



Utredning - konsekvenser kopplat till utökning av antalet semesterdagar samt övergång av kollektivavtal

Uppdrag

Kommunstyrelsen har uppdragit åt förvaltningen att utreda två separata frågor kopplade till trygghetsanställningar enligt BEA. För tydlighetens skull redovisas uppdragen var för sig i detta dokument.

1. Förutsättningar och ekonomiska konsekvenser av att ge trygghetsanställda motsvarande semestervillkor som inom HÖK/AB.
2. Förutsättningar och konsekvenser av att övergå från BEA till ordinarie anställningsformer.

Bedömningen är att frågorna är nära sammanlänkade. En förändring av villkoren inom BEA närmar anställningarna till ordinarie anställningsformer och aktualiserar därmed en mer principiell fråga om avtalets fortsatta användning.

Sammanfattningsvis kan följande konstateras:

- BEA fyller ett arbetsmarknadspolitiskt och inkluderande syfte som skiljer sig från ordinarie anställningar.
- Förbättrade villkor inom BEA innebär ökade kostnader och riskerar att ta bort gränsen mot ordinarie anställning.
- En övergång till ordinarie anställningsformer stärker likvärdighet men innebär ökade kostnader och förändrade krav på verksamheterna.
- Val av inriktning är i grunden ett strategiskt ställningstagande kring arbetsgivarpolitik, kompetensförsörjning och inkludering.

Uppdraget ska utgöra ett samlat beslutsunderlag med fokus på ekonomiska, arbetsrättsliga och verksamhetsmässiga konsekvenser.

Sammanfattning av skillnader mellan avtalen BEA och AB

Bestämmelser för arbetstagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (BEA)

Avtalet är utformat för att genom arbetsmarknadspolitiska insatser möjliggöra inträde eller återinträde på arbetsmarknaden genom att erbjuda anpassade anställningar.

Detta möjliggörs genom en kombination av anpassat arbete och stödjande insatser.

Allmänna bestämmelser (AB)

Tillämpas på ordinarie anställningar och syftar till att stimulera förbättringar av verksamhetens effektivitet, produktivitet och kvalitet samt erbjuda flexibla lösningar som ska bidra till att nå verksamhetsmål.

Sammanfattande skillnad

AB är ett arbetsgivarpolitiskt verktyg medan BEA är ett arbetsmarknadspolitiskt verktyg.

Uppdrag 1: Semestervillkor motsvarande HÖK/AB

Analys – förändrade semestervillkor

Förutsättningar

Skillnaderna mellan avtalen kopplat till semester är att BEA inte har fler semesterdagar efter att medarbetaren fyllt 40 respektive 50 år, samt att det finns en "spärr" som gör att medarbetare inte får ta ut semesterdagar innan man tjänat in dessa.

Det är i själva verket inte möjligt att göra ett lokalt avsteg från §22 BEA med att öka antalet semesterdagar. Det går dock att kringgå regelverket genom att hantera det som en förmån som riktar sig till denna medarbetargrupp, så länge som förmånen inte diskriminerar.

Ekonomiska konsekvenser

I dagsläget skulle spegling av intjänande till AB göra att ca 43st medarbetare får sex fler semesterdagar och 57st sju fler semesterdagar, dvs totalt 657st fler semesterdagar/år. En semesterdag i dagsläget för gruppen är ungefär värd 950kr/st, vilket motsvarar ca 625 000kr/år.

Nästan samtliga medarbetare på BEA har idag många sparade semesterdagar, i genomsnitt 21 sparade dagar/medarbetare), sannolikt kommer en ökning av semesterdagar att leda till en kostnad i pengar i stället för tid.

Verksamhetsmässiga konsekvenser

För verksamheten där medarbetarna arbetar så bedöms konsekvenserna bli mycket små, då dessa medarbetare inte ersätts vid frånvaro. Samt att arbetet är strukturerat på sådant sätt att det inte ska påverka leverans vid frånvaro. Då semesteruttaget redan är lågt är ett rimligt antagande dessutom att ökningen av dagar troligtvis kommer utbetalas som pengar i stället för att tas ut i tid.

Avsteg från kollektivavtal medför alltid en viss administration. Därtill är det rimligt att anta att fler dagar kommer utbetalas som ekonomisk ersättning vilket likaså bidrar till en viss administration, detta är dock ingen stor fråga sett till helheten.

Arbetsgivarpolitisk konsekvens

Gävle kommun har under en lång period arbetat för att ta bort förmåner som enbart har riktats till specifika grupper eller individer. Förslaget skulle innebära ett steg i motsatt riktning, dels eftersom den riktas till en specifik grupp, dels att det kommer att bli den i särklass största förmån som skulle utges.

Att olika avtal ger olika villkor ligger i sakens natur men att inför förmånen skulle innebära att medarbetarna anställda på BEA skulle anses ha mer fördelaktiga semesterveckor än exempelvis medarbetarna anställda på Riksavtalet eller PAN.

Samlad bedömning

Fördelarna med ett införande är att medarbetare anställda på BEA sannolikt kommer få en ökad känsla av rättvisa. En nackdel med ett införande är att respektavståndet mellan BEA och AB minskar ytterligare. Det kommer i princip inte längre att finnas något ekonomiskt eller förmånsmässig fördel för den enskilda medarbetaren att gå från en arbetsmarknadsanställning till en konventionell anställning. Dock är det historiskt sett få medarbetare som går från BEA till AB, vilket tyder på att det troligtvis är andra faktorer som påverkar. Konsekvenserna av ett införande bedöms som begränsade. Åtgärden kan bidra till en ökad känsla av likvärdighet och uppskattning för den enskilde medarbetaren samtidigt som den ekonomiska påverkan bedöms vara relativt liten. Frågan handlar därför främst om avvägningen mellan upplevd rättvisa, kostnader och principen att olika avtal har olika syften och villkor.

Uppdrag 2: Övergång från BEA till ordinarie anställningsformer

Övergång från BEA till AB – konsekvenser och överväganden

En eventuell övergång från BEA (Bestämmelser för arbetstagare i arbetsmarknadspolitiska insatser) till AB (Allmänna bestämmelser) handlar ytterst inte om vilket kollektivavtal som ska tillämpas, utan om vilken funktion anställningarna ska fylla i kommunens organisation.

BEA och AB bygger på två olika grundprinciper. Kortfattat kan det uttryckas som att vid AB är personen till för jobbet, och vid BEA är jobbet till för personen.

En anställning enligt AB utgår från verksamhetens behov av arbetskraft.

Arbetsuppgifterna är en del av kommunens ordinarie uppdrag och bemanning, och medarbetaren anställs för att utföra arbete som verksamheten behöver få utfört.

Tjänsten tillsätts genom ordinarie rekryteringsprocesser där krav på utbildning, erfarenhet och kompetens ställs utifrån verksamhetens behov.

Anställningar inom BEA har däremot sin utgångspunkt i arbetsmarknads- och inkluderingspolitiska mål. Fokus ligger på att skapa möjligheter till arbete, delaktighet och egen försörjning för personer vars förutsättningar på arbetsmarknaden ofta skiljer sig från övriga arbetssökandes. I dessa anställningar behöver arbetet i större utsträckning anpassas utifrån individens förutsättningar. Arbetsuppgifter, arbetstempo, arbetstid, handledning, instruktioner och stödinsatser utformas utifrån den enskildes behov. Detta är själva kärnan i anställningsformen. Trygghetsanställning riktar sig till personer som, efter utredning, har bedömts ha en psykisk eller intellektuell funktionsnedsättning som medför en varaktigt nedsatt arbetsförmåga. Det är inte en tjänst personen får via reguljär rekrytering utan genom att ingå i viss målgrupp.

Det innebär att en övergång till AB inte enbart förändrar de formella villkoren för anställningarna. Den förändrar också relationen mellan individens behov och verksamhetens behov. Just därför passar inte AB-avtalet för denna typ av anställning.

Inkludering och delaktighet

Kommunen har en viktig roll i att bidra till ett inkluderande arbetsliv där människor ges möjlighet att delta utifrån sina förutsättningar.

Anställningar inom BEA fyller för många individer en funktion som sträcker sig längre än själva arbetsuppgifterna. De innebär struktur i vardagen, social gemenskap, ökad självständighet, bättre hälsa och en möjlighet att vara delaktig i samhället genom arbete. För många medarbetare är detta avgörande för livskvaliteten och möjligheten att upprätthålla en långsiktig anknytning till arbetslivet.

En övergång till AB riskerar att skapa förväntningar på samma kravställning, produktivitet och flexibilitet som gäller inom ordinarie verksamhet. Det kommer att skapa svårigheter både för individen och verksamheten. Med fara att personen inte leverera enligt de klart mer långgående kraven i AB, och då riskerar anställningen.

Hållbara arbetsplatser

En framgångsrik arbetsplats kännetecknas av att både verksamhetens behov och medarbetarnas förutsättningar kan mötas på ett hållbart sätt.

Inom BEA finns en organisatorisk struktur som tar höjd för att behovet av stöd, anpassningar och uppföljning kan vara större och mer långvarigt än i en reguljär anställning. Detta skapar förutsättningar för chefer och arbetsplatser att arbeta inkluderande utan att det uppstår oklarheter kring uppdrag, förväntningar och ansvar.

Vid en övergång till AB behöver dessa stödstrukturer finnas kvar för att säkerställa att både medarbetare och verksamheter får rimliga förutsättningar att lyckas. Utan en tydlig organisation finns en risk att ansvaret för stöd och anpassningar flyttas närmare den enskilda arbetsplatsen och den enskilda chefen, vilket kan leda till ökade skillnader mellan verksamheter.

Arbetsmiljö och ledarskap

Medarbetarna som idag omfattas av BEA behöver ett betydligt mer omfattande stöd än vad som normalt ryms inom ett ordinarie chefskap. Det kan handla om återkommande uppföljningar, arbetsanpassningar, samverkan med externa myndigheter, rehabilitering och stöd i olika livssituationer. När sådana stödbehov hanteras inom en samlad

organisation skapas bättre förutsättningar för likvärdigt stöd, tydliga arbetssätt och ett hållbart ledarskap.

En övergång till AB innebär därför inte att stödbehoven minskar. Snarare aktualiseras frågan om hur stödet ska organiseras för att både medarbetare och chefer ska ha förutsättningar att lyckas över tid.

Långsiktig kompetensförsörjning och styrning

Kommunen behöver samtidigt säkerställa att den ordinarie verksamheten kan planeras, bemannas och utvecklas utifrån medborgarnas behov.

AB-anställningar är konstruerade för att vara en del av den ordinarie personalförsörjningen. När anställningar med arbetsmarknadspolitiska syften förs över till AB kan gränsdragningen mellan verksamhetens bemanningsbehov och kommunens inkluderingsuppdrag bli mindre tydlig.

För att långsiktigt kunna förena dessa båda mål är det viktigt att organisationen tydligt definierar syftet med anställningarna, vilka förväntningar som ska gälla och vilket stöd som ska finnas tillgängligt.

Ekonomiska förutsättningar

De anställningar som idag omfattas av BEA är kopplade till stödformer från Arbetsförmedlingen. Dessa stöd syftar till att skapa möjligheter till arbete för personer som annars skulle ha svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Eftersom stöden prövas och omprövas av Arbetsförmedlingen över tid behöver kommunen ha en organisation som kan hantera förändrade förutsättningar på ett långsiktigt och hållbart sätt. Det är därför viktigt att beakta att kommunens möjligheter att planera verksamheten påverkas av hur nära anställningsformerna är kopplade till dessa stöd.

Arbetsrättsliga konsekvenser att beakta

En anställning enligt AB, skulle innebära att helt frångå de olika avtalens syften och funktioner, alltså själva avtalens existensberättigande. Medarbetarna blir en del av kommunens ordinarie personalstruktur och omfattas därmed fullt ut av de arbetsrättsliga regler och processer som gäller för övriga medarbetare. Det innebär bland annat att kommunens möjligheter att anpassa, omorganisera eller avsluta anställningar på sikt påverkas jämfört med dagens ordning. Vid förändringar i

verksamheten aktualiseras exempelvis regler om turordning och omplacering. Det innebär att anställningar som ursprungligen tillkommit inom ramen för arbetsmarknadspolitiska insatser efter en tid blir en integrerad del av kommunens samlade personalorganisation, med de rättigheter och skyldigheter som följer därav. Exempelvis kommer det innebära att Gävle kommun ständigt kommer behöva göra omorganisationer för att kunna matcha organisationen till individens behov. Därtill kommer det uppstå hinder vid tillsättningen av dessa tjänster då det redan kan tänkas finnas medarbetare som är i behov av omplacering till andra befattningar som skulle kunna klara av befattningarna som skapas utifrån arbetsmarknadsåtgärder.

Även frågor om företrädesrätt till återanställning kan få större betydelse över tid. Detta kan påverka kommunens möjligheter att planera kompetensförsörjning och rekrytering utifrån framtida verksamhetsbehov.

Samlad bedömning

Den samlade bedömningen är att det finns starka skäl att behålla nuvarande ordning där trygghetsanställningar och andra arbetsmarknadspolitiska anställningar även fortsättningsvis hanteras inom ramen för BEA.

Det handlar inte i första hand om administrativa eller arbetsrättsliga frågor, utan om att säkerställa att anställningsformen även fortsättningsvis motsvarar sitt syfte. BEA är utformat för att skapa möjligheter till arbete, delaktighet och inkludering för personer som behöver särskilda anpassningar och ett utökat stöd för att kunna vara kvar i arbetslivet.