläget att förmånerna enligt lagen var lika för alla arbetstagare, oavsett hur arbetet anordnades. Departementschefen gick emellertid inte på denna linje (prop. 1976/77:90 s. 153 ff.). För att tillämpningen av bestämmelserna av bl.a. semesterledighetens beräkning och förläggning skulle framstå som rimlig och naturlig, krävdes enligt departementschefen att de okontrollerade arbetstagarnas arbetsförhållanden i högre grad blev kontrollerbara för arbetsgivaren. Då det kunde innebära att deras frihet att planera sin tid och sitt arbete skulle inskränkas och att det inte var säkert att det var önskvärt för dessa arbetstagare, föreslogs att de inte skulle omfattas av bestämmelserna om semesterledighet.

1995 års Arbetstidskommitté har i sitt slutbetänkande tagit upp frågan om semesterledighet för hem- och distansarbetare (SOU 1996:145 s. 246 ff.). Kommittén ansåg att undantagen byggde på sakligt motiverade överväganden vad gäller arbetsgivarens möjlighet att kontrollera arbetstagarna. Rådets direktiv 1993/104/EG gör emellertid inte något undantag när det gäller rätten till semester. Enligt artikel 7 i direktivet har varje arbetstagare rätt till minst fyra veckors semester. Någon möjlighet till avvikelser finns inte. Artikeln anger att ledigheten skall utgå i enlighet med vad som föreskrivs genom nationell lagstiftning eller praxis angående rätten till och beviljande av sådan semester. Kommittén gjorde motsvarande bedömning beträffande hemarbetare som den gjort i fråga om undantaget i arbetstidslagen och föreslog att undantaget för hemarbetet i semesterlagen skulle tas bort. Som nämnts ovan behandlar regeringen för närvarande kommitténs förslag.

Kommittén förde också ett resonemang om att undantaget för okontrollerade arbetstagare skulle tas bort och konstaterar att undantaget naturligtvis kan anses otillfredsställande. Man konstaterade att det i och för sig skulle kunna tänkas att arbetsgivaren åläggs att planera och anordna arbetet så att även de okontrollerade arbetstagarna får semesterledighet som andra arbetstagare, t.ex. genom att inte lägga ut en viss

arbetsuppgift då semesterledigheten skall vara förlagd. Kommittén konstaterade emellertid att regeringen i IT-propositionen (prop. 1995/96:125 s. 23 ff.) aviserat att bl.a arbetsrättsliga aspekter på hem- och distansarbete kommer att bli föremål för en utredning. Kommittén lämnade därför inte någon förslag i den frågan.

Analys

Distansarbete utförs i stor utsträckning i den anställdes bostad. Eftersom undantaget i arbetstidslagen för hemarbete är generellt, är inte lagen tillämplig på distansarbete utfört i bostaden. Det kan innebära att arbetstagare som normalt skulle ha reglerad arbetstid i stället, om inget annat är avtalat, får oreglerad arbetstid. Motsvarande bedömning gäller även rätten till semesterledighet. Det kan också ifrågasättas om undantagen är förenliga med EG-rätten. Undantagen skulle också kunna strida mot innehållet i den ännu inte ratificerade ILO-konventionen om hemarbete, se avsnitt 10.2.

En annan aspekt av distansarbete och frågan om arbetstid är att åtskilja av de arbetstagare som distansarbetar har en sådan förtroendeställning att arbetstidslagen ändå inte skulle vara tillämplig på dem. Det förtjänar också att påpekas att det är fullt möjligt att avtala om villkor för denna kategori arbetstagare som gör att de i praktiken får motsvarande arbetstidsvillkor som om de hade omfattats av arbetstidslagen.

Frågan om semesterledighet för anställda som annars skulle omfattas av undantaget i lagen synes i allmänhet ha lösts genom kollektivavtal eller individuella avtal. Dessa arbetstagare är därför i allmänhet berättigade till semesterledighet i samma utsträckning som övriga arbetstagare.

Överväganden

Utredningen delar den bedömning som 1995 års Arbetstidskommitté gjort beträffande undantaget i arbetstids- respektive semesterlagstiftningen för hemarbete. Det avgörande för arbetstidslagstiftningens tillämplighet bör inte vara på vilken plats arbetet utförs, utan snarare hur arbetet är organiserat. Ett borttagande av det generella undantaget för hemarbete skulle också undanröja de tvivel som finns beträffande den svenska arbetstidslagstiftningens överensstämmelse med EG-rätten. Motsvarande bedömning gäller även beträffande ILO-konventionen om hemarbete. Utredningen ställer sig bakom kommitténs förslag om att ta bort det generella undantaget för hemarbete i arbetstidslagen.

Utredningen gör motsvarande bedömning i fråga om undantaget för hemarbete när det gäller rätten till semesterledighet enligt semesterlagen. Även i den delen ställer sig utredningen bakom Arbetstidskommitténs förslag till lagändring. En sådan lagändring bör ske så snart det är möjligt, oberoende av eventuella förändringar av arbetstidslagstiftningen.

5 Distansarbete och annan lagstiftning

I kapitlet tar vi upp övriga rättsliga områden utöver arbetsrätten som kan medföra konsekvenser för den enskilde distansarbetaren. Det första avsnittet behandlar försäkringsrätt. Vi belyser här problemet att visa samband mellan olycksfall och arbete som sker i hemmet och som räknas som arbetsskada, liksom arbetsgivarens svårighet att teckna försäkringar som täcker in övriga skador som kan inträffa i distansarbetarens bostad.

Avsnittet om personlig integritet, säkerhet och sekretess omfattar flera problemområden. Här redogörs för hur uppföljning av distansarbetarens arbetsinsats skall gå till om arbetsgivaren vill kontrollera arbetet via datorn. Vi belyser även frågan hur man kan skydda sig mot risken för inbrott och överfall på distansarbetsplatsen, liksom problem i samband med utmätning. Slutligen beskrivs hur hantering av känsligt material och personuppgifter skall gå till och om det är möjligt att lägga ut hanteringen av detta på distans.

Då bostaden är den vanligaste distansarbetsplatsen uppkommer frågan om avdragsrätt för arbetsplats i hemmet. Utredningen ger i avsnittet om skatteförhållanden ett förslag som innebär att distansarbetare skall medges avdrag för arbetsrum i bostaden om arbete utförs där ett visst antal timmar per år.

I kapitlets sista avsnitt belyser vi var någonstans i bostaden distansarbete oftast sker, skillnaden mellan män och kvinnor i valet av arbetsplats, om det uppfattas som ett hinder för arbetet att detta sker i bostaden samt huruvida det är tillåtet att inrätta en arbetsplats i bostaden och därmed inte enbart använda lägenheten till boende.

5.1 Försäkringsfrågor

En särskild fråga som gäller arbetsskadeförsäkringen vid distansarbete är svårigheten att visa ett samband mellan ett olycksfall och arbetet i de fall arbetet utförs i den egna bostaden. En annan fråga är svårigheten att teckna företagsförsäkringar som är heltäckande. Frågan om bevisreglerna i lagen om arbetsskadeförsäkring har nyligen tagits upp av Arbets-skadeutredningen, som funnit att det är viktigare att förbättra tillämpningen av existerande regler än att ändra bevisreglerna i lagen. Möjligheten att teckna heltäckande företagsförsäkringar är i första hand en fråga mellan försäkringstagaren och försäkringsbolaget.

Det har framkommit att företagen ofta ser försäkringsfrågor som ett problem vid distansarbete. Vid utredningens kontakter med framför allt företrädare för företag har många varit oroliga för att existerande försäkringar inte är heltäckande om det t.ex. inträffar en olycka i en anställds bostad när han eller hon arbetar där. Framför allt har det rört sig om svårigheter att teckna heltäckande försäkringar. En annan fråga som ofta har aktualiserats är vilket skydd den allmänna arbetsskadeförsäkringen ger vid t.ex. ett olycksfall.

Lagstiftning

Arbetsskador

Systemet för ekonomisk ersättning vid arbetskada har tre komponenter: lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF), som omfattar samtliga förvärvsarbetande och alltså är tillämplig vid distansarbete, kollektivt tecknade trygghetsförsäkringar vid arbetskada (TFA), som omfattar de flesta anställda, samt skadeståndslagen, som gäller endast i vissa fall.

Lagen om arbetsskadeförsäkring

Arbetsskadeförsäkringen är den äldsta socialförsäkringen i Sverige. Den nuvarande lagen om arbetsskadeförsäkring trädde i kraft 1977. Försäkringen finansieras via arbetsskadeavgifter, som betalas av arbetsgivarna för arbetstagare och i andra fall genom egenavgifter.

Begreppet arbetsskada definieras i 2 kap. 1 § första stycket LAF. Med begreppet avses olycksfall eller annan skadlig inverkan. Skadlig inverkan definieras i sin tur som inverkan av en faktor som med hög grad av sannolikhet kan ge upphov till en sådan skada som den försäkrade har. De nuvarande bestämmelserna, som trädde i kraft den 1 januari 1993, innebar att arbetsskadebegreppet fick en mindre vid omfattning än det hade tidigare (SOU 1992:39 och prop. 1992/93:30). Vid samma tidpunkt infördes en bestämmelse i andra stycket i samma paragraf som innebär att en skada av psykisk eller psykosomatisk natur inte anses som en arbetsskada om den är en följd av en företagsnedläggelse, en arbetstvist, bristande uppskattning av den försäkrades arbetsinsatser, vantrivsel med arbetsuppgifter eller arbetskamrater eller därmed jämförliga förhållanden.

De ändringar som trädde i kraft 1993 innebar också att kravet på orsakssamband mellan den skadliga inverkan och skadan skärptes. Enligt bestämmelserna i 2 kap. 2 § LAF skall orsakssamband anses föreligga mellan en skada och ett olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet om övervägande skäl talar för det. Paragrafen innehöll tidigare en presumtion för sådant samband. Reglerna innebär alltså att prövningen skall göras i två steg. Först skall prövas om den försäkrade har varit utsatt för ett olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet. I nästa steg prövas om det föreligger övervägande skäl för ett orsakssamband mellan den skadliga inverkan och skadan i det enskilda fallet. Bestämmelsen om orsakssamband innebär däremot inte att den försäkrade är skyldig att utreda sambandet (prop. 1992/93:30 s. 37).

Arbetsskadeutredningen har i sitt betänkande *Den framtida arbetsskadeförsäkringen* (SOU 1998:37) bl.a. tagit upp frågan om behovet av en ändring av bevisregeln i 2 kap. 2 § LAF. Utredningen kom fram till att det inte fanns skäl att återgå till den gamla presumptionsregeln. Man övervägde också att föreslå en enklare bevisregel, men avstod från att lämna ett sådant förslag med motiveringen att den nuvarande bevisregeln varit i kraft under så kort tid att det inte går att utreda effekterna av den. Man menade att det i stället var viktigare att koncentrera ansträngningarna på att förbättra tillämpningen av de nuvarande reglerna.

Praxis

Den domstolspraxis som finns refererad beträffande tillämpningen av 2 kap. 1 och 2 §§ LAF rör skador som inträffat före 1993, dvs. före skärpningen av bestämmelserna i lagen. Det är därför osäkert vilka slutsatser det går att dra av dessa rättsfall när det gäller tillämpningen av de bestämmelser som gäller nu.

När det gäller distansarbete är det framför allt en fråga som kommer upp: svårigheten att bevisa ett samband mellan ett olycksfall och arbete när arbetet utförs i bostaden. Till skillnad från arbete på andra arbetsplatser krävs att olycksfallet står i påtagligt och direkt samband med förvärvsarbetet.

Målet FÖD 1995:21 gällde en dagbarnvårdare som under den tid hon tog emot barn i sin bostad skulle skruva ihop och stänga ett fönster. För att kunna göra detta var hon tvungen att stiga upp på en stege, som hon föll ner från och skadade armbågen. Försäkringsöverdomstolen konstaterade att för en dagbarnvårdare som under en bestämd del av dagen tar emot barn för vård i den egna bostaden, måste bostaden under den tid som något barn vistas där anses som vårdarens arbetsplats. Domstolen konstaterade också att åtgärden inte hade vidtagits enbart i hennes eget intresse utan i samband med arbetet. LAF ansågs därför tillämplig.

Kollektiva trygghetsförsäkringar

Samtliga anställda som omfattas av kollektivavtal är också försäkrade i trygghetsförsäkringen för arbetsskada (TFA) eller jämställda försäkringar inom den offentliga sektorn. Det finns även möjlighet för icke kollektivavtalsbundna arbetsgivare att sluta hängavtal om anslutning till försäkringen. Försäkringen innebär en komplettering till lagen om allmän försäkring och LAF. Den har störst betydelse för ersättning för ideell skada, dvs. sveda och värk, lyte och men och för olägenheter i övrigt. TFA ansluter sig i många avseenden till LAF och hänvisar bl.a. direkt till definitionen av begreppet arbetsskada.

Skadestånd

Arbetstagare som omfattas av TFA är, enligt försäkringsvillkoren, i allmänhet förhindrade att föra skadeståndstalan i domstol. De arbetstagare som kan föra en sådan talan är därför i de flesta fall arbetstagare vars arbetsgivare inte är ansluten till TFA.

Andra skador än arbetsskador

Skadeståndslagen

Skadeståndslagen (1972:207) bygger bl.a. på principen att den som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar person- eller sakskada skall ersätta skadan. Lagen tar upp under vilka omständigheter arbetsgivaren respektive arbetstagaren kan bli skadeståndsskyldiga mot varandra. Den tar också upp frågan om under vilka omständigheter arbetsgivare respektive arbetstagare kan bli skadeståndsskyldiga i förhållande till tredje man.

Huvudprincipen är att arbetsgivaren är skadeståndsansvarig för fel eller försummelse som arbetstagaren vållar i tjänsten. Arbetstagaren är däremot skadeståndsskyldig för fel eller försummelse i tjänsten endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning och den skadelidandes intresse.

Analys

Arbetsskador

När det gäller arbetsskador har de lagändringar som trädde i kraft 1993 inneburit minskade möjligheter att få skador erkända som arbetsskador. Syftet med lagändringen var att åstadkomma en tydligare avgränsning mellan arbetsrelaterade och icke arbetsrelaterade skador. Förändringen drabbar sannolikt inte distansarbetare hårdare än andra arbetstagare.

Eftersom distansarbete ofta utförs i bostaden kan det bli svårt att visa samband mellan arbetet och skadan, oftast ett *olycksfall*. Som framgått ovan ställde man redan tidigare krav på att ett olycksfall skulle stå i påtagligt och direkt samband med arbetet för att ersättning enligt LAF skulle utgå. Om en arbetsgivare hyr ett utrymme i arbetstagarens bostad och en olycka sker där är det sannolikt lättare att visa samband mellan olyckan och arbetet än om det inte finns något hyresförhållande. Även i de fall en olycka sker i bostaden under avtalad arbetstid är det sannolikt lättare att visa ett samband mellan olyckan och arbetet än i de fall arbetstiden inte är avtalad.

Det är ofta svårt att visa samband mellan *belastningsskador* och arbetet. Monotont och stillasittande arbete, t.ex. vid en bildskärm, kan ge just belastningsskador. Det gäller emellertid generellt och är inte typiskt just för distansarbetare, även om det är en kategori som i stor utsträck-

ning arbetar vid datorer. Som framgått av de studier som redovisats i avsnitt 4.3 tenderar emellertid personer som arbetar i bostaden att arbeta längre perioder utan pauser, vilket kan öka risken för belastningsskador. Om arbetsplatsen i bostaden inte är ergonomiskt riktigt utformad ökar också risken för belastningsskador.

Andra typer av skador

När det gäller andra typer av skador än arbetsskador rör problemen främst svårigheten att ha heltäckande försäkringar. En arbetstagares hemförsäkring täcker normalt inte in skador på egendom som tillhör arbetsgivaren. Huvudregeln är att en företagsförsäkring gäller ett angivet försäkringsställe (Lagerström & Roos 1991). Det innebär att skador som inträffar på arbetsgivarens egendom som befinner sig utanför försäkringsstället kan falla utanför försäkringen. Det kan också få till följd att arbetsgivaren kan komma att bli skadeståndsskyldig för skador på tredje mans egendom samtidigt som företagsförsäkringen inte täcker in skadan. En annan effekt kan bli att försäkringsbolaget ställer särskilda krav på lås m.m. för att en försäkring skall omfatta skador på egendom som finns t.ex. i en anställds bostad.

Överväganden

Det särskilda problem som rör arbetsskador vid distansarbete är i första hand att kunna visa samband mellan framför allt ett olycksfall och arbetet. En annan svårighet, som inte är typisk för just distansarbetare men kan drabba dem, är problemet att bevisa sambandet mellan en belastningsskada och arbetet. Frågan om de bevisregler som finns i LAF har nyligen tagits upp av Arbetskadautredningen, som funnit att det är viktigare att förbättra tillämpningen av de existerande reglerna än att ändra bevisregeln. Den utredningen har också lämnat ett antal förslag som för närvarande behandlas i regeringskansliet. Vi lämnar därför inte några förslag i denna del.

De problem som rör andra typer av skador är i allmänhet arbetsgivarens svårighet att teckna försäkringar som täcker in skador på egendom i t.ex. arbetstagarens bostad. Det är en fråga i första hand mellan försäkringstagaren, dvs. arbetsgivaren, och försäkringsbolaget.

5.2 Personlig integritet, säkerhet och sekretess

Uppföljning av distansarbetares arbetsinsats får inte medföra att en kvalitativ eller kvantitativ kontroll via datasystemet av arbetsinsatsen sker utan hans eller hennes vetskap. Det kan regleras i avtal hur distansarbetares arbetsinsats skall följas upp.

När distansarbetsplatsen utrustas med avancerad och dyrbar utrustning eller med känsligt material kan både stöldrisken och risken för överfall öka. Hur utrustningen skall skyddas kan regleras i avtal. Arbetsgivaren har ansvar för arbetstagarens säkerhet då detta ingår i internkontrollen.

Om distansarbetaren har så pass stora ekonomiska problem att utmätning kan bli aktuell och om distansarbetsplatsen är utrustad med t.ex. värdefull datorutrustning, är det viktigt för arbetsgivaren att skydda sig. Det kan ske genom att arbetsgivaren t.ex. i avtal noga specificerar den utrustning som han eller hon har installerat på distansarbetsplatsen.

Arbetsgivaren har ansvaret för att reglerna i sekretesslagen, lagen om företagshemligheter och personuppgiftslagen följs och får därför bedöma vilka arbetsuppgifter som kan utföras på distans.

Personlig integritet

Uppföljning av arbetsinsats

Många gånger sker distansarbete på förslag av arbetstagaren. Det bygger på ett förtroendeförhållande mellan arbetstagare och arbetsgivare. Trots det måste arbetsinsatsen följas upp av arbetsgivaren. Den fysiska kontroll som är möjlig på ett kontor är inte genomförbar på samma sätt när det finns ett geografiskt avstånd mellan den anställde och arbetsgivaren. Uppföljning av arbetstagarens arbetsprestation sker därför ofta genom att arbetsgivaren sätter upp mål som skall uppfyllas.

Hur uppföljningen skall ske regleras vanligen i det individuella avtalet, se kapitel 9. Ibland anges i avtalet att arbetsresultatet skall redovisas löpande. Andra avtal fastställer när redovisningen av arbetet skall ske. Det är extra viktigt vid distansarbete att noga specificera vilka uppgifter som får utföras på distans, målet med arbetet och hur uppföljning samt redovisning av arbetet skall ske.

Det är inte ofta som uppföljning av arbetsinsats sker genom att distansarbetaren är uppkopplad till datorn på huvudarbetsplatsen. Det har

olika orsaker. För det mesta är det inte ens ett alternativ till måluppföljning, eftersom det förutsätter att allt arbete sker via datorn. Så är det sällan. Distansarbete förutsätter inte tekniska hjälpmedel. Enbart hälften av alla distansarbetare använder datorstöd i sitt arbete. Det är ännu färre som har möjlighet att koppla upp sig till arbetsplatsen. Den möjligheten har enbart 30 000–50 000 distansarbetare (se avsnitt 2.2). Datorn är således i de flesta fall inte ett huvudredskap för arbetstagaren utan möjligen ett hjälpmedel eller redskap i arbetet.

Eftersom distansarbete som utförs med hjälp av informationsteknik trots allt medför att det är tekniskt möjligt att genom dator i viss mån följa upp distansarbetarens arbete, presenteras här den lagstiftning som har koppling till arbete vid dator.

Lagstiftning om bildskärmsarbete

Europeiska Gemenskapernas Råd har utgivit ett direktiv om minimikrav för säkerhet och hälsa i arbete vid bildskärm (90/270/EEC). I artikel 4 och 5 stadgas att arbetsgivarna skall vidta åtgärder för att arbetsplatser, både gamla och nya, skall uppfylla de minimikrav som gäller för utrustning, omgivande miljö och samspelet dator/användare. Minimikraven anges i direktivets bilaga. I bilagan anges även att varken kvalitativa eller kvantitativa kontroller får utföras utan arbetstagarnas vetskap.

Arbetskyddsstyrelsen har i sin tur givit ut en kungörelse med föreskrifter om arbete vid bildskärm (AFS 1992:14; bygger på direktivet 90/270/EEC). Den är tillämplig på arbete som utförs med en text- eller bildskärm med tillhörande utrustning (1 §). Här stadgas att kvantitativ eller kvalitativ kontroll via datasystemet av arbetstagarens arbetsinsats inte får utföras utan dennes vetskap (9 § tredje stycket). I arbetskyddsstyrelsens allmänna råd om tillämpningen av dessa föreskrifter sägs att eftersom användningen av datorer och bildskärmar kan innebära en ökad kvalitativ eller kvantitativ kontroll av arbetstagarna kan det upplevas som integritetskränkande. Det kan också öka den psykiska belastningen i arbetet om kontrollen sker utan deras vetskap.

Överväganden

I föreskriften om bildskärmsarbete betonas att kontroll av arbetstagares arbetsinsats inte får ske utan att den enskilde informeras om detta. Det får således inte ske någon uppföljning via datasystemet utan dennes vetskap. Det kan regleras i avtal hur en eventuell kontroll eller uppföljning av distansarbetarens arbetsinsats skall ske.

Säkerhet

Ansvar för utrustning och säkerhet för arbetstagaren

Vid arbete förlagt på distans har arbetsgivaren ansvar för den anställdes arbetsutrustning. Arbetsgivaren ansvarar också för säkerheten. Distansarbete medför i många fall att arbetsgivarens möjligheter att ha kontroll över utrustningen minskar. Genom att förse distansarbetsplatserna med larm och andra säkerhetsåtgärder kan arbetsgivaren minska stöldrisken.

Både kollektivavtal på branschnivå och individuella avtal reglerar ofta vilka säkerhets- och skyddsåtgärder som behövs. Det finns exempel på individuella avtal där det anges att utrustning som tillhandahålls av arbetsgivaren skall vara stöldskyddsmärkt. Andra individuella avtal anger att utrustningen skall placeras tillfredsställande med hänsyn till risken för inbrott och insyn. I de flesta avtal regleras dock enbart att arbetsgivaren ansvarar för att det finns betryggande skyddsanordningar (se kapitel 9).

Arbetsgivarens minskade möjligheter att övervaka distansarbetsplatsens säkerhet och dennes begränsade möjligheter att ha heltäckande försäkringar beskrivs i avsnitt 5.1.

Överväganden

Avancerad och dyr utrustning kan medföra att stöldrisken blir större, men med en ökad säkerhetsutrustning kan man skydda arbetsutrustningen bättre. Hur utrustningen skall skyddas kan regleras i avtal.

Risken för den anställda kan också öka vid distansarbete. Om distansarbetsplatsen är utrustad med mycket dyrbar utrustning kan risken för överfall och inbrott öka. Samma risk kan uppkomma vid förvaring av känsligt material i bostaden. Arbetsgivaren måste ta hänsyn till risken inom ramen för sitt arbetsmiljöansvar. Arbetsgivaren har ansvar för arbetstagarens säkerhet. Det ingår i arbetsgivarens internkontroll (se även avsnitt 4.3).

Säkerhet gentemot utmätning

För att kunna distansarbete behöver den anställda ibland ha viss utrustning i sin bostad. Ofta tillhandahåller arbetsgivaren sådan (se kapitel 9).

Lagstiftning om utsökning

Enligt 4 kap. 17 § utsökningsbalken (UB) får lös egendom utmätas om det framgår att egendomen tillhör gäldenären eller om han enligt bl.a. 4 kap. 18 § UB skall anses vara ägare. I sistnämnda lagrum stadgas att gäldenären anses vara ägare till lös egendom som han eller hon har i sin besittning om det inte framgår att egendomen tillhör någon annan. Detta innebär att gäldenären presumeras ha äganderätten till egendomen, dvs. det åligger den tredje man som vill freda egendomen från utmätning att styrka de omständigheter som medför att han eller hon enligt de materiella reglerna är ägare till egendomen. En orsak till presumptionen är att personer som regel äger saker som finns i deras besittning. En annan orsak är att utmätningsgäldenären i maskopi med någon tredje man inte alltför enkelt skall kunna freda sin egendom från utmätning genom att endast påstå att egendomen t.ex. lånats från tredje man.

Den tredje man som enligt 4 kap. 18 § UB vill freda egendom från utmätning måste, i praktiken, i allmänhet kunna förete skriftliga bevis på sin äganderätt.

Överväganden

En arbetsgivare som har utrustat en arbetstagare med t.ex. en datorutrustning i hemmet kan få problem om den anställda har så stora ekonomiska bekymmer att utmätning är aktuell. Ett sätt för arbetsgivaren att skydda sig är att i avtal med den enskilde arbetstagaren noga specificera den utrustning som han eller hon lämnat till arbetstagaren. Oftast anges i de individuella avtalen att arbetsgivaren äger utrustningen och att den skall förtecknas och kvitteras av arbetstagaren (se kapitel 9).

Behandling av känsligt material

Sekretessbelagt och hemligt material

Att hantera sekretessbelagt material och företagshemligheter är känsligt, och det ställer krav på den enskilde handläggaren. I nuläget förekommer det att sådant material förvaras på annan plats än på arbetsplatsen, ibland på grund av att en arbetstagare behöver materialet under en tjänsteresa. Anledningen kan också vara att en anställd behöver läsa in sekretessbelagda handlingar inför ett möte. Att känsligt material förvaras utanför kontoret är med andra ord inget unikt för distansarbete.

Lagstiftning om sekretess

När en myndighet, t.ex. skattemyndigheten, får en förfrågan om att lämna ut handlingar eller uppgifter har den att utgå från offentlighetsprincipen. Denna princip innebär att allmänheten har rätt att ta del av allmänna handlingar. För att skydda vissa väsentliga intressen, t.ex. uppgifter om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden, har det emellertid varit nödvändigt att begränsa offentligheten genom sekretess. Bestämmelserna om sekretess finns i sekretesslagen (1980:100).

Med sekretess avses förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen (tystnadsplikt) eller genom att allmän handling lämnas ut (handlingssekretess) eller på annat sätt. Med handling avses en framställning i skrift eller bild eller en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt endast med hjälp av något tekniskt hjälpmedel (TF 2 kap. 3 § första stycket). Handlingen är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt särskilda regler anses inkommen dit eller upprättad där. För att en handling skall anses förvarad hos en myndighet behöver den inte finnas i myndighetens lokaler. Det kan räcka med att handlingen borde finnas där, men att den för tillfället finns hos en anställd eller hos någon från vilken myndigheten lätt kan kräva in handlingen. Sekretessen gäller mot enskilda personer (1 kap. 2 § sekretesslagen) och myndigheter (1 kap. 3 § sekretesslagen).

I sekretesslagen uttalas att uppgifter inte får lämnas ut om det kan medföra "men" för en enskild person eller "skada" för en enskild eller juridisk person. Med "skada" avses ekonomisk nackdel eller liknande. "Men" har däremot en något speciell innebörd. I första hand avses att någon blir utsatt för andras missaktning om hans personliga förhållanden blir kända för andra. Vid bedömningen om "men" skall anses föreligga är utgångspunkten den berörda personens egen upplevelse. Bedömningen kan korrigeras på grundval av gängse värderingar i samhället.

Lagstiftning om företagshemligheter

I lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter finns bestämmelser om straff för den som olovligen skaffar sig tillgång till en företags-hemlighet eller som på annat sätt olovligen tar befattning med en sådan hemlighet. För andra obehöriga angrepp på en företags-hemlighet kan följden bli skadeståndsskyldighet. Lagen innehåller även bestämmelser om viten.

Enligt 1 § i lagen avses med företagshemlighet sådan information om affärs- eller driftsförhållanden i en näringsidkares rörelse som närings-idkaren håller hemlig och vars röjande är ägnat att medföra skada för honom. Begreppet information har i detta sammanhang samma betydelse som i allmänt språkbruk och fungerar som en neutral samlingsbeteckning för uppgifter, kunskaper och vetande av vilket slag som helst. Det kan vara fråga om information som har dokumenterats i någon form, t.ex. i skrift eller i en teknisk förebild, men även om rena minneskunskaper eller vetande hos en enskild person. För att kunna utgöra en företagshemlighet skall informationen röra affärs- eller driftsförhållanden i en näringsidkares rörelse.

Begreppet näringsidkare skall tolkas vidsträckt. Det omfattar varje fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art, oavsett om den är inriktad på vinst eller inte. Förutom privata företag räknas därför även de affärsdrivande verken, t.ex. post-verket, som näringsidkare.

Med "affärs- eller driftsförhållanden" avses inte bara kommersiella uppgifter om enskilda affärshändelser utan också information om affärs-händelser av mer allmänt slag, t.ex. marknadsundersökningar, marknads-planering och planer för reklamkampanjer. Uttrycket inkluderar information som kan hänföras till den pågående driften eller produktionen samt information som rör konstruktions- och utvecklingsarbete, forskning och liknande. Skyddet kan även gälla administrativa förhållanden och över huvud taget all information med anknytning till ett företag. Lagen omfattar däremot inte information som är knuten till individen, som personlig skicklighet, erfarenhet och kunskap.

För att informationen skall klassas som företagshemlighet krävs att näringsidkaren håller den hemlig. Med detta avses inte ett krav på ett absolut hemlighållande. Sådan information som det här är fråga om torde i själva verket vara känd av flera. I begreppet hemlig ligger att informationen inte får vara tillgänglig för envar som kan ha ett intresse av att ta del av den. Hemlighållandet har med andra ord en relativ innebörd. Informationen måste ha ett värde för näringsidkaren. Värdet visar sig i att det medför skada eller risk för skada om hemligheten röjs. Något krav på att skada skall ha uppkommit i det enskilda fallet finns inte. Det är till-

räckligt att situationen är sådan att röjandet typiskt sett är av beskaffenhet att det medför skada.

Överväganden

Det åligger arbetsgivaren att se till att reglerna i sekretesslagen och lagen om företagshemligheter följs. Arbetsgivaren får därför avgöra om och i vad mån sekretessbelagda uppgifter eller material som utgör företagshemligheter får handläggas på distans. Myndigheter måste se till att offentliga handlingar finns tillgängliga för allmänheten.

I kollektivavtal på branschnivå anges att arbetsgivaren och arbetstagaren bör komma överens om vilka säkerhets- och skyddsåtgärder som behöver vidtas. Det är vanligt att arbetstagaren, enligt de individuella avtalen, förbinder sig att följa gällande säkerhets- och sekretessföreskrifter och att arbetsgivaren fastställer säkerhetsnivån. En utförligare beskrivning av hur känslig och hemlig information har hanterats finns i kapitel 9. Utredningen finner inte anledning att föreslå någon ändring.

Personuppgifter

Lagstiftning om personuppgifter

Den 24 oktober 1998 träder den nya personuppgiftslagen (1998:204) i kraft. Den ersätter den nuvarande datalagen (1973:289) och genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. Syftet med personuppgiftslagen är att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom felaktig behandling av personuppgifter (1 §). Med personuppgifter avses all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Behandling av personuppgifter innefattar varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter, vare sig det sker automatiskt eller inte, i fråga om bl.a. insamling, registrering och inhämtning (3 §).

Enligt den nya personuppgiftslagen skall det endast vara tillåtet att behandla personuppgifter om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen (10 §). Den registrerade har rätt att när som helst återkalla sitt samtycke (12 §). Det skall också föreligga en anmälningskyldighet till tillsynsmyndigheten vid behandling av personuppgifter

som helt eller delvis är automatiserad (36 §). (Prop. 1997/98:44 s. 115 ff.)

Överväganden

Vid behandling av personuppgifter hos myndigheter har det troligen ingen betydelse om den anställde som handhar dessa uppgifter finns i ett rum på myndigheten eller om han eller hon arbetar hemifrån. Det viktiga är att arbetsgivaren bedömer i vilka situationer personuppgifter kan handläggas på distans och att handläggningen i sådana fall sker på ett säkert sätt.

5.3 Skatteförhållanden

Utredningen föreslår att ett schablonavdrag, som motsvarar det som gäller för näringsidkare, införs vid inkomst av tjänst. Förslaget innebär att arbetstagare medges avdrag för bostadskostnad, även om någon del av bostaden inte särskilt inrättats för verksamheten, om arbete i tjänsten utförts i bostaden minst 800 timmar under beskattningsåret och det med hänsyn till arbetet eller anställningens art har varit motiverat att utföra arbetet i bostaden.

I avsnittet behandlas sådana skattekonsekvenser som distansarbete kan få för den enskilde. En del arbetsgivare betalar ersättning för att arbetstagaren upplåter utrymme i bostaden till arbete. Ersättningen betraktas som en skattepliktig ersättning som utgått på grund av arbetet och beskattas under inkomstslaget tjänst. Andra arbetstagare får ingen ersättning av arbetsgivaren för upplåtelsen. I båda fallen kan arbetstagaren, om förutsättningarna är uppfyllda, medges avdrag för kostnader för arbetsrum. Det förekommer också att arbetsgivaren och den anställde har träffat ett hyresavtal. Den anställde beskattas då för hyresersättningen under inkomstslaget kapital och kan göra avdrag för skäligena kostnader med anledning av uthyrningen.

Lagstiftning

Inkomst av tjänst

I inkomstslaget tjänst samlas alla inkomster som härrör från eget arbete eller egen prestation och där inkomsten inte utgör näringsverksamhet eller inkomst av kapital och inte heller är skattefri enligt 19 § kommunal-skattelagen (1928:370), KL. Som intäkt av tjänst räknas enligt 32 § KL avlöning, arvode, kostnadsersättning och annan förmån i pengar, bostad eller annat som utgått för tjänsten. Förutom lön beskattas som huvudregel allt som utgår för tjänsten, oberoende av om det utgår i kontanter eller på annat sätt. Som en andra huvudprincip gäller att förmåner skall värderas till marknadsvärdet.

Kostnadsersättning

Anställda har ibland kostnader i tjänsten. Betalar arbetsgivaren kostnaderna direkt blir det i normalfallet inga skattekonsekvenser för den anställda. Om denne däremot själv betalar särskilda kostnader i tjänsten och får ersättning för dem av arbetsgivaren, är kostnadsersättningen i princip skattepliktig (32 § 1 mom. a och punkt 4 av anvisningarna till 32 § KL). I gengäld får den anställda göra avdrag för kostnaderna. Ett gränfall till kostnadsersättning är om arbetsgivaren betalar ersättning till den anställda för att denne använder kontorsrum eller annat utrymme i sin villafastighet för arbete i tjänsten. Frågan om denna typ av ersättning skall anses som kostnadsersättning eller hyresersättning har prövats av Regeringsrätten i RÅ 84 1:58 I och II och RÅ 84 1:76. Av domarna kan man dra slutsatsen att ett civilrättsligt giltigt hyresavtal anses föreligga om parterna träffat avtal om upplåtelse till arbetsgivaren och det finns behov av att använda utrymmena i verksamheten.

Datorutrustning

Det förekommer att arbetsgivare tillhandahåller arbetsutrustning för anställda som arbetar i bostaden. Förmån av utrustningen – t.ex. en dator – är, enligt 32 § 3 c mom. KL, skattefri om utrustningen är av väsentlig betydelse för utförandet av arbetstagarens arbetsuppgifter och förmånen av det privata användandet är av begränsat värde för den anställda samt att förmånen inte utan svårighet kan särskiljas från nyttan i anställningen.

Avdrag för kostnader för arbetsrum

Grundregeln är att avdrag får göras för alla kostnader som är att anse som kostnader för fullgörande av tjänsten (20 § och 33 § 1 mom. KL). Avdrag får därför ske för bl.a. hyra eller annan kostnad för tjänste- eller arbetslokal för vilken den skattskyldige haft utgift. Som avdragsgill kostnad anses inte utgifter för privata levnadskostnader. Kostnader för arbetsrum i bostaden tangerar levnadskostnader, och därför ställs det höga krav för att avdrag skall medges.

Regeringsrätten har 1975 dömt i fem mål angående avdrag för kostnad för arbetsrum (RÅ 1975 ref. 114 I–IV) och därvid intagit en mycket restriktiv hållning. Förutom att det skall finnas ett klart behov av ett arbetsrum så skall det ha uppstått en verklig merkostnad för rummet. Arbetsrummet får, med hänsyn till läge och utrustning, inte anses ingå i det övriga bostadsutrymmet. Vad avser avgränsningen till övrigt bostadsutrymme har regeringsrätten klart uttalat att avdrag för kostnader inte

medges om arbetsrummet dessutom kan betraktas som bostadsrum. I rättsfallet RÅ 81 1:21 var det fråga om en redaktör och frilansjournalist vars arbetsgivare inte tillhandahöll arbetslokal. Regeringsrätten framhöll där att behov av eget arbetsrum fick anses föreligga, men medgav inte avdrag eftersom rummet ansågs som en del av den skattskyldiges förhyrda privatbostad och hyresutgifterna i sin helhet bedömdes utgöra privata levnadskostnader. En skattskyldig som använde ett uthus på sin hustrus villatomt fick avdrag för arbetsrum (RÅ 1982 1:77). I ett annat fall (RÅ 1987 ref. 23) medgavs avdrag för arbetsrum som var beläget i samma byggnad som bostaden. I detta mål bodde en lärare högst upp i en trevåningsvilla och arbetsrummet fanns på bottenvåningen.

Avdrag för kostnader för resor i tjänsten

Reser den anställda med egen bil i tjänsten har han eller hon enligt punkt 3 c av anvisningarna till 33 § KL rätt att göra avdrag för kostnaden med 15 kronor per mil. Enligt huvudregeln är den plats där den anställda fullgör huvuddelen av sitt arbete hans tjänsteställe. I normalfallet påbörjas respektive avslutas en tjänsteresa vid den anställdes tjänsteställe. Tjänstestället har betydelse för bl.a. frågan om en resa skall anses vara en resa i tjänsten eller en resa mellan bostaden och arbetsplatsen.

Begränsning av rätten till avdrag

Enligt 33 § 2 mom. KL är kostnader för resor mellan bostad och arbetsplats endast avdragsgilla till den del de överstiger 7 000 kronor. Övriga kostnader är, med vissa undantag, avdragsgilla till den del de överstiger 1 000 kronor.

Inkomst av kapital

Till intäkt av kapital räknas enligt 3 § 1 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt (SIL) löpande avkastning, vinster och annan intäkt som härrör från egendom, i den mån intäkten inte är att hänföra till näringsverksamhet. Till intäkt av kapital hör bl.a. ersättning vid upplåtelse av privatbostad. Med privatbostad avses småhus eller bostadsrätt avsedd för ägarens eller närståendes permanenta boende eller fritidsbostad. Hyresintäkt vid uthyrning av privatbostadsfastighet och av privatbostad beskattas enligt 3 § 3 mom. andra stycket SIL som intäkt av kapital. Även uthyrning av hyreslägenhet och del därav är skattepliktig som intäkt av kapital. Vid uthyrning till den skattskyldiges arbetsgivare

medges avdrag för skäliga kostnader med anledning av uthyrningen. Överstiger intäkten marknadsmässig hyra utgör överskjutande belopp lön som beskattas i inkomstslaget tjänst.

Inkomst av näringsverksamhet

Med näringsverksamhet avses, enligt 21 § KL, yrkesmässig självständigt bedriven förvärvsverksamhet. För att begreppet "yrkesmässig" skall vara uppfyllt krävs att verksamheten skall vara varaktig och att den bedrivs med vinstsyfte. Det avgörande vid bedömningen av om inkomsten skall hänföras till tjänst eller näringsverksamhet är självständighets- och vinstkriterierna. Vid bedömningen av självständigheten har antalet uppdragsgivare betydelse.

Avdrag för kostnader för arbetsrum

Den grundläggande rätten till avdrag för kostnader inom företagssektorn följer av den allmänna regeln i 20 § KL. Enligt denna medges avdrag för alla kostnader för att förvärva eller bibehålla en i näringsverksamheten skattepliktig intäkt. Regler om rätt till avdrag finns även i 23 och 24 §§ jämte anvisningar KL. Kostnader för exempelvis lokaler är, oavsett på vilket sätt lokalfrågan löses, avdragsgilla för företaget (punkt 1 av anvisningarna till 23 § KL). Enligt punkt 27 andra stycket av anvisningarna till 23 § KL medges avdrag, om en för ändamålet särskilt inrättad del av en privatbostad eller annan bostad använts i innehavarens näringsverksamhet, för skälig del av kostnaderna för bostaden såsom hyra och dylikt, värme, vatten och avlopp samt elektricitet. Avdrag medges även för kostnader i övrigt som är omedelbart betingade av näringsverksamheten. Med begreppet "särskilt inrättad del" avses att det utrymme som använts i näringsverksamheten med hänsyn till läge, inredning eller användning inte alls eller högst obetydligt kan utnyttjas som bostad. För kostnader för arbetsrum som inte är särskilt inrättat för näringsverksamhet medges avdrag om arbete utförts i bostaden i minst 800 timmar under beskattningsåret. Endast arbete som det med hänsyn till verksamhetens art varit motiverat att utföra i bostaden får beaktas. Förutom arbete för näringsverksamheten får i timantalet även inräknas tillfälligt arbete som har nära samband med verksamheten men är att hänföra till tjänst. Har arbete utförts i bostad på den skattskyldiges egen eller hans makas fastighet medges avdrag med 2 000 kronor och med 4 000 kronor i annat fall.

Analys

Det är inte något specifikt för distansarbetare att arbeta i bostaden. Distansarbete innebär emellertid som regel att arbetet utförs i den anställdes bostad i stället för i arbetsgivarens lokaler. Ökningen av antalet anställda som distansarbetar innebär också att det inte längre är lika självklart som förr att arbetsgivaren står för arbetslokalen. I det perspektivet anser utredningen det vara befogat att undersöka om reglerna om avdrag för kostnader för arbetsrum i bostaden utgör ett hinder för distansarbete och, om så är fallet, överväga vilka förändringar som kan anses vara nödvändiga. Utredningen är också medveten om att det finns andra aspekter på frågan om under vilka förutsättningar avdrag för kostnader för arbetsrum i bostaden skall medges. Dessa har utredningen inte haft möjlighet att närmare ta hänsyn till.

Konsekvenserna i skattehänseende för den enskilde som arbetar på distans i hemmet blir olika beroende på boendesituation och arbetsgivarens inställning. En anställd som bor i en enrummare kan t.ex. inte göra något avdrag för arbetsrum, medan hans eller hennes kollega, som har inrett en friggebod på sin fastighet till arbetsrum, har möjlighet att göra ett sådant avdrag. En tredje anställd får kostnadsersättning av sin arbetsgivare och blir beskattad för den. Den personen har, om förutsättningarna är uppfyllda, möjlighet att göra avdrag för sina kostnader för arbetsrummet. En fjärde anställd har träffat ett hyresavtal med sin arbetsgivare och tar upp hyresersättningen till beskattning under inkomstslaget kapital, samtidigt som han eller hon kan göra avdrag för skäliga kostnader med anledning av uthyrningen. Härtill kommer att skattemyndigheter ibland bedömer rätten till avdrag olika.

En möjlighet, för att få en mer likformig och neutral situation ur skattehänseende vid distansarbete, är att införa ett schablonavdrag för kostnad för arbetsrum under förutsättning att arbetsgivaren godkänt arbetsutrymmet från arbetsmiljösynpunkt. Fördelen med ett sådant förslag är att den anställde skulle kunna få en ur arbetsmiljösynpunkt lämplig inredning. Emellertid kan konstateras att arbetsgivaren, enligt arbetsmiljölagen, har ansvaret för att arbetslokalen är utformad och inredd på ett sådant sätt att den är lämplig från arbetsmiljösynpunkt. Arbetsmiljölagen ger även möjligheter att kontrollera arbetsgivarens ansvar. Det synes därför onödigt att införa ytterligare kontrollsystem. Utredningen anser därför inte att detta är ett lämpligt förslag.

Från beskattningssynpunkt torde det inte finnas några problem med att arbetstagare som arbetar på distans har arbetsgivarens utrustning, t.ex. datorutrustning, i bostaden. Nuvarande regler om bl.a. avsteg från förmånsbeskattning i vissa fall behöver enligt utredningens mening därför inte närmare övervägas.

För en arbetstagare som arbetar på distans kan frågan om vilken plats som skall räknas som hans eller hennes tjänsteställe bli aktuell. Om arbete utförs på distans en dag i veckan torde det inte vara något problem. Men vilken plats är tjänstestället om han eller hon arbetar halva arbetstiden i bostaden och halva på den ordinarie arbetsplatsen? Bland annat denna fråga granskas för närvarande av Utredningen om ökade levnadskostnader m.m. (dir. 1997:128). Frågan om tjänsteställe m.m. har betydelse för fler situationer än vid distansarbete och bör enligt utredningens mening inte övervägas i detta sammanhang. Det bör i stället bli en fråga för Utredningen om ökade levnadskostnader m.m. att närmare analysera tjänsteställets betydelse vid distansarbete.

Förslag

För närvarande betraktar förmodligen den enskilde möjligheten till distansarbete som en förmån. Möjligen kan denna inställning komma att förändras i framtiden i takt med den tekniska utvecklingen och att allt fler människor arbetar i bostaden. För en del människor kan förutsättningen att över huvud taget få ett arbete vara att de kan utföra arbetet i hemmet. Den begränsade möjligheten att få avdrag för kostnaden för arbetsrum i bostaden kan uppfattas som en faktor som i vart fall inte underlättar utvecklingen av distansarbete. Därför bör man, för att åstadkomma en mer likformig och neutral skattesituation än vad som beskrivits under Analysavsnittet, överväga en ändring av de nuvarande reglerna.

En möjlighet är att införa ett schablonavdrag motsvarande det som gäller för näringsidkare enligt punkt 27 andra stycket av anvisningarna till 23 § KL. Det skulle innebära att en arbetstagare får göra avdrag för kostnad för arbetsrum i bostad, även om detta inte är särskilt inrättat för verksamheten, om arbete i tjänsten utförts där i minst 800 timmar under beskattningsåret och det med hänsyn till arbetet eller anställningens art har varit motiverat att utföra arbetet i bostaden. För denna lösning talar bl.a. att en näringsidkare i timantalet får räkna in även tillfälligt arbete som har nära samband med verksamheten men är att hänföra till tjänst. En anställd som arbetar i bostaden mer än 800 timmar per år upplever troligen ett lika stort intrång (datorutrustning, fax etc.) i sin bostad som en näringsidkare. Skillnaderna mellan arbetstagare och näringsidkare är, i detta fall, inte heller så stora att de motiverar skilda regler för avdrag för kostnad för arbetsrum i bostaden. Det finns tendenser till att arbetsgivare minskar kontorsytan (se t.ex. kapitel 3) och låter kontoret mer bli en mötesplats. Kostnaden för arbetsutrymme får, i de fall ersättning inte betalas ut, arbetstagaren stå för. Det är därför, enligt utredningens

mening, rimligt att arbetstagare medges avdrag för kostnader för arbetsutrymme enligt samma schablon som för näringsidkare.

5.4 Arbetsplats i bostaden

Den i särklass vanligaste distansarbetsplatsen i Sverige är arbetstagarens bostad. De flesta verkar anse att bostaden är lämplig att arbeta i, men det finns också problem: man kan bli störd av t.ex. familjen och arbetet kan inkräkta på bostadsutrymmet.

De flesta som distansarbetar från bostaden har inte något separat arbetsrum. Fler män än kvinnor har en separat avdelad arbetsplats i hemmet.

En hyreslägenhet får enligt hyreslagen inte användas till någonting annat än bostad. Om hyresgästen vill använda den även som arbetsplats och om det har betydelse för hyresvärden, krävs dennes medgivande. Enligt bostadsrättslagen gäller samma regler för bostadsrättslägenheter. Troligen är det, i detta hänseende, inget problem att arbeta hemifrån så länge lägenheten även används som bostad.

Majoriteten av distansarbetarna i Sverige har sin arbetsplats förlagd i hemmet (se avsnitt 2.2). Många distansarbetare har svårt att finna tillräcklig ostördhet och utrymme i bostaden. Att avsätta ett rum som enbart arbetsrum är inte speciellt vanligt, utan lokaliseringen av arbetsplatsen varierar med hänsyn till flera faktorer. I avsnittet tar vi upp bestämmelser som måste uppmärksammas när arbete i stor utsträckning förläggs till hemmet.

Beskrivning av arbetsplatsen i hemmet

Var i bostaden arbetar man?

Det finns flera faktorer som inverkar när en distansarbetare väljer var distansarbetsplatsen skall förläggas i hemmet. En faktor är förstås hur mycket plats som finns i bostaden. Arbetsuppgifterna påverkar också valet av arbetsplats. Slutligen har även kulturella faktorer betydelse, som könsbaserade rutiner och traditioner i hemmet och i samhället i stort. Naturligtvis spelar även tycke och smak en viss roll i valet av arbetsplats. (Wikström, Lindén & Michelson 1997.)

Det finns ett flertal undersökningar inriktade på arbetsmiljön vid distansarbete i hemmet. En av dem beskriver arbetsmiljön för 25 personer från tre olika företag genom bl.a. intervjuer, enkäter, observationer och fotografering (Wirstad & Rosenblad 1996). Studien visar att de flesta som arbetar hemma inte har något speciellt arbetsrum; ofta har distansarbetsplatsen andra funktioner än att enbart vara en arbetsplats. Många gånger arbetar man i små utrymmen som är lediga.

En annan undersökning (Westerberg & Eriksson 1998) ingick i ett forskningsprojekt med syftet att bedöma planlösningens kvaliteter. Efter telefonintervjuer med mer än 40 hushåll framkom att de flesta arbetar i sovrummet, därefter i ett förråd. Det är också vanligt att ha ett särskilt arbetsrum, som i sin tur fungerar som gästrum eller sovrum för barn som periodvis bor hemma. Många har inte någon bestämd plats i bostaden där de arbetar utan använder sig av olika rum. Även hallar och klädkammare tjänar som arbetsplats, faktiskt oftare än köksbordet.

Att arbetet ofta förläggs till ett av sovrummen kan förklaras med att det i stor utsträckning är småbarnsföräldrar som distansarbetar. Dessa familjer är ofta trångbodda och är därmed tvungna att kombinera sovutrymme och arbetsplats i ett och samma rum. Det har också visat sig att de som förvärvsarbetar hemma vill kunna upprätthålla gränsen mellan arbete och fritid. Därför vill de flesta hålla kök och vardagsrum fria från arbete. De alternativ som då återstår är sovrum eller möjligtvis hall och förråd. Att ha ett särskilt arbetsrum blir vanligare ju längre tid i veckan man arbetar hemma.

Ytterligare en undersökning (Sturesson 1998), som närmare har granskat distansarbete i två pendlarsamhällen, visar också att de flesta saknar ett särskilt arbetsrum hemma. Av 52 regelbundna distansarbetare hade 23 ett särskilt arbetsrum. De som arbetade kortare tid hemma hade ett avskilt arbetsrum i mindre utsträckning. Däremot hade de flesta av dem, 39 av 52, en fast arbetsplats reserverad i bostaden, även om den alltså inte alltid var placerad i ett särskilt arbetsrum. En majoritet ansåg att bostaden var lämplig att arbeta i.

Naturligtvis kan arbetsplatsen vara ergonomiskt riktigt utformad även om den är ett kombinerat sovrum eller gästrum.

Arbetsplats i hemmet – ett hinder för distansarbete?

Vid flera undersökningar har problem som är sammankopplade med bostaden angivits som nackdelar med distansarbete. Var fjärde av de regelbundna distansarbetarna i en undersökning (Sturesson 1998) angav att de uppfattade störningar från familjemedlemmar som en nackdel med distansarbete, liksom att arbetet inkräktade på bostadsutrymmet. Dessa

nackdelar visade sig uppfattas mer negativt ju längre arbetstid som förledes till bostaden. De tillfälliga distansarbetarna uppfattade detta nämligen sällan som ett problem (mindre än tio procent). Ytterligare en fråga som ställdes rörde var man skulle vilja arbeta på distans. Här svarade en tredjedel av de presumtiva distansarbetarna att de skulle vilja arbeta från ett grannskapskontor. Detta skulle kunna antyda att bristen på lämplig arbetsplats i bostaden kan vara ett hinder för distansarbete.

En undersökning som utredningen gjort visar på lägre siffror (se bilaga 3). Här frågade man ett antal personer som arbetspendlade över kommungränser i tre storstadsområden varför de inte distansarbetade. Ungefär fem procent av dem angav hinder i boendemiljön, som utrymmesskäl och brist på ostördhet. Bostaden uppfattades således inte som något stort problem.

Slutsatsen av dessa undersökningar är att de flesta troligen anser att bostaden är lämplig att arbeta i. Ju oftare man förlägger arbetet på distans desto större upplevs emellertid det eventuella problemet med brist på ostördhet och utrymme.

Valet av arbetsplats

Kvinnor och män skiljer sig åt vad gäller valet av arbetsplats när de arbetar på distans från bostaden. De förvärvsarbetar på olika sätt i hemmet. Men både män och kvinnor uppger som skäl till distansarbetet att de vill vara mer ostörda i arbetet och vara mer tillgängliga för familjen.

Artiklar baserade på studier av distansarbete i Norge (Lie 1985) och i Frankrike (Monod 1985) visar en gemensam bild av hur kvinnor och män skiljer sig åt vad gäller valet av arbetsplats i hemmet. Samma situation verkar finnas i Sverige. Bilden understöds av en artikel baserad på en intervjustudie av distansarbetande kvinnor (Hytter 1996), en svensk undersökning från Lunds universitet (Wikström, Lindén & Michelson 1997) och en intervju med Carl Åborg (Åborg 1998b), som har följt anställda, som distansarbetat i två år, vid fyra arbetsplatser.

Distanserade män

Män har ofta två utrustade arbetsplatser, en på kontoret och en i hemmet. Arbetsplatsen i hemmet finns ofta i ett separat arbetsrum, t.ex. i gillestugan eller i källaren. Där arbetar han på bestämda tider och har inrett en bra arbetsplats. Genom att han har två arbetsplatser uppnås flexibilitet i arbetet. Han behöver inte missa chansen att delta i beslut på kontoret och

kan också upprätthålla sina kontakter med arbetskamraterna där. Män håller ofta strikt isär familjelivet och arbetslivet och ägnar sig åt familjen först när arbetet är slutfört för dagen. Trots denna uppdelning av arbetsliv och familjeliv utför männen smärre hushållssysslor även under sin arbetstid i hemmet och gör oftast paus i arbetet när barnen kommer hem.

Splittrade kvinnor

Kvinnor kan uppleva en annan situation än männen när de arbetar hemifrån. De distansarbetar ofta för att samtidigt ha möjlighet att sköta familjen. Detta medför att de många gånger har svårt att skilja på förvärvsarbete och familjeliv. Dessutom arbetar en kvinna många gånger från vardagsrummet i stället för att inrätta ett eget arbetsrum, vilket också leder till svårigheter att arbeta ostört. De kvinnor som bor i villa utnyttjar inte heller något rum för enbart arbete i någon högre utsträckning. Inte sällan används arbetsrummet även som gästrum eller förråd. Dessutom ställer de nästan aldrig krav på att få arbeta ostört, som männen, utan försöker tillfredsställa både familjens krav på närvaro och förvärvsarbetets krav på resultat.

I genomsnitt kräver kvinnor mycket mindre utrymme av bostaden för sitt arbete, genom att de väljer mindre rum än männen när de väl har separata arbetsrum. Dessutom väljer de rum som är centralt placerade i bostaden, medan männen hellre väljer att förlägga sitt arbete i källarrum eller i separata byggnader. Å andra sidan breder kvinnor ut sitt arbete i större utsträckning än män eftersom de ofta, i stället för att ha ett separat arbetsrum, arbetar i sovrummet, köket och resten av lägenheten.

Skillnaden mellan män och kvinnor i deras val av arbetsplats i bostaden vid distansarbete hemifrån kan naturligtvis bero på att kvinnor och män har olika arbetsuppgifter, som inverkar på behovet av särskilt arbetsutrymme och arbetshjälpmedel. I de fall distansarbetaren har en bärbar dator väljer både män och kvinnor ofta att placera datorn på olika ställen i hemmet för att variera sin arbetsställning

Lagstiftning

Om en arbetstagare har bestämt sig för att arbeta på distans från hemmet uppkommer frågan om det finns tillräckligt utrymme i bostaden. Det är också av betydelse om det är rättsligt möjligt. Olika bestämmelser medför skilda förutsättningar för inrättande av arbetsrum i hyreslägenheter, bostadsrättslägenheter respektive egna villor.

Hyreslägenhet

Reglerna för hyreslägenheter finns i 12 kapitlet jordabalken (Hyreslagen). Här kan det utläsas att en hyreslägenhet inte får upplåtas i sin helhet i andra hand utan hyresvärdens samtycke (39 §). Vid distansarbete är det inte fråga om att använda hela lägenheten som distansarbetsplats utan snarare ett enstaka rum, och bestämmelsen är därmed inte tillämplig.

Inte heller får hyresgästen inrymma utomstående personer i lägenheten om det kan medföra men för hyresvärden (41 §). En situation som skulle kunna uppkomma är att distansarbetaren i sitt arbete måste ha många kontakter både på telefon och genom besök. Dessa besök skulle i en större skala kunna leda till besvär för hyresvärden, både genom att det kan vara störande för grannarna och genom att en eventuell gemensam parkeringsplats upptas av gästerna. Det verkar emellertid inte vara vanligt att ta emot kunder eller andra personer, t.ex. arbetskamrater, i samband med arbete i bostaden (Westerberg & Eriksson 1998).

Slutligen finns det reglerat att hyresgästen inte får använda lägenheten till något annat ändamål än vad den är avsedd att användas till, utan hyresvärdens medgivande (23 §). Om detta inte efterlevs kan hyresrätten förverkas (42 § fjärde stycket). Avvikelse som inte har någon betydelse för värden kan däremot inte åberopas (42 § femte stycket). Ändamålet med en lägenhet kan regleras i hyreskontraktet, men kan även förändras med tiden om värden uttryckligen eller tyst accepterar en förändrad användning av lägenheten (Holmqvist 1997).

Frågan är om ändamålet med en hyreslägenhet förändras om hyresgästen arbetar på distans hemifrån. Ändamålet med en lägenhet är i de flesta fall att använda den som bostad. Om en hyresgäst även använder sin lägenhet för att permanent arbeta i, kan det alltså ifrågasättas om detta ingår i ändamålet. Visserligen kan avvikelsen vara utan betydelse om enbart ett av rummen används som arbetsrum, om verksamheten inte är störande för grannarna och om distansarbetet inte sliter mer på lägenheten än ett vanligt boende. Men användningen får alltså inte ändras i sådan utsträckning att hyresvärden lider direkt men i form av exempelvis ökat slitage av lägenheten (Synnergren & Henriksson 1995).

Det finns inte många rättsfall på området. Ett rättsfall från 1920 berörde situationen att en advokat som hade en bostadslägenhet på sex rum och kök använde två av dessa rum till sin advokatverksamhet och hade två–tre anställda. Han hade också ganska många klienter på besök, ca tio stycken per dag. Domstolen fann trots detta inte att han hade använt lägenheten för något annat ändamål än som bostad med hänsyn till omfattningen och beskaffenheten av advokatverksamheten (NJA 1920 s. 581). Ett annat fall gällde en hyresgäst vars lägenhet enligt kontraktet skulle utnyttjas till kontor och utställning. Hyresgästen hade satt upp två

skiljeväggar i lägenheten, hyrt ut en del av lägenheten som kontor till någon annan och därmed ändrat användandet av lägenheten till enbart kontor. Detta ansågs dock inte vara av betydelse för hyresvärden (NJA 1949 s. 141).

Bostadsdomstolen har också tagit beslut i ett mål som kan vara av intresse. Här var det frågan om en dagbarnsverksamhet i en lägenhet skulle anses avvika från lägenhetens ändamål. Lägenheten bestod av två rum och kök, och hyresgästen arbetade som kommunal dagbarnvårdare. Detta innebar att hon dagtid hade barn hos sig, vanligtvis mellan sex och åtta stycken. Bostadsdomstolen tog fasta på att det inte hade bevisats att verksamheten hade medfört någon olägenhet för hyresvärden. Även om dagbarnsverksamheten skulle anses utgöra en avvikelse från det avsedda ändamålet med lägenheten, så var det alltså i alla fall inte visat att det var av betydelse för hyresvärden (BD 272/1985).

Utan att dra för långtgående slutsatser av dessa beslut, kan man eventuellt säga att det verkar krävas ganska mycket för att man skall anses ha använt en lägenhet till något annat än det avsedda ändamålet, eller åtminstone för att det skall vara av betydelse för hyresvärden. Troligen är det inget problem att arbeta från lägenheten så länge som den även används som bostad.

Bostadsrättslägenhet

Bostadsrättslagen (1991:614), BRL, reglerar användandet av bostadsrättslägenheter. Reglerna liknar till stor del vad som gäller för hyreslägenheter. En lägenhet får t.ex. inte upplåtas i sin helhet utan föreningens samtycke (7 kap. 10 § BRL). Att enbart delvis upplåta lägenheten, exempelvis ett rum, finns det dock inga hinder mot.

Liksom för hyresrättslägenheter får utomstående personer inte inrymmas i lägenheten om detta kan medföra men för bostadsrättsföreningen eller för dess medlemmar (7 kap. 8 § BRL). Det är därmed viktigt att inte arbeta i bostaden om man vet att det för med sig besök i så stor omfattning att det kan störa omgivningen eller innebära stort slitage på bostaden.

Inte heller här får lägenheten användas till något annat än det avsedda ändamålet. Förbudet gäller emellertid enbart avvikelser som är av avsevärd betydelse för bostadsrättsföreningen i dess helhet eller för någon av dess medlemmar (7 kap. 6 § BRL). Ändamålet med bostaden borde vara att man skall bo i den, och återigen kan en diskussion föras om det finns möjlighet att använda den som permanent arbetsplats. Om det inte för med sig problem för grannarna i form av oljud eller för bostadsrätts-

föreningen i form av slitage, borde det inte finnas något hinder för att distansarbete från hemmet.

Egen villa

De distansarbetare som arbetar i egen villa lär inte stöta på några rättsliga problem. En villaägare får inrätta ett arbetsrum i villan om han eller hon vill. Om distansarbetet kräver att villan byggs om kan reglerna i Plan- och bygglagen (1987:10), PBL, bli tillämpliga. Här sägs att det krävs bygglov om man vill använda eller inreda en byggnad helt eller till viss del för väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts till eller för vilket bygglov har lämnats (8 kap. 1 § PBL).

Överväganden

Förändring av bostadens ändamål

Det verkar inte som om det är särskilt vanligt att distansarbete medför störningar i form av oljud eller ett stort antal besökande. Därmed borde också detta eventuella dilemma, att det kan vara störande för grannarna, vara ur vägen. Några rättsliga problem finns troligen inte. Om hyresgästen skall kunna förverka hyresrätten krävs att avvikelser från lägenhetens ändamål inte är utan betydelse för hyresvärden. Även om distansarbete skulle kunna vara en avvikelse från ändamålet med lägenheten, verkar det svårt att tänka sig att den också skulle ha betydelse för hyresvärden.

Särskilt arbetsrum

Det verkar inte vara så vanligt att ett speciellt rum i bostaden avsätts till arbetsrum. Men man kan förstås åstadkomma en korrekt ergonomiskt utformad arbetsplats ändå. Ett särskilt arbetsrum är inte heller nödvändigt för att förhindra svårigheter som problem att koncentrera sig på arbetet eller att skilja mellan arbete och fritid, även om risken för sådana svårigheter troligen är större när arbetet inte är inrättat i ett särskilt arbetsrum. Det beror naturligtvis också på om man bor ensam eller har familj, liksom i så fall hur mycket familjen stör.

Många tycks ändå vilja ha ett speciellt arbetsrum i bostaden, men i dag väljer få bostad efter möjligheterna till hemmabaserat arbete, och

ännu färre utformar sin bostad efter detta behov. Kanske kommer framtiden att se annorlunda ut vad gäller antalet personer som har särskilda arbetsrum. Dels kanske fler och fler kommer att prioritera att ha ett avskilt arbetsrum hemma och inrätta sin bostad efter detta behov. Dels kanske fler bostäder kommer att vara utformade så att de lätt kan användas till distansarbete, i alla fall på lång sikt.

Något som motsäger en sådan utveckling är att det inte finns någon perfekt utformning för arbete i hemmet; olika personer har olika behov beroende på exempelvis kön och livsstil. De väljer därmed också olika lösningar för var i bostaden de arbetar. I vissa kommuner har man gjort försök med att erbjuda invånarna lägenheter som är anpassade för distansarbete. Denna anpassning har dock inte inneburit att lägenheterna har utformats på något nytt vis. Man har i stället satsat på tekniska förutsättningar som ISDN-anlutning. I USA har emellertid villor byggts med flexiblare planlösningar som ger möjlighet till hemmakontor och telekommunikationsutrustning m.m.

Arbetsmiljön

Det är inte alltid lätt att utforma arbetsplatsen på ett ergonomiskt korrekt sätt. Detta gäller både när arbetsplatsen är förlagd till ett enskilt arbetsrum och när den finns i exempelvis hallen eller köket. Många gånger kan det vara svårt att ordna tillräckligt med utrymme. Detta diskuteras närmare i avsnitt 4.3, där arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön beskrivs.

6 Distansarbete för funktionshindrade och vid rehabilitering

6.1 Funktionshindrade och distansarbete

Kombinationen ny teknik och nya arbetsformer kan ge de funktionshindrade ökade möjligheter till arbete, t.ex. genom distansarbete. Tack vare satsningen på IT i arbetslivet kan ett funktionshinder bli ett mindre arbetshandikapp inom vissa yrken.

Vi redovisar olika länders IT-program för funktionshindrade. Vidare redovisas några forsknings- och utvecklingsprojekt (både i Sverige och inom EU) där man med hjälp av IT försöker dels skapa nya arbetstillfällen, dels integrera personer med funktionshinder på arbetsmarknaden.

Dessa projekt har haft stor betydelse för funktionshindrade. Många som deltagit i dessa projekt har sedan fått arbete. Utredningen anser det viktigt att resurser avsätts så att denna typ av projekt kan fortsätta i framtiden och att möjligheterna med distansarbete uppmärksammas i de satsningar som kommer till stånd. Vi pekar också på distansutbildningens betydelse i detta sammanhang, eftersom personer med funktionshinder ofta har svårt att delta i traditionell utbildning.

I Sverige finns ca 1,2 miljoner personer med funktionshinder och i Europa ca 50 miljoner. Enligt statistiken är ca en femtedel av befolkningen (16–64 år) funktionshindrad. Liksom befolkningen i övrigt är andelen funktionshindrade kvinnor och män lika stor. Sysselsättningsgraden för funktionshindrade är ungefär 50 procent jämfört med ca 70 procent för befolkningen i övrigt. Av de funktionshindrade är ungefär två av fem rörelsehindrade och en av fem har astma/allergi.

SCB:s arbetskraftsundersökning från 1996 visar att 12 procent i åldern 16–64 uppgav att de har ett funktionshinder som också är ett arbetshinder. Det innebär att ett funktionshinder inte nödvändigtvis utgör ett arbetshandikapp.

Med *funktionshinder* avses en varaktig fysisk, medicinsk eller psykisk nedsättning som kan medföra begränsningar i det dagliga livet. Den kan ha varit medfödd eller uppstått senare genom sjukdom, olycka eller arbetsskada. Gruppen är med andra ord vid, och definitionen stämmer överens med den i FN:s standardregler.

Med *arbetshandikappad* avses arbetstagare eller arbetssökande som av fysiska, psykiska eller socialmedicinska skäl har nedsatt arbetsförmåga och därför behöver särskilt stöd för att få och/eller behålla ett arbete.

I betänkandet utgår utredningen från det vidare begreppet ”funktionshindrad” som överensstämmer med vedertaget synsätt.

Att arbeta på distans kan öppna en ny värld för dessa människor. Många kan få ett mer meningsfullt liv om de får möjligheten att från sin bostad arbeta, kommunicera med andra via ny teknik, få nya kunskaper och utveckla sin kreativitet.

Regelverk

FN:s standardregler

FN:s standardregler om jämlikhet och delaktighet för människor med funktionsnedsättning ger förslag till hur ett land kan undanröja hinder för funktionshindrade personer och därmed skapa ett mer tillgängligt samhälle.

EU

Ministerrådet har antagit en resolution som bygger på ett förslag från kommissionen³⁰ om lika möjligheter för funktionshindrade personer. Resolutionen bygger på FN:s standardregler och tanken är bl.a. att handikappfrågorna skall införlivas i gemenskapens politik, ”mainstreaming”, och inte behandlas åtskilt från det gängse politiska arbetet.

Amsterdamfördraget från 1997 innehåller för första gången ett kapitel om sysselsättning och förhållandena på arbetsmarknaden. Enligt det skall medlemsländerna samarbeta för att utveckla en strategi för flera arbetstillfällen. Som ett led i samarbetet skall länderna utarbeta nationella handlingsplaner med förslag till sysselsättningsåtgärder. Inom ramen för jämställdhetspolitiken – lika möjligheter för alla – innefattas även förslag

³⁰ KOM (96) 406.

till åtgärder för att öka antalet anställda med funktionshinder. Planerna följs upp och diskuteras kontinuerligt.

Sverige

Sverige har ett övergripande mål om delaktighet för alla på jämlika villkor. Det utgår från principer om självbestämmande och inflytande, tillgänglighet, delaktighet, helhetssyn och kontinuitet.

All lagstiftning gäller även för personer med funktionshinder. En del lagar har bestämmelser med mer långtgående skydd för funktionshindrade. Det gäller t.ex. 23 § i anställningsskyddslagen där det stadgas att arbetstagare som har nedsatt arbetsförmåga och som på grund därav beretts särskild sysselsättning hos arbetsgivaren skall, om det kan ske utan allvarliga olägenheter, få företräde till fortsatt arbete oberoende av turordningen.

Lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder (främjandelagen) innehåller bl.a. bestämmelser om åtgärder för att främja anställning av arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga. I arbetsmiljölagen och lagen om allmän försäkring finns bestämmelser om arbetsgivarens ansvar bl.a. när det gäller arbetsanpassning och rehabilitering.

Ett lagförslag finns nu som förbjuder diskriminering av funktionshindrade i arbetslivet (prop. 1997/1998:179). Lagen föreslås träda i kraft den 1 april 1999.

Arbetskyddsstyrelsen har gett ut ett antal föreskrifter med allmänna råd som har betydelse för funktionshindrade, bl.a. *Datorstöd i arbetslivet* (AFS 1986:27) och *Arbetsanpassning och rehabilitering* (AFS 1994:1).

Vidare finns ett antal förordningar som skall underlätta för personer med funktionshinder att komma ut på arbetsmarknaden, bl.a. ekonomisk ersättning till arbetsgivaren. Det gäller t.ex. förordning (1991:333) om lönebidrag, förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd och förordning (1987:409) om bidrag till arbetshjälpmedel.

Handikappombudsmannen är en statlig myndighet som bevakar frågor som rör funktionshindrade personers rättigheter och intressen. Frågor kring IT ingår som en del i Handikappombudsmannens allmänna rådgivande, upplysande, granskande och utredande funktioner.

IT i arbetslivet

För många funktionshindrade har IT stor betydelse i arbetslivet. Många funktionshindrade kan tack vare tekniken självständigt sköta ett arbete. Rörelsehindrade och synskadade är de som hittills haft störst nytta av IT. Den ökade IT-användningen har även skapat nya arbetsuppgifter och yrken, vilket givit nya möjligheter för funktionshindrade som kan använda dator.

Genom satsningen på IT kan ett rörelsehinder bli ett mindre arbetshandikapp inom vissa yrken. Men IT-samhället innebär samtidigt risker för andra grupper att ställas utanför arbetsmarknaden, t.ex. personer som har svårt att kommunicera, fatta beslut eller hantera information. Det är viktigt att nya hinder på arbetsmarknaden inte byggs in på grund av IT.

Tillgängligheten är en aspekt som betonas i samtliga IT-program. Personlig service ersätts i snabb takt av IT-baserade tjänster – bankautomater, trafikinformation etc. Den nya tekniken måste därför göras tillgänglig och användbar för alla. Handikappombudsmannen har föreslagit regeringen att utarbeta standarder att gälla från år 1999. Ett exempel på tillgänglighet är att all samhällsinformation på Internet skall ha en fil med enbart text för att synskadade skall kunna ta del av informationen.

De flesta FoU-projekt med telematik³¹ för funktionshindrade och äldre handlar om att de funktionshindrade med hjälp av IT skall få en bättre livskvalitet och att IT bör göras tillgänglig för alla. Det finns några enskilda projekt som är inriktade på distansarbete och funktionshindrade. Det finns även personer med funktionshinder som själva tagit initiativet till att arbeta på distans.

Distansarbete kan skapa möjligheter för funktionshindrade. Bland annat kan ett projektarbete eller ett begränsat uppdrag innebära att det blir mer accepterat att arbeta i sin egen takt. Arbetet skulle då, förutom hos arbetsgivaren, kunna ske i hemmet eller i en kontorslokal som delas med andra.

Handlingsprogram om IT

År 1996 uppdrog regeringen åt Handikappinstitutet, att i samråd med berörda organ, utarbeta ett förslag till handlingsprogram om IT för funktionshindrade och äldre³². Syftet med IT-programmet är att utarbeta förslag till åtgärder för att främja användningen av informationsteknik bland äldre och funktionshindrade. Programmet är bl.a. inriktat på att öka medvetenheten om betydelsen av IT, att öka tillgängligheten för dessa

³¹ Samlingsbegrepp för telekommunikation och informationsteknik.

³² Handlingsprogram, utvecklingsprojekt m.m. omfattar i regel såväl funktionshindrade som äldre.

grupper samt på utbildning och försöksverksamhet. I programmet nämns inget om distansarbete för funktionshindrade.

Regeringen har ställt sig bakom åtgärdsprogrammet och avser att bidra med 60 miljoner kronor under en treårsperiod. Medlen avser insatser riktade mot funktionshindrade, och följande tre områden kommer att stödjas:

- En utbildningssatsning och försöksverksamhet för att stimulera funktionshindrades kunskap om och användning av IT.
- Ett brett upplagt program för att stödja projekt som skall bidra till utveckling och förnyelse av IT-användningen inom olika samhällssektorer.
- En informationskampanj för att öka medvetenheten om betydelsen av IT för funktionshindrade och äldre. Målgruppen är främst beslutsfattare men också allmänhet.

Handikapporganisationernas IT-program

Det är få handikappförbund som systematiskt har behandlat frågan hur den egna gruppen skall få bättre tillgång till IT-produkter och -tjänster. Tre förbund har tagit fram program med krav riktade till samhället och näringslivet. Flera förbund har utarbetat en intern IT-strategi. Användningen av IT varierar inom förbunden. Vissa förbund använder IT flitigt, t.ex. Föreningen Sveriges Dövblinda, som driver databasen och konferenssystemet Träffpunkt 44. De flesta förbund uttrycker en mycket positiv attityd till IT och pekar på individens möjligheter att stärka sin medborgarroll samt få tillgång till information, ökad social gemenskap och nya möjligheter i arbetslivet.

Handikapporganisationerna betonar att det är viktigt att produkter och tjänster på IT-området utformas efter äldres och funktionshindrades förutsättningar så att tillgängligheten blir lika för alla. Synskadades riksförbund vill t.ex. ha en lagstiftning som förbjuder IT-tillämpningar som inte kan användas av synskadade (ett internationellt godkänt tillgänglighetsmärke på produkten/tjänsten föreslås).

I de IT-program som finns nämns inget om distansarbete som en möjlighet för de funktionshindrade.

Europas IT-program för funktionshindrade

Det är få europeiska länder som har ett nationellt program om IT för funktionshindrade. Nationella utvecklingsinsatser tycks i många länder ha fallit tillbaka i takt med att EU:s engagemang ökat, främst genom TIDE-programmet³³.

Danmark är det enda land som har lagt fram ett genomarbetat program för IT och funktionshindrade. Rapporten, som utarbetats på uppdrag av regeringen, innehåller förslag till ett program för IT-utvecklingen i Danmark och betonar behovet att utnyttja IT för att stödja de svaga i samhället. I programmet föreslås bl.a. att en egen handlingsplan för IT och funktionshindrade skall utarbetas. Andra förslag är t.ex. att information och tjänster som tillhandahålls av den offentliga sektorn bör vara tillgängliga för alla, och att elektronisk kommunikation mellan medborgare och offentliga instanser skall främjas speciellt för funktionshindrade. Distansarbete med elektronisk kommunikation skall stimuleras så att funktionshindrade kan integreras i arbetslivet. Handikapptillgänglighet bör beaktas i IT-produktutvecklingen och speciallösningar bör på längre sikt ersättas av en design som passar alla grupper.

Vidare innehåller planen några konkreta förslag till lösningar, bl.a. kartläggning av möjligheter och risker med distansarbete för funktionshindrade.

Spanien har nyligen tagit fram ett nytt nationellt forsknings- och utvecklingsprogram för teknik för funktionshindrade och äldre. Telefonbolaget Telefónica driver betydande utvecklings- och försöksverksamhet med telematik för funktionshindrade.

I Portugal finns en nationell samordning genom ett tvärdepartementalt rehabiliteringssekretariat. Här har man gjort mycket för att bildtelefoner skall kunna användas av olika handikappgrupper.

I en norsk utredningsrapport från januari 1996 talar regeringen för första gången om att funktionshindrade får nya möjligheter med den nya tekniken. I rapporten sägs bl.a. att offentliga myndigheter bör främja arbetet för ökad tillgänglighet genom öppna standardlösningar. IT bör göras tillgänglig för alla grupper.

I övriga EU-länder saknas nationellt program för IT och funktionshindrade.

³³ TIDE (Technology Initiative for Disabled and Elderly people).

IT-utbildning – en möjlighet till arbete

Allt fler arbeten sker med hjälp av datorer, och detta kan leda till ökade möjligheter till arbete för personer med funktionshinder. De kan i och med den nya tekniken välja utbildning och yrke mer efter talang och intresse än tidigare. Funktionshindrade har nu också möjlighet att få tillgång till all samhällsinformation.

Distansarbete kan för en del funktionshindrade vara en väg ut ur social isolering. Med IT-tekniken kan de arbeta hemma men ändå vara del av en större gemenskap.

Nedan beskrivs några projekt där man med hjälp av IT försöker dels skapa nya arbetstillfällen, dels integrera funktionshindrade på arbetsmarknaden.

Svenska program och projekt

Euro Connect

EuroConnect är ett projekt som vill utveckla användandet av IT för människor med funktionshinder. Projektet är ett samarbete mellan universitet och högskolor i EU-länder, bl.a. Frankrike och Storbritannien. Det startade 1996 och finansieras med Mål 6-medel. Syftet med EuroConnect är att utveckla IT som hjälpmedel för människor med funktionshinder och att anpassa IT och dess innehåll till dessa människor, eller kanske snarare att öppna världen för de funktionshindrade med hjälp av IT. Målet är bl.a. att underlätta för de funktionshindrade att kunna utbilda sig och arbeta hemma genom att koppla upp sig på Internet och därmed bli mer konkurrenskraftiga på hela arbetsmarknaden.

ArcticKonsult

I Norrbottens län försöker ArcticKonsult, i samarbete med EuroConnect, att bilda en ekonomisk intresseförening för funktionshindrade och arbets-skadade. Syftet med projektet är att så många funktionshindrade som möjligt skall kunna ta del av den information som läggs ut på datanätet. Man försöker att med hjälp av IT-tekniken bygga upp nätverk och databaser, att på olika sätt få kontakt med funktionshindrade och att med hjälp av de kontakter som skapas bilda ett kooperativ. Målet är att de funktionshindrade i föreningen skall medverka och ta fram idéer om hur

funktionshindrade skall få arbete, t.ex. sälja IT-relaterade tjänster som informationsmäklare, informationskoordinator eller kontorstjänster m.m.

AmuGruppen Hadar

AmuGruppen Hadar är ett företag där utbildning för funktionshindrade är en central del i en omfattande verksamhet som kompletteras med medieproduktion, rehabiliteringstjänster och utvecklingsarbete. Målet är att främja integrationen av funktionshindrade i utbildning, arbetsliv och i samhället. Tyngdpunkten ligger på kombinationen ny teknik och ny metod.

JobCentre var ett utvecklingsprojekt inom Hadar som bedrevs inom ramen för EU:s gemenskapsinitiativ Employment och delfinansierades av Arbetsmarknadsverket. Projektet påbörjades år 1995 och pågick i drygt två år. Målet var att med innovativa metoder försöka öka funktionshindrades möjligheter att med ny teknik och stödåtgärder integreras på arbetsmarknaden. Delaktiviteter var "jobbmäkleri", "jobbservatorium", starta eget-stöd och nätverk för distansarbete.

Inom ramen för nätverket för distansarbete fann man dels svårigheter att få kontakt med distansarbetare, dels att det inte fanns något intresse för ett nätverk grundat enbart på att man var funktionshindrad. Man ville hellre ha ett nätverk med personer inom samma yrke eller i samma bransch eller med andra gemensamma intressen.

För de få, endast fyra personer, som deltog i projektet *JobCentre* fungerade distansarbetet mycket bra.

En farhåga, som många har påtalat, är att risken för isolering vid distansarbete skulle vara större för funktionshindrade än för andra. Här säger man att det snarare var tvärtom. Personerna i projektet hade bl.a. bättre kontakt med och tid för familjen.

Däremot fann man att den tekniska hjälpen var viktig. De som arbetar med att ge sådan hjälp blir en del av det sociala nätverket och kan många gånger fylla behovet av "korridorsnack" eller kafferaster. Ofta kan det också bli fråga om att lösa problem som är relaterade till arbetsuppgiften.

Telemusketörerna

Edu Euro AB erbjuder företag och organisationer att delta i IT-utvecklingsprojekt med transnationell samverkan. IT är en naturlig del i verksamheten och man strävar efter att utnyttja de möjligheter som kommunikationsteknik och interaktiva medier ger.

Telemusketörerna är ett Mål 3-projekt inom Edu Euro AB som riktar sig till långtidsarbetslösa personer med funktionshinder. Syftet är att använda distansarbete som arbetsmetod och att ge deltagarna ny och användbar kompetens. Projektet omfattar 20 deltagare, och de utrustas med datorer och telekommunikationsutrustning som de lär sig använda för arbete på distans. Exempel på arbetsuppgifter är ekonomi, redovisning, bokföring, produktdesign, data m.m. Man räknar med att minst tio av deltagarna skall få jobb.

Enter

Enter är ett utbildningsföretag som ägs av Synskadades riksförbund och Samhall. Företaget har sedan 1989 utbildat personer med funktionshinder i "framtidstyrken", yrken där kompenserande hjälpmedel och utbildning gör att funktionshindret inte längre är något handikapp. Tonvikten ligger på data, och Enter erbjuder en mängd IT-utbildningar, bl.a. informationsmäklare, informationskoordinator, telemarketing, elektronisk handel och starta eget. Målet för samtliga utbildningar är att de skall leda till arbete. Enligt uppgift från Enter får ca 60 procent av deltagarna arbete efter utbildningen.

Samhall

Samhall, som är en av de största arbetsgivarna i Sverige för funktionshindrade, har inga anställda som arbetar på distans. Arbetsorganisationen präglas av att de anställda skall finnas på arbetsplatsen. Merparten av jobben hos Samhall passar inte heller för distansarbete. Däremot pågår ett projekt för unga handikappade och IT som syftar till att arbetsträna personer på arbetsplatsen, och eventuellt kommer detta delvis att ske i hemmet.

Utländska program och projekt

I EU sker utvecklingsinsatser som rör IT för funktionshindrade och äldre framför allt inom ramen för DG13:s Telematikprogram. Telematikprogrammet består av 14 sektorer, varav en är Telematik för funktionshindrade och äldre, TIDE, (Technology Initiative for Disabled and Elderly People). Ca 23 miljarder kronor har fördelats till forskning inom området. Ett fåtal av dessa forskningsprojekt handlar om distansarbete för funktionshindrade.

TWIN-projektet

TWIN-projektet³⁴ är ett delprojekt inom Telematikprogrammet. Det utgår från erfarenheter av distansarbete för funktionshindrade i fem europeiska länder: Finland, Grekland, Irland, Italien och Skottland. Från vart och ett av länderna har ett eller flera telecenter deltagit i projektet.

Projektet belyser hur telecenter i olika länder kan samverka. Det kan handla om tekniska lösningar, problem med marknadsföring och att hitta arbetstillfällen. I förlängningen hoppas man att projektet skall skapa nya arbetstillfällen.

Projektet betraktar ett telecenter i huvudsak som en plats där den som arbetar hemma kan få hjälp av olika slag. Det är också en samlingsplats. En del, men inte alla, distansarbetare inom projektet arbetar hemma.

På telecenterna ger man de distansarbetande möjlighet till utbildning och träning, hjälp med marknadsföring m.m. Centerna har också en allmän stödfunktion; bl.a. fungerar de i rehabiliterande syfte med psykologiskt stöd.

I *Finland* finns två telecenter som deltagit i TWIN-projektet och som är specialiserade på tjänster för funktionshindrade och på att främja projekt för distansarbete. Det ena centret har inriktat sig på att förbättra distansarbetarnas kompetens och förmåga (utbildning och arbetsträning) att förstärka och utöka antalet tjänster som kan erbjudas samt att ge tekniskt stöd till distansarbetarna. De huvudsakliga aktiviteterna vid centret är, förutom administration (marknadsföring, faktureringsring), att: sälja tjänster, hantera uppdrag, dela ut uppgifter till distansarbetarna, övervaka arbetet, ge tekniskt och annat stöd etc.

Distansarbetarna (åtta personer) har arbetat som egna företagare, men har alltså fått viss handledning från centret.

Erfarenheterna från telecentret i Finland visar att det är en lång och mödosam process att hitta en struktur som både är datorbaserad, lönsam, konkurrenskraftig och passande. Distansarbetarna behöver kontinuerlig utbildning och träning för att underhålla sin kompetens. Det är viktigt med en god kommunikation med distansarbetarna. Behovet av ett distansarbetscenter för funktionshindrade, som en säljande och organisatorisk enhet, framstår som mycket klart. Centret fungerar som vilket annat företag som helst men har sina egna specialiteter.

Det andra telecentret har funktionshindrade byggt upp på eget initiativ. Projektet syftar till att främja arbetstillfällen för funktionshindrade genom distansarbete. Gruppen består av elva funktionshindrade och en icke funktionshindrad. De började med att utbilda sig till distansarbetare, och marknadsför nu sina tjänster i Åboområdet.

³⁴ TWIN – Teleworking for the Impaired Networked Centres Evaluation.

I *Grekland* är två telecenter med i projektet. På det ena centret arbetar tio personer. Alla i gruppen är rörelsehindrade och alla arbetar hemifrån. De flesta kan redan arbeta med datorer och sysslar nu i huvudsak med bokföring och ordbehandling. Men de kommer att vidareutbilda sig för mer avancerade uppgifter. De arbetar som frilansare på den lokala marknaden och har bildat ett kooperativ.

Vid det andra telecentret arbetar tre funktionshindrade personer. Här arbetar även icke funktionshindrade. Centret bygger på idén att funktionshindrade distansarbetare skall ha chans att arbeta på annan plats via IT-nätverk.

Telecentret i *Irland* ger stöd till funktionshindrade så att de får tillgång till "världens arbetsmarknad" genom distansarbete. I projektet ingår tolv distansarbetare. De arbetar inom IT-området med bl.a. bokföring och sekreteraruppgifter.

I projektet har man funnit att det finns vissa hinder för att anställa funktionshindrade distansarbetare. Det gäller framför allt arbetsgivarnas okunskap om funktionshindrade. Många arbetsgivare tror att de funktionshindrade har sämre arbetsmoral och att de är mer sjuka än icke funktionshindrade. Vidare har begränsningar i telekommunikationen i vissa områden varit ett hinder.

Oasis är ett kooperativ i *Italien* som startades av några unga handikappade tillsammans med deras föräldrar och assistenter. Målet är att skapa arbetsmöjligheter för unga personer med funktionshinder inom olika områden, t.ex. industri- och tjänstesektorn. Oasis har ca tolv medlemmar med olika uppgifter och olika funktionshinder. Några av dem har bildat en grupp som kan erbjuda avancerad service inom dataområdet.

Övriga europeiska projekt

Förutom TWIN-projektet finns ytterligare några projekt inom Telematikprogrammet som berör funktionshindrade och distansarbete. De största projekten är HYPIT, COMBAT och AVISE. Dessa projekt syftar till att öka möjligheterna till distansarbete för funktionshindrade.

Vidare pågår en del mindre och enstaka projekt om distansarbete för funktionshindrade inom EU samt även på nationell nivå i Europa. I stort sett samtliga projekt är fokuserade på att hitta nya typer av arbetsformer som blir möjliga med hjälp av den nya IT-tekniken.

Distansarbete för funktionshindrade i USA – ett exempel

The Business School of The University of Texas i Austin har tillsammans med The Institute for Rehabilitation and Research kartlagt 35 företag som anställer distansarbetare med funktionshinder. Man har också sammanställt riktlinjer för arbetsgivare och för funktionshindrade (Jarrett 1996).

Kartläggningen visar att det mesta distansarbetet för funktionshindrade – i dessa företag – sker inom ramen för större projekt där även icke funktionshindrade distansarbetar.

Vidare framkommer att de flesta projekt om distansarbete för funktionshindrade främst utgår från arbetsgivarens önskemål och behov. Arbetsgivaren kan t.ex. behålla nyckelpersoner och/eller återanställa arbetstagare med specialistkompetens. I vissa fall kan arbetsgivaren tillmötesgå den funktionshindrades situation, t.ex. vid särskilda medicinska eller personliga förhållanden.

I stort sett samtliga arbetsgivare har positiva erfarenheter av distansarbete. De anser bl.a. att produktiviteten ökat vid distansarbete.

Arbetsgivarna anser att förutsättningarna för att distansarbete skall lyckas är desamma för funktionshindrade som för icke funktionshindrade, förutom att de funktionshindrade behöver mer tekniska hjälpmedel och att risken för isolering vid distansarbete är större för funktionshindrade. För att motverka detta har företagen tagit fram både kort- och långsiktiga handlingsprogram.

För de funktionshindrade har distansarbetet i de allra flesta fall varit lyckat. En majoritet av arbetsgivarna ser distansarbete som en möjlighet att anställa arbetstagare med funktionshinder.

Erfarenheter av distansarbete och funktionshindrade

Enligt Handikappinstitutet pågår i Sverige ett hundratal projekt om forskning och utveckling av IT. Däremot är det få projekt som är inriktade på distansarbete i samband med IT. Erfarenheterna av distansarbete för funktionshindrade är därför begränsade. Enligt både Hadar och Euro-Connect har de flesta som varit inblandade i projekt om distansarbete till övervägande del varit positiva. Isoleringen har varit ett mindre problem än man trodde. Man betonar dock att det är viktigt med teknisk hjälp. Detta kan vara lite motsägelsefullt, eftersom den tekniska hjälpen ibland även fått fungera som allmän problemlösare och haft en social funktion.

Under en serie föreläsningar som hölls i Spanien 1996 diskuterade Osborne³⁵ distansarbete och vad det innebär för individen och samhället. Osborne poängterar att distansarbete ger människor med funktionshinder större möjlighet till arbete genom nya former, lösningar, idéer och tekniska verktyg. Han menar att hinder och möjligheter vid distansarbete i stort är desamma för funktionshindrade som för andra. Det viktiga är rätt teknik och rätt utbildning för att den enskilde skall klara av distansarbetet. Osborne föreslår grannskapscentraler som ett alternativ för att bryta eventuell isolering.

Trots de möjligheter som distansarbete kan ge för funktionshindrade har utvecklingen i Europa varit långsam. Ett antal pilotprojekt har genomförts under 1980- och 1990-talen, men de har haft svårt att överleva. Enligt erfarenheter från TWIN-projektet beror det bl.a. på funktionshindrades och arbetsgivares brist på medvetenhet, motivation och policyskrivningar. Ett huvudproblem för distansarbetare med funktionshinder som är egna företagare är att marknadsföra sina kunskaper och förtjänster. De möter också en stor okunnighet om sin förmåga att utföra ett arbete lika bra och effektivt som icke funktionshindrade.

Handikapporganisationernas syn på distansarbete

Efter en rundringning till några handikapporganisationer kan konstateras att de hittills inte har funderat så mycket på möjligheterna till distansarbete för funktionshindrade. Det finns inte heller något skrivet om distansarbete i organisationernas program. Den allmänna uppfattningen är att den sociala situationen på arbetsplatsen är mycket viktig och att funktionshindrade blir mer isolerade vid distansarbete än icke funktionshindrade.

Många av organisationerna är positiva till distansarbete och ser nya möjligheter med denna arbetsform. Men än så länge är det relativt nytt och man vill vänta och se vad som händer.

Vid några organisationer finns enstaka medarbetare som arbetar på distans. Det är ombudsmän som själva är funktionshindrade. De distansarbetar bl.a. för att det är viktigt för dem att ha närkontakt med lokalförningarna i regionen.

Handikapporganisationerna uppger att det är viktigt att arbetsledaren ser till att distansarbetarna har arbetsuppgifter. Distansarbetarna själva upplever att det finns en risk för isolering vid arbete i hemmet. En arbetsledare ansåg att det krävs att individen är självgående, har tillräcklig

³⁵ David Osborne, professor i psykologi vid University of Wales i Swansea.

kompetens för arbetsuppgifterna och har struktur i arbetet. Medarbetarna behöver hela tiden öka sin kompetens, inte bara vad gäller IT.

Denna bild bekräftas av en sammanställning som Handikappförbundens Samarbetsorgan gjort utifrån en enkätundersökning till medlemsförbund och länsorganisationer.³⁶

Överväganden

Som nämnts tidigare är ungefär varannan person med funktionshinder arbetslös. Denna grupp har i allmänhet lägre utbildning. Många gånger diskrimineras de funktionshindrade på grund av fördomar och okunskap. En del arbetsgivare tror t.ex. att de funktionshindrade inte åstadkommer ett lika bra arbetsresultat som icke funktionshindrade, att de oftare är sjuka samt att arbetsgivaren får en merkostnad genom att anställa dem.

Kombinationen ny teknik och nya arbetsformer ger de funktionshindrade nya möjligheter, t.ex. att arbeta hemifrån. Distansarbete är en arbetsform som kan vara bra för reumatiker, rörelsehindrade, svåra allergiker och personer med svåra psykiska handikapp. Många av dessa personer behöver långa starttider – att sedan dessutom bege sig till en arbetsplats kan upplevas som ett stort hinder. Att arbeta hemma kan de uppleva som ”att få arbeta på samma villkor som andra människor”. Ingen kan t.ex. se hur ett e-brev är skrivet – för hand eller med tårna. Däremot är det viktigt att de funktionshindrade får möjlighet att använda den nya tekniken.

I Sverige pågår ett antal projekt för att integrera de funktionshindrade på arbetsmarknaden. Det sker genom utbildning, främst inom IT, och anpassning av arbetsplatser. Utredningen anser det viktigt att resurser avsätts så att denna typ av projekt kan fortsätta i framtiden.

När det gäller utbildning kan distansutbildning vara en möjlighet för funktionshindrade att ta sig in på arbetsmarknaden. Distansutbildningskommittén framhåller i sitt betänkande Flexibel utbildning på distans (SOU 1998:84) att personer med funktionshinder utgör en prioriterad grupp i detta sammanhang, eftersom de ofta har särskilda svårigheter att delta i traditionell utbildning.

Regeringen har antagit Handikappinstitutets förslag till åtgärds-program, och genomförandet av programmet har påbörjats. Utredningen anser att detta är positivt men vill ändå uppmärksamma distansarbetets möjligheter i de satsningar som kommer till stånd.

³⁶ Arbete och funktionshinder – en rapport byggd på en enkät som besvarats av medlemsförbunden och länsorganisationerna. En skrift från handikappförbunden. 1998.

6.2 Arbetsanpassning och rehabilitering

Avsnittet behandlar distansarbete som en möjlighet vid arbetsanpassning och rehabilitering. Det kan t.ex. gälla personer som har svårt att förflytta sig från hemmet till arbetsplatsen. De kan då få en arbetsanpassad arbetsplats i bostaden. Personer med t.ex. försvagande sjukdomar kan erbjudas distansarbete under perioder då de inte orkar gå till eller vistas på en arbetsplats. Fördelen med distansarbete som ett alternativ är att människor fortare kan komma tillbaka till arbetet.

Även om det i dag endast är en liten grupp som har möjlighet till detta på grund av arbetsuppgifterna, betonar utredningen vikten av tidig samverkan mellan bl.a. arbetsgivare och försäkringskassa.

Utredningen anser det viktigt att möjligheten till distansarbete och även distansutbildning eller en kombination av dessa uppmärksammas vid arbetsanpassning och rehabilitering.

Rehabilitering är ingen entydig verksamhet. Begrepp som förebygga, arbetsanpassa och rehabilitera används i många olika sammanhang av många aktörer och ofta med olika innebörd. Att *förebygga* innebär åtgärder som skall förhindra att människor drabbas av sjukdom eller skada i arbetet. Att *anpassa* innebär åtgärder som förändrar arbetsförhållandena efter individens förutsättningar och behov i förhållande till arbetets krav. *Rehabilitering* innebär åtgärder för att stärka individen så att han eller hon återfår sin arbetsförmåga och sina förutsättningar att försörja sig genom förvärvsarbete.

Rehabiliteringsåtgärder kan innebära allt från anpassning av arbetsredskap till arbetsorganisatoriska frågor och förändring av den psykiska och sociala arbetsmiljön.

Distansarbete – en möjlighet till rehabilitering

Det är viktigt att utslagningen från arbetslivet förebyggs och att aktiva åtgärder vidtas för att göra det möjligt för personer med nedsatt arbetsförmåga att komma in i och stanna kvar i arbetslivet.

Målsättningen inom arbetslivet bör vara att det så långt som möjligt skall gå att vara kvar i arbete till den normala pensionsåldern.

För personer som har den typ av arbete att de kan arbeta hemma kan distansarbete vara en möjlighet till både arbetsanpassning och rehabilitering. Detta gäller oavsett vem som har ansvaret för rehabiliteringen.

En funktionshindrad person, som har besvär att ta sig till och från arbetet, kan t.ex. få hjälp med en anpassad arbetsplats i hemmet och arbeta i bostaden några dagar i veckan.

En person som är sjukskriven en längre tid kan kanske börja arbeta hemifrån på deltid för att fortare komma tillbaka till arbetslivet. Är man sjukskriven en längre period finns en risk att bli isolerad från arbetskamrater och arbetsuppgifter. Detta kan många gånger försvåra återgången till arbete. Personer som är sjukskrivna mer än tre månader har svårare att komma tillbaka till arbetet. Detta skulle kunna motverkas genom att den sjukskrivne har en dator hemma och via den kan hålla kontakt med arbetskamrater och få del av den information som sprids inom företaget.

Distansarbete kan vara en bra lösning för personer med försvagande sjukdomar, som aids och cancer, som under vissa perioder kanske inte orkar gå till eller vistas på en arbetsplats.

Även vid mer triviala sjukskrivningar, t.ex. ett brutet ben, kan det kännas bättre att arbeta hemma. Även om man får viss ersättning för resor kan det ibland vara både fysiskt och psykiskt påfrestande att ta sig till arbetsplatsen.

Exempel på arbetsanpassning i stället för förtidspension

När en kvinna med sjukdomen MS inte längre kunde arbeta kvar på fabriksgolvet var förtidspension det alternativ som läkaren gav. Hon började då lära sig data och fick så småningom andra arbetsuppgifter. Men till slut blev arbetsresorna för jobbiga, och hon var tvungen ta ledigt ett par dagar i veckan för att orka med. Alternativet var nu halv förtidspension. I detta fall föreslog facket distansarbete, vilket kvinnan ansåg vara en bra idé. Tillsammans presenterade de idén för försäkringskassan, som betalade utrustningen för att hon skulle kunna fortsätta arbeta heltid. Kvinnan själv säger att IT-arbete passar henne utmärkt men att de funktionshindrade måste ta för sig³⁷.

Ett annat exempel är en kvinna som fick en pisksnärtskada vid en olycka. Arbetsresorna blev så småningom ett problem, värken i nacken förvärrades eftersom det inte fanns nackstöd i bussar och tunnelbana. Då uppkom tanken att hon skulle kunna arbeta hemma. Kvinnan tog själv kontakt med försäkringskassan som i samråd med en arbetsterapeut undersökte förutsättningarna för en anpassning av arbetsplatsen. Försäkringskassan har i detta fall bedömt att det funnits medicinska skäl för en anpassad arbetsplats i hemmet och att det inte är ett ansvar som ligger på arbetsgivaren. Kvinnan distansarbetar nu hemma en del av veckan.

³⁷ Tidskriften Reflex, 4/96.

Samma terapeut har under det senaste året behandlat ytterligare fyra personer som distansarbetat³⁸.

Regelverk

Arbetsgivaren är ansvarig för anpassning och rehabilitering både enligt Arbetsmiljölagen (AML) och Lagen om allmän försäkring (AFL). Arbetsgivaren skall ha en på lämpligt sätt organiserad anpassnings- och rehabiliteringsverksamhet på arbetsstället och fullgöra sitt ansvar för rehabilitering enligt lagen om allmän försäkring, genomföra rehabiliteringsutredningar m.m. (3 kap. 2a § AML, 22 kap. AFL).

Arbetsgivaren har också skyldighet att anpassa arbetsförhållanden till den enskilde arbetstagarens särskilda förutsättningar (3 kap. 3 § AML).

Lagen om allmän försäkring innehåller bestämmelser som bl.a. innebär att en arbetsgivare skall svara för att en anställds behov av rehabilitering klarläggs och att de åtgärder vidtas som behövs för en effektiv rehabilitering.

I Arbetarskyddsstyrelsen föreskrifter (1994:1) finns bestämmelser om hur arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamheten skall organiseras. Där framgår att det är viktigt att åtgärder sätts in så tidigt som möjligt och att arbetsgivaren samråder med försäkringskassan samt olika myndigheter och organisationer inom rehabiliteringsområdet. Vidare är det viktigt att arbetsgivaren verkligen skickar in rehabiliteringsutredningar till försäkringskassan. Arbetsgivaren har dessutom ett ansvar för att regelbundet följa upp och utvärdera målen för rehabiliteringsverksamheten.

AGRA-utredningen har haft i uppgift att utreda arbetsgivarens åtgärds- och kostnadsansvar vid rehabilitering. Vi går därför inte närmare in på den lagstiftning som gäller rehabiliteringsfrågor, utan hänvisar här till AGRA-utredningens betänkande Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar (SOU 1998:104).

Försäkringskassan

³⁸ Tidskriften Liv-Speglning, 1/97.

Försäkringskassan har till uppgift att samordna och i vissa lägen ta initiativ till rehabiliteringsåtgärder samt att utöva tillsyn över rehabiliteringsverksamheten (22 kap. 5 § AFL). Rehabilitering och rehabiliteringsersättning enligt lagen om allmän försäkring (RFV:s allmänna råd 1991:12) är de riktlinjer som försäkringskassorna i huvudsak använder.

För att rehabiliteringsarbetet skall fungera är det viktigt att försäkringskassan på ett tidigt stadium får kännedom om de fall där rehabilitering är aktuell. Det är därför viktigt med en tidig samverkan mellan arbetsgivaren och försäkringskassan.

Efter kontakt med ett antal försäkringskassor i storstad och på landsbygd kan utredningen konstatera att distansarbete som ett led i rehabilitering är ovanligt. Det förekommer i enstaka fall och i huvudsak är det personer med sjukdomen MS som fått arbetsanpassade arbetsplatser i bostaden.

Enligt kassorna kommer arbetsgivare och arbetstagare oftast överens direkt sinsemellan, eftersom rehabiliteringsansvaret ligger på arbetsgivaren. Däremot kan försäkringskassan vara med och diskutera t.ex. möjligheten till distansarbete om initiativet kommer från arbetstagaren eller arbetsgivaren. Vidare säger man att alla fall inte kommer till kassornas kännedom.

Kassorna anser att distansarbete kan vara ett bra alternativ, men påpekar att det i dag är en mycket liten grupp som har denna möjlighet. Merparten av de sjukskrivna har inte arbetsuppgifter som är datoriserade. De flesta sjukskrivna har fysiskt tunga eller monotona arbeten. Även om det har skett en förskjutning så att fler akademiker och tjänstemän är sjukskrivna i dag, är de fortfarande få.

Överväganden

Det finns ingenting i lagstiftningen som hindrar distansarbete som ett led i rehabilitering. Det står inte skrivet att rehabilitering skall ske på arbetsplatsen, utan den kan ske på annan ort. I första hand gäller det att hitta ett alternativ till förtidspension. För en del personer, som t.ex. har problem att förflytta sig, kan en arbetsanpassad plats i hemmet vara en lösning.

Endast en liten andel av de människor som behöver rehabilitering har sådana arbetsuppgifter att de kan utföras på distans, men i framtiden kommer allt fler att använda IT i arbetet.

Utredningen betonar vikten av tidig samverkan mellan bl.a. arbetsgivare och försäkringskassan. Vi vill också lyfta fram möjligheten till distansutbildning. Under rehabiliteringstiden kan distansutbildning och /eller distansarbete vara en möjlighet till kompetensutveckling, omskolning etc.

Utredningen anser det viktigt att möjligheten till distansarbete och även distansutbildning eller en kombination av dessa uppmärksammas vid arbetsanpassning och rehabilitering.

7 Distansarbetets effekter på transporter

Ett vanligt argument för distansarbete är att arbetsformen kan leda till ett minskat resande. I detta avsnitt går vi igenom den forskning som gjorts på området för att försöka besvara frågan om det teoretiskt och empiriskt finns grunder för ett sådant påstående.

Resultatet visar att telekommunikation ger ett minskat resande, men totalt sett ökar transporterna. För att distansarbete ska ge någon effekt på trafiken måste omfattningen av distansarbete öka. Men det finns många hinder för distansarbete, vilket gör att många inte kan eller vill distansarbeta. Det är därför svårt att förutsäga vilka effekter arbete på distans får på resandet. Området är komplext med många alljämt obesvarade frågor.

Vi drar ändå slutsatsen att det är troligt att arbete på distans i framtiden kommer att ha en dämpande effekt på de ca 25 procent av resorna som i dag utgör resor till och från arbetet. Framför allt kan distansarbete dämpa de rutinmässiga förflyttningarna i storstäderna, liksom långpendling i glesbygden. Det är däremot inte troligt att resandet totalt sett kommer att minska.

Det kan alltså finnas skäl att stimulera distansarbete för att minska transportproblemen. Offentliga myndigheter och organisationer kan t.ex. uppmanas av regeringen att så långt som möjligt underlätta distansarbete för sina anställda. Vi behöver också mer kunskap om utvecklingen av IT och dess påverkan på transportbehovet och resmönstret; detta bör därför följas kontinuerligt, exempelvis av SIKA.

En av fördelarna med distansarbete, som brukar framhållas, är att användningen av telekommunikation kan bidra till ett minskat resande. Idén att telekommunikationstekniken kan ersätta människors fysiska resande uppstod redan under 1800-talet när telefonen uppfanns. Dessa idéer fick ny aktualitet under 1970-talets oljekris. Med datorernas hjälp skulle man kunna telependla hemifrån i stället för att förflytta sig fysiskt – pendla till och från jobbet.

Antalet människor som varje dag pendlar långa sträckor till sina arbeten i storstadsområdena har under åren ökat och blivit ett stort problem i många länder. Om man kunde reducera dessa resor skulle man kunna få en bättre trafiksituation och minskade kostnader för trafik, energi och miljö. Men trots att faxar och datorer är tillgängliga i stort sett överallt, är trafikköerna värre än någonsin (Mokhtarian 1997).

Trafikvolymen och pendlingen ökar

De senaste 15 åren har transporterna i Sverige ökat med ca 30 procent. Nästan hela ökningen gäller vägtrafiken. Persontrafiken i Europa väntas växa med 25 procent mellan 1995 och 2010 (SvD 1998). Per år beräknas trafikvolymen öka med uppskattningsvis 1–3 procent (Rapp & Skåmedal 1996).

Nutek (1997) har studerat hur de lokala arbetsmarknaderna³⁹ har förändrats under de senaste decennierna. Utvecklingen är entydig. Pendlingsregionerna blir allt större, vilket syns på att de lokala arbetsmarknaderna har blivit färre. 1970 fanns det 187 lokala arbetsmarknader i Sverige, 1994 var de 110.

I den undersökning utredningen gjort angående distansarbete bland pendlare i de tre storstadsområdena (bilaga 3) framkommer att det finns ca en miljon pendlare i Sverige. Som pendlare räknas den som arbetar i en kommun och bor i en annan. 60 procent av pendlarna har sitt arbete i någon av de tre storstädernas lokala arbetsmarknader. Sedan 1985 har andelen pendlare ökat från 21,5 till 27,5 procent av de sysselsatta. I storstädernas lokala arbetsmarknader är pendlingen betydligt mer omfattande. I Stockholms lokala arbetsmarknad pendlar 48 procent av de sysselsatta medan pendlingen i Göteborgs och Malmös lokala arbetsmarknader ligger på 36 procent.

Mellan 1985 och 1990 ökade antalet pendlare med 140 000. Under perioden 1990–1993 minskade pendlingen med 115 000 personer. Nedgången berodde på att ca 700 000 arbetstillfällen försvann åren 1991–1993. Från och med 1994 ökade pendlingen igen i samband med att sysselsättningsläget förbättrades. 1996 var antalet pendlare återigen på ungefär samma nivå som det extrema högkonjunkturåret 1990. Och trots att antalet sysselsatta 1996 var 450 000 färre än 1985, var antalet pendlare 115 000 fler.

³⁹ Här definieras de lokala arbetsmarknaderna utifrån pendlingsströmmar mellan kommunerna. Dessa framgår av Folk- och bostadsräkningen 1970 (FoB 70) avseende 1970 och SCB:s register om arbetsmarknaden (ÅRSYS) avseende 1994. Kommunindelningen 1995 har använts för båda åren.

En förklaring till den ökade pendlingen är att arbetsmarknaden har blivit allt mer specialiserad. Det är också framför allt högutbildade, och inte minst högutbildade män, som i vissa fall dagpendlar väldigt långa sträckor. Kvinnor har fler geografiska delarbetsmarknader än män. Det beror bl.a. på att kvinnorna dominerar inom den offentliga sektorn och männen inom näringslivet. Den offentliga sektorns arbetsplatser, främst inom primärkommunal förvaltning och landsting, är spridda förhållandevis jämnt mellan kommunerna. Detta gör att kvinnorna kan arbeta närmare hemmet än männen. (Ams-tidningen våren 1997.)

Telekommunikation – ett substitut för eller komplement till resandet

Finns det teoretiska och empiriska grunder för påståendet att distansarbete sparar energi i persontransporter?

Merparten av de teoretiska och empiriska studierna om sambandet mellan arbete på distans och resor har fokuserat på substitutionseffekten, dvs. vilka möjligheter arbete på distans har att ersätta, eller drastiskt reducera, fysiska transporter till och från arbetet. Kan telekommunikation fungera som ett substitut för resandet eller utgör telekommunikationen ett komplement till transporter? Substitutionseffekten innebär att ökad telekommunikation leder till minskat resande. Man har också uppmärksammat en omvänd effekt, som benämns genereringseffekten, och som innebär att ökad telekommunikation medför ökat resande. Här utgår man från att det finns en kompletterande relation mellan de två kommunikationsformerna. (Rapp & Skåmedal 1996)

Uppskattade substitutionseffekter på arbetsresor och trafikstockningar

Arbetsresor är den form av resor som uppvisar det mest reguljära mönstret i urbana områden. I USA uppgick deras andel av det totala resandet till 30 procent 1977. Kan telekommunikationens möjligheter minska en del av trafiksystemets problem? Ett enkelt och ofta använt räkneexempel på substitutionseffekten utgår från att en arbetsresa mindre per person och vecka är liktydigt med en 20-procentig minskning av arbetsresandet.

Ett praktiskt exempel på substitutionseffektens möjligheter att minska trafikproblemen är att i samband med OS i Los Angeles 1984 vidtogs åtgärder som ledde till en trafikreduktion med 7 procent. Detta ledde i sin tur till att bilköerna minskade med hela 60 procent. Även en måttlig

minskning i trafiken kan alltså ”lösa upp” knutar i trafiksystemen och därmed avsevärt öka framkomligheten. (Engstöm & Johanson 1995.)

Köerna och trafikträngseln skulle praktiskt taget helt kunna elimineras om endast 7 procent av de anställda kunde arbeta på distans ett par dagar i veckan. Det visar analyser av trafikflödena i de europeiska huvudstadsregionerna London, Paris och Madrid. (Forsbäck 1997.)

I en studie om IT-pendlingens framtida konsekvenser på resandet i Stockholmsregionen räknar man med att arbetspendlingen skulle kunna minska med 25–30 procent. Man utgår från att 30–40 procent av arbetskraften i regionen i dag har arbeten som helt eller delvis kan utföras på annan plats än den fasta arbetsplatsen. I framtiden kan dessa yrken tänkas växa till 40–50 procent. Vidare har man antagit att arbetslivet i framtiden organiseras så att IT-pendling blir vanlig. (Stockholms stad & Stockholms läns landsting 1995.)

Genereringseffekten

De beräkningar och prognoser som gjorts med utgångspunkt i substitutionsteorin visar genomgående att telekommunikation kan minska resandet. Mot denna uppfattning talar erfarenheten att telekommunikation och resande är komplementära till varandra. Ser man bredare på resandet, dvs. inte enbart till arbetsresor, har någon minskning ännu inte kunnat iakttas.

Telekommunikationer gör det möjligt att vidga kontaktytorna avsevärt; fler personer involveras och antalet möjliga relationer ökar. Man kan verkligen säga att ”kontakt föder kontakt”. Förr eller senare leder dessa kontakter också till att man måste resa. Både telekommunikationer och resandet växer i omfattning, och de båda kontaktytorna är ömsesidigt genererande. (Engstöm & Johanson 1995.)

Få distansarbetare minskar sitt arbetsresande

Av distansarbetarna i ULF-undersökningen 1995 var det bara 20 procent som verkligen minskade sitt arbetsresande. Enligt författarna framstår detta som en svårförklarligt låg andel; åtminstone de som arbetar på distans ett par dagar per vecka borde rimligen också resa mindre i direkt anslutning till arbetet. En möjlig förklaring som ges till den låga siffran är att de flesta har ett komplext resmönster. Arbetsresorna kombineras med inköpsresor, fritidsaktiviteter osv. Därför kan det vara svårt att urskilja att just arbetsresandet minskat. (Engstöm & Johanson 1997.)

I SIKAs undersökning (SIKA 1997) visar en jämförelse av resandet mellan distansarbetare och icke distansarbetare bl.a. att distansarbetare

- har längre till arbetet
- gör längre fritidsresor
- åker ungefär lika långt som de som inte distansarbetar för att uträtta ärenden och göra inköp
- kör bil till jobbet i större utsträckning än de som inte arbetar på distans
- gör fler resor under en dag
- reser betydligt längre totalt sett under en dag
- har tillgång till bil och körkort i högre utsträckning.

För distansarbetare är alltså resandet totalt sett större, både vad gäller färdlängd och antal resor. Detta kan till stor del förklaras av att andelen höginkomsttagare är betydligt större bland dem som väljer att arbeta på distans. Höginkomsttagare är mer rörliga och reser längre än andra. Men även bland distansarbetare med lägre inkomst är det totala resandet mer omfattande än för icke distansarbetare.

Långtidseffekterna vet man ingenting om

Långtidseffekterna av distansarbete vet man ännu ingenting om, speciellt inte var distansarbetare kommer att bosätta sig. Distansarbete kan förmodligen motivera en del personer att flytta längre bort från arbetsplatsen. Nya bostättningsmönster kan uppstå. Vissa kan vilja vistas mera i fritidshuset, medan andra flyttar permanent till en för dem attraktiv plats långt från den ordinarie arbetsplatsen. Det kan röra sig om bosättning i ren landsbygd eller på orter som marknadsför sig som telependlingsorter. Konsekvensen av detta är att nya resebehov och resmönster skapas.

Minskad trafik kan också, paradoxalt nog, tänkas leda till ökad trafik. Om distansarbete märkbart skulle minska trafikstockningarna på infarterna, skulle den utökade kapaciteten på vägarna med stor sannolikhet utnyttjas av nya bilister. Till exempel skulle fler personer kunna bestämma sig för att ta bilen i stället för att åka kollektivt. (Mokhtarian 1998.)

När individen får möjlighet att själv disponera sin totala tid i större utsträckning, kan detta generera andra typer av resor än arbetsresor, som nöjes- och fritidsresor. Antalet kontaktintensiva funktioner inom arbetslivet ökar dessutom ständigt och stimulerar resandet. Informationsteknologin kan alltså även tänkas generera resande. Arbete på distans kan också medföra att många väljer andra färdmedel. Om resandet förskjuts till udda tider kan det bli svårt att använda kollektivtrafik, vilket skulle

kunna leda till att biltrafiken ökar på kollektivtrafikens bekostnad. (Engström & Johanson 1995.)

Distansarbete bland pendlare i Sverige

En studie från 1994 visar att en fjärdedel av pendlarna i Mälardalen har en arbetsgivare som tillåter distansarbete. Det var framför allt män, akademiker och pendlare till Stockholms förvärvsregion som hade arbetsgivare som tillät hemarbete. Endast ca 10 procent av dem som hade tillåtelse att arbeta hemma utnyttjade denna möjlighet regelbundet, minst en dag i veckan. Det var framför allt de som hade långt till arbetet, över 7 mil, som regelbundet utnyttjade möjligheten. Antalet pendlare i Mälardalen som har mer än 3 mil mellan bostad och arbetsplats uppskattas till 120 000 personer. Det innebär att ca 3 000 pendlare i regionen arbetar hemma minst en dag i veckan. (Stockholms läns landsting 1994.)

Enligt den studie som utredningen gjort om distansarbete bland pendlare (personer som bor i en kommun och arbetar i en annan) i de tre storstädernas lokala arbetsmarknader (se bilaga 3) anser sig omkring hälften av de tillfrågade pendlarna ha stort eller visst inflytande på var de kan förlägga sitt arbete. Av dessa anser ca 20 procent att de har stort inflytande, medan övriga 30 procent anger att de har ett visst inflytande. I absoluta tal har ca 200 000 pendlare inflytande över var de kan förlägga sitt arbete medan ca 190 000 anser sig sakna sådant inflytande.

Ytterst få av pendlarna arbetar på heltid i bostaden eller i dess närhet. Omkring 35 procent anger att de till en del arbetar hemma, medan övriga inte arbetar på distans. Detta motsvaras av ca 165 000 respektive 290 000 pendlare. De allra flesta, eller 80 procent av de som arbetar hemma, gör det högst 8 timmar per vecka. Några få procent arbetar mer än 24 timmar per vecka på distans.

Drygt 40 procent av de pendlare som utför en del av sitt arbete i hemmet eller i dess närhet arbetar hemma hela dagar för att slippa pendla, vilket motsvarar ca 70 000 personer. Av dessa arbetar ca 50 000 personer högst någon eller några heldagar per månad på distans. Endast 15 000 personer distansarbetar minst 1–3 hela dagar i veckan. Och endast ett fåtal personer distansarbetar tre dagar eller mer i veckan.

Även i en tidigare studie som TCO gjorde 1994 (TCO 1995) visade det sig vara ovanligt att man distansarbetade för att slippa restid. Endast 10 procent av de ca 800 000 personer som vid mätillfället arbetade hemma då och då, angav detta som skäl till distansarbetet.

Telekommunikation minskar resandet men totalt sett ökar transporterna

Antalet empiriska studier om hur arbete på distans påverkar resandet är inte så många. Därför är det svårt att överblicka hur arbete på distans kan påverka resandet i framtiden. Här skall vi dock se närmare på slutsatser från några undersökningar. Bland annat redovisas följande från ett antal projekt i USA (Rapp & Skåmedal 1996):

- De personer som arbetar på distans reser mindre.
- Icke arbetsrelaterade resor ökar inte.

Rapp och Skåmedal drar, efter genomgång av många studier inom området, slutsatsen att telekommunikationstekniken ger ett minskat resande. Den allmänna trenden i samhället fortsätter dock att gå mot ett ökat resande och fler varutransporter. Man uppskattar denna ökning av resande och transporter till ca 3 procent per år. Telekommunikationstekniken uppskattas kunna reducera resandet med ca 3 procent under den kommande tioårsperioden, dvs. med 0,3 procent per år. De empiriska undersökningarna som hittills gjorts visar alltså att telekommunikationstekniken ger ett minskat resande, medan resandet och transporterna totalt sett ökar.

ULF-undersökningen 1995 visar exempelvis att distansarbetet lett till en minskning av antalet arbetsresor med 240 000 per vecka i hela landet. 70 procent av dessa beräknas vara insparade bilresor. Detta skall dock ställas i relation till det totala antalet arbetsresor med bil, ca 20–25 miljoner per vecka. (Engström & Johanson 1997.)

Man bör inte i första hand studera informationsteknikens möjlighet att minska resandet. En viktigare aspekt är att informationstekniken gör det möjligt att anpassa resandet så att man utnyttjar den befintliga infrastrukturen bättre. Det menar Kommunikationskommittén i sitt slutbetänkande (SOU 1997:35). Tack vare distansarbete kan många undvika att resa under rusningstid och kanske även i viss utsträckning undvika resmål i tättrafikerade områden. Därigenom minskas belastningen på trafiksystemen.

Kommunikationskommittén hänvisar till flera undersökningar som visar att även mindre trafikminskningar kan öka framkomligheten väsentligt. Om IT-arbete gör att många inte behöver resa under rusningstid kan framkomligheten förbättras märkbart. Ökat distansarbete kan alltså bl.a. minska behovet av vägutbyggen som är motiverade av kapacitetsproblem endast under korta tider.

Men om distansarbetet ökar lika långsamt som hittills, kommer det att dröja innan resmönstret förändras i grunden. Det kommer också att ta tid innan olika informationssystem i hushållen utnyttjas mer.

För att ge effekt på trafiken måste distansarbetet öka

Arbete på distans som ett substitut för transporter förefaller vara ett användbart sätt att minska trafikproblemen. Det är dock inte säkert att tillräckligt många kommer att anamma arbetsformen i sådan utsträckning att den kan komma att bidra till att minska trafikproblemen i rusningstider.

Om telekommunikation skulle kunna påverka trafikstockningar i rusningstider, måste arbete på distans få en genomslagskraft på mellan 5 och 10 procent av den totala arbetskraften. Med ett mindre genomslag kommer effekten att ätas upp av den kortsiktiga variationen i resandet, eftersom resandet växer 1–3 procent varje år. Om antalet distansarbeten sprids över ett stort geografiskt område eller mellan veckodagarna i stället för att koncentreras, kommer trängselproblemen i trafiken endast att påverkas marginellt, men föroreningarna och energiåtgången kommer ändå att reduceras. (Rapp & Skåmedal 1996.)

Det har uppskattats att 20 procent av alla urbana resor och ca hälften av tjänstemännens resor tekniskt kan ersättas med telependling. Men endast 5–10 procent av arbetskraften är villig eller har möjlighet att substituera delar av eller hela resan till arbetet med telekommunikation. Tio procent av arbetskraften motsvarar många människor – dessutom är det svårt att säga hur en arbetskraftsförändring av den storleken skulle påverka trafiken i realiteten. Det kan tänkas att andra faktorer gör att effekten inte blir så positiv. Nästan hälften av alla trafikstockningar orsakas nämligen av att väganläggningarna är sårbara och inte klarar av trafikstörningar i form av t.ex. trafikolyckor. Alla vägar är inte heller överbelastade, och det är inte troligt att de trafiktätaste vägarna skulle få en proportionell andel av den reducerade trafiken. Tvärtom kan man tänka sig att de vägar där trafikstockningarna är som störst redan har tvingat människor att utnyttja möjligheter som flextid eller att på annat sätt undvika rusningstrafiken. (Rapp & Skåmedal 1996.)

Många kan eller vill inte distansarbета

Patricia L. Mokhtarian, professor vid University of California, Davis, har studerat effekterna av telekommunikation på resebeteende och miljö sedan 1982. När hon började forska på dessa frågor för 15 år sedan var

hon optimistisk om den påverkan telekommunikation kunde ha för att reducera trafikstockningarna. I dag är hon mycket mer skeptisk (Mokhtarian 1997). En viktig anledning till det är förstås att distansarbete inte alls har ökat så mycket och så snabbt som man tidigare förutspådde, bl.a. för att arbetsformen inte passar alla. Det finns studier i USA som uppskattar att endast 16 procent av arbetskraften skulle kunna distansarbete, beroende bl.a. på motstånd från arbetsgivare, arbetsuppgifter som inte passar för distansarbete, höga teknikkostnader och andra hinder. Andra hinder är psykologiska och sociala (se kapitel 3). Även om den anställde skulle kunna distansarbete, är inte alla intresserade av den möjligheten. Samma studier uppskattar antalet som vill distansarbete bland dem som skulle kunna till endast hälften, dvs. 8 procent av arbetskraften.

Ett annat viktigt skäl till att distansarbete inte har ökat i den omfattning man förväntat sig är att de flesta personer inte distansarbetar för evigt, t.ex. för att man byter anställning eller befattning. För många anställda verkar distansarbete vara en arbetsform som man över tid varvar med att vara heltid på kontoret. Detta innebär att vid varje tillfälle kommer endast en mindre del av arbetskraften att distansarbete. (Mokhtarian 1998.)

Förmodligen är det inte mer än 2 procent av den totala arbetskraften som distansarbetar en given dag. Frågan är därför om distansarbete verkligen har någon inverkan på trafiken. Mokhtarian menar att det finns flera skäl att tro att effekten på trafiken och bilköerna blir små.

Prognoser – framtid

Det är alltså svårt att förutsäga vilka effekter arbete på distans får på resandet. Området är komplext med många frågor som fortfarande är obesvarade.

Drivkraften bakom både urbanisering och regionförstoring har varit behovet av närhet. Snabba kommunikationer har gjort det möjligt att nå närhet också över stora geografiska avstånd (främst genom bilen och inrikesflyget). Möjligheter till kommunikationer med post och tele har emellertid funnits länge (och har utvecklats snabbt) utan att detta har gjort urbaniseringen onödig. Snarare har kommunikationer med hjälp av informationsteknologi å ena sidan och geografisk rörlighet å andra sidan under lång tid utvecklats parallellt och måste beskrivas som komplementära (Nutek 1997). Båda fenomenen tycks alltså återspegla grundläggande drag i den ekonomiska utvecklingen (främst arbetsfördelning och specialisering).

Men det är möjligt att IT-utvecklingen är så snabb och genomgripande att vi nått en situation där det verkligen kan ske en substituering mellan elektroniska medier och geografisk rörlighet. För delar av ekonomin kan utvecklingen innebära ökade valmöjligheter vad gäller lokalisering av både verksamheter och boende.

Nutek pekar på en tendens i diskussionen om informationsteknologins effekter på arbetslivet: att diskussionen fokuseras på dels kvalificerade tjänster av ”konsulttyp”, dels utlokaliserat rutinarbete. Allt fler sysslar i själva verket med vad som skulle kunna kallas människorelaterade verksamheter, inom t.ex. vård och omsorg, som förutsätter kontakt ansikte mot ansikte. Denna typ av arbete har under mycket lång tid ökat sin andel av den totala sysselsättningen och innehåller mycket litet rutinarbete. Så kommer att vara fallet också i framtiden. Dessa grupper arbetsituation påverkas mycket lite av IT-revolutionen, eftersom arbetet fortfarande kommer att präglas av direktkontakt med människor. I den mån IT kan rationalisera verksamheten för dessa yrkeskategorier kommer de snarare att använda den insparade tiden till ännu mer personkontakter.

Engstöm & Johanson (1995) menar att ”när man jämför och väger substitutions- och resegenereringseffekterna mot varandra, kan man säga att en generell minskning av resandet som en följd av IT-samhällets expansion inte är realistisk. Troligare är däremot att ett förändrat flyttmönster successivt framträder”.

Resor från och till arbetet utgör ca 25 procent av allt resande. Det är troligt att arbete på distans i framtiden kommer att minska de rutinmässiga förflyttningarna, framför allt i storstäderna. Detsamma gäller långpendling i glesbygden. Det är däremot inte troligt att resandet totalt sett kommer att minska. I framtiden kommer människor troligen att företa fler resor som de vill göra och färre resor som de måste göra.

Det kan alltså finnas skäl att stimulera distansarbete för att minska transportproblemen. Offentliga myndigheter och organisationer kan t.ex. uppmanas av regeringen att så långt som möjligt underlätta distansarbete för sina anställda. Vi behöver också mer kunskap om utvecklingen av IT och dess påverkan på transportbehovet och resmönstret; detta bör därför följas kontinuerligt, exempelvis av SIKA.

8 Distansarbete och teknisk infrastruktur

Tillgången till en modern teknisk infrastruktur är en viktig förutsättning för distansarbete och utlokalisering av distansoberoende verksamhet. ISDN (Integrated Services Digital Network) eller annan teknik som möjliggör höghastighetsöverföring krävs för allt fler jobb. Mycket av gles- och landsbygdens framtidsmöjligheter ligger i att utveckla formerna för distansoberoende kommunikation.

Telelagen garanterar inte en rikstäckande höghastighetsöverföring av data och bild. I stället skall möjligheter för nya lösningar och reducerade priser i hela landet skapas genom att öppna för konkurrens. Frågan är bara om de "restområden" där tillgången i dag är bristfällig kommer att få del av fördelarna med denna konkurrens.

I 1998 års ekonomiska vårproposition tillkännagav regeringen att tillgången till avancerad infrastruktur ur ett regionalt perspektiv skulle utredas. Utredningen tillsattes sommaren 1998. För att ge utökade möjlighet till distansarbete, ser vi det som angeläget att tillgången till avancerad infrastruktur kan garanteras i hela landet utan regionala prisskillnader.

Tillgången till en modern infrastruktur på telekommunikationsområdet är en viktig förutsättning för distansarbete och utlokalisering av vissa typer av jobb. ISDN (Integrated Services Digital Network) eller annan liknande datakommunikation krävs för jobb som förutsätter hög överföringshastighet. Exempel på sådant är interaktivt jobb över nätet, arbete på telekontor där kunden per telefon får information hämtad i databas, överföring av bild och ljud samtidigt (t.ex. videokonferenser via PC) och överföring av andra omfattande filer. ISDN innebär att den befintliga abonnentledningen anpassas för digital överföring. Någon ny kabel behöver alltså inte läggas. Det gör att användaren samtidigt kan utnyttja olika tjänster – ljud, text, bild och data – i samma anslutning.

Telelagen

Tillgång till telefonitjänster, dvs. överföring av tal, ljud och låghastighetsmeddelande med relativt låg hastighet, garanteras i telelagen (1993:597). Däremot finns det inga garantier för en rikstäckande höghastighetsöverföring av data och bild. Det saknas alltså direkta statliga styrmedel för att skapa likvärdiga förutsättningar för användning av modern informationsteknologi i hela landet utan orimliga regionala prisskillnader. En av de mest angelägna infrastrukturutbyggnaderna i gles- och landsbygd är ökad kapacitet för moderna telekommunikationer. Mycket av gles- och landsbygdens framtidsmöjligheter ligger i att utveckla formerna för distansberoende kommunikation. I den IT-proposition som lades fram 1996 konstateras att IT kan komma att främja regional utveckling, eftersom de tekniska innovationerna leder till grundläggande förändringar i strukturerna, dvs. för decentralisering, arbete, utbildning och service på distans.

I samband med översynen av telelagen förtydligades de telepolitiska målen i vissa avseenden (prop. 1996/97:61, TU5, rskr. 201). Det övergripande telepolitiska målet är fortfarande att enskilda och myndigheter i landets olika delar skall ha tillgång till effektiva telekommunikationer. Telekommunikationerna skall bidra till regional balans, de skall vara öppna och flexibla, de skall bidra till ett effektivt resursutnyttjande i samhället samt i sig vara effektiva. Inom ramen för det övergripande målet finns tre specifika mål formulerade:

- Var och en skall ha möjlighet att till ett rimligt pris, från sin stadigvarande bostad eller sitt fasta verksamhetsställe, utnyttja telefonitjänst inom ett allmänt tillgängligt telenät. Med telefonitjänst avses röst- och faxöverföring samt möjlighet till överföring av data med låghastighetsmodem.
- Alla skall få tillgång till teletjänster på likvärdiga villkor.
- Telekommunikationerna skall vara uthålliga och tillgängliga under kriser och i krig.

I propositionen återfinns en diskussion (s. 43–44) om andra tjänster än telefonitjänsten, t.ex. datakommunikation med högre hastighet, skall räknas som s.k. samhällsomfattande tjänster. Här framhålls emellertid att en för tidigt beslutad utökning kan leda till att användare och hushåll betalar för tjänster de inte efterfrågar, samtidigt som det innebär en subvention till användare som skulle kunna betala marknadspriser. Vidare finns risker för stora felinvesteringar om en utökning knyts till en viss teknik, t.ex. ISDN, innan man kunnat konstatera vare sig dess tekniska livslängd eller den efterfrågan som finns. ISDN är dessutom en

teknik bland flera, och det finns andra tekniker som klarar betydligt högre hastigheter.

Bedömningen som riksdagen ställt sig bakom är att definitionen av vad som bör ingå som samhällsomfattande tjänst tills vidare bör vara oförändrad.

Tillgång till höghastighetsöverföringar i dag

ISDN-tekniken är den vanligaste lösningen för höghastighetsöverföring i dag. Det finns inga offentliga detaljerade uppgifter om hur ISDN-nätet är uppbyggt. För närvarande finns knappt 1 000 orter där anslutningen kan ske till s.k. listpris. Utanför dessa större orter gäller offert. Kostnaderna för ett abonnemang förhandlas alltså fram vid varje enskilt anslutnings-tillfälle och kan variera från listpriset upp till hundratusentals kronor. I glesbygden kan kostnaden för en ISDN-installation uppgå till mycket höga belopp.

Men ISDN är alltså inte den enda tillgängliga tekniken för överföring av höghastighetskrävande teletjänster i dag. Andra former av bredbandslösningar, men också satellitlösningar, är tillgängliga tekniker. Att överföra kapacitetskrävande data över befintlig koppartråd är en teknik under utveckling som, när den blir tillämpbar, kommer att möjliggöra mindre kostsamma glesbygdslösningar. (Glesbygdsverket 1997.)

Telia – enda operatören i glesbygd

Glesbygdsområden har åtminstone hittills räknats till de mindre lönsamma regionerna företagsekonomiskt sett. Därför finns det skäl att anta att Telias politik även framledes blir styrande för tele- och IT-politiken i dessa delar av landet. I glesbygden är det få som utnyttjar teletjänster jämfört med större tätorter, och privata aktörer är inte intresserade av att konkurrera med Telia i dessa miljöer. Telia får därmed ett praktiskt, tekniskt och ekonomiskt monopol i glesbygd och på landsbygd. (Glesbygdsverket & Konsumentverket 1997.)

Post & Telestyrelsen har i uppgift att årligen, till regeringen, redovisa utvecklingen på telemarknaden med avseende på tjänsteutbud, servicekvalitet och prisutveckling för olika regioner i landet och för olika abonnentkategorier. Speciell vikt skall läggas vid särskilt utsatta grupper. I den senaste rapporten, från februari 1998, framkommer att ISDN-abonnemang erbjuds av flera andra operatörer än Telia, exempelvis Telecom Finland och Global One. Telia är dock den största leverantören

av ISDN-anlutningar. Antalet kanaler har ökat mycket kraftigt de senaste åren och uppgick vid årsskiftet 1997/98 till 220 000.

Listpriserna har sjunkit för både anläggning och abonnemang. Telia kan inte lämna någon uppgift om hur stor del av abonnenterna som är företag respektive privatpersoner. Den enda typen av abonnemang är nämligen företagsabonnemang, som också säljs till privatpersoner.

Enligt Telia kan i dag 85 procent av Sveriges befolkning, som bor i s.k. ISDN-orter, erbjudas ISDN-anlutning till listpris. Utanför ISDN-ort erbjuds anlutning och abonnemang enligt offert. Post & Telestyrelsen pekar på att detta kan leda till att olika kunder betalar olika anläggnings- och abonnemangsavgift, eftersom kostnaden beror på individers förmåga att förhandla. Utbyggnaden av ISDN är beroende av kundefterfrågan och ekonomiska förutsättningar. Det är därför troligt att glest befolkade orter, som inte är ISDN-orter, kan missgynnas eftersom efterfrågan styr vilka orter som skall kunna erbjudas anlutning till listpris (Post & Telestyrelsen 1998).

Enligt propositionen Regional tillväxt (1997/98:62) kan 95 procent av företagen teckna ISDN-abonnemang till enhetstaxa. Man framhåller att utbyggnaden av mera avancerade system går mycket snabbt och att ett flertal operatörer, kommuner m.fl. satsar på en intensiv utbyggnad av näten och på möjligheter att bättre utnyttja de nät som finns. Den mycket snabba tekniska utvecklingen medför att man inte ser något skäl att nu förorda någon särskild teknisk lösning. I stället ska möjligheter för nya lösningar och reducerade priser i hela landet skapas genom att öppna för konkurrens. Frågan är bara om de "restområden" där tillgången i dag är bristfällig kommer att få del av fördelarna med denna konkurrens.

I propositionen framhålls att Telia strävar efter att erbjuda prisvärda anknötningar och ett intressant utbud av tillämpningar. Konkurrensen på marknaden pressar också ner priserna och medför ökade satsningar på nya produkter från operatörernas sida. Mycket talar för att konkurrensen på marknaden kommer att leda till att anknötningar kommer att byggas ut i stor omfattning via ADSL (uppgradering av vanliga teleledningar och via kabel-TV-nätet), satellitkommunikation, elnät och fiberkabel.

I 1998 års ekonomiska vårproposition (1997/98:150) tillkännagav regeringen att tillgången till avancerad infrastruktur ur ett regionalt perspektiv skulle utredas. Utredningen tillsattes i juli 1998. Distansarbetsutredningen ser det som angeläget att tillgången till avancerad infrastruktur kan garanteras i hela landet utan regionala prisskillnader för att ge utökade möjligheter till distansarbete.

9 Distansarbetets reglering i avtal, riktlinjer m.m.

Vi har studerat drygt 30 kollektivavtal, avtal, gemensamma uttalanden och riktlinjer avseende distansarbete på alla nivåer (central, förbund och lokal). Materialet tar i stort upp samma ämnesområden, t.ex. organisatorisk tillhörighet, arbetsutrymme, utrustning och distansarbetarens tillgänglighet.

Det intryck utredningen fått av kartläggningen är, med reservation för att det rör sig om ett mycket begränsat material, att viktiga delar som anställningsskydd och arbetsmiljöansvar behandlas. Det verkar också som att avtal, gemensamma uttalanden och riktlinjer på högre nivå beaktas vid utarbetande av avtal och riktlinjer på lägre nivåer.

En överenskommelse mellan arbetsgivaren och arbetstagaren om distansarbete kan vara antingen muntlig eller skriftlig. Ibland har arbetsgivaren utarbetat en policy (i fortsättningen i detta kapitel kallad riktlinje) för distansarbete. Skriftliga riktlinjer eller strategier som avser distansarbete är dock inte vanliga enligt den undersökning som utredningen har gjort om distansarbete bland pendlare i de tre storstädernas lokala arbetsmarknader (se bilaga 3). Endast ca 15 procent, motsvarande 65 000 personer, uppgav att de arbetar i företag som har en formulerad och nedskrivna riktlinje eller strategi som avser distansarbete. Omkring 75 procent, motsvarande 335 000 personer, angav att riktlinjer saknades. Ungefär tio procent, eller 55 000 personer, svarade att de inte vet om företaget har någon riktlinje. Svaren var likartade på frågan om det fanns särskilda avtal som reglerar distansarbete på arbetsplatsen.

I vår genomgång har vi haft tillgång till ett kollektivavtal på bransch-nivå och två på lokal nivå. Dessutom har vi studerat tio individuella avtal och två partsgemensamma uttalanden på bransch/förbunds-nivå. På central nivå har vi haft tillgång till riktlinjer från en arbetsgivarorganisation och en facklig organisation. Vi har tagit del av tre riktlinjer från arbetsgivarna på förbunds-nivå. På samma nivå på den fackliga sidan har vi studerat fem riktlinjer. Vi har dessutom tagit del av tio riktlinjer från lokala arbetsgivare.

Förmodligen har vi bara fått vetskap om en mindre mängd av alla de riktlinjer och avtal som finns. Troligen finns det betydligt fler lokala riktlinjer och individuella avtal. Det har också kommit till vår kännedom att man på sina håll avvaktar denna utredning.

Kollektivavtal på branschnivå och lokal nivå samt individuella avtal

Vi har alltså studerat tre kollektivavtal på branschnivå och lokal nivå samt tio individuella avtal. I avtalen belyses i stort sett samma områden, t.ex. frågor om utrustning och försäkringar. Nedan presenteras under respektive ämnesrubrik avtalen från samtliga nivåer.

Avtal

Enligt kollektivavtalen på lokal nivå har arbetsgivaren och arbetstagaren en ömsesidig rätt att avbryta arbetet på distans med en månads varsel. Arbetstagaren skall då återgå till arbetet vid huvudarbetsplatsen.

Innehållet i de individuella avtalen är relativt likartat. Här anges bl.a. var arbetet skall utföras samt avtalstid. Oftast rör det sig om tillsvidareavtal, men det förekommer även visstidsavtal. Avtalen stipulerar som regel en ömsesidig uppsägningstid, ibland en månad, ibland längre. Om de personliga förutsättningarna ändras kan uppsägningstiden bli kortare. Vissa avtal kan sägas upp av ena parten med omedelbar verkan, om någon av parterna bryter mot någon bestämmelse i överenskommelsen och inte inom viss tid efter erhållandet av skriftlig varning vidtagit rättelse. I en del avtal anges att arbetsgivarens riktlinjer respektive ramavtal för distansarbete gäller som avtalsinnehåll.

Organisatorisk tillhörighet

Enligt kollektivavtalen på såväl branschnivå som lokal nivå skall en arbetstagare som arbetar på distans organisatoriskt tillhöra huvudarbetsplatsen. Detsamma gäller enligt merparten av de individuella avtalen.

Arbetstid

Parterna kan enligt kollektivavtalet på branschnivå komma överens om att arbetstiden skall vara fast – med rätt till övertidsersättning – eller att arbetstagaren själv skall disponera sin arbetstid, då utan rätt till övertids- och reseersättning.

I ett av kollektivavtalen på lokal nivå anges att normal veckoarbetstid gäller vid arbete på distans och att övertid normalt inte godkänns.

Enligt vissa individuella avtal skall arbetstiden vara reglerad. I andra avtal anges att arbetstidslagen inte gäller vid arbete i bostaden och att arbetstiden skall redovisas på sätt som arbetsgivaren bestämmer. Det förekommer också att parterna ges möjlighet att själva bestämma om arbetstiden skall vara flexibel, fast eller om förtroendetid skall gälla. Ibland anges att arbetstiden vid distansarbetsplatsen skall vara oreglerad, medan arbetstiden vid huvudarbetsplatsen skall vara reglerad.

Tillgänglighet

Enligt kollektivavtalet på branschnivå kan arbetsgivaren och den anställde reglera frågan om den senares tillgänglighet, dvs. när och hur arbetstagaren skall vara anträffbar och vad som gäller vid frånvaro.

Av kollektivavtalen på lokal nivå framgår att det alltid skall vara klart mellan chefen och distansarbetaren på vilket sätt den senare kan nås av t.ex. kollegor och kunder. Det skall även regleras när och hur avstämningar, rapporteringar och medarbetarträffar på huvudarbetsplatsen skall äga rum.

Som regel har, enligt de individuella avtalen, arbetsgivaren och arbetstagaren kommit överens om när arbetstagaren skall kunna nås av t.ex. chef och kunder. Överenskommelsen avser oftast endast tidpunkten, men det förekommer också att man angett var arbetstagaren skall kunna nås. Ibland krävs det att arbetstagarens mobilsvaret skall vara aktivt och att han eller hon skall lyssna av det minst ett par gånger per dag.

Utrustning

Enligt kollektivavtalet på branschnivå kan överenskommelse träffas mellan arbetsgivaren och arbetstagaren om vem som skall äga utrustningen, vem som skall bekosta den och vem som skall ha ansvaret för den. I detta sammanhang kan man även reglera frågan om vem som får använda utrustningen och till vad den får nyttjas. Även frågan om förvaring av utrustningen kan bli aktuell, liksom vem som har ansvaret om utrustningen skadas på grund av vårdslöshet. Överenskommelsen kan också

innehålla en beskrivning av utrustningen och frågan om service av utrustningen.

Arbetsgivaren ansvarar, enligt kollektivavtalen på lokal nivå, för utrustningen och samtliga kostnader för denna. Vidare står arbetsgivaren för installation och avinstallation av utrustningen.

I de individuella avtalen anges oftast att arbetsgivaren äger utrustningen och att den skall förtecknas och kvitteras av arbetstagaren. Enligt flera avtal bekostar arbetsgivaren installation och avinstallation av utrustningen i bostaden. Det är ganska vanligt att det i avtalen anges att utrustningen inte får användas för privat bruk. Dock finns det avtal enligt vilka datorutrustning får användas i för anställningen kompetensutvecklande syfte.

Bland de individuella avtalen finns också de som föreskriver att arbetsgivaren ansvarar för all service av utrustningen och att den av arbetsgivaren tillhandahållna ADB-utrustningen inte får förses med annan programvara än den som installerats av arbetsgivaren. Det förekommer att arbetstagaren har ansvaret för att utrustningen fraktas och förvaras på ett betryggande sätt så att stöld och skaderisk minimeras. I de flesta av avtalen ansvarar arbetsgivaren för att maskiner och utrustning som lämnats till arbetstagaren är betryggande ur skyddssynpunkt, att det finns betryggande skyddsanordningar och godtagbara instruktioner för utrustningen.

Arbetsutrymme

Arbetsgivaren ansvarar, enligt kollektivavtalet på branschnivå, för att arbetsutrymmet är utformat och inrett så att det är lämpligt ur arbetsmiljösynpunkt. Ansvaret innefattar skyldighet att se till att alla säkerhetskrav är uppfyllda och att arbetsplatsen fyller alla rimliga ergonomiska krav. Den enskilde förutsätts medverka till att eliminera eventuella risker i arbetsmiljön och att ordna arbetsplatsen så att säkerheten inte äventyras. Arbetstagaren är också skyldig att följa föreskrifterna i arbetsmiljölagstiftningen och att iaktta den försiktighet som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall. Arbetsgivaren skall ha tillträde till arbetsplatsen. Arbetsgivaren och arbetstagaren kan i avtal komma överens om hur arbetsutrymmet konkret skall utformas och inredas.

I båda kollektivavtalen på lokal nivå anges att arbetsgivaren är ansvarig för arbetsmiljön. Enligt samtliga individuella avtal skall arbetsplatsen vara utformad och inredd på ett ur arbetsmiljösynpunkt lämpligt sätt. I vissa avtal anges att skyddsåtgärder skall vidtas för att förebygga skada och att arbetstagaren skall följa givna föreskrifter samt använda de och att arbetstagaren skall följa givna föreskrifter samt använda de

skyddsanordningar och iaktta den försiktighet som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall. Arbetsmiljön skall, enligt ett avtal, kontrolleras av arbetsgivaren innan distansarbetet inleds. Ibland anges att distansarbetsplatsen ingår i arbetsgivarens skyddsrondering. Det förekommer också avtal enligt vilka arbetsgivaren skall ha tillträde till distansarbetsplatsen under kontorstid efter skälig varseltid.

Säkerhet och skyddsåtgärder

Enligt kollektivavtalet på branschnivå bör arbetsgivaren och arbetstagararen komma överens om vilka säkerhets- och skyddsåtgärder som behöver vidtas. De kan också avtala om vilken säkerhetspolicy och vilka rutiner för sekretess som skall gälla.

Vissa individuella avtal saknar regler om säkerhet. Andra har mycket detaljerade föreskrifter. Enligt ett avtal krävs t.ex. speciell överenskommelse om säkerhetsåtgärderna för att känslig eller hemlig information skall få hanteras utanför kontoret eller transporteras över nätet. Det är vanligt att arbetstagararen förbinder sig att följa gällande säkerhets- och sekretessföreskrifter och att arbetsgivaren fastställer säkerhetsnivån. Ibland anges att arbetsgivarens regler och riktlinjer om informations-säkerhet i princip, med vissa förtydliganden, även gäller för den som arbetar på distans. Vissa avtal säger att utrustningen bör placeras med hänsyn till risken för inbrott och insyn. Känslig och/eller företagshemlig information skall, enligt vissa avtal, förvaras i t.ex. ett låst skåp när den inte är föremål för direkt handläggning. Ibland föreskrivs att den av arbetsgivaren tillhandahållna utrustningen skall vara stöldskyddsmärkt. I andra avtal anges att endast arbetsmaterial som oundgängligen behövs bör medföras till och förvaras på distansarbetsplatsen. Ibland föreskrivs att makulering av papper och dylikt måste ske på ett sådant sätt att rekonstruktion inte kan ske. Det förekommer också avtal enligt vilka diskett med säkerhetskopior måste förvaras på ett säkert sätt, på annan plats än persondatorn.

Försäkring

I kollektivavtalet på branschnivå anges att arbetsgivaren och arbetstagararen i avtal kan reglera vem som skall ansvara för att försäkring tecknas och vem som skall bekosta den och eventuell tilläggsförsäkring.

Enligt kollektivavtalen på lokal nivå ansvarar arbetsgivaren för eventuella självriskkostnader respektive merkostnader för försäkring, inbrott,

brand osv. som kan anses ha uppenbart samband med utrustningen eller kan ha förorsakats av den.

Enligt de flesta individuella avtal skall arbetstagaren ha en hem- eller villaförsäkring. Enligt ett avtal skall arbetstagaren dessutom ha en olycksfallsförsäkring. Om arbetsgivarens utrustning orsakar skada är det vanligt att arbetsgivaren åläggs att ersätta arbetstagarens kostnad för självrisk. Enligt ett avtal skall arbetstagaren kontrollera att självrisken inte är högre än ett basbelopp. Av samma avtal framgår att arbetsgivaren i sitt försäkringsavtal skall göra en notering om var utrustningen är placerad. Ibland åläggs arbetstagaren att visa arbetsgivaren kopia av försäkringsbrevet. Det förekommer att arbetsgivaren åläggs att ersätta förlorad bonus. Enligt vissa avtal får arbetstagaren själv svara för skada som uppkommit på grund av skadeståndsgrundande vårdslöshet. I ett avtal anges att arbetsgivaren ansvarar ekonomiskt för eventuella försäkringspremier avseende utlämnad utrustning och för skador på oförsäkrad, utlämnad utrustning.

Arbetsuppgifter

Enligt kollektivavtalet på branschnivå kan arbetsgivaren och arbetstagaren i avtal reglera vilka arbetsuppgifter som skall utföras, hur arbetet skall bedrivas och hur arbetet skall redovisas.

Överenskommelse skall, enligt båda kollektivavtalen på lokal nivå, träffas mellan arbetsgivaren och arbetstagaren om arbetsuppgifter och tidsutsträckning.

Vanligast är att parterna i de individuella avtalen kommer överens om vilka arbetsuppgifter som kan utföras på distans. Det förekommer avtal enligt vilka vissa arbetsuppgifter inte får utföras på distans. Hur arbetsresultatet skall redovisas är olika i olika avtal: löpande eller vid en viss tidpunkt.

Arbetstidsförläggning och utrymme på huvudarbetsplatsen

Omfattningen av distansarbetet och närvaro på huvudarbetsplatsen kan, enligt kollektivavtalet på branschnivå, regleras i avtalet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren.

Enligt båda kollektivavtalen skall arbetsgivaren och arbetstagaren träffa avtal om förläggningen av arbetet. Minst en dag i veckan skall tillbringas på huvudarbetsplatsen. Anledningen till detta är att inga men skall uppstå för den enskilde vad gäller social kontakt med kollegor eller kompetens- och karriärutveckling.

Av de individuella avtalen framgår att fördelningen av arbetstid mellan huvudarbetsplats och distansarbetsplats sker genom överenskommelse mellan parterna. Det är vanligt att avtalen stipulerar 3–4 dagar i veckan som maximitid för distansarbete. Ibland anges även minimitider. Vissa avtal innehåller klausuler om att en arbetstagare som har påbörjat arbete på distans inte längre har tillgång till sitt gamla arbetsrum. I stället får arbetstagaren, när han eller hon arbetar på huvudarbetsplatsen, ett mindre rum eller delat rum. Arbetstagaren kan också få tillgång till en särskild arbetsplats för distansarbetare. En annan lösning är s.k. flexibla kontor, dvs. ett kontorsutrymme utan fasta arbetsplatser som delas av flera personer.

Övertidsersättning

Enligt vissa individuella avtal krävs det en särskild överenskommelse mellan arbetsgivaren och arbetstagaren för att övertidsersättning skall utgå. Ibland anges att en arbetstagare som i vanliga fall har övertidsersättning har samma rätt vid distansarbete om övertiden är planerad och godkänd i förväg. Sedan förekommer det avtal enligt vilka godkännande av övertid i efterhand inte kan ges vid distansarbete. Det förekommer också att övertid inte godkänns.

Kostnader och ersättningar

Enligt kollektivavtalen på lokal nivå skall arbetstagaren betala kostnaden för elförbrukningen. Traktamente och reseersättning utgår, enligt de individuella avtal som berör frågan, inte vid arbete på distansarbetsplatsen. I ett par avtal jämföras distansarbetsplatsen med huvudarbetsplatsen. I de fall en tjänsteresa skall företas beräknas då reseersättningen från distansarbetsplatsen, men om avståndet mellan förrättningsorten och huvudarbetsplatsen är kortare utgår reseersättning från huvudarbetsplatsen. Om arbetstagaren måste transportera tungt eller skrymmande arbetsmaterial till och från arbetsplatsen kan han eller hon, enligt ett avtal, få reseersättning.

Som konstaterats ovan bekostar arbetsgivaren som regel utrustning med installation och avinstallation. Däremot är det vanligt att arbetstagaren betalar elförbrukningen. Kostnaderna för telefon ersätts ibland enligt en schablon när arbetstagarens privata abonnemang har upplåtits för kommunikation inom ramen för distansarbetsuppgifterna. Det förekommer att arbetstagare som t.ex. deltar i en telefonkonferens får ersättning för detta.

Arbetsgivaren betalar som regel inte ersättning för arbetsutrymme och städning. Ett undantag kan vara om arbetstagaren inte har tillgång till arbetsplats på huvudarbetsplatsen. Det förekommer att ersättning utgår för anpassning av arbetsutrymme i hemmet.

Utvärdering och uppföljning

Enligt kollektivavtalet på branschnivå kan arbetsgivaren och arbetstagaren i avtal träffa överenskommelse om uppföljning respektive avveckling av distansarbetet.

De flesta individuella avtal innehåller en klausul varigenom arbetstagaren förbinder sig att delta i en utvärdering. Vissa avtal ger arbetsgivaren ansvaret för att kontinuerligt föra en dialog med arbetstagaren angående arbetsmiljö, kompetensutveckling, arbetsinnehåll, mål, kvalitet, effektivitet etc. Det kan också anges att uppföljning skall ske varje år och då omfatta bl.a. för- och nackdelar för arbetsgivaren och arbetstagaren, den sociala situationen, möjligheter och problem.

Övrigt

I kollektivavtalen på lokal nivå anges att arbete på distans skall vara individuellt och frivilligt. Vidare uppges att utöver det normala kollektivavtalet gäller vid arbete på distans, om inget annat skriftligen överenskommit, bolagets vanliga regler och villkor.

Partsgemensamma uttalanden på bransch/förbunds nivå

I båda de uttalanden vi granskat lämnas det till de lokala parterna att överlägga om hur arbete på distans skall införas och formellt regleras. Det betonas att arbete på distans skall vara frivilligt. Enligt det ena uttalandet är det viktigt att klargöra definition, syfte och konsekvenser av distansarbete ur såväl företagets som den enskildes synvinkel.

Avtal

Arbetsgivaren och arbetstagaren bör, enligt båda uttalandena, ha möjlighet att säga upp avtalet. I det ena uttalandet anges att arbetstagaren, om arbetet på distans avbryts, skall återgå till huvudarbetsplatsen. Hur och när en sådan återgång skall ske bör klaras ut mellan parterna.

Organisatorisk tillhörighet

Om arbetet delvis utförs på distans och det finns en huvudarbetsplats torde, enligt det ena uttalandet, den senare vara att anse som driftsenhet enligt LAS (om begreppet driftsenhet, se avsnitt 4.2). Här sägs också att de berörda parterna kan säkerställa detta genom kollektivavtal. Enligt det andra uttalandet bör de lokala parterna, om arbetet på distans skall ske permanent och i större utsträckning, komma överens om att arbetstagaren skall tillhöra sin tidigare driftsenhet. Det anges att tjänstemannaavtalet och däri förtecknade särskilda överenskommelser, eventuellt efter justering, gäller vid arbete på distans.

Arbets tid, tillgänglighet och övertidsersättning

Arbetsgivaren och arbetstagaren bör, enligt båda uttalandena, komma överens om vilka arbetstider och förutsättningar för övertid som skall gälla samt när arbetstagaren skall vara anträffbar för t.ex. kollegor och kunder. Enligt det ena uttalandet skall de vanliga anställningsvillkoren gälla vid arbete på distans. Parterna bör, enligt det andra uttalandet, klargöra vad som gäller i fråga om arbetsgivarens kontroll och hur arbetsuppgifterna skall hanteras vid arbetstagarens frånvaro.

Utrustning

Det ena uttalandet påpekar att parterna i de lokala överläggningarna bör vara särskilt uppmärksamma på frågor kring distansarbetsplatsens utrustning. Enligt det andra uttalandet skall utrustningen hålla god kontorsstandard och vara tillfredställande ur arbetsmiljösynpunkt. Installationer och eventuella reparationer skall utföras av fackman. Det anges också att överenskommelse kan behöva träffas om vem som får använda utrustningen m.m.

Arbetsutrymme

I båda uttalandena anges att arbetsgivarens ansvar även gäller vid arbete på distans och att arbetsgivaren därför måste ha möjlighet att besöka distansarbetsplatsen. Enligt det ena uttalandet skall arbetstagaren i förväg underrättas om besök.

Säkerhet och skyddsåtgärder

Det ena uttalandet rekommenderar de lokala parterna att vara särskilt uppmärksamma på frågor kring sekretess och säkerhet. I det andra uttalandet påpekas att om andra än arbetstagaren har tillträde till distansarbetsplatsen måste frågan om sekretess lösas. Eventuellt bör det, enligt samma uttalande, finnas möjlighet till brandsäker förvaring.

Försäkring

Om arbetsgivarens utrustning orsakar skada skall, enligt det ena uttalandet, arbetstagaren hållas skadeslös. I det andra uttalandet uppmanas de lokala parterna att ordna de försäkringar som behövs för skador och stöld av utrustningen samt för de skador som utrustningen eventuellt orsakar i bostaden.

Arbetstidsförläggning och utrymme på huvudarbetsplatsen

I de fall det finns en huvudarbetsplats bör arbetet på distans vara frivilligt. I det ena uttalandet anges dessutom att distansarbete endast bör omfatta del av arbetstiden.

Kostnader och ersättningar

Parterna i de lokala överläggningarna bör, enligt det ena uttalandet, vara särskilt uppmärksamma på frågor kring ersättning för särskilda kostnader som kan uppkomma i samband med arbete på distans. I det andra uttalandet anges att fördelning av kostnader för arbetsplats, telefon, elförbrukning, underhåll och eventuella reparationer kan behöva regleras i avtalet.

Övrigt

Endast i det ena uttalandet anges att arbetstagaren, för att bl.a. utveckla sin kompetens, skall ha möjlighet att delta i möten, projekt m.m. hos arbetsgivaren. I samma uttalande rekommenderas parterna att göra gemensamma uppföljningar av arbetsformen.

Riktlinjer från arbetsgivare på central nivå, förbunds nivå och lokal nivå

Avtal

Samtliga förbundsorganisationer anser att frågan om distansarbete bör regleras i avtal eller överenskommelse. Ett av förbunden, liksom den centrala arbetsgivarorganisationen, avråder medlemmarna från att ingå kollektivavtal, eftersom ett sådant skapar en onödig bundenhet och stelhet. Den centrala organisationen, liksom en av förbundsorganisationerna, anger även att riktlinjer för distansarbete bör tas fram lokalt. Riktlinjerna bör, enligt den centrala arbetsgivarorganisationen innehålla regler om frivillighet, anställningsförhållanden, omfattning, tillgänglighet, ansvar för eventuell utrustning, arbetsmiljöansvar, datasäkerhet och sekretessfrågor. Organisationen menar att detaljerna skall bestämmas i enskilda överenskommelser.

Ungefär hälften av arbetsgivarna på lokal nivå anser att det skall vara frivilligt att arbeta på distans. Nästan hälften av de lokala arbetsgivarna anger att avtal om distansarbete mellan arbetsgivare och arbetstagare skall tidsbegränsas. Lämplig avtalstid anges ibland till sex månader med möjlighet till förlängning, men det förekommer också längre avtalsperioder.

Så gott som samtliga arbetsgivare på lokal nivå och en förbundsorganisation anser att arbetsgivaren och arbetstagaren skall ha ömsesidig rätt att säga upp avtalet. I vissa riktlinjer anges en uppsägningstid om en månad, men det förekommer även längre uppsägningstider. Följs inte överenskommelsen får, enligt en förbundsorganisation, avtalet sägas upp med omedelbar verkan. Om verksamheten behöver det eller om arbetstagaren önskar det, kan arbetet på distans upphöra med kort varsel – detta i några fall på lokal nivå. Arbetstagaren skall då, efter skälig varseltid, återgå till huvudarbetsplatsen med ordinarie villkor. Vissa lokala riktlinjer anger att parterna har rätt att säga upp avtalet med en veckas varsel om det är uppenbart att det i väsentliga delar inte kan uppfyllas. En lokal arbetsgivare anser att det bör klargöras vad som händer om arbetsgivaren eller arbetstagaren vill avbryta arbete på distans. Enligt denna arbetsgivare är det rimligt att båda parter får en viss omställningsperiod. Särskilt viktigt är detta om distansarbetarens arbetsplats används av någon annan under distansarbetstiden.

Organisatorisk tillhörighet

Några arbetsgivare på lokal nivå anser att arbetstagaren organisatoriskt skall tillhöra huvudarbetsplatsen. En förbundsorganisation rekommenderar att den organisatoriska tillhörigheten fastställs i avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. En annan förbundsorganisation anger att arbetsgivaren skall lämna skriftlig information till arbetstagaren om ändrad arbetsplats enligt 6 § LAS inom en månad efter att han eller hon övergått till att arbeta på distans.

Arbetstid

Distansarbetare bör, enligt en förbundsorganisation, undantas från rätten till kompensation för övertidsarbete eftersom de väl uppfyller definitionen "tjänsteman som med hänsyn till sina arbetsuppgifter har särskild förtroendeställning i arbetstidshänseende". Medlemmarna uppmanas att reglera den enskildes tillgänglighet för arbetsgivare och kunder. En annan förbundsorganisation påpekar att den anställdes frihet att själv förlägga sin arbetstid ofta är ett skäl att införa distansarbete. På grund av detta, och eftersom det är svårt att kontrollera när och under hur lång tid arbetet utförs, kan det vara olämpligt att fastställa någon särskild arbetstid för distansarbetaren. I stället bör parterna bestämma den arbetsmängd eller det arbetsresultat som skall presteras. Om företaget ändå fastställt ett dagararbetsmått och detta överskrids, skall det betraktas som övertidsarbete under förutsättning att arbetsgivaren har beordrat arbetet eller godkänt det i efterhand.

En del arbetsgivare på lokal nivå anger att frågan om arbetstid regleras i kollektivavtal. Några lokala arbetsgivare anser att reglerna på huvudarbetsplatsen skall gälla. Ibland anges på lokal nivå att ordinarie arbetstidsförläggning/schema skall gälla även för distansarbetare. Övertidsersättning skall i sådana fall utgå enligt gällande regler om arbetstagaren normalt har övertidsrätt. Vidare skall all övertid vid distansarbete vara planerad och godkänd i förväg. Några arbetsgivare på lokal nivå skriver att arbetstiden är flexibel och att den kan förläggas på sätt som passar arbetstagaren bäst. Det är dock inte tillåtet att arbeta in de dagar som skall tillbringas på huvudarbetsplatsen.

På vissa ställen uppges att övertidsersättning inte utgår vid distansarbete. Man kan dock göra undantag från denna regel om det gäller en avgränsad tid eller avgränsad arbetsuppgift. En eventuell överenskommelse om att arbetet skall utföras på icke kontorstid skall, enligt en riktlinje på lokal nivå, göras skriftligt. Frågan om övertidsersättning måste regleras särskilt, skriver man i en del riktlinjer; övertid skall ju beordras i

förväg, vilket i regel är svårt när arbetstagaren arbetar på distans. Andra riktlinjer innehåller en möjlighet att överenskomma om förskjuten arbetstid. Flera riktlinjer slår fast att övertid inte kan godkännas i efterhand vid distansarbete.

Tillgänglighet

Det vanligaste är att förbundsorganisationerna och de lokala arbetsgivarna anger att överenskommelse skall träffas om när och hur arbetstagaren skall vara anträffbar för chefer, kollegor etc. Det förekommer också att frågan om tillgänglighet inte behandlas alls. I vissa riktlinjer betonas att kraven på tillgänglighet inte får sättas så högt att arbetstagaren känner sig mer låst hemma än på huvudarbetsplatsen. En lokal arbetsgivare anser att arbetstagaren normalt skall vara tillgänglig under flextidens s.k. fixtider.

Utrustning

De flesta arbetsgivare, bl.a. en på förbunds nivå, anser att arbetsgivaren skall äga utrustningen. En del av dem uttalar att den som skall arbeta regelbundet på distans skall kunna låna ändamålsenlig kontorsutrustning. På förbunds nivå rekommenderas, i ett fall, att parterna reglerar frågan om vilken utrustning som skall finnas på distansarbetsplatsen, vem som skall äga den och vem som skall bekosta installationer, telefon m.m.

Om arbetsgivaren äger utrustningen skall denna som regel förtecknas och kvitteras av arbetstagaren. Enligt vissa riktlinjer skall utrustningen vara märkt. Ibland föreskrivs att utrustningen endast får användas enligt arbetsgivarens regler. Det förekommer, även på förbunds nivå, riktlinjer om att utrustningen endast får användas i tjänsten. På vissa håll anges att arbetsgivaren ansvarar för att utrustningen är betryggande ur skyddssynpunkt och att det finns godtagbara instruktioner för den.

En lokal arbetsgivare anser att arbetstagaren skall ansvara för att utrustningen fraktas och förvaras på ett betryggande sätt så att stöld och skaderisk minimeras. Ibland anges att arbetsgivaren skall bekosta installation och avinstallation av utrustningen, material och nödvändiga elinstallationer. Om den anställde vill använda egen datorutrustning bör han eller hon, enligt en lokal arbetsgivare, kontrollera med sitt försäkringsbolag om det behövs tilläggsförsäkring. I så fall är det rimligt att arbetsgivaren står för merkostnaden.

Arbetsutrymme

Så gott som samtliga lokala arbetsgivare och några förbundsorganisationer anser att det är arbetsgivaren som har ansvaret för arbetsmiljön. Både på förbunds nivå och lokal nivå sägs här och var att kraven på arbetsmiljön kan variera efter omständigheterna. Vissa arbetsgivare på lokal nivå anger att den anställde förutsätts medverka till att eliminera eventuella risker i arbetsmiljön och att ordna arbetsplatsen på ett sådant sätt att säkerheten inte äventyras. Det påpekas på vissa ställen att arbetstagaren skall följa angivna föreskrifter, använda skyddsanordningar och iaktta den försiktighet som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall.

Arbetstagare som skall arbeta på distans skall, enligt några lokala arbetsgivare, kontrollera att hyresvärderna inte anser att det är fråga om en delvis kontorisering av bostaden.

Några lokala arbetsgivare och förbundsorganisationer anser att arbetsgivaren skall ha tillträde till arbetsplatsen. I ett fall anges att arbetsplatsen skall kontrolleras innan distansarbetet påbörjas. I vissa riktlinjer uttalas att arbetsgivaren inte ansvarar för om- eller tillbyggnad, ventilation, sanering eller liknande åtgärder i bostaden.

Arbetsgivaren skall, enligt en riktlinje, vara uppmärksam på att arbetstagaren inte arbetar för mycket. En grundförutsättning för att medge distansarbete är att det finns arbetsplats för alla anställda på huvudarbetsplatsen.

Arbetsutrymme på kontoret samt minimi- och maximitid för arbete på distans

Det är vanligt att arbetsgivare på lokal nivå föreskriver en viss maximitid för arbete på distans, som regel mellan en och fyra dagar. I vissa riktlinjer anges att arbetstagaren inte bör distansarbeta på heltid. I andra anges, bl.a. på förbunds nivå, endast att arbetsgivaren och arbetstagaren skall komma överens om i vilken omfattning arbetstagaren skall delta i viktiga möten.

Det är ovanligt med fastställda minimitider. Ibland anges att distansarbete inledningsvis bör vara av mindre omfattning och att dagarna skall förläggas så att arbetstagaren har möjlighet att delta i gemensamma arbets- och informationsträffar. Om man är överens kan, enligt en lokal arbetsgivare, avtalet innefatta en möjlighet för arbetstagaren att själv välja de dagar han eller hon vill arbeta på distans. Dagarna bör dock förläggas på ett sådant sätt att arbetstagaren inte går miste om för arbetsenheten viktiga möten.

En del lokala arbetsgivare uttalar sig även i frågan om utrymme på huvudarbetsplatsen för distansarbetare. En arbetsgivare anser att det skall finnas en arbetsplats för samtliga anställda på huvudarbetsplatsen. Om distansarbetet upphör har arbetstagaren, enligt vissa arbetsgivare, inte rätt till det ursprungliga arbetsrummet. I en del riktlinjer anges att det är viktigt att se över hur arbetsplatsen på kontoret skall se ut. Därför bör arbetsgivaren och arbetstagaren diskutera vilket alternativ som är bäst: inga förändringar, delad arbetsplats, mobil arbetsplats (rullhurts etc.) eller ingen arbetsplats på kontoret.

Säkerhet och skyddsåtgärder

Flera arbetsgivare på förbunds nivå anser att arbetsgivare och arbetstagare bör reglera frågorna om säkerhet och sekretess i avtalet. I många riktlinjer på lokal nivå finns mycket detaljerade bestämmelser om säkerhet och sekretess. Andra åter anger endast att arbetsgivarens regler för säkerhet och sekretess skall följas. Det finns även riktlinjer som inte behandlar frågan alls.

Några arbetsgivare, inklusive en på förbunds nivå, anser bl.a. att låsbart utrymme måste finnas för arbetsmaterial när det inte är under den anställdes uppsikt och att utrustning som arbetsgivaren äger skall vara stöldskyddsmärkt. På lokal nivå anger man i vissa fall att endast arbetsmaterial som oundgängligen behövs bör medföras till och förvaras på distansarbetsplatsen. Likaså uttalas att papper och dylikt vid makulering skall förstöras på ett sådant sätt att rekonstruktion inte kan ske. Det föreskrivs också att diskett med säkerhetskopior skall förvaras på ett säkert sätt, på annan plats än persondatorn.

Vissa riktlinjer på lokal nivå anger att installation av program för privat bruk inte får förekomma i arbetsgivarens persondatorer. Andra riktlinjer säger att allmänna handlingar endast får lämnas ut från arbetsgivarens lokaler. Om distansarbetaren får en begäran om utlämnande av allmän handling i bostaden skall begäran omedelbart vidarebefordras till arbetsgivarens lokaler.

Försäkring

De flesta arbetsgivare, bl.a. en på förbunds nivå, uttalar att arbetstagaren skall ha hemförsäkring. Om en skada orsakas av arbetsgivarens utrustning rekommenderar flera arbetsgivare, även på förbunds nivå, att arbetsgivaren skall bekosta självriskan och i några fall även förlusten av bonus. Ibland anges att arbetsgivaren har ansvar för eventuella skade-

stånd i samband med skadan. Om arbetstagaren föredrar att använda egen utrustning bör han eller hon, enligt en lokal arbetsgivare, kontrollera med sitt försäkringsbolag om försäkringsvillkoren gäller även när den används för arbetsgivarens räkning. Erfordras sakförsäkring är det, enligt samma arbetsgivare, rimligt att arbetsgivaren bekostar denna. Enligt en annan lokal arbetsgivare skall en anställd som fått utrustning för att arbeta på distans svara för skada eller förlust som orsakats genom skadeståndsgrundande vårdslöshet. En arbetsgivare på förbunds nivå anser att arbetstagaren skall polisanmäla om företagsägd utrustning försvinner från bostaden. Företaget bör, enligt en annan arbetsgivare på förbunds nivå, teckna en separat försäkring som gäller vid inbrott eller skadegörelse i arbetsrummet.

Många arbetsgivare berör även frågor kring arbetsskada. Ibland anges att lagen om arbetsskadeförsäkring gäller, och ibland erinras om att kollektivavtalet om arbetsskada är tillämpligt. Eftersom det kan vara svårt att bevisa att skada inträffat under arbetstid vid arbete på distans bör, enligt en lokal arbetsgivare, arbetstagaren teckna arbetsgivarens frivilliga gruppförsäkring för t.ex. olycksfall.

Kostnader och ersättningar

Enligt flera arbetsgivare på lokal nivå skall arbetsgivaren betala kostnaderna för telefon. Däremot bekostar arbetsgivare, bl.a. en på förbunds nivå, inte arbetsutrymme och städning. En grundläggande princip är enligt en lokal riktlinje att arbetstagaren inte skall känna att arbetsgivaren utnyttjar hans eller hennes egendom utan kompensation.

Ibland anges på lokal nivå att arbetsgivaren vid bedömningen av om verksamheten tillåter arbete på distans skall beakta eventuella kostnader som tillkommer för att distansarbetet skall kunna genomföras. I vissa lokala riktlinjer uttalas att arbetstagaren skall tillhandahålla och själv bekosta inventarier andra än de som är nödvändiga av ergonomiska skäl eller arbetsmiljöskäl. Om arbetstagaren inte har en arbetsplats på ordinarie arbetsplats, kan överenskommelse träffas om ersättning för arbetsutrymme. Ibland anges på lokal nivå att särskilda ersättningar på grund av arbetsformen skall undvikas. Telekommunikation vid uppkoppling mot arbetsgivarens datanät bekostas, enligt en lokal arbetsgivare, normalt av arbetsgivaren. Enligt samma arbetsgivare ansvarar den anställde för att den kostnadseffektivaste uppkopplingen används. Några lokala arbetsgivare anser att arbetstagaren skall bekosta elförbrukningen.

En förbundsorganisation anser att överenskommelse bör träffas vad avser traktamente och resekostnadsersättning. Enligt en del lokala arbetsgivare betalas inte traktamente, förrättnings- eller restidstillägg eller rese-

kostnadsersättning vid resa mellan distansarbetsplatsen och huvudarbetsplatsen.

Uppföljning

De lokala arbetsgivarna rekommenderar som regel att arbetet på distans följs upp. En arbetsgivare anser t.ex. att det är viktigt att arbetsgivaren kontinuerligt följer upp hur arbetet fungerar, delvis ur effektivitetssynpunkt men också hur arbetstagaren rent socialt klarar arbetssättet. Effektiviteten bör kontrolleras med hjälp av mål som arbetstagaren skall uppnå. Det sociala bör följas upp genom utvecklingssamtal.

Ökad flexibilitet i förläggningen av arbetet utanför huvudarbetsplatsen och/eller utanför ordinarie kontorstid förutsätter, enligt en annan lokal arbetsgivare, tydliga mål och regelbunden uppföljning. Arbetsgivaren och arbetstagaren bör därför komma överens om hur och med vilka intervaller uppföljning skall ske. Vid varje uppföljning bör man gemensamt utvärdera om överenskommelsen fungerat.

Övrigt

En lokal arbetsgivare uttalar att det är av vikt att jämställdheten mellan kvinnor och män beaktas även i fråga om möjligheterna att arbeta på distans. Distansarbete är, enligt en annan lokal arbetsgivare, inte ett sätt att lösa barn tillsynen eller att sköta andra vårduppgifter i hemmet. Arbeta på distans får inte heller utföras då arbetstagaren är föräldra- eller sjukledig på deltid.

Vissa arbetsgivare på lokal nivå påpekar att arbete på distans medför nya roller för chef och medarbetare. Därför bör stor uppmärksamhet ägnas åt att formulera och kommunicera detaljerade individuella mål för distansarbete, formerna för arbetsledning och effektiv uppföljning.

Den grundläggande inställningen hos en lokal arbetsgivare är att arbete i huvudsak skall utföras på arbetsplatsen och inom ordinarie arbetstids ram. Men eftersom företaget strävar efter att tillvarata och utveckla medarbetarnas kompetens i balans med deras privata situation kan distansarbete tillåtas då arbetsförhållandena och arbetsuppgifterna så medger. Tiden för arbete på distans skall emellertid begränsas, eftersom det är arbetsgivarens bedömning att en arbetstagare som under en lång period arbetar i bostaden inte får del av den utveckling som ges i samarbetet på arbetsplatsen. Samma arbetsgivare anser även att en överenskommelse om arbete på distans inte hindrar att den anställde, om arbetet

så kräver, beordras att utföra arbete på huvudarbetsplatsen även de dagar som normalt ingår i avtalet för distansarbete. Även i en annan riktlinje på lokal nivå sägs att arbete på distans skall användas restriktivt.

En aspekt som vissa lokala riktlinjer tar upp är vikten av att bestämma hur arbetstagaren skall hantera inkommande post och då särskilt den elektroniska posten.

Flera lokala arbetsgivare betonar att arbete på distans bygger på ett ömsesidigt förtroende mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Fackliga riktlinjer på central nivå och förbunds nivå

Avtal

Samtliga förbund anser att det skall finnas ett skriftligt avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Det enskilda avtalet skall utgöra ett komplement till ett kollektivavtal. Inget av förbunden nämner att avtalet bör avse viss tid. Avtalet skall kunna sägas upp med visst varsel. Ibland nämns en månad som lämplig uppsägningstid. I en riktlinje anges att uppsägning av avtal om distansarbete inte får innebära att den enskilde måste säga upp sin anställning i företaget.

Ett förbund anser att frågorna om frivillighet, omfattning av distansarbete och möjlighet att avbryta distansarbetet skall regleras i kollektivavtal. Enligt ett annat förbund bör avtalet innehålla syftet med distansarbete och en jämställdhetsanalys av planerna på distansarbete. Förbunden betonar att distansarbetet skall vara frivilligt och inte får ske på heltid.

Organisatorisk tillhörighet

Alla förbund anser att arbetstagaren organisatoriskt skall tillhöra huvudarbetsplatsen. Enligt några förbund på förbunds nivå skall arbetstagaren ha tillgång till en arbetsplats på huvudarbetsplatsen. Samma anställningsvillkor skall gälla oberoende av var arbetet utförs. Frågorna om tillgång till arbetsplats på huvudarbetsplatsen och om organisatorisk tillhörighet till huvudarbetsplatsen bör, enligt ett förbund på förbunds nivå, regleras i kollektivavtal.

Utrustning

Samtliga förbund anser att arbetsgivaren skall bekosta och låta installera utrustningen, som skall vara likvärdig den som finns på huvudarbetsplatsen. Några förbund skriver att arbetsgivaren har ansvaret för att utrustning m.m. är betryggande ur skyddssynpunkt. I ansvaret inkluderas att det finns godtagbara skyddsanordningar och instruktioner, som den anställda är skyldig att följa. Flera förbund, inklusive det på central nivå, anger även att arbetsgivaren skall bekosta nedmonteringen av utrustningen. Det centrala förbundet och några andra uppger att utrustningen endast får användas av arbetstagaren i dennes arbete. Ibland anges att arbetsgivaren skall tillhandahålla centralt datorstöd. Även frågor om driftsstörningar och service av utrustningen är frågor vilka, enligt några förbund, bör regleras i avtalet.

Av vissa riktlinjer framgår att utrustningen skall kvitteras ut av den anställda. Ett förbund på förbunds nivå anser att kollektivavtal bör reglera frågorna om att arbetsgivaren skall betala utrustning (likvärdig den som finns på huvudarbetsplatsen) och iordningställandet av den samt kvittens av arbetsgivarens egendom. Samma förbund menar att även frågan om ersättning och försäkringar skall regleras i kollektivavtal.

Arbetsutrymme

Arbetsutrymmet skall vara utformat och inrett så att det är lämpligt ur arbetsmiljösynpunkt. Ibland anges att det kan vara bra att reglera hur distansarbetsplatsen skall utformas. Så gott som samtliga förbund, inklusive det på central nivå, anser att arbetsgivaren skall ha rätt att besöka distansarbetsplatsen. På förbunds nivå anger vissa riktlinjer att arbetsgivarens rätt att besöka distansarbetsplatsen skall regleras i kollektivavtal. Det förekommer också förbund på förbunds nivå som menar att skyddsombudet skall ha möjlighet att fullgöra sin uppgift på distansarbetsplatsen.

Säkerhet och skyddsåtgärder

Enligt ett förbund på förbunds nivå skall säkerhetsnivån fastställas av arbetsgivaren.

På såväl central nivå som förbunds nivå anges i vissa riktlinjer att arbetstagaren skall följa givna föreskrifter och iaktta den försiktighet som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall. Likaså anges i vissa riktlinjer att allmänna handlingar (se avsnitt 5.2) skall registreras och i original förvaras på huvudarbetsplatsen. Arbetstagare som arbetar på

distans får använda kopior. På förbunds nivå lägger man stundtals ansvaret för att sekretessregler följs på arbetsgivaren. Om arbetsutrustning i hemmet behöver skyddas extra mot inbrott och skadegörelse är det, enligt ett förbund på förbunds nivå, arbetsgivarens sak. Det är även arbetsgivaren som skall se till att material kan förvaras på ett säkert sätt.

Försäkring

När det gäller försäkringar har förbunden valt olika lösningar. En del riktlinjer på förbunds nivå anger att arbetsgivaren skall bekosta alla försäkringskostnader för sin utrustning och för skador som kan uppkomma på den. Det förekommer uttalanden om att arbetstagarens hemförsäkring inte skall utnyttjas, eftersom den i första hand är avsedd för personlig lös egendom. Enligt några förbund, inklusive det centrala, skall arbetsgivaren bekosta försäkring och eventuella kostnader för självrisk och bonusförluster. Arbetsgivaren ansvarar för att utrustningen är försäkrad. Arbetstagaren skall, vid skada som uppstår i arbetsutrymmet och som förorsakar skada på hemmet i övrigt, kompenseras för eventuell kostnad.

Ibland uttalas på förbunds nivå att arbetstagaren skall vara försäkrad som om han eller hon arbetade på huvudarbetsplatsen. Dessutom skall arbetstagaren, genom arbetsgivarens försorg, försäkras även på fritiden. På förbunds nivå nämns också i vissa fall att arbetsgivaren bör teckna en frivillig sjuk- och olycksfallsförsäkring för distansarbetaren.

Arbetstid, tillgänglighet och övertidsersättning

Frågan om arbetstid och tillgänglighet har lösts på olika sätt. Det centrala förbundet skriver bl.a. att distansarbetare skall komma överens med respektive chef om arbetstidens förläggning och arbetstagarens tillgänglighet. Ett förbund anser att arbetstidsförläggningen måste regleras och att arbetstagaren bör ha en ordinarie förläggning av arbetstiden. Likaså anser detta förbund att överenskommelse bör träffas avseende övertid /mertid. I detta ingår också att reglera tillgängligheten.

Ett annat förbund anser att arbetstidens förläggning bör regleras så att det är klart under vilka tider distansarbetstagaren är tillgänglig för kollegor etc. Det skall också klarläggas inom vilka gränser det är möjligt att disponera om arbetstiden.

Enligt några förbund, bl.a. det centrala, skall samma begränsningar av arbetstidens längd gälla för alla, oavsett om de arbetar på distans eller inte. Arbetet skall förläggas i enlighet med arbetstidslagen. För övertid, mer- och jourtid skall samma regler gälla som på huvudarbetsplatsen.

Överenskommelse skall träffas mellan arbetsgivaren och arbetstagaren om arbetstidens förläggning och om tillgänglighet. Vidare skall medarbetarna vara informerade om hur arbetstagaren kan nås.

Ett fjärde förbund pekar på den generella erfarenheten att det är svårt att mäta den verkliga arbetstiden vid distansarbete. Det finns med andra ord en risk att den anställde arbetar mer än reglerad arbetstid. Man arbetar i praktiken tills en arbetsuppgift är färdig. I flera former av distansarbetsuppgifter är det dessutom lätt för arbetsgivaren att efterhand lägga på den enskilde avsevärt mycket mer arbete. Eftersom arbetsgivaren kan ha svårt att kontrollera arbetstiden, kan den anställde få problem att visa att han eller hon arbetar övertid. Arbetsgivaren skall därför kontinuerligt utvärdera hur omfattande arbetsbelastningen skall vara. I varje enskilt fall måste det också prövas om det är möjligt att helt reglera arbetstiden och därmed att rapportera och ersätta eventuell övertid på vanligt sätt.

Det femte förbundet anser att hänsyn skall tas till arbetstagarens önskemål om tillgänglighet och arbetstidens förläggning. Förbundet anser också att övertidsarbete och kompensationsledighet bör regleras individuellt.

Arbetsuppgifter

Omfattningen av arbetsuppgifter samt vilka krav som ställs på resultat och kvalitet bör regleras i avtalet. Ibland uttalas på förbunds nivå att det är viktigt att fastställa mycket tydliga mål och att alla får chans att påverka de individuella målen.

Kostnader och ersättningar

Nästan samtliga förbund, inklusive det centrala, anser att arbetsgivaren skall betala kostnaderna för elförbrukning, telefon, städning, arbetsrum /yta, skador och i vissa fall även slitage.

Utvärdering och uppföljning

Arbetstagaren skall, enligt några förbund inklusive det på central nivå, förbinda sig att en gång om året delta i utvärdering av arbetsformen. Vid uppföljningen skall bl.a. för- och nackdelar för verksamheten och för arbetstagaren behandlas.

Övrigt

Regelmässigt finns det skrivningar om att det är viktigt att distansarbetaren får utveckla sin kompetens och att samma villkor skall gälla för alla. Det finns höga krav på arbetsledningen vad gäller väl förberedda utvecklingssamtal, vilka ses som inslag i distansarbetarens möjlighet till utveckling i arbetet.

Några förbund, bl.a. på central nivå, anser att distansarbetsplatsen vid beräkning av eventuell reseersättning skall jämföras med huvudarbetsplatsen. På vissa ställen anges att distansarbete inte är förenligt med barnpassning. På förbunds nivå rekommenderas i vissa fall att frågan om vem som skall utöva arbetsledning för distansarbetaren skall regleras. I en annan riktlinje anges att även frågan om anslutning till företagshälsovården skall diskuteras i anslutning till distansarbetsavtal.

Överväganden

Det intryck man får efter att ha studerat avtalen, de gemensamma uttalandena och riktlinjerna är, med reservation för att det rör sig om ett begränsat material, att arbetsmarknadens parter verkar hantera arbetsformen distansarbete bra. Viktiga delar som anställningsskydd och arbetsmiljöansvar behandlas. Naturligtvis finns det skillnader i de olika avtalen, uttalandena och riktlinjerna. Dessa kan dock bero på att avtalen, uttalandena och riktlinjerna kommer från olika verksamhetsområden. I en riktlinje från en bank har t.ex. kraven på säkerhet behandlats utförligt, medan en riktlinje från den offentliga sektorn inte behandlar området alls. En annan möjlig förklaring till skillnaderna är att en del avtal, uttalanden och riktlinjer är äldre än andra.

I flera av avtalen har det angivits vilka skyldigheter som föreligger i arbetsmiljöhänseende. Utredningen vill därför påpeka att detta bör ses som upplysningar och inte som en avtalsreglering då bestämmelser om arbetsmiljöns beskaffenhet och skyldigheter när det gäller arbetsmiljö är tvingande och inte möjliga att disponera över genom avtal.

Vi kan också konstatera att det verkar som att avtal, uttalanden och riktlinjer på central nivå och bransch- eller förbunds nivå beaktas vid utarbetande av riktlinjer och avtal på lägre nivåer.

Genomgångna avtal, gemensamma uttalanden och riktlinjer

Avtal

Bankinstitutens Arbetsgivareorganisation – Finansförbundet,
ABB Support och SIF, CF, Ledarna samt Metall lokalt
Siemens Nixdorf och SIF-klubben
Föreningssparbanken
Skandia International
Bull AB
ABB Support AB
Sveriges Television AB, ProgramArkiven
Arbetsmarknadsstyrelsen
Telia
Riksförsäkringsverket
Siemens Nixdorf

Partsgemensamma uttalanden på bransch/förbunds nivå

ALMEGA – Svenska Industritjänstemannaförbundet
Svensk Handel och Tjänsteföretagen – Tjänstemannaförbundet HTF och
Civilingenjörsförbundet

Arbetsgivarpolicy

Arbetsgivarverket
ALMEGA
Försäkringsbranschens Arbetsgivarorganisation
Sveriges verkstadsindustrier
Stockholms läns landsting
SJ
Ericsson
Astra
Föreningssparbanken
Arbetarskyddsstyrelsen
Sveriges Lantbruksuniversitet
Posten AB
Arbetsmarknadsstyrelsen
Telia

Facklig policy

Tjänstemännens Centralorganisation
Svenska Industritjänstemannaförbundet
Statstjänstemannaförbundet
Försäkringstjänstemannaförbundet

Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund
Civilekonomerna

10 Distansarbete i ett internationellt perspektiv

10.1 Internationell jämförelse

Avsnittet innehåller en jämförelse mellan Sverige och ett antal europeiska länder samt Australien, Kanada och USA.

Även om det är svårt att göra rättvisande jämförelser mellan länder när det gäller omfattningen, bl.a. beroende på att man definierar distansarbete på olika sätt, går det emellertid att konstatera att de nordiska länderna tillsammans med USA och Kanada ligger i topp i statistiken. Det finns däremot stora likheter mellan länderna i vissa andra avseenden, t.ex. att anställda distansarbetare normalt omfattas av samma arbetsrättsliga lagstiftning och sociala skyddslagstiftning som övriga arbetstagare.

När det gäller drivkrafter framkommer det att det i allmänhet är enskilda individer eller företag som driver frågan om distansarbete men även den tekniska utvecklingen och avreglering av telemarknader har och förväntas få betydelse. Få av de jämförda länderna har en officiell policy.

Det har tidigare funnits en stor optimism i flera av de jämförda länderna när det gäller utvecklingen av antalet distansarbetare. Denna optimism har dämpats betydligt. Det är ändå genomgående så att man i de olika länderna anser att det finns en stor potentiell grupp distansarbetare och att antalet distansarbetare kommer att öka i framtiden.

Omfattning

Det är i det närmaste omöjligt att ge en rättvisande bild av omfattningen av distansarbetet i de jämförda länderna. Skälen är flera. Ett grundläggande skäl är bristen på en enhetlig definition. Ett annat är att de statistiska undersökningarna har mycket olika omfattning och regelbundenhet i de olika länderna.

Statistik

Definitioner

De undersökningar som genomförts i de jämförda länderna har i stor utsträckning avsett hemarbete. Vissa av länderna har i sin statistik utgått från personer som arbetar på någon annan plats än arbetsgivarens arbetsplats.

Sammanställning

I flertalet av de jämförda länderna förs ingen regelbunden officiell statistik över distansarbete. Den statistik som förs omfattar ofta hemarbete. Den officiella statistik som förs regelbundet inom EU, genom Eurostat, avser också hemarbete.

Som nämnts ovan är det i det närmaste omöjligt att göra rättvisande statistiska jämförelser mellan länderna. Det går emellertid att konstatera att de nordiska länderna tillsammans med USA och Kanada ligger i topp i statistiken med Storbritannien placerat i mitten och övriga jämförda länder därefter.

Motsvarande jämförelse inom EU när det gäller hemarbete (Eurostat 1996) visar ett annat mönster, med betydligt mindre skillnader mellan de medlemsländer vi har jämfört.

Drivkrafter och hinder

Drivkrafter

En drivkraft som nämns generellt är den tekniska utveckling som ger ökade möjligheter att arbeta på distans. En annan stark drivkraft är den enskilde individen, åtminstone i ett inledande skede. Det finns åtskilliga exempel på individuella entusiaster som med framgång drivit frågan om distansarbete.

De drivkrafter som nämns när det gäller företag och organisationer är främst ökad produktivitet – även om den ifrågasätts i t.ex. USA – och minskade lokalkostnader. Minskade lokalkostnader är ofta en drivkraft i storstadsregioner med höga hyror. Ett skäl som nämns, åtminstone om vissa branscher, är att distansarbete ger ökade möjligheter att behålla och

rekrytera kompetent personal. När det gäller europeiska länder har även avregleringen av telemarknaderna, med ökad konkurrens och lägre priser som följd, framförts som en stark drivkraft.

Det är svårare att peka på drivkrafter från samhällets sida, eftersom flertalet stater inte har någon officiell policy. Bland de drivkrafter som nämnts finns en önskan att decentralisera, vilket de franska DATAR-projekten är exempel på. En annan drivkraft som nämns är miljö- och trafikskäl. Av naturliga skäl har den drivkraften störst betydelse i storstadsregioner eller tätbefolkade områden. Exempel på detta är den skattelindring delstaten Kalifornien erbjuder arbetsgivare som har distansarbetare.

Hinder

Ett hinder som nämnts, framför allt när det gäller vissa europeiska länder, är kostnaderna för att använda telenätet. Det hindret kommer sannolikt att få mindre betydelse när avreglerade telemarknader fått större inverkan på prissättningen.

Ett annat hinder som ofta har nämnts är arbetsgivarnas rädsla att förlora kontrollen över arbetstagarna.

Policy

Offentliga

Flertalet av de länder som undersökts har ingen officiell policy från samhällets sida. Ett undantag är Frankrike, där man från statens sida försökt att aktivt driva på utvecklingen av distansarbete. Även Sverige måste, genom att tillsätta denna utredning med uppgift att bl.a. undanröja hinder mot distansarbete, anses ha en officiell policy. EU får anses ha en positiv inställning till distansarbete, i och med att man bl.a. stödjer olika forskningsprojekt och aktivt deltar i olika arrangemang.

Ett antal av de länder som undersökts har genomfört studier av olika slag om distansarbete eller där distansarbete ingått som en del. Exempel på det är den kartläggning som den brittiska regeringen lät genomföra 1993. Andra exempel är rapporten *Le Télétravail Française* i Frankrike och *Telefutures*-rapporten på Irland. Även denna utredning är ett sådant exempel.

Även om flertalet länder saknar officiell policy när det gäller distansarbete, har man i ett antal länder accepterat och ibland drivit på distans-

arbete inom t.ex. olika departement. Exempel på det är *National Telecommuting Initiative* i USA och den australiska lagstiftningen om distansarbete. Ett annat exempel, i mindre skala, är Dante-projektet inom det svenska utrikesdepartementet.

Arbetsgivarna

Det går inte att dra några generella slutsatser av arbetsgivarnas inställning till distansarbete, eftersom gruppen är alldeles för heterogen. Ett annat skäl är att det är svårt att hitta uttalanden från olika arbetsgivarorganisationer om distansarbete. En allmän uppfattning verkar vara att frågan om distansarbete eller inte bäst avgörs på den enskilda arbetsplatsen.

Det går emellertid att se att företag inom vissa branscher, t.ex. IT-branschen, är mer benägna att tillämpa distansarbete. Detta gäller flertalet av de jämförda länderna.

Arbetstagarna

Fackliga organisationer i de jämförda länderna tycks från en början i allmänhet ha varit skeptiska, och i vissa fall negativa, till distansarbete. De verkar dock successivt ha gått över till inställningen att vilja vara med och styra utvecklingen. Som en konsekvens av denna strävan har vissa fackliga organisationer presenterat en policy. Det går att se vissa gemensamma drag i de policyskrivningar som presenterats, bl.a. att distansarbete skall vara frivilligt, att det inte skall innebära att den anställda distansarbetar på heltid och att arbetsgivaren skall stå för nödvändig utbildning.

Lagstiftning

Det normala i de länder som studerats är att det går en skiljelinje mellan distansarbetare som är anställda och de som inte är det. Någon motsvarande skiljelinje går normalt inte mellan distansarbetare och andra anställda, utan distansarbetare brukar omfattas av normala arbetsrättsliga regler och det sociala skydds nätet.

Det enda av de undersökta länderna som har någon särskild lagstiftning om distansarbete är Australien. Lagstiftningen gäller emellertid endast den offentliga sektorn och tillämpas i dagsläget på mycket få arbetstagare. Frankrike har på sätt och vis en särskild reglering som gäller distansarbete. 1994 infördes nämligen en möjlighet för distans-

arbetare att registrera sig som handelsman eller kommersiell agent och på så sätt själv få ansvaret för bl.a. sociala avgifter. Bestämmelsen infördes för att göra distansarbetare mera attraktiva på marknaden.

Vissa av de undersökta länderna har särskild lagstiftning för hemarbetare, vilken i vissa fall kan bli tillämplig på distansarbetare. Även i dessa fall tycks skiljelinjen gå mellan anställda och icke anställda.

Det har kommit olika signaler från EU om behovet av en gemensam reglering av distansarbete. Några förslag till lagstiftning har emellertid inte kommit. Det pågår i stället en diskussion med bl.a. arbetsmarknadens parter om att ta fram riktlinjer för distansarbete.

Framtiden

I samtliga länder som undersökts gör man bedömningen att distansarbete som arbetsform kommer att öka. Skälen är flera, framför allt en kombination av den tekniska utvecklingen och fler "kunskapsarbetare". Ett annat skäl är att många gör bedömningen att antalet egenföretagare och småföretagare kommer att öka. Det senare skulle då leda till en ökning av distansarbetet i den bemärkelsen att arbetet utförs på distans från en uppdragsgivare, alltså inte distansarbete enligt den definition vi utgått ifrån.

Tidigare förutsägelser om framför allt utvecklingen i USA har varit mycket optimistiska, men även där har man numera en mer realistisk inställning till utvecklingen. Det finns emellertid på vissa håll en stark tro på att antalet möjliga distansarbetare kommer att öka. Vissa bedömare tror att det i framtiden kommer att vara möjligt för tre fjärdedelar av befolkningen att distansarbeta. Andra bedömare, som General Service Administration, tror på en mindre dramatisk utveckling, men gör ändå bedömningen att 20–30 procent av befolkningen i USA kommer att kunna distansarbeta i början av nästa sekel. När det gäller de andra utomeuropeiska länder som undersökts framgår det att optimismen när det gäller utvecklingen av distansarbete är större i Kanada än i Australien. Vissa bedömare i Kanada uppskattar att 10–15 procent av arbetskraften i medelstora till stora organisationer kommer att distansarbeta inom 10 år.

När det gäller utvecklingen i de europeiska länder som ingår i utredningen kan man konstatera att det generellt sett anses finnas en stor grupp potentiella distansarbetare. Enligt tillgänglig statistik ligger Sverige och Finland i topp när det gäller andelen distansarbetare. Svenska undersökningar visar att minst 30 procent av den arbetsföra befolkningen skulle kunna distansarbeta, eller bedömer att de skulle kunna göra det. Motsvarande uppskattning beträffande Finland hamnar

på minst 20 procent. Övriga länder hamnar på en lägre nivå, men även i dessa länder tror man på en ökad andel distansarbetare.

10.2 ILO:s konvention och rekommendation om hemarbete

ILO-konvention (nr 177) om hemarbete antogs 1996. Sverige har ännu inte tagit ställning till ratifikation av konventionen, som ännu inte trätt i kraft. Vi gör den bedömningen att, om Arbetstidskommitténs förslag om att ta bort undantagen för hemarbete i arbetstidslagen och i semesterlagen genomförs, så finns det – från utredningens perspektiv – inte några bestämmelser i svensk rätt som strider mot konventionen.

Bakgrund

Internationella Arbetsorganisationen (ILO) började 1995 arbeta med att utforma en internationell konvention samt en rekommendation om hemarbete. I juni 1996 antog den 83:e Internationella arbetskonferensen en konvention (nr 177) och en rekommendation (nr 184) om hemarbete. Vid omröstningarna avstod arbetsgivarrepresentanterna från att rösta. Samtliga regeringsrepresentanter från EU:s medlemsländer, med undantag för Tyskland och Storbritannien, röstade för godkännande av både konventionen och rekommendationen. Tyskland röstade för ett godkännande av rekommendationen, medan Storbritannien röstade emot både konventionen och rekommendationen. EG-kommissionen har den 27 maj 1998 rekommenderat samtliga medlemsländer att ratificera konventionen, men för närvarande är Finland det enda medlemsland i ILO som gjort det. Den har ännu inte trätt i kraft, eftersom det först krävs att minst två medlemsländer har ratificerat konventionen.

Konventionen

Syftet med konventionen är att säkerställa att den som arbetar i hemmet får samma rättigheter som övriga löntagare.

Artikel 1 innehåller vissa definitioner. Med hemarbete avses arbete som en arbetstagare utför mot lön eller ersättning i det egna hemmet eller i en annan lokal efter eget val än arbetsgivarens arbetsplats. Arbetet skall resultera i en specificerad produkt eller tjänst. Arbetet anses inte som hemarbete i konventionens mening om personen har den grad av självständighet eller ekonomiskt oberoende som behövs för att anses som

egenföretagare enligt nationella författningar eller domstolsbeslut. En arbetstagare som endast tillfälligt utför sitt arbete i hemmet i stället för på sin ordinarie arbetsplats anses inte som hemarbetare. En arbetsgivare definieras i konventionen som en fysisk eller juridisk person som, antingen direkt eller genom mellanhand, lämnar ut hemarbete som ett led i sin verksamhet. Av artikel 2 framgår att konventionen är tillämplig på alla personer som utför hemarbete enligt artikel 1.

Enligt artikel 3 skall varje medlemsstat som ratificerat konventionen anta, genomföra och regelbundet granska ett nationellt program angående hemarbete som syftar till att förbättra de hemarbetandes situation. Dessa åtgärder skall vidtas i samråd med de mest representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna och, i förekommande fall, med organisationer för hemarbetande och för arbetsgivare som anlitar hemarbetare.

Av artikel 4 framgår att den nationella politiken så långt det är möjligt skall främja likabehandling mellan hemarbetare och andra löntagare. Här finns också en uppräkningslista av ett antal områden där likabehandling särskilt skall främjas: hemarbetandes rätt att ansluta sig till organisationer och delta i deras arbete, skydd mot diskriminering i anställning och yrkesutövning och i fråga om hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, lön/ersättning, lagstadgat socialförsäkringsskydd, tillgång till utbildning, minimiålder för tillträde till arbete samt skydd vid havandeskap och barnsbörd.

Artikel 5 innehåller bestämmelser om att den nationella politiken för hemarbete skall genomföras genom lagstiftning, kollektivavtal, skiljedom eller på annat lämpligt sätt i enlighet med nationell praxis. Av artikel 6 framgår att lämpliga åtgärder skall vidtas så att arbetsmarknadsstatistiken i möjligaste mån innefattar hemarbete. Enligt artikel 7 skall nationell lagstiftning angående hälsa och säkerhet tillämpas på hemarbete, med beaktande av dess speciella karaktär. Lagstiftningen skall också fastställa på vilka villkor vissa slags arbeten och användningen av vissa ämnen kan förbjudas i hemarbete av säkerhets- och hälsoskäl. Artikel 8 innehåller bestämmelser om mellanhänders ansvar. Enligt artikel 9 skall det finnas ett tillsynssystem som säkerställer att den lagstiftning som är tillämplig på hemarbete iakttas. Det skall också finnas effektiva rättsliga medel och påföljder vid överträdelser.

Rekommendationen

Rekommendationen innehåller närmare bestämmelser om komplettering av konventionen. Den innehåller allmänna bestämmelser om bl.a. tillsyn och arbetstagares rätt till information. Den innehåller också rekomen-

dationer om bl.a. minimiålder, rätt för arbetstagare att organisera sig och att förhandla kollektivt, lön/ersättning, säkerhet och hälsa i arbetet, arbetstid, viloperioder och ledighet, social trygghet och skydd vid havandeskap och barnsbörd, skydd vid upphörande av anställning, lösande av tvister och program med anknytning till hemarbete.

Överväganden

Utredningen har ställt sig bakom Arbetstidskommitténs förslag att ta bort undantaget i arbetstidslagen för arbete som utförs i arbetstagarens hem och motsvarande undantag i semesterlagen beträffande rätten till semesterledighet (se avsnitt 4.6). Dessa undantag är de enda bestämmelser i den lagstiftning utredningen analyserat som möjligen skulle kunna strida mot konventionen (artikel 4). Om de föreslagna lagändringarna genomförs skulle det alltså – från denna utrednings utgångspunkt – inte finnas några bestämmelser i svensk lagstiftning som strider mot konventionen. Några övriga ratifikationshinder med anknytning till distansarbete har vi inte funnit.

10.3 Distansarbete över nationsgränserna

Det finns ett antal internationella regelverk som kan bli tillämpliga i de fall distansarbete sker över nationsgränserna: Romkonventionen om tillämplig lag vid avtalsförpliktelser, förordning (EEG) 1408/71 om samordning av medlemsländernas lagstiftning om social trygghet, och direktiv 96/1/EG "Utstationeringsdirektivet". På skatteområdet finns ett stort antal dubbelbeskattningsavtal som Sverige har ingått med andra stater, sexmånaders- respektive ettårsregeln i kommunalskattelagen samt lagen om avräkning av utländsk skatt.

Vid den helt dominerande delen av det distansarbete som utförs i dag finns arbetsgivare och arbetstagare inom samma land. Den ökade internationaliseringen inom ekonomin och, framför allt, den ökade integrationen inom EU kan, tillsammans med den tekniska utvecklingen, komma att medföra att det blir vanligare att en arbetstagare bor och arbetar i ett land medan arbetsgivaren befinner sig i ett annat land. Vissa av dessa arbetstagare kan i olika sammanhang komma att bli betraktade som distansarbetare.

Vid transnationellt arbete i olika former kan vissa av de bestämmelser som beskrivs i detta avsnitt bli tillämpliga. Bestämmelserna är inte särskilt avsedda för distansarbetare och har sannolikt störst betydelse för arbetstagare som inte kan anses som distansarbetare. Det finns ändå anledning att ge en översiktlig beskrivning av bestämmelserna, framför allt av vilka bestämmelser som gäller i EU. Reglerna kan vara svåröverskådliga, och det finns all anledning för såväl arbetsgivare som arbetstagare att ta reda på vilken lagstiftning som gäller när arbete utförs över nationsgränser. Man bör också vara medveten om vad som krävs t.ex. i form av anmälan och betalning av avgifter till ett lands socialförsäkringssystem. Det finns annars en risk för att arbetsgivaren eller den anställde kan tvingas betala dubbla avgifter eller skatter, eller att den anställde helt ställs utanför socialförsäkringssystemet.

Romkonventionen – konventionen om tillämplig lag vid avtalsförpliktelser

Konventionen om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (Romkonventionen) innehåller regler om vilken lag som skall tillämpas när det uppkommer ett val mellan olika länders rättsordning. Konventionen har tillträtts av samtliga stater som är medlemmar i EU. Den har emellertid ännu inte trätt i kraft i förhållande till samtliga medlemsstater, men har däremot kommit att tillämpas även utanför EU.

Huvudprincipen i konventionen är att parterna har rätt att själva bestämma vilket lands lag som skall tillämpas. När det gäller individuella anställningsavtal har arbetstagaren alltid, oavsett vilken lag parterna har avtalat om, kvar det skydd han eller hon har enligt tvingande bestämmelser i den lag som skulle ha tillämpats om inget lagval gjorts. Det är då i regel fråga om tvingande bestämmelser i lagen i det land där arbetstagaren vanligtvis utför sitt arbete (artikel 6).

Genom lagen (1998:167) om tillämplig lag för avtalsförpliktelser, som trädde i kraft den 1 juli 1998, kommer konventionens lagvalsregler att gälla som svensk lag.

Lagstiftning om social trygghet – Förordning (EEG) nr 1408/71

Förordning 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet för anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar som flyttar inom europeiska gemenskapen har tillkommit för att underlätta den fria rörligheten för bl.a. arbetstagare. Förordningen innehåller bestämmelser om samordning mellan medlemsländernas lagstiftning om social trygghet. Den omfattar både anställda och egenföretagare. En av huvudprinciperna är att en enskild individ skall omfattas av lagstiftningen i endast ett medlemsland. Det gäller både rätten till socialförsäkringsförmåner och skyldigheten att betala avgifter⁴⁰. Ett annat viktigt syfte med förordningen är att undanröja diskriminering beroende på medborgarskap. Konsekvenserna av förordningen för den svenska socialförsäkringen har redovisats i bl.a. betänkandena *Social trygghet och EES* (SOU 1993:115) och *En lag om socialförsäkringar* (SOU 1997:72).

Bestämmelserna i förordningen innebär inte att en anställd eller egenföretagare automatiskt omfattas av socialförsäkringssystemet i det

⁴⁰ Se EU-publica häfte 11 s. 3 ff. och Riksförsäkringsverkets allmänna råd 1995:3 Socialförsäkringen och EU s. 12 ff.

land vars lagstiftning personen omfattas av. Sådana förutsättningar bestäms av den nationella lagstiftningen. Den lagstiftningen måste emellertid sätta upp lika villkor för tillhörighet till försäkringen för medborgare från de andra medlemsländerna som för det egna landets medborgare. Olika medlemsländer har olika regler och förutsättningar för att individer skall omfattas av deras system för sociala förmåner. Vissa länder, t.ex. Sverige, har ett obligatoriskt system. Andra medlemsländer har ett system som bygger på principen att förmåner är kopplade till att avgifter betalats in. Något krav på att en person skall vara bosatt i landet för att dess lagstiftning skall tillämpas får dock enligt förordningen inte ställas.

En av huvudprinciperna i förordningen är att arbetslandets lag gäller. Det innebär att en person omfattas av systemet för social trygghet i det land han eller hon arbetar i. Det viktigaste undantaget är bestämmelserna om utsändning. Undantaget omfattar anställda som är medborgare i ett medlemsland där han eller hon normalt arbetar hos ett företag och som av detta företag sänds ut för att arbeta i ett annat medlemsland. Bestämmelsen innebär att, om arbetet inte väntas vara längre tid än ett år och den anställde inte efterträder någon annan som fullgjort sin utsändningsperiod, så skall personen omfattas av lagstiftningen i det land från vilket han eller hon sänts ut. Medlemsländer har också möjlighet att ingå avtal om dispens från bestämmelserna i förordningen.

För den som för sin arbetsgivare i Sverige utför distansarbete i ett annat land saknar det betydelse i vilken medlemsstat personen är bosatt i. Avgörande är om personen kan anses vara försäkrad som anställd i Sverige, trots att arbetet fysiskt sett utförs i ett annat land. Det finns ännu ingen fast EU-praxis som entydigt har avgjort frågan om vilket lands lagstiftning som skall gälla i samband med t.ex. distansarbete.

Den som emellertid omfattas av svensk lagstiftning och som utför distansarbete i ett annat land, har enligt förordningen dock rätt till sjukvårdsförmåner i det landet. För att erhålla dessa förmåner fordras ett intyg, som utfärdas av den svenska försäkringskassan. Andra förmåner utgår direkt från Sverige.

Direktiv 96/71/EG ”Utstationeringsdirektivet”

Direktivet har tillkommit för att skapa ökad klarhet i vilka regler om arbets- och anställningsvillkor som är tillämpliga vid utstationeringar, för att i sin tur underlätta etableringsfriheten och den fria rörligheten av tjänster. Ett annat syfte med direktivet är att undvika s.k. social dumpning.

Direktivet anger att arbetstagare som av sin arbetsgivare sänds till ett annat medlemsland för att tillfälligt arbeta där skall omfattas av värdlandets arbets- och anställningsvillkor på vissa områden. De ”minimivillkor” som räknas upp består av bestämmelser om längsta arbetstid och kortaste vilotid, minsta antal betalda semesterdagar per år, minimilön, villkor för att ställa arbetstagare till förfogande (särskilt vad gäller uthyrningsföretag), regler om säkerhet, hälsa och hygien på arbetsplatsen, skyddsåtgärder med hänsyn till arbets- och anställningsvillkor för gravida kvinnor och kvinnor som nyss fött barn samt för barn och unga samt regler om lika behandling av kvinnor och män jämte andra bestämmelser om icke-diskriminerande behandling. Direktivet skall vara införlivat i medlemsstaternas lagstiftning senast den 16 december 1999.

I betänkandet SOU 1998:52 har lämnats förslag till viss lagstiftning. Förslaget remissbehandlas för närvarande.

Skatteregler

Dubbelbeskattningsavtal

Den som arbetar i ett land för en arbetsgivare i ett annat land löper främst risk för dubbelbeskattning. Det är ett av skälen till att det ingås dubbelbeskattningsavtal mellan olika länder. Sverige har ingått ett stort antal sådana avtal.

Sexmånadersregeln och ettårsregeln

Kommunalskattelagen innehåller bestämmelser om skattefrihet för fysiska personer som är bosatta i Sverige, men som fått avlöning eller liknande under vistelse och arbete utomlands (54 § första stycket f. och punkt 3 av anvisningarna till paragrafen). Den s.k. sexmånadersregeln innebär skattefrihet i Sverige om inkomsten beskattats i verksamhetslandet och vistelsen där varat i minst sex månader. Ettårsregeln innebär skattefrihet om anställningen och vistelsen varat under minst ett år i ett och samma land. Det gäller även om inkomsten inte beskattats i verksamhetslandet på grund av lagstiftning, administrativ praxis eller dubbelbeskattningsavtal.

Avräkning av utländsk skatt

Lagen (1986:468) om avräkning av utländsk skatt innebär att en skattskyldig i vissa fall kan få avräkna skatt som betalats utomlands mot skatt som skall betalas i Sverige. Lagen gäller inte om det finns ett tillämpligt dubbelbeskattningsavtal.

11 Författningskommentarer

Lag om ändring i 22 § lagen (1982:80) om anställningsskydd

Bakgrunden till och innebörden av förslaget har utvecklats under avsnitt 4.2. Förslaget får närmast ses som ett förtydligande av lagtexten för att komma tillrätta med den osäkerhet som råder kring tillämpningen av driftsenhetsbegreppet vid distansarbete. Förslaget tar sikte på den helt dominerande gruppen distansarbetare som har arbetsplatsen förlagd till bostaden. Det får överlämnas till rättstillämpningen att avgöra om bestämmelsen bör kunna tillämpas i andra fall när endast någon eller några arbetstagare arbetar på arbetsplatsen och det av verksamhetsskäl är av underordnad betydelse vid vilken av flera arbetsplatser som en driftsinskränkning sker, t.ex. arbetstagare som utför sitt arbete vid en grannskapscentral.

Förslaget innebär att den omständigheten att arbetet utförs i bostaden inte skall vara den avgörande faktorn vid bestämmande av vilken driftsenhet distansarbetaren tillhör. En konsekvens av förslaget blir att ett mer organisatoriskt färgat synsätt kommer att tillämpas i dessa fall.

Som utvecklats under avsnitt 4.2 gör utredningen den bedömningen att distansarbetare som har en fast anknytning till huvudarbetsplatsen, dvs. i praktiken har en arbetsplats där och utför arbete där regelbundet, normalt bör anses tillhöra huvudarbetsplatsens driftsenhet.

Lag om ändring i Kommunalskattelagen (1928:370)

Bakgrunden till och innebörden av förslaget har utvecklats under avsnitt 5.3. Förslaget innebär att arbetstagare, som under beskattningsåret i tjänsten arbetat minst 800 timmar i bostaden och som inte har inrättat en särskild del av bostaden för sitt arbete, skall medges avdrag för kostnader för arbetsutrymme med 2 000 kronor respektive 4 000 kronor, beroende på om bostaden är inrättad i egen fastighet eller inte. Vid beräkningen av antalet timmar skall endast arbete som det med hänsyn till arbetet eller anställningens art varit motiverat att utföra i bostaden beaktas.

Förslaget medför att möjligheten till avdrag för kostnader för arbetsutrymme i bostaden utökas för arbetstagare. Därvid bör samma bedömningsgrunder gälla för löntagare som för näringsidkare. Genom förslaget åstadkommes en större likformighet när det gäller avdragsmöjligheterna för arbetsutrymme i bostaden mellan näringsidkare och löntagare.

12 Konsekvenser av förslagen

Regionalpolitiska konsekvenser

De förslag utredningen lämnat beräknas inte få några direkta regionalpolitiska konsekvenser. De förslag som lämnas är emellerid avsedda att undanröja hinder för distansarbete. Distansarbete är en arbetsform som kan få särskild betydelse i bl.a. glesbygd. Förslagen kan därför indirekt få positiva regionalpolitiska konsekvenser.

Vi har också föreslagit att Nutek ges i uppdrag att kartlägga i vilken utsträckning det skett omlokalisering av distansoberoende verksamheter. Den ökade kunskap en sådan kartläggning kan ge kan på sikt få positiva regionalpolitiska konsekvenser. Även en ökad forskning kring distansarbete i ett regionalt perspektiv kan på sikt få sådana positiva konsekvenser.

Vi har i avsnitt 7.2 om teknisk infrastruktur poängterat att det är angeläget att det, för att ge utökade möjligheter till distansarbete, kan garanteras att det finns tillgång till avancerad teknisk infrastruktur utan regionala prisskillnader. Regeringen har också i 1998 års ekonomiska vårproposition aviserat att tillgången till avancerad infrastruktur ur ett regionalt perspektiv skall utredas.

Jämställdhetspolitiska konsekvenser

Utredningen har inte lämnat förslag som får några direkta jämställdhetspolitiska konsekvenser.

Studier visar att kvinnor som arbetar i bostaden ofta inte har ett särskilt arbetsrum. Det innebär att de vid inkomstbeskattningen heller inte har rätt till avdrag för arbetsrum. Vårt förslag till utökade möjligheter till avdrag i det hänseendet kan därför få positiva konsekvenser för jämställdheten.

Vi har också pekat på behovet av ytterligare forskning kring distansarbetets konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv.

Statsfinansiella konsekvenser

Utredningen har lämnat ett förslag till utvidgade möjligheter till avdrag för kostnaden för arbetsrum. Förslaget skall ses som ett sätt att stimulera distansarbete. Det går inte att göra en säker bedömning av hur många löntagare som kan komma att beröras, men vi uppskattar antalet till högst 50 000 personer. Hur många av dessa som redan nu har rätt till avdrag för kostnader för arbetsrum går inte att beräkna. En viss ökning av antalet löntagare som får möjlighet att göra avdrag för kostnader för arbetsrum kan emellertid förväntas ske. Förslaget kan också komma att medföra en viss ökning av kostnaderna för administration inom skatteförvaltningen. Inte heller dessa kostnader går att beräkna. Förslaget kan komma att medföra att vissa deltidsanställda ökar sin arbetstid och att enskilda individer ges ökade möjligheter att få ett arbete. Någon beräkning av storleken på dessa effekter går emellertid heller inte att göra. Vi gör därför den bedömningen att det inte går att göra någon säker beräkning av de statsfinansiella konsekvenserna av förslaget.

Övriga konsekvenser

Vi gör den bedömningen att våra förslag inte kommer att få några konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Marie-Louise Thorsén Lind, Svenska Arbetsgivareföreningen

Distansarbetsutredningen är en illustration av det vanskliga med att belysa morgondagens arbetsliv och arbetsmarknad med gårdagens idéer, förhållanden, regler och strukturer.

Utredningen väljer trots direktivets breda definition av distansarbete att avgränsa sig till anställda medarbetare, som arbetar i hemmet på en fast arbetsplats med eller utan hjälp av informationsteknik. Utredningen har inte kunnat ange förekomsten av distansarbete och inte klarlagt vilka hinder som kan finnas i lagstiftningen för användningen av sådant distansarbete. En svårighet har därvid varit avsaknaden av entydiga definitioner av distansarbete.

Utredningen domineras av en kritisk granskning, i vilken det slås fast att befintliga regler, förordningar och samarbetsformer täcker distansarbete i hemmet. Det är tveksamt om det bland utredningens förslag till åtgärder står att finna förslag som enligt direktivet skulle underlätta och stimulera distansarbete. Och trots att utredningen i princip inte funnit problem med distansarbetet, som inte kunder, chefer och medarbetare själva kan lösa, föreslås skärpningar i lagstiftningen. Dessa förslag till bl.a. ändringar i lagen om anställningsskydd bör ej genomföras, eftersom de inte bara är onödiga utan också kan påverka grupper utöver de distansarbetande.

Utredningen har knappast tagit ställning till utvecklingen av ny teknik och nya organisatoriska idéer, som ständigt levererar nya möjligheter för kunder, företag och medarbetare att komma överens om arbetsplats, arbetstid, arbetsmiljö, arbetskamrater m.m. Direktivet tolkades som att positiva beskrivningar av distansarbetet av utredningen skulle balanseras med möjliga nackdelar. Detta har tillsammans med utredningens val av definition medfört att utredningen på ett olyckligt sätt påverkats i följande avseenden:

- Utgångspunkten blev ett historiskt fackligt motstånd mot hemarbete.
- Exempel användes, som inte hämtats från distansarbete med hjälp av informationsteknik.
- Det flexibla distansarbetet, som utmanar industrisamhällets regler, värderingar och arbetsformer, marginaliserades.
- Signaler om behov av att stödja distansarbete genom avreglering i t.ex. arbetsmiljölagstiftningen ignorerades.

Distansarbetsutredningen domineras av en inventering av tänkbara faror som skulle kunna drabba anställda medarbetare som, vanligtvis på egen begäran, distansarbetar i sitt hem. Analysen speglar inte den gängse bilden av distansarbete.

Referenser

- Allvi, M, Aronsson, G, Hagström, T, Johansson, G, Lundberg, U, Skärstrand, E: *Gränslöst arbete, eller arbetets nya gränser. Delstudie 1*. Arbetslivsinstitutet. 1998. (in press).
- AMS tidningen. "Pendlingsregionerna blir allt större." Våren 1997.
- Arbete på distans – i siffror och exempel. Nutek. R 1998:6.
- Arbetsmiljö. "120 samtal om dagen." Nr 12 1997.
- Aronsson, G: "Hemjobb riskabelt för arbetsnarkoman." I: *Aktuell arbetslivsforskning*. Nr 2 1998. Rådet för arbetslivsforskning.
- Baneryd, K: *Swedish national report on Telework Health and Safety Issues in the Member States of the European Union*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 1995.
- Bell, D: *The Coming of Post – industrial Society*. Basic Books. 1973.
- Bergqvist, O, Lunning, L, Toijer, G: *Medbestämmandelagen*. 1997.
- Berns, T, Klusell, L, Rosenblad, T: *Utvärdering av "Framtidens kontor."* Nomos Management. 1996.
- Björkegren, C, Rapp, B: *Arbete på distans och lärande*. KFB-Rapport 1998:26.
- Bra distansarbetsplatser. Riktlinjer för arbetsmiljö vid distansarbete*. TCO. 1997.
- "Byggskadainspektörernas psykosociala arbetssituation 1993 och 1996." Intern rapport Skandia. 1996.
- Bylund, B, Viklund, L: *Arbetstidslagen*. Tiden. 1997.
- Centrala aktörers framtidsplaner i glesbygd*. Glesbygdverket & Konsumentverket. Februari 1997.
- ComputerSweden*. "Distansarbete ändrar chefens spelregler." 16 mars 1998.
- Corell, H, Egerstedt, O, Eliason, M, Heuman, S, Regner, G: *Sekretesslagen. Kommentar till 1980 års lag med ändringar*. Norstedts Juridik AB. 1992.
- Dagens Nyheter*. "Få vill tillbaka till kontoret." 4 juni 1998.
- Dator, klass och kön*. LO. 1998.
- Datorvanor 1995*. Statistiska Centralbyrån. 1995.

- De funktionshindrades situation på arbetsmarknaden -- en pilotundersökning.* Information om utbildning och arbetsmarknad. SCB. 1997:3.
- "Distansarbete – ett flexibelt arbetssätt." Rapport från Distans-projektet. Posten Brev 1996.
- "Distansarbete – nya vägar för funktionshindrade." Rapport från ett seminarium i Stockholm den 18 september 1995. Handikappinstitutet. 1996.
- Elling, M, Parmasund, M: *Långt borta och nära – om distansarbete på kontorsområdet.* Arbetslivscentrum. 1982.
- Engstöm, M-G, Eriksson, G, Johanson, R: *Att flexa i tid och rum – Distansarbetets struktur och tendense.* Bygghörsningsrådet. T8:1990.
- Engström, M-G, Johanson, R: *IT-utveckling och verksamheters organisation – mer, mindre eller annat resande?* Nordplan. 1995.
- Engström M-G. & Johansson R: *Med IT mot nya organisations- och arbetsformer.* KFB-rapport 1997:28.
- Ericson, M: Intervju i TCO-tidningen. Nr 11. 1998.
- Europe 2000 – Outlook from the Development of the Community's Territory.* Commission of European Communities. 1991.
- "Experiences of Teleworking for People with Disabilities (the Pilot Sites of the T1002 TWIN Project)". Teleworking for the Impaired Evaluation of networked tele-centres experiences in Europe. 1997.
- Fernström, E, Åborg, C: "Det kräver disciplin att inte arbeta". I: *Aktuell arbetslivsforskning.* Nr 2 1998. Rådet för arbetslivsforskning.
- Forsebäck, L, Ohlsson, K, Rapp, B: "Distansarbete och produktivitet." Underlagsrapport till distansarbetsutredningen. 1998.
- Forsebäck, L: *Telemanagement.* IHM Förlag. 1997.
- F-skatt åt flera – Utvidgning av näringsbegreppet.* RSV Rapport 1998:4.
- Förnyelsens landskap – bygdepolitik för 2000-talet.* Glesbygdsverket. 1997.
- "Förändringarna i arbetslivet. Hot eller hopp för personer med funktionshinder?" Rapport från ett seminarium om framtidens arbetsmarknad för personer med funktionshinder 8 december 1997. Stiftelsen Hadar.
- Grosskopf, G, Rabe, G, Johansson, G: *Det svenska skattesystemet.* Norstedts Juridik AB. 1997.
- Gullberg, H, Rundqvist, K-I, Starland, H: *Arbetsmiljölagen.* Publica. 1997.
- Göransson, H: *Förtroendemannalagen.* Norstedts Juridik AB. 1997.
- Harkness, R.C: *Technology Assessment of Telecommunications/Transportation Interactions.* Stanford Research Institute. 1977.

- Hemmet som arbetsplats*. TCO. 1995.
- Holloway, L: *Telestugor, telearbete och distansutbildning*. Teldok. 1994.
- Holmqvist, L: *Hyseslagen. En kommentar*. Norstedts Juridik AB. 1997.
- Huws, U, Honey, S, Morris, S: *Teleworking and rural developmet.. Rural Development Commission*. 1996.
- Huws, U: "Telework: Projections." I: *Futures* januari 1991.
- Huws, U: "Uprooting the Office." I: *Practical Computing* september 1989.
- Hytter, K: "Datorn på köksbordet. Datorstött distansarbete och dess konsekvenser för individ, företag och samhälle." I: *Arbetsmarknad och arbetsliv* nr 1 1996.
- Håstad, Torgny: *Sakrätt avseende lös egendom*. Norstedts Juridik AB. 1996.
- Ingelstam, L, Sanne, C: *Arbete i närheten – en problemöversikt kring bostadsområdet som plats för arbete*. Byggforskningsrådet. T14:1988.
- IT för funktionshindrade och äldre. Förslag till handlingsprogram för åren 1998-2002*. Handikappinstitutet. 1997.
- IT och miljö. Nästa steg mot ett hållbart samhäll*. Telia. 1998.
- IT-revolutionen och morgondagens företag – Branscher och regioner på väg mot år 2015*. Nutek. B1997:4.
- IT-utvecklingen och transporterna*. SIKÅ. 1997.
- Jarrett J. "Questions and Answers about Telecommuting for Persons with Disabilities – A Guide for Employers". Stencil. Graduate School of Business, University of Texas at Austin. 1996.
- "JobCentre, 951101-971231." Stiftelsen Hadar. 1998.
- Jones, J C: "Automation and Design (1 – 5)". I: *Design* 103, 104, 106, 108, 110. 1957-1958.
- Konsekvenser av en växande IT – pendling*. Stockholms läns landsting och Stockholms stad. 1995.
- Lagerström, P, Roos, C M: *Företagsförsäkring*. Juristförlaget. 1991.
- Larsen, K: *Förutsättningar och begränsningar för arbete på distans – erfarenheter från fyra svenska företag*. Institutionen för datavetenskap. Linköpings universitet. 1996.
- Lie, M: "Is remote work the way to "the good life" for women as well as for men". I: Olerup m.fl. (red.) *Women, Work and Computerization - opportunities and disadvantages*. Elsevier. 1984.
- Lodin, S-O, Lindencrona G, Melz, P, Silverberg, Ch, *Inkomstskatt – en läro- och handbok i skatterätt*, Studentlitteratur. 1995.
- Lunning, L: *Anställningsskydd*. Publica. 1989.
- Lunning, L: *Facklig förtroendeman. Kommentarer till förtroendemannalagen*. Norstedts Juridik AB. 1997.

- Moberg, A: *Satellitkontor. En studie av kommunikationsmönster vid arbete på distans*. Institutionen för datavetenskap. Linköpings universitet. 1993.
- Mokhtarian, P.L: "Now that travel can be virtual, will congestion virtually disappear?" I: *Scientific American*. Oktober. 1997.
- Mokhtarian, P.L: "Telecommuting in the U.S.: Privat revolution or Evolution?" I: Rapp B (red) *Flexibla arbetsformer*. Teldok-KFB. 1998.
- Monod, E: "Telecommuting – a new world, but still the same old story?". I: Olerup m.fl. (red.) *Women, Work and Computerization – opportunities and disadvantages*. Elsevier. 1984.
- Nilles, J et al: *The Telecommunications – Transportation Tradeoff*. John Wiley. 1976.
- Nilsson, Åke, m.fl.: *Ett slöseri att avfärda järnvägen*. Debattartikel i Svenska Dagbladet 31 maj 1998.
- Paavonen, W, Svenska arbetsgivareföreningen: *Distansarbete*. SAF's förlag. 1987.
- Pendlare i Mälardalen*. Stockholms läns landsting. 1994.
- På lagom distans – för och emot distansarbete*. TCO. 1987.
- Rapp, B, Skåmedal, J: *Telekommunikationers implikationer på resandet*. KFB. 1996.
- Regeringens proposition (1973:129). *Förslag till lag om anställningsskydd*.
- Regeringens proposition (1974:88) *med förslag till lag om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen*.
- Regeringens proposition (1976/77:90). *Ny semesterlag*.
- Regeringens proposition (1976/77:149) *om arbetsmiljölag m.m.*
- Regeringens proposition (1979/80:2) *med förslag till sekretesslag m.m.*
- Regeringens proposition (1981/82:71) *om ny anställningsskyddslag m.m.*
- Regeringens proposition (1989/90:110) *om reformerad inkomst- och företagsbeskattning*.
- Regeringens proposition (1989/90:157) *om regionala fackliga förtroendemän*.
- Regeringens proposition (1992/93:30) *om ändring av begreppet arbetskada*.
- Regeringens proposition (1993/94:67) *om ändringar i lagen om anställningsskydd och i lagen om medbestämmande i arbetslivet*.
- Regeringens proposition (1994/95:182). *Beskattning av fri hälso- och sjukvård samt vissa andra förmåner*.
- Regeringens proposition (1995/96:125). *Åtgärder för att bredda och utveckla användningen av informationsteknik*
- Regeringens proposition (1995/96:162). *EG:s arbetstidsdirektiv*.
- Regeringens proposition (1996/97:16). *En arbetsrätt för ökad tillväxt*
- Regeringens proposition (1996/97:61). *Översyn av telelagen*.

- Regeringens proposition. (1997/98:44). *Personuppgiftslag*.
- Regeringens proposition (1997/98:62). *Regional tillväxt*.
- Regeringens proposition (1997/98:150). *1998 års ekonomiska vårproposition*
- Regionala konsekvenser av avregleringen på telemarknaden – 1997–* Post & Telestyrelsen. Februari 1998.
- Regioner på väg mot år 2015 – förutsättningar, fakta och tendenser*. Nutek. R 1997:10.
- Rognes, J: ”Som en hund utan sin flock”. Intervju i *Aktuell arbetslivsforskning* nr 2 1998.
- Schmidt, F: *Löntagarätt*. Juristförlaget. 1994.
- Schumacher, E.F: *Small is Beautiful: Economics as if People Mattered*. Blond and Briggs. 1973.
- Sigeman, T *Semesterrätt*. Iustus. 5 u 1991.
- SOU 1975:1. *Demokrati på arbetsplatsen*.
- SOU 1975:88. *Fem veckors semester*.
- SOU 1976:1. *Arbetsmiljölöslag*.
- SOU 1992:39. *Begreppet arbetsskada*.
- SOU 1993:32. *Ny anställningsskyddslag*.
- SOU 1993:115. *Social trygghet och EES*.
- SOU 1994:141. *Arbetsrättsliga utredningar*.
- SOU 1996:145. *Arbetsstid – längd, förläggning och inflytande*.
- SOU 1997:35. *Ny kurs i Trafikpolitiken*.
- SOU 1997:72. *En lag om socialförsäkringar*.
- SOU 1998:37. *Den framtida arbetsskadeförsäkringen*.
- SOU 1998:52. *Utstationering*.
- SOU 1998:84. *Flexibel utbildning på distans*.
- Status report on European Telework. Telework 1997*. European Commission DG-XIII-B.1997.
- Status report on European Telework. Telework 1998*. European Commission DG XIII-B. 1998.
- Strömberg, Håkan: *Handlingsoffentlighet och sekretess*. Studentlitteratur. 1995.
- Sturesson, L: *Distansarbete i två pendlarsamhällen*, Tema – T. Linköpings universitet. 1998.
- Synnergren, S, Henriksson, C: *Handbok i hyreslagsfrågor – Bostäder*. SABO. 1995.
- TIDE. ”Bride phase-synopses. December 1994” European Commission – DG 13 Telecommunications. 1994.
- Toffler, A: *The Third Wave*. Pan. 1981.
- Utbult, M: *I en röd liten stuga nervid sjön vill jag jobba*. Teldok. 1992.

- Wahlström, B: *År 2002 – Trender i näringsliv, samhällsliv och privatliv*. Liber Ekonomi. 1991.
- Westerberg, U, Eriksson, J: *Tröghet och förändring i bostadsvanorna – en studie av användning och värdering av nya lägenheter. Del 2*. Meyer Information och Förlag AB. 1998.
- Wiberg, C: "Distansarbete och anställningsskyddet" Examensarbete vid Uppsala universitet. 1998.
- Wikström, T, Palm Lindén, K, Michelson, W: *Hub of events or splendid isolation. The home as a context for teleworking*. Lunds universitet. 1997.
- Williams, S: *Politics is for People*. Penguin. 1981.
- Wirstad, J, Rosenblad, T: *Distansarbete & arbetsmiljö. En kvalitativ beskrivning*. Nomos Management AB. 1996.
- von Schéele, F. & Ohlsson, K: *Telependling i ett högteknologiskt tjänsteföretag. Jämförelse mellan distansarbetande personal och icke distansarbetande persona*. KFB-rapport. 1997.
- Åborg, C: "Forskning om distansarbete". I: *Arbetsmiljön i fokus*. SAN (Statliga sektorns arbetsmiljönämnd). Nr 2. 1998. (Åborg 1998a)
- Åborg, Carl, Statshälsans FoU-enhet Futura. 14 juli 1998. (Åborg 1998b)

Bilaga 1 Kommittédirektiv



**Dir.
1997:83**

Regleringen av distansarbete

—

Beslut vid regeringssammanträde den 5 juni 1997.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att

- belysa förekomsten av olika former av distansarbete, dvs. arbete som utförs med hjälp av informationsteknik i hemmet eller på annan plats på avstånd från en mer traditionell arbetsplats samt redovisa den utveckling som kan förutses avseende sådant arbete,
- kartlägga och redovisa den lagstiftning, som har betydelse för distansarbete samt de kollektivavtal om sådant arbete som träffats,
- bedöma vilka konsekvenser distansarbete får för arbets- och anställningsförhållandena – t.ex. vad gäller arbetsmiljö, inflytande över arbetet, kompetensutveckling, anställningskydd och jämställdhet mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden –, för ansvars- och skatteförhållanden, den yttre miljön m.m.,
- klarlägga de hinder som kan finnas i lagstiftningen eller på annat sätt för användning av distansarbete, och behovet av ändrad eller kompletterande

reglering för att undanröja sådana hinder och för att underlätta och stimulera distansarbete samt för att skapa ett ändamålsenligt rättsligt skydd för den enskilde vid sådant arbete, samt

– mot bakgrund av de överväganden som därvid görs föreslå de lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder som behövs, varvid möjligheterna till reglering genom kollektivavtal särskilt skall beaktas.

Bakgrund

I Sverige och internationellt, bl.a. inom EU, har betydelsen av distansarbete, som en del i ett flexiblere arbetsliv, för såväl företag och andra verksamheter som den enskilde och samhället uppmärksammas. I takt med utvecklingen av informationstekniken har distansarbete som arbetsform också ökat i omfattning. Det är dock oklart hur den närmare utvecklingen ser ut och kommer att se ut. Det har även redovisats en osäkerhet om vilka konsekvenser ett sådant arbete har för arbets- och ansvarsförhållanden. Olika frågeställningar om hur lagstiftningen skall tillämpas på distansarbete har lyfts fram.

Utvecklingen av informationstekniken och nya arbetsformer

Informationstekniken medför och kommer att medföra stora förändringar av arbetsvillkor och levnadsvillkor i övrigt. Den möjliggör förändrade produktionsmetoder och arbetssätt och skapar nya förutsättningar för arbetets organisation och innehåll.

Det karaktäristiska för informationstekniken är kombinationen av kommunikationsteknik och datateknik, som gör det möjligt att arbeta med stora informationsmängder över stora avstånd. Genom elektronikens och teleteknikens utveckling kan därmed arbete i större utsträckning organiseras och utföras någon annanstans än på en traditionell arbetsplats.

Det kan också konstateras att tekniken gör det möjligt att lägga ut uppgifter att utföras på distans utanför landets gränser. Därmed kan vissa tjänster och arbeten komma att läggas ut till länder med låga personalkostnader.

Till följd av den snabba tekniska utvecklingen, det ökade internationella beroendet och en ökad kund- och marknadsanpassning ökar kraven på företag och andra verksamheter att snabbt anpassa sig till nya förutsättningar och att vara flexibla. En annan viktig utvecklingstrend är att tjänstesektorn ökar och det traditionella industriarbetet minskar. En utveckling i spåren av ökad flexibilitet är eller kan bli att vissa arbetstagare övergår till att bli uppdragstagare eller till att arbeta för flera arbetsgivare. Variationen av anställningsformer och verksamhetsformer

förutses öka. En form som särskilt uppmärksammats i samband med distansarbete är de s.k. virtuella organisationerna eller nätverken, som består av företag och enskilda individer som samverkar, i regel med hjälp av informationsteknik, för en begränsad uppgift.

Genom utvecklingen av informationstekniken ökar möjligheterna att utföra allt fler uppgifter som distansarbete. Renskrivning, registrering och inmatning av uppgifter hör hit. Kontorsarbete och annat administrativt arbete kan i ökad utsträckning utföras i hemmet eller på annan plats. Även konstruktionsarbete och andra sådana mer kvalificerade uppgifter kan utföras som distansarbete. Telestugor och liknande bygger på att anställda från olika företag och eventuellt egenföretagare utnyttjar gemensamma lokaler och gemensam telekommunikationsutrustning.

Begreppet "distansarbete"

Många traditionella arbeten utförs utan att vara bundna till en fast arbetsplats, t.ex. arbete som chaufför eller försäljare eller andra rörliga arbeten. Hemindustriellt arbete och liknande arbeten som utförs i arbetstagarens hem har också funnits sedan länge. Begreppet distansarbete, så som det oftast används, tar emellertid sikte på andra särdrag i arbetssituationen. Det karaktäristiska är att arbetet utförs på avstånd från en bas, oftast en mer traditionell arbetsplats, och med användande av modern teknik, som gör det möjligt att ändå vara i direkt kontakt med verksamheten där. Distansarbete är därmed ett sätt att organisera arbetet som är beroende av viss teknik.

Det saknas en enhetlig definition av vad som är distansarbete. I regel finns emellertid dessa två element med. Arbetet utförs på avstånd från någon form av huvudarbetsplats och informationsteknik används. Uppfattningen om vilken betydelse som skall tillmätas distansarbetets omfattning eller organisation i övrigt kan dock skifta. Avsaknaden av en enhetlig definition har gjort det svårt att få fram en enhetlig bild av i vilken utsträckning distansarbete förekommer. Enligt vad som kom fram i en undersökning år 1995 arbetade då ungefär en halv miljon svenska tjänstemän med dator hemma eller på något annat ställe än den ordinarie arbetsplatsen åtminstone en och en halv dag i veckan.

Konsekvenser av distansarbete

Det har ifrågasatts om inte den arbetsrättsliga lagstiftningen i stora delar endast är anpassad för traditionella arbetsplatser där arbetet sker under arbetsgivarens direkta kontroll. Turordningsbestämmelserna i lagen om anställningsskydd (1982:80) kan t.ex. innebära att den som har sin arbets-

plats hemma blir missgynnad i förhållande till den som arbetar på huvudarbetsplatsen.

En frågeställning som ofta tas upp är om och hur förhållandena i samband med distansarbete kan påverka uppdelningen mellan arbetstagare och uppdragstagare.

Arbetsmiljölagen (1977:1160) gäller även för hem- eller annat distansarbete men begränsning finns i möjligheterna att utöva tillsyn i arbetstagarens hem. Enligt 15 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166) skall i fråga om arbete som utförs i hemmet inspektionsbesök endast ske på begäran av den arbetsgivare eller arbetstagare som berörs eller om det finns någon annan särskild anledning till det. Det finns naturligtvis även begränsningar i arbetsgivarens möjligheter att direkt påverka förhållandena vid distansarbete i en arbetstagares hem.

Var ett arbete huvudsakligen utförs har betydelse för tillämpningen av vissa bestämmelser i skattelagstiftningen. Det gäller t.ex. om resekostnader är avdragsgilla som resor till och från arbetet eller som resor i tjänsten.

Distansarbete har vidare ansetts innebära en risk för att särskilt kvinnor ofrivilligt kan hamna i en situation där arbete, familjeliv och fritid vävs samman, vilket under vissa förutsättningar kan innebära att den totala arbetsbelastningen ökar.

Det kan finnas en risk att den som arbetar på distans inte får del av utbildning i arbetet eller annan kompetensutveckling i samma utsträckning som övriga arbetstagare. Samtidigt förändrar den nya tekniken möjligheterna till utbildning i arbetet t.ex. genom utbildning på distans.

Den osäkerhet och de farhågor som finns om distansarbetets konsekvenser kan innebära ett hinder för att införa och utveckla denna arbetsform.

Mot den här bakgrunden finns det ett behov av att se över den lagstiftning som har betydelse för distansarbete och vilka ändringar i lagstiftningen som behövs för att undanröja onödiga hinder mot sådant arbete och för att skapa ett ändamålsenligt skydd för den enskilde.

Behovet av en översyn av lagstiftningen avser närmast sådana arbeten som traditionellt har utförts på en fast arbetsplats men som genom tekniken har kunnat flyttas ut och utföras på distans. Det som kan förändras genom en sådan decentralisering av arbetet är bl.a. arbetsledning och möjligheterna att kontrollera arbetet. Möjligheterna till socialt samspel och samverkan förändras också. Samtidigt kan den enskildes möjligheter att själv disponera sin arbetstid öka.

Den tidigare behandlingen av frågor om distansarbete

Arbetstidskommittén har i sitt slutbetänkande (SOU 1996:145, bilaga 6) redovisat vissa uppgifter och frågeställningar när det gäller distansarbete. Kommittén har i sitt förslag till en ny arbetstidslag föreslagit att arbete i arbetstagarans hem inte längre skall undantas generellt. Det mer generellt utformade undantaget för s.k. okontrollerbart arbete föreslås dock kvarstå. Arbete i hemmet skulle med en sådan utformning av undantagsbestämmelsen omfattas av arbetstidslagstiftningen om det är organiserat så att det kan anses vara arbetsgivarens uppgift att vaka över arbetet. Platsen för arbetet skulle därmed inte var avgörande. Kommitténs förslag i den här delen har sin bakgrund bl.a. i direktivet 93/104/EG om arbetstidens förläggning i vissa avseenden.

I regeringens proposition om Åtgärder för att bredda och utveckla användningen av informationsteknik, IT-propositionen, (prop. 1995/96:125, bet. 1995/96:TU19, rskr. 1995/96:282) har regeringen bl.a. redovisat ett handlingsprogram för att bredda och utveckla användningen av informationstekniken. Regeringen pekade i propositionen ut regleringen av distansarbete som ett av fem prioriterade rättsområden och uttalade att konsekvenserna för olika lagstiftning borde klarläggas. Detta borde gälla det arbetsrättsliga området och arbetsmiljölagsstiftningen men även t.ex. skattelagsstiftningen och regleringen av ansvar för skador på person eller egendom. Det angavs att målet var att inom tre år genomföra erforderliga författningsändringar.

Regeringen har i propositionen En arbetsrätt för ökad tillväxt (prop. 1996/97:16, bet. 1996/97:AU4, rskr. 1996/97:107) hänvisat till vad som anfördes i IT-propositionen om en översyn av regleringen av distansarbete.

IT-kommissionen, som tillkom 1995 för att främja en bred användning av informationsteknik, fick genom tilläggsdirektiv i juni 1996 bl.a. till uppgift att bilda ett rättsligt observatorium, vars uppgift bl.a. skall vara att uppmärksamma lagstiftningsfrågor rörande distansarbete.

Inom EU läggs mycket stor vikt vid utvecklingen av informations-samhället och informationsteknologin som ett medel att utveckla Europas konkurrenskraft samt att öka tillväxten och sysselsättningen. Kommissionen har i grönboken *Leva och arbeta i informations-samhället - Människan i centrum* (KOM[96]389 slutlig) tagit upp olika frågor om vad det framväxande informations-samhället innebär för det framtida arbetslivet, för tillväxt och sysselsättning samt för levnadsförhållandena och den sociala sammanhållningen. Distansarbete har särskilt berörts.

Kommissionen har presenterat ytterligare en grönbok som berör dessa frågor och det är grönboken om ny arbetsorganisation (KOM[97]128 slutlig).

Uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att mot den angivna bakgrunden se över den lagstiftning som berör distansarbete. En utgångspunkt för utredarens arbete skall vara att den utveckling som pågår när det gäller möjligheterna att arbeta på distans kan innebära stora fördelar för såväl enskilda individer som för näringslivet och samhället i form av sysselsättning och tillväxt samt en ekologiskt hållbar utveckling. De positiva effekterna bör tillvaratas och förstärkas. Samtidigt gäller det att noggrant granska de konsekvenser ur t.ex. arbetsmiljösynpunkt som kan uppstå för den enskilda individen.

Utredaren skall belysa förekomsten av olika former av distansarbete, de konsekvenser som sådant arbete kan ha för arbetsförhållandena, den yttre miljön och i andra avseenden samt bedöma den framtida utvecklingen. Vid kartläggningen skall resultatet av de utredningar, kartläggningar och forskning som gjorts eller görs av SCB, Arbetarskyddsstyrelsen, NUTEK, Glesbygdsverket, IT-kommissionen och andra tillvaratas. I det sammanhanget bör behovet av en avgränsning av begreppet distansarbete också diskuteras.

Utredaren skall informera sig om utvecklingen när det gäller distansarbete och regleringen av sådant arbete i andra länder och inom EU.

Utredaren skall klarlägga de hinder lagstiftningen kan innebära för att införa och genomföra distansarbete samt behovet av skydd för den enskilde. Den centrala arbetsrättsliga lagstiftningen, arbetsmiljölagen, arbetstidslagen, jämställdhetslagen, lagstiftningen om ansvar och ersättning för skada på person eller egendom samt socialförsäkringslagstiftningen skall ingå i översynen, liksom annan lagstiftning som kan ha betydelse för införandet och utförandet av distansarbete.

Utredaren skall klarlägga vilka förhållanden som bör regleras mellan parterna i en distansarbetsituation.

Utredaren skall ta hänsyn till kraven på en god arbetsmiljö i ett vitt perspektiv och tillfredsställande arbetsvillkor i övrigt. Skyddet för den personliga integriteten skall också beaktas bl.a. mot bakgrund av att datorn blir ett så dominerande arbetsverktyg och att arbetsresultat och kontroll av arbetet i mycket stor utsträckning blir beroende av datatekniken.

Utredaren skall mot bakgrund av översynen föreslå de ändringar eller kompletteringar av lagstiftningen som erfordras samt de andra åtgärder som kan behövas. Eventuella förslag till ändringar i skattelagstiftningen skall ha sin utgångspunkt i de grundläggande principer om neutralitet och likformighet som gäller för inkomstbeskattningen. Vidare skall utredaren beakta förslaget till en ny persondatalag samt de övriga förslag som har lämnats av Datalagskommittén i betänkandet *Integritet, Offentlighet, Informationsteknik* (SOU 1997:39).

Utredaren skall särskilt beakta träffade kollektivavtal på området och möjligheterna att utforma närmare och särskilt anpassade regler för distansarbete genom sådana avtal

Utredaren skall ange kostnaderna för sina förslag samt föreslå hur de skall finansieras.

Arbetsformer m.m.

Utredaren skall i sitt arbete samråda med arbetsmarknadens parter, IT-kommissionen och Distansutbildningskommittén samt andra berörda myndigheter.

För utredarens arbete gäller direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och att redovisa konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 september 1998.
(Arbetsmarknadsdepartementet)