NOU Norges offentlige utredninger **1999: 34**

Nytt millennium – nytt arbeidsliv?

Trygghet og verdiskaping i et fleksibelt arbeidsliv Innstilling fra Arbeidslivsutvalget

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 19. mars 1999.
Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 2. desember 1999.

Statens forvaltningstjeneste
Statens trykning

Oslo 1999

Statens forvaltningstjeneste, Statens trykning

Til Kommunal- og regionaldepartementet

Utvalget til å gjennomgå reguleringer i arbeidslivet, med spesiell vekt på arbeidsmiljøloven, Arbeidslivsutvalget, ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 19. mars 1999.
Utvalget legger med dette frem sin innstilling.

Oslo, den 2. desember 1999

Tom Colbjørnsen Leder
Bente Rasmussen
Evy Buverud Pedersen
Odd Bøhagen
Gundla Kvam
Alf Bowitz
Mona Sandersen
Randi Wilhelmsen
Marianne Gran Juriks
Jan F. Andersen-Gott
Inge Skeie
Martin Bjerke
Randulf Å. Riderbo
Ivar Leveraas
Thorfrid Hansen sekretær
Cecilie Haugen Horn sekretær
Thomas Såheim sekretær

Kapittel 1

Sammendrag

1.1 Bakgrunnen for Arbeidslivsutvalgets oppnevning

Arbeidslivsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 19. mars 1999. Bakgrunnen for oppnevningen var de store endringer som arbeidslivet gjennomgår i form av eksempelvis mer service- og tjenestevirksomhet, ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi, globalisering, mer kunnskapsbasert produksjon, og mer sammensatte ønsker og behov hos arbeidstakerne. Disse og andre utviklingstrekk har ført til diskusjoner om behovet for mer fleksible måter å organisere arbeidet på.

Diskusjonen om økt fleksibilitet befinner seg i spenningsfeltet mellom ulike hensyn. På den ene siden er det behov for rettigheter og regler som ivaretar hensynet til arbeidstakernes helse, miljø og sikkerhet, og som skaper trygghet for arbeid og inntekt. På den annen side må regelverket fremme omstilling i virksomhetene og valgfrihet for arbeidstakerne, og dermed bidra til økt verdiskapning. Hovedutfordringen består i å utvikle former for fleksibilitet som ivaretar hensynet både til virksomhetenes og arbeidstakernes behov.

1.2 Arbeidslivsutvalgets mandat

Arbeidslivsutvalgets mandat har vært å legge premisser for en fremtidig gjennomgang av reguleringssystemet i arbeidslivet, med særlig vekt på arbeidsmiljøloven. Utvalget har betraktet seg selv som et "forprosjekt" for senere lov- og regelendringer. Arbeidet har derfor konsentrert seg om å identifisere hvilke temaer og saksområder som synes særlig viktige å vurdere å forandre, og hvilke hensyn som da kan være relevante å legge til grunn, uten å ta stilling til alle disse hensynene. Utvalget har også vurdert hvilke reguleringsformer (lov vs. avtale m.m.) som er mest hensiktsmessig i ulike situasjoner. Den internasjonale utviklingen, særlig innen EU/EØS-området, har vært en viktig referanse for utvalgets vurderinger.

1.3 Oversikt over utredningens innhold

Kapittel 2 gjengir utvalgets sammensetning og mandat, og beskriver hvordan utvalget har tolket og valgt å håndtere mandatet. De fire neste kapitlene er viet en beskrivelse av nye utviklingstrekk og utfordringer i arbeidslivet (kapittel 3), en beskrivelse av dilemmaer i forbindelse med fleksibilitet, og en sammenligning av fleksibiliteten i norsk og internasjonalt arbeidsliv (kapittel 4), samt en beskrivelse av regelsystemet i Norge (kapittel 5) og i EU (kapittel 6).

De tre neste kapitlene (kapitlene 7-9) omhandler hvert sitt hovedområde (kapittel 7 arbeidsmiljø, kapittel 8 arbeidstid og kapittel 9 stillingsvern), og inneholder en innledende beskrivelse av dagens situasjon, en redegjørelse for gjeldende rett, og en diskusjon om mulige endringsbehov knyttet til det enkelte hovedtema.

I kapittel 10 trekker utvalget sine konklusjoner mht. hvilke områder det mener det bør arbeides videre med i en neste fase med sikte på regelendringer.

1.4 Sammendrag av utvalgets konklusjoner

1.4.1 Trygghet, verdiskapning og fleksibilitet

Reguleringssystemene i arbeidslivet må bygge på og avveie mange hensyn og interesser. For det første er det hensynet til arbeidstakernes trygghet, helse og velferd. For det andre arbeidslivets og samfunnets interesse i å forebygge helseskader hos arbeidstakere og tredjeperson, og sikre at yrkesdeltakelse kan kombineres med fødsler, omsorgsoppgaver og et aktivt liv privat og som samfunnsborger. For det tredje er det hensynet til verdiskapning, som også er nødvendig av vesentlige samfunnsmessige grunner som å skape et materielt grunnlag for velferdsordninger.

Utfordringen består etter *utvalgets* mening i å justere lovbestemmelser, avtaler mellom partene i arbeidslivet og markedskonkurranse til aktuelle endringer i arbeids- og samfunnsliv, på en slik måte at det oppnås best mulige avveininger mellom arbeidstakernes, virksomhetenes og samfunnets interesser.

1.4.2 Arbeidsgiver og arbeidstakerbegrepet

Utvalget foreslår å gjennomgå regelverket med sikte på å avklare hvordan begrepene arbeidsgiver og arbeidstaker bedre kan fange opp alle aktører og relasjoner som har innflytelse på arbeidsmiljøet.

1.4.3 Reguleringenes rekkevidde

Utvalget foreslår en samlet og helhetlig gjennomgang av regelverket for å vurdere hvorvidt de unntak som nå gjelder fortsatt er rimelige, og om det er behov for nye unntak. En slik gjennomgang bør omfatte både spørsmålet om hvem arbeidsmiljøloven som helhet skal omfatte, og spørsmålet om hvem som skal omfattes av kapitlene om krav til arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern.

1.4.4 Arbeidsgivers og arbeidstakers ansvar og plikter

Utvalget anbefaler at det vurderes om det er hensiktsmessig å legge plikter og ansvar for flere sider ved arbeidsmiljøet til arbeidstaker, enn det som er tilfellet i dagens regelverk.

1.4.5 Forholdet mellom lov-/forskriftstyring, lokal utvikling og offentlig tilsyn

Utvalget ser det som viktig å foreta en gjennomgang av regelverket med sikte på å gjøre det tydeligere, enklere og mer enhetlig. Det må gjøres lettere å forstå og etterleve for partene og brukerne i virksomhetene.

1.4.6 Arbeidstidsreguleringer

Utvalget foreslår en samlet gjennomgang av arbeidstidskapittelet i arbeidsmiljøloven med den intensjon å forenkle og tydeliggjøre regelverket og vurdere eventuelle endringer.

1.4.6.1 Gjennomsnittsberegning og tidskonto

Utvalget foreslår at det vurderes om det kan være forsvarlig ut fra hensynet til helse, miljø og sikkerhet å øke mulighetene for alternative arbeidstidsordninger, der lengre arbeidstider i noen perioder kan kombineres med mulighet for avspasering i form av gjennomsnittsberegning og tidskonto, i større grad enn det arbeidsmiljøloven åpner for i dag. Dette spørsmålet har også en velferdsmessig side.

1.4.6.2 Overtid

Utvalget foreslår en vurdering av om rammene i arbeidsmiljøloven for tillatt overtid per uke og fire sammenhengende uker kan økes uten at det går utover liv, helse og sikkerhet.

1.4.6.3 Søn- og helgedagsarbeid

Utvalget vil ikke anbefale en generell opphevelse av forbudet mot søn- og helgedagsarbeid. *Utvalgets flertall* mener derimot at det kan vurderes om det er mulig å regulere unntaksadgangen på en mer hensiktsmessig måte, for eksempel ved utvidelse av avtaleadgangen. *Utvalgets mindretall*, medlemmene Bjerke, Bowitz, Buverud Pedersen og Rasmussen, er ikke enige i dette.

1.4.6.4 Nattarbeid

Utvalget mener at nattarbeid fortsatt bør reguleres gjennom et generelt forbud med adgang til unntak bare i nærmere spesifiserte tilfeller. *Utvalgets flertall* mener allikevel at det bør kunne vurderes om grensen på klokken 21 kan endres noe, forutsatt at det ikke får uheldige konsekvenser for liv, helse og sikkerhet. *Utvalgets mindretall*, medlemmene Bjerke, Bowitz og Buverud Pedersen er ikke enige i dette.

1.4.7 Stillingsvernet

Utvalget vil anbefale en helhetlig gjennomgang av stillingsvernsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Intensjonen med gjennomgangen bør være å forenkle og tydeliggjøre bestemmelsene og å vurdere hvilke virkninger de har på muligheten for å gjennomføre omstillinger som fremmer både verdiskapning og trygghet for arbeid og inntekt. Særlig viktig synes det å være å skape større klarhet i reglene og deres virkninger på følgende områder:

- Kriterier for bruk av midlertidig tilsatte
- Konsultasjon med enkelte versus alle arbeidstakere ved masseoppsigelser
- Forholdet mellom arbeidstakers vern ved utsetting av ordinær drift på oppdrag, og vernet som følger av reglene om virksomhetsoverdragelse
- Retten til å stå i stilling ved tvist om usaklig oppsigelse.

Medlemmene Bjerke, Bowitz, Buverud Pedersen, Kvam, Leveraas og Rasmussen vil presisere at de ikke ser behov for materielle endringer av kriteriene for

bruk av midlertidig tilsatte eller av retten til å stå i stilling ved tvist om usaklig oppsigelse.

Medlemmene Andersen-Gott, Riderbo og Sandersen vil også peke på at virksomheter erfarer at på grunn av den sene behandlingen i rettsapparatet, medfører retten til å stå i stilling stor usikkerhet knyttet til kostnadene ved oppsigelse og mulighetene for relativt raske endringer. *Disse medlemmene* tilrår derfor at stillingsvernsreglene vurderes med sikte på en begrensning i retten til å stå i stilling.

Utvalgets flertall vil foreslå at det vurderes om stillingsvernsbestemmelsene på en bedre måte kan ivareta behovet for å få prøve seg i arbeidsmarkedet for de som har vanskelig med å få arbeid.

Mindretallet, medlemmene Bjerke, Bowitz, Buverud Pedersen og Rasmussen, slutter seg ikke til dette på bakgrunn av de premissene som ligger til grunn for å ivareta behovet for at de som har vanskelig med å få arbeid får prøve seg på arbeidsmarkedet. Etter *disse medlemmenes* syn må ikke dette hensynet settes opp mot stillingsvernet for dem som har arbeid. Å skaffe arbeid for arbeidssøkere er en selvstendig oppgave.

Utvalgets medlemmer Andersen-Gott, Bøhagen, Riderbo, Sandersen, Skeie og Wilhelmsen vil peke på at mange virksomheter blant annet står overfor svingninger i etterspørselen og arbeidsmengden, et usikkert marked og mangel på arbeidskraft. *Disse medlemmene* tilrår derfor at stillingsvernsreglene vurderes med sikte på en generell oppmyking av hovedregelen om midlertidig ansettelse.

1.4.8 Regulering ved lov eller avtale

Utvalget anbefaler en gjennomgang av arbeidsmiljølovens kapitler om krav til arbeidsmiljøet, arbeidstid og stillingsvern med sikte på å avklare i hvilken grad det er mulig å skille klarere mellom arbeidstakers og tredjepersons liv og helse på den ene side, og sosiale og velferdsmessige behov på den annen side. I den grad et slikt skille er hensiktsmessig, kan det vurderes om det først og fremst er hensynet til liv og helse som innarbeides i lovteksten, samtidig som sosiale og velferdsmessige behov i større grad avtaleregulerres.

Utvalget foreslår også at det gjennomføres en mer konkret vurdering av hvilke bestemmelser i regelverket som egner seg for avtaleregulering mellom organiserte parter, og hvilke som egner seg bedre for avtale mellom den enkelte arbeidstaker og virksomheten.

Kapittel 2

Utvalgets sammensetning og mandat

2.1 Oppnevning og sammensetning

Arbeidslivsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 19. mars 1999.

Utvalget fikk følgende sammensetning:

- Professor Tom Colbjørnsen (leder), Norges Handelshøyskole
- Seniorforsker Jon Erik Dølvik, FAFO
- Førsteamanuensis Bente Rasmussen, NTNU
- Ekspedisjonssjef Gundla Kvam, Kommunal- og regionaldepartementet
- Avdelingsdirektør Randi Wilhelmsen, Nærings- og handelsdepartementet
- Underdirektør Inge Skeie, Finansdepartementet
- Direktør Ivar Leveraas, Direktoratet for arbeidstilsynet
- Førstesekretær Evy Buverud Pedersen, Landsorganisasjonen i Norge
- Nestleder Martin Bjerke, Akademikernes Fellesorganisasjon
- Forhandlingsdirektør Marianne Gran Juriks, Akademikerne
- Leder i YS-K Alf Bowitz , Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
- Rådgiver Mona Sandersen, Næringslivets Hovedorganisasjon
- Direktør Randulf Å. Riderbo, Handels og Servicenæringens Hovedorganisasjon
- Direktør Jan F. Andersen-Gott, Kommunenes Sentralforbund
- Avdelingsdirektør Odd Bøhagen, Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Seniorforsker Jon Erik Dølvik, FAFO forlot utvalget i juni for å reise på forskningsopphold til USA. Han ble ikke erstattet.

Utvalget har hatt 13 møter i perioden april til november 1999.

Utvalgets sekretariat har vært lagt til Arbeidsmiljø- og sikkerhetsavdelingen i Kommunal- og regionaldepartementet og Arbeidsavdelingen i Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Sekretærer har vært Thorfrid Hansen, Cecilie Haugen Horn og Thomas Såheim.

2.2 Mandat

Utvalget fikk følgende mandat:

"Bakgrunn

Vi står overfor store endringer i arbeidslivet i det vi er i ferd med å gå fra industrisamfunn til et samfunn med hovedvekt på tjeneste- og seviceproduksjon og kunnskapsbasert virksomhet. Disse endringene bidrar til at virksomhetene i økende grad krever nye og mer fleksible måter å organisere arbeidet på.

Utviklingen i arbeidslivet preges også av kvinnenes inntog på arbeidsmarkedet og en økende gruppe unge høykvalifiserte arbeidstakere. Disse gruppene har i noen grad andre behov i forhold til sin tilpasning til arbeidslivet, og de kan ha forskjellige behov i løpet av livs-

løpet. Dette er noe av bakgrunnen for at også arbeidstakerne ønsker økt fleksibilitet i organiseringen av arbeidet.

På tross av at arbeidsmiljøloven har vært en god og fremtidsrettet lov, er det, i lys av de stadig endrede forholdene i arbeidslivet, viktig å ha et våkent øye for behov for endringer i loven. Kravet om fleksibilitet, både fra arbeidsgivers og fra arbeidstakers side, står her sentralt. En hovedutfordring vil være hvordan vi skal kunne utvikle former for fleksibilitet som ivaretar både virksomhetenes og arbeidstakernes behov.

På denne bakgrunn mener Regjeringen det er ønskelig å vurdere enkelte deler av arbeidsmiljøloven og vil oppnevne et utvalg sammensatt av representanter for arbeidslivets parter, myndighetene og eksperter til dette formål.

Mandatet

1. Utvalget skal lage en analyse og beskrivelse av hva som er hovedutfordringene i arbeidslivet fremover for å utvikle den fleksibilitet som fremtidens nærings- og arbeidsliv trenger, og som samtidig vil være i arbeidstakernes interesse. Fokus bør være offensivt – vi må etterstrebe både omstillings- og konkurranseevne i en verden hvor dette åpenbart vil bli stadig mer avgjørende, og ivaretakelse av arbeidstakerne. En sentral side ved dette er å vurdere hvilke konsekvenser vi bør trekke av at fremtidens arbeidsliv vil bli langt mer sammensatt og mangfoldig enn vi har vært vant til både på virksomhets- og arbeidstakersiden.
2. Utvalget skal med utgangspunkt i ovennevnte analyse og beskrivelse komme med anbefalinger om temaer innenfor hovedområdene arbeidsmiljø-, arbeidstids-, stillingsverns- og medbestemmelsesreguleringene som det konkret bør arbeides videre med.
3. Utgangspunktet er at vi fortsatt skal ha gode reguleringer som gir arbeidstakerne tilstrekkelig beskyttelse – både på kort og lang sikt. Utvalget skal drøfte hvordan myndighetenes, kontrapartenes, rolle i reguleringene på de foran nevnte hovedområdene i grove trekk bør være, herunder hvilke lovreguleringer det er behov for. Det skal således blant annet vurderes hvilke type regler som bør fastsettes i ufravikelig lovgivning, hvilke type regler som bør kunne fravikes ved tariffavtaler, hva som helt bør overlates partene til avgjørelse og hva som bør kunne avtales direkte mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.
4. Utvalget skal gjennomgå og fremlegge eventuelle konsekvenser av nyere sentrale initiativer, avtaler, direktiver m.v. i EU/EØS-sammenheng på viktige områder for utvalgets arbeid, for eksempel den sosiale dialog, fremtidig arbeidsorganisering, midlertidig tilsetting og informasjon og konsultasjon.
5. Utvalget skal avlevere sin utredning innen 1. november 1999."

Ved brev av 24. juni 1999 ble utvalget innvilget en forlengelse av fristen til 1. desember 1999.

2.3 Utvalgets forståelse av mandatet

På utvalgets første møte ble mandatet delt i to hoveddeler: Den første delen ble definert som å skulle gi en samlet beskrivelse av utviklingstrekkene i arbeidslivet, og en analyse av hvilke utfordringer disse reiser på de fire hovedområdene arbeidsmiljø, arbeidstid, stillingsvern og medbestemmelse. Beskrivelsen ble bestemt å skulle være prinsipiell og problemorientert og ikke paragraforientert i den forstand at utvalget ikke skal fremkomme med forslag til konkrete lovendringer selv om diskusjonen vil berøre konkrete bestemmelser i arbeidsmiljøloven. I beskrivelsen ville utvalget måtte ha et sideblikk til utviklingen i EU, og de konsekvenser denne har for Norge. Utvalget skal konkludere med å peke ut prioriterte områder som det anbefaler arbeidet videre med i en neste fase, der hensikten skal være å foreslå reguleringendringer som sikrer fleksibilitet og verdiskapning på den ene siden, og trygghet og godt arbeidsmiljø på den andre.

Den andre delen av utvalgets arbeid dreier seg om hva som egner seg for lovregulering, og hva som egner seg for avtaleregulering. Også her ble diskusjonen bestemt å skulle være prinsipiell og overordnet, og ikke rettet inn mot å foreslå konkrete endringer. Et sideblikk til EU er viktig også i denne sammenheng, særlig med tanke på diskusjonene omkring den sosiale dialog og de nye styringsformene i EU.

Det var enighet i utvalget om at første del av mandatet måtte være å anse som hovedoppgaven.

I løpet av utvalgets arbeid ble det vurdert at det ikke var hensiktsmessig å vie et eget kapittel til hovedområdet medbestemmelse slik det ville bli for de øvrige hovedområdene. Det falt seg mer naturlig for utvalget å behandle dette emnet i tilknytning til de andre temaene, og da særlig sammen med diskusjonen om arbeidsmiljøet i kapittel 7.

2.4 Utvalgets håndtering av mandatet

Utvalget har betraktet seg selv som et "forprosjekt", hvis oppgave har vært å berede grunnen for en senere paragraf- og bestemmelsesorientert gjennomgang av reguleringssystemet i arbeidslivet, med særlig vekt på arbeidsmiljøloven.

Dette innebærer at utvalget har konsentrert seg om å identifisere nye utviklingstrekk i arbeidslivet med konsekvenser for fleksibiliteten til arbeidstakere og virksomheter, og hvilke temaer som synes særlig viktige å vurdere mulige forandringer av, ut fra slike utviklingstrekk. I den forbindelse har utvalget lagt vekt på å gi en mest mulig bred presentasjon av ulike hensyn som kan komme i betraktning når man senere skal vurdere behovet for og innholdet i eventuelle endringer i regelverket. Siden hensikten er å berede det tematiske grunnlaget for en senere regelgjennomgang, har utvalget sett det som viktigere å belyse ulike hensyn og synspunkter heller enn å ta stilling til samtlige av disse.

Utvalget har også vurdert hvilke reguleringsformer (lov vs. avtale m.m.) som er mest hensiktsmessig i ulike situasjoner. Den internasjonale utviklingen, særlig innen EU/EØS-området, har vært en viktig referanse for utvalgets vurderinger.

Kapittel 3

Nye utfordringer i arbeidslivet

3.1 Innledning

Arbeidslivsutvalget er oppnevnt for å vurdere om de endringer som nå utspiller seg i samfunn og næringsliv, tilsier at det er behov for å forandre de lover, avtaler og praktiske tillempninger som regulerer arbeidsforholdene i virksomhetene. Det finnes mange eksempler på til dels dramatiske beskrivelser og spådommer om den utviklingen arbeidslivet nå er inne i, og debatten preges av stikkord som globalisering, digitalisering, paradigmeskifte, fra industri- til kunnskapssamfunn, og grenseløse virksomheter – for å nevne noen. Som bakgrunn for sine vurderinger av eventuelle behov for å endre måten arbeidslivet reguleres på, finner utvalget det hensiktsmessig å starte med å beskrive viktige forandringer og hvordan disse påvirker arbeidslivets organisering og virkemåte. Følgende forhold vil derfor bli belyst i dette kapittelet:

- Internasjonaliseringen i produkt-, kapital- og arbeidsmarkeder, og multinasjonale selskapers betydning.
- Virksomhetenes eksponering for konkurranse, og for krevende kunder, brukere og eiere.
- Betydningen av kompetanse for virksomhetenes konkurranseevne.
- Spredningen og utviklingen av informasjons- og kommunikasjonsteknologi.
- Fordelingen av de sysselsatte på ulike næringer.
- Virksomhetenes bruk av mer fleksible organisasjonsformer.
- Sannsynligheten for knapphet på arbeidskraft i flere yrker og bransjer, blant annet som et resultat av den demografiske utvikling.
- Arbeidstakernes ønsker og behov når det gjelder arbeidsforhold, ansettelsesforhold og arbeidstidsordninger.

At det skjer endringer betyr ikke nødvendigvis et brudd med etablerte ordninger og virkemåter. Det behøver ikke en gang bety at størstedelen av arbeidslivet eller flertallet av arbeidstakerne omfattes av forandringene. Endringer kan derimot ofte bety krav om større mangfold og mer variasjon. Utvalget vil også sterkt understreke at de endringene i arbeidslivet som beskrives i dette kapittelet, ikke alle er uavvendelige prosesser som vi er tvunget til å tilpasse oss. Diskusjonen om fremtidige reguleringsformer må også forholde seg til hvilke utviklingstrekk som er ønskelige, og hvilke verdier og interesser som skal tilgodeses. I kapittel 4 vil utvalget komme nærmere inn på hvilke mer fundamentale dilemmaer og interesseavveininger arbeidslivsreguleringene må forholde seg til.

3.2 Internasjonalisering[1]

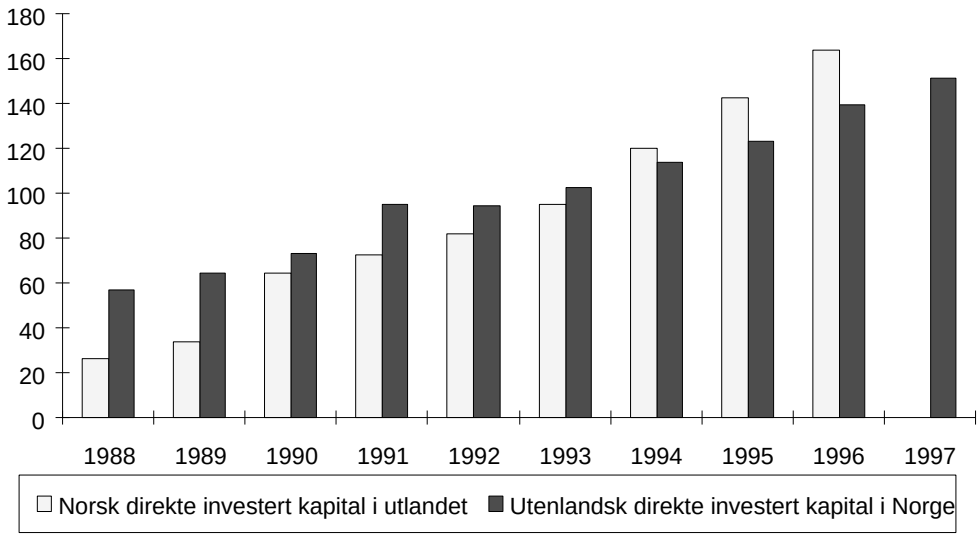
Nedbygging av internasjonale handelshindre i regi av tidligere GATT, nå WTO, nye frihandelsområder, handelsliberalisering innen utviklingsland og tidligere statshandelsland, samt kostnadsreduksjoner innen transport- og informasjonsteknologi, har bidratt til å øke det internasjonale varebyttet. De siste 25 årene har verdenshandelen økt mer enn dobbelt så raskt som bruttonasjonalproduktet (BNP) på verdensbasis. En økende andel av internasjonal handel skjer innenfor store konsern ved at produksjonsprosesser splittes opp, og aktiviteter plasseres i de land som har de beste kostnads- og kompetansemessige forutsetninger for å utføre dem. Når foretakene spiller en viktigere pådriverrolle i markedsintegrasjonen, blir omfanget av internasjonal handel mindre sårbart for proteksjonistiske inngrep. Elektronisk handel via internett forventes å vokse i årene som kommer, og vil kunne øke handelen ytterligere.

Med unntak av enkelte råvaremarkeder er vare- og tjenestemarkedene i varierende grad integrert på globalt nivå. Rundt 60% av all verdiskapning i OECD-området omsettes uten direkte internasjonal konkurranse. Fortsatt finnes mange bestemmelser som regulerer handelen, og forhold som innebærer økte kostnader og som av naturlige grunner begrenser handelen. I tillegg til toll, kan det være forskjellige tekniske standarder mellom land, tids- og transaksjonskostnader ved grenser, ulik valuta, og kulturelle forskjeller som gjør at forbrukerne foretrekker egne lands produsenter. Mange tjenester krever dessuten fysisk nærhet mellom produsent og kunde, og er lite bevegelige over lange avstander. Tjenestesektorens voksende betydning demper dermed veksten i internasjonal handel. Ny informasjonsteknologi kan riktignok gjøre flere tjenester mobile, for eksempel finansielle tjenester og arkitekt- og ingeniørhjelp. På den annen side vokser også omfanget av tjenester som i all hovedsak er stedbundne, for eksempel helse- og sosiale tjenester.

Mye av den økte verdenshandelen skjer innen handelsregioner som EU/EØS. Over 2/3 av den europeiske handelen foregår mellom landene i det indre markedet, og denne andelen har vært økende siden 1980-tallet. Mellom 70 og 80% av eksporten fra Norge går til EU-land, og om lag 70% av importen kommer derfra.

Kapitalmarkedet internasjonaliseres i større tempo enn vare- og tjenestemarkedene. Fra 1980 til 1994 økte beholdningen av utenlandske direkteinvesteringer på global basis nominelt med om lag 12% årlig, eller om lag tre ganger raskere enn veksten i eksporten av varer og tjenester, og fire ganger raskere enn veksten i BNP.[2] Størstedelen av direkteinvesteringene skjer innenfor OECD-området. I løpet av 1980- og 1990-årene har disse landene stått for om lag 70% av inngående og 90% av utgående kapitalbevegelser av denne typen

1. Bergo-utvalget, som det også trekkes veksler på i dette avsnittet, gir en grundig diskusjon av internasjonalisering (se NOU 1996:17).
2. En direkteinvestering er investering i næringsvirksomhet der investor ønsker å utøve innflytelse på selskapet, i motsetning til finansinvesteringer, som er plasseringer i verdipapirer uten ønske om aktiv innflytelse på investeringsobjektet.



Figur 3.1 Beholdning av direkte investert kapital i mrd. kroner for perioden 1988-97.[3]
Kilde: Kilde: Norges Bank

I EU/EØS er inn- og utgående direkteinvesteringer om lag i balanse totalt sett, men det er store variasjoner mellom landene. England og Irland har hatt betydelig overskudd av innflytende direkteinvesteringer det siste tiåret. I Norge har derimot norske investeringer i utlandet vokst raskere enn utenlandske investeringer inn i landet de senere årene. De utenlandske eierinteressene i Norge er i hovedsak konsentrert til petroleumssektoren og servicenæringer, mens de norske investeringene i utlandet for en stor del er knyttet til industri.

Direkteinvesteringer i utlandet går ofte sammen med oppbygging av multinasjonale selskaper. Ifølge tall fra FN fra midten av 90-tallet kontrollerte 37 000 flernasjonale selskaper med over 206 000 datterbedrifter omtrent 1/3 av verdens samlede produksjon og nesten 40% av verdenshandelen.[4] Hensikten med slike selskaper er dels å høste stordriftsfordeler på produksjonssiden, blant annet ved å samle likeartede aktiviteter gjennom oppkjøp og restrukturering på tvers av land, og dels å få adgang til flere markeder. Mye tyder på at markedsadgang har blitt et viktigere motiv for utenlandske direkteinvesteringer. Særlig tydelig er dette i mange tjenestemarkeder, for eksempel i hotell- og restaurantvirksomhet, og personlig og forretningsmessig tjenesteyting, der nærhet til kundene er avgjørende. I slike bransjer merkes internasjonal konkurranse mer ved at utenlandske selskaper er til stede i lokale markeder, enn ved at bransjen eksponeres for eksport- eller importkonkurranse. Ved

3. Beholdningstall for norske direkteinvesteringer i utlandet i 1997 foreligger ennå ikke. Økningen fra 1989 til 1990 for norsk direkte investert kapital i utlandet må blant annet ses i sammenheng med at en fra og med dette året inkluderer datterselskapers datterselskaper i tallgrunnlaget. Fra og med 1991 ble tilsvarende endring gjort for utenlandsk direkte investert kapital i Norge. Tallene inkluderer etablering av datterselskap, kjøp av aksjer og andeler i eksisterende selskap, tilførsel av annen egenkapital, lån fra mor- til datterselskaper og andre låneforhold mellom beslektede selskap.
4. Se UNCTAD, 1994

bare å legge omfanget av internasjonal handel til grunn, kan man undervurdere virksomhetenes eksponering for internasjonale konkurrenter.

Multinasjonale selskaper kan omgå nasjonale reguleringsbestemmelser ved å flytte produksjonen. Dersom arbeidstidsordninger og faglige rettigheter som er forhandlet frem på én virksomhet i et land medfører kostnadsmessige ulemper, kan dette være en medvirkende årsak til at aktiviteten flyttes til regioner med mer fordelaktige regler sett fra eiernes side. På denne måten kan multinasjonale selskaper i prinsippet flytte deler av produksjonen til land med lav lønn og liten beskyttelse av arbeidstakerne. Dette fenomenet ser foreløpig ikke ut til å være særlig utbredt. OECD konkluderte i en analyse fra 1994 med at det så langt er lite bevis for at økt økonomisk integrasjon fører til at virksomheter og regjeringer i OECD-landene forsøker å bedre sin konkurranseevne ved å svekke beskyttelsesordninger for arbeidstakere.[5] Flertallet av de største multinasjonale konsernene i USA, England, Japan og Tyskland ser fortsatt primært ut til å være hjemmemarkedsorienterte, de er lokaliserte i et fåtall land, og de opererer mer innenfor regionale handels- og investeringområder, eksempelvis innen EU eller NAFTA, enn på global basis. Omlag $^{3}/_{4}$ av verdiskapningen til disse konsernene foregår i hjemlandet.[6]

Undersøkelser av forhold som påvirker flernasjonale selskapers vurdering av Norge som lokaliseringsområde, peker gjennomgående i retning av at Norge scorer høyt når det gjelder utdanningsnivå, teknisk infrastruktur, politisk stabilitet, forutsigbarhet i den økonomiske politikken og samarbeidsforhold i arbeidslivet – ved siden av tilgang på naturressurser i bestemte bransjer – men dårligere når det gjelder FoU, innovasjonsevne, markedsstørrelse, transportsituasjon og skatteforhold. Slike vurderinger er imidlertid bransjebetinget.[7]

Studier fra USA viser at nedbemanninger som følge av økt internasjonal konkurranse rammer hele spekteret av stillingsgrupper i virksomhetene, mens de tidligere var sterkere konsentrert om produksjonsarbeidere. Dersom en virksomhet produserer noe som kan utføres mer effektivt i andre land, vil både produksjonsarbeidere, funksjonærer og ledere i denne virksomheten rammes av en flytting og reduksjon av virksomheten. Jobbtrygghet ser ut til å være sterkere knyttet til om man behersker et produktområde, en funksjon eller en kompetanse som er konkurransedyktig, enn om man har en over- eller underordnet stilling. Ledere og funksjonærer er mindre beskyttet nå enn tidligere.[8]

Arbeidsmarkedet er foreløpig lite globalisert.[9] Til tross for relativt store flyttebølger i flere land, har inn- og utvandringer bare bidratt til marginale endringer i landenes folketall. Til tross for et felles nordisk arbeidsmarked, utgjorde utvandringen fra henholdsvis Norge og Sverige i 80-årene bare 0.19 og 0.1% av landenes befolkning. For Danmark, som også har vært EU-medlem i perioden, var tallet 0.26%. I 1991 utgjorde utlendinger gjennomsnittlig 3% av befolkningen i EU-landene. Tilsvarende tall for USA var 7.9%, og for Norge 3.8% i 1995. Det må imidlertid tas hensyn til at en del av innvandrerbefolkningen etter en tid blir statsborgere i mottakerlandet.

Selv om mobiliteten i arbeidsmarkedet totalt sett må vurderes som lav, er den større i noen yrkesgrupper enn i andre. Det gjelder eksempelvis bygg- og

5. Se OECD, 1994, s. 138.
6. Se Dølvik, 1999, for referanser
7. Se Dølvik, 1999, for referanser
8. Cappelli m.fl., 1997: 68-69
9. Se NOU 1996:17

anleggsarbeidere, og nøkkelpersoner i internasjonale selskaper. Flere forhold kan også tyde på at mobiliteten kan øke noe fremover. Nye internasjonale avtaler om fri bevegelse av arbeidskraft er inngått. Utvekslingsavtaler for studenter får økende popularitet. Internasjonal spesialisering av næringsvirksomhet kan øke mobiliteten for spesialisert arbeidskraft.

Arbeidstakere kan være mer preget av internasjonalisering enn flyttestrømmene mellom land rent tallmessig skulle tilsi. Forårsaket blant annet av ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi, har globaliseringen skapt en åpnere verden, i den forstand at nordmenn får nye globale referansegrupper som målestokk for lønn, arbeidsinnsats og livsstil, og som kilder til inspirasjon og kunnskap. Samtidig med at de globale impulsene blir flere, øker imidlertid oppslutningen om nasjonale og lokale symboler, slik det blant annet kommer til uttrykk i økt bruk av bunad og norske navn. Mer riktig enn å si at nasjonale og lokale identiteter fortrenges av globale, er det å si at globaliseringen gir folk flere identiteter. Folks oppfatning av hvem de er, hva de vil og hvor de hører til, blir mer sammensatte og skifter fortere over tid. Dette er et tveegget sverd: På den ene side gir det inspirasjon, mangfold og variasjon; på den annen side uro, rastløshet og manglende tilhørighetsfølelse.

Internasjonaliseringen kan påvirke oppslutningen om den «sosiale kontrakten» som ligger til grunn for partssamarbeidet i norsk arbeidsliv, og dermed også for den norske reguleringsmodellen for arbeidsmiljø. Når enkelte grupper arbeidstakere nå får økende internasjonal eksponering, øker sjansene for at disse skal begynne å sammenligne lønn og andre goder med tilsvarende grupper i andre land. Dette vil antagelig særlig gjelde for ledere og spesialisert arbeidskraft som er involvert i internasjonale foretak.

Den største internasjonale utfordringen for norsk næringsliv sett under ett, ser ut til å være håndtering av økt konkurranse i EU/EØS-regionen, mer enn konkurranse i globale markeder. Denne regionale konkurransen kommer dels i form av mer internasjonal handel, dels i form av økte direkteinvesteringer som gjør at utenlandske og norske virksomheter møtes i lokale EU/EØS-markeder, og dels i form av konkurranse om europeisk kapital til å utvikle fremtidsrettet næringsvirksomhet. Utvalget vil derfor legge vekt på å sammenligne norske arbeidslivsreguleringer med de som gjelder i EU/EØS-landene.

Utvalget vil komme tilbake til en systematisk sammenligning av reguleringssystemet i Norge og EU/EØS i kapittel 5. Det er imidlertid grunn til allerede nå å påpeke at det er vanskelig å sammenligne forholdet mellom arbeidslivsreguleringer, konkurranseevne, sysselsetting og verdiskapning på tvers av land. Dette skyldes at arbeidslivets og økonomiens virkemåte i ulike land er et resultat av helheten av nasjonale ordninger, reguleringer og politikkområder. Enkeltordninger kan inngå i forskjellige nasjonale situasjoner og regimer for arbeidslivsorganisering. Land med ulike arbeidslivsmodeller kan også ha ganske like arbeidsmarkedsutfall. Dette understreker at det er spillerom for politiske og institusjonelle valg i utformingen av arbeidslivet.

Selv om det i øyeblikket er EU/EØS som skaper de største internasjonale utfordringene for norsk arbeidsliv, vil utvalget understreke betydningen av også å ha et globalt perspektiv. For det første er enkelte bransjer mer eksponert for global konkurranse enn andre. Det gjelder eksempelvis verkstedindustri og prosessindustri. For det andre går utvikling av regionale handelsblokker som EU/EØS sammen med globale integrasjonsprosesser i regi av GATT og WTO. Til tross for proteksjonisme i enkeltsaker, ser hovedtendensen ut til å

være at globale og regionale integrasjonsprosesser forsterker hverandre.[10] Norsk handel med Øst-Europa og Asia er også økende. For det tredje vil ny informasjonsteknologi gjøre produksjonen av flere varer og tjenester uavhengig av tid og sted, og lette inngåelse av transaksjoner over store avstander. For det fjerde kan konsekvensene for norsk økonomi være store, selv om virkningene av globale prosesser i første omgang er begrenset til enkelte deler av økonomien – jf. konsekvensene av endringer i oljeprisene.

Internasjonaliseringen kan dermed sies å påvirke næringslivets arbeidsbetingelser på ulikt vis. Selv om utfordringen for de fleste ligger i å håndtere økt konkurranse innen EU/EØS-området, står noen bransjer og virksomheter overfor mer globale problemstillinger. Mye tyder på at internasjonaliseringen øker mangfoldet av de problemstillinger arbeidslivet står overfor. Utvalget vil komme tilbake til en diskusjon av om dette skulle tilsi større behov for bransjemessige og bedriftsvise variasjoner i måter å regulere arbeidsforhold på.

3.3 Konkurranse og eierskap

I Norge har det, i samsvar med den såkalte Aukrust-modellen, vært vanlig å skille mellom konkurranseutsatt og skjermet sektor av økonomien, avhengig av om virksomhetene i bransjen selger sine produkter i markeder med internasjonal konkurranse. Som det påpekes av det utvalget som forberedte inntektsoppgjøret i 1999, «Arntsen-utvalget», kan imidlertid begrepet skjermet sektor gi den feilassosiasjon at denne sektoren er skjermet fra konkurranse og effektiviseringspress.[11] I forrige avsnitt ble det vist at mange servicebransjer som tilhører skjermet sektor eksponeres for internasjonal konkurranse gjennom utenlandske direkteinvesteringer i lokale markeder. Samtidig øker konkurransen av andre grunner enn internasjonal markedsintegrasjon.

Markedseksponering innebærer at aktiviteter som tidligere var beskyttet av offentlige og administrative reguleringer, blir utsatt for konkurranse. Dette har tiltatt både på bransje- og virksomhetsnivå de siste 10-15 år. På bransjenivå har det skjedd ved at næringer som tidligere var beskyttet av offentlig monopol eller tilsvarende reguleringer har blitt åpnet for konkurranse. Først ute var kringkasting, televirksomhet og elektrisitetsforsyning. Etterhvert omfatter deregulering en stadig flere bransjer, eksempelvis legemiddelomsetning, høyere utdanning og arbeidsformidling. Konkurransereglene i EU/EØS er en viktig pådriver i mange slike deregulering er. På virksomhetsnivå skjer markedseksponeringen dels ved å gjøre enkelte funksjoner og avdelinger til selvstendige forretningsenheter («outsourcing»), og dels ved å pålegge egne avdelinger å konkurrere med eksterne leverandører om å få levere eksempelvis vedlikeholds-, transport- og regnskapstjenester internt i virksomheten (interne markeder).

Konkurransen øker også ved at mange kunder og brukere blir mer informerte om tilgjengelige produkter, de får flere alternativer å velge mellom, de har bedre forutsetninger for å holde produktalternativer opp mot hverandre, samtidig som de håndhever sin rett til å uttrykke sine behov og velge sine leverandører med større tyngde. Krav stilles og rettigheter hevdes med henvisning til at man er kunde, ikke bare i forbrukerrollen, men også mer og mer i eksempelvis elev- og studentrollen, og pasient- og klientrollen. Valgmulighet-

10. Se Haaland, 1996.
11. Se NOU 1999:14, s. 10.

ene blir større på flere områder der det fortsatt er stort innslag av offentlig monopol, for eksempel i utdanningssystemet. Informasjonsteknologien øker også muligheten for å gå utenom nasjonale monopolordninger.

Mange virksomheter opplever også effektiviseringspress fra mer krevende eiere. I offentlig forvaltning stilles mange enheter overfor økte krav om egeninntjening og potensiell konkurranse. Ressurstildelinger knyttes sterkere til oppnåelse av politisk prioriterte målsettinger. Samtidig øker konkurransen mellom enhetene om tildeling av knappe offentlige midler.

I det private næringsliv er eierskapet mangfoldig og gjenstand for mye diskusjon. Markedsbasert eierskap er i ferd med å bli mer vanlig både i Norge og i OECD-området for øvrig. Institusjonelle investorer som pensjonsfond, aksjefond og forsikringsselskaper spiller i økende grad en rolle som profesjonelle forvaltere av en spredt eierkapital. Betegnelsen markedsbasert eierskap henspeiler på at svake resultater vil føre til flukt fra aksjen, dette vil presse prisene nedover, og dermed legges selskapet åpent for uvennlige oppkjøp – dvs. oppkjøp som medfører utskifting av ledelsen, og nedleggelse eller salg av deler av virksomheten med påfølgende tap av arbeidsplasser. I prinsippet skal faren for uvennlige oppkjøp motivere ledelsen og de ansatte til å gjøre virksomhetens resultater best mulig. Markedsbaserte eiere involverer seg lite i strategiske beslutninger, og de unngår ofte styrerepresentasjon. På den måten står de friere til å stille krav til, følge opp og vurdere virksomhetens resultater, og holde ledelsen ansvarlig overfor disse.

Enkelte arbeidsmåter og rutiner i virksomhetene kan bli satt under press når konkurransen øker, og kundene, brukerne og eierne blir mer krevende. Ofte er ikke problemet lav arbeidsinnsats som sådan, men heller at etablerte arbeidsformer kan være for dyre, eller for lite rettet inn mot å imøtekomme kundenes og brukernes behov. Unødig mye tid kan ha blitt brukt på interne møter, forhandlinger og konflikter, uten at dette har bidratt til økt verdiskapning. Arbeidstider, pausebestemmelser og åpningstider kan noen ganger ha vært mer tilpasset de ansattes enn kundenes og brukernes behov. Ledelsen kan ha bevilget seg frynsegoder i form av flotte kontorer, firmabiler og ekstravagante reiser og seminarer. De ansatte kan ha lagt for ensidig vekt på egne faglige standarder, yrkesstolthet og ønskemål, uten å ha vurdert i tilstrekkelig grad om tidsbruk og kompetanse er godt nok tilpasset kundenes og brukernes behov.

På den annen side er også kunder, brukere og eiere tjent med at ansatte prioriterer faglig utvikling, og utfører jobbene på en faglig forsvarlig måte. Velferdsordninger og jobbtrygghet er viktig for å motivere til innsats og nyskapning. Pausebestemmelser og begrensninger på arbeidstiden kan bidra til at de ansatte har energi til å utføre jobbene med et minimum av feil, og motvirke at de ansatte påføres helsemessige problemer som går utover deres evne til å utføre jobbene sine.

I den grad det er interessekonflikter knyttet til arbeidstid, medvirkning og jobbtrygghet mellom ansatte på den ene side, og kunder, brukere og eiere på den annen side, så fører økt konkurranse og mer markedsbasert eierskap til at sistnevntes interesser får økt gjennomslag på bekostning av de ansattes interesser. Et viktig tema i vurderingen av dagens arbeidslivsreguleringer er derfor om de avveier kundenes, eiernes og de ansattes interesser mot hverandre på en hensiktsmessig måte. Utvalget kommer tilbake til dette spørsmålet i kapittel 4.

3.4 Virksomhetenes konkurranseevne

Samtidig som markedseksponering, krevende eiere og internasjonalisering har ført til økt konkurranse, er kildene til virksomhetenes konkurranseevne i ferd med å endre seg. Færre og færre virksomheter kan basere seg på at helt spesielle produkter eller teknologier vil gi varig suksess. Enkeltprodukter får kortere og kortere levetid i markedene. Den teknologiske utvikling, rask informasjonsflyt, nedbygging av handelshindre og reduksjon av konkurransebegrensninger gjør at det blir lettere for konkurrentene i mange bransjer å komme raskt på markedet med etterligninger og erstatningsprodukter. Varig konkurransekraft må derfor funderes i ressurser som er vanskelige for konkurrentene å etterligne, og som kan brukes til å utvikle og understøtte stadig nye produkter som er attraktive i kundenes øyne. Derfor er det viktig å utnytte og dyrke positive elementer i virksomhetenes kultur, kompetanse, renommé, internt samarbeidsklima og relasjoner med viktige aktører i omverdenen – særlig kunder, leverandører, alliansepartnere, myndigheter og media. Kilden til varig lønnsomhet ligger i å kunne utvikle og anvende slike ressurser til forbedring, innovasjon og produktutvikling.

Særlig viktig er virksomhetenes kjernekompetanse. Dette er kunnskap, ferdigheter og erfaringer som er etterspurte i markedet, som er unike for virksomheten, som er vanskelige å etterligne, og som kan brukes til å utvikle, endre og forbedre produktporteføljen.[12] Kjernekompetansen består av mer enn summen av de enkelte medarbeideres kompetanse. Like viktig er det at virksomheten har systemer, tradisjoner, belønningssystemer og kulturer som motiverer medarbeidere til å utveksle kunnskaper og erfaringer med hverandre, som fremmer samarbeid på tvers av avdelinger og faggrenser, og som gjør at personer med spisskompetanse på ulike områder kan supplere hverandre. Kjernekompetansen har med andre ord både en individuell og strukturell komponent.

Betraktningene over kan ha like stor relevans for primærnæringsrelaterte virksomheter og industri, som for tjenesteyting. Økende kunnskapsintensitet i produktene er et fenomen som går på tvers av bransjer.

Betraktningene over har blant annet relevans for noe som alltid har vært et viktig moment i debatten om arbeidsforhold, nemlig spørsmålet om hvorvidt man kan sikre en effektiv utnyttelse av maskiner, utstyr og bygninger gjennom lange drifts- og åpningstider. Spørsmålet var blant annet sterkt fremme i Arbeidsmiljølovutvalgets innstilling.[13] Problemstillingen, som i utgangspunktet var særlig sentral i industrien, får økende relevans også i offentlig forvaltning og tjenesteyting. Det offentlige har mye kapital bundet opp i kostbart utstyr og en verdifull bygningsmasse, eksempelvis i helse- og utdanningsvesenet. For eksempel i Bergen vil renovasjon nå også bli utført på kveldstid for å sikre en bedre utnyttelse av dyre søppelbiler. I varehandelen har bygging av kjøpesentre medført store kapitalkostnader til bygninger og parkeringsanlegg, og eierne er dermed interessert i lengre åpningstider for å sikre en tilstrekkelig forrentning på investeringen.

Når kjernekompetanse blir en viktigere konkurransefaktor i tillegg til fysiske produksjonsmidler, oppstår imidlertid også et annet moment. Dette skyldes at kompetansebedrifter organiserer store deler av sin verdiskapning rundt prosjekter. Anvendelse av spesialisert kompetanse tilsier at mye av

12. Se Hamel og Prahalad, 1994
13. Se NOU 1992: 20, s. 62, 133

arbeidet skjer gjennom samarbeid i løsningsorienterte grupper med tidsavgrensede oppgaver. Her vil ofte arbeidsintensiteten variere gjennom prosjektets levetid, og ofte kreve spesielt stor innsats når prosjektet nærmer seg slutten. Prosjektets fremdrift avhenger av egenmotivasjon, arbeidsmengde og stå på-vilje fra medarbeidere som i faser går langt utover den formelle arbeidskontraktens krav. Det blir særlig viktig å kunne mobilisere og utnytte kompetanse og kreativitet i faser av prosjektet hvor trykket er stort.

Den type kunnskapsintensiv produksjon som er beskrevet over kan ikke alltid planlegges med samme regularitet som prosesser som er tungt forankret i fysisk kapital. Ledelse og styring av medarbeidere vil ofte måtte skje mer ved å fokusere på oppnådde resultater, enn ved å overvåke og kontrollere arbeidsutførelse og tilstedeværelse. Det er grunnen til at man ofte ikke forholder seg til formaliserte arbeidstidsordninger i typiske kunnskapsbedrifter. Innsatsen reguleres mer gjennom uformelle og noen ganger underforståtte avtaler som består i at når arbeidstakere yter maksimalt i perioder hvor dette er påkrevet, så kan dette kompenseres ved at de jobber mindre i rolige perioder, samt har stor innflytelse på hvor og når på dagen det skal jobbes. Misbruk av slike uformelle avtaler kan motvirkes av en renommé-mekanisme. Virksomheter som utnytter tillitsforholdet vil etter en stund ikke greie å trekke til seg ansatte med nøkkelkompetanse. Ansatte som misbruker ordningene vil få et tilsvarende dårlig ord på seg i markedet, og få vansker med å bli knyttet til de mest interessante virksomhetene og prosjektene.

3.5 Informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Den digitalt baserte informasjons- og kommunikasjonsteknologien påvirker virksomhetenes arbeidsbetingelser på en rekke måter. Markedsbetingelsene endres både i produkt-, kapital- og arbeidsmarkedene.

Flere momenter taler for at det vil bli økt kunde- og brukermakt i produktmarkedene, og dermed større konkurranse, når elektroniske markeder får økt utbredelse. Kundene får god tilgang til informasjon og kan lettere sammenligne og utveksle erfaringer om ulike leverandørers pris og kvalitet. På den annen side kan informasjonsoverveldelse og kostnader forbundet med å bytte leverandør få kundene til å holde fast ved leverandører de allerede har, så lenge disse ikke gjør en dårlig jobb.

Stadig flere aktiviteter gjennomføres ved hjelp av elektroniske virkemidler. Innkjøp, lagerstyring, prosessflyt, produksjon, markedsføring, saksbehandling, distribusjon og kommunikasjon skjer i økende utstrekning ved hjelp av digital teknologi. Oppbygging av globale produksjonskjeder med verdensomspennende transport- og lagersystemer har langt på vei vært mulig grunnet den nye teknologien.

Elektroniske medier gjør produksjon mer uavhengig av tid og rom. Mulighetene for å jobbe atskilt, for eksempel i hjemmekontorer, blir større. Møter kan gjennomføres som videokonferanser. Bidrag til problemløsning og innspill til prosjekter kan lett formidles fra medarbeider til medarbeider, også på tvers av land og tidssoner. Store mengder informasjon kan raskt og effektivt formidles til og mellom mange medarbeidere.

I kjølvannet av digitalisering har det blitt mer vanlig å snakke om virtuelle virksomheter. Disse består ofte av personer som yter sine bidrag til ulike prosjekter og oppgaver via elektroniske nettverk. Det som er igjen av virksomheter i tradisjonell forstand er en liten kjerne av ansatte som meisler ut

strategi, og koordinerer de ulike medarbeiderne ved hjelp av elektroniske medier. Noen ser for seg en fremtid der tradisjonelle virksomheter i form av fysisk samlokaliserte aktiviteter nærmest vil bli en saga blott.

Virtuelle virksomheter

I løpet av de siste 10 årene har det blitt mer vanlig å snakke om virtuelle virksomheter. Begrepet henspeiler enkelt sagt på at en virksomhets fysiske aktiviteter blir mer spredt og dermed også vanskeligere å få øye på. Virtuell organisering inneholder normalt tre elementer.

Produksjonen løsrives fra tid og sted. De ansatte er ikke bundet til et fast arbeidssted. Det er gode muligheter til å utføre jobben på forskjellige steder, blant annet hjemme. Arbeidstakerne står også friere med tanke på når de vil utføre oppgavene sine. Innenfor visse former for tjenesteyting, for eksempel ingeniør- og arkitekttjenester, finnes det også eksempler på at produksjonen koordineres på tvers av tidssoner i form av globale og helkontinuerlige "skift". Når europeerne er ferdig med dagens jobb, så sendes oppgavene elektronisk videre til Amerika for videre bearbeiding. Når arbeidsdagen er omme der, sendes saken videre til Asia, osv.

Produksjonen splittes opp ved at ulike aktiviteter utføres av selvstendige virksomheter som er knyttet sammen i leveransenettverk. Det etter hvert klassiske eksempelet er Nike, som på sett og vis ikke selv produserer joggesko. Med unntak av modellutvikling og markedsstrategi er alle andre oppgaver satt ut til underleverandører. Virtuelle virksomheter bygger dermed i stor grad på nettverksorganisering (se boks 3.2).

Forholdet mellom arbeidstakerne og virksomhetene er organisert på varierte måter. Mens tradisjonelle virksomheter baserer seg på ansettelse som hovedregel, og gjerne fast ansettelse, gjør virtuelle virksomheter også stor bruk av eksempelvis frilansere og kontraktører.

Virtuell organisering blir ofte satt i sammenheng med digital informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Det er liten tvil om at slik teknologi øker muligheten for virtuell organisering. Imidlertid er organisasjonsprinsippene som sådan ikke knyttet spesielt til denne teknologien. De er mer generelle, og som sådan ikke nye. Både bygg og anlegg og media er bransjer som lenge har hatt virtuelle elementer i sine organisasjoner.

Det finnes imidlertid motkrefter til en sterk utbredelse av virtuelle organisasjoner. Det som er teknisk mulig er ikke nødvendigvis det som vil bli realisert. Den viktigste motkraften er kanskje at elektronisk kommunikasjon er mindre effektivt enn ansikt til ansikt-kontakt i kompleks problemløsning. Når problemstillingene er uklare, konsekvensene tvetydige, usikkerheten stor, og det er behov for innspill fra mange personer, vil problemløsning skride frem gjennom gjensidige dialoger med hyppige spørsmål, avbrytelser, bruk av intuisjon, og spontane og kreative innspill. Gruppedynamikken er tjent med at samtlige er tilstede og kan ta inn over seg hele prosessen, inklusive observere hverandres kroppsspråk. Dessuten er det mye informasjon som uten videre tilbys i samtaler med andre, men som aldri ville bli formulert for skriftlig og/eller elektronisk overføring. Slik spontan og uformell dialog er særlig viktig for nyskapning.

Behovet for kompleks problemløsning vil sannsynligvis sette en grense for hvor langt virksomhetene kan gå i å bruke virtuelle arbeidsformer. Det samme vil medarbeidernes behov for sosial kontakt, atspredelse og tilhørighet, og virksomhetenes ønske om å knytte de ansatte til seg for å sikre seg deres lojalitet og motivasjon.

Når det er sagt, er det liten tvil om at elektronisk kommunikasjon har og vil få stor innflytelse på arbeidsforholdene. Virkningene vil sannsynligvis bli både mangfoldige og tvetydige.

Den enkeltes mulighet til å holde seg informert om hva som skjer i virksomheten øker. Dette legger grunnlaget for innflytelse og medvirkning. Mange arbeidstakere vil få større mulighet til å velge hvor og når de vil jobbe. Kontaktnettet kan bli større, og samarbeid med kollegaer i andre land kan gi stimulanser og læringsmuligheter. Mange arbeidsoppgaver kan bli lettere og mer interessante å utføre. For enkelte kan det også oppleves som en lettelse å kunne arbeide mer frikoplet fra tid og sted, slik at man kan holde en viss avstand til eventuelle konflikter på jobben.

Motstykket til økt frihet og fleksibilitet er faren for å bli invadert. Når man kan nås overalt og til alle tider med elektronisk post og mobiltelefoner, og det er mulig å jobbe både hjemme og på reise, kan mulighetene for avkopling bli mindre. Arbeidstidsordninger kan bli mer illusoriske, siden arbeidsdagen ikke nødvendigvis er over når virksomheten forlates. Lov- og avtaleverket har liten mulighet til å følge arbeidstakerne overalt. De som ikke makter å sette grenser kan etter en stund oppleve overbelastning og utbrenthet.

Det kan oppstå fysiske belastningsskader som følge av lang tids sammenhengende arbeid foran en dataskjerm. Samtidig reiser informasjonsteknologien nye kontrolldilemmaer i grensesnittet mellom den ansatte og virksomheten. På den ene side blir det mulig å kontrollere de ansatte på nye måter, og dette skaper behov for personvern. På den annen side blir det mulig for den enkelte ansatte å bruke tiden foran skjermen på måter som ikke er i virksomhetens interesse, og dermed får virksomheten økt behov for kontroll.

Digitalisering kan påvirke fundamentet for det forhandlingsapparatet som er med å regulere arbeidsmiljøet. Strukturen er i dag kjennetegnet av at forskjellige bransjer har egne interesseorganisasjoner, fagforeninger og forhandlingssystemer. Digitalisering fører imidlertid til det som kalles for bransjeglidninger. Produkter som tidligere ble fremstilt svært forskjellig, og som derfor hørte til i ulike bransjer, blir mer beslektede når det gjøres bruk av digital teknologi. Et typisk eksempel er telefoni, IT og media, som overlapper mer og mer etterhvert som informasjon formidles digitalt. Et annet eksempel er bensinstasjoner, som ikke bare selger drivstoff og enkle verkstedtjenester, men også dagligvarer. Det betyr at virksomhetenes bransjetilhørighet blir mer uklart og flytende, og dermed blir det også mer uklart hvilken del av forhandlingssystemet en virksomhet hører til i.

3.6 Tjenesteyting og arbeidsmiljø

Tjenesteytende sektor utgjør en stadig viktigere del av Norges og andre industrialiserte lands økonomi.[14] I Norge utgjør tjenesteytende sektor om lag 65% av sysselsettingen i næringsvirksomhet når man ser bort fra offentlig sektor, og ca. 73% av sysselsettingen totalt. Til tross for at veksten har vært ganske

14. Dette avsnittet bygger på St meld nr 41 (1997-98) Næringspolitikk inn i det 21. århundret

parallell i vareproduserende og tjenesteytende næringer sett under ett, viser sysselsettingsutviklingen et annet mønster. Sysselsettingen i vareproduksjon har hatt en klart svakere utvikling enn sysselsettingen i de tjenesteytende næringene de siste 30 årene. Sosial og personlig tjenesteyting, forretningsmessig tjenesteyting og reiselivsnæringen er eksempler på bransjer som har vokst.

Tabell 3.1: - Sysselsatte etter næring. Prosent av "i alt"

	1985	1990	1994	1997
I alt	100	100	100	100
Jordbruk, skogbruk og fiske	7,3	6,4	5,2	4,7
Olje- og gassutvikling, bergverk	1,1	1,1	1,2	1,3
Industri	17,3	15,3	14,9	14,9
Kraft- og vannforsyning	1,0	1,1	1,1	0,9
Bygg- og anlegg	7,5	6,8	5,9	6,2
Varehandel, hotell- og restaurant	17,2	17,6	17,1	18,2
Transport og kommunikasjon	8,7	8,0	8,1	7,5
Forretningsmessige tjenester	6,4	7,4	7,8	9,8
Andre tjenester	33,4	36,1	38,5	36,2
Undervisning	7,5	8,0	8,5	7,7
Helse- og sosialtjenester	13,1	15,1	16,5	17,5
Uoppgitt	0,2	0,3	0,2	0,1

Tjenesteyting er kjennetegnet av at mye av verdiskapningen skjer i et direkte samspill mellom ansatte på den ene side, og kunder, brukere, publikum, elever, studenter, pasienter eller klienter på den annen side. De fleste tjenester er immaterielle og kan ikke lagres. Disse forholdene stiller arbeidsmiljøet i tjenesteytende sektor overfor en del spesielle reguleringsutfordringer.

Mye av produksjonen må foregå når kundene er tilstede. Varierende kundepågang over døgnet, uken, måneden og året kan tilsi at mye av arbeidet må utføres utenfor «normalarbeidstiden». Uforutsette hendelser, for eksempel forsinkelser i flytrafikken, kan skape behov for fleksibel bruk av overtid. Uventede produksjonstopper, som for eksempel plutselig tilsig av flyktninger, kan øke behovet for arbeidskraft, eksempelvis for tolker i kommunene.

Mange service- og omsorgsansatte utfører sitt arbeid mens de har personlig kontakt med kundene. Den direkte kontakten med mennesker gjør service- og omsorgsyrker attraktive for mange. I enkelte faser av livet, for eksempel mens man er skoleelev, student eller alderspensjonist, kan det også være attraktivt å ha anledning til å jobbe på kvelder og i helger, og ha mer sporadisk arbeid. På den annen side er også service- og omsorgsyrkene eksponert for spesielle arbeidsmiljøproblemer. Kundene kan uttrykke sine behov og sin eventuelle misnøye på uvennlige og ubehagelige måter. I verste fall kan det dreie seg om voldelige episoder. Flere arbeider alene med kunder og brukere,

og ofte skjer dette arbeidet om natten. I slike situasjoner kan faren for overgrep være tilstede. Anmeldelse og sak i etterkant av voldelige hendelser vanskeliggjøres av at det kan bli påstand mot påstand. I helse- og omsorgsyrker kan klientenes situasjon og behov for omsorg bli en belastning dersom de ansatte ikke kan imøtekomme disse. Feil i jobben kan få dramatiske konsekvenser for liv og helse, og i noen situasjoner kan de ansatte bli strafferettslig forfulgt for å gjøre feil i jobben. Innlevelse i pasientenes situasjon kan også få personalet i helse- og omsorgsyrker til å strekke seg langt i å bruke av egne pauser og egen tid når virksomhetens ordinære ressurser ikke strekker til. Eksempelvis viste en arbeidsmiljøundersøkelse fra Haukeland Sykehus våren 1999 stor slitasje på personalet. Blant annet var 20% for slitne til å orke å gjøre noe aktivt i fritiden, og 40% ønsket å slutte i jobben.[15] Pasientene uttrykte derimot stor tilfredshet. Dette tyder på at mange ansatte tar på seg en stor personlig belastning for å imøtekomme pasientenes behov. Mange ansatte i serviceyrker rapporterer om emosjonell utmattelse.[16]

3.7 Fleksible organisasjonsformer

Nettverk, fristilling, flate organisasjoner, selvstyrte team, fleksibilitet og prosessforbedring er ord og uttrykk som alle henspeiler på endring og utvikling av nye organisasjonsformer i arbeidslivet. Det er tre hovedtendenser som gjør seg gjeldende. For det første blir det mer nettverksorganisering der grensene mellom enkeltvirksomheter, og mellom enkeltvirksomheter og ansatte, blir mer flytende og diffuse. For det andre skjer det en desentralisering av innflytelse, ansvar og initiativ til medarbeidere. Det er dette som ofte refereres til med det engelske uttrykket «empowerment», et uttrykk som det er vanskelig å finne noe godt norsk ord for. For det tredje skjer det en kunde- og brukerorientering av aktivitetene, som ofte går sammen med effektivisering av samarbeid, produktflyt og saksbehandling på tvers av faggrupper og avdelinger, og en tettere integrering av leverandører og kunder i produksjonen.

3.7.1 Nettverksorganisasjoner

Nettverksorganisasjon er en fellesbetegnelse på stabile relasjoner mellom selvstendige virksomheter som samarbeider på avgrensede områder, for eksempel om produktutvikling, finansiering, innkjøp, produksjon, markedsføring og/eller distribusjon. Denne organisasjonsformen er nærmere beskrevet i boks 3.2. Nettverket kan også inkludere enkeltpersoner som opptrer som selvstendig næringsdrivende.

Nettverksorganisasjoner

Nettverksorganisasjoner er mellomformer mellom på den ene side tradisjonelle hierarkiske virksomheter, der alle aktører og oppgaver hører inn under samme virksomhets myndighet, og på den annen side rene markedstransaksjoner, der pris- og konkurransemekanismen er den eneste forbindelsen mellom virksomhetene. Nettverksorganisasjoner kan anta ulike former, avhengig av hvor formalisert samarbeidet mellom virksomhetene er.

15. Sitert etter Bergens Tidende, 22. mai 1999
16. Se Forseth, 1999

Uformelle avtaler, for eksempel om å samordne innkjøp, er de minst formaliserte. *Strategiske allianser* og såkalte *integrerte prosjekter* er noe mer formaliserte, siden de bygger på skriftlige avtaler om å gå sammen om avgrensede oppgaver, for eksempel et utbyggingsprosjekt eller samordning av distribusjon. *Franchise* og *lisensiering* betyr at et selskap leier ut henholdsvis et produksjonskonsept eller et produkt til selvstendig næringsdrivende. Mest formalisert er såkalte «*joint ventures*» eller *samarbeidsselskaper*, der det opprettes en egen juridisk enhet til å forestå den felles oppgaven.

Det er flere grunner til at nettverksorganisasjoner får økt utbredelse. Siden de er bygget opp av selvstendige enheter kan de utnytte noe av småbedriftenes motivasjons- og entreprenøregenskaper, og unngå de byråkratiseringskostnader som lett oppstår når alle aktiviteter skal underlegges én virksomhet. De kan oppnå større fleksibilitet med tanke på hvor mye og hva slags arbeidskraft som benyttes, siden det er lettere å skifte ut samarbeidspartnere i et nettverk enn å legge ned/omstrukturere interne avdelinger. Den enkelte virksomhet og/eller person i nettverket kan konsentrere sine aktiviteter om en strategisk kjerne bestående av oppgaver de har spesielle kompetansemessige og andre forutsetninger for å utføre, og samtidig overlate mer perifere aktiviteter til virksomheter som er spesialister på slike. Ved å samarbeide om avgrensede oppgaver med andre virksomheter, kan det tas ut stordriftsfordeler på disse områdene, samtidig som man unngår integrasjonskostnader forbundet med full sammenslåing og fusjonering.

Ulempen med nettverksorganisasjoner er at de kan ha for svake samordningsmekanismer til å drive frem nyskapning og innovasjon som krever innsats fra mange faggrupper og avdelinger. Den uformelle kontakten mellom ulike spesialister som er viktig for å drive frem mer fundamentale innovasjoner, har dårligere vekstvilkår i nettverk enn i tradisjonelle virksomheter. Videre kan underleverandører komme i et sterkt avhengighetsforhold til sentrale aktører i nettverket, med presset lønnsomhet som resultat. I den grad deltakerne jobber fysisk atskilt kan de ha mindre ansikt til ansikt-kontakt, og dermed mindre mulighet for å utvikle felles mål og tilhørighetsfølelse. Dette kan svekke de ansattes felles motivasjon for å håndtere toppbelastninger og uforutsette hendelser.

Norske virksomheter ser ut til å ha økt sin bruk av nettverksorganisering i løpet av de siste 10 årene. Bruken av eksterne tjenesteleverandører og innleie av arbeidskraft har økt, mens bruk av midlertidig tilsatte ser ut til å ha vært stabil totalt sett.[17] Økningen i nettverksorganisering er sterkest i store virksomheter i privat sektor, og gjelder for et bredt spekter av oppgaver.

Nettverksorganisering går ofte sammen med utskilling av aktiviteter som tidligere har vært utført innen rammen av en og samme virksomhet. Dette fenomenet henger ikke bare sammen med organisatoriske restruktureringer, men også med hardere konkurranse i markedene generelt, mer krevende eiere, hurtige teknologiske endringer, og forandringer i den internasjonale arbeidsdelingen. Amerikanske forskere hevder at det er i ferd med å skje et regimeskifte i arbeidsmarkedet i vestlige land.[18] Mens det for bare 10-15 år siden fantes mange bransjer der store virksomheter hadde velutviklede interne arbeidsmarkeder som beskyttet mot konkurranse utenfra, og som til-

17. Se Nesheim, 1997; Olsen, 1998
18. Se Cappelli m.fl., 1997

bød intern opplæring, god lønn og sikre jobber til lojale og høyt motiverte ansatte, så er økt konkurranse og stadige restruktureringer i ferd med å redusere utbredelsen av slike ordninger, ikke bare for produksjonsarbeidere, men også for funksjonærer og ledere. Det er imidlertid usikkert hvor sterkt en slik tendens gjør seg gjeldende i Norge.

Virkningene av nettverksorganisering på ansettelsestryggheten er tvetydige. På den ene side fører innskrenkninger og bemanningsreduksjoner ved utskilling av aktiviteter til at en rekke personer må finne jobber i andre virksomheter. Dette kan skape økt utrygghet, og rive opp arbeidsmiljøer som har gitt stabil forankring og motivasjon. Arbeidstakere som skilles ut kan føle seg behandlet som sekundær arbeidskraft. På den annen side: Dersom økt konkurranse og omstillingstakt gjør det nødvendig for virksomhetene å variere antallet og typer ansatte, kan de ansatte ha større jobbtrygghet ved fast ansettelse i virksomhet som har dette som sitt kjerneområde. Det kan også hevdes at det å bli skilt ut ikke alltid medfører svekket status. Man kan føle seg nærmere kjernen i virksomheten hvis man eksempelvis er ansatt som renholder i et rengjøringsfirma, eller regnskapsfører i et regnskapsfirma, sammenlignet med om man utførte de samme funksjoner i et annet firma, der slike aktiviteter normalt defineres som støtteaktiviteter.

Mer nettverksorganisering kan føre til at arbeidsgiveransvaret og partskonstellasjonene blir mer utydelige. Nettverk innebærer at virksomhetene veves tettere sammen sammenlignet med om de forholdt seg til hverandre kun gjennom ordinære markedstransaksjoner. På den annen side ligger styringen av nettverket utenfor virksomhetens grenser, og fanges dermed ikke inn av den tradisjonelle partsrelasjonen. Andre virksomheter får større innflytelse som premissleverandør for en virksomhets arbeidsmiljø enn de ville hatt i et marked, uten at det finnes organer der partenes ansvar kan gjøres gjeldende, eller forhandlingsarenaer eller -systemer der fagforeningene kan gjøre dem til motparter. Særlig for virksomheter i internasjonale nettverk kan dette svekke den lokale problemløsningen.

Et spesialtilfelle av denne problemstillingen gjelder franchise-organisering av kjeder, som blir mer vanlig i detaljhandel og hotell- og restaurantbransjen. De enkelte virksomheter i kjeden eies av lokale entreprenører som får anledning til å bruke kjedens merkenavn, produkter og servicekonsepter etter nærmere inngått avtale. Arbeidstakerne er ikke ansatt i kjeden som sådan, men i den lokale virksomheten. De ansattes motpart er den lokale virksomhetseier. Kjedeeieren, som legger viktige premisser for de lokale arbeidsforholdene, er ikke direkte representert som motpart. Muligheten til å utvikle effektive medvirknings- og samarbeidsorganer for håndtering av arbeidsmiljøspørsmål er normalt også dårligere i små enn i store virksomheter.

Kjøpesentre reiser tilsvarende problemstillinger. De enkelte forretninger leier arealer i kjøpesenteret, og forplikter seg i den forbindelse blant annet til å holde bestemte åpningstider og oppnå en bestemt omsetning. Viktige premisser for de ansattes arbeidstid og arbeidsmiljø legges av eieren av senteret, og tas ut av partsrelasjonen mellom ansatte og butikkeier.

Noen medlemmer av nettverket kan være enkeltpersoner som opptrer som selvstendig næringsdrivende. Disse er verken arbeidsgivere eller arbeidstakere, og behøver dermed ikke forplikte seg til å følge arbeidsmiljøloven eller tariffavtaler. Nettverk bygget opp av slike deltakere kan se bort fra arbeidstidsordninger og overtidsbestemmelser som mer tradisjonelle virksomheter må følge. I noen tilfeller kan dette gi en konkurransefordel, og bidra til å underminere bestemmelser i arbeidsmiljølov og tariffavtaler.

3.7.2 Delegering og desentralisering av innflytelse og ansvar

Det er en generell tendens i arbeidslivet til større delegering av innflytelse og ansvar nedover til samtlige medarbeidere i organisasjonen. Gjennom dette ønsker mange virksomheter i større grad å oppmuntre de ansatte til å ta og forfølge egne initiativ, og sette egne ideer ut i livet uten å behøve å søke staber og overordnet ledelse om tillatelse til å gjøre det.

"Empowerment"

«Empowerment» er som nevnt et uttrykk som er vanskelig å oversette til norsk. Det henspeiler på utstrakt delegering av myndighet og ansvar nedover og utover til samtlige medarbeidere i organisasjonen. Men det innebærer samtidig noe mer. «Empowerment» betyr å oppmuntre de ansatte til å ta og forfølge egne initiativ, og sette egne ideer ut i livet uten å behøve å søke staber og overordnet ledelse om tillatelse til å gjøre det.

«Empowerment» har store konsekvenser for måten virksomheter organiserer seg på. Fordi oppgaver og ideer antas å være lite forutsigbare, kan det ikke etableres en formalisert avdelings- og ledelsesstruktur. I stedet blir organisasjonen prosjekt- og nettverksdreven. Innen rammen av fullmakter skal ansatte på egenhånd kunne starte prosjekter for å forfølge sine ideer, og de står fritt til å rekruttere medarbeidere fra egne nettverk i og utenfor virksomheten. Tilhørighet til avdelinger, yrkesgrupper og virksomheter blir mindre viktig som rekrutteringskriterium, hovedvekten legges på om personene kan tilføre noe verdifullt i kraft av sin kompetanse og personlighet. Den overordnete strukturen skal koordinere og stimulere den lokale aktiviteten, og ikke styre den på hierarkisk vis.

Det er flere fordeler med «empowerment» sett fra virksomhetens synspunkt. Virksomhetene blir mer fleksible. Formaliserte grenser mellom avdelinger, stillinger, virksomheter og ledelsesnivåer vil ikke stenge for samarbeid og initiativ på samme måte som tidligere. «Empowerment» kan også føre til hurtigere endringer og stimulere nyskapning. Nye ideer må ikke gå gjennom omstendelige godkjenningsprosedyrer før de kan settes ut i livet. Organisasjonsmåten er også en effektiv måte å utnytte de ansattes kompetanse på. Medarbeiderne vil stå friere til å ta beslutninger som angår deres arbeidsområde, og i svært mange tilfeller vil de kjenne bedre til lokale problemstillinger og relevante løsninger enn en ledelse som befinner seg fjernere fra situasjonen. De ansatte får et eierforhold til problemer de møter i sitt arbeid, og ansvarliggjøres for de løsninger og handlinger de setter ut i livet.

«Empowerment» har imidlertid sine begrensninger som tilsier at også fremtidens virksomheter vil ha hierarkiske innslag. Også i kompetansesamfunnet finnes det oppgaver som er lite attraktive og som medarbeiderne ikke vil utføre med lyst. For å sikre at disse skal bli ivaretatt må de forankres i en linjeorganisasjon der lederne tidvis må ty til påbud, press og kontroll. Så langt som mulig bør også disse oppgavene forsøkes utført ved å aktivisere positiv motivasjon, men eliminering av muligheten for disiplinering vil sannsynligvis svekke muligheten for å få dem gjennomført på en tilfredsstillende måte. Prosjekt- og nettverksbaserte organisasjoner basert på «empowerment» kan også ha en for løs struktur til å ivareta hensynet til langsiktig kompetanse- og produktutvikling. Det vil lett bli til at man ikke tar seg tid til å oppsummere og lære av erfaringer fra ett prosjekt, før man gyver løs på neste. Erfaringer og innsikt lagres i de ansattes hoder, og de blir dermed vanskelig tilgjengelig for

de som ikke er i nettverk med de aktuelle personene. Organisasjonen som sådan får ingen hukommelse, og den blir sårbar når nøkkelpersoner forlater virksomheten.

Tilsvarende står organisasjoner som bygger på «empowerment» i fare for å underinvestere i langsiktig produktutvikling som er forbundet med stor risiko og som krever store investeringer. Det er tvilsomt, for ikke å si utenkelig, at individuelle medarbeidere skal ta på seg oppgaven og risikoen med å drive frem slike prosjekter uten å ha støtte fra organisasjonens ledelse. Dermed kreves det en viss stabs- og linjeinvolvering for å få prosjekter av denne typen iverksatt. På enkelte områder kan konsekvensene av feil bli dramatiske. I slike tilfeller må kvalitetssikring ivaretas gjennom bruk av regler og kontrollrutiner. Regler er en form for fortettet erfaring, og de kan utformes slik at de ved å følges minimerer sjansene for feil. Inspeksjon av utført arbeid kan gi ytterligere kvalitetssikring. Både regler og inspeksjonsrutiner forankres best i en linjeorganisasjon. Det samme gjelder for økonomistyring.

Desentralisering av innflytelse og ansvar regnes som en av de tyngste organisasjonstrendene i vestlig arbeidsliv i dag.[19] 37% i et representativt utvalg av norske ansatte sier at de har bedre mulighet til å foreta selvstendige avgjørelser og bestemmelser i utføringen av jobben i 1998 sammenlignet med 1996. Dette må kunne sies å være en ganske sterk økning tidsperioden tatt i betraktning.[20] En representativ undersøkelse av norske virksomheter fra 1997 støtter opp under dette bildet.[21]. Omlag 30% av private virksomheter har gjennomført organisasjonsendringer på 90-tallet som innebærer mer ansvar til de ansatte. I offentlig sektor er tallet hele 73%. Omlag en av tre vareproduserende private virksomheter har redusert antallet ledelsesnivåer eller antallet ledere, mens det samme er tilfellet for omlag en av fire virksomheter i privat tjenesteyting og offentlig sektor.

Når det gjelder virkningene av økt innflytelse og ansvar på arbeidsmiljøet, forteller nær halvparten av arbeidstakerne om økning i tilfredshet og arbeidsglede, og et bedre arbeidsmiljø, i 1998 enn i 1996.[22] Det er ikke urimelig å se dette i sammenheng med at det i samme periode er 37% som har opplevd å få bedre mulighet til å foreta selvstendige avgjørelser.

På den annen side kan økt myndighet og ansvarliggjøring være et tveegget sverd. Samtidig som man får økt innflytelse og mer utfordrende oppgaver, må man også i større grad ta inn over seg konsekvensene ikke bare av egne handlinger, men også av den usikkerhet som følger med konkurranse, omstillinger og uløste oppgaver. Dette kan være en av grunnene til at samtidig som flere arbeidstakere opplever økt innflytelse, så er det flere som opplever at arbeidspresset øker.[23]

3.7.3 Kundeorientering og prosessforbedringer

De siste ti årene har kostnadsreduksjoner og kunde- eller brukerorientering vært et prioritert område i mange virksomheter. Hardere konkurranse om kunders og brukeres tid og penger, og knappere bevilgninger i det offentlige,

19. Se Cappelli m.fl., 1997
20. Se Ukens statistikk nr. 44, 1998. Utgitt av Statistisk Sentralbyrå.
21. Se Gulbrandsen, 1998
22. Se fotnote 20 for referanse
23. Se Ukens statistikk nr. 47, 1997. Utgitt av Statistisk Sentralbyrå.

har gjort det nødvendig å effektivisere ressursbruken, og rette produktenes innhold og kvalitet sterkere inn mot kundenes behov. To viktige virkemidlene for å få dette til har vært prosessforbedringer og teamorganisering.

Prosessforbedring er en fellesbetegnelse på tiltak som tar sikte på å motvirke den rigiditet som følger av sterk spesialisering mellom fag og funksjoner, og virksomheten og dens omgivelser. Tre vanlige modeller har vært «just in time» (JIT), total kvalitetsledelse (TKL) og «Business Process Reengineering» (BPR). Alle metodene fører til hyppigere bruk av prosjekter og arbeidsgrupper på tvers av avdelinger og faggrupper, etablering av faglige nettverk og arenaer på tvers i organisasjonen, og tettere integrering av leverandører og kunder i produksjonsprosessen. Disse begrepene er nærmere beskrevet i boks 3.4.

Metoder for prosessforbedring

De ulike metodene for prosessforbedring har til felles at de fokuserer på horisontal effektivitet og organisering, og sikter mot å effektivisere samordning og produktflyt på tvers av virksomheter, avdelinger, yrkesgrupper og oppgaver.

"Just in time" (JIT) sikter mot å korte ned tiden som produkter bruker på å bevege seg mellom virksomhetene og dens leverandører og kunder, så vel som mellom ulike arbeidsstasjoner og avdelinger innen virksomhetene. Ved å få ned ventetider i verdiskapningsprosessen, blant annet ved å tilpasse produksjonstider til transport- og logistikksystemer, kan man redusere materiell- og lagerkostnadene. En konsekvens av "just in time" er at bufferlagre er betydelig redusert. Systemene stiller store krav til leveringspresisjon. Et spesialtilfelle av "just in time" er "efficient customer response" (ECR) som blir stadig mer utbredt i varehandelen. Gjennom elektroniske registreringssystemer for kunders vareuttak sørger slike systemer for at leverandørene fortløpende kan etterfylle beholdningen i butikkene, og dermed redusere sistnevntes lagerkostnader.

"Business Process Reengineering" (BPR) er en metode som tar sikte på radikale omorganiseringer av produksjonssprosesser og saksbehandling, og som gjør særlig bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Denne metoden er ikke bare anvendbar ved effektivisering av produksjonsarbeid, men også ved administrativt arbeid. BPR regnes som en av de viktigste grunnene til at effektivisering og nedbemanning i stadig større grad får konsekvenser for funksjonærer og ledere. Total kvalitetsledelse (forkortes TKL eller TQM) er en metode for systematiske forbedringer av kvalitet definert ut fra kunders og brukeres ståsted. Metoden fører ofte til bruk av såkalte kvalitetssirkler, der medarbeidere fra ulike avdelinger og yrkesgrupper møtes med jevne mellomrom for å analysere kvalitetsavvik og diskutere forslag til forbedringer i kunderelevante prosesser.

Prosesseierskap innebærer å plassere totalansvaret for produkter og/eller kundegrupper hos enkeltpersoner eller enkeltavdelinger, som så skal samordne de ulike funksjonene og personene som er involvert i produksjonsprosessen på det aktuelle området.

Et team er en arbeidsgruppe som normalt består av personer med ulik fagkompetanse, som sammen har felles resultatansvar. Team er en måte å

organisere arbeidet på som balanserer hensynene til spiss- og breddekompetanse, og innfører en ny samarbeids- og ledelsesmodell. Ved at gruppen er tverrfaglig sammensatt, ivaretas hensynet til spisskompetanse. Ved at spesialistene jobber for samme resultatmål, aktiviseres en integrerende mekanisme som utvikler breddekompetanse. I motsetning til prosjekter, som settes sammen for å løse tidsavgrensede oppgaver, er team en måte å organisere utførelsen av permanente arbeidsoppgaver på. Normalt er team resultatstyrte enheter som måles på kvalitet og effektivitet, noen ganger også på økonomi. Resultatene følges opp av teamet ved å ha jevnlige møter, der medlemmene gir hverandre tilbakemeldinger og utveksler erfaringer.

Omlag halvparten av vareproduserende private virksomheter i Norge har organisert ansatte i arbeidsgrupper som styrer seg selv. Tallet er noe lavere i privat tjenesteyting og offentlig sektor - henholdsvis 37% og 27%.[24]

De fordeler man forsøker å høste med delegering av myndighet og ansvar gjennom team og prosessforbedring er tydeligere plassering av ansvar for kundenes helhetlige behov. Videre er målet mer fleksibel personellutnyttelse på tvers av avdelinger og fag, mindre revirkamper mellom spesialister, reduserte kostnader ved bedre samordning av og grensesnitt mellom ulike delprosesser, og større endringsvilje.

Kundeorientert organisering med bruk av team og prosjekter gir muligheter for innflytelse og læring i jobben. Mange av de organisasjonsmodellene som anvendes i prosessforbedringsarbeide er videreføringer av ideen med selvstyrte grupper som oppstod på 1960-tallet som ledd i «Samarbeidsprosjektet LO-NAF», og som senere ble videreutviklet og bygget inn som organisatoriske jobbkrav i arbeidsmiljølovens §12.

Effektiviseringsarbeide er en medvirkende årsak til den nedbemanning som har skjedd i mange virksomheter.[25] Det nye med metoder som «Business Process Reengineering» er at de ikke bare retter seg inn mot produksjonsarbeidere, men også mot saksbehandling og administrative prosesser. Dette henger blant annet sammen med at metodikken gjør utstrakt bruk av informasjonsteknologi.

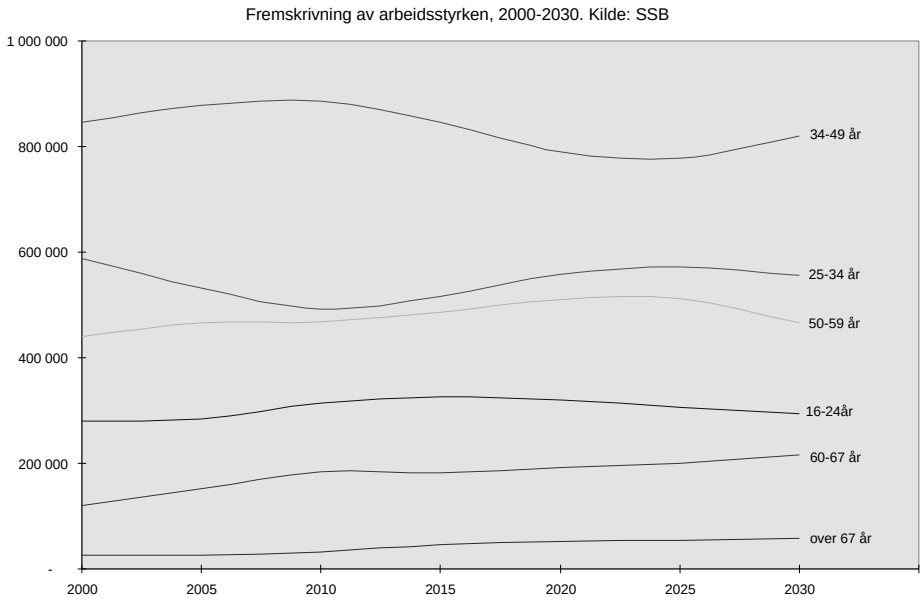
Integrering av kunder og leverandører i produksjonsprosessen gir virksomhetene mindre tidsmessig spillerom for leveranser. Produksjonstopper og uforutsette begivenheter kan i mange situasjoner skape behov for overtid, innleie av arbeidskraft, eller midlertidige ansettelser. Virksomheter som inngår i leveransesystemer, for eksempel som leverandører til bilindustrien, har ofte liten påvirkningsmulighet på premissene for systemet. Leveranse- og logistikknettverk er derfor nok et eksempel på hvordan viktige sider ved arbeidsforholdene reguleres utenfor partssystemets rekkevidde.

3.8 Tilgangen på arbeidskraft

Yrkesfrekvensene i Norge, dvs. andelen av befolkningen mellom 16 og 74 år som har arbeid eller søker arbeid, er nå svært høye i internasjonal sammenheng for de aller fleste aldersgruppene. Hvis en legger til grunn at yrkesfrekvensene holdes konstante fremover, viser fremskrivninger basert på Statistisk Sentralbyrås MOSART-modell at arbeidsstyrken kan øke med vel 10 000 personer per år i perioden 2000-2010, for deretter å vokse med 6 000 per-

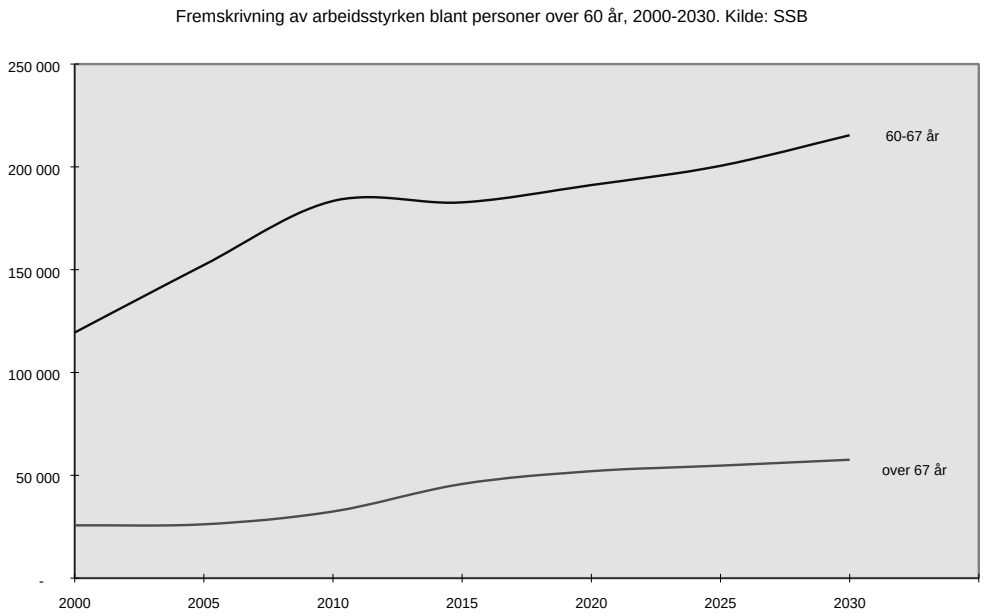
24. Se Gulbrandsen, 1998
25. Se Cappelli m.fl., 1997

soner årlig i perioden 2010-2020.[26] Arbeidsstyrken øker deretter ytterligere frem til 2025 for deretter å avta, slik at arbeidsstyrken i 2030 vil være tilbake på omlag samme nivå som i 2020. Som det fremgår av figur 3.2 og 3.3, er det særlig den eldste aldersgruppen av arbeidsstyrken som vil øke.



Figur 3.2 Fremskrivning av arbeidsstyrken 2000-2030

26. Basert på «Framskriving av befolkning og arbeidsstyrke» Upublisert notat, Finans- og tolldepartementet, 1999



Figur 3.3 Fremskrivning av arbeidsstyrken blant personer over 60 år, 2000-2030

Som følge av allerede vedtatte reformer (blant annet psykiatriplanen og eldresatsingen), og sterk vekst i antallet pleie- og omsorgstrengende etter hvert som andelen eldre i befolkningen øker, vil behovet for arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren øke ytterligere i årene som kommer. SSB har anslått at etterspørselen etter arbeidskraft i kommunal sektor, fortrinnsvis innen helse- og sosialsektoren, vil øke med 40 000 årsverk fra 1997 frem mot 2010 dersom dagens tilbud skal opprettholdes. Gjennomføringen av vedtatte reformer i det kommunale tjenestetilbudet vil kunne øke behovet for arbeidskraft med 85 000 årsverk i samme periode.

Isolert sett trekker dermed den demografiske utviklingen i retning av at vi kan få betydelig mangel på arbeidskraft på lang sikt, ikke minst fordi allerede vedtatte reformer vil øke behovet for arbeidskraft i offentlig sektor betydelig. Knappheten vil forsterkes dersom undersøkelser som viser at folk ønsker å bruke mindre tid på jobben i årene som kommer, viser seg å holde stikk.[27]

Tilgangen på arbeidskraft vil også være bestemt av hvor mange som forlater arbeidsstyrken før ordinær pensjonsalder grunnet uførepensjon, førtidspensjonering eller avtalefestet pensjon (AFP). Det var omlag 258 000 uførepensjonister ved utgangen av 1998 – omlag 9% av befolkningen mellom 17 og 67 år. Antall nye personer på uførepensjon gikk ned på begynnelsen av 90-tallet, men har steget igjen etter 1994. Omlag 33 000 personer gikk inn i ordningen i 1998, og 72% av disse var under 60 år. De to viktigste årsakene til uførepensjonering er sykdommer i skjelett-/muskelsystemet (34%) og sinnslidelser (23%). AFP-ordningen, der aldersgrensen nå er 62 år, omfattet totalt 21 500 personer i 1998; 10 000 i privat sektor og 11 500 i det offentlige.[28]

27. Se Berg, 1999
28. Tallene i dette avsnittet er hentet fra Folketrygdens Nøkkeltall 1998. Utgitt av Rikstrygdeverket, 1999

Yrkesdeltakingen for menn er redusert i alle aldersgrupper fra 55 år og over fra 1980 til 1997, og særlig sterk har reduksjonen vært i de eldste aldersgruppene. For menn i aldersgruppen 64 til 66 år har yrkesfrekvensen gått ned med hele 26 prosentpoeng, fra 66% i 1980 til 40% i 1997. Den trendmessige økningen i kvinners yrkesdeltaking er i hovedsak konsentrert om aldersgruppene under 64 år. For kvinner over 64 år har yrkesdeltakingen gått ned fra 1980 til 1997.[29] I internasjonal sammenheng er yrkesfrekvensene i Norge høye også for eldre arbeidstakere. Et viktig tema er å hindre at utviklingen i arbeidslivet fører til for tidlig avgang fra yrkeslivet. Dette er for tiden til utredning i et eget utvalg.[30]

Tabell 3.2: Deltidsarbeidende personer som ønsker å arbeide mer (undersysselsatte)

År	Undersysselsatte	Andel av arbeidsstyrken (%)
1990	67 8000	3,2
1994	83 8000	3,9
1998	78 3000	3,4

Kilde: Kilde: Statistisk sentralbyrå, arbeidskraftundersøkelsen

Den kvinnelige yrkesdeltakelsen har økt sterkt i Norge i løpet av den siste 10-20-årsperioden. Mye taler allikevel for at det finnes en arbeidskraftreserve blant kvinner i Norge som det er viktig å aktivisere for å unngå press i arbeidsmarkedet fremover. Som tabell 3.2 viser var det i 1998 omlag 80 000 personer som var deltidsansatte og som hadde forsøkt å få lengre arbeidstid. Nær 80% av disse var kvinner.[31] Det er vel kjent at kvinner i større grad enn menn har en dobbeltrolle med hensyn til yrkes- og familieliv, og at dette gjør dem mer avhengig av en arbeidstid og en arbeidsbelastning som gjør det mulig å kombinere jobb og familie. Hittil har det vært fokusert mye på barns behov i den forbindelse. Et tema som muligens vil forsterke fleksibilitetsbehovet fremover er omsorg for gamle foreldre. En amerikansk undersøkelse viste at yrkesaktive amerikanske kvinner i gjennomsnitt bruker mer tid på omsorg for foreldre, enn de bruker på omsorg for barn.[32] Nå gjenspeiler dette til en viss grad at USA har en mer privatisert eldreomsorg enn Norge. Men med eldrebølgen nært forestående, og den belastning denne vil gi på velferdsstatens budsjetter, er det ikke utenkelig at det samme fenomenet vil gjøre seg sterkere gjeldende også i Norge.

3.9 Arbeidstakernes ønsker om mangfold og fleksibilitet

Arbeidstakerne får stadig mer utdanning. For å unngå at dette fører til mange overkvalifiserte arbeidstakere, og for å kunne utnytte det verdiskapningspo-

29. Se NOU 1998:19 side 72-74 og 133-134.
30. Utvalget ledes av fylkesrådmann Mats Sandemann
31. Statistisk Sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) 1.-3. kvartal 1998
32. Kilde: Marit Wiig, Næringslivets Hovedorganisasjon

tensialet som det økte utdanningsnivået representerer, kreves det en betydelig nyskapning av kunnskapsintensive arbeidsplasser.[33] Mens omlag 15% av de sysselsatte hadde høyere utdanning i 1980, gjaldt dette nesten 30% i 1998. Det er anslått at tallet kan øke til 40% i 2010.[34]

Tabell 3.3: Sysselsatte etter høyeste utdanning. Prosent av antall sysselsatte.

	1985	1990	1994	1998
Ungdomsskole	23,8	18,3	15,0	14,2
Videregående - nivå 1	30,5	26,8	24,0	21,6
Videregående - nivå 2	24,2	30,0	31,6	35,0
Høyere utdanning 1-3 år	15,7	19,8	23,1	23,2
Høyere utdanning 4+ år	3,6	4,0	5,3	5,7
Uoppgitt	2,3	1,1	0,9	0,3
I alt	100	100	10	10

Kilde: Kilde: Statistisk sentralbyrå, arbeidskraftundersøkelsen

Parallelt med at arbeidstakerne får høyere utdanning, er det også mye som taler for at arbeidskraften blir mer individualisert, selv om omfanget av dette er uvisst. Blant annet ser dette ut til å være et resultat av en heving i utdanningsnivået, og av omstruktureringer og innskrenkinger i virksomhetene, som kan ha svekket troen på muligheten for varig ansettelse. Alternativet blir da for mange å utvikle en egen ressursbase bestående av høy kompetanse, verdifull erfaring, og nyttige nettverk. Dette innebærer at særlig medarbeidere med høy og ettertraktet kompetanse i økende utstrekning vil skifte mellom arbeidsplasser hvor de kan styrke og få god avkastning på sin utdanning, erfaringer, personlige egenskaper og nettverk. Utvikling av egne kunnskaper og ferdigheter ses på som viktigere og tryggere enn å knytte seg sterkt til én virksomhet – kompetansetrygghet blir for noen sikrere enn ansettelsestrygghet. Lojaliteten til og identifikasjonen med den enkelte virksomhet synker – virksomhetene betraktes i stedet som «vanningshull» i egen karriereplanlegging – som steder man stopper opp i en periode for å høste verdifulle erfaringer og kontakter, før det vandres videre til neste arbeidsplass og prosjekt.

Individualisering er et generelt fenomen, men tendensen synes særlig sterk hos den såkalte Generasjon X. Dette er arbeidstakere som er mellom begynnelsen av 20- og begynnelsen av 30-årene.[35]

Det er usikkert hvor sterk tendensen til individualisering er og vil bli. For det første vil den mest sannsynlig være størst hos arbeidstakere som har en særegen kompetanse som er sterkt etterspurt, og som derfor har mulighet til å gjøre karriere ved hjelp av egne ressurser. Omlag 60% av arbeidstakerne vil imidlertid fortsatt være uten høyere utdanning i år 2010, samtidig som ca. 20%

33. Nafstad og Roland, 1999
34. Larsen og Hompland, 1999
35. For en nærmere diskusjon av Generasjon X, se Colbjørnsen, 1999.

av jobbene ikke vil kreve mer enn grunnutdanning.[36] For det andre er det ikke noe nytt at unge arbeidstakere opptrer mer ustabilt i arbeidsmarkedet enn eldre. Det gjenstår å se hvor mye av individualiseringen Generasjon X vil ta med seg når de blir eldre, opptar lån og stifter familie. For det tredje vil flere fristes til å opptre individualistisk i arbeidslivet under høykonjunkturer, enn i perioder med stor arbeidsløshet.

Selv om utviklingen ikke er helt entydig, og selv om det finnes motkrefter, virker det allikevel rimelig å anta at i det minste deler av arbeidskraften blir mer individualistisk. Dette skyldes at flere får høyere og mer spesialisert utdanning, at individualiseringen i arbeidsmarkedet understøttes av individualisering i samfunnet generelt, og at arbeidsmarkedet i Norge forventes å være stramt også i årene fremover.

Individualisering kan innebære at flere kan ønske et mer fleksibelt forhold til arbeidslivet enn det som ligger i ordinær og fast ansettelse, i det minste i perioder. Freelance-virksomhet kan tilta i en rekke yrker, blant annet fordi det gir mulighet for større frihet i arbeidssituasjonen, og større kontroll over utviklingen og avkastningen av ens egen intellektuelle kapital. Det kan bli mer vanlig å jobbe for flere arbeidsgivere samtidig.

Behovet for mangfoldige tilknytnings- og arbeidsformer kan synes særlig sterk hos noen medlemmer av Generasjon X. De er vokst opp med raske endringer i teknologi og kommunikasjon. De kan gå sterkt inn for en oppgave, men ikke over for lang tid. De kan utvise stor energi, men krever stor innflytelse på når og hvor de vil jobbe. Generasjonen ser ut til å ha en fleksibel oppfatning av tidsstrukturen på dagen. Én dag foretrekker de å gå på kafé om dagen å jobbe om kvelden, neste dag kan det være motsatt. For rigide strukturer kan virke hemmende på arbeidsmotivasjonen.

En konsekvens av individualisering kan være at flere og flere sider ved arbeidsforholdet reguleres utenfor partsrelasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Ett eksempel er arbeidsmiljøspørsmål. Spesialister med høy grad av «empowerment» i jobben vil i stor grad bli styrt og motivert av sine egne ambisjoner og interesser. Med økende utdanning blir jobben mer og mer en livsstil, og grensen mellom yrkesliv og privatliv blir mer flytende. Den største trusselen om overbelastning, stress og helseproblemer kan komme fra manglende evne til å sette grenser for egen innsats, mer enn fra arbeidsgivers krav. Dagens partssamarbeid og lovgivning, som bygger på at arbeidstakerne skal beskyttes mot for store krav fra arbeidsgiver, kan ha begrenset mulighet til å håndtere slike problemer.

Individualisering kan også tenkes å svekke arbeidstakernes oppslutning om fagorganisasjoner og kollektive løsningsmodeller. Det finnes imidlertid også momenter som tilsier det motsatte.

For det første strides ulike utdanningsgrupper om retten til å utføre bestemte oppgaver. Slike profesjonsinteresser, som er vanskelig å ivareta individuelt, vil neppe bli mindre utbredte etter hvert som flere får høyere utdanning, og utdanningsretningene blir mer spesialiserte.

For det andre har individer behov for beskyttelse mot angrep på sitt rykte. Fordi karrierer blir mer avhengig av den enkeltes renommé, og fordi renommé er sårbart mot bakvaskelser og ryktedannelser, kan det lett oppstå destruktiv konkurranse yrkesutøvere i mellom.[37] Arbeidsgivere, fagforeninger og tillitsvalgte spiller en viktig rolle i å forebygge dette.

36. Se Larsen og Hompland, 1999
37. Se Sørhaug, 1996

For det tredje er også medarbeidere med høy og spesialisert kompetanse avhengig av å samarbeide med andre for å kunne fremstille helhetlige produkter og løsninger. Kunnskapssamfunnets paradoks er at samtidig som spesialisering fremmer individualisering blant arbeidstakerne, blir den individuelle arbeidstaker mer avhengig av å måtte samarbeide med andre spesialister. Dette tilsier at det må finnes en viss generøsitet arbeidstakerne imellom når det gjelder å ville utveksle erfaring og kunnskap. Slik generøsitet kan fremmes ved at det finnes et sett av kriterier for arbeidstidsordninger, avlønningsformer og ansettelsesforhold som oppleves som rimelige og rettferdige av de fleste. Kollektive løsninger kan være en effektiv måte å frembringe slike på.

For det fjerde er høyt utdannede arbeidstakere, som alle andre, sårbare ved innskrenkninger og nedbemanninger. Kollektive strategier kan gi mer effektiv beskyttelse og ivaretakelse av interesser i slike situasjoner.

Endelig kan den enkelte ha behov for en viss beskyttelse mot egenutbytting. Uten klare regler for eksempelvis arbeidstidens lengde og ferier, kan noen arbeidstakere bli så sterkt grepet av sine egne ambisjoner og interesser for jobben at de ikke lykkes med å sette grenser for egen innsats. Resultatet kan bli tidlig utbrenthet eller andre typer slitasje- og belastningssykdommer. På samme måte som Odyssevs lot seg binde til masten for å motstå sirenenes fristelser, kan mange arbeidstakere se at det er fornuftig med kollektive reguleringer som setter grenser for dem, og hjelper dem til å motstå fristelsen til å gi for mye av livet sitt til jobben.

3.10 Avslutning

Dette kapittelet har vist hvordan arbeidslivet preges av mer internasjonal konkurranse, mer krevende kunder og eiere, mer kompetansebaserte produksjonsmåter, mer digital teknologi, mer service- og omsorgsproduksjon, mer fleksible organisasjonsmåter, mer knapphet på arbeidskraft, og mer individualiserte og kompetente medarbeidere. Hensikten med gjennomgangen har vært å legge et grunnlag for utvalgets vurderinger av på hvilke områder det kan være behov for endringer i arbeidslivsreguleringene. Utvalget vil gjenta sin påpekning av at endringer i regelverket må foretas gjennom bevisste avveininger og valg, og ikke som tilpasninger til en utvikling som betraktes som uavvendelig.

Kapittel 4

Fleksibilitet og arbeidsmiljø – dilemmaer og avveininger

4.1 Innledning

Fleksibilitet står sentralt i debatten om nye måter å regulere arbeids- og ansettelsesforhold på, både i Norge og i utlandet. Som en bakgrunn for å diskutere behovet for å endre norske arbeidslivsreguleringer, vil utvalget derfor utdype og avklare selve fleksibilitetsbegrepet. I avsnitt 4.2 presenteres fire ulike betydninger av begrepet fleksibilitet, og hvilke aspekter ved arbeidsforholdene som hver av disse innbefatter.

Fleksibiliteten i arbeidslivet i et land kan påvirke både næringslivets konkurranseevne og landets attraktivitet som arbeidssted. Dermed er det interessant å se norske arbeidslivsreguleringer i sammenheng med tilsvarende forhold i andre land. Avsnitt 4.3 presenterer data om dette.

Ulike fleksibilitetshensyn kan lett komme i konflikt med hverandre, og ha ulike konsekvenser for forskjellige grupper i arbeidslivet. Dette gjør det viktig å tydeliggjøre hvilke mer grunnleggende dilemmaer og interesser som er knyttet til ulike former for fleksibilisering. Dette er tema for avsnitt 4.4.

4.2 Ulike typer fleksibilitet

Rent allment dreier fleksibilitet seg om to ting. Det ene er hvorvidt et fenomen kan skifte og forandre seg i takt med at utviklingen skaper behov for nye løsninger og tilpasninger. Fleksibilitet står her for forandringsevne, i motsetning til rigiditet. Det andre aspektet er hvorvidt ordninger kan være forskjellige på samme tidspunkt, avhengig av aktørenes ønsker og situasjonens krav. I denne forstand henspeiler fleksibilitet på mangfold, i motsetning til ensretting. Fleksibilitet dreier seg således om to ting - mulighet for forandring over tid, og mulighet for mangfold i øyeblikket.

Begge disse aspektene ved fleksibilitet er fremme i diskusjonen om endringer i arbeidslivet.[38] Blant annet blir det diskutert om reguleringsmodeller og løsninger som ble utviklet for å håndtere industrisamfunnets krav er like hensiktsmessige i det mer internasjonale informasjons-, opplevelses- og kunnskapssamfunnet. Samtidig reises spørsmålet om mer mangfoldige markedsbetingelser og arbeidsoppgaver for virksomhetene, og varierte behov hos arbeidstakerne, gjør det nødvendig å åpne for større variasjon i den måten arbeidsforhold reguleres på. Fire aspekter ved arbeidsforholdene er ofte fremme i debatten. Disse kalles gjerne for numerisk, funksjonell, organisatorisk og lønnsmessig fleksibilitet.

Numerisk fleksibilitet

Muligheten for å variere arbeidstider, ansettelsesformer og sysselsetting omtales ofte som numerisk fleksibilitet. Sett fra virksomhetenes side kan numerisk fleksibilitet være ønskelig på grunn av konjunkturer, sesongsving-

38. Se Gulbrand sen, 1998a, for en oversikt over faglitteraturen om fleksibilitet i arbeidslivet.

ninger, variasjoner i tilgangen på arbeidskraft, nye og varierte ønsker blant de ansatte, uforutsette hendelser, teknologiske nyvinninger, mindre romslige tidsmarginer ved leveranser, utnyttelse av produksjonsutstyr, og forandringer og variasjoner i kundenes behov. For arbeidstakerne handler det mer om å kunne tilpasse arbeidsforholdet til endringer i livssituasjon, livsstil og livsfase, samt om trygghet for arbeid og inntekt.

I tilknytning til arbeidsmiljøloven angår diskusjoner rundt numerisk fleksibilitet særlig arbeidstidsbestemmelser, overtidens lengde, muligheten for avvik fra det som mange kaller «normalarbeidsdagen» (ordinært dagarbeid mandag til fredag), variasjoner i arbeidstiden over året, mulighet for ulike ansettelsesformer, midlertidig tilsatt arbeidskraft og oppsigelsesvernets utforming. Andre former for numerisk fleksibilitet vi være bruk av underleverandører, kjøp av tjenester og innleie av arbeidskraft. Utvalget vil understreke at disse ordningene for numerisk fleksibilitet bør ses i sammenheng. Utvalget vil komme tilbake til spørsmålet om numerisk fleksibilitet i kapittel 8 om arbeidstid, og i kapittel 9 om stillingsvern.

Funksjonell fleksibilitet

Arbeidstakernes muligheter og vilje til å skifte mellom ulike arbeidsoppgaver, og ulike måter å utføre arbeidsoppgavene på internt i virksomhetene, kalles ofte for funksjonell fleksibilitet. Dette angår særlig hvor faste grenser som skal finnes mellom arbeidsoppgaver, fagområder, ledelsesnivåer, avdelinger og yrkesgrupper internt i virksomhetene. Et viktig aspekt ved funksjonell fleksibilitet er delegering av myndighet nedover og utover i organisasjonen, og reduksjon av antall ledernivåer. For virksomhetene kan funksjonell fleksibilitet være viktig for å sikre en kostnadseffektiv utnyttelse av arbeidskraften og dens kompetanse, samt å tilpasse produktspekteret til nye teknologiske og konkurransemessige betingelser. Videre kan funksjonell fleksibilitet sikre at ansatte kan ta raske og kvalifiserte beslutninger tilpasset den lokale situasjonens krav, endre den enkeltes arbeidsoppgaver og medarbeidere i samsvar med nye produkter og prosjekter, og sikre at produktutformingen er i samsvar med mangfoldet i kundenes og brukernes behov og ønsker. For de ansatte kan funksjonell fleksibilitet gi større jobbtrygghet, flere lærings- og utviklingsmuligheter, og mer varierte og interessante arbeidsoppgaver.

Debatten om denne type fleksibilitet knytter blant annet an til fordelingen av myndighet og ansvar, til ulike måter å praktisere arbeidsgivers styringsrett på i desentraliserte organisasjoner, til behovet for etter- og videreutdanning, til utvikling av lærende organisasjoner, og til arbeidsdelingen mellom ulike yrkesgrupper og deres interesseorganisasjoner. Utvalget vil diskutere funksjonell fleksibilitet i kapittel 7 om arbeidsmiljø.

Organisatorisk fleksibilitet

Virksomhetenes mulighet til å variere hvilke aktiviteter de velger å utføre innenfor egne juridiske og administrative grenser omtales ofte som organisatorisk fleksibilitet.

Skiftende markeds- og konkurranseforhold, teknologiske nyvinninger, eierskifter, og mulighet for å spesialisere seg på aktiviteter der virksomheten besitter spesiell kompetanse, kan gjøre at en del virksomheter ser seg tjent med å forandre på sine forretningsområder og aktiviteter. Slik fleksibilitet uttrykker seg også ved at mange virksomheter samarbeider i strategiske

allianser, nettverk og felles eierskap («joint ventures»), som et alternativ til full sammenslåing og fusjon.

Debatten rundt organisatorisk fleksibilitet omhandler særlig hvorvidt de ansatte kan oppleve jobbtrygghet, motivasjon og følelse av tilhørighet til virksomheten, når det samtidig blir mindre forutsigbart hvilken virksomhet de skal utføre jobbene sine i. Utvalget vil diskutere dette spørsmålet nærmere i kapittel 9 om stillingsvern.

Lønnsfleksibilitet

Lønnssystemenes og lønnsdannelsens evne til å skape samsvar mellom tilbud og etterspørsel i arbeidsmarkedet uten at det oppstår inflasjonspress og problemer i utenriksøkonomien, kalles ofte for lønnsfleksibilitet eller finansiell fleksibilitet. Utvalget vil i liten grad berøre spørsmålet om slik fleksibilitet, da dette for tiden utredes av to andre regjeringsoppnevnte utvalg.[39]

Helhetsperspektiv på fleksibilitet

Selv om fleksibilitet har ulike aspekter, bør en diskusjon om reguleringssystemene i arbeidslivet se de ulike fleksibilitetsformene i sammenheng. For eksempel kan høy numerisk fleksibilitet, dersom den er basert på lav ansettelsestrygghet, gjøre at den funksjonelle fleksibiliteten blir lav, siden utrygge ansettelsesforhold kan svekke oppslutningen om og motivasjonen for interne endringer og omorganiseringer. Motsatt kan høy funksjonell fleksibilitet, der intern forandringsevne kombineres med utviklingstiltak i virksomhetene, gjøre behovet for numerisk fleksibilitet mindre. Utvalget vil forta en samlet vurdering av ulike fleksibilitetsbehov i kapittel 10.

4.3 Fleksibilitet i norsk og utenlandsk arbeidsliv[40]

I dette avsnittet vil utvalget legge frem data som indikerer hvor fleksibelt det norske arbeidslivet er sammenlignet med andre land. Slike sammenligninger er, som utvalget var inne på i kapittel 3, forbundet med metodiske problemer. Arbeidsmarkedets og økonomiens virkemåte i ulike land er et resultat av helheten av nasjonale ordninger og sammenhengene mellom ulike reguleringer og politikkområder. For eksempel kan virksomhetene i land med liberalt oppsigelsesvern ha mindre behov for midlertidige ansettelser enn land med strikt oppsigelsesvern, på samme måte som land med overskudd på arbeidskraft kan ha andre behov for fleksibilitet enn land med knapphet på arbeidskraft. Det vil derfor være misvisende å trekke slutninger om forskjeller i fleksibilitet ved bare å sammenligne enkeltordninger mellom ulike land.

4.3.1 Numerisk fleksibilitet

Et mål på den numeriske fleksibiliteten, er om virksomhetenes tilgang på arbeidskraft varierer med konjunkturene, for eksempel om flere yrkespassive

39. Et utvalg drøfter strategier for sysselsetting og verdiskapning som kan bidra til en balansert utvikling i norsk økonomi, mens et annet utvalg vurderer selve systemene for lønnsforhandlinger. Tidligere utvalg som har behandlet slike spørsmål er Sysselsettingskommisjonen (NOU 1992: 26), Ungdomslønnsutvalget (NOU 1994: 3) og Arntzen-utvalget (NOU 1999: 14).
40. I dette avsnittet trekkes det veksler på Dølvik, 1999.

personer kommer inn i arbeidsstyrken når økonomien går bedre, og virksomhetene trenger flere folk. Totalt sett har Norge en fleksibel arbeidsstyrke i internasjonal sammenheng.[41] Norge er blant de OECD-land som både har stor langsiktig og kortsiktig fleksibilitet i yrkesdeltakelsen. Det er i første rekke unge som justerer sin arbeidsmarkedsdeltakelse under konjunktursvingninger, og fleksibiliteten er større blant kvinner enn blant menn, og størst blant unge kvinner.

I Norge deltok i 1998 81% av befolkningen i alderen 15-64 år i arbeidsstyrken. Tilsvarende tall for Danmark var 79%, Sverige 78%, USA 77%, England 76%, Tyskland 70%, Frankrike 67% og Hellas 62%.[42] Norge og Skandinavia har altså betydelig høyere yrkesfrekvens enn mange andre europeiske land. Det gjelder i de fleste aldersgrupper og for både menn og kvinner. Land der 60-70% av befolkningen er yrkesaktive, står overfor andre fleksibilitetsutfordringer enn land der yrkesdeltakelsen er over 80%. Når yrkesdeltakelsen er høy, er utfordringen ofte å aktivisere grupper med en særlig utsatt stilling i arbeidsmarkedet.

Andelen deltidsarbeidende er imidlertid høy i Norge sammenlignet med andre OECD-land: 21% av de sysselsatte er på deltid, og kvinner utgjør 79% av disse. I 1998 var over 80 000 personer undersysselsatte, dvs. deltidssysselsatte som forsøkte å få lengre arbeidstid. Nær 80% av disse er kvinner.

Britiske arbeidstagere har den lengste arbeidsuken i Europa med et gjennomsnitt på 44 timer faktisk arbeidstid i uken for heltidsansatte. Gjennomsnittet i Italia er 38,5 timer, og 40,5 timer ukentlig i hele EU-området. Gjennomsnittet for norske menn er 41,5 timer i uken, dvs. en time mer enn gjennomsnittet i EU.[43]

Når det gjelder regler for ukentlig og daglig arbeidstid som er regulert i arbeidsmiljøloven og tariffavtaler, er Norge i hovedsak på linje med de fleste andre europeiske land, selv om blant annet Frankrike og Italia er i ferd med å innføre en generell 35 timers arbeidsuke.[44] I motsetning til mange andre land har Norge ingen restriksjoner på deltidsarbeid. Når det gjelder overtidsregler rangeres Norge sammen med Sverige og Finland ikke blant de mest, men heller ikke blant de minst, restriktive. I forhold til Norges maksimalgrense på drøyt 200 timer overtid årlig utover 40 timers uke (100 timer mer hvis avtalt med tillitsvalgte), er de mest restriktive landene Spania (maks. 80 timer), Frankrike (maks. 130 timer), Portugal (maks. 160 timer). Danmark og Belgia er blant de mest liberale på området. OECD noterer også at i Norge tillater loven «betydelig fleksibilitet i fordelingen av «normalarbeidstiden»».[45]

Overtidsregler kan gjenspeile ulike hensyn i forskjellige land. I Norge er hensynet til vern av arbeidstakeres helse det dominerende motivet, mens andre land, eksempelvis Spania, legger større vekt på at lite overtid kan gjøre det mulig å slippe flere til på arbeidsmarkedet.

Et uttrykk for at i alle fall enkelte av Norges lovregulerte arbeidstidsregler kan betraktes som forholdsvis fleksible, er at EUs arbeidstidsdirektiv (som fastsetter minstestandarder i europeisk sammenheng) på enkelte punkter førte til en viss innstramming av norske regler. EUs sysselsettingsstrategi anbefaler likeledes redusert overtidsbruk og overgang til ordninger med årsarbeidstid ol. Sammenliknet med de fleste OECD-land, som har 25-30

41. Dette avsnittet bygger på Larsen og Eriksen, 1995.
42. OECD 1999:225.
43. Undersøkelse gjengitt i Aftenposten, 1. september 1999
44. Reglene for arbeidstid i Norge er nærmere redegjort for i kapittel 7
45. OECD 1994: 143.

dager lovfestet eller avtalefestet årlig ferie, ligger Norge med våre 4 uker og en 'Grodag', lavere i internasjonal målestokk.

Deltidsarbeid, overtidsarbeid og merarbeid[46] ser ut til å være de viktigste strategiene for tidsfleksibilitet i norsk arbeidsliv, selv om det også finnes eksempler på andre ordninger som for eksempel sesongarbeid, og spesielle ordninger i oljerelatert virksomhet, samt bygg og anlegg. I mange andre land, for eksempel Finland, Tyskland, England, Nederland og Sverige, ser man, til tross for visse forskjeller disse landene i mellom, ut til å ha kommet lengre i å utforme mer varierte og kreative løsninger, for eksempel ved å beregne årsarbeidstid mer uavhengig av daglige og ukentlige maksimalarbeidstider.[47] EUs sysselsettingsstrategi anbefaler likeledes redusert overtidsbruk og overganger til ordninger med årsarbeidstid o.l. Utvalget vil komme nærmere tilbake til dette spørsmålet i kapittel 8.

Et viktig aspekt ved numerisk fleksibilitet gjelder ulike ordninger for jobbtrygghet. Slik ordninger påvirker fleksibiliteten i arbeidslivet ved at virksomhetene påføres kostnader ved å redusere antallet ansatte og/eller variere arbeidsstokkens sammensetning. Samtidig påvirker jobbtryggheten arbeidstakernes villighet til å være med på jobbskifter og interne omstillinger.

Når ordninger for jobbtrygghet skal sammenlignes mellom land, er det to forhold som er særlig viktig å ta i betraktning. Det ene er, som påpekt i avsnitt 4.2, at jobbtrygghet har mange aspekter som må ses i sammenheng. Det andre momentet er at det ikke er tilstrekkelig å sammenligne lovregler i ulike land. Det er også nødvendig å studere hvordan reglene anvendes gjennom domspraksis, hvordan de suppleres av tariffavtaler og andre partsbaserte avtaler, og hvordan de håndteres gjennom praksis i arbeidslivet.

OECD har utarbeidet et mål for jobbtrygghet som forsøker å imøtekomme disse hensynene. Målet er bygget opp rundt tre grunnpilarer, som igjen er bygget opp av til sammen 22 ulike indikatorer for jobbtrygghet. De tre grunnpilarene i jobbtrygghetsmålet er individuelt oppsigelsesvern, mulighet for bruk av midlertidig ansettelse, og vern ved masseoppsigelser (omtalt som kollektivt oppsigelsesvern av OECD). Individuelt oppsigelsesvern omfatter blant annet prosedyreregler, varslingstid, prøvetidsordninger, hva som er gyldig oppsigelsesgrunn, og kompensasjons- og etterlønnsordninger. Midlertidig ansettelse innbefatter blant annet i hvilke situasjoner dette er *tillatt* brukt, det midlertidige arbeidsforholdets varighet og gjentakelse, og aksept for utleievirksomhet. Kollektivt oppsigelsesvern omhandler i denne sammenhengen blant annet hvorvidt det finnes mer omfattende varslingsordninger og oppsigelsesfrister enn det som kreves ved individuelle oppsigelser.[48]

De 22 indikatorene vektes sammen i ett enkelt mål for jobbtrygghet. Detaljene i denne prosedyren er beskrevet i Vedlegg 1. Resultatet for ulike OECD-land er gjengitt i tabell 4.1. Jo høyere tallet er, jo høyere kostnader påføres virksomhetene ved å redusere arbeidsstokken og/eller skifte ut arbeidstakere. Et høyt tall innebærer derfor at de ansatte har høy beskyttelse mot å miste jobbene sine. Resultatet i tabellen må tolkes med forsiktighet, blant annet fordi det ikke fullt ut fanger opp forskjeller i måter lover og avtaler praktiseres på i ulike land. Brukt på en forsiktig måte kan tallene allikevel indikere hva det

46. Overtidsarbeid er arbeid som varer utover den alminnelige arbeidstid, mens merarbeid er arbeidstid for deltidsansatte som går utover den avtalte, men holder seg innenfor den alminnelige arbeidstid.
47. Se Bosch, 1997: 229-232
48. OECD 1999: 115-118

koster virksomheter i ulike land å redusere og/eller skifte ut deler av bemanningen.

Tabell 4.1: OECDs rangering av medlemsland etter virksomhetenes kostnader ved å redusere og/eller skifte ut arbeidstakere enkeltvis eller kollektivt. 1999. *)

USA	0.7
Storbritannia	0.9
New Zealand	0.9
Canada	1.1
Irland	1.1
Australia	1.2
Sveits	1.5
Danmark	1.5
Ungarn	1.7
Polen	2.0
Finland	2.1
Tsjekkia	2.1
Nederland	2.2
Japan	2.3
Østerrike	2.3
Belgia	2.5
Korea	2.5
Sverige	2.6
Norge	**2.6**
Tyskland	2.6
Frankrike	2.8
Spania	3.1
Italia	3.4
Hellas	3.5
Tyrkia	3.5
Portugal	3.7

*)OECD 1999: 66

De mest liberale ordningene for oppsigelsesvern finnes i anglo-amerikanske land, mens de mest restriktive finnes i Sør-Europa. Norge befinner seg nærmere de restriktive enn de liberale, og i gruppe sammen med blant annet Sverige, Tyskland, Belgia og Korea.

4.3.2 Funksjonell fleksibilitet

Det er en sterk internasjonal trend i retning av økt funksjonell fleksibilitet. I amerikansk arbeidsliv har man i de siste 10-15 år sett en betydelig vekst i anv-

endelsen av team, jobbrotasjon, kvalitetssirkler og involvering av ansatte i beslutningsprosessene.[49] Det samme kan observeres i Europa. En undersøkelse i 10 EU-land fra 1996 viste at i løpet av de siste tre år hadde i gjennomsnitt 15% av virksomheter med mer enn 20 ansatte (50 ansatte i de største landene) innført jobbrotasjon, 27% hadde installert teambaserte arbeidsmåter, 33% hadde involvert de ansatte på lave organisasjonsnivåer sterkere i beslutningene, mens 29% hadde flatet ut ledelseshierarkiet.[50]

Det foreligger ikke informasjon som gjør det mulig å sammenligne funksjonell fleksibilitet i arbeidslivet i Norge og andre land med stor nøyaktighet. Enkelte undersøkelser kan imidlertid gi visse indikasjoner på om norsk arbeidsliv gjennomgår tilsvarende endringer. En undersøkelse fra 1997 kan tyde på at norske virksomheter med mer enn 10 ansatte, har redusert antall ledelsesnivåer i mindre grad enn EU-virksomheter. Når det gjelder økt involvering av de ansatte ligger private virksomheter i Norge omtrent på nivå med totalgjennomsnittet i EU, mens offentlig virksomhet i Norge ligger betydelig over totalgjennomsnittet. Omfanget av selvstyrte arbeidsgrupper og team er om lag det samme i Norge som gjennomsnittet for EU-landene, og mindre enn i Sverige og Danmark.[51] Sistnevnte funn bekreftes av en mer direkte sammenligning innen Norden.[52] I Sverige har over 90% av virksomhetene arbeidsgrupper. Tilsvarende tall for Danmark og Norge er 55 og 49%. I tillegg er både jobbrotasjon og bruk av insentivlønn mer utbredt i Sverige enn i Danmark og Norge.

Selv om det ser ut til å være en utvikling i retning av økt funksjonell fleksibilitet i OECD-landene, varierer det hvilke konkrete former dette tar, og hvor langt ulike land er kommet i forhold til hverandre. Samtidig viser analyser at forskjellene mellom land ikke lengre følger det som har vært tradisjonelle skillelinjer mellom europeiske land i spørsmål om ansattes medvirkning. Tradisjonelt har medvirkningsordinger vært mer velutviklede i nordiske land enn i Sør-Europa. På noen områder er det fortsatt slik. For eksempel er omfanget av delegering langt større i Sverige enn i Spania. På den annen side brukes kvalitetsirkler, som innebærer involvering av ansatte i problemløsning og beslutningstaking, mer i Spania enn i Sverige.

OECD konkluderer også med at det er vanskelig å se klare sammenhenger mellom omfanget av fleksibel organisering, og andre kjennetegn ved måten arbeidsmarkedene fungerer på. Det klareste funnet er at mer fleksibel organisering gjerne går sammen med økt opplæring av de ansatte. Dette gjelder også i Norge. Derimot er det ingen entydig tendens til at fleksibel organisering innebærer økt innslag av deltidsarbeid eller midlertidig arbeid.[53]

Selv om den funksjonelle fleksibiliteten ser ut til å øke både i Norge og utlandet, er det viktig å presisere at mange arbeidstakere fortsatt ikke omfattes av den type arbeids- og organisasjonsformer som er beskrevet i dette avsnittet. Amerikanske data fra første halvdel av 1990-tallet antyder at over halvparten av virksomhetene ikke har innført noen form for permanent system med sikte på å øke graden av funksjonell fleksibilitet.[54] En norsk undersøkelse fra 1997 viser at 6 av 10 virksomheter ikke hadde gjennomført noen

49. Se Cappelli m.fl., 1997, s. 94-102, for en oppsummering av amerikanske data
50. Undersøkelsen er referert i OECD 1999, kap. 4
51. Gulbrandsen, 1998
52. Olsen, 1998a
53. OECD 1999:209-210.
54. Se Capelli m.fl., 1997, s. 117-120.

endring av sin organisasjon i tråd med prinsippene for funksjonell fleksibilitet på 1990-tallet.[55]

4.3.3 Organisatorisk fleksibilitet

«Outsourcing» er kanskje den formen for organisatorisk fleksibilitet som har fått størst oppmerksomhet og skapt mest diskusjon. Fenomenet innebærer at aktiviteter som tidligere ble utført av virksomheten selv, enten skilles ut i egne selskapsenheter, eller overføres til utenforstående virksomheter. Ofte er det støtteaktiviteter i virksomhetene som «outsources», for eksempel IT, rengjøring, regnskap og kantinevirksomhet.

En undersøkelse fra 1995 basert på spørreundersøkelser blant virksomheter med mer enn 200 ansatte i 11 europeiske land, viser at omlag 3 av 4 norske virksomheter har vært involvert i «outsourcing».[56] Omfanget i Norge ligger omtrent på gjennomsnittet for de andre europeiske landene i undersøkelsen. Samtidig viser undersøkelsen at «outsourcing» øker noe mindre her til lands: I Norge er det 21% av virksomhetene som sier at de øker bruken av «outsourcing», mens gjennomsnittet for de europeiske landene er 39%.

4.4 Dilemmaer og avveininger

Reguleringene av arbeidslivet har som formål å avveie ulike interesser og hensyn mot hverandre. Særlig viktig er det å finne frem til ordninger og prosedyrer som gjør at størst mulig verdiskapning i virksomhetene kan kombineres med trygge og utviklende arbeidsplasser for de ansatte. I dette avsnittet vil utvalget drøfte en del fundamentale dilemmaer som lett oppstår i forbindelse med arbeidslivsreguleringer, og som har fått økt aktualitet i forbindelse med de endringer som arbeidslivet nå gjennomgår.

4.4.1 Flere motsetninger mellom kunder, brukere og ansatte

Vekst i tjenesteytende næringer og serviceyrker gjør at flere ansatte utfører sitt arbeid i direkte kontakt med sine kunder og brukere. Noe av den samme utviklingen kan observeres i mange deler av industrien, der det blir mer vanlig for kunder og leverandører å ha utstrakt personlig kontakt gjennom prosjektarbeid og leveransenettverk. Samtidig fører økt konkurranse og økt kundebevissthet til at det stilles større krav til at produktenes kvalitet og tilgjengelighet tilpasses kundenes og brukernes behov, og til at produksjonen utføres mest mulig kostnadseffektivt.

Direkte kontakt med kunder og brukere oppleves av mange ansatte som utviklende og inspirerende på både det faglige og personlige planet. For mange er det nettopp det å få jobbe i direkte kontakt med kunder og brukere som gjør service- og omsorgsyrker attraktive. Det å skape fornøyde kunder og brukere gjør arbeidet både trivelig og meningsfylt. Imidlertid kan det også oppstå situasjoner der kunder og brukere kommer med forventninger, krav

55. Se Gulbrandsen, 1998, s. 76-79
56. Dataene er hentet fra den såkalte EURONET-Cranfield undersøkelsen i 1995, og er basert på identiske spørreskjemaer til nær 5000 virksomheter i 20 europeiske land. Tallene som er brukt i dette avsnittet omfatter England, Frankrike, Tyskland, Sverige, Spania, Danmark, Nederland, Norge, Sveits, Irland og Finland. Dataene er stilt til utvalgets disposisjon av Professor Odd Nordhaug ved Norges Handelshøyskole, som er ansvarlig for den norske delen av undersøkelsen.

og kritikk på en måte som kan oppleves som belastende for de ansatte. Særlig kan dette være tilfellet når de ansatte møter kundene og brukerne alene, slik de ofte gjør når arbeidet utføres i sistnevntes hjem. Denne typen arbeidsmiljøproblemer, som utvalget vil omtale nærmere i kapittel 7, kan få økt utbredelse i etterindustrielle samfunn der flere arbeider med tjenesteyting og omsorgsoppgaver.

Konflikter som måtte oppstå mellom ansatte på den ene side, og kunder og brukere på den annen, er imidlertid ikke en konflikt mellom to atskilte grupper. Alle arbeidstakere er kunder, og de fleste kunder er også arbeidstakere. Som arbeidstaker vil gjerne en person få høyest mulig lønn og samtidig ha en viss mulighet for personlig utvikling og handlingsrom som ikke er direkte relatert til jobbens krav. Men når samme person opptrer som kunde eller bruker, er ønsket ofte det motsatte; mest mulig varer og tjenester til lavest mulig pris, lett tilgjengelighet til virksomhetene gjennom romslige åpningstider, og vilje hos de ansatte til å stå på ekstra gjennom overtid o.l. for å møte vedkommendes spesielle behov.

Denne analysen leder frem til et viktig dilemma. På den ene side fører konkurranse og større kunde- og brukerorientering i virksomhetene til økt verdiskapning i den forstand at kunder og brukere får bedre tilgang på effektivt fremstilte varer og tjenester. På den annen side kan markedskonkurransen gi for ensidig prioritet til kunde- og brukerinteressene på bekostning av ansattes behov for trygghet og utvikling, og vern mot belastende kunde- og brukeratferd. Det er ikke åpenbart at kunde- og brukerrollen alltid skal gis forrang fremfor arbeidstakerrollen.

4.4.2 Mer sammensatte partsforhold mellom eiere og ansatte

Forholdet mellom eiere og ansatte, mellom arbeidsgivere og arbeidstakere, utgjør den klassiske konflikten i industrisamfunnet som mye av dagens reguleringer er bygget opp rundt. Denne partskonstellasjonen er imidlertid i ferd med å bli mer kompleks.

Aktive eiere stiller krav til virksomhetene om å utnytte sine ressurser effektivt for å sikre maksimal avkastning på investert kapital. Hvis disse ikke er tilfreds kan de raskt flytte sine investeringer til andre virksomheter i Norge eller utlandet. Mer av dette kravet kommer nå fra institusjonelle eiere som pensjonsfond, aksjefond, o.l. som forvalter folks sparepenger og pensjoner. Sparemønsteret i samfunnet er i ferd med å endre seg ved at aksjefond o.l. oftere foretrekkes fremfor vanlige bankinnskudd. Samtidig øker den private pensjonssparingen. Større fortjeneste i virksomhetene legger dermed ikke bare grunnlaget for økte utbetalinger til arbeidsgivere og eiere, men det øker også avkastningen på sparemidler og pensjonsinnskudd. De ansatte står dermed ikke bare overfor arbeidsgivere i tradisjonell forstand, men også overfor forvaltere av deres egne sparepenger. Satt på spissen: Reguleringen av arbeidsmiljøet gir ikke bare beskyttelse mot utbytting fra tradisjonelle kapitalister, men også mot å bli utbyttet av egne sparemidler. De partsinteressene som er involvert i og berøres av reguleringene av arbeidsmiljøet er dermed mer komplekse og sammensatte enn de som kommer til uttrykk i den klassiske arbeidsgiver- og arbeidstaker-konstellasjonen. Relasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker blir ytterligere kompleks når aksjer og aksjeopsjoner inngår som en del av belønningssystemet for ansatte og når medeierskap i form av aksjeordninger for ansatte blir mer vanlige.

4.4.3 Arbeidstid, egeninnsats og selvutbytting

En rekke forhold påvirker omfanget av overtid og arbeid på kvelder, netter og i helger. I mange bransjer skaper knappe leveringstider og dyrt kapitalutstyr ønske om periodisk overtid og utvidete drifts- og åpningstider. Bransjer og yrker som ikke kan tilpasses «normalarbeidstiden» vokser. Det blir mer vanlig å snakke om 24 timers-samfunnet, der det i økende utstrekning blir etterspørsel etter åpne butikker og andre servicetilbud døgnet rundt. Elektronisk kommunikasjon gjør at flere jobber kan utføres mer løsrevet fra tid og sted, slik at det blir mulig å arbeide hjemme eller andre steder utenfor selve arbeidsplassen. Det blir også flere høyt utdannede som har flytende og utydelige grenser mellom jobb, hobby og livsstil. I enkelte faser av livet kan høy arbeidsinnsats være nødvendig for å legge det økonomiske grunnlaget for ønsket levestandard. Disse forholdene kan skape både et press på og et ønske hos den enkelte arbeidstaker om å arbeide svært mye. I den forbindelse oppstår flere interessekonflikter og reguleringsdilemmaer.

For det første kan det oppstå en konflikt mellom den enkeltes og samfunnets interesse. Det å få bestemme hvor mye man vil arbeide kan på den ene side betraktes som en viktig del av individets valgfrihet og dermed som et gode i seg selv. Dersom noen er så interessert i å bruke sin arbeidskraft og kompetanse at de ønsker å bruke mesteparten av sin tid og sitt liv på å utøve yrket sitt, kan man spørre med hvilken rett andre skal kunne sette grenser for dette. Det er også et faktum at arbeidstakere har store ulikheter i grad av energi og måter å møte arbeidsbelastninger på. På den annen side kan den enkeltes valg komme i konflikt med samfunnsinteresser i den grad arbeidsmengden påfører samfunnet kostnader til sykefravær, uførepensjonering og tidlig avgang fra arbeidsstyrken. Fra samfunnets side kan det også være ønskelig å regulere arbeidsinnsatsen til den enkelte for å sikre at hensynet til barn og familie blir tilstrekkelig ivaretatt. Dette kan blant annet bidra til høy fertilitet og dermed til rekrutteringen av fremtidens arbeidsstyrke.

For det andre kan reguleringer begrunnes med ønsket om å beskytte enkeltindivider mot deres egen irrasjonalitet. Den enkelte vektlegger ikke alltid langsiktige konsekvenser av sine egne valg i tilstrekkelig grad. For eksempel kan en ung person vite at det å jobbe svært mye øker sannsynligheten for å utvikle yrkesbetingede sykdommer, utbrenthet, samlivskriser og lite sosial livsførsel. Allikevel kan slike konsekvenser bli lite vektlagt; dels på grunn av at de ligger et stykke frem i tid, og dels fordi det ikke er sikkert at det rammer en selv. I slike tilfeller kan regulering av arbeidsinnsats begrunnes med at den enkelte må beskyttes mot sin manglende evne til å overskue og ta i betraktning alle konsekvenser av sine egne valg. Uttrykt annerledes – den enkelte må beskyttes mot selvutbytting, blant annet fare for eget liv og helse. Slike hensyn må imidlertid avveies mot de begrensninger dette legger på den enkeltes mulighet til å styre sitt eget liv, og mot de vansker som er forbundet med å finne frem til et sett av kriterier og beslutningsregler for når arbeidsinnsatsen kan begrenses ut fra slike hensyn, og hvem som i så fall skal ha myndighet til å forestå og kontrollere begrensningene.

4.4.4 Intern versus ekstern fleksibilitet

Begrepet ekstern fleksibilitet henspeiler på hvor hyppig arbeidstakerne skifter mellom å jobbe i ulike virksomheter, mens intern fleksibilitet går på hvor ofte de ansatte skifter arbeidsoppgaver og yter ekstraordinær innsats der de er ansatt. Dersom det er små kostnader forbundet med å skifte ut

arbeidstakere, og reglene for midlertidig tilsetting er romslige, kan dette bidra til den type omstillinger som får arbeidstakere til å skifte mellom jobber i ulike virksomheter, avhengig av hvor etterspørselen etter arbeidskraft er størst. På den annen side kan dette gjøre forutsigbarheten for de ansatte så lav, og følelsen av samhørighet med virksomheten så liten, at viljen til å være med på interne omstillinger svekkes. Ansattes trygghet og tilhørighetsfølelse til én virksomhet kan på den ene side betraktes som en ressurs som gjør arbeidstakerne mer villige til å prøve nye ting og yte ekstraordinær innsats når situasjonen tilsier det. På den annen side kan opplevelsen av ansettelsestrygghet bli så stor at den går over til selvgodhet og arroganse, blant annet overfor kunder og brukere. Dette dilemmaet er særlig aktuelt i forbindelse med økende bruk av «outsourcing» og nettverksbaserte organisasjonsformer, der den enkeltes tilknytning til en enkelt virksomhet blir mer uforutsigbar og utydelig.

Et spesialtilfelle av dilemmaet mellom intern og ekstern fleksibilitet oppstår i forholdet mellom jobbtrygghet og hvem som blir arbeidsledige. Det er utført en rekke studier av sammenhengen mellom jobbtryggheten i et land og størrelsen på arbeidsløsheten. Kunnskapsstatus på dette feltet er av OECD oppsummert til å være at det er vanskelig å påvise noen entydig sammenheng mellom disse to forholdene. Derimot ser det ut til at jobbtrygghet har effekter på hvilke befolkningsgrupper som rammes av ledighet, i den forstand at høy jobbtrygghet øker ledigheten for alle andre grupper enn middelaldrende menn.[57] I forlengelsen av dette kan det også oppstå en motsetning mellom såkalte «insiders» og «outsiders», der beskyttelsesordningene for dem som allerede har jobb, er så attraktive og kostbare at virksomhetene ikke har rom for å tilby fast stilling til alle som ønsker det. Utvalget kommer tilbake til dette tema i kapittel 9.

4.5 Avslutning

I dette kapittelet har utvalget ønsket å presisere fleksibilitetsbegrepet, presentere data om hvor fleksibelt arbeidslivet i Norge faktisk er i en internasjonal og særlig europeisk sammenheng, samt peke på en del av de mer grunnleggende dilemmaer og avveininger som arbeidslivsreformer må forholde seg til. Utvalget vil ikke trekke konklusjoner om ønskeligheten av arbeidslivsreformer i Norge ut fra analysene i dette kapittelet alene, men bruke opplysningene og diskusjonene som et bakteppe for den konkrete diskusjonen om arbeidsmiljø, arbeidstidsordninger, stillingsvern og medbestemmelse i kapitlene som følger.

57. OECD 1999: Kap. 2.

Kapittel 5

Reguleringssystemet i arbeidslivet

5.1 Innledning

I dette kapittelet skal det redegjøres for det norske regelverket på arbeidsmiljøområdet. Utvalget går ikke her inn på de enkelte bestemmelsene i arbeidsmiljøloven – det gjøres det rede for under Gjeldende rett i kapitlene 7-9. I dette kapittelet tas det sikte på å gi en overordnet beskrivelse av hvordan det norske regelverket er bygd opp, og litt om bakgrunnen for det. I tillegg løftes det frem enkelte mulige problemstillinger i forhold til dagens regelverk.

I siste del av kapittelet – avsnitt 5.3 – gis en kort redegjørelse for de folkerettslige rammene for lovgivningen på arbeidsrettens område.

5.2 Arbeidsmiljøloven av 1977

5.2.1 Bakgrunn og målsetting

Historisk sett har arbeidsmiljølovgivningen sin opprinnelse i den industrielle revolusjon. I en relativt lang periode dreide det seg på den ene side om å tilkjenne arbeidstakerne grunnleggende rettigheter, og på den annen side om å beskytte dem mot ulykker og skader forårsaket av industriell teknologi og organisering.

Frem til 70-årene var arbeidervern først og fremst et spørsmål om å unngå akutte farer på arbeidsplassene. Ut fra disse behovene vokste det frem en arbeidervernlovgivning basert på juridisk, teknologisk og medisinsk begrunnelse og ekspertise. De viktigste instrumentene var etablering av målbare grenseverdier og standarder, samt detaljorientert kontroll og inspeksjon.

Arbeidsmiljødebatten som kulminerte i arbeidsmiljøloven av 1977 hadde to viktige drivkrefter. Den ene var bekymringen for langtidsvirkninger av de nye kjemiske stoffene som hadde dukket opp. Den andre var kampen mot fremmedgjøring og umyndiggjøring og for medbestemmelse og innflytelse.

Arbeidsmiljølovens målsetting kan oppsummeres i følgende prinsipper, som kommer til uttrykk i lovens formålsparagraf (§1):

- å sikre et arbeidsmiljø som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger og med en standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling,
- å sikre trygge tilsettingsforhold og en meningsfull arbeidssituasjon for den enkelte arbeidstaker,
- å gi grunnlag for at virksomheten selv skal løse sine arbeidsmiljøproblemer i et samarbeid mellom arbeidslivets organisasjoner og med kontroll og veiledning fra offentlige myndigheter.

Selv om målene er utformet generelt, er lovens intensjon ambisiøs. Målformuleringene fastlegger at det må foregå en kontinuerlig forbedring av arbeidsmiljøet, uavhengig av dagens situasjon. Dermed understrekes lovens dynamiske karakter, samtidig som arbeidsmiljøarbeidet gis preg av å være et varig utviklingstiltak i virksomhetene.

Til grunn for utformingen av bestemmelsene i loven ligger blant annet det syn at interne prosesser i virksomhetene er avgjørende for å få til slik utvikling og endring som loven etterstreber, og at det derfor bør stimuleres til aktivitet på arbeidsplassene omkring arbeidsmiljøspørsmål. Loven baserer seg på det etablerte samarbeidet i arbeidslivet mellom arbeidstakere, arbeidsgivere og offentlige myndigheter. Den trekker opp rammer både for arbeidsmiljøstandarden og for partssamarbeidet i virksomhetene og baserer seg på at partene i fellesskap skal finne løsninger på problemer, samtidig som arbeidsgiver har ansvaret for at arbeidsmiljøarbeidet drives i tråd med lovens krav.

Lovens hovedstrategi

Arbeidsmiljøloven trekker opp en strategi for arbeidsmiljøforbedring som innebærer at det lokale nivå blir den viktigste arena for utvikling av løsninger. Loven er på denne måten mindre rettet mot styring ovenfra og utenfra og mer mot utvikling og læring på grunnlag av erfaring og forholdene på den enkelte arbeidsplass.

Fra lovens vedtakelse i 1977 frem til 1991 var det en utvikling mot et stadig sterkere fokus på virksomhetenes medvirkning til arbeidsmiljøarbeidet. Tendensen har således gått i retning av at virksomhetene selv skal iverksette planmessig vernearbeid ved kartlegging av arbeidsmiljø og utarbeiding av handlingsplaner. Som et resultat av denne utviklingen ble forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (internkontroll) vedtatt i 1991. Forskriften gir et klart uttrykk for at virksomhetene skal sørge for å holde arbeidsmiljøfaktorene under kontroll gjennom systematisk oppfølgning av kravene i lovgivningen. Samtidig skal arbeidstakerne involveres i dette arbeidet gjennom lokal samhandling. (Se under).

Samtidig som loven altså i hovedsak er ment å trekke opp rammeregelverket, er både loven selv (for eksempel lovens § 8 om arbeidsplassen, og bestemmelsene om arbeidstid) og det store antallet forskrifter gitt med hjemmel i loven blitt temmelig omfattende og dels detaljregulerende. Det kan derfor synes som om loven inneholder elementer av to parallelle strategier – en strategi for utvikling av lokale løsninger og en regelverksstrategi basert på forskrifter og tilsyn fra offentlige myndigheter. Mens den første strategien, i alle fall i intensjonen, ble forsterket gjennom internkontroll-reformen, kan den andre i noen sammenhenger synes å ha blitt forsterket gjennom implementeringen av deler av EU-regelverket.

Dilemma – lokal utviklingsstrategi eller lov/forskriftsstrategi

De to strategiene kan sies å ligge som en tvetydighet i loven, og det er ikke gjort noe tydelig valg mellom de to. Spørsmål kan stilles om dette valget bør tas tydeligere og hvilke konsekvenser det i så fall vil ha, eller om det er ønskelig å videreføre dette dobbeltsporet.

Dersom en ønsker en økt satsing på den lokale utviklingsstrategien, kan dette komme i konflikt med eksistensen av et omfattende og detaljert regelverk som håndheves og føres tilsyn med fra det offentlige. Er det en fare for at motivasjonen og ansvarsfølelsen lokalt kan miste kraft i kombinasjon med et tradisjonelt regelverks- og håndhevingsregime? En mer entydig satsing på den lokale utviklingsstrategien ville i så fall muligens fordre en forenkling av regelverket.

En forenkling av regelverket ville igjen sette spørsmål ved hva en ønsker å regulere. I den forbindelse kan det diskuteres om det er hensiktsmessig/ mulig å skille liv-/helserelevante bestemmelser fra velferds- og eventuelt konkurransemessige, og hvordan dette skillet eventuelt kan gjennomføres i regelverket. Slike spørsmål vil være særlig relevante for regelverkets bestemmelser om arbeidsmiljø og arbeidstid.

Dernest er det spørsmål om reguleringen skal foregå ved lov, forskrift eller avtale. I tilfelle lov/forskrift vil sentrale problemstillinger være hvor detaljerte forskriftene skal være, om krav skal angis som funksjonskrav eller metodekrav m.v., og i tilfelle avtale på hvilket nivå – sentralt, lokalt eller ved individuell avtale (se også avsnitt 5.2.7).

I denne forbindelse kan nevnes Statskonsultrapporten[58] som vurderer i hvilken grad dagens regulerings- og tilsynsregime innen HMS-området er organisert på en måte som fremmer effektiviteten i forvaltningen, og som gjør det mulig for virksomhetene å forholde seg til myndighetenes krav på en hensiktsmessig måte. Når det gjelder regelverket på HMS-området konkluderer rapporten med at det ikke synes å foreligge uklare grenseflater eller motstrid mellom krav og overlapp m.h.t. reguleringer i den grad at dette fremstår som noe stort problem. På den annen side fremheves det at det i forhold til HMS-regelverket eksisterer et "sumproblem"; regelverket fremstår samlet som uoversiktlig, komplekst og omfattende for brukerne. Dette er en utfordring som vil stå sentralt i HMS-myndighetenes oppfølging av Statskonsults rapport når det gjelder regelverksutvikling.

Videre kan nevnes Regjeringens program Et enklere Norge, hvis formål er ”å styrke forvaltningens arbeid med å tilby enklere og mer brukervennlige tjenester til næringslivet, kommunene og folk flest.” Når det gjelder programpunktet om et enklere regelverk, er målsettingen at det skal være lite ressurskrevende å etterleve norske regler. Derfor skal det ”ryddes opp i lover og forskrifter slik at regelverket blir mer brukervennlig.”

5.2.2 Lovrevisjoner

Det har vært gjort enkeltstående endringer i arbeidsmiljøloven ved en rekke anledninger opp gjennom årene. Vi vil her kun nevne de viktigste endringene som er gjort i loven eller i tilknytning til denne.

Den såkalte IK-reformen ble gjennomført i 1991 ved vedtakelsen av internkontrollforskriften. Formålet med forskriften var å stille krav til virksomhetene om å påse etterlevelse av lovgivningens krav til arbeidsmiljø og sikkerhet, vern av det ytre miljøet mot forurensning og vern mot helse- og miljøskader fra produkter. Det ble stilt krav til systematikk i rutinene for å ivareta miljø og sikkerhet. Ansvaret ble lagt på ”den som er ansvarlig for virksomheten”, men det ble likevel forutsatt at arbeidstakerne aktivt skulle delta i internkontrollarbeidet. Forskriften av 1991 ble avløst av en ny forskrift i 1997. Kravene som stilles i den nye forskriften er de samme som i den gamle, men den nye forskriften er gjort enklere i språk og struktur.

Vel ti år etter at arbeidsmiljøloven trådte i kraft ble den gjenstand for en omfattende gjennomgang av det såkalte Arbeidsmiljølovutvalget, ledet av Erik Bartnes. Utvalget avgav sin innstilling i 1992.[59] I utvalgets mandat legges det vekt på at endringer i næringsstruktur og ny teknologi hadde medført en del

58. Se Statskonsult (1999)
59. NOU 1992: 20

problemer på arbeidsmiljøområdet som det var behov for å ta tak i. Den daværende regjering hadde et ønske om å intensivere innsatsen for å redusere arbeidsulykker og yrkesrelaterte helseskader, samt å skape forutsetninger for et arbeidsmiljø som motiverte til videreutvikling og full utnyttelse av egne ressurser. Den var også opptatt av å styrke norske virksomheters konkurranseevne gjennom å integrere arbeidsmiljøarbeidet i virksomhetens totale tiltak for å sikre effektivitet og kvalitet.

Utvalget hadde en målsetting om å ta et oppgjør med arbeidsmiljøloven som "industrilov". Den samme kritikken reises imidlertid fortsatt av loven i dag.

Arbeidsmiljølovutvalgets innstilling ledet imidlertid til en rekke enkeltstående endringer i loven med virkning fra 1. februar 1995. Eksempelvis kan nevnes at partene ved tariffbundne virksomheter fikk større adgang til å inngå avtale om avvikende arbeidstidsordninger, om nattarbeid, søn- og helgedagsarbeid, overtid og gjennomsnittsberegning av det ukentlige fridøgn, og at stillingsvernsreglene ble endret på en rekke punkter, blant annet ble reglene om midlertidig tilsetting samlet i en egen paragraf og strammet noe inn.

På begynnelsen av 90-tallet fikk loven flere nye regelsett på grunn av implementering av EF-direktivet på arbeidsrettsområdet. Dette er reglene om virksomhetsoverdragelse, informasjon ved masseoppsigelser og skriftlige arbeidskontrakter.

Siste gang loven ble revidert var i 1998. Blant annet ble da forbud mot etnisk diskriminering ved ansettelser innført.

Høsten 1999 behandlet Stortinget et lovforslag som medfører at Arbeidstilsynet kan føre tilsyn med kravet til skriftlige arbeidskontrakter. Videre er det fremmet forslag om enkelte endringer i bestemmelsene om arbeidstid for barn og unge (kulturelt og lignende arbeid) og i bestemmelsene om rett til fri ved barns sykdom. En egen lovproposisjon foreslår at alle arbeidstakere skal ha rett til inntil 3 års permisjon for etter- og videreutdanning. Endelig er det lagt frem forslag om å knytte reglene om innleie av arbeidskraft til arbeidsmiljølovens bestemmelser om midlertidig tilsetting.

5.2.3 Lovens virkeområde

I utgangspunktet gjelder arbeidsmiljøloven alle virksomheter som sysselsetter arbeidstakere. Lovens § 2 gir imidlertid enkelte unntak. Foruten at sjøfart, fangst og fiske, og militær luftfart er helt unntatt, gir bestemmelsen muligheter for å gjøre unntak fra hele eller deler av loven for visse typer virksomhet, som for eksempel sivil luftfart.

Paragrafens nr. 7 (og nr. 5 for jord- og skogbruk) gir hjemmel for å gjøre loven gjeldende for virksomheter som ikke sysselsetter arbeidstakere. Dette er blant annet gjort for enmannsvirksomheter innen bygge- og anleggsbransjen, for bilverksteder og for virksomheter som driver med sprøytelakkering, sprøytemaling m.v.

Videre har nr. 6 en hjemmel for å gjøre loven gjeldende for arbeid i private hjem, dvs. arbeid i arbeidstakers eget hjem eller arbeid i privat arbeidsgivers hjem. Denne hjemmelen er til nå ikke benyttet blant annet fordi det har vist seg å reise en del prinsipielle spørsmål om arbeidsgivers kontroll- og styringsmuligheter, folks rett til å styre sin egen tid og om det private hjems "ukrenkelighet" som det ikke er tatt stilling til ennå. ILO vedtok på arbeidskonferansen i 1996 en konvensjon og rekommandasjon om hjemmearbeid. Konvensjonen inneholder plikt til å fremme likestilling mellom hjem-

mearbeidende og andre arbeidstakere på alle arbeidslivets områder. Norge har ikke ratifisert konvensjonen. EU-kommisjonen har imidlertid anbefalt ratifisering, og blant annet har Finland ratifisert.

I tillegg unntar loven i § 41 enkelte yrkesgrupper og stillinger fra bestemmelsene i arbeidstidskapittelet. Videre gir § 41, femte ledd fagforeninger med 10 000 medlemmer eller mer anledning til å inngå avtaler om arbeidstidens lengde og plassering uavhengig av lovens bestemmelser om dette. De meste kjente eksemplene gjelder sykehuslegene, offshore og bygg og anlegg. Ut over dette har adgangen til nå vært brukt i begrenset grad.

Dilemma - En lov om hva

I dag omfatter arbeidsmiljøloven bestemmelser som tar sikte på å ivareta så vel arbeidstakernes liv og helse – for eksempel alt fra bestemmelser om det fysiske arbeidsmiljøet og nattarbeidsforbudet - til velferd – for eksempel søn- og helgedagsarbeidsforbudet - og personlig utvikling – for eksempel lovens § 12 og den foreslåtte retten til utdanningspermisjon. Enkelte av lovens bestemmelser, for eksempel søn- og helgedagsarbeidsforbudet, kan også i praksis ha en (utilsiktet) effekt på konkurransen.

I den grad det er ønskelig å skille mellom arbeidstakernes liv/helse og velferd: Er det for eksempel mulig og ønskelig å tenke seg en lov som kun oppstiller de krav som anses nødvendige for å ivareta arbeidstakernes liv og helse, mens velferd og personlig utvikling reguleres gjennom avtaler? Et annet alternativ er å tenke seg en større grad av lovgivning som kan fravikes ved tariffavtaler. (Se nærmere om forholdet lov/avtale under pkt. 5.2.7.)

5.2.4 Ansvar for oppfølging av lovens bestemmelser

Hovedansvaret for oppfølgningen av lovens vernebestemmelser ligger hos arbeidsgiver. Arbeidsgiveransvaret skal likevel ivaretas med medvirkning fra, og i samarbeid med, arbeidstakerne og deres representanter, jf. for eksempel § 16 som blant annet pålegger arbeidstaker å medvirke ved gjennomføringen av de tiltak som blir satt i verk for å skape et sunt og trygt arbeidsmiljø. Arbeidstakerne har således både rett og plikt til å medvirke.

5.2.5 Håndheving

Den offentligrettslige håndhevingen av arbeidsmiljøloven er det i hovedsak Arbeidstilsynet som utfører, med unntak av offshore hvor det er Oljedirektoratet som er tilsynsmyndighet. Til tross for at arbeidsmiljøloven § 77 gir Arbeidstilsynet en generell hjemmel til å gi pålegg og treffe enkeltvedtak, har tilsynet tradisjonelt ikke vært ansett for å ha hjemmel til å gi bindende påbud på for eksempel kontraktvernsreglenes område. Disse har vært ansett som privatrettslige, og dermed regler som den enkelte part selv må håndheve, eventuelt ved hjelp av domstolene. Oppfatningen bygger på at det er et grunnleggende skille mellom de offentligrettslige og de privatrettslige reglene i arbeidsmiljøloven. Det er således lovens verne- og sikkerhetsbestemmelser, dvs. de som pålegger arbeidsgiver plikter overfor det offentlige i egenskap av rettighetshaver, som Arbeidstilsynet har myndighet til å bruke pålegg og sanksjonsmidler for å gjennomføre. Det offentlige er imidlertid ikke rettighetshaver til arbeidsgiverens privatrettslige plikter overfor arbeidstakerne, tradisjonelt lovens regler om utbetaling av lønn og feriepenger, om tilsetting,

om oppsigelse og avskjed og om virksomhetsoverdragelse. Lovens regler på dette område kan således som et utgangspunkt ikke håndheves av det offentlige. Skillet mellom offentlig- og privatrettslige regler er imidlertid ikke absolutt. Arbeidsmiljøloven inneholder regler av mer blandet karakter, og også enkelte kontraktsvernregler har en offentligrettslig side.

Dilemma – Offentligrettslig kontra privatrettslig håndheving

Skillet i loven mellom de offentligrettslige og de privatrettslige reglene reiser en del problemstillinger. For den enkelte arbeidstaker kan det være tungt å skulle både kjenne sin rett og ikke minst hevde den. Mye står på spill i en konflikt med arbeidsgiver – arbeid, inntekt og omkostninger til rettshjelp.

På den annen side er det problematisk å tenke offentligrettslig håndheving av private kontraktsvernsforhold, som for eksempel stillingsvernsreglene. Denne type regler har et klart skjønnsmessig preg og krever en domstolsliknende behandling hvor begge parter må høres før avgjørelse kan tas.

I enkelte tilfeller har en valgt mellomløsninger for konfliktløsning mellom arbeidsgiver/arbeidstaker, som for eksempel Bedriftsdemokratinemnda, Tidskontonemnda og en foreslått nemnd for utdanningspermisjonssaker. Bakgrunnen er ønsket om å gi "eierne" av problemstillingene størst mulig innflytelse, samt ønsket om en raskere og mer spesialisert behandling av denne type spørsmål enn det de alminnelige domstolene kan klare. Spørsmål kan reises om denne type løsninger bør velges i flere sammenhenger eller om en kan se uheldige virkninger som gjør at dette ikke er en tilrådelig konfliktløsningsform. Det varierer også sterkt i hvilken grad nemndene benyttes. Bedriftsdemokratinemnda er svært aktiv - og derved også ressurskrevende - mens Tidskontonemnda til nå ikke har vært i virksomhet.

Arbeidstilsynet

Som nevnt er Arbeidstilsynet tilsynsmyndighet for landbaserte virksomheter i Norge. Tilsynets overordnede mål er å medvirke til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for alle, med trygge tilsettingsforhold og meningsfylt arbeid for den enkelte. Arbeidstilsynets myndighet omfatter ca. 200 000 virksomheter. Årlig inspiseres bare ca. 8% av disse. Tilsynet skal, foruten å føre tilsyn med etterlevelse av arbeidsmiljøloven, også føre tilsyn med etterlevelse av et 70-talls forskrifter gitt med hjemmel i loven, om alt fra maskiner til tunge løft. Som omfanget og bredden tilsier krever dette store ressurser hos tilsynsmyndighetene og høy kompetanse hos tilsynspersonalet. Stadig dukker også nye problemstillinger opp med spørsmål om Arbeidstilsynet skal ha en aktiv rolle. Tilsynets knappe ressurser tilsier imidlertid en klar prioritering av oppgavene, og man har valgt å konsentrere seg om såkalt risikobasert tilsyn. Også i fremtiden vil fokuset måtte legges på liv- og helseproblematikk og da særlig i de mest utsatte bransjene.

Denne lave inspeksjonsprosenten innebærer imidlertid at virksomheter som "synder" mot regelverket – og da særlig på områder som ikke er typisk risikorelaterte – i stor grad går fri fra tilsyn og sanksjoner. Arbeidstaker som ønsker bistand fra Arbeidstilsynet får ikke alltid den ønskede støtte. I tillegg til at det i seg selv er meget uheldig at vedtatte lover og regler ikke blir fulgt og at dette er uheldig i forhold til arbeidstakernes velferd og et likebehandlingssyn, kan det også i et konkurranseperspektiv være uheldig når disse virksomhetene skal konkurrere med virksomheter som opererer i overens-

stemmelse med lovgivningen. Utvalget vil komme tilbake til konsekvensene av dette i kapittel 10.

Oljedirektoratet

Tilsynsmyndighet for arbeidsmiljøet i petroleumsvirksomheten er tillagt Oljedirektoratet. Som for Arbeidstilsynet blir Oljedirektoratets overordnede mål å medvirke til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for alle, med trygge tilsettingsforhold og meningsfullt arbeid for den enkelte. Oljedirektoratets myndighet omfatter virksomheter som for tiden totalt sysselsetter 24 000 personer i petroleumsvirksomheten til havs. Tilsynet fokuserer på etterlevelse av krav i arbeidsmiljøloven og underliggende forskrifter, dvs. arbeidsmiljøforskriften og forskrift om systematisk oppfølgning av arbeidsmiljø i petroleumsvirksomheten (sam-forskriften). Nivået på arbeidsmiljøkrav på sokkelen er i hovedsak tilsvarende det nivå som er for landbasert virksomhet da man i sam-forskriften i stor grad viser til blant annet krav for landbasert virksomhet som veiledende norm. Direktoratet har de siste årene prioritert å føre tilsyn med selskapenes aktiviteter knyttet til prosjektering av nye innretninger slik at gode arbeidsmiljømessige løsninger utvikles og velges som en integrert del av prosjektgjennomføringen. I tilsynet har man videre valgt å fokusere på fysisk-tekniske arbeidsmiljøforhold og på organisatoriske forhold som for eksempel nye og endrede organisasjonsformer sett i lys av de omfattende endringer som har skjedd og som i dag foregår innen petroleumsvirksomheten.

Dilemma – Rolle, kompetanse, prioritering i det offentlige tilsyn

Dilemmaer dukker også opp i forhold til tilsynets rolle og hvilke problemstillinger etaten skal fokusere på og prioritere. Nye organisasjonsformer i arbeidslivet forsterker antagelig problemer som stress, organisasjons- og samarbeidsproblemer og selvutnytting. Et spørsmål er hvor godt denne type problemstillinger egner seg for offentlig tilsyn og dagens tilsynskompetanse, eventuelt om det er ønskelig at det offentlige involverer seg i slike forhold.

Arbeidsgiver har ansvaret for å etterleve kravene til arbeidsmiljøet. Myndighetene skal føre kontroll og gi veiledning. Det er et dilemma for den offentlige tilsynsmyndigheten å avveie rådgivningsrollen mot kontrollrollen samtidig som den offentlige håndheving selvfølgelig ikke må svekke ansvarsfølelsen i virksomhetene.

Med blant annet referanse til de to parallelle strategiene i loven – regelverk/tilsynsstrategien og utviklingsstrategien – kan en mulig problemstilling være om en bør foreta et tydeligere skille mellom et regelverksregime bestående av minimumsregler vedrørende liv og helse med et offentlig tilsynsapparat som klart fokuserer på dette, og et utviklingsregime basert på forventninger om lokale og sentrale avtaler som ansvarliggjør og motiverer partene tydeligere for arbeidsmiljøarbeidet. Et viktig spørsmål er imidlertid hvor mulig og hensiktsmessig det er å foreta et slikt skille mellom "liv/helseproblematikk" og "velferdsproblematikk".

5.2.6 Avtaleadgangen

Lovens system

Lovens adgang til å fravike ellers ufravikelige bestemmelser til arbeidstakernes gunst og ugunst ved tariffavtaler gjelder i all hovedsak arbeidstidskapit-

telet, bortsett fra adgang til å avtale kortere oppsigelsesfrist i § 58 nr. 1 og en begrenset adgang til å inngå tariffavtale om midlertidig tilsetting i § 58 A. I tillegg ligger det et forslag til behandling i Stortinget om inn- og utleie av arbeidskraft som inneholder bestemmelser om adgang til å fravike lovens regler ved avtale i virksomheter som er bundet av tariffavtale.

Som nevnt under punkt 5.1.5 inneholder lovens § 41, femte ledd en generell adgang for fagforeninger over en viss størrelse til å inngå tariffavtaler om arbeidstidens lengde og plassering uten hinder av lovens bestemmelser. I tillegg inneholder arbeidstidskapittelet også mange enkeltbestemmelser om avtaleadgang på lokalt nivå i virksomheter som er bundet av tariffavtaler. Her stilles altså ikke krav til organisasjonsstørrelse. Dette gjelder adgang til natt-, søn- og helgedagsarbeid, avtale om avvikende hjemmevaktordninger, gjennomsnittsberegning av arbeidstiden, overtid og daglig og ukentlig fritid. I tillegg kan det inngås avtale med arbeidstaker direkte i et enkelt tilfelle som gjelder søn- og helgedagsarbeid og for gjennomsnittsberegning av arbeidstiden.

Avtaleadgangen i femte ledd var frem til 1995-revisjonen plassert under enkeltbestemmelser i kapittelet. Adgangen kom til på forskjellige tidspunkt for de forskjellige bestemmelsene. 1995-revisjonen tok sikte på å lette tilgjengeligheten ved å samle bestemmelsene på ett sted. De materielle endringene var små.

Bakgrunnen for bestemmelsene om rett til å fravike arbeidstidsbestemmelsene er behovet for tilpasninger og den nære sammenhengen mellom arbeidstid og tariffavtaler. Tilknytningen til organisasjonene er et utrykk for tillit til organisasjonsapparatet. Likeverdighet i styrkeforhold mellom partene har vært et avgjørende moment i tilknytning til avtaleadgangen for å sikre at arbeidstakernes liv-, helse- og velferdsmessige behov blir ivaretatt like godt som gjennom lovgivningen.

Dilemma – hvem kan/bør kunne inngå avtaler om avvikende ordninger

I de bestemmelsene i loven som gir adgang til å fravike lovens regler for virksomheter som er bundet av tariffavtale stilles ikke krav til størrelsen på den fagforeningen som er part i avtalen. I prinsippet kreves således ikke annet enn at avtalen er inngått av en "sammenslutning av arbeidere" som har til formål å "vareta arbeidernes interesser overfor deres arbeidsgivere.", jf. arbeidstvistloven § 1 nr. 3.

Adgangen til å fravike lovens regler om arbeidstidens lengde og plassering i sin helhet er imidlertid som nevnt forbeholdt fagforeninger som har innstillingsrett til Arbeidsretten etter arbeidstvistloven § 11 - det vil si foreninger med mer enn 10 000 medlemmer.

I praksis vil det ofte være organisasjoner på sentralt nivå som inngår tariffavtaler som så gjøres gjeldende for de tilsluttede forbundene selv om det ofte omfatter problemstillinger som etter loven kunne vært løst på et lavere nivå, for eksempel fordi det dreier seg om avtaler til arbeidstakers gunst. Når det gjelder avtaler inngått av hovedorganisasjoner vil disse også svært ofte gjøres gjeldende for, eller i alle fall danne grunnlag, for andre.

Det kan reises spørsmål ved om det bør forsøkes sikret at avtaler inngås på et nivå som er nærmest mulig dem problemstillingen gjelder, i alle fall der det ikke er snakk om å fravike lovens regler til arbeidstakers ugunst.

5.2.7 Regulering ved lov eller avtale?

Spørsmål kan, som antydet under punkt 5.2.1, stilles om hva som bør reguleres i loven og hva som bør overlates til partene i arbeidslivet å inngå avtaler om.

I utgangspunktet er det antakelig naturlig at lovgivningen oppstiller rammene, eller minimumskravene som bør gjelde for alle arbeidstakere uansett organisasjonstilknytning eller mangel på sådan. Spesielt vil dette gjelde bestemmelser som skal sikre arbeidstakernes liv og helse.

For øvrig vil spørsmålet antakelig avhenge av hva som anses mest hensiktsmessig i det enkelte tilfelle.

En alminnelig antakelse kan være at en ved avtaleregulering kan oppnå en smidigere ordning enn ved bruk av lovgivningen og at endringer normalt vil kunne skje raskere og enklere med bakgrunn i jevnlige forhandlinger mellom partene. Avtalebestemmelser kan antakelig også gjøres mer utførlige og fleksible i større grad enn lovbestemmelser.

Avtaleregulering kan fremheves som en demokratisk avgjørelsesprosess som gir aktørene innflytelse over egne forhold. Det vil kunne virke som en oppfordring til konsensus og konfliktløsning, og til organisering og kollektivt engasjement. Samtidig er det en måte å legge avgjørelsesmyndighet dit hvor realkompetansen om hva som er problemene og de mest hensiktsmessige løsningene faktisk ligger.

På den annen side er avtaleregulering avhengig av at partene finner grunn til å fremme bestemte krav, og avhengig av en stor grad av enighet mellom partene. Samfunnsinteresser vil ikke nødvendigvis bli ivaretatt gjennom denne reguleringsformen. Videre er det antakelig vanskeligere å gjøre innstramminger i ordninger som er gjenstand for avtaleregulering enn i lovregulerte ordninger fordi det kan være komplisert å forhandle frem "dårligere rettigheter".

Det kan se ut til at argumentet om at avtaleregulering er et smidigere system og muliggjør raskere endringer, ikke alltid holder stikk i virkeligheten. Erfaringer tilsier at tariffbestemmelser om viktige spørsmål ofte blir stående uendret lenge.

Lovgivningens fordel kan kanskje likevel først og fremst sies å ligge i at man oppnår en enhetlig rettstilstand for alle arbeidstakere. På den måten kan det også gjennomføres helhetlige reformer, samtidig som man unngår at spørsmål om arbeidstakernes liv og helse blir gjenstand for økonomisk kjøpslåing.

Tariffavtaledekningen i Norge, dvs. den andel av arbeidstakerne som har sine arbeidsforhold regulert gjennom en tariffavtale – uten dermed nødvendigvis å være part i avtalen (for eksempel uorganiserte arbeidstaker som utfører arbeid av samme art som det avtalen omfatter), overskrider så vidt 60% i privat sektor (målt ved AKU 2. kvartal 1998). Det er således en relativt stor andel av arbeidstakerne som ikke dekkes av tariffavtaler. Dersom en tenker seg en utstrakt bruk av avtaleregulering på bekostning av lovregulering, dukker derfor spørsmålet opp om på hvilket nivå avtalene skal inngås. Dersom en stiller krav til organisasjonstilknytning – slik loven i dag baserer seg på ut fra et styrkeforholdssynspunkt – vil en stor andel arbeidstakere falle utenfor reguleringsområdet. På den annen side kan en slik avtaleadgang kanskje føre til at flere arbeidstakere og virksomheter inngår tariffavtaler. Avtaler på individnivå kan, særlig når det gjelder liv/helse relaterte spørsmål, være betenkelig av sikkerhetshensyn – både personlig og samfunnsmessig. Det er også

eksempler på avtaler med representanter for alle de ansatte uten å stille krav til organisasjonstilknytning.

5.2.8 Avtalebruken i praksis

Her skal nevnes noen eksempler på avtaler som supplerer arbeidsmiljøloven på områder der denne er taus eller gir bedre rettigheter enn loven.

Noen eksempler fra *statlig* sektor:

- Avtaler om hvordan arbeidsplassen skal være i henhold til § 8 i loven. Det omfatter både innen- og utendørs arbeidsplasser enten disse er egne eller i leide lokaler, midlertidige og faste anlegg, installasjoner osv.
- Rett til lønn under permisjon i forbindelse med for eksempel svangerskap og fødsel, adopsjon, amming, barn eller barnepassers sykdom, velferdspermisjoner og utførelse av offentlig verv.
- Inntil 3 års permisjon uten lønn i forbindelse med svangerskap/fødsel.
- Avtaler med egne bestemmelser om en meget god internkontroll i virksomhetene.
- Bedriftshelsetjeneste.
- Utbetaling av lønn den 12. i hver måned som innebærer at man får forskudd på månedslønnen.

I *privat* sektor er denne type bestemmelser blant annet fastsatt gjennom hovedavtale mellom hovedorganisasjoner. For eksempel finnes bestemmelser om:

- Vernearbeid og verne- og helsepersonale
- Informasjon og drøftinger
- Bestemmelser vedrørende individuelle ansettelsesforhold
- Utlønning m.v.
- Bedriftsdemokrati
- Opplæring i verne- og miljøarbeid

I tillegg har man innenfor de enkelte overenskomstområdene valgt å gå videre i å fastsette ytterligere regler. Det største omfang av reguleringer finner vi mht. arbeidstid, bl. a.:

- Innskrenkning av normalarbeidstiden/dagarbeid (eks. 06-17)
- Forbud mot gjennomsnittsberegning
- Overtidsbetaling fra tidligere tidspunkter og med høyere satser (50/100%)
- Forbud mot 6 dagers uke.

Innen *kommunale* tariffavtaler er temaet "arbeidsmiljø" i praksis hovedsakelig knyttet til tariffbestemmelser om ledelse og om samarbeid mellom partene. Partene har vektlagt regler som blant annet skal sikre et godt psykososialt arbeidsmiljø og gode samarbeidsrelasjoner på den enkelte arbeidsplass.

Av andre typer bestemmelser kan nevnes følgende eksempler:

- Redusert arbeidstid p.g.a. skift/turnusarbeid er "lettere" å oppnå etter avtale enn etter loven.
- Erstatning av fridag ved arbeid på søn- eller helligdag, når fridagen etter arbeidsplanen faller på en helge- eller høytidsdag.
- Beregning av og betaling for overtidsarbeid er gunstigere etter avtalene.
- Regler om tilsetting som sikrer tillitsvalgtes medinnflytelse og evt. folkevalgtes medvirkning.
- Bestemmelser som sikrer at kvinner tilsettes dersom de er underrepresentert i den aktuelle stillingskategori (forutsatt like kvalifikasjoner).
- Deltidsansatte har fortrinnsrett til utvidelse av stillingsandel ved ledig kap-

asitet hos arbeidsgiver.
- Lengre oppsigelsesfrister.
- Ansiennitetsbestemmelser ved rasjonalisering.

5.2.9 Teknisk uryddighet

Arbeidsmiljøloven er på enkelte områder preget av en viss grad av teknisk uryddighet. Delvis er den rammepreget, delvis er den detaljert. Deler av loven, særlig arbeidstidskapittelet og permisjonskapittelet, bærer preg av å være endret flere ganger gjennom årenes løp og kan fremstå som noe uryddig og vanskelig tilgjengelig. Det bør være et mål for det videre lovrevisjonsarbeidet å etterstrebe en større grad av enhetlig preg og lette tilgjengeligheten for hele loven.

Permisjonsreglene i arbeidsmiljøloven står for så vidt i en særstilling. Dette området støter i stor utstrekning mot annet regelverk, ikke minst trygdelovgivningen. Mange av arbeidsmiljølovens bestemmelser om permisjon er en direkte følge av ordninger som allerede er fastsatt i trygdelovgivningen. Trygderettigheter er igjen ofte et resultat av budsjettvedtak, og bestemmelsene i arbeidsmiljøloven bærer i noen grad preg av å ikke være gjennomarbeidet fra grunnen av på et fritt grunnlag. Dersom en ønsker å beholde den nære tilknytningen mellom permisjonsrettighetene og trygderettighetene, er det likevel mulig at det kan la seg gjøre å foreta en teknisk opprydning for å lette oversikten over bestemmelsene.

Et annet eksempel på teknisk uryddighet er en ikke alltid konsekvent bruk av begreper. Det gjelder begreper som har forskjellig betydning etter sammenhengen, for eksempel bruken av begrepet "tillitsvalgt" som delvis brukes i arbeidstvistlovgivningens betydning og delvis med innhold som må fortolkes i tråd med implementerte EF-direktiver, i tillegg til at det også brukes i mer tilfeldige sammenhenger. I tillegg brukes begrepet "arbeidstakernes representanter" eller "representanter for arbeidstakerne" i enkelte sammenhenger tilsynelatende i samme betydning som "tillitsvalgt" (for eksempel i § 56 A nr. 2) og i andre sammenhenger som et reelt alternativ (for eksempel i § 70). I § 70 er det dessuten brukt som et samlebegrep for valgte representanter og tillitsvalgte.

Begrepsuryddigheten gjelder også forskjellige begreper som brukes for å beskrive samme fenomen, som for eksempel at § 39 om hvilepauser og fritid for barn og unge bruker begrepene "fritid" og "hvileperiode" om hverandre.

5.3 Folkerettslige rammer for lovgivningen på arbeidsrettens område

5.3.1 Innledning

Folkerettslige regler som Norge er bundet av i form av traktater, konvensjoner og sedvane, trekker opp grenser for norsk lovgivning og praksis på nesten alle områder. På arbeidsrettens område har Norge ratifisert en rekke konvensjoner, både når det gjelder kollektive og individuelle rettigheter og helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen. Norge er derfor folkerettslig forpliktet til å sikre at nasjonal lovgivning er i samsvar med konvensjonene, og at retts- og forvaltningsavgjørelser ikke innebærer krenkelser av konvensjonenes forpliktelser. Dersom norsk lov eller praksis bryter med våre folkerettslige forpliktelser, kan det føre til ulike reaksjoner mot Norge, avhengig av hvilken konvensjon som er brutt og hvilke sanksjonsmuligheter konvensjonen gir.

Norsk rett bygger i prinsippet på et dualistisk system i sitt forhold til folkeretten, dvs. at norsk rett og internasjonal rett er to adskilte systemer.

Det dualistiske system innebærer at gjennomføring av konvensjonsforpliktelser krever lovvedtak eller annen tilsvarende handling for å skape direkte internrettslig forpliktelse. I mange tilfelle nøyer man seg likevel fra norsk side med en konstatering av rettsharmoni: Man slår fast at konvensjonens bestemmelser samsvarer med allerede gjeldende bestemmelser i norsk lov, eller for øvrig er i overensstemmelse med gjeldende praksis og sedvanerett. Ved rettsanvendelsen går man ut fra et såkalt presumsjonsprinsipp som innebærer at norsk rett tolkes i samsvar med de folkerettslige reguleringene på det aktuelle området. Dersom nasjonal rett er i direkte motstrid med folkeretten vil imidlertid de nasjonale reglene gå foran, noe som er lagt til grunn blant annet i Arbeidsrettens praksis og av Høyesterett i en dom som gjaldt et streikeforbud i en provisorisk anordning (Rt. 1997 s. 580).

5.3.2 Menneskerettsloven

Mange av de rettighetene som arbeidslivets parter er sikret gjennom ulike konvensjoner er så grunnleggende at de må anses som en del av menneskerettighetene. Det gjelder for eksempel organisasjonsfriheten og frihet fra tvangsarbeid, diskriminering og forbud mot de verste former for barnearbeid. Også andre rettigheter, som rett til trygge arbeidsforhold og rimelig lønn omfattes av den sentrale FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

I 1994 fikk Grunnloven en ny § 110 c som fastslår at myndighetene skal respektere og sikre menneskerettighetene. Bestemmelsen omfatter alle rettigheter som kan anses som menneskerettigheter, enten de fremgår av folkerettslig sedvane eller av konvensjoner.

Grunnlovsbestemmelsen medfører imidlertid ikke i seg selv noen endring i det norske dualistiske system. Menneskerettighetskonvensjoner må fortsatt gjennomføres i norsk rett ved lov, dersom de skal komme i en annen stilling enn det som følger av presumsjonsprinsippet. Dette ble gjort for tre utvalgte konvensjoner da Stortinget i mai 1999 vedtok lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter ble gjort til norsk lov. Loven inneholder også en forrangsbestemmelse som innebærer at konvensjonenes bestemmelser ved motstrid går foran annen norsk lovgivning. Særlig EMK og ØSK har betydning på det arbeidsrettslige området.

Øvrige folkerettslige regler som ikke er omfattet av menneskerettsloven vil fortsatt være folkerettslig bindende for Norge og ha betydning i norsk rett etter de ordinære regler. Mange konvensjoner kan likevel få en mer direkte betydning ved at de utgjør momenter ved tolkingen av de konvensjoner som er omfattet av menneskerettsloven. Det finnes eksempler på at Den europeiske menneskerettsdomstol anvender ILO-konvensjoner og ILOs praksis som momenter ved tolking av bestemmelser i EMK.

5.3.3 Noen konvensjoner ratifisert av Norge på arbeidsrettsområdet

5.3.3.1 Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) ble ratifisert av Norge i 1952 og er gjort til norsk lov i 1999 ved menneskerettsloven, se ovenfor.

Konvensjonen håndheves i første rekke ved behandling av klagesaker fra individer som mener sine rettigheter i henhold til konvensjonen krenket. Klageretten er betinget av at nasjonale rettsmidler er uttømt.

5.3.3.2 FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), ble vedtatt i desember 1966 og trådte i kraft i desember 1975. Også denne ble gjort til norsk lov i 1999 ved menneskerettsloven. Da konvensjonen ble ratifisert tok Norge forbehold til art. 8 nr. 1 d) om streikeretten p.g.a. den norske praksis med å henvise arbeidskonflikter til tvungen lønnsnemnd.

ØSK forplikter statene til å gjennomføre rettighetene konvensjonen skal sikre gradvis og uten å diskriminere noen på grunnlag av rase, hudfarge, kjønn, språk, religion m.m., jf. art. 2. Av betydning i arbeidsrettslig sammenheng er særlig art. 7 om retten til rimelige arbeidsvilkår, særlig når det gjelder lønn og trygge arbeidsforhold, og art. 8 om foreningsfrihet (unntatt art. 8 nr.1 d) som Norge ikke har ratifisert). Konvensjonen anses som sentral til tross for at dens bestemmelser er relativt vage. I forhold til norsk regelverk vil konvensjonsbestemmelsene først og fremst ha karakter av retningslinjer.

5.3.3.3 Den europeiske sosialpakt

Den europeiske sosialpakt (ESP) er Europarådets hovedkonvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter på europeisk plan. Konvensjonen ble ratifisert av i Norge i 1962 og trådte i kraft 26. februar 1965. Pakten har flere tilleggsprotokoller. En protokoll blant annet om arbeidsmiljøspørsmål og likestilling ble ratifisert av Norge i 1993 og trådte i kraft i januar 1994.

ESP med tilleggsprotokoller spenner vidt. Den skal for det første sikre rett til arbeid, arbeidsmarked og arbeidsforhold, for det andre skal den sikre sosiale rettigheter for hele befolkningen og den skal gi vern til særskilte grupper utenfor arbeidsforhold.

Tilleggsprotokollen av 1988 om likestilling og arbeidsmiljøspørsmål inneholder fire artikler. I denne sammenheng er det særlig art. 2, rett til informasjon og konsultasjon og art. 3, rett til å delta i fastsetting og forbedring av arbeidsvilkår og arbeidsmiljø, som er relevant.

Norge har fått kritikk i Ekspertkomitéen blant annet for å tillate for mye overtidsarbeid og for vår praksis med tvungen lønnsnemnd.

Den reviderte sosialpakt ble lagt ut for undertegning og ratifisering i 1996, men er foreløpig ikke trådt i kraft. Den er utformet som et frittstående instrument og skal på sikt erstatte ESP.

5.3.4 ILO-konvensjoner

Den internasjonale arbeidsorganisasjon (ILO) er den av FNs særorganisasjoner som har arbeidslivet og sosialpolitikken som sitt område. ILO ble stiftet

i 1919 som en del av Folkeforbundet. ILO var den første mellomstatlige organisasjon som satte internasjonalt sosialpolitisk samarbeid på dagsordenen, og organisasjonene har spilt en meget viktig og aktiv rolle på dette området. I ILOs konstitusjon heter det at organisasjonens målsetting er å sikre den sosiale rettferd som må til for å skape fred i verden.

En av ILOs viktigste arbeidsmetoder er å utforme og vedta minstestandarder i form av konvensjoner og rekommandasjoner. ILOs håndhevelsessystem baserer seg på rapportering fra medlemsstatene og er i utgangspunktet felles for alle ILO-konvensjonene.

ILO har også et klagesystem for arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner og for stater, styret eller delegater til arbeidskonferansen.

Norge har ratifisert 104 av ILOs konvensjoner. I tillegg til de grunnleggende konvensjoner om organisasjonsfrihet og retten til kollektive forhandlinger, er det vedtatt en rekke konvensjoner på HMS-området og når det gjelder arbeidstid. Flere konvensjoner tar sikte på vern av unge arbeidstakere og det finnes også en konvensjon som skal sikre likebehandling av menn og kvinner i arbeidslivet.

Kapittel 6

EUs arbeidslivspolitikk og reguleringssystem

6.1 Innledning

I dette kapittelet vil utvalget gi en oversikt over utviklingen av arbeidslivspolitikken internasjonalt. Hovedvekten legges på utviklingen i EU, siden det er dette området som har størst relevans for det norske arbeidsliv. Utviklingen i den øvrige verdensøkonomien er imidlertid også av betydning, og det vil derfor først bli referert noen hovedmomenter fra debatten som utspiller seg i tilknytning til OECD og WTO om sammenhengen mellom økonomisk integrasjon og arbeidslivsreguleringer. Deretter følger en kort historisk oversikt over EUs arbeidslivspolitikk, før utvalget går inn på den såkalte sosiale dialogen, som er den måten EUs arbeidslivsreguleringer utformes og utøves på. Hovedinnholdet i denne er et utstrakt trepartssamarbeid mellom partene i arbeidslivet og de offentlige institusjonene i EU, der de sentrale organisasjonene i arbeidslivet er tildelt en formell rolle i lovgivningsprosessen som går utover det som i de fleste tilfeller gjelder på nasjonalt nivå. Avslutningsvis vil hovedinnholdet i EUs reguleringer bli presentert.

6.2 Økonomisk integrasjon og arbeidslivspolitikk[60]

I OECD- og WTO-regi har det vært diskutert og undersøkt hvilke virkninger økonomisk integrasjon har på arbeidslivsstandarder i ulike land, dvs. på de regler og reguleringer som styrer arbeidsforholdenes utforming. Et viktig spørsmål har vært hvor langt man skal gå i å bygge såkalte "sosiale klausuler", dvs. klausuler som sikrer oppfyllelse av minstestandarder for beskyttelse av arbeidstakere, inn i avtaler som fremmer økt handel og økonomisk integrasjon mellom land. Blant annet har det vært hevdet at dersom virksomheter i ulike land påføres ulike kostnader fordi pålagte arbeidslivsstandarder er forskjellige, så kan dette forrykke konkurranseforholdene. Dermed kan det oppstå en fare for det som i internasjonal debatt refereres til som "sosial dumping". Dette begrepet henspeiler i OECD-sammenheng på at når det blir økt internasjonal konkurranse, så kan regjeringer og virksomheter i land med velutviklede arbeidslivsreguleringer bli presset til å måtte lempe på disse for å kunne konkurrere med land med svakere ordninger for beskyttelse av arbeidstakere. For å unngå dette hevdes det at land med høye arbeidslivsstandarder, som en forutsetning for å delta i økonomiske integrasjonsprosesser, bør forlange oppslutning om forpliktende minimumsstandarder fra land med svakere beskyttelsesordninger. Sistnevnte har imidlertid ofte motsatt seg dette, fordi det hevdes å ville svekke deres konkurranseevne.

Det er også ulike synspunkter på hvilke effekter sosiale klausuler har på selve den økonomiske integrasjonsprosessen. På den ene side hevdes det at lov- og avtalebestemte reguleringer, gjennom å skape stabile relasjoner mellom partene, vil fremme et gunstig klima for investeringer og kompetanseutvikling. Dette vil legge grunnlag for økonomisk vekst og økt inntekt, og

60. Diskusjonen i dette avsnittet bygger på OECD 1994, kap. 4

dermed også for mer internasjonal handel. På den annen side hevdes det at fokus på sosiale klausuler, blant annet som et resultat av konflikter landene imellom, kan bremse den økonomiske integrasjonen. Arbeidslivsstandarder vil i henhold til dette synet bli hevet i kjølvannet av økonomisk fremgang, og ikke av offentlige reguleringer. Det vises i den forbindelse til at det er en sammenheng mellom nivået på lønninger og arbeidslivsstandarder i et land på den ene side, og det generelle økonomiske utviklingsnivået i landet på den annen side.

OECD-undersøkelsen viser at det har vært en viss tilnærming medlemslandene imellom i retning av færre og mer romslige lovbaserte reguleringer på slutten av 80- og begynnelsen av 90-tallet – muligens med unntak av søreuropeiske land. Lengden på normalarbeidsdagen uten overtidsbetaling har blitt utvidet, mulighetene for fleksible ansettelsesforhold har blitt flere, og stillingsvernsreglene har blitt mindre stringente. Mer generelt gjelder det at arbeidslivsstandarder fastsettes mindre gjennom lover, og mer gjennom partsforhandlinger og individuelle avtaler. Når det gjelder norske arbeidslivsstandarder i en internasjonal kontekst vises det til kapittel 4.3.

6.3 Kort om utviklingen av EUs arbeidslivspolitikk[61]

EUs rolle i arbeidslivspolitikken er resultat av en lang historisk prosess preget av sterke politiske, nasjonale og interessebaserte motsetninger. Mens noen land har ønsket et sterkt overnasjonalt regime, har andre prioritert nasjonal suverenitet og ønsket minst mulig felles regulering på arbeidslivsområdet. Mens flere høykostland har ønsket relativt strikte fellesregler, har de fleste lavkostlandene fryktet at pålegging av høye minstestandarder for arbeidsmiljø kan ødelegge deres konkurransesituasjon.

Dagens reguleringssystem er preget av at hensynet til nasjonal suverenitet og lavkostlandenes situasjon langt på vei har vunnet frem. Likevel har det vært stor enighet om de minstestandarder som har blitt vedtatt for å sikre et bedre vern av arbeidstakernes helse og sikkerhet. Hensikten har vært å beskytte arbeidstakerne og utvide deres rettigheter, og dermed beskytte nasjonale arbeidslivssystem mot undergravende sosial konkurranse. Dette skjer ved at EUs lovgivningsmandat og området for kvalifiserte flertallsbeslutninger i arbeidslivsspørsmål utvides, og arbeidslivets parter på europeisk plan får en mer sentral rolle. Det overordnete målet er å bidra til en gradvis, naturlig konvergens mot et høyere nivå for velferds– og arbeidslivsstandarder. Samarbeidet mellom EU-organer og arbeidslivets parter, den såkalte sosiale dialogen, er en svært sentral del av EUs reguleringsregime.

Systemet for arbeidslivsregulering må ses i forhold til det bredere settet av tiltak og virkemidler som til sammen utgjør den 'sosiale dimensjonen' i EU. Dette inkluderer blant annet regler og tiltak for arbeidskraftsmobilitet og pensjonsrettigheter for vandrearbeidskraft; sosial– og strukturfondenes aktivitet; utdanningssamarbeidet; den europeiske sysselsettingsstrategien; produktsikkerhet, likestilling og fattigdomsbekjempelse, og et bredt spekter av programmer og tiltak for erfaringsutveksling, kompetanseoverføring og anbefalinger knyttet til sosiale og arbeidslivsrelaterte spørsmål.

Lovregulering utgjør bare en del av EUs arbeidslivspolitikk, mens økende vekt legges på mer indirekte tiltak for å fremme kunnskapsspredning og

61. Kapittel 6.3-6.6 bygger på Dølvik, 1999

samordning med sikte på å øke sysselsettingen og forbedre arbeidsvilkårene. Dette skjer blant annet gjennom systemer for rådgivning og etterutdanning. Det er slike reguleringsformer som det ofte refereres til som "myke reguleringer" – "soft regulations".

EUs arbeidslivspolitikk må også ses i lys av gjennomføringen av det indre markeds konkurranseregler og den økonomiske integrasjonen. Gjennomføringen av det indre marked forutsetter at regelverket støtter opp under og legger til rette for fri flyt av varer mellom landene i EØS-området. De direktiver som innvirker på funksjonen av det felles markedet skal tilnærmes slik at det ikke oppstår handelshindringer. Reglene for det indre marked omfatter blant annet direktiver som gjelder omsetning av maskiner, personlig verneutstyr og andre produkter. Direktivene skal gi et høyt beskyttelsesnivå når det gjelder sikkerhet, helse, miljø og forbrukerbeskyttelse. Direktivene har dermed to formål, nemlig den handelspolitiske å sikre fri flyt av varer, og den sosialpolitiske å fastsette de grunnleggende sikkerhetskravene.

Direktivene gis i medhold av traktatens art. 95 (tidligere art. 100a) som krever at bestemmelsene er de samme i alle landene – såkalte totalharmoniseringsdirektiver. Direktivene utformes i samsvar med EUs nye metode hvor de generelle kravene til sikkerhet, helse og miljø fastsettes i direktivet. I tillegg gir EU og EFTA oppdrag til de europeiske standardiseringsorganisasjonene om å utarbeide utfyllende standarder (harmoniserte standarder). Standardene gir de tekniske spesifikasjonene for byggingen av de aktuelle produktene. Bruk av standarder er frivillig, men velger produsenten å bruke en harmonisert standard gir den formodning om at produktet er i samsvar med direktivets grunnleggende sikkerhetskrav. Produsenten skal utstede en samsvarserklæring og produktet skal ha CE-merking.

For arbeidslivets innkjøp og bruk av nytt arbeidsutstyr (produkter) vil det være nødvendig å holde seg til utstyr som har CE-merking.

For tilsynsetatene vil det ikke lenger bare være sikkerhetsmessige hensyn som skal vektlegges ved tilsynet, men også de handelspolitiske følger av at et produkt ikke overholder sikkerhetskravene. Tilsynet ved omsetningen av produkter (markedskontroll) blir i seg selv en viktig faktor for å sikre at de varer som tilbys er i samsvar med sikkerhetskravene. I Norge er markedskontrollen i praksis lagt til tilsynsetatene for helse, miljø og sikkerhet.

Totalharmoniseringsdirektivene underbygger internasjonaliseringen av regelverket og tilsynet med at det følges. De tiltak som iverksettes mot produktet skal meldes de andre landene i EØS-området og til henholdsvis ESA og Kommisjonen. Slike tiltak kan være stansing av levering, stansing av markedsføring, tilbakekalling av produktet fra markedet og/eller påbud om å rette mangelen ved produktet.

Mens EU har gått langt i å innstifte et overnasjonalt politisk beslutningssystem for økonomisk og markedsmessig integrasjon, er den sosiale dimensjonen og arbeidslivspolitikken altså preget av at EU har begrensete fullmakter og at nasjonalstaten fortsatt utgjør den viktigste arenaen på dette feltet.

Ved siden av at Norge gjennom EØS-avtalen deltar i en rekke komiteer og programmer knyttet til den sosiale dimensjon, er Norge forpliktet til å gjennomføre EUs arbeidslivsdirektiv. Norge deltar også i andre kommisjonsgrupper knyttet til totalharmonisering, for eksempel maskiner, personlig verneutstyr, utstyr til bruk i eksplosjonsfarlige områder m.m.

6.4 Den sosiale dialogen

EUs arbeidslivsregime og den såkalte sosiale dialogen bygger som nevnt på trepartssamarbeid mellom EU-myndigheter og europeiske arbeidsgiver- og arbeidstakersammenslutninger, der de sentrale organisasjonene i arbeidslivet er tildelt en viktig formell rolle i lovgivningsprosessen. Det er likevel grunn til å understreke at de offentlige institusjonene i EU spiller en avgjørende rolle.

Amsterdam-avtalen traktatfester de sosiale partnernes rolle i EUs lovgivningsprosess. I artikkel 138 (tidligere 118b) fastslås det at Kommisjonen skal fremme konsultasjon med arbeidsgiver– og arbeidstakerorganisasjonene på EU-nivå, og skal gjennomføre ethvert relevant tiltak for å understøtte den sosiale dialogen ved balansert støtte til begge parter. Kommisjonen skal konsultere partene om innholdet og retningen for eventuelle direktiv både før og etter at den fremmer forslag. Hvis partene ønsker, kan de be Kommisjonen stanse lovgivningsprosessen, og iverksette forhandlinger. Hvis de kommer frem til en avtale kan den gjennomføres via de nasjonale avtalesystem, eller (såfremt innholdet omfattes av EUs mandat) ved at partene ber Rådet, etter anbefaling fra Kommisjonen, å gjøre avtalen til EU-rett ved Rådsbeslutning.

Dette innebærer at arbeidslivets parter i praksis bestemmer innholdet i deler av EUs arbeidslivslovgivning. Selv om Kommisjonen og Rådet ikke er formelt bundet til å gjøre europeiske avtaler til EU-rett, har dette knesatt det såkalte dobbelte subsidiaritets-prinsippet som innebærer at EU primært bør fremme avtaleløsninger fremfor lovgivning, og nasjonale reguleringer fremfor europeiske. Som et hovedprinsipp vil EU følgelig bare fremme lovgivning på arbeidslivsområdet såfremt nasjonale reguleringer anses utilstrekkelige og de europeiske partene ikke kommer frem til avtaler.

6.4.1 Sentraldialogen

Kommisjonen og/eller partene kan ta initiativ i den sosiale dialogen. Kommisjonen organiserer og finansierer i tillegg denne. Rådet (av sosial– og arbeidsministre) beslutter i siste instans om europeiske avtaler kan gjøres til EU-rett, og Europaparlamentet har en viktig rolle som hørings– og godkjenningsinstans i forhold til arbeidslivsdirektiv, med unntak for de tilfeller hvor direktivet bygger på avtale mellom partene. Avtalene bygger på konsensus, og partene kan ikke ty til streik eller lockout. Styrkeforholdene mellom partene er avhengig av sannsynligheten for at Kommisjonen fremmer et direktivforslag, innholdet i dette, og utsiktene til at det kan vinne flertall blant landenes arbeidsministre i Rådet. Relasjonene mellom arbeidslivets organisasjoner på europeisk plan er derfor i større grad enn på nasjonalt nivå betinget av politiske forhold, og partene har inntatt en mer politisk rolle enn nasjonalt.

De viktigste elementet i den sosiale dialogen har hittil foregått sentralt mellom EU-kommisjonen og de tre europeiske hovedorganisasjonene, DEFS (Den Europeiske Faglige Samorganisasjonen, hvor LO og AF er med), UNICE (Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe, hvor NHO er med) og CEEP (European Centre of Public Enterprises, hvor KS og NAVO er med). Det er disse organisasjonene som kan inngå europeiske avtaler som kan bli generell EU-rett. Således deltar altså de norske organisasjonene i denne prosessen gjennom de europeiske organisasjonene. I tillegg har disse partene gående dialog om en rekke spørsmål knyttet til makroøkonomisk politikk og sysselsetting, etter– og videreutdanning, bedriftsdemokrati, ny teknologi og arbeidsorganisering m.v., hvor de jevnlig produserer anbe-

falinger (Joint Opinions) og høringsuttalelser, ved siden av å være representert i en flora av EUs komiteer og utvalg hvor slike spørsmål behandles. Parallelt med den særskilte rollen disse tre organisasjonene spiller i EUs arbeidslivspolitikk, konsulterer Kommisjonen under forberedelsen av sine forslag et bredt spekter av uavhengige organisasjoner og representanter for sivilsamfunnet, samt den Økonomiske og Sosiale Komite og Komiteen for Regionene.

Både DEFS og UNICE er brede sammenslutninger av hovedorganisasjoner med tyngdepunkt i Vest-Europa, men organiserer i økende grad medlemmer i Sentral- og Øst-Europa, samt middelhavsland som Tyrkia, Kypros m.v. DEFS representerer også europeiske faglige bransjeorganisasjoner, hvor nasjonale fagforbund er med, mens UNICE ikke har bransjeorganisasjoner som medlemmer. CEEP er en mindre organisasjon som vesentlig har organisert offentlige selskap i EU-landene, men som følge av organisasjonens rolle på europeisk plan har stadig flere arbeidsgiverorganisasjoner fra kommunesektoren og deler av statssektoren i flere land blitt med.

Det er flere grunner til at sosial dialog og europeiske avtaler først de seinere år har fått en såvidt sentral rolle i det europeiske arbeidslivsregimet. Ettersom mange av landenes regjeringer har vært skeptiske til for mye lovmessig inngripen fra EU og har vært bekymret for systemets folkelige oppslutning, har den sosiale dialogen på 90-tallet fremstått som en alternativ reguleringsform som kan styrke systemets legitimitet og folkelige forankring. Arbeidsgiversiden har generelt vært skeptisk til europeiske reguleringer, men har i lys av EUs økte lovgivningsmyndighet kommet til at avtaler i mange tilfelle er å foretrekke fremfor politiske direktiv. Selv om fagbevegelsen i noen tilfeller kan oppnå mer gjennom lovgivningskanalen har også den foretrukket forhandlingsveien for å styrke sin innflytelse på europeisk plan. Etterhvert som denne reguleringsformen er blitt institusjonalisert, ligger det også et betydelig press i retning av at partene skal forhandle, samtidig som økt erfaring ser ut til å ha overbevist dem om at de er bedre i stand til å finne løsninger som samsvarer med arbeidslivet og medlemmenes behov enn EUs politiske organer. Trass i delvis motstridende og kryssende interesser har dette bidratt til at alle de berørte partene har sett en felles interesse i å utvikle et europeisk nivå for trepartssamarbeid. I takt med den tiltakende og omstridte integrasjonen på det økonomisk-politiske området, har denne sosialpartnerskaps–modellen i økende grad blitt overført til nye områder, spesielt knyttet til den europeiske sysselsettingsstrategien som i stor grad bygger på å trekke arbeidslivets organisasjoner med i moderniseringen av arbeidsmarkedet.

6.4.2 Sektordialogen

Den andre pilaren i den sosiale dialogen er forankret på sektor- og bransjenivå. Deltakerne her er i første rekke medlemmer av DEFSs europeiske industriføderasjoner (hvor forbund i LO, AF og enkelte YS-forbund er med) og ulike industri- og arbeidsgiverorganisasjoner (hvor mange av NHOs landsforeninger og andre norske arbeidsgiverorganisasjoner er med). Etter hvert begynner sektordialogen å gi resultater, utover å tjene som en høringsinstans for Kommisjonen og å produsere en lang rekke fellesuttalelser. Det foregår nå sektordialog i 26 bransjer, og utviklingen er tiltagende. De seineste årene er det eksempelvis inngått avtaler i landbrukssektoren, hvor partene i 1997 inngikk en meget omfattende avtale om arbeidstidsbestemmelser, og i tekstilsektoren, hvor partene i 1997 sluttet en avtale som forplikter medlemsbed-

riftene til ikke å bruke innsatsvarer og underleverandører som bygger på barnearbeid, samt å overholde grunnleggende internasjonale arbeidsstandarder. Videre er det i deler av transportsektoren inngått avtaler om gjennomføring og praktisering av EUs arbeidstidsdirektiv; i flere av tjenestesektorene er det inngått rammeavtaler om yrkesopplæring, og i bygge- og anleggssektoren har partene samarbeidet om å motvirke sosial dumping i forbindelse med utstasjonering av arbeidstakere.

Et fellestrekk ved de sektorene hvor sektordialogen har fått et reelt innhold er dels at det gjelder svært internasjonalisert virksomhet, dels at arbeidsgiversiden ofte ikke er med i UNICE og har et behov for å bygge opp en selvstendig plattform på europeisk plan, og, ikke minst, at EU har en viktig rolle i utformingen av næringspolitikken i sektoren (kfr. landbruk, tekstil, transport m.v.).

De siste par årene har Kommisjonen tatt en rekke initiativ for å reorganisere og styrke sektordialogen. Samtidig som Kommisjonen stiller sterkere krav til resultater og organisatorisk integrasjon for å delta, er begrunnelsen at Kommisjonen mener bransje- og sektornivået er bedre egnet (fordi aktørene befinner seg nærmere arbeidslivets realiteter) til å spille en aktiv og konkret rolle i den europeiske sysselsettingsstrategien. Dette gjelder ikke minst på områder knyttet til omstrukturering, etter- og videreutdanning, forbedret arbeidsorganisering, fleksibel arbeidstid og andre spørsmål av viktighet for arbeidsmarkedets tilpasningsevne. Som et ledd i ovennevnte effektiviseringsstrategi er alle de tidligere såkalte Joint Committees og Informal Working Groups nedlagt, og forutsetningen for å opprette nye komiteer med støtte fra Kommisjonen er at partene gjennom en felles søknad kan dokumentere at de innfrir et sett av kriterier. Disse er blant annet knyttet til at organisasjonene representerer spesifikke sektorer (eller kategorier virksomheter/arbeidstakere); at de består av organisasjoner som utgjør en anerkjent og integrert del av medlemslandenes sosialpartner-strukturer, har kapasitet til å forhandle avtaler, og er representative for flere medlemsland; samt at organisasjonene har adekvate strukturer til å medvirke aktivt. Et viktig punkt (sett fra norsk side) er at Kommisjonen finansierer deltakelse for representanter for EU-medlemsland.

Et annet forhold som tilsier at sektordialogen kan få økt betydning, er at flere av fagbevegelsens europeiske industriføderasjoner har tatt initiativ til å samordne kollektivforhandlinger, inkludert retningslinjer for lønnsutviklingen, i årene fremover. Den Europeiske Metallarbeiderføderasjonen (EMF) vedtok for eksempel i 1998 et program for samordning av krav og prioriteringer, hvor medlemmene på regional basis (hvor Norden utgjør en region) skal være gjensidig representert i hverandres forhandlinger og i økende grad synkronisere sine forhandlinger over landegrensene. Fagorganisasjonene i Tyskland og Benelux-landene inngikk høsten 1998 en tilsvarende avtale (den såkalte Doorn-avtalen), og tyske fagforbund har seinere tatt liknende initiativ overfor andre nabolands organisasjoner. Målet for mange av de europeiske industriføderasjonene er å kombinere slike strategier med økt press for å gi sektordialogen et reelt innhold og på sikt komme frem til rammeavtaler for opplæring og arbeidsvilkår i bransjene, et perspektiv som har betydelig støtte i Kommisjonen. Den økte satsingen på den sosiale dialogen på sektornivå gjenspeiler også spenninger innen den europeiske fagbevegelsen; i mange av medlemslandene har de faglige hovedorganisasjonene som dominerer innen DEFS og i den sentrale sosialdialogen begrenset makt og myndighet, mens tyngdepunktet i fagbevegelsen ligger i sektor- og bransjeforbundene. Mange

av disse ønsker å styrke sin innflytelse og rolle på europeisk plan, samtidig som det er organisasjonene på bransjenivå som står i direkte inngrep med utviklingen i de flernasjonale selskapene hvor de Europeiske Samarbeidsutvalgene i mange selskap har utløst betydelig dynamikk i retning av å etablere transnasjonalt samarbeid om personal- og arbeidsorganisatoriske spørsmål på konsernnivå.

6.5 Innholdet i EUs arbeidslivsreguleringer

6.5.1 Rettslig rammeverk

Dagens system for arbeidslivsregulering i EU bygger på Sosialprotokollen fra Maastricht, som ble innarbeidet i traktaten ved Amsterdamkonferansen i 1997. I formålserklæringen pekes det bl.a. på at EU har som mål å fremme høy sysselsetting, bedre livs– og arbeidsvilkår, sosial beskyttelse og sosial dialog mellom partene i arbeidslivet (art 136). For å fremme disse målene skal EU støtte og utfylle (complement) medlemsstatenes aktiviteter, blant annet ved å vedta minimumsdirektiv. Disse kan vedtas med kvalifisert flertall i Rådet på følgende områder (art. 137 pkt. 2, tidligere 118a):

- forbedring av arbeidsmiljøet for å beskytte arbeideres helse og sikkerhet
- arbeidsforhold
- informasjon og konsultasjon av arbeidstakere
- integrasjon av personer som er utstøtt fra arbeidsmarkedet
- likhet mellom menn og kvinner mht arbeidsmarkedsmuligheter og behandling på arbeidet.[62]

Tiltak skal ta hensyn til nasjonale arbeidslivstradisjoner og ikke innebære administrative, finansielle eller legale hindringer for utvikling av små- og mellomstore bedrifter. Videre skal Rådet i EU med enstemmighet vedta minimumsdirektiv innen følgende områder (art 137 pkt 3):

- sosial sikkerhet og sosial beskyttelse av arbeidstakere
- beskyttelse av arbeidstakere ved avbrudd av arbeidskontrakt
- representasjon og kollektiv beskyttelse av interessene til arbeidstakere og arbeidsgivere, inkludert medbestemmelse
- arbeidsvilkår for tredjelandsborgere med lovlig opphold i Fellesskapet
- finansiell støtte til tiltak for å fremme sysselsetting og jobbskaping.

Medlemslandene kan, etter anmodning fra arbeidslivets parter, overlate til dem å gjennomføre direktiv, men har da ansvar for å påse at resultatene samsvarer med direktivenes krav. Dette berører spørsmålet om hvor høy dekningsgrad som skal kreves for å gjennomføre direktiv ved kollektivavtaler, slik danskene ved flere høve har gjort.[63] I Norge ble direktivet for Europeiske Samarbeidsutvalg innarbeidet i LO/NHOs hovedavtale, men etterfølgende lovgivning ved forskrift ble ansett nødvendig for å sikre generell dekning. EUs direktiv skal ikke være til hinder for at medlemslandene kan videreføre/innføre

62. Her er mer detaljerte regler gitt i artikkel 141 (tidl. 119) som definerer premissene for praktiseringen av lik lønn for likt arbeid og arbeid av lik verdi, samtidig som det fastslås at likebehandlingsprinsippet ikke skal være til hinder for likestillingstiltak som favoriserer det underrepresenterte kjønn i arbeidslivet.
63. Hvilke vilkår som må være innfridd for gjennomføring av direktiver avtaleveien har lenge vært omstridt, og spørsmålet om dekningsgraden i Danmark er tilstrekkelig er påny reist i EUs rettssystem.

strengere regler, og i flere nyere direktiv er det innarbeidet såkalte 'non-regression'–klausuler for å motvirke at land nedjusterer gjeldende regler med henvisning til EU-direktiv.

Artikkel 137 (pkt. 5) fastslår at EUs mandat ikke gjelder bestemmelser om lønn, organisasjonsrett, eller rett til streik og lockout, som følgelig hører inn under nasjonal kollektiv arbeidsrett. I det Sosial Charteret fra 1989, som ligger til grunn for EUs arbeidslivspolitikk, understrekes det imidlertid at medlemslandene i tråd med ILOs konvensjoner skal respektere disse grunnleggende sosiale rettighetene. De seinere år har likevel spørsmålet om forholdet mellom nasjonal aksjonsrett og konkurransereglene for det indre marked blitt reist, blant annet i forbindelse med franske aksjoner i transportsektoren. I en forordning fra Kommisjonen ble det da fastslått at streikeretten har forrang for kravene til fri bevegelighet.

6.5.2 Praksis

Etter at Maastrichtavtalen trådte i kraft i 1994 kom det ny dynamikk i EUs system for arbeidslivsregulering. Flere direktiv som tidligere var blokkert av vetoretten er gjennomført – noen på grunnlag av europeiske avtaler, andre lovveien – og nye direktiv er foreslått. Den sosiale dialogen er også styrket og utvidet.

I 1994 ble det omstridte direktivet om Europeiske Samarbeidsutvalg vedtatt etter nesten 25 års strid. Ved siden av å sikre arbeidstakerne visse minsterettigheter til informasjon og konsultasjon i flernasjonale selskap, er direktivet interessant fordi det illustrerer et typisk trekk ved EUs reguleringsform på arbeidslivsområdet. For det første spilte dialogen med de sentrale partene en viktig rolle i utformingen av direktivet; for det andre fastslås det at partene i konsernene, med utgangspunkt i visse prosedyrekrav, står fritt til å avtale de informasjons- og konsultasjonsordninger de vil, såfremt de blir enige; for det tredje defineres visse minimumsregler som skal gjelde såfremt partene ikke blir enige. Denne reguleringsformen betegnes ofte som tariffdispositiv lovgivning, og bygger på at myndighetene bruker lovgivning til å stimulere utvikling av kollektivavtaler (selvregulering), samtidig som minimumskravene har til hensikt å sikre en viss balanse i styrkeforholdene mellom partene, samt minstestandarder der det enten ikke finnes organiserte parter eller de ikke kan bli enige. Direktivet om Europeiske samarbeidsutvalg og dets konsekvenser for norsk arbeidslivsregulering er nærmere omtalt i kapittel 7.

Seinere har de sentrale sosiale partnerne, DEFS, CEEP og UNICE, blitt enige om tre europeiske avtaler som har erstattet tidligere blokkerte direktivutkast. Dette gjelder rettigheter til *foreldrepermisjon* (1995), som knesatte prinsippet om en individuell rett til tre måneders permisjon. Selv om vilkårene for kompensasjon (trygd/lønn) ble holdt utenfor fordi dette ligger utenfor EUs myndighet, innebar avtalen en klar forbedring i tre av medlemslandene hvor slike rettigheter ikke fantes, samt visse forbedringer i flere land med ulike former for behovsprøving. Avtalen om rettigheter for *deltidsansatte* (1997) knesatte først og fremst et prinsipp om likebehandling av deltids- og heltidsansatte i spørsmål knyttet til arbeidsrelaterte rettigheter. Avtalen om *midlertidig ansatte* (1998) fastslår at midlertidig ansatte ikke skal forskjellsbehandles i forhold til fast ansatte, samtidig som landene pålegges å utforme reguleringer som definerer under hvilke vilkår midlertidig ansettelse kan brukes (som i Norge), og/eller regler som fastsetter en maksimal lengde og/eller

maksimalt antall fornyelser av en midlertidig kontrakt. Det er også utformet et eget direktiv for *arbeidstid* som er nærmere omtalt i kapittel 8 i denne utredningen.

Et fellestrekk ved EUs arbeidsrettsdirektiver og de europeiske avtalene er at de har karakter av rammeregulering som i hovedsak definerer en del målsettinger og en kjerne av minimumskrav, men gir betydelig spillerom for valg av gjennomføringsmåte i lys av nasjonale lov- og avtaletradisjoner.

Selv om den sosiale dialogen har fått en mer sentral rolle i utformingen av EUs arbeidslivsreguleringer, har Kommisjonen fortsatt å fremme nye initiativ til lovgivning. Dette dels for å gi nye innspill til 'forhandlet lovgivning', dels fordi en del temaer er uegnet for partsforhandlinger (slik som direktivet om omvendt bevisbyrde i diskrimineringssaker) og fordi spesielt arbeidsgiverne har vært tilbakeholdne med å forhandle om en del spørsmål. Dette gjaldt for eksempel et direktivforslag om seksuell trakassering i arbeidslivet, samt direktivforslaget om rett til informasjon og konsultasjon i nasjonale selskap.

Et eksempel på Kommisjonens økende ambisjoner om å heve arbeidslivsstandardene i Europa, er det utkastet til direktiv som den fremmet i november 1998 om rettigheter for arbeidstakere til informasjon og konsultasjon ved omstilling og endring i nasjonale virksomheter. Direktivutkastet vektlegger blant annet at informasjon skal inneholde alle relevante fakta og komme tidsnok til at de ansatte skal kunne ha en ordentlig gjennomgang av sakene og kunne forberede konsultasjon.

Direktivutkastet rommer betydelig fleksibilitet i forhold til den eksakte formen og omfanget av informasjons- og konsultasjonsordninger, og partene i arbeidslivet tillegges en viktig rolle i å utforme disse. Partene kan avtale ordninger som avviker fra direktivet, men må respektere dets generelle målsettinger. I fall partene ikke kan nå enighet, rommer direktivet visse minimumsbestemmelser.

Uten å svekke nasjonale ordninger som gir bedre rettigheter, sier artikkel 4 at informasjon og konsultasjon da skal omfatte (a) informasjon om den aktuelle (recent) såvel som rimelig forutsigbare (reasonably foreseeable) utviklingen i virksomhetens aktiviteter og dens økonomiske og finansielle situasjon; (b) situasjonen, strukturen og den rimelig forutsigbare utviklingen i sysselsettingen i virksomheten og, hvor arbeidsgivers vurdering tilsier at sysselsettingen kan være truet, forebyggende tiltak som er aktuelle, spesielt i forhold til ansattes opplæring og kvalifikasjonsutvikling, med hensyn til å hindre potensielt negative virkninger ved å styrke de berørte arbeidstakernes 'employability', og (c) beslutninger som med sannsynlighet vil innebære substansielle endringer i arbeidsorganisasjon eller i kontraktsmessige forhold (contractual relations), inkludert overdragelse av virksomheter (vår oversettelse). Videre gir direktivutkastet rom for at medlemsstatene kan vedta at bestemmelsen under punkt (b) over ikke skal gjelde virksomheter med mindre enn 100 ansatte (art. 4(3)), samtidig som det oppfordrer til forsøk på å komme til enighet gjennom avtaler i spørsmål omtalt under punkt (c) over (vedrørende arbeidsorganisering, kontraktsforhold m.v.) (art. 2.1).

I tillegg til en bestemmelse om beskyttelse av arbeidstakernes representanter som skal sikre at de kan utføre sine oppgaver ordentlig (properly) (art. 6), inneholder direktivutkastet en bestemmelse om sanksjoner ved brudd på informasjons- og konsultasjonsreglene (art. 7), som arbeidsgiversiden har vært svært kritisk til. Medlemsstatene må sørge for relevante tiltak (appropriate measures) i tilfelle hvor direktivet ikke etterfølges, og mer spesifikt sørge for at adekvate administrative og rettslige prosedyrer er til stede for å sikre at

direktivets forpliktelser blir håndhevet (enforced), inkludert prosedyrer for behandling av saker hvor konfidensialitetsreglene er brutt av den ene eller andre part. Ved siden av at medlemsstatene må sørge for adekvate straffereaksjoner ved brudd på direktivets bestemmelser, rommer utkastet en bestemmelse som sier at ved alvorlige brudd (serious breaches) på informasjons- og konsultasjonsreglene i saker som gjelder substansielle endringer i arbeidsorganisering eller avtalemessige relasjoner som vil ha direkte og umiddelbare virkninger for berørte ansatte (pkt. c over, eller tilsvarende bestemmelser i frivillige avtaler), vil arbeidsgiverens beslutninger ikke ha noen rettslig virkning i forhold til de berørte arbeidstakernes arbeidsavtale eller sysselsettingsrelasjon. Alvorlig brudd på reglene defineres som totalt fravær av informasjon og/eller konsultasjon, tilbakeholdelse av viktig informasjon, eller fremstilling av villedende (falce) informasjon som gjør retten til informasjon og konsultasjon ineffektiv (ineffective).

Det hersker uenighet om direktivet både blant medlemslandene og partene i sosialdialogen. Det er i øyeblikket uvisst om det vil bli vedtatt.

I lys av at store deler av de direktivforslagene som var nedfelt i det Sosiale Aksjonsprogrammet fra 1989 nå er gjennomført, er det neppe grunn til å vente noen sterk eller akselererende strøm av nye europeiske avtaler og direktiv i årene fremover. I de siste langtidsprogrammene for EUs sosialpolitikk er det pekt på at det ikke er noe omfattende behov for ny lovgivning, og at hovedvekten fremover vil ligge på konsolidering, gjennomføring og forbedring av eksisterende initiativ, samt større vekt på programmer og tiltak for å fremme erfarings– og kunnskapsutveksling mellom landene.

Det kan se ut til at tyngdepunktet i EUs arbeidslivspolitikk og den sosiale dialogen i økende grad vil forskyves mot spørsmål knyttet til den 'europeiske sysselsettingsstrategien' og ØMU, samtidig som utvidelsen av EU østover vil reise nye problemstillinger. De siste årene har Kommisjonen tatt en serie initiativ til å styrke den sosiale dialogen på sektor– og bransjenivå, hvor problemstillinger knyttet til sysselsetting, etter– og videreutdanning, omstilling og arbeidsorganisering gjerne står mer sentralt enn lovregulering. Etableringen av ØMU har videre gjort forholdet mellom nasjonal inntektspolitikk og den økonomiske politikken i EU til et sentralt tema i den sosiale dialogen, samtidig som deler av den europeiske fagbevegelsen har tatt initiativ til å samordne sine strategier for kollektivforhandlinger over landegrensene.

Samlet sett har disse utviklingstrekkene bidratt til økt europeisk integrasjon i arbeidslivs– og arbeidsmarkedspolitikken. Tyngdepunktet i arbeidsmarkedspolitikken ligger fortsatt i nasjonalstaten, men kombinasjonen av økt økonomisk avhengighet mellom landene, veksten i europeiske reguleringer og tiltakende samarbeid innen den økonomiske politikken og arbeidsmarkedspolitikken, gjør at nasjonale organisasjoner og myndigheter i større grad enn før tar hensyn til den europeiske dimensjonen ved utforming av nasjonale tiltak og strategier.

6.6 Sammenfatning

Sammenfatningsvis kan det fastslås at EUs arbeidslivspolitikk ikke har utviklet seg i retning av vidtgående harmonisering. Snarere enn oppbygging av et sentralisert nivå for avtaler og lovgivning som erstatter nasjonale reguleringer, ser vi konturene av et nytt reguleringssystem over flere nivåer der europeiske mål– og rammeavtaler dels tjener til å supplere og beskytte nasjo-

nale reguleringer mot å bli underminert av den friere konkurransen, og dels tjener til å stimulere utvikling av nasjonale avtalerelasjoner og lovreguleringer. Slike rammereguleringer er ikke til hinder for å videreføre og innføre strengere nasjonale bestemmelser, samtidig som de har tettet hull og/eller løftet standardene i de minst utviklete landene. Selv om avtalene ikke direkte forbedrer nivået i de mest utviklete landene, kan de på lengre sikt medvirke til å dempe presset på nasjonale reguleringssystem og standarder og dermed indirekte utvide forhandlingsrommet også i disse landene.

Denne modellen for europeisk koordinering av nasjonal politikk ligger også til grunn for den europeiske sysselsettingsstrategien hvor organisasjonene er trukket inn som institusjonaliserte konsultasjonsparter. Dette uttrykker et kompromiss mellom aktørenes ønske om å hegne om sin nasjonale selvstendighet, og ønsket om å hindre at reduserte arbeidsstandarder og økt arbeidsløshet blir et middel i konkurransen mellom landene. Det er slik sett verdt å merke seg at det indre markedet hittil ikke har utløst en slik spiral av deregulering av arbeidstakerrettigheter som mange hadde fryktet. I den grad det har skjedd endringer som åpner for større fleksibilitet innen EU, skjer dette mer som et resultat av forhandlet reregulering, enn markedsstyrt avregulering.

Totalt sett indikerer den utviklingen vi har sett på 90-tallet konturene av et 'dualt system' for arbeidslivsrelasjoner i Europa, hvor nasjonale partsrelasjoner fortsatt regulerer kjernespørsmålene, men i økende grad veves inn i ett horisontalt nettverk av europeiske rammereguleringer, avtaler, mål, retningslinjer og informasjonsutveksling på ulike nivåer – i hovedsammenslutninger, industrier/bransjer, og i flernasjonale konsern. En slik utvikling forløper ikke uten spenninger – det kan for eksempel ikke utelukkes at enkelte flernasjonale selskap etter hvert trekker seg ut av nasjonale forhandlingssystem og etablerer selskapsinterne europeiske forhandlingsordninger. Det er likevel grunn til å anta at de nasjonale aktører og forhandlingssystemer vil fortsette å spille hovedrollen, men de nasjonale beslutninger vil i økende grad være avhengige av utviklingstrekk og premisser som bestemmes på europeiske arenaer, samtidig som de må lære seg å operere innenfor et flernivå-reguleringssystem der beslutninger dels desentraliseres, dels internasjonaliseres.

Fra norsk synsvinkel bidrar utviklingen av den sosiale dimensjonen og den sosiale dialogen i EU/EØS til å demme opp for en type konkurranse som skaper et uønsket press mot arbeidstakernes rettigheter og arbeidslivsstandarder i det indre markedet. Ved å fastlegge minimumsstandarder alle deltakerlandene må overholde, kan dette bidra til å fremme en positiv sosial og økonomisk utvikling, spesielt i land som har kommet kortere enn oss i velstandsutviklingen, og bidra til at konkurransen i større grad innrettes mot kvalitetsforbedringer enn reduksjon i kostnader og sosiale standarder. Minimumsreglene i arbeidsrettsdirektivene er stort sett omformet til forskrifter i arbeidsmiljøloven og det har vært lite engasjement fra det politiske miljø og organisasjonene, både når det gjelder å påvirke og forbedre utformingen av forslag til EF-direktiv, samt innarbeidingen av disse i norsk regelverk. Det kan muligens være hensiktsmessig å vurdere tiltak som kan forbedre samordningen av norske aktørers deltakelse i utforming og gjennomføring av EF-direktiv på arbeidslivsområdet, for eksempel ved å institusjonalisere behandlingen av spørsmål knyttet til produktstandarder, arbeidsmiljø og arbeidstakerrettigheter, slik danskene har gjort i sitt Specialutvalg for arbeidsmiljøsaker (se Østberg 1999). Innføring av en "sosial dialog" i Norge, der berørte departe-

ment og partene i arbeidslivet møtes for å drøfte relevante EØS-saker vil være et viktig skritt.

Samlet sett kan en si at utviklingen av et europeisk regime for arbeidslivsrelasjoner hittil har kommet lengst på sentralt nivå, knyttet til direktiv og forhandlet rammelovgivning omkring generelle minstestandarder, og på desentralt nivå knyttet til økt samarbeid innen flernasjonale konsern. Spørsmålet i årene fremover er om dette presset nedenfra og ovenfra vil gi opphav til en sterkere europeisering av arbeidslivsrelasjonene også på bransje- og sektornivå. Kanskje ser en her konturene av et europeisk arbeidslivsregime hvor nasjonale organisasjoner på ulike nivåer i økende grad veves inn i et nettverk av samarbeidsrelasjoner, retningslinjer, og til dels rammeavtaler på europeisk plan, som ikke vil erstatte men supplere og understøtte deres nasjonale virksomhet. Mye taler for at de nasjonale lov- og avtalesystemer fortsatt vil være det viktigste, men det kan synes som vi er på vei mot et reguleringssystem med flere nivåer, hvor europeisk rammelovgivning, avtaler og retningslinjer i økende grad vil definere orienteringspunkter, premisser og rammevilkår for de nasjonale aktørenes strategier. Snarere enn et rigorøst regime for harmonisert regulering kan dette oppfattes som en mer indirekte form for europeisering, eller det enkelte internasjonale arbeidslivsforskere har betegnet som en utvikling mot nye og 'mykere' reguleringsformer (soft regulation) som virker mer gjennom normdannelse, læring og påvirkning av aktørenes atferd enn gjennom absolutte lovkrav. Parallelt med tendensen til desentralisering av beslutninger i arbeidslivet, kan de utviklingstrekkene som her er beskrevet stille nasjonale organisasjoner og myndigheter overfor krav til å tilpasse sine roller og reguleringsformer. For å unngå at evnen til nasjonal samordning skal forvitre når flere beslutninger foregår lokalt og internasjonalt, er det m ye som taler for at oppgaver knyttet til å tjene som kompetansesentre og støttespillere for lokale prosesser og være brobyggere/bindeledd i forhold til internasjonale arenaer blir stadig viktigere for de sentrale, nasjonale aktørene.

Kapittel 7

Arbeidsmiljøet

7.1 Arbeidsmiljø i endring

Når arbeidslivet er gjenstand for sterke endringskrefter vil mange yrkesaktive oppleve forandringer i sin arbeidssituasjon. Høsten 1998 gjennomførte Statistisk Sentralbyrå[64] en undersøkelse der et representativt utvalg av arbeidstakere svarte på hvilke endringer de hadde vært med på de siste to årene.

- 57% har fått nye arbeidsoppgaver
- 48% møter mer kvalitetskrav i jobbene
- 54% har fått ny ledelse
- 33% har skiftet arbeidstid og lønnssystem
- 25% har fått ny stilling i samme virksomhet
- 22% har fått jobb i en annen virksomhet
- 11% har opplevd privatisering, fusjon, oppkjøp, fristilling e.l.

Såpass omfattende endringer vil nødvendigvis også påvirke arbeidsmiljøet. Virkningene er imidlertid verken entydig negative eller positive.

På den ene side ser arbeidspresset ut til å øke. I en undersøkelse fra 1996 oppgav 44% av de ansatte at de hadde så stor arbeidsmengde at de ikke hadde tid til annet enn å snakke om eller tenke på arbeidet i arbeidstiden. Dette er en økning fra 32% i 1989. Videre sa 74% i 1996 at de mesteparten av tiden holder et arbeidstempo som helt er styrt av tidsfrister og fastlagte rutiner. Tilsvarende tall i 1989 var 58%.[65]

På den annen side opplever flere økt innflytelse og trivsel. 37% svarte i 1998 at de hadde bedre mulighet til å foreta selvstendige avgjørelser og bestemmelser i utføringen av jobben, sammenlignet med to år tidligere. Videre forteller nær halvparten om en økning i tilfredshet og arbeidsglede, og et bedre arbeidsmiljø i 1998 enn i 1996.[66]

Forandringene i arbeidslivet ser dermed ut til å ha tvetydige konsekvenser for arbeidsmiljøet. Ulike yrkesgrupper og bransjer vil ventelig merke og oppleve endringene i arbeidsmiljøet på forskjellig vis. Kapittel 3 viste en sterk økning i muskel-/skjelettsykdommer og psykiske lidelser. Det å hindre slike belastninger for å unngå tidlig avgang fra arbeidsstyrken er en stor utfordring for arbeidsmiljøarbeidet. Noen ganger kan økt press og forandring være en utfordring og stimulans for den enkelte til å utvikle og utnytte sin kompetanse og sine menneskelige ressurser. Andre kan oppleve at det blir vanskeligere å henge med, og at resultatet blir helseproblemer, økt sykefravær, og i verste fall uførepensjonering.

Det ligger ikke i utvalgets mandat å gi en detaljert oversikt over det sammensatte bildet som preger alle sider ved utviklingen av arbeidsmiljøet, og de konsekvenser dette har for yrkesbefolkningen. Det grunnleggende spørsmålet for utvalgets arbeid er i stedet hvorvidt dagens arbeidsmiljølov og andre reguleringsmessige virkemidler er hensiktsmessige for å bidra til verd-

64. Ukens statistikk, nr. 44, 1998. Utgitt av Statistisk Sentralbyrå.
65. Ukens statistikk, nr. 47, 1997. Utgis av Statistisk Sentralbyrå.
66. Ukens Statistikk, nr. 44, 1998. Utgis av Statistisk Sentralbyrå.

iskapning i virksomhetene, og et godt arbeidsmiljø for de ansatte, gitt de nye utfordringer som arbeidslivet i dag står overfor.

I dette kapittelet vil utvalget først gjengi sine betraktninger om hvilke sider ved arbeidsmiljøet som særlig synes å reise nye utfordringer. Deretter vil sentrale bestemmelser om hvordan arbeidsmiljøet reguleres gjennom lover og avtaler bli gjennomgått. Til slutt vil utvalget besvare spørsmålet om hvorvidt det er sider ved utviklingen som tilsier en endring i det gjeldende reguleringssystemet. Spørsmål om arbeidstid og stillingsvern vil utvalget komme tilbake til i henholdsvis kapittel 8 og 9.

7.1.1 Arbeidsmiljøet blir mer preget av at flere ansatte har direkte kontakt med kunder og brukere

I 1996 hadde 64% av de ansatte å gjøre med kunder, klienter, passasjerer, skoleelever o.l. i mesteparten av arbeidstiden. Dette er en økning fra 52% i 1989. Tilsvarende sa 58% av de ansatte i 1996 at arbeidstempoet mesteparten av tiden er styrt av kunder, klienter, eller lignende, en økning på 9 prosentpoeng fra 1989.[67]

Flere arbeidstakere opplever dermed at arbeidsmiljøet preges av krav fra og samhandling med kunder og brukere. Denne økningen henger blant annet sammen med den veksten i antallet arbeidsplasser innen tjenesteyting og omsorgsyrker som er beskrevet i kapittel 3. Også i deler av industrien og i bygg og anlegg skjer det imidlertid en økende kundeeksponering, blant annet ved at det blir mer vanlig å trekke kunder direkte og aktivt med i prosjektarbeid. Nye leveranse- og logistikksystemer, med knappe tidsmarginer og nedbygging av lagerbuffre, fører i mange tilfeller til at også bedriftskunders krav blir mer merkbare.

Kunde- og brukerorientering står sentralt i omstillingstiltak både i privat og offentlig virksomhet. Eksempelvis skjer dette gjennom serviceerklæringer som skal forplikte virksomhetene og deres ansatte overfor sine kunder og brukere når det gjelder saksbehandlingstid og tilgjengelighet. Mange steder går slike omstillingstiltak sammen med delegering av innflytelse og ansvar for håndtering av den personlige kontakten mellom ansatt og kunde/bruker til frontpersonalet.

Det ligger et potensiale for både økt verdiskapning og bedre arbeidsmiljø i mer kontakt mellom virksomhetene og deres ansatte på den ene side, og kunder og brukere på den annen side. Sistnevnte kan tilføre virksomhetene både informasjon og kompetanse, og dermed bidra til forbedrede produkter og arbeidsmåter. Forventninger fra kunder og brukere om høy kvalitet, og om å bli behandlet på en vennlig og respektfull måte innenfor rimelige tidsfrister, kan gi positive impulser til utvikling av virksomhetene. Delegering av myndighet og ansvar til frontpersonalet medfører ofte raskere og mer kompetent kunde- og brukerbehandling, og bidrar dermed til en mer effektiv utvikling og bruk av de ansattes kunnskaper og erfaringer. Det menneskelige samspillet med brukere og kunder kan gjøre arbeidet meningsfylt og spennende for mange ansatte. Det finnes også eksempler på at bedriftskunder stiller krav til sine leverandører om å oppfylle reglene for helse, miljø og sikkerhet. Slik kan arbeidsmiljøet få mange positive impulser fra mer kunde- og brukerkontakt.

Samhandlingen mellom kunder, brukere og ansatte kan imidlertid også gi opphav til spesielle arbeidsmiljøproblemer. Blant frontpersonale kan det opp-

67. Se Ukens statistikk nr 47/97. Utgitt av Statistisk Sentralbyrå.

stå følelsesmessig eller emosjonell utmattelse. Dette kan eksempelvis bety å ha en varig følelse av å være for mentalt utkjørt etter arbeidstid til å gjøre noe aktivt i fritiden, og av stadig å føle seg sliten når man står opp om morgenen og tenker på arbeidsdagen. Eksempelvis viste en undersøkelse av 1000 ansatte i et kjøpesenter, en bank og to distrikter fra kommunal pleie- og omsorgstjeneste (både institusjons- og hjemmebasert), at 16% rapporterte høy grad av emosjonell utmattelse, mens 24% skåret middels.[68]

Det er flere grunner til at slik utmattelse kan oppstå. Dersom kravene og forventningene fra kunder og brukere overstiger det virksomhetene gir de ansatte ressursmessig grunnlag for å levere, kan frontpersonalet komme i skuddlinjen for negative reaksjoner, og måtte ta en uforholdsmessig stor del av ansvaret for situasjonen. Tidspresset kan være så stort at det blir for liten tid til å hente seg inn igjen etter spesielt travle arbeidsøkter, eller etter opprivende episoder med kunder og brukere. Ansatte som arbeider alene kan mangle mulighet til å avreagere følelsesmessig gjennom å dele sine erfaringer med kollegaer.

Noen ganger kan reaksjonene fra kunder og brukere være uhøflige og krenkende, og i verste fall personlig truende og voldelige. Særlig der hvor den ansatte arbeider alene kan sistnevnte problemstilling være aktuell. I 1996 sa 5% av de ansatte at de et par ganger i måneden eller oftere er utsatt for vold eller trusler om vold på arbeidsplassen.[69] Verdikommisjonen har oppsummert foreliggende forskning og regnet seg frem til at omlag 220 000 arbeidstakere har opplevd vold eller trussel om vold på arbeidsplassen i løpet av den tiden de har vært yrkesaktive. Forskjellene er store mellom type arbeidsplasser, og risikoen er størst i helse- og sosialsektoren og i hotell- og restaurantnæringen. For det meste er det kunder, klienter og pasienter som står bak vold og trusler om vold.[70] Samtidig øker ransfaren i flere yrker.

Fra både et verdiskapnings- og arbeidsmiljøsynspunkt kan det være fordeler forbundet med å delegere innflytelse og ansvar for samhandlingen med kunder og brukere til frontpersonalet. Beslutninger kan tas raskere enn om myndigheten var plassert mer sentralt. De ansattes kompetanse kan komme mer til sin rett. Produkter kan detaljutformes i nært samråd med kundene og brukerne. Større innflytelse for frontpersonalet kan også gi mer interessante og stimulerende arbeidsoppgaver, og gi mer rom for å håndtere vanskelige situasjoner på egne premisser. Prosjekter, team og nettverk på tvers av tradisjonelle fag- og avdelingsgrenser kan gjøre det mulig å møte kundenes og brukernes totalbehov, samtidig som det kan gi arbeidstakeren faglig og personlig støtte.

Selv om frontpersonalet får mer innflytelse og ansvar, må arbeidet utføres innenfor visse regler og sentralt fastsatte rammebetingelser. Samtidig må virksomheten gi frontpersonalet nødvendige ressurser og støtte for å kunne imøtekomme kunder og brukere, og for å gi vern mot overbelastning. Utfordringen består i å sørge for at det finnes rammebetingelser, opplæring, lederstøtte og andre ressurser som beskytter ansatte mot slitasje og ulike typer overgrep, samtidig som frontpersonalet ikke må fratas for mye av myndigheten og ansvaret for samhandlingen med kundene og brukerne.

I en rekke serviceyrker, blant annet helse- og omsorgssektoren, kan det være en belastning for de ansatte å oppleve brukernes og pasientenes behov

68. Se Forseth, 1999
69. Se Ukens statistikk, nr. 47/97. Utgis av Statistisk Sentralbyrå.
70. Se Verdikommisjonen, 1999

dersom de ikke er i stand til å møte disse behovene med de ressursene som er tilgjengelig. Noen ansatte kan i tillegg ha vansker med å sette grenser for sin egen følelsesmessige og faglige involvering i kundenes og brukernes situasjon. En del kan se seg tvunget til å bruke av egne pauser og kanskje også av egen fritid når de stilles overfor trengende pasienter og klienter. Dette er sannsynligvis en av årsakene til at arbeidsmiljøundersøkelser ved flere sykehus viser at pasientene er fornøyde, samtidig som de ansatte opplever stor fysisk og psykisk slitasje.

7.1.2 Mer arbeid utføres i eget hjem

I henhold til Statistisk Sentralbyrås Arbeidskraftundersøkelse (AKU) var det 5% av arbeidsstyrken som arbeidet regelmessig hjemme i 2. kvartal 1998, omtrent det samme som året før.[71] Naturlig nok har en slik arbeidsorganisering mindre utbredelse i vareproduksjon enn i deler av tjenesteytende sektor.

Dersom arbeidstakernes egne ønsker får gjennomslag, er det imidlertid grunn til å tro at utbredelsen av hjemmearbeid vil øke i årene som kommer. En undersøkelse som Opinion har gjennomført for NHO viser at 36% av et representativt utvalg av arbeidstakere ønsker å jobbe hjemme en eller to dager per uke. Økende vilje blant virksomheter til å legge forholdene til rette gjennom for eksempel finansiering av hjemme-PC, øker sjansene for at slike ønsker kan oppfylles. 36% av arbeidstakerne sier imidlertid at hjemmearbeid ikke er mulig, arbeidets art tatt i betraktning.[72]

Hjemmearbeid kan gjøre det lettere å kombinere jobb- og familieliv. Dette kan øke arbeidstilbudet, og på den måten bidra til økt verdiskapning. Samme effekt kan det ha at virksomhetene kan redusere sine utgifter til kontorhold, og at hjemmearbeid kan gi større ro til fordypning og konsentrasjon. Fra et arbeidsmiljøsynspunkt kan også hjemmearbeid være positivt. Arbeidstakeren kan få større selvstendighet og styring med arbeidstiden og arbeidssituasjonen, og dette kan gi mer fleksible vekslinger mellom private og jobbrelaterte gjøremål. Det kan bli færre slitsomme arbeidsreiser. En ulempe er at det kan bli vanskeligere å sette grenser for hvor mye og når man skal arbeide. Arbeidet kan også bli mer sosialt og faglig ensomt (se for øvrig kapittel 3.5).

Hjemmearbeid reiser en rekke temaer knyttet til regulering av arbeidsmiljøet. For det første er det et spørsmål om arbeidsgiver eller arbeidstaker skal ha myndighet til å avgjøre om en del av arbeidet skal skje hjemme, dvs. om hjemmearbeid skal være en rettighet for arbeidstakere, og/eller om slikt arbeid skal kunne pålegges av arbeidsgiver. For det andre er det spørsmålet om det er hensiktsmessig å gjøre arbeidsmiljøloven gjeldende for slikt arbeid, noe som ikke er tilfellet i dag. I så fall reises spørsmålet om arbeidsgivers myndighet og ansvar for å påvirke arbeidsmiljøet i private hjem, og spørsmålet om hvordan oppfølging og kontroll av lovbestemmelsene skal finne sted.

Slike temaer ligger også innbakt i den konvensjonen om hjemmearbeide som Den internasjonale arbeidsorganisasjonen ILO vedtok i 1996. Den har en rekke bestemmelser som skal tilstrebe lik behandling av hjemmearbeidere og ordinære arbeidstakere. Landene er videre forpliktet til å ha et inspeksjonssystem som gjelder for hjemmearbeidere i pakt med nasjonale regler på arbeidsmiljø- og sikkerhetsområdet. Norge har enda ikke ratifisert den. EU har anbefalt ratifisering. Konvensjonen er nærmere omtalt i kapittel 5.2.3.[73]

71. Se LO, 1998
72. Se NHO 1998.

7.1.3 Mer tjenesteyting skjer i andres hjem

En rekke servicejobber utføres i andre folks hjem – eksempelvis barnepass, vedlikeholdsarbeid, rengjøringstjenester og eldreomsorg. Dette kan ha en rekke gunstige effekter både fra et verdiskapnings- og et arbeidsmiljøsynspunkt. Mange pleie- og omsorgstrengende vil oppleve det som en fordel å få hjelp og assistanse hjemme. Tilgang på rengjøringshjelp og barnetilsyn i eget hjem kan gjøre det lettere for småbarnsforeldre å være yrkesaktive. I noen tilfeller kan det også være billigere å produsere tjenesten i brukernes hjem. For de ansatte kan en slik arbeidsorganisering innebære fleksibilitet og variasjon.

Arbeid i andres hjem kan imidlertid også reise spesielle utfordringer for arbeidsmiljøet. Krav og ønsker fra arbeidstaker om å få utføre jobben på bestemte måter kan kundene og brukerne oppleve som invadering av sitt privatliv. Vegring fra arbeidstakerne mot å utføre særlig belastende og i noen tilfeller helsefarlige omsorgsoppgaver kan brukerne oppleve som en personlig avvisning. Både kunder, brukere og i noen tilfeller også deres pårørende kan ha sterke meninger om hvordan arbeidet skal utføres, og eksponere de ansatte for ubehøvlet atferd. I verste fall kan de ty til vold eller trusler om vold dersom de ikke får det som de vil. Hvis de ansatte arbeider alene vil de være særlig sårbare i slike situasjoner. Henvisning til arbeidsmiljølov og tariffavtaler vil ofte ha begrenset gjennomslag og gyldighet overfor kunder og brukere i deres eget hjem.

I prinsippet gjelder arbeidsmiljøloven og arbeidsgivers og arbeidstakers ansvar for arbeidsmiljøet også når arbeidet utføres i andres hjem. Et viktig reguleringsmessig tema er hvordan dette ansvaret skal gjøres gjeldende når hensynet til et godt arbeidsmiljø kommer i konflikt med hensynet til det private hjems integritet.

7.1.4 Det blir mer diffuse grenser for arbeidets omfang og varighet

Tekniske hjelpemidler som hjemme-PC med internett, faks og mobiltelefoner gjør det mulig å ta med seg jobben hjem. Samtidig blir det mulig å utføre mer av arbeidet på tilfeldige steder, eksempelvis på reiser, flyplasser og kaféer. Flere oppviser så stort personlig engasjement at jobben nærmest blir en livsstil, og faglig oppdatering og nettverksbygging fremstår som individuelle behov som utføres på fritiden. Mye av arbeidet skjer som "frivillig" ekstraarbeid og registreres ikke som overtid i statistikken.

Dette innebærer at flere jobber blir mer grenseløse, og at det blir flere såkalte "60-timers" mennesker. Siden mye av arbeidet skjer i form av overtid som ikke registreres, er det vanskelig å dokumentere fenomenets eksakte omfang. Forskning om kunnskapsyrker tyder imidlertid på at fenomenet er økende, både i Norge og internasjonalt.[74]

Fra et verdiskapnings- og arbeidsmiljøsynspunkt er denne utviklingen tvetydig. På den ene side fører det til økt utnyttelse av samfunnets kunnskapskapital, og dette kan være særlig viktig i jobber hvor det er knapphet på arbeidskraft. Flere arbeidstakere kan oppleve at jobben gjør det mulig å realisere både

73. Se St.meld. nr. 53 1996/97: Om den 83. internasjonale arbeidskonferanse i Geneve 4.-20. juni 1996
74. Se Aftenposten 29. august 1999, som refererer en engelsk rapport om dette fenomenet. Det anslås at antallet personer i England som arbeider mer enn 48 timer i uken , har økt fra 2.7 til 4 millioner de siste 15 årene.

faglige og personlige ambisjoner og ønskemål. Når arbeidet blir så attraktivt at flere er villige til å la jobben fylle en stadig større del av livet, kan dette for noen være uttrykk for at arbeidsmiljøet og arbeidsoppgavene er blitt mer attraktivt.

På den annen side kan stor arbeidsinnsats føre til helse- og slitasjeproblemer, og påføre samfunnet verditap i form av sykefravær og tidlig avgang fra arbeidsstyrken. Større tretthet som følge av lange arbeidsdager kan føre til at produktiviteten synker og antallet feil øker. I noen tilfeller, for eksempel i helsevesenet, kan konsekvensene av slike tretthetsfeil bli dramatiske. Noen virksomheter kan oppleve større gjennomtrekk av arbeidstakere, fordi en del ansatte etter en stund finner ut at de ikke vil la arbeidet fylle en så stor del av livet sitt. Det kan også bli begrenset rekrutteringsgrunnlag til en del yrker, siden det er menn og kvinner som ikke deltar i omsorg og familieliv, som har best anledning til å gå inn i såpass tidkrevende jobber. Endelig kan det mange steder være press mer enn frivillighet som får den enkelte til å jobbe mye, og lange arbeidsdager kan være et kriterium som arbeidsgivere og kollegaer bruker til å vurdere om man er "seriøs" eller ikke.

Det ligger flere reguleringsmessige utfordringer i forlengelsen av en utvikling med flere grenseløse jobber. For det første er det et spørsmål om hvordan den enkeltes arbeidstidsvalg skal avstemmes mot samfunnets interesser, og mot faren for selvutbytting. Utvalget har diskutert dette dilemmaet mer inngående i kapittel 4.4, og vil også komme nærmere tilbake til det i kapittel 8. For det andre kan det reises spørsmål ved om bestemmelsene om arbeidsgivers og arbeidstakers ansvar i dagens lov- og avtaleverk er tilstrekkelig tilpasset det faktum at noe av den ekstra arbeidsinnsatsen skjer i fritiden som et resultat av arbeidstakers egne prioriteringer.

7.1.5 Flere har jobber der det er uklart hvem som er reell utøver av myndighet i arbeidsmiljøspørsmål

Tette og komplekse samarbeidsformer mellom virksomheter kan føre til uoversiktlige myndighets- og ansvarsforhold. I konsern, strategiske allianser, kjeder, integrerte arbeidsgrupper, tverretatlig prosjektsamarbeid og andre nettverksformer, kan det oppstå et misforhold mellom hvem som har det formelle arbeidsgiveransvaret slik dette defineres ut fra ansettelsesforholdet til en arbeidstaker, og hvem som har den reelle påvirkningsmulighet i forhold den ansattes arbeidsmiljø. Internasjonalt eierskap og skattemotiverte lokaliseringer av firmaer kan også gjøre ansvarsforholdene uklare. Problemstillingen er også aktuell i kommuner. En domsbeslutning om å betrakte Oslo kommune som én virksomhet i arbeidsmiljøspørsmål er for tiden under ankebehandling (se kapittel 5.1.4).

Som det vil bli redegjort for mer detaljert i avsnitt 7.2.2, ligger ansvaret for en arbeidstakers arbeidsmiljø hos den som har tilsatt vedkommende for å utføre arbeid i sin tjeneste. Fremveksten av den type fleksible organisasjonsformer som er beskrevet over (se også kapittel 3.7.), kan imidlertid føre til at myndigheten reelt sett ligger hos mer eller mindre tydelig definerte alliance- og samarbeidspartnere. Det formelle ansettelsesforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, som ansvarsfordelingen i arbeidsmiljøspørsmål er definert ut fra, kan dermed komme i utakt med den reelle myndighetsplasseringen. Organisatoriske endringer i virksomhetene, for eksempel ved bruk av flatere struktur og mer mangfoldige rapporteringsrutiner, kan føre til at ansvaret for arbeidsmiljøet oppleves som mer utydelig.

7.1.6 Flere oppsøker spenningsyrker

Spenningsyrker er kjennetegnet av at arbeidstakere frivillig velger å gå inn i arbeidssituasjoner der de utsetter seg for langt større risiko for liv og helse, enn det som normalt forbindes med uttrykket fullt forsvarlig arbeidsmiljø i arbeidsmiljølovens forstand. Eksempler på slike spenningsyrker kan være rafting-instruktører, brevandringsguider og profesjonelle idrettsutøvere.

Veksten i spenningsyrker reiser spørsmålet om hvilke yrker og produksjonsområder som skal kunne unntas fra arbeidsmiljølovens bestemmelser. Også i spenningsyrker vil det normalt være en arbeidsgiver-arbeidstaker relasjon som tilsier behov for vern av arbeidstakere. På den annen side hevdes det at behovet for regulering kan variere.

Også andre yrker enn det som her er kalt spenningsyrker er eksponert for risiko. I veiledningen til internkontrollforskriften[75] defineres risiko som muligheten for at noe uønsket skal skje, og de følger dette kan få. Det dreier seg ikke bare om ulykker og uhell, men også om samarbeidsproblemer, belastningslidelser, sykdom, fare for forurensning, osv. Det som skiller spenningsyrkene fra andre yrker er dermed ikke risikoen for liv og helse som sådan, men i hvilken grad risikoen er en del av den spenningen som gjør yrket attraktivt.

7.1.7 Mange ansatte får større innflytelse på eget arbeidsmiljø

I innledningen til dette kapittelet ble det referert undersøkelser som viser at mange ansatte får mer innflytelse på egen arbeidssituasjon. Utviklingen påskyndes blant annet av økende bruk av team og prosjekter. Økt kompetanse og mer utdanning kan også gi arbeidstakerne større påvirkningskraft.

I tillegg til at mer innflytelse kan gjøre jobbene mer interessante og arbeidsmiljøet rikere, kan det også bidra til verdiskapning. Lokale beslutninger kan tas raskere og være bedre fundert i de ansattes kompetanse. Innflytelse kan utløse kreativitet og initiativ til nyskaping. Sammen med mer innflytelse kan det også følge større ansvar og økt eierfølelse, og med det også mer motivasjon og flid. Større ansvar kan også gi mer press. I virksomheter der beslutninger er sterkt sentraliserte eller underlagt detaljert regelstyring, kan de ansatte legge ansvaret over på overordnete eller på regelverket når det oppstår uønskede resultater. I virksomheter som praktiserer utstrakt delegering kan det være at arbeidstakerne i større grad selv må ta ansvar for resultatene.

7.2 Gjeldende rett

7.2.1 Innledning

Arbeidsmiljøloven stiller krav til det fysiske og det psykososiale arbeidsmiljøet. Bakgrunnen for at loven stiller krav til arbeidsmiljøet er først og fremst de risikoforhold som er til stede i virksomhetene. Arbeidervernlovgivningen har alltid hatt som mål å forebygge skadevirkninger av disse risikofaktorene. Tradisjonelt har en sikkerhetsmessig og helsemessig vurdering av risikoen vært grunnlaget for påbudene om vernetiltak. Fortsatt er dette utgangspunktet for de minstekrav som stilles, og det er skjerpet ansvar ved alvorlig fare for liv eller helse.

75. Se Internkontrollforskriften, s. 7. Utgitt av Kommunal- og arbeidsdepartementet m. fl.

Loven avgrenser ikke arbeidsmiljøkravene til forhold som har rene helsemessige skadevirkninger. Lovens arbeidsmiljøkrav omfatter også innvirkning på arbeidstakernes velferd. Ved siden av sikkerhet bruker loven begreper som velferd, uheldige belastninger, ubekvem arbeidsstilling og særlig ubehag. I tillegg har loven bestemmelser som retter seg mot de mellommenneskelige forhold, for eksempel i bestemmelsene om at de ansatte ikke skal utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden og at deres verdighet ikke skal krenkes, jf. § 12.

Loven nøyer seg imidlertid ikke med å påby tiltak for å hindre de negative virkningene av arbeidsmiljøet. Loven setter arbeidet i en større sammenheng og har også bestemmelser om de positive virkninger av arbeidsmiljøet, eksempelvis bestemmelsene i § 12 om tilrettelegging av arbeidet slik at arbeidstakerne gis rimelig mulighet for faglig og personlig utvikling, og om at arbeidet skal søkes utformet slik at det gir mulighet for variasjon og kontakt med andre.

7.2.2 Arbeidsgivers ansvar

7.2.2.1 Krav til arbeidsmiljøet

Arbeidsmiljøloven legger betydelig vekt på organisatoriske forholds betydning i arbeidet. Lovens målsettingsparagraf (§ 1) sier at arbeidstakerne skal ha full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger og være sikret en meningsfull arbeidssituasjon. I følge § 12 skal ingen utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger og arbeidstakerne skal gis rimelig mulighet for faglig og personlig utvikling gjennom sitt arbeid. I følge § 7 skal arbeidsmiljøet være fullt forsvarlig for arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd, og ulike miljøforhold skal ses i sammenheng med hverandre og ikke bare enkeltvis. Paragraf 7 er på denne måten viktig for at § 12 skal kunne spille den rolle den er tiltenkt. Disse bestemmelsene må derfor ses i sammenheng.

Paragrafene 8, 9 og 11 stiller krav til utformingen av den fysiske arbeidsplassen, bruken av tekniske innretninger og utstyr, og behandling og registrering av giftige og andre helsefarlige stoffer.

Paragraf 12 om tilrettelegging og organisering av arbeidet, uttrykker hva som søkes unngått – uheldige fysiske og psykiske belastninger for arbeidstakerne eller at deres mulighet for å vise aktsomhet og ivareta sikkerhetshensyn forringes - og hva som ønskes oppnådd – faglig og personlig utvikling for arbeidstakerne. Arbeidstakerne og deres tillitsvalgte skal informeres om, gis opplæring i og delta i utformingen av planleggings- og styringssystemer. Arbeidsorganiseringen skal ikke undertrykke menneskelige behov, men gjøre disse til en positiv faktor i arbeidet.

Intensjoner og innhold gjør § 12 til en paragraf som omfatter en rekke forhold som også reguleres av andre av arbeidsmiljølovens bestemmelser. For eksempel kan spørsmål om arbeidstid behandles etter § 12, fordi arbeidstidsordningene har stor betydning for hvordan arbeidstakerne tilpasser seg arbeidet. Tilrettelegging av blant annet arbeidstidsordninger for å unngå uheldige belastninger er dessuten nevnt eksplisitt i § 12.

7.2.2.2 § 14 Arbeidsgivers plikter

Arbeidsmiljøloven § 14 gir arbeidsgiver plikt til å "sørge for at virksomheten er innrettet og vedlikeholdt, og at arbeidet blir planlagt, organisert og utført i samsvar med bestemmelsene gitt i og i medhold av denne lov". Arbeidsgiver

er ansvarlig for organisering og drift og for beslutninger som fattes av og på vegne av virksomheten. Dette setter også søkelyset på hvordan virksomheten er ledet og på hvordan ansvar og oppgaver er fordelt internt. Selv om den øverste ledelse kan delegere oppgaver i forbindelse med gjennomføringen av lovens krav til lavere nivå i virksomheten, fritar dette ikke arbeidsgiver fra det overordnete ansvar. I dette ligger at arbeidsgiver selv eller den som i dennes sted leder virksomheten må vurdere hvordan arbeidsmiljøproblemene best kan løses og hvordan myndighet kan delegeres slik at kravene overholdes.

Det bør derfor legges betydelig vekt på at den øverste ledelsen skal ha oversikt over virksomheten og derfor også må forventes å sørge for at arbeidsmiljølovens krav blir overholdt.

7.2.2.3 Flere arbeidsgivere på samme plass

Dersom det er flere arbeidsgivere som driver sin virksomhet på samme arbeidsplass, for eksempel ved bygge- og anleggsvirksomhet, er hver enkelt arbeidsgiver etter arbeidsmiljøloven § 15 forpliktet til å medvirke til samarbeid for å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Det er hovedbedriften som har ansvaret for samordning av de enkelte virksomheters verne- og miljøarbeid.

7.2.3 Arbeidstakers plikter

Det er et grunnleggende prinsipp at ansvaret for arbeidsmiljøarbeidet i virksomheten ligger på arbeidsgiver. Men arbeidstakerne har likevel plikt til å medvirke ved gjennomføringen av de tiltak som blir satt i verk for å skape et sunt og trygt arbeidsmiljø, og til å delta i det organiserte vernearbeidet i virksomheten, jf. § 16. Arbeidstakerne skal utføre arbeidet i samsvar med påbud og instrukser fra overordnet eller fra Arbeidstilsynet. De skal bruke påbudt verneutstyr, vise aktsomhet og ellers medvirke til å hindre ulykker og helseskader.

Dersom arbeidstakerne blir oppmerksomme på feil eller mangler som kan medføre fare for liv eller helse, skal de, dersom de selv ikke kan rette på feilen eller mangelen, straks underrette arbeidsgiver eller den arbeidsgiver har gitt fullmakt, verneombudet og i nødvendig utstrekning andre arbeidstakere.

En arbeidstaker som anser at arbeidet ikke kan fortsette uten å medføre fare for liv eller helse, skal avbryte sitt arbeid.

Arbeidstakere som har til oppgave å lede eller kontrollere andre arbeidstakere, skal påse at hensynet til sikkerhet og helse blir ivaretatt under planlegging og utførelse av de oppgaver som hører inn under deres ansvarsområder.

7.2.4 Arbeidsmiljøutvalget

Reglene om opprettelse av arbeidsmiljøutvalg finnes i arbeidsmiljølovens § 23 og § 24. Arbeidsmiljøutvalget skal virke for gjennomføring av et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i virksomheten.

Arbeidsmiljøutvalg skal opprettes i virksomhet hvor det jevnlig sysselsettes minst 50 arbeidstakere. I virksomheter med mellom 20 og 50 arbeidstakere, skal det opprettes arbeidsmiljøutvalg når en av partene ved virksomheten krever det. Der arbeidsforholdene tilsier det, kan Arbeidstilsynet bestemme at det skal opprettes arbeidsmiljøutvalg i virksomhet med færre

enn 50 arbeidstakere. Nærmere regler om etableringen av utvalget er gitt i forskrift om verneombud og arbeidsmiljøutvalg.[76]

Arbeidsgiveren og arbeidstakerne skal ha like mange representanter i utvalget. Lederen for utvalget velges vekselvis av arbeidsgiverens og arbeidstakernes representanter.

Arbeidsmiljøutvalget er et besluttende og rådgivende organ som skal virke for gjennomføringen av arbeidsmiljølovgivningen i virksomheten. Arbeidsmiljøutvalget skal *behandle* en rekke saker av betydning for arbeidsmiljøet, som for eksempel spørsmål om bedriftshelsetjeneste og den interne vernetjeneste, opplæring, planer om visse typer av bygningsmessige arbeider og endring av lokaler, internkontrollsystemer, samt helse og velferdsmessige spørsmål knyttet til arbeidstidsordninger. I enkelte tilfeller har arbeidsmiljøutvalget også myndighet til å *fatte vedtak*. For eksempel kan utvalget om nødvendig vedta at undersøkelser skal foretas av sakkyndige. Dessuten kan arbeidsmiljøutvalget under visse betingelser vedta at arbeidsgiveren skal gjennomføre konkrete tiltak til utbedring av arbeidsmiljøet. Endelig skal arbeidsmiljøutvalget hvert år avgi rapport om sin virksomhet til virksomhetens styrende organer, arbeidstakernes organisasjoner og Arbeidstilsynet.

Dersom det allerede i en virksomhet er samarbeidsorgan, kan det under visse betingelser avtales at det skal fungere som arbeidsmiljøutvalg, jf. forskrift om verneombud og arbeidsmiljøutvalg § 13.

En del tariffavtaler åpner på forskjellig måte for at arbeidsmiljøutvalget og bedriftsutvalget kan kombineres.

7.2.5 Verneombud

Bestemmelser om verneombudets oppgaver er gitt i arbeidsmiljøloven §§ 25-28. Verneombudene skal ivareta arbeidstakernes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet. Verneombudene skal virke innenfor et nærmere avgrenset verneområde, definert av arbeidsmiljøutvalget.

Verneombud velges i alle virksomheter, men dersom virksomheten har under 10 ansatte kan det inngås skriftlig avtale om en annen ordning. Hvor mange verneombud som skal velges avhenger av antall ansatte i virksomheten. Dersom virksomheten har flere enn 10 ansatte kan det velges flere verneombud.

Dersom virksomheten har flere enn ett verneombud skal det velges minst ett hovedverneombud som skal samordne verneombudenes virksomhet. Vedkommende skal også være en av arbeidstakernes representanter i arbeidsmiljøutvalget.

Verneombudets oppgaver er først og fremst av overvåkende art. Verneombudet har verken kontrollmyndighet eller ansvar for overholdelse av forskriftsmessige krav, men skal se til at arbeidsgiver oppfyller sine plikter etter § 14. Verneombudet skal se til at virksomheten er innrettet og vedlikeholdt, og at arbeidet blir utført på en slik måte at hensynet til arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd er ivaretatt i samsvar med bestemmelsene i arbeidsmiljøloven.

Blir et verneombud kjent med forhold som kan medføre ulykkes- og helsefare, skal verneombudet straks varsle arbeidstakerne og om nødvendig gjøre arbeidsgiveren oppmerksom på forholdet. Dessuten skal ombudet tas med på

76. Forskrift fastsatt ved kgl. res. av 29. april 1977.

råd under planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet, og verneombudet skal informeres om yrkessykdommer, arbeidsulykker og tilløp til ulykker. Ombudet skal også delta ved Arbeidstilsynets inspeksjoner. Særlig vesentlig er det at verneombudet har rett til å stanse farlig arbeid. I virksomheter som ikke har arbeidsmiljøutvalg har verneombudet noe utvidede oppgaver.

Det er gitt enkelte særlige forskrifter om verneombud i spesielle bransjer.

7.2.6 Det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet i virksomheter (Internkontroll)

Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (Internkontrollforskriften) trådte i kraft 1. januar 1997, og avløste tidligere forskrift om internkontroll fra 1991.

Formålet med internkontroll på arbeidsmiljøområdet er å fremme systematisk arbeid med helse og sikkerhet ved å pålegge den som er ansvarlig for virksomheten å sørge for oppfølgning av gjeldende krav fastsatt i arbeidsmiljøloven, forurensningsloven, brann- og eksplosjonslovgivningen, produktkontrolloven, sivilforsvarsloven og lov om elektriske anlegg og elektrisk utstyr. Det stilles krav om medvirkning fra arbeidstakernes side og at disse har nødvendige kunnskaper om det systematiske HMS-arbeidet. Virksomheten skal sette mål for dette, og klarlegge ansvarsforholdene på området. Det skal gjennomføres kartlegginger av farer og problemer, og disse skal risikovurderes. På bakgrunn av dette skal virksomheten lage planer og iverksette og gjennomføre disse. Videre skal virksomheten ha rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge avvik. Endelig skal virksomheten sørge for at systemet overvåkes kontinuerlig. Visse deler av systemet skal dokumenteres skriftlig.

Det er fem tilsynsetater som fører tilsyn basert på foreliggende forskrift: Arbeidstilsynet, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, Produkt- og Elektrisitetstilsynet, Statens forurensningstilsyn og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon. Disse etatene har et nært samarbeid om tilsynsvirksomheten, blant annet for å gjøre det enklest mulig for virksomhetene å forholde seg til myndighetene og deres krav.

Krav til form og omfang av dokumentasjonen avhenger av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Hvilken risiko driften i virksomheten medfører må virksomheten selv vurdere. Endringer over tid har virksomheten likeledes plikt til å ha løpende oversikt over. Naturlig nok øker kravet til kartlegging, risikoanalyse og forebyggende tiltak med graden av risiko som virksomheten medfører.

7.2.7 Hjemmearbeid

Arbeidsmiljøloven gjelder for enhver virksomhet som sysselsetter arbeidstakere. Etter § 2 nr. 6 følger imidlertid at Kongen kan bestemme om, og i hvilken utstrekning loven skal gjøres gjeldende for arbeid i arbeidstakers hjem (hjemmearbeid). Slike regler er foreløpig ikke gitt og loven gjelder således ikke denne type arbeid.

7.2.8 EF-rett på området – Rammedirektivet

Direktiv 89/391/EØF om iverksetting av tiltak som forbedrer arbeidstakernes sikkerhet og helse på arbeidsplassen (Rammedirektivet) er et minimums-

direktiv som tjener som grunnlag for særdirektiver som skal dekke enhver risiko i forbindelse med sikkerhet og helse på arbeidsplassen.

Direktivet fastslår at arbeidstaker skal få kjennskap til enhver risiko for sin sikkerhet og helse og gjennom balansert medbestemmelse få mulighet til å medvirke til at nødvendige tiltak blir iverksatt. Direktivet inneholder generelle prinsipper om forebygging av yrkesrisiko, vern av sikkerhet og helse, fjerning av risiko- og ulykkesfaktorer, informasjon, rådspørring, medbestemmelse, opplæring og iverksettelse. Direktivet stiller videre krav om utpeking eller innleiing av vernepersonale.

Direktivet får anvendelse på alle virksomhetssektorer, både offentlige og private.

Direktivet er ansett dekket av arbeidsmiljøloven og brannvernlovgivningen, muligens med unntak av hjemmearbeid.

7.2.9 Særlig om dansk og svensk rett

7.2.9.1 Sverige

I likhet med Norge og Danmark fikk Sverige en ny arbeidsmiljølov på midten av 70-tallet. Loven dekker imidlertid bare arbeidsmiljøområdet i tradisjonell forstand – regler om krav til arbeidsmiljøet, regler om ansvar og straff, samarbeid mellom partene i arbeidslivet, mindreåriges arbeid og om tilsynsmyndighetene. Arbeidstid og stillingsvern reguleres i egne lover. (Disse blir nærmere omtalt i hhv. kapittel 7 og 9.)

Som i Norge ligger ansvaret for arbeidsmiljøarbeidet også i Sverige på arbeidsgiver, men med et allment medvirkningsansvar for arbeidstakerne. Arbeidsmiljølovens grunntanke er å forebygge helseskader og ulykker, samt å oppnå et godt arbeidsmiljø. Loven har altså også regler om det psykososiale arbeidsmiljøet, men disse er mer kortfattet og generelle enn de tilsvarende norske bestemmelsene.

Loven er en rammelov og lovens formuleringer er ikke i utgangspunktet ment å skulle anvendes direkte i det praktiske arbeidsmiljøarbeidet. Loven drar derimot opp rammene for myndighetenes forskrifter på arbeidsmiljøområdet som igjen får direkte anvendelse i det praktiske liv.

Den svenske arbeidsmiljøloven omfatter i utgangspunktet alle typer arbeid, både for arbeidstakere ansatt hos en arbeidsgiver og for enmannsvirksomheter og til dels også for virksomheter drevet av flere i fellesskap. Loven gjelder imidlertid ikke for selvstendige entreprenører. Mer tilfeldig oppdragstakere vil også kunne omfattes av loven, men her må det foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfellet.

"Arbetsmiljölagen" likestiller videre elever/studenter med arbeidstakere og omfatter altså også disse. De eneste unntakene fra loven er arbeid på sivile fartøy og arbeid i arbeidsgivers hjem (med mindre arbeidstaker er under 18 år). For disse områdene fins det egne lover.

Lovens kapittel 2 innledes med den viktige prinsipperklæring at arbeidsmiljøet må tilpasses arbeidets natur og den sosiale og tekniske utviklingen i samfunnet. Arbeidsmiljøet skal likevel være fullt tilfredsstillende under hensyn til forutsetningene.

Prinsippet innebærer blant annet at arbeidet skal tilpasses til arbeidstakernes ulike fysiske og psykiske forutsetninger og at arbeidstakerne skal ha mulighet til å medvirke til utformingen av sin egen arbeidssituasjon.

Kapittelet lister også opp en del spesifikke krav til ulike arbeidsmiljøfaktorer som for eksempel sikkerheten i forbindelse med tekniske innretninger.

Også den svenske arbeidsmiljøloven har bestemmelser om internkontroll.

Sverige innførte regler om verneombud og verneutvalg allerede i 1949. Reglene i den norske arbeidervernloven av 1956 bygger på den svenske loven.

7.2.9.2 Danmark

I Danmark er bestemmelsene om sikkerhet og helse på arbeidsplassen i hovedsaken regulert gjennom lovbestemmelser – spesielt "arbejdsmiljøloven". Reglene om arbeidsmiljø er i overensstemmelse med dansk tradisjon etablert i tett samarbeid med arbeidslivets parter. Den danske "arbejdsmiljølov" inneholder regler om sikkerhet og helse, men ikke arbeidsrettslige bestemmelser. Arbeidslivets parter har også tatt initiativer innen området sikkerhet og helse ved å inngå avtaler, men lovregler dominerer.

Regelverket om arbeidsmiljø- og sikkerhet forvaltes av "Arbejdstilsynet", som er den statlige, landsdekkende myndighet. "Arbejdstilsynet" fører også tilsyn med at reglene i arbeidsmiljøloven overholdes. Overholdelsen av arbeidsmiljølovens bestemmelse skjer ved veiledning, påbud og bøter og, i tilfelle av skjerpede omstendigheter, fengsel.

Den danske "arbejdsmiljølov" instituerer en rekke organer som arbeider sammen med Arbejdstilsynet, men som ikke kan sies å være offentlig forvaltning, blant annet "branchesikkerhetsrådene" og "bedriftssundhedstjenesten". "Branchesikkerhetsrådene" - som har representanter både fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden - skal primært veilede om hva som er god arbeidsmiljøskikk i bransjen. "Bedriftssundhedstjenesten" skal fungere som de tilsluttede virksomheters serviceenhet. Den skal gjennom konkret rådgivning inngå i et konstruktivt samarbeide med virksomheten om håndtering av arbeidsmiljøproblemer. I Danmark er normalt ikke bedriftshelsetjenesten tilknyttet den enkelte virksomheten.

På bedriftsnivå skal det i bedrifter med mer enn fem ansatte velges en "sikkerhetsrepresentant" for hver avdeling, og i bedrifter med over 20 ansatte skal det velges et "sikkerhedsudvalg" som er sammensatt av representanter for både virksomheten og de ansatte. Utvalget skal planlegge, lede, rådgi og orientere om, samt føre kontroll med, sikkerhets- og helsearbeidet innen virksomheten.

Faktorer av psykososial karakter som påvirker den enkelte medarbeiders trivsel er som utgangspunkt ikke omfattet av den danske arbeidsmiljøloven, men er et emne som for tiden drøftes i Danmark.

7.2.10 Direktivforslag om informasjon og konsultasjon av de ansatte i nasjonale selskaper

Den 11. november 1998 fremsatte EU-kommisjonen et direktivforslag om informasjon og konsultasjon av de ansatte i nasjonale selskaper. Forslaget innebærer at alle arbeidstakere i virksomheter av en viss størrelse har rett til regelmessig informasjon og konsultasjon om blant annet virksomhetens struktur, den utvikling av sysselsettingen som forventes og om beslutninger som kan få betydelige konsekvenser for arbeidstakernes interesser. Direktivforslaget krever at overtredelser av plikten til å informere og konsultere arbeidstakeren skal sanksjoneres. Grov tilsidesettelse av informasjons- og konsultasjonsplikten kan i visse tilfeller bety at en beslutning tilsidesettes. Da direktivforslaget fastlegger bestemmelser på områder som i Norge i dag

fastlegges i tariffavtaler kan det bli behov for initiativer som sikrer full implementering. Imidlertid er forslaget omstridt.

7.3 Nye utfordringer i reguleringen av arbeidsmiljøet

Utvalget legger i dette avsnittet frem sitt syn på om dagens måte å regulere arbeidsmiljøet på er hensiktsmessig i forhold til nye utfordringer som arbeidslivet stilles overfor. I samsvar med sitt mandat vil utvalget ikke komme med konkrete forslag til lovendringer m.v, men nøye seg med å peke på hvilke områder som synes særlig modne for en ny gjennomtenkning ut fra de omstillingene som arbeidslivet gjennomgår.

7.3.1 Lovens virkeområde

Et spørsmål som stadig får større relevans er *hvem* arbeidsmiljøloven bør gjelde for. Som nevnt andre steder i utredningen har loven sitt utspring i industrien, og lovens prototyp på en arbeidstaker er en industriarbeider. Dagens arbeidsliv er imidlertid langt mer mangfoldig med blant annet en sterk vekst innen både servicenæringen og helsesektoren. Et viktig spørsmål er hvorvidt alle sider ved arbeidsmiljøet i disse virksomhetene fanges tilstrekkelig opp av dagens lov, eventuelt om loven er et hensiktsmessig virkemiddel for å løse de nye utfordringene.

Som det har fremgått tidligere i dette kapittelet utvikler det seg et stadig mer mangfoldig arbeidsliv med en del yrker og virksomheter med mer spesielle former for aktivitet og organisering. Det kan være typiske spenningsyrker som ikke kan oppfylle alle lovens krav til arbeidsmiljøet. Det kan være omsorgsarbeidere som arbeider i andres hjem hvor arbeidstakers behov kan komme i konflikt med kundens/klientens ønsker. Det kan være arbeidstakere som utfører en del av arbeidet i sitt eget hjem. Eller det kan være fosterforeldre og enkelte typer støttekontakter – som i dag faller utenfor arbeidstakerbegrepet – som har behov for lovens vern, men som for eksempel ikke kan følge bestemmelsene om arbeidstid og ferie. For å nevne noen mulige eksempler.

Det kan også se ut til at grupper som ikke er tradisjonelle arbeidstakere, men heller ikke selvstendig næringsdrivende, som kontraktører, frilansere og andre "mellomgrupper", kan øke. Årsaken til dette kan være at de ikke finner sin plass innenfor lovens tradisjonelle rammer, og har behov for en fleksibilitet som loven i dag ikke kan tilby. Eller det kan for eksempel være arbeidstakere med etterspurt kompetanse som vil ha en løsere tilknytningsform til virksomheten, med påfølgende større innflytelse over egen tid og organiseringen av sitt eget arbeid. Det finnes også eksempler på arbeidstakere som tvinges over i rollen som selvstendig næringsdrivende eller en annen form for friere stilling i forhold til virksomheten uten at dette har vært ønsket.

En relevant problemstilling kan således være om det skal være et siktemål for loven også å fange opp disse mer spesielle tilfellene, eller om det er behov for å kunne gjøre unntak fra loven eller deler av den for denne eller andre typer virksomheter og arbeidstakergrupper.

Dersom en tenker seg en økt grad av unntaksmuligheter fra loven for visse typer virksomheter eller grupper av arbeidstakere, reiser dette en del problemstillinger. Hvis det skulle åpnes for at det kan søkes om dispensasjoner/samtykke fra Arbeidstilsynet for å unntas fra loven eller deler av den ville dette antakelig medføre en stor merbelastning rent administrativt. Samti-

dig ville det å liste opp konkrete unntak allerede i lovteksten by på meget store utfordringer.

Det er imidlertid også et spørsmål om det å *ikke* åpne for unntak, men insistere på at alle følger det samme systemet, kan føre til omfattende omgåelser av loven og en situasjon hvor ingen egentlig forventer at loven følges til punkt og prikke fordi det virker åpenbart upraktisk for enkelte grupper og situasjoner. I motsatt fall – ved å åpne for unntak og forskjeller – risikerer en derimot å uthule eller undergrave lovens system og prinsippet om like rettigheter og vern for alle arbeidstakere.

Slik arbeidsmiljøloven av i dag i all hovedsak fungerer anses man enten for å være arbeidstaker og omfattes i sin helhet av lovens bestemmelser (med noen unntak fra arbeidstidsbestemmelsene), eller så er man ikke arbeidstaker og faller helt utenfor loven. Er det for eksempel behov for å tenke mellomvarianter for å fange opp dem som har sterke likhetstrekk med en arbeidstaker, og som da får den beskyttelse arbeidsmiljøloven gir? Det er også en begynnende debatt i EU om disse spørsmålene, og en pågående debatt i ILO om blant annet kontraktørers stilling. (Se nærmere om ILO og EU under hhv. kapittel 5.3 og kapittel 6).

7.3.2 Arbeidsgivers og arbeidstakers ansvar

Som redegjort for i kapittel 5.2.4 er det et grunnleggende prinsipp at ansvaret for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i virksomheten ligger på arbeidsgiver. Arbeidstakers plikt består i hovedsak i å medvirke ved gjennomføring av tiltak for et sunt og trygt arbeidsmiljø. I den forbindelse har arbeidstaker også plikt til å informere arbeidsgiver om feil eller mangler som kan medføre fare for liv eller helse.

Bakgrunnen for å legge hovedansvaret for arbeidsmiljøet på arbeidsgiver har vært at arbeidsgiver gjennom sin styringsrett er den som har myndighet til å ta og iverksette nødvendige tiltak for å bedre arbeidsmiljøet, og en oppfatning om at arbeidstaker er den svake part.

7.3.2.1 Arbeidsgiverbegrepet

Dette grunnleggende prinsippet om arbeidsgiveransvaret reiser imidlertid en del problemstillinger. Ett av dem går på at utviklingen mot mer, og nye former for, virksomhetssamarbeide kan føre til at myndigheten til å treffe beslutninger som påvirker arbeidsmiljøet deles med eller ligger hos andre enn dem som har det formelle arbeidsgiveransvaret i henhold til ansettelsesforholdet.

Denne problemstillingen har relativt nylig blitt behandlet av Konsernutvalget.[77] Utvalget, som avga sin innstilling i 1996, tok utgangspunkt i at virksomheter stadig oftere inngår i konsern eller andre former for virksomhetssamarbeide, slik at viktige avgjørelser av betydning for arbeidstakerne og deres arbeidsforhold blir truffet andre steder enn i det foretak som arbeidstakerne har sin arbeidsavtale hos.

Konsernutvalgets flertall foreslo å endre det generelle arbeidsgiverbegrepet i arbeidsmiljølovens § 4 til å omfatte konsern og ethvert annet foretak som kan utøve bestemmende innflytelse over primærarbeidsgiver. Morselskapet i et konsern bør i henhold til dette anses som arbeidsgiver ved siden av de enkelte tilknyttede datterselskaper. Dersom bestemmende innflytelse kan

77. Se NOU 1996:6.

utøves av en gruppe foretak som er knyttet sammen gjennom eierinteresser eller felles ledelse, "Joint Venture", kjededannelser, franchising m.v., eller av foretak som er knyttet til en slik gruppe, ble det foreslått å knytte arbeidsgiverbegrepet til samtlige foretak i gruppen. Forslaget ville innebære en utvidelse av arbeidsgiveransvaret i relasjon til alle bestemmelsene i loven; helse, miljø og sikkerhet (HMS), arbeidstid, stillingsvern og straff. Utvalget foreslo også endringer i lovens bestemmelser om virksomhetsoverdragelse. Blant annet ble det foreslått at flytting av virksomheten eller del av denne skulle ses på som "vesentlig endring i arbeidsvilkårene", og at arbeidstakerne skulle gis større rettigheter til informasjon og en delvis rett til å motsette seg overføring til ny innehaver/arbeidsgiver. Et mindretall i utvalget gikk inn for å videreføre någjeldende regler, blant annet fordi flertallets forslag ville ha negative virkninger for næringslivet og sysselsettingen.

På bakgrunn av uttalelser fremkommet gjennom høringsrunden har Kommunal- og regionaldepartementet besluttet å ikke gå videre med endringsforslagene som springer ut av Konsernutvalget i denne omgang, blant annet for ikke å legge for sterke føringer på det herværende Arbeidslivsutvalget.

7.3.2.2 Arbeidsgivers kontra arbeidstakers ansvar

Nye former for organisering av arbeidslivet kan reise spørsmål om fordelingen av ansvaret for forpliktelsene i arbeidsmiljøloven mellom arbeidsgiver og *arbeidstaker*. Skjer det, eller bør det skje en viss forskyvning av ansvar og roller: Blir arbeidstakerne og deres representanter og organisasjoner, blant annet som en følge av økte medvirknings- og påvirkningsmuligheter og økt kompetanse, etter hvert bedre kvalifisert til å påta seg en større grad av ansvar for arbeidsmiljøet? Er det for eksempel fortsatt like opplagt at arbeidsgiver skal ha alt ansvar for det fysiske arbeidsmiljøet og arbeidstiden når arbeidstaker har hjemmekontor eller på annen måte arbeider utenfor den ordinære arbeidsplassen? Utvikles det en større grad av likeverdighet i arbeidsrelasjonen, og aktualiserer dette eventuelt økt ansvar både for eget og andres arbeidsmiljø på arbeidstakersiden? I neste omgang dreier spørsmålet om ansvar seg om rent praktiske problemer i forbindelse med oppfølgning og kontroll, og om arbeidstaker kan føle arbeidsgivers oppfølgning som påtrengende. På den annen side kan det også spørres om en overføring av ansvar til arbeidstaker vil føre til pulverisering av det juridiske ansvar for arbeidsmiljøet. Utvalget kommer tilbake til disse spørsmålene i kapittel 10.

7.3.2.3 Arbeidsmiljøutvalgets rolle

Arbeidsmiljøutvalget (AMU) er et partssammensatt utvalg som blant annet er opprettet for å sikre at de ansattes interesser i å ha et fullt forsvarlig arbeidsmiljø blir uttrykt og fulgt opp. Når de ansatte får økt innflytelse i arbeidssituasjonen kan det medføre at AMUs oppgaver kan ses i et nytt lys. Dersom beslutningsmyndighet og ansvar delegeres, og mulighetene for medvirkning øker gjennom bruk av prosjekter og team, kan det imidlertid bli bedre muligheter til å ivareta sitt syn på arbeidsmiljøet i den daglige og ordinære driftsorganisasjonen. Spørsmålet kan reises om hvorvidt noen saker som tidligere måtte behandles av AMU for å sikre at hensynet til ansattes arbeidsmiljø ble ivaretatt, kan bli mer hensiktsmessig ivaretatt i den ordinære driftsorganisasjonen, for eksempel innen rammen av prosjekter og team. I den sammenheng bør det kanskje også overveies om det er behov for å åpne for

løsninger som er tilpasset den enkelte virksomhet, herunder om partene i større grad kan finne praktiske løsninger, for eksempel ved å slå sammen forskjellige samarbeidsutvalg.

Under pkt. 6.4.2 er EU-kommisjonens direktivforslag om informasjon og konsultasjon av de ansatte omtalt. Som forslaget ser ut i dag inneholder det bestemmelser som i Norge i dag er fastlagt i tariffavtaler. Det kan i forbindelse med en eventuell gjennomføring bli nødvendig med initiativer som sikrer full implementering. Utviklingen i EU på dette området bør tas med i betraktning når man ser på fremtidens arbeidsmarked.

Kapittel 8

Arbeidstid

8.1 Innledning

En rekke utviklingstrekk og dilemmaer som preger dagens samfunns- og arbeidsliv, og som er behandlet mer utfyllende i kapittel 3 og 4, kan gjøre det relevant å diskutere alternative måter å regulere arbeidstiden på.

- Nye livsstiler og fritidsinteresser, sammen med økt konkurranse, fører til at flere kunder og brukere etterspør varer og tjenester på kvelder og netter og i helger.
- Flere to-inntektsfamilier og større mangfold i livssituasjoner og livsfaser gir arbeidstakerne mer varierte arbeidstidsønsker. Andelen av arbeidstakerne som ønsker fleksibel arbeidstid har økt fra 43% i 1989, til 57% i 1997.[78] Fleksible arbeidstidsordninger kan også bidra til å aktivisere mer arbeidskraft.
- Med økende utdannings- og kompetansenivå er det flere som får jobber som oppleves som så interessante og givende at skillet mellom arbeid, hobby og livsstil blir mer flytende. Dette kan føre til ønske om lange arbeidsdager.
- Flere virksomheter involveres i konkurranseutsatte og it-styrte leveransenettverk, der konsekvensene av å overskride tidsfrister kan være å miste senere oppdrag.
- Digital informasjons- og kommunikasjonsteknologi gjør at flere varer og tjenester kan produseres uavhengig av tid og sted, blant annet på tvers av landegrenser og tidssoner.
- Mer produktutvikling og produksjon skjer i prosjekter der tidsbruken og intensiteten er både variabel og vanskelig å forutsi.
- Kortere produktlevetider skaper større variasjon og mindre forutsigbarhet i virksomhetenes produksjon, i tillegg til eventuelle sesongsvingninger og konjunkturbølger.
- Lengre åpnings- og driftstider kan gi bedre utnyttelse av bygninger og produksjonsutstyr, også i servicenæringene.
- Mindre vekst i yrkesbefolkningen kan skape større behov for arbeidstidsordninger som øker tilgangen på og bruken av arbeidskraft.

Selv om slike endringer kan tilsi større fleksibilitet i fastsettelse av arbeidstiden ut fra hensynet til størst mulig verdiskapning, er det mange forhold som tilsier at det må finnes arbeidstidsreguleringer som gir vern av arbeidstaker.

- Arbeidstakere kan påføres slitasje- og helseproblemer fordi det kan være vanskelig for den enkelte å stå i mot økt press og sterkere forventninger fra virksomheten om lange arbeidsdager og ubekvemme arbeidstider. Dette kan forsterkes når arbeidsløsheten er stor og det er knapphet på alternative jobber.
- Den enkelte arbeidstaker vil ikke alltid overskue de langsiktige virkninger på egen helse av sine arbeidstidsvalg. Stor arbeidsinnsats tidlig i det yrkesaktive liv kan føre til helseproblemer og tidlig pensjonering.

78. Se NOU 1998: 15

- I en del yrker kan det være aktuelt å begrense arbeidstiden for å hindre at tretthet skal føre til uoppmerksomhet og feil som rammer ansatte og/eller tredjeperson.
- Samfunnet har interesse i å begrense arbeidstidsordninger som påfører fellesskapet utgifter til sykefravær og uførepensjon.
- Lang arbeidstid kan gjøre det vanskelig for yrkesaktive å kombinere arbeids- og omsorgsoppgaver .
- Hyppig og vedvarende arbeid på kvelder og netter og i helger kan avskjære den enkelte fra sosialt samvær og samfunnsmessig deltakelse.
- Begrensninger på arbeidstidens lengde kan føre til at enkelte virksomheter ansetter flere.

Spørsmålet som utvalget skal belyse er hvorvidt den type forandringer og hensyn som er beskrevet over, skulle tilsi endringer i dagens måte å regulere arbeidstider på. Utvalget vurderer at det ligger utenfor dets mandat å skulle gi en detaljert oversikt over og vurdering av hele mangfoldet av faktiske arbeidstidssystemer i Norge. I stedet vil det bli presentert tre prinsipielle modeller for hvordan arbeidstiden kan organiseres. Disse modellene danner så utgangspunkt for å vurdere om gjeldende arbeidstidsreguleringer gir en hensiktsmessig avstemming av hensynet til verdiskapning og fleksibilitet på den ene side, og hensynet til vern av arbeidstakers helse og velferd på den annen side.

8.2 Arbeidstidsmodeller

Arbeidstidsutviklingen i Norge er i all hovedsak blitt bestemt gjennom forhandlinger mellom partene i arbeidslivet, der de arbeidstidsforkortelser som er forhandlet mellom de store organisasjonene i privat sektor har dannet mønster for det øvrige arbeidsliv, enten ved lovendringer eller ved at avtalene er blitt gjennomført også i andre sektorer.[79] I løpet av 1900-tallet har den årlige "normalarbeidstiden" vært gjenstand for nær en halvering. I de siste ti årene har utvidede rettigheter til omsorgspermisjon og pensjon vært de prioriterte områdene for arbeidstidsforkortelser.

Arbeidstid er i henhold til arbeidsmiljøloven definert som den tid arbeidstakeren står til disposisjon for arbeidsgiveren. All tid utenom dette er fritid. Utvalget ser for seg at arbeidstidens lengde, og dens fordeling på dager, uker, år og den enkeltes livsløp, kan fastsettes ut fra tre modeller:

- "Normalarbeidstid" med adgang til overtid/merarbeid,
- gjennomsnittsberegninger av "normalarbeidstiden" over lengre perioder, eksempelvis opp til ett år,
- langsiktig tidskonto.

8.2.1 "Normalarbeidstid" med overtid/merarbeid

"Normalarbeidstid" er en fellesbetegnelse på ordninger der rammene for arbeidstidens lengde, og arbeidstidens plassering, er fastsatt ved lov og avtale. Dagens regelverk er beskrevet mer i detalj i avsnitt 8.3. Der er også partenes mulighet til å avtale ordninger uten hinder av reglene i arbeidsmiljøloven beskrevet.

Arbeidsmiljøloven har regler for arbeidstidens lengde – den såkalte alminnelige arbeidstid. Arbeid utover dette regnes som overtid. For arbeidstaker

79. Dette avsnittet bygger på LO/NHO, 1999.

som har redusert arbeidstid eller som er deltidsansatt, regnes den arbeidstid som går utover den avtalte, men innenfor den alminnelige arbeidstid, som merarbeid. Overtids- og merarbeid er ikke tillatt som en fast ordning, og kan bare finne sted i spesielle tilfeller.

Arbeidsmiljøloven fastsetter at daglig arbeid skal skje innen tidsintervallet 06-21. Arbeid utenom dette er nattarbeid, og er bare tillatt i spesielle tilfeller. Loven har også en avgrensning av søn- og helgedagsarbeid, og også dette kan bare forekomme i spesielle tilfeller, eller etter særskilt tillatelse eller avtale.

Tabell 8.1: Sysselsatte etter arbeidstidsordninger. Prosent av samlet sysselsetting. Tall for 2. Kvartal*

	Skift/turnus	Kveldsarbeid	Nattarbeid	Lørdagsarbeid	Søndagsarbeid
1996	16	18	6	25	15
1997	15	18	5	25	14
1998	15	18	5	24	14
1999	15	18	5	24	14

*. Tall for arbeidstidsordninger er basert delvis på Arbeidskraftundersøkelsen og delvis på Levekårsundersøkelsen. Fra og med 1997 er spørsmål om arbeidstidsordninger med i AKU-undersøkelsen for 2. Kvartal. Det har tidligere vært spørsmål om arbeidstidsordninger i Levekårsundersøkelsen for 1989, 1993 og 1996. Tallene i AKU og Levekårsundersøkelsen er ikke sammenliknbare. Utvalget i AKU er større. Levekårsundersøkelsen definerer kvelds- og nattarbeidende utfra de som hovedsaklig arbeider på disse tidene men AKU definerer antallet kveld og nattarbeidende ut fra personer som oppgir at de regelmessig arbeider på kveld eller natt. Levekårsundersøkelsen opererer med kveld/ natt som en kategori mens AKU opererer med kveld og natt som ulike kategorier. Disse kan for øvrig ikke slås sammen da en del har både kvelds- og nattarbeid.

Kilde: Kilde: Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkelsen

Tabell 8.2: Arbeidstidsordninger for ansatte. Prosent.

	Skift/turnus	Fast kvelds- og nattarbeid
1989	13	2
1993	15	2
1996	15	2

Kilde: Kilde: Statistisk sentralbyrå, Levekårsundersøkelsen

I henhold til Statistisk Sentralbyrå har det store flertallet arbeidstakere, om lag 70%, arbeid på ordinær dagtid mellom kl 07 og 17.[80] I 2. kvartal 1999

80. Se LO/NHO, 1999

var det 18% som arbeidet regelmessig på kveldstid (mellom 18 og 22), mens 5% utførte arbeid mellom 22 og 06. Kvelds- og nattarbeid har vært stabilt de seneste år (se tabell 8.1).

Innslaget av nattarbeid er svakt høyere blant menn enn kvinner, mens det er omvendt for kveldsarbeid og turnusarbeid. Kjønnsforskjellene er ikke så markerte som i tidligere år.

Generelt er arbeid på avvikende tidspunkter vanligere i tjenesteyting enn i vareproduksjon.[81] I detaljhandelen arbeidet eksempelvis 63% av de ansatte regelmessig på lørdag, og 21% på kveld, i 2. kvartal i 1998. Tallene for industri var henholdsvis 12 og 15%, og for helse og sosiale tjenester 18 og 20%.[82] Dersom alle former for avvikende arbeidstider tas i betraktning har hotell- og restaurantvirksomhet størst innslag av slike, siden det her også er mye søndags- og nattarbeid. Kvelds- og helgearbeid kombineres ofte med andre arbeidstider og friordninger som hindrer at arbeidstakere må jobbe hver kveld og helg, eller mer enn fem dager sammenhengende.

Andelen arbeidstakere på deltid i det norske arbeidsmarkedet er nå rundt 25%. I 1983 arbeidet 55% av yrkesaktive norske kvinner deltid. Siden har andelen sunket til 46% i 1997. Andelen menn har holdt seg stabil på rundt 10%. For menn og kvinner under 25 år er det imidlertid en sterk overgang til deltidsarbeid, men for kvinner blir dette mer enn oppveid av en enda sterkere økning i heltid blant kvinner over 25 år. Skoleelever og studenter utgjør en stor del av de deltidsarbeidende under 25 år. Det er store variasjoner mellom bransjer i bruken av deltid. Lavest ligger bygg og anlegg og industri, mens deltidsandelen er høyest i helse- og sosiale tjenester, varehandel, hotell – og restaurant og undervisning.

Statistiske opplysninger om overtid er usikre på grunn av mangelfull registrering. Sannsynligvis skjer det en underregistrering av mengden overtidsarbeid. I følge Statistisk Sentralbyrås Arbeidskraftundersøkelse i 2. kvartal 1997, registreres om lag 6% av arbeidete timer som overtid. 3.6% betales for, mens 2.4% enten ikke betales eller kompenseres gjennom avspasering. De som arbeider overtid arbeider i gjennomsnitt om lag 8 timer overtid per uke. For de som arbeider overtid utgjør overtidstillegget 11%. Utlignet på alle arbeidstakere ville samlet overtidsbetaling betydd et lønnstillegg på 1.8%.

En yrkesaktivs samlede arbeidstid vil også påvirkes av om vedkommende har flere arbeidsgivere. Statistisk Sentralbyrås Arbeidskraftundersøkelse (AKU) viser at 8% av de sysselsatte hadde biarbeidsforhold i 1999. Det er størst absolutt omfang av biarbeidsforhold innen helse- og sosialtjenester, men i forhold til total sysselsetting, er omfanget størst innen undervisningssektoren. Utbredelsen av biarbeidsforhold har vært noenlunde stabilt siden 1988, men med en viss tendens til lavere omfang i perioden 1990-94 da arbeidsmarkedet var mindre stramt. I tillegg til regulære biarbeidsforhold kan noen arbeidstakere ha tidsavgrensede ansettelsesforhold i form av konsulentoppdrag og utrednings- og foredragsvirksomhet for andre arbeidsgivere, i tillegg til sitt hovedarbeide. Utvalget er imidlertid ikke kjent med opplysninger om hvor mange arbeidstakere dette gjelder, eller omfanget av slikt ekstraarbeid. Arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstidens lengde gjelder arbeidstakers arbeidstid hos hver enkelt arbeidsgiver, og ikke den samlede arbeidstid hos samtlige arbeidsgivere.

---

81. Se LO/NHO, 1999: s. 12
82. I statistikken behandles helse og sosiale tjenester sammen. Dette innebærer en underrapportering av arbeid på avvikende tidspunkter i helsevesenet.

"Normalarbeidsdag" med overtid/merarbeid er en lov- og avtaledrevet arbeidstidsmodell. Hensynet til vern av arbeidstakers helse er tillagt stor vekt. I forarbeidene til 1977-loven heter det: "Det vil ...ofte oppstå konflikter mellom de vernemessige og sosiale behov på den ene siden og de bedriftsøkonomiske og produksjonsmessige eller samfunnsmessige behov på den andre siden. Arbeidstidskapittelet må utformes etter en rimelig avveining av alle disse behovene, men hensynet til arbeidstakernes vernemessige og sosiale behov må tillegges større vekt".[83] Virksomhetenes og arbeidstakernes behov for fleksibilitet ivaretas gjennom unntaksbestemmelser, dispensasjoner, avtaler mellom partene, og ulik praktisering av regelverket i virksomhetene.

8.2.2 Gjennomsnittsberegning av "normalarbeidstiden"

Arbeidsmiljøloven åpner for at arbeidstiden kan beregnes slik at den i løpet av en periode, eksempelvis ett år, i gjennomsnitt utgjør det som er "normalarbeidstiden" for vedkommende arbeidstaker. Uttrykt annerledes: Gjennomsnittsberegning innebærer at normalarbeidstiden blir beregnet som gjennomsnitt over en lengre periode enn arbeidsuken. Arbeidstiden må imidlertid ikke overstige ni timer per dag eller 48 timer per uke, eventuelt 10 timer per dag og 54 timer per uke etter avtale med tillitsvalgte.

Gjennomsnittsberegning åpner for å ha avtaler om å øke arbeidstiden i perioder med stor arbeidsmengde, mot å ha økt fritid i perioder med mindre aktivitet. På denne måten kan arbeidstiden tilpasses virksomhetenes behov for å møte varierende etterspørsel fra kunder og brukere, og arbeidstakeres ønske om å variere arbeidstiden over året. Verken i prinsippet eller i henhold til arbeidsmiljøloven er det noe til hinder for at gjennomsnittsberegning kan brukes sammen med overtid og merarbeid.

Mulighet for slik gjennomsnittsberegning over året, som også kalles for annualisering av arbeidstiden, har blitt mer legalisert i de europeiske land på 1990-tallet.[84] Den praktiske utformingen av ordningene blir normalt til i et samspill mellom lovens standardregler og avtaler mellom partene. Det finnes imidlertid lite informasjon om den faktiske bruken av annualisering. OECD viser til en undersøkelse fra 1995 som omfatter store virksomheter i 15 europeiske land. 60% av virksomhetene brukte ikke gjennomsnittsberegning over året. I den foregående treårsperioden hadde 10% økt bruken av gjennomsnittsberegning, mens 3% hadde redusert den. Relativt sterk vekst i bruken av annualisering fant man for virksomhetene i Finland, Tyskland, Nederland og Storbritannia.

Det foreligger begrenset informasjon om bruken av gjennomsnittsberegning i Norge, selv om det finnes beskrivelser av enkelteksempler.[85] Som nevnt i kapittel 4 hevder enkelte utenlandske forskere at norsk arbeidsliv gjør mer bruk av overtid/merarbeid enn av gjennomsnittsberegninger og annualisering, sammenlignet med en del andre europeiske land. I en undersøkelse av arbeidstidsordninger blant et representativt utvalg av yrkesaktive fra 1998, sa 18% av de spurte at de hadde en ordning med årsarbeidstid.[86] Gjennomsnittsberegninger er mer vanlig i noen bransjer enn i andre, blant annet i oljevirksomhet og i bygg og anlegg.

83. Se Ot prp nr 41 (1975/76).
84. En beskrivelse av gjennomsnittsberegningsordninger i ulike land fines i LO/NHO, 1999.
85. Se for eksempel Karlsen, 1996
86. Se NHO, 1998, s. 15

8.2.3 Langsiktig tidskonto

Tidskonto-modellen[87] innebærer at arbeidstakerne sparer opp arbeidstid og/eller lønnsmidler, som de så kan disponere i form av betalt fritid senere. I prinsippet er det i henhold til denne modellen ingen tidsbegrensning på når i livsløpet fritiden kan tas ut, og den kan brukes til alt fra forlenget ferie til tidlig pensjonering.

Tidskonto-prinsippet er i seg selv ikke noe nytt fenomen i norsk arbeidsliv. Blant annet er ordningen med feriepenger et system for å spare opp lønnsmidler i ett år, for å finansiere ferie året etter. Også innarbeidingsordninger for fridager kan sies å være spesielle former for tidskonto, og dette er ganske utbredt i arbeidslivet i dag; 64% av arbeidstakerne oppgir at de har mulighet for innarbeiding av fridager.[88]

Tidskonto-modellen kan praktiseres på to måter. Den ene består i at hele eller deler av et avtalt lønnstillegg settes inn på en "konto" som arbeidstaker kan bruke til å finansiere lønnet fritid senere. Den andre modellen innebærer at arbeidstaker arbeider overtid eller merarbeid, og setter den opparbeidede tiden inn på konto for senere uttak i form av betalt fritid.

Tidskonto åpner for at arbeidstiden kan gjøres variabel i forhold til virksomhetens behov for å møte markeds- og etterspørselssvingninger. I tillegg vil slik tidskonto kunne gi den enkelte arbeidstaker mulighet til å variere arbeidstiden etter forskjellige behov i ulike livsfaser. Det ser ut til å være et ønske om større fleksibilitet blant mange arbeidstakere. Riktignok er et stort flertall (93%) svært eller ganske fornøyd med sin nåværende arbeidstidsordning, og de som har fast daglig arbeidstid er mest tilfreds.[89] Omlag hver fjerde arbeidstaker kunne ønske seg en mer fleksibel arbeidstidsordning enn de har, og denne andelen er noe høyere blant kvinner enn blant menn. Lengre ferie er det fritidsalternativet som flest yrkesaktive ville bruke en eventuell tidskonto til. Dette gjelder både menn og kvinner. Deretter følger tidlig pensjon og kortere daglig arbeidstid.[90]

Tidskonto-modellen reiser noen praktiske problemstillinger. For det første må det etableres systemer for at tidskontoen kan overføres ved skifte av arbeidsgiver eller nasjonalt bosted. For det andre må det finnes kriterier for å verdifastsette tidskontoene i virksomhetenes regnskaper når ordningene strekkes utover ett års varighet.

8.3 Gjeldende rett

8.3.1 Innledning

Lovbestemmelser om arbeidstiden har vi, kort sagt, for å sikre at arbeidstakerne har en arbeidstid som ikke påfører dem og deres nærmeste familie unødige helsemessige og sosiale belastninger.

87. I dette avsnittet henspeiler tidskontoordningen på et mer generelt fenomen enn den ordningen som er opprettet i forbindelse med lønnet fødselspermisjon, og som innebærer at 29 uker av den samlede perioden for fødselspenger kan tas ut i kombinasjon med redusert arbeidstid. Tidskontoperioden kan strekke seg fra 12 til 104 uker. Det som omtales som langsiktig tidskonto i denne utredningen er også forskjellig fra den type ordninger som omtales i utredningen: "Arbeidstidsordninger. En LO/NHO-utredning av 30. august 1999.
88. Se NHO, 1998, s. 15
89. Se NHO 1998, s. 13.
90. Se LO/NHO 1999, s. 64

8.3.2 Enkeltbestemmelsene i arbeidstidskapittelet

8.3.2.1 § 41 Arbeid som ikke går inn under reglene om arbeidstid

Arbeidstidskapittelet har etter § 41 et snevrere virkeområde enn loven for øvrig ved at enkelte grupper arbeidstakere er unntatt fra kapittelet.

Bestemmelsen unntar i bokstav a) "arbeid av ledende art og arbeid av andre som har en særlig selvstendig stillingen innen virksomheten". Det avgjørende er arbeidets art, og ikke hvilken tittel arbeidstaker har. I tvilstilfeller må det vurderes konkret om det aktuelle arbeidet er av ledende eller særlig selvstendig art. Arbeidstaker i ledende stilling er ikke unntatt dersom vedkommende i arbeidstiden følger dem ham er satt til å lede. Når det gjelder alternativet "særlig selvstendig" vil det blant annet være av betydning i hvilken grad arbeidstaker kontrollerer arbeidstiden selv. Tvister avgjøres av Direktoratet for arbeidstilsynet.

Bestemmelsen unntar videre arbeid innen enkelte yrker (handelsreisende, undervisningspersonell m.v.) i 1. ledd bokstav b) – f).

Arbeidsmiljøloven § 41, 4. ledd har en bestemmelse om arbeid av "så særegen art at det ikke lar seg tilpasse bestemmelsene i dette kapittel". I slike tilfeller kan Direktoratet for arbeidstilsynet gi samtykke til at arbeidstiden blir ordnet på annen måte i en 6 måneders-periode, likevel slik at det skal legges vekt på om den alternative arbeidstidsordningen sikrer arbeidstakerne like godt vern som reglene i arbeidstidskapittelet.

Fagforening med innstillingsrett etter arbeidstvistloven (mer enn 10 000 medlemmer) kan, i henhold til § 41, 5. ledd, slutte tariffavtale om ordning av arbeidstiden uten hinder av reglene i arbeidstidskapittelet om arbeidstidens lengde og plassering. Slik avtale er inngått blant annet for sykehuslegene og for enkelte bygg- og anleggsvirksomheter og offshorevirksomheter. Avtalen kan gjøres gjeldende for alle arbeidstakere ved virksomheten som utfører arbeid av den art avtalen omfatter dersom et flertall av arbeidstakerne er bundet av avtalen. Direktoratet for arbeidstilsynet kan gi tillatelse til å gjøre avtalen gjeldende selv om bare et mindretall er bundet.

8.3.2.2 §§ 42 og 43 Nattarbeid

Nattarbeid er definert som arbeid mellom klokken 21 og klokken 06. Nattarbeid er ikke tillatt unntatt i de tilfellene som nevnes i §§ 42 og 43. Unntakene omfatter arbeidsoppgaver som anses nødvendig å få utført om natten. Reglene tar sikte på å verne arbeidstakerne mot unødvendig bruk av nattarbeid.

Ved virksomheter som er bundet av tariffavtale kan det sluttes avtale om nattarbeid med tillitsvalgte for til sammen inntil seks måneder i løpet av ett år og på de betingelser som er nevnt i § 43 nr. 1 a) – e) (særlig eller uventet arbeidspress, naturhendinger e.l., viktige samfunnsinteresser, m.v.). Videre kan Arbeidstilsynet gi tillatelse til nattarbeid på de betingelser som nevnes i nr. 1 a) – e). Før det gis tillatelse skal ordningen drøftes med de tillitsvalgte.

8.3.2.3 §§ 44 og 45 Søn- og helgedagsarbeid

Søn- og helgedagsarbeid er, på samme måte som nattarbeid, i utgangspunktet ikke tillatt. Unntakene i § 44 tilsvarer i hovedsak unntakene fra nattarbeidsforbudet i § 42. Søn- og helgedagsarbeid er definert som tiden fra klokken 18 dagen før søn-/helgedagen til klokken 22 dagen før neste virkedag.

Også når det gjelder søn- og helgedagsarbeid kan det inngås avtale med tillitsvalgte eller gis tillatelse fra Arbeidstilsynet, jf. § 45. De samme betingelser må være til stede her som for utvidet bruk av nattarbeid, men søn- og helgedagsarbeid er, for avtale med tillitsvalgte, begrenset i tid gjennom en øvre ramme på 8 søn- og helgedager per virksomhet per kalenderår. I tillegg kan slikt arbeid i visse tilfelle avtales direkte med arbeidstaker (i "bytte" mot arbeidstakers religiøse høytidsdager.)

8.3.2.4 § 46 Lengden av den alminnelige arbeidstid

Paragraf 46 inneholder reglene om den alminnelige arbeidstids lengde. I § 46 nr. 1 gis det definisjoner av arbeidstid og fritid. For vanlig arbeid skal arbeidstiden etter § 46 nr. 2 ikke overstige 9 timer i døgnet og 40 timer i uken. Nr. 3 og nr. 4 fastsetter lavere arbeidstid per uke for arbeidstakere med ulike skiftordninger og sammenlignbare turnusordninger, og med arbeid i gruver, tunneler o.l. Videre gis en rekke regler for forlengelse av arbeidstiden ved ulike tjeneste- og vaktordninger, herunder hjemmevakt.

Når det gjelder hjemmevakt er det adgang til å fravike lovens beregningsordning for arbeidstiden ved avtale med tillitsvalgte.

8.3.2.5 § 46 A Rett til redusert arbeidstid

En arbeidstaker som av helsemessige, sosiale eller andre viktige velferdsgrunner har behov for redusert arbeidstid, har rett til dette dersom reduksjonen kan gjennomføres uten særlig ulempe for virksomheten. Arbeidstidsreduksjonen kan tas ut som arbeidsfrie perioder. Tvister etter denne bestemmelsen avgjøres av Arbeidstilsynet.

8.3.2.6 § 47 Gjennomsnittsberegning av arbeidstiden

Etter skriftlig avtale mellom arbeidsgiver og den enkelte arbeidstaker kan den alminnelige daglige arbeidstid ordnes slik at en arbeider mer enn de fastsatte grensene i enkelte perioder, og mindre i andre. Beregningsperioden kan være på maksimum ett år. Det kan ikke avtales gjennomsnittsberegning som gir mer enn 48 timer per uke og mer enn 9 timers arbeidsdag. Det er en forutsetning at det avtales en forholdsvis fast arbeidstidsordning slik at arbeidstakerne på forhånd vet hvilken arbeidstid de skal innrette seg etter, med mindre arbeidstaker selv avgjør dette gjennom fleksitidsordninger e.l.

Etter avtale med tillitsvalgte kan gjennomsnittsberegningen gi inntil 54 timers arbeidsuke og 10 timer arbeidsdag. Det er videre satt konkrete betingelser for å kunne inngå slik avtale i § 47 nr. 2 a) - d), og en grense på seks uker sammenhengende med lengre arbeidstid enn foreskrevet i § 46. Det er adgang til å gjøre avtalen gjeldende for alle arbeidstakere ved virksomheten som utfører arbeid av den art avtalen omfatter dersom et flertall av arbeidstakere er bundet av avtalen.

På de betingelser som listes i nr. 2 a)-d) kan Arbeidstilsynet gi tillatelse til gjennomsnittsberegning i en periode på høyst 6 måneder uten ukentlige og daglige begrensninger. Før det gis tillatelse skal ordningen drøftes med de tillitsvalgte.

8.3.2.7 § 48 Arbeidsplan

For arbeid som skal utføres til forskjellige tider av døgnet, skal det utarbeides en arbeidsplan slik at den enkelte arbeidstaker har oversikt over sin arbeidstid og fritid.

8.3.2.8 §§ 49 og 50 Vilkårene og rammene for overtidsarbeid

Paragraf 49 lister opp vilkårene for adgangen til å nytte overtidsarbeid og merarbeid. Merarbeid er arbeid som utføres ut over avtalt arbeidstid, men innenfor rammene for den alminnelige arbeidstid. Overtid er det arbeid som varer ut over den alminnelige arbeidstid etter § 46. Merarbeid og overtid er ikke tillatt gjennomført som en fast ordning. Før merarbeid og overtidsarbeid iverksettes, skal nødvendigheten av arbeidet, dersom det er mulig, drøftes med de tillitsvalgte.

Paragraf 50 fastsetter grensene for hvor mye overtid som er tillatt. Det er begrensninger på det daglige, ukentlige, månedlige og årlige forbruk av overtid. Uten særlig avtale må den samlede daglige arbeidstid ikke overstige 14 timer, og overtidsarbeidet må ikke overstige 10 timer den enkelte uke, 25 timer i fire sammenhengende uker og 200 timer i året. Vilkårene for å nytte overtidsarbeid etter § 49 må alltid være til stede.

Tabell 8.3: Overtidsrammene jf. arbeidsmiljøloven § 50

Grunnlag/periode	Per uke	Per 4 sammenhengende uker	Per år
Individuell avtale	10 t	25 t	200 t
Avtale med tillitsvalgt	15 t (for tidsrom på 3 mnd.)	40 t	300 t
Disp. fra Arbeidstilsynet	20 t	Ingen grense	200 t per 6 mnd
Tariffavtale med fagforening med mer enn 10 000 medlemmer	Ingen grense	Ingen grense	Ingen grense

Lovens grenser for tillatt overtid gjelder kun for arbeid ut over lovens 9 timers dag /40 timers uke. Etter den tariffestede generelle arbeidstidsforkortelsen til 37,5-timers uke, kan man ved jevn fordeling arbeide ca. 110 timer per år ut over vanlig arbeidstid, før det regnes som overtid i arbeidsmiljølovens forstand. Videre innebærer dette at arbeidstaker som har avtale om kortere arbeidstid ikke etter *loven* har krav på overtidsbetaling før han har arbeidet 9 timer dagen/40 timer uken, mens han etter avtalen ofte vil ha krav på overtidsbetaling allerede ved arbeid ut over *avtalt* arbeidstid.

Ved virksomhet bundet av tariffavtale kan, etter avtale med tillitsvalgte, rammene for tillatt overtid utvides til inntil 15 timer per uke, 40 timer per fire sammenhengende uker og 300 timer per år. Slik avtale kan gjøres gjeldende for alle arbeidstakere ved virksomheten som utfører arbeid av den art avtalen omfatter dersom et flertall av arbeidstakere er bundet av avtalen. Det er likevel

en betingelse for bruk av utvidet overtid etter denne bestemmelsen at arbeidstaker i det enkelte tilfelle sier seg villig til det.

Etter tillatelse fra Arbeidstilsynet kan rammene utvides til 20 timer per uke og 200 timer for en periode på seks måneder. Før tillatelse gis skal overtidsbruken drøftes med de tillitsvalgte.

For en sammenligning av overtidsrammene internasjonalt, se kapittel 4 (avsnitt 4.3.1).

8.3.2.9 § 51 Hvilepauser og fritid

Etter § 51 nr. 1 skal arbeidstaker, dersom arbeidstiden er over 5,5 timer ha minst en hvilepause. Ved åtte timers arbeidstid eller mer skal hvilepausen være minst en halv time. Videre skal arbeidstaker, før overtidsarbeid av mer enn to timers varighet påbegynnes, ha minst en halv times pause.

Paragraf 51 nr. 2 sikrer arbeidstaker en arbeidsfri periode på minst 11 timer mellom to arbeidsperioder.

Reglene om daglig fritid kan fravikes ved avtale med tillitsvalgte dersom det er nødvendig å utføre overtidsarbeid eller ha hjemmevakt i den arbeidsfrie perioden for å unngå alvorlige driftsforstyrrelser. Dette kan også avtales med arbeidstakernes representanter der virksomheten ikke er bundet av tariffavtale. Videre kan avtale om at den arbeidsfrie perioden skal være kortere enn 11 timer, men ikke kortere enn 8 timer, avtales i virksomhet som er bundet av tariffavtale. Det er da et krav at det er "nødvendig for en hensiktsmessig avvikling av tjenesten".

I særlig tilfeller kan Arbeidstilsynet samtykke i en kortere daglig hviletid.

Etter § 51 nr. 3 skal arbeidstaker ha en sammenhengende friperiode på minst 36 timer per uke. Det skal inngå et helt døgn i denne perioden og den skal om mulig legges til en søn- eller helgedag.

Ukentlig fritid kan, ved avtale med tillitsvalgte, gjennomsnittsberegnes, men likevel slik at ukentlig fritid aldri blir kortere enn 28 timer. I virksomhet som ikke er bundet av tariffavtale kan Arbeidstilsynet tillate slik gjennomsnittsberegning. Før tillatelse gis skal ordningen drøftes med arbeidstakernes representanter. § 51 nr. 3 inneholder også bestemmelser om hvor ofte arbeidstaker skal ha fri søn- og helgedagsdøgn og lemping av disse reglene ved avtale eller tillatelse fra Arbeidstilsynet.

8.3.2.10 § 52 Lønningslister

Paragraf 52 omhandler arbeidsgivers plikt til å føre lønningslister som viser antall overtidstimer for den enkelte arbeidstaker.

8.3.2.11 § 53 Unntak fra arbeidstidsbestemmelsene

Paragraf 53 gir et generelt unntak fra reglene i § 42 om nattarbeid, § 44 om søn- og helgedagsarbeid og § 51 om hvilepauser og fritid ved ulike force majeure-situasjoner, dersom arbeidet må foretas for å avverge fare for eller skade på liv eller eiendom. Videre gis det tidsbegrensede unntak fra overtidsbestemmelsene.

8.3.2.12 § 54 Døgn og uke

Denne bestemmelsen inneholder definisjoner av døgn og uke. Det kan avtales andre skjæringspunkt for beregning av arbeidstid.

8.3.3 Oppsummering – avtaleadgangen

Arbeidsmiljøloven § 41, 5. ledd gir en generell hjemmel for fagforeninger med innstillingsrett etter arbeidstvistloven § 11 (mer enn 10 000 medlemmer) til å inngå tariffavtale om lengden og plasseringen av arbeidstiden. Slik avtale kan inngås uten hinder av lovens bestemmelser. Avtalen kan gjøres gjeldende for alle arbeidstakere i virksomheten som utfører arbeid som omfattes av avtalen dersom flertallet av arbeidstakerne er bundet av avtalen.

Når det gjelder adgangen til å inngå avtale om overtidsarbeid, er denne likevel betinget av at *vilkårene* for å arbeide overtid i § 49 er oppfylt. Det samme gjelder krav om overtidsbetaling i samme bestemmelse. Videre er det en betingelse at arbeidstaker i det enkelte tilfelle sier seg villig til å arbeide overtid, jf. § 41, 7. ledd.

Ved virksomhet som er bundet av tariffavtale, er det flere muligheter til å inngå avtaler om andre arbeidstidsordninger med de tillitsvalgte, dvs. på lokalt nivå. Dette gjelder nattarbeid og søn- og helgedagsarbeid, samt gjennomsnittsberegning av arbeidstiden. Videre er det en viss adgang til å avtale utvidet overtid med de tillitsvalgte. Også når det gjelder hvilepauser og fritid er det mulighet for å inngå avtaler på dette nivået.

8.3.4 EF-rett på området – arbeidstidsdirektivet

Rådsdirektiv 93/104/EF (arbeidstidsdirektivet) inneholder minimumsregler som har til formål å forbedre arbeidstakernes arbeidsvilkår. For å verne arbeidstakernes helse og sikkerhet fastsetter direktivet visse minimumskrav i forbindelse med organisering av arbeidstiden. Direktivet henviser til EUs rammedirektiv på arbeidsmiljøområdet, direktiv 89/391/EØF (se under punkt 7.2.8), samt til ILOs prinsipper for organisering av arbeidstiden, herunder prinsippene om nattarbeid.

Direktivet fastsetter rammer for den maksimale ukentlige arbeidstid. Som hovedregel skal ukentlig arbeidstid, inkludert overtid, ikke overstige 48 timer per uke i gjennomsnitt. Beregningsperioden for gjennomsnittlig arbeidstid kan være høyst fire måneder.

Videre har direktivet regler om pauser, samt daglig og ukentlig hviletid. Arbeidstakerne har som hovedregel krav på en pause dersom arbeidsdagen er lenger enn seks timer. Hovedregelen om daglig hviletid er minst 11 timer innenfor hver 24-timers periode. Den ukentlig hvileperioden skal i utgangspunktet være en sammenhengende periode på minst 24 timer i tillegg til den daglige fritiden på 11 timer.

Direktivet inneholder regler om begrensning av nattarbeid og fastsetter både generelle rammer for nattarbeidets lengde og spesielle regler for særlig risikofylt nattarbeid. Som natt i direktivet menes enhver periode på minst syv timer, som definert i nasjonal lovgivning, og som i alle tilfelle må omfatte tidsrommet mellom kl 00 og 05.

Endelig inneholder direktivet bestemmelser om at arbeidstakere som regelmessig arbeider om natten skal tilbys gratis helsekontroll før de settes til arbeid og deretter med jevne mellomrom.

Etter direktivets artikkel 17 er det vid adgang til å gjøre unntak fra direktivets sentrale bestemmelser gjennom lov, forskrift, tariffavtale eller avtale. Dette omfatter blant annet bestemmelsene om hviletid, perioden for gjennomsnittsberegning av arbeidstid og nattarbeid. Videre er det i artikkel 18 gitt adgang til, på visse vilkår, å "unnlate å anvende artikkel 6" som omhandler maksimal ukentlig arbeidstid.

Enkelte mindre endringer ble gjort i arbeidsmiljøloven i april 1998 for å implementere arbeidstidsdirektivet: Daglig hviletid ble endret fra 10 til 11 timer, perioden for tillatelse fra Arbeidstilsynet for gjennomsnittsberegning av arbeidstiden ble endret fra ett år til seks måneder og øvre ramme for Arbeidstilsynets dispensasjonsadgang for årlig tillatt overtid ble satt til 200 timer i løpet av 6 måneder.

For øvrig ble arbeidsmiljøloven ansett å være i samsvar med direktivet, blant annet med bakgrunn i direktivets relativt vide unntaksbestemmelser.

8.3.5 Særlig om svensk og dansk rett på området

8.3.5.1 Sverige

I Sverige er arbeidstiden vanligvis regulert i avtale. Arbeidstidsloven av 1982 begrenser imidlertid arbeidsgivers frihet til å betinge seg en arbeidstid som kan være tyngende for arbeidstakerne. Arbeidstidsloven setter en grense for den alminnelige arbeidstid til 40 timer per uke. Videre begrenser den retten til bruk av overtid, både mht. antall timer og årsak.

Arbeidstidslovens anvendelsesområde omfatter i prinsippet alle arbeidstakere. Unntak gjelder for hjemmearbeidende og for arbeidstakere i overordnede eller særlig selvstendige stillinger. Loven gjelder heller ikke arbeid i arbeidsgivers hjem eller i skipsfarten. For disse gruppene gjelder særlover.

40 timers-grensen for den ukentlige arbeidstid kan gjennomsnittsberegnes over en fire ukers periode i visse tilfelle. Når det oppstår særlig behov kan det arbeides såkalt alminnelig overtid med inntil 48 timer over fire uker eller 50 timer på en kalendermåned, allikevel høyst 200 timer per år.

Det kan gjøres unntak fra loven i tariffavtale. Hvilken grad av unntak kommer an på hvilket organisasjonsnivå, for eksempel slik at det på forbundsnivå kan gjøres unntak fra hele loven. Det er også adgang til å gjøre midlertidig unntak på høyst en måned på lokalt nivå.

Endelig kan arbeidsgiver, ved særskilte grunner og etter dispensasjon, pålegge ekstra overtid på inntil 150 timer per år. Arbeidsgiver må imidlertid dokumentere at han har forsøkt å komme til en ordning om overtiden med arbeidstakernes tillitsvalgte.

Innenfor virksomheter der dennes art gjør det nødvendig at arbeidstakerne står til arbeidsgivers rådighet for å arbeide ved behov, kan beredskapstjeneste pålegges med inntil 50 timer i måneden. Beredskapstjeneste kan pålegges mer eller mindre regelmessig. Overtidsarbeid i hht. loven kan komme i tillegg. Eksempler på virksomheter dette gjelder er brannvesenet og helsesektoren.

Det finnes ingen begrensninger i antall arbeidstimer per dag i loven. Det finnes imidlertid regler om døgnhvile - normalt mellom 24 og 05, og om ukehvile på minst 36 timer i sammenheng. Ukehvilen skal om mulig legges til helgen. Videre fins regler om pauser.

Arbeidstaker med barn i førskolealder har rett til å få arbeidstiden redusert til tre fjerdedeler («sekstimerdagen»).

Et større arbeidstidsprosjekt ble avsluttet i 1996 med Arbetstidskommittéens innstilling SOU 1996:145. Det videre arbeidet med innstillingen ble imidlertid lagt på is i påvente av regjeringsskiftet høsten 1998, og er til nå ikke tatt opp igjen.

8.3.5.2 Danmark

Generelt sett åpner de danske regler for en fleksibel plassering av arbeidstiden.

I Danmark finnes reglene om arbeidstid primært i tariffavtaler. I lover og forskrifter er det kun få regler på området – bortsett fra de mer detaljerte bestemmelsene om arbeidstid og hviletid for barn og ungdom.

Lovreglene finnes spesielt i "Arbejdsmiljøloven" med tilhørende forskrifter. Arbeidsmiljøloven omfatter i prinsippet alle arbeidstakere. Unntatt er blant annet arbeid i arbeidsgivers private husholdning og arbeid som utelukkende utføres av familiemedlemmer i samme husstand. Det er spesielle regler for arbeid på skip og i luften.

"Arbejdsmiljøloven" inneholder primært regler om hviletid. Loven slår fast at de ansatte skal ha en sammenhengende hvileperiode på 11 timer for hver periode på 24 timer. Dessuten skal de ansatte ha en hvileperiode på ett døgn (+ 11 timers daglig hviletid) for hver periode på syv døgn. Fritiden skal så vidt mulig legges til søndag. Det er en rekke unntak fra disse to hovedprinsippene i loven og i forskrifter. I unntakstilfellene skal arbeidstakeren normalt ha kompenserende hvileperioder eller fridøgn.

I Danmark finnes reglene om arbeidstid primært i tariffavtaler – normalt i tariffavtaler på bransjenivå. Tariffavtalene inneholder normalt bestemmelser om begrensninger av arbeidstiden og hvordan arbeidstiden kan legges. Tendensen i Danmark går i retning av at tariffavtalene på bransjenivå fastlegger rammer for hvordan arbeidstiden kan avtales lokalt på den enkelte virksomhet. For eksempel inneholder tariffavtalen på industriens område rammebetingelser for skiftarbeid, forskjøvet arbeidstid, arbeid i helgen osv. På den enkelte virksomhet avtaler ledelsen og de tillitsvalgte hvilken arbeidstidsordninger som virksomheten skal arbeide etter og hvordan arbeidstiden konkret skal legges – selvfølgelig innenfor rammene av bransjens tariffavtale.

Dessuten inneholder tariffavtalene en rekke generelle prinsipper om arbeidstid. De fleste tariffavtaler bestemmer at den alminnelige arbeidstid er 37 timer i uken. For arbeidstakere som arbeider om kvelden og om natten er den ukentlige arbeidstiden normalt lavere (ofte 35 timer). For timer utover den ukentlige arbeidstiden skal det betales overtid. Visse tariffavtaler – spesielt for teknikere, ledere og andre høyere funksjonærer – åpner for at det i den individuelle arbeidsavtalen avtales en bruttolønn, dvs. at vanlig forekommende overtidsarbeid er inkludert i lønnen. Visse tariffavtaler åpner for at det kan avtales at den ukentlige arbeidstid gjennomsnittsberegnes over en periode. Det gjelder for eksempel for industrien der det lokalt på en virksomhet kan avtales at den ukentlige arbeidstid skal gjennomsnittsberegnes over en periode på seks måneder. Dessuten fastsetter tariffavtalene en maksimal arbeidstid per uke på 48 timer (inkl. overtid), eventuelt gjennomsnittsberegnet over en periode.

Visse tariffavtaler – spesielt for håndverkere – fastsetter grenser for hvor mye overtidsarbeid de ansatte kan ha, men dette utgangspunktet fravikes ofte i praksis gjennom avtaler mellom ledelsen og de tillitsvalgte. Tariffavtaler for teknikere, funksjonærer og ledere inneholder normalt ikke begrensninger av overtiden, men de lovbestemte hviletider må selvfølgelig respekteres. Visse tariffavtaler inneholder begrensninger av hvor lang den daglige arbeidstiden kan være.

Reglene om arbeidstid har vært et sentralt forhandlingstema ved de seneste års tarifforhandlinger. Arbeidsgiversiden har krevd mer fleksible regler om tilretteleggelsen av arbeidstiden. Arbeidstakersiden har vist til at

det må være begrensninger av hensyn til arbeidsledigheten og for å beskytte arbeidstakerne.

8.4 Reguleringsutfordringer og arbeidstidsordninger

I dette avsnittet reises en del diskusjonstemaer som springer ut av spørsmålet om hvorvidt dagens måte å regulere arbeidstiden på, er en hensiktsmessig avveining av hensynene til fleksibilitet, verdiskapning og vern av arbeidstakere, gitt nye utviklingstrekk i arbeids- og samfunnsliv. Dette avsnittet vil kun reise aktuelle temaer til diskusjon. Utvalgets konklusjoner når det gjelder behovet for endringer er gjengitt i kapittel 10.

8.4.1 Skillet mellom arbeidstid og fritid

Arbeidsmiljøloven opererer i dag med et klart skille mellom arbeidstid og fritid, der arbeidstiden er definert som den tiden arbeidstakeren står til arbeidsgiverens disposisjon. En rekke forhold kan imidlertid gjøre dette skillet mer flytende, og gjøre det mer problematisk å avgjøre når arbeidstaker kan sies å skulle stå til arbeidsgivers disposisjon. Eksempelvis tilbringer mange arbeidstakere mye tid på reise til og fra møter. Dette vil ventelig tilta med økt internasjonalisering og globalisering, og med økende bruk av prosjekt- og nettverkssamarbeide mellom virksomheter. I hvilken grad skal reisetiden anses som arbeidstid? Et annet eksempel: Teknologiske nyvinninger som internett og mobiltelefoner gjør at mange arbeidstakere blir mer tilgjengelige for henvendelser fra arbeidsgivere, uavhengig av tid og sted. Hvor skal grensene gå for når arbeidstaker skal være disponibel for slike henvendelser? Denne problemstillingen er ikke ny – telefoniske henvendelser fra arbeidsgivere utenom arbeidstid kan ha skapt tilsvarende grensesettingsproblemer tidligere. Temaet får imidlertid økende relevans i kjølvannet av en teknologisk utvikling som øker arbeidstakernes tilgjengelighet uavhengig av tid og sted.

Et mer uklart forhold mellom arbeidstid og fritid reiser også spørsmålet om hvor grensene går for hva man kan oppnå med lovregulering av arbeidstiden. Dette gjelder særlig for det arbeid som utføres på arbeidstakers eget initiativ – for eksempel i form av hjemmearbeid eller på reiser. Når dette strider mot arbeidsmiljølovens bestemmelser, kan loven være vanskelig å håndheve, fordi det kan være vanskelig å kontrollere ansattes private gjøremål. Dermed oppstår spørsmålet om hvorvidt rettsbevisstheten svekkes, hvis arbeidsmiljøloven kommer i utakt med og brytes av arbeidstakeres private beslutninger om når og hvor mye de vil arbeide.

8.4.2 Ansvarsfordeling og "myke reguleringer"

Et spørsmål som kan reises er hvorvidt mer flytende grenser mellom arbeidstid og fritid påvirker hensiktsmessigheten av å la arbeidsgiver ha det fulle ansvar for at arbeidstidsbestemmelsene overholdes. Kan det være hensiktsmessig å overlate mer av arbeidstidsbeslutningene til de ansatte der dette er produksjonsmessig mulig, samtidig som arbeidsgivers ansvar begrenses til å tilveiebringe informasjon om konsekvensene av ulike arbeidstidsordninger for den enkeltes helse, og til å følge opp virkningene av arbeidstidsvalgene gjennom dialoger mellom den enkelte arbeidstaker og vedkommendes leder? Dette ville i så fall være et eksempel på det som i europeisk arbeidslivsdebatt kalles for "myke reguleringer" – dvs. regulering som ikke skjer ved lover og

avtaler, men ved å gi arbeidstakerne informasjon, kompetanse og andre ressurser som setter dem i stand til å påvirke og ta ansvar for sitt eget arbeidsmiljø.

Innvendingen mot "myke reguleringer" er at fordi arbeidsgiverne har den grunnleggende styringsretten i virksomhetene, så kan arbeidstakers innflytelse over eget arbeidsmiljø og egen arbeidstid bli illusorisk i en rekke situasjoner. Samtidig kan ansvaret for arbeidsmiljøet bli utydelig og spredt. Det er også en fare for at arbeidstakervernet svekkes dersom arbeidsmiljø- og arbeidstidsbeslutninger individualiseres. Utvalget kommer tilbake til dette spørsmålet i kapittel 10.

8.4.3 Avgrensninger av nattarbeid og søn- og helgedagsarbeid

Noen utviklingstrekk kan reise spørsmålet om arbeidsmiljølovens definisjon av og restriksjoner på nattarbeid, og søn- og helgedagsarbeid, er i ferd med å bli mindre hensiktsmessige. På godt og vondt har vi sett en utvikling av nye livsmønstre som gir økt etterspørsel etter varer og tjenester på ulike tider av døgnet syv dager i uken ("24 timers-samfunnet"). Mer bruk av kostnadskrevende bygninger og utstyr også i service- og omsorgsyrker kan skape et ønske om lange produksjons- og åpningstider. Noen arbeidstakere kan ønske fleksibel arbeidstid som strekker seg utover virksomhetenes kjernetid. For eksempel kan småbarnsforeldre i en periode ønske å innrette seg slik at de går tidlig fra jobb for å være sammen med barna om ettermiddagen, og deretter bytter på å gå tilbake på jobb noen timer etter barnas sengetid. Dersom arbeidet skjer etter kl 21 vil det imidlertid være nattarbeid i henhold til arbeidsmiljøloven, og i utgangspunktet forbudt. Strengere leveringsfrister og effektivisering i eksempelvis bygg og anlegg og industri kan skape stort tidspress og behov for stor arbeidsinnsats også i helger for å kunne sluttføre oppdraget i tide. Nystartede virksomheter kan ha særlig behov for å yte ekstraordinær arbeidsinnsats i en start- og vekstfase for å arbeide seg inn på markedet.

Utviklingen kan dermed synes å sette bestemmelsene om avgrensninger av nattarbeid og søn- og helgedagsarbeid under et visst press. I den forbindelse kan det være et moment at noe av dette presset kommer fra arbeidstakernes egne ønsker om mer fleksible arbeidstider. Småbarnsforeldre er allerede nevnt. Studenter og skoleelever kan også ønske nattarbeid og søn- og helgedagsarbeid i en viss periode, fordi det kan kombineres med deres primære gjøremål. Samtidig kan også arbeidstakere akseptere å jobbe både på netter og i helger i en viss periode dersom dette er nødvendig for å få et oppdrag eller et prosjekt ferdig i tide, og dette er nødvendig for å sikre trygge arbeidsplasser i fremtiden.

Det at flere utviklingstrekk skaper et press for å endre reglene for søn- og helgedagsarbeid, kan imidlertid bli sett på av enkelte som et uttrykk for at det er særlig nødvendig å opprettholde reglene for å hindre at utviklingen tvinger helseskadelige eller ubekvemme arbeidstider på arbeidstakerne. I den forbindelse er det et moment at arbeidsmiljølovens definisjon av nattarbeid som arbeid som skjer mellom klokken 21 og 06, ikke ser ut til å være det som først og fremst begrenser fleksible arbeidstider i norsk arbeidsliv i dag. Både Sysselsettingskommisjonen av 1992 og Henriksen-utvalget var inne på at når mye av arbeidstiden i Norge begrenser seg til tidsrommet mellom 07 og 17, så tyder det på at det er virksomhetenes egen personalpolitikk og lokale avtaler, mer enn arbeidsmiljøloven, som setter grenser for fleksibiliteten.

Et annet spørsmål er hvorvidt det kan legges andre betraktninger til grunn ved begrensninger på nattarbeid, i forhold til begrensninger på søn- og helgedagsarbeid. Det er godt dokumentert at vedvarende nattarbeid kan ha skadelige konsekvenser for mange arbeidstakeres helse. Dette taler for at slik arbeid fortsatt begrenses gjennom lovverket. Konsekvensene av kvelds- og turnusarbeid er mer usikre. Når det gjelder søn- og helgedagsarbeid er dette i dagens lovgivning begrenset mer ut fra hensynet til arbeidstakernes livssyn og sosiale deltakelse, enn hensynet til deres helse. I den forbindelse kan det spørres om en samfunnsutvikling som innebærer at stadig flere aktiviteter utføres over større deler av døgnet og i helger - jf. "24 timers-samfunnet"-, gjør at det ikke lengre medfører samme sosiale og velferdsmessige ulempe for alle å arbeide på søn- og helgedager, eller om slikt arbeid medfører helsemessige problemer.

8.4.4 Lengden av den alminnelige arbeidstid og overtidsarbeid

Begrensninger på den alminnelige arbeidstid og overtidsarbeid er satt ut fra hensynet til vern av arbeidstakeres helse. Et tema som kan diskuteres er imidlertid om vernehensynet ikke kan bli like godt ivaretatt gjennom avspaseringsordninger, som gjennom begrensninger på den daglige og ukentlige arbeidstid og tillatte overtid? Kan det forsvares ut fra hensynet til de ansattes helse å lempe på restriksjoner på daglig og ukentlig arbeidstid, så vel som på overtid/mertid, dersom dette går sammen med hensiktsmessige avspaseringsordninger og lokale gjennomsnittsberegninger og/eller tidskontoer? Vil i så fall økt bruk av gjennomsnittsberegning og tidskonto gi en bedre avveining av hensynene til fleksibilitet og vern av arbeidstaker, enn begrensninger på den alminnelige arbeidstid og tillatt overtid/merarbeid?

Et argument som kan tale for å lempe på regler som begrenser den alminnelige arbeidstid og overtid, er at de lovbestemte rammene ofte brytes gjennom praktiske tillempninger i virksomhetene. Dette skjer tidvis med arbeidstakeres samtykke, og kanskje særlig i virksomheter som mangler velutviklede tradisjoner for partssamarbeid.

Det kan imidlertid anføres ulike argumenter for hva som bør være konsekvensene av at arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven brytes i en del virksomheter. To hovedsynspunkter gjør seg gjeldende i diskusjonen.

På den ene siden argumenteres det med at brudd på arbeidstidsbestemmelsene kan være et uttrykk for at ordningene er lite tilpasset virksomhetenes og arbeidstakernes behov, og derfor vanskelige å etterleve. I den grad lovbruddene skjer i nystartede virksomheter, eller i virksomheter uten tradisjoner for partssamarbeid, kan det tyde på at dagens reguleringsmodeller er lite hensiktsmessige i en del bransjer. For å hindre at rettsbevisstheten i arbeidslivet svekkes, argumenteres det for at restriksjonene på arbeidstiden må bli bedre tilpasset virksomhetenes og arbeidstakernes ønsker.

Det andre hovedsynspunktet hevder at når en del virksomheter kan få seg til å bryte reglene, så er det fordi Arbeidstilsynet ikke har ressurser til å gjennomføre tilstrekkelig med inspeksjoner og kontroller. I tillegg til at dette kan påføre arbeidstakere både skadelige og ubekvemme arbeidstider, kan det gi en konkurransevridning i den forstand at virksomheter som holder seg til reglene påføres en ulempe vis a vis virksomheter som bryter loven. Dette kan på sikt presse frem mer helsefarlige og ubekvemme arbeidstider i store deler av arbeidslivet, på bekostning av arbeidstakeres rettigheter. Det argument-

eres med at respekten for lovverket må sikres gjennom økt innsats av tilsyn, særlig på kontroll- og inspeksjonssiden.

Det har vært reist spørsmål om hvorvidt det bør finnes reguleringer av yrkesaktives samlede arbeidstid hos samtlige arbeidsgivere de er knyttet til, og ikke bare av arbeidstiden hos den enkelte arbeidsgiver. For en slik totalregulering taler det at den samlede arbeidstiden, og dermed den helse- og velferdsmessige belastningen for den yrkesaktive, kan bli stor, selv om arbeidstiden hos hver enkelt arbeidsgiver er innenfor reglene. Mange av de helse- og velferdsmessige effekter som taler for regulering av arbeidstiden hos den enkelte arbeidsgiver, kan i en del tilfeller bli særlig relevante når det tas i betraktning at en yrkesaktiv har flere arbeidsgivere, siden det er først da det fremkommer hvor lang og ubekvem arbeidstiden totalt sett er. På den annen side taler det mot en slik regulering av totalarbeidstiden at den fremkommer som et resultat av den enkelte yrkesaktives egne valg og prioriteringer, og ikke som et resultat av press fra en arbeidsgiver i en situasjon der arbeidstaker er den svake part. Ett av de viktigste hensynene bak arbeidstidsbestemmelsene, nemlig ønsket om å verne den svake part, er dermed i liten grad tilstede. En begrensning av muligheten til å ha lang og ubekvem arbeidstid som bunner i parallelle arbeidsforhold kan også innskrenke den enkeltes valg- og avtalefrihet i uønsket grad, og føre til tilpasninger som omgår bestemmelsene gjennom selskapsdannelser. Det hevdes også at totalregulering vil skape store kontrollproblemer, og føre til unødig strenge begrensninger på anvendelsen av samfunnets arbeidskraft.

Et sentralt diskusjonstema i tilknytning til arbeidstidsbestemmelsene er om forholdet mellom turnus og skiftarbeid er tilstrekkelig likeverdig når det gjelder rettigheter til arbeidstidsforkortelser og spesielle arbeidstidsbestemmelser. Likestillingsombudet har uttalt seg om saken.

Nok et diskusjonstema knyttet til arbeidstidens lengde, er spørsmålet om hvor stor andel av en hjemmevakt som skal regnes med i den alminnelige arbeidstid. I dag er hovedregelen at 1/5 av hjemmevakten skal regnes med. Teknologiutviklingen har endret hjemmevaktsituasjonen vesentlig på de siste 20 årene. Arbeidstaker var tidligere, slik lovens ordlyd tilsier, bundet til hjemmet ved slik vakt. I dag vil arbeidstaker i mange tilfeller kunne bevege seg så å si tilsvarende som på fritiden. Det kan være grunn til å vurdere om hovedregelen er like relevant som tidligere.

8.4.5 Unntaksbestemmelser

Arbeidsmiljølovens arbeidstidskapittel har en rekke unntaksbestemmelser. Dette reiser spørsmålet om hvilke yrkesgrupper som skal unntas fra bestemmelsene. Den sterke veksten i tjeneste- og omsorgsyrker kan tilsi en gjennomgang av hvilke yrker som skal unntas. Eksempelvis er arbeid i fyrtjeneste i dag unntatt fra bestemmelsene. Imidlertid er de fleste fyr blitt helautomatiserte, mens det har vært vekst i yrker som kan være mer nærliggende å vurdere for unntak. Det samme gjelder spørsmålet om mer fleksible organisasjoner, og det at mer arbeid skjer i eget hjem, skulle føre til en revurdering av arbeidstidsbestemmelsene. Tilsier vansker med kontroll og inspeksjoner at arbeid i hjemmet fortsatt skal unntas fra bestemmelsene?

I dag er arbeid av ledende og særlig selvstendig art unntatt fra arbeidstidsbestemmelsene. Med den delegering av myndighet som nå skjer i mange virksomheter, og den økte selvstendighet mange får i jobbutførelsen, kan det være grunn til å avklare nærmere hvem lovens unntaksbestemmelser gjelder

for. Det kan reises spørsmål om en innskjerping av omfanget av unntak, kan vise seg å være mer aktuelt enn å tillate at flere grupper unntas.

8.4.6 Avtaleadgangen

Arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser åpner for at partene kan inngå avtaler som fraviker arbeidstidsbestemmelsene på en rekke områder. Denne avtaleadgangen reiser også en rekke prinsipielle spørsmål som har fått økt aktualitet.

For det første reiser mangfoldet i partenes organisasjonsmønster spørsmålet om hvem som skal kunne forhandle frem avvik fra arbeidstidsbestemmelsene, og på vegne av hvilke arbeidstakere. Det at noen yrkesgrupper lykkes i å forhandle frem særlige arbeidstidsbestemmelser kan legge føringer og press på andre grupper.

For det andre reises spørsmålet om hvilket nivå slike avtaler skal kunne inngås på. Sentrale avtaler har den fordel at mange vil dekkes av dem, noe som også gir oversiktlige og konsekvente forhold. Faren er at bestemmelsene blir for lite tilpasset lokale forhold. Det er også et spørsmål om hvilke saker som skal knyttes til avtale, og hva som kan ligge under arbeidsgivers styringsrett.

For det tredje kan det å knytte muligheten for fravikelse av arbeidstidsbestemmelsene til partsbaserte avtaler ramme virksomheter og arbeidstakere som er uorganiserte. På den ene side kan dette gi virksomheter og arbeidstakere et insentiv til å organisere seg. På den annen side er det flere bransjer, og mange nystartede og små virksomheter, som har svake tradisjoner for fagorganisering og kollektive avtaler, og som kan se på det som lite ønskelig.

Avtaleavgangen mellom partene i virksomheten forutsetter likeverdige parter, og at helse og sikkerhet ikke svekkes. Allikevel kan det oppstå tilfeller der arbeidstakere og arbeidsgivere i fellesskap, uavhengig av om de er organiserte eller ikke, ønsker å avtale seg bort fra arbeidstidsbegrensninger på en slik måte at det kan reises berettiget tvil om ikke avtalen ville kunne medføre en viss fare for helse og sikkerhet. Mot adgang til å inngå slike avtaler taler samfunnets interesse i å forebygge kostnader til sykefravær og tidlig pensjonering og trygding, samt i å tilrettelegge for at samfunnets reproduksjonsoppgaver blir tilstrekkelig ivaretatt. For individuell unntaksadgang taler hensynet til den enkeltes rett til å treffe beslutninger om eget liv. En mulig innfallsvinkel til denne problemstillingen kan være å skille mellom vernemessige og velferdsmessige grunner til å begrense arbeidstiden. Utvalget kommer tilbake til dette spørsmålet i kapittel 10.

Kapittel 9

Stillingsvernet

9.1 Innledning

En arbeidstakers jobbtrygghet er avhengig av flere forhold, som må ses i sammenheng dersom man skal danne seg et riktig bilde av stillingsvernets styrke. I dette kapittelet vil utvalget særlig komme inn på følgende forhold:[91]

- Midlertidig versus fast ansettelse
- Prøvetid ved ansettelser
- Oppsigelsesvernet
- Retten til å stå i stilling
- Prosessregler ved oppsigelser

Stillingsvernet springer ut av behovet for trygghet for arbeid og inntekt. Dette behovet tillegges stor verdi i samfunnet, noe som blant annet kommer til uttrykk i at retten til arbeid er grunnlovsfestet. En undersøkelse fra 1997 viser at nesten 95% av arbeidstakerne synes at det er viktig at jobben er sikker. Til sammenligning svarer omlag 70% at det er viktig med høy inntekt. [92] Sikker jobb skaper forutsigbarhet til å planlegge egen hverdag. Et sterkt lov- og avtalefestet stillingsvern hindrer samtidig virksomhetene fra å praktisere oppsigelser på en vilkårlig måte, og fra å la arbeidstakerne bære en uforholdsmessig stor del av usikkerheten forbundet med svingninger i markedsforhold og konjunkturer. Klare og enkle regler på dette området kan også bidra til forutsigbarhet i arbeidsforholdet, og dermed legge forholdene til rette for investeringer i opplæring og annen kompetanseutvikling. Arbeidstakernes motivasjon kan bli stimulert av tilhørighetsfølelse til virksomhetene.

På den annen side har det blitt fremholdt at et strengt stillingsvern kan gjøre det vanskelig for virksomhetene å møte svingninger i etterspørsel, og håndtere oppdrag og prosjekter med knappe tidsfrister. Dersom virksomhetene frykter at bestemte aktiviteter skal bli midlertidige, kan de også la være å ansette folk når etterspørselen etter varer og tjenester øker, og i stedet gjøre mer bruk av overtid. Samtidig er det påpekt at når det er vanskelig å si opp folk som ikke innfrir forventningene fullt ut, så vil virksomhetene bli mer forsiktige og selektive med tanke på hvem de ansetter. Dette kan svekke ansettelsesmulighetene for grupper med en utsatt stilling i arbeidsmarkedet, for eksempel ungdom med lite arbeidserfaring og innvandrere, og dermed også bidra til pressproblemer i arbeidsmarkedet. Verdiskapningen kan dessuten bli redusert ved at virksomhetenes endringsevne hemmes, dersom stillingsvernet i for stor grad sementerer gjeldende organisering av virksomheten.

Før det kan konkluderes med hvor sterk eller svakt stillingsvernet i Norge er i dag, må man som nevnt ta alle aspekter ved reglene om jobbtrygghet i

91. Et moment som angår stillingsvernet er virksomhetenes mulighet for innleie av arbeidskraft. Dette temaet fikk imidlertid en grundig behandling av Blaalid-utvalget, som avgav sin innstilling i 1998. Innstillingen har siden blitt fulgt opp med en egen Odelstingsproposisjon, som i øyeblikket venter på behandling i Stortinget – se NOU 1998:15 og Ot prp nr 70, 1998-99. På denne bakgrunn vil innleie av arbeidskraft ikke bli spesielt behandlet av Arbeidslivsutvalget.
92. Se NOU 1998:15, kap 6.1.2.

betraktning. Norge har for eksempel ganske restriktive regler når det gjelder virksomhetenes mulighet for midlertidig tilsetting. På den annen side er mulighetene for å gå til oppsigelser med begrunnelse i virksomhetens økonomi mer romslige. Som vist i kapittel 4 har OECD gjennomført en undersøkelse i 27 medlemsland som ser ulike sider ved jobbtryggheten i sammenheng. Norge rangeres sammen med blant annet Sverige og Tyskland, og befinner seg nærmere de restriktive landene i Sør-Europa, enn de mer liberale angloamerikanske landene (se kapittel 4.3).

OECDs studie viser at medlemslandene totalt sett har hatt stor kontinuitet i stillingsvernet i perioden fra slutten av 1980-årene til slutten av 1990-årene. Den største endringen består i at mange land har fått noe mer liberale regler når det gjelder mulighet for midlertidig tilsetting. OECD hevder at dette også gjelder Norge, noe som nesten utelukkende henger sammen med at det har utviklet seg en praksis med større mulighet for innleie av arbeidskraft fra vikarbyråer.[93]

I neste avsnitt vil utvalget gå nærmere inn på det regelverket som det norske stillingsvernet bygger på. Deretter vil det bli presentert ulike synspunkter på stillingsvernets utforming. Det vil bli lagt vekt på både hensynet til virksomhetenes behov for fleksibilitet og arbeidstakernes behov for jobbtrygghet, holdt opp mot nye utviklingstrekk i arbeids- og samfunnsliv.

9.2 Gjeldende rett

9.2.1 Innledning

Et arbeidsforhold bygger på en avtale mellom to parter. Arbeidsavtalen etablerer arbeidsgivers styringsrett, dvs. retten til å organisere, lede og fordele arbeidet og til å tilsette og si opp arbeidstakere. Arbeidsmiljøloven setter imidlertid skranker for arbeidsgiverens styringsrett og partenes avtalefrihet, blant annet ved regler som skal sikre trygge tilsettingsforhold for den enkelte arbeidstaker. Arbeidsgiverens styringsrett begrenses også av blant annet tariffavtaler og den individuelle arbeidsavtalen som regulerer arbeidsforholdet.

Arbeidstakeres stillingsvern reguleres først og fremst av arbeidsmiljøloven kapittel XII om oppsigelse og avskjed og kapittel XII A om virksomhetsoverdragelse. I lys av fleksibilitetsdiskusjonen vil det blant annet bli redegjort nærmere for reglene om oppsigelse/avskjed, midlertidig tilsetting og arbeidstakers rettigheter og plikter ved virksomhetsoverdragelse. Også enkelte av bestemmelsene i kapittel XI A om tilsetting vil bli omtalt, selv om disse strengt tatt ikke hører inn under stillingsvernsreglene. Tjenestemannsloven regulerer stillingsvernet i staten.

Det følger av arbeidsmiljøloven § 5 og bestemmelsene i kapittel XII om oppsigelse at lovens stillingsvernsregler i hovedsak er ufravikelige. Som det vil fremgå av punktene nedenfor er det likevel gitt adgang til å fravike reglene ved tariffavtale/avtale i enkelte tilfeller.

Domstolen er gitt et skjønn til å avgjøre visse materielle og prosessuelle spørsmål ved søksmål om et arbeidsforhold består eller ikke. For eksempel har domstolen på nærmere angitte vilkår kompetanse til å avgjøre om arbeidstaker skal ha rett til å stå i stilling under en rettssak om oppsigelse/midlertidig tilsetting.

93. Se OECD (1999), s. 63.

9.2.2 Redegjørelse for gjeldende rett (sentrale "fleksibilitetsbestemmelser") <!Vspace d=-4 u=0>

9.2.2.1 Skriftlig arbeidskontrakt (aml. kap. XI A, §§ 55B-E)

Arbeidsmiljøloven § 55 B stiller krav til at det skal inngås skriftlig arbeidsavtale i alle arbeidsforhold. For kortvarige arbeidsforhold som varer under en måned skal skriftlig arbeidsavtale inngås umiddelbart. For arbeidsforhold med en samlet varighet av mer enn en måned skal avtalen foreligge snarest mulig og senest etter en måned etter at arbeidsforholdet begynte.

I § 55 C listes opp punktene som skal inngå i den skriftlige arbeidsavtalen, herunder partenes identitet, arbeidsplassen, beskrivelse av arbeid eller stilling, tidspunktet for arbeidsforholdets begynnelse og eventuelt forventet varighet ved midlertidig tilsetting, rettigheter til ferie og feriepenger m.v., oppsigelsesfrister, lønn, arbeidstid, prøvetid og opplysninger om eventuelle tariffavtaler.

Endringer i arbeidsforholdet skal gjenspeiles i arbeidsavtalen tidligst mulig og senest en måned etter at endringene trådte i kraft, jf. § 55 E.

9.2.2.2 Prøvetid (§§ 63 og 58 nr. 6)

Det følger forutsetningsvis av arbeidsmiljøloven § 63 at arbeidstaker skriftlig kan tilsettes på prøve i inntil seks måneder, med adgang til forlengelse på visse betingelser. Bestemmelsen er etter sitt innhold og plassering primært en særregel om oppsigelsesvern i prøvetiden. En oppsigelse som er begrunnet i prøvetid må bygge på arbeidstakerens tilpassing til arbeidet, faglig dyktighet eller pålitelighet. Formålet er å gi arbeidsgiver en romsligere adgang til oppsigelse innenfor prøvetiden enn ellers, og slik bidra til at arbeidsgiver tar sjansen på å tilsette arbeidstaker som det er noe usikkert om kan utføre arbeidet tilfredsstillende. I prøvetiden gjelder en gjensidig oppsigelsesfrist på 14 dager, med mindre noe annet er skriftlig er avtalt eller fastsatt i tariffavtale, jf. aml. § 58 nr. 6.

9.2.2.3 Midlertidig tilsetting (§ 58 A)

Arbeidsmiljøloven § 58 A regulerer adgangen til midlertidig tilsetting. Reglene om midlertidig tilsetting gir virksomhetene mulighet til å avhjelpe særlige arbeidskraftsbehov ved en løsere tilknyttet arbeidsstokk. Til forskjell fra fast tilsetting vil et midlertidig arbeidsforhold normalt utløpe ved det avtalte tidsrommets utløp eller når det bestemte arbeidet er avsluttet, med mindre noe annet er skriftlig avtalt, jf. § 58 A nr. 2. Har tilsettingen vart i mer enn ett år gjelder særlige varslingsregler. Det gjelder imidlertid ingen krav til oppsigelsesfrister og saklig grunn for oppsigelse. Dersom den midlertidige tilsettingen er *i strid med vilkårene*, jf. § 58 A nr. 1 og det ikke er gitt en formriktig oppsigelse, er imidlertid virkningen at det ikke løper noen søksmålsfrist for erstatning, jf. § 58 A nr. 4. Krav om å få jobben tilbake må likevel reises innen ett år, selv om formriktig oppsigelse ikke er mottatt (sml. pkt. 9.2.2.4 om opphør av arbeidsavtalen).

I § 58 A nr. 1 a) reguleres den generelle adgangen til midlertidig tilsetting:

> "arbeidsavtaler som gjelder for et bestemt tidsrom eller for et bestemt arbeid av forbigående art kan bare rettsgyldig avtales [[mldr]] når arbeidets karakter tilsier det og arbeidet atskiller seg fra det som ordinært utføres i bedriften".

Bestemmelsen fikk sin ordlyd ved revisjonen av arbeidsmiljøloven høsten 1994. Ved behandlingen i Stortinget uttrykte Kommunalkomitéens flertall bekymring for en utvikling i arbeidsmarkedet hvor det gjøres større bruk av midlertidig tilsetting, engasjementsstillinger, kortidstilsettinger, prosjekttilsettinger og inn- og utleie av arbeidskraft. Det ble lagt til grunn at dette kan føre til at virksomhetene gradvis innskrenker sin stab av faste tilsatte til en kjernestab, hvor restbehovet for arbeidskraft fylles opp med andre typer tilknytning til virksomheten. Det var på denne bakgrunn at Stortinget, etter forslag fra Kommunalkomitéen, vedtok en skjerpelse av ordlyden i § 58 A. Vurderingen nedenfor bygger blant annet på lovens ordlyd og forarbeider, herunder også Kommunalkomitéens uttalelser og forhandlingene i Stortinget.

Det må antas at både forskjeller i arbeidets art og markerte forskjeller i arbeidsmengde og eventuelle ytre omstendigheter ligger innenfor rammen av den språklige forståelsen av ordlyden. Bestemmelsen er ikke til hinder for midlertidig ansettelse for å dekke arbeidskraftsbehov som knytter seg til sesongmessige svingninger i varehandelen, turistnæringen, næringsmiddelindustrien og annen sesongpreget virksomhet. Også for å dekke behov for tidsavgrenset ekstra arbeidskraft som er det normale og som gjentas årlig, for eksempel julehjelp vil det være mulig å ansette midlertidig. Arbeidsgiver kan også ansette midlertidig for topper som ikke er sesongavhengige, dersom det dreier seg om kortvarige og uforutsigbare situasjoner. Det er ikke anledning til å ansette midlertidig for å avhjelpe generelle eller jevne variasjoner i ordretilgang eller usikkerhet om eventuell fremtidig reduksjon i arbeidsmengde, omorganisering e.l. Grensen mellom sesongvariasjoner på den ene side og generelle variasjoner i arbeidsmengde på den annen side kan være vanskelig å trekke. Det at arbeidet er organisert i prosjekter eller enkeltstående oppdrag vil ikke i seg selv være nok til å begrunne midlertidig ansettelse.

Videre gir § 58 A nr. 1 b) til e) adgang til midlertidig tilsetting i vikariater, av øverste leder i virksomheten (åremål), for praksisarbeid, i arbeidsmarkedstiltak i regi av arbeidsmarkedsetaten og innenfor idretten.

Det følger av § 58 A nr. 1 annet ledd at det på nærmere vilkår kan inngås tariffavtale mellom landsomfattende arbeidstakerorganisasjon og arbeidsgiver/arbeidsgiverforening om adgang til midlertidig tilsetting for kunstnerisk arbeid og innenfor forskning og idrett, uten hensyn til ovennevnte vilkår.

9.2.2.4 Opphør av arbeidsavtalen - oppsigelsesgrunn (§ 60/§ 73 C), oppsigelsesfrist (§ 58) og avskjed (§ 66)

Det følger av arbeidsmiljøloven § 60 at arbeidstaker ikke kan sies opp uten at det er saklig begrunnet i virksomhetens, arbeidsgiverens eller arbeidstakerens forhold. Oppsigelse på grunn av driftsinnskrenkninger eller rasjonaliseringer er å anse som usaklig dersom virksomheten har annet arbeid å tilby arbeidstaker. Oppsigelse som skyldes driftsinnskrenkning eller rasjonaliseringstiltak i de tilfeller arbeidsgiver setter ut eller tar sikte på å sette ut virksomhetens ordinære arbeidsoppgaver på oppdrag, vil ikke være saklige med mindre virksomheten kan godtgjøre at det er helt nødvendig av hensyn til fortsatt drift. Videre følger det av arbeidsmiljøloven § 73 C at overdragelse av virksomhet til en annen innehaver i seg selv ikke gir grunn for oppsigelse, verken fra tidligere eller ny innehaver. Ved driftsinnskrenkninger og rasjonaliseringstiltak er det et spørsmål om på hvilket grunnlag man skal velge ut den eller de arbeidstakere som skal fratre. Arbeidsmiljøloven inneholder ingen regler

om utvelgelse. I praksis er det tre kriterier i nevnte rekkefølge som vurderes; kvalifikasjoner, ansiennitet og sosiale behov.

Det gjelder frister for oppsigelse av arbeidsforholdet. I henhold til arbeidsmiljøloven § 58 nr. 1 er utgangspunktet en gjensidig oppsigelsesfrist på en måned. Forhåndsavtale om kortere oppsigelsesfrist kan bare inngås mellom arbeidsgiveren og arbeidstakerens tillitsvalgte i virksomhet som er bundet av tariffavtale. For arbeidstakere med lang tilknytningstid i virksomheten gjelder lengre oppsigelsesfrister og dette oppsigelsesvernet forsterkes ytterligere for eldre arbeidstakere (fra to til seks måneder). Det kan ikke forhåndsavtales kortere oppsigelsesfrist i disse tilfellene.

Ved avskjed gjelder egne regler i arbeidsmiljøloven § 66. Vilkåret for avskjed er at en arbeidstaker har gjort seg skyldig i grovt pliktbrudd eller annet vesentlig mislighold av arbeidsavtalen. Arbeidsgiver kan da gi påbud om øyeblikkelig fratreden, jf. § 66 nr. 1.

Det vises til pkt. 9.2.2.3 ovenfor når det gjelder opphør av et midlertidig arbeidsforhold.

9.2.2.5 Saksbehandlings-/formkrav ved oppsigelse (§ 57) og avskjed (§ 66)

Arbeidsmiljøloven § 57 setter visse krav til saksbehandling, avgivelse og innhold ved oppsigelse av et arbeidsforhold.

Det følger av § 57 nr. 1 at oppsigelse skal skje skriftlig og drøftes med arbeidstakeren så langt det er praktisk mulig. Oppsigelsen skal inneholde opplysninger om arbeidstakers rett til å kreve forhandlinger og å reise søksmål, om retten til å fortsette i stillingen, og de frister som gjelder. Er oppsigelsen begrunnet i arbeidsmangel, skal den også inneholde opplysninger om fortrinnsretten til ny tilsetting. Arbeidstaker kan kreve å få en skriftlig begrunnelse for oppsigelsen.

Dersom skriftlig oppsigelse ikke er gitt eller oppsigelsen har andre formfeil gjelder ingen søksmålsfrister. Blir søksmål reist innen fire måneder etter at oppsigelsen fant sted, skal oppsigelsen som hovedregel kjennes ugyldig på grunn av formfeilen. Er oppsigelsen ugyldig kan arbeidstakeren kreve erstatning.

Det følger av § 66 at det gjelder de samme regler for saksbehandling og formkrav ved avskjed som ved en oppsigelse, jf. § 57, med unntak av at det ikke gjelder noen hovedregel om at avskjed skal kjennes ugyldig ved formfeil dersom søksmål er reist innen fire måneder etter at avskjeden fant sted.

9.2.2.6 Regler om virksomhetsoverdragelse (kap. XII A)

I kapittel XII A reguleres arbeidstakeres rettigheter og plikter ved virksomhetsoverdragelse. Reglene kommer til anvendelse ved overdragelse av en virksomhet eller der deler av denne skilles ut til en ny innehaver, jf. § 73 A. Det følger av § 73 B nr. 1 og 2 at arbeidstakerne har rett til å få videreført sine arbeidsvilkår hos den nye innehaveren når det gjelder de individuelle rettighetene som følger av arbeidsavtalen og eventuell tariffavtale. Det følger av § 73 B nr. 3 at dette likevel ikke gjelder rettigheter til alders-, uføre- og etterlattepensjonsytelser som gjaldt i henhold til pensjonsordning hos tidligere innehaver. I en Høyesterettsdom (Rt. 1997 s. 1965) er det lagt til grunn at unntaket også gjelder plikten til å fortsette *innbetalinger* av premiebeløp som gjelder alders-, uføre- og etterlattepensjon. Opptjente pensjonsrettigheter før overdragelsen vil imidlertid være i behold overfor den tidligere innehaver, for

eksempel ved en fripolise. Når tariffavtaler inngått med tidligere innehaver løper ut, vil det tariffavtalesystem som er hos den nye innehaver kunne gjøres gjeldende. Krav på lønn, ferie, feriepenger og annet arbeidsvederlag som er opptjent før virksomhetsoverdragelsen er den nye og tidligere innehaver solidarisk ansvarlige for.

Som nevnt under pkt. 9.2.2.4 følger det av arbeidsmiljøloven § 73 C at overdragelse av virksomhet til en annen innehaver i seg selv ikke gir grunn for oppsigelse, verken fra tidligere eller ny innehaver. Vesentlige endringer til skade for arbeidstaker som følge av virksomhetsoverdragelsen vil kunne anses som likestilt med oppsigelse fra tidligere innehaver.

Det følger av § 73 E at tidligere og ny innehaver så tidlig som mulig plikter å drøfte virksomhetsoverdragelse med tillitsvalgte, med nærmere krav til hvilke forhold det skal gis særskilt informasjon om.

9.2.2.7 Rett til å stå i stilling under rettssak

Under en tvist om oppsigelse har arbeidstaker rett til å fortsette i sin stilling så lenge forhandlinger pågår, jf. § 61 nr. 4. Retten til å stå i stillingen under saksgangen og frem til rettskraftig dom, er betinget av at søksmål er reist eller at det er gitt skriftlig varsel om det innen bestemte frister. Domstolen kan, dersom den finner det urimelig, avgjøre at arbeidstaker likevel ikke skal få stå i stillingen under sakens behandling.

Retten til å stå i stillingen gjelder ikke ved tvist om avskjed, med mindre retten bestemmer dette, jf. § 66 nr. 3. Det samme gjelder ved tvist om det har foreligget en lovlig midlertidig tilsetting og ved tvist om oppsigelse i prøvetid, jf. § 58 A nr. 4.

9.2.2.8 Fortrinnsrett til ny stilling

Dersom arbeidstaker blir sagt opp på grunn av arbeidsmangel har vedkommende fortrinnsrett i ett år til ny tilsetting i virksomheten, med mindre vedkommende ikke er skikket for stillingen, jf. § 67. Fortrinnsretten gjelder også for midlertidig tilsatte, jf. § 58 A, så fremt vedkommende har vært tilsatt i til sammen minst 12 måneder i de to siste årene. Fortrinnsretten gjelder likevel ikke for tilsatte i vikariater. I bestemmelsen gis nærmere saksbehandlingsregler for utøvelse av fortrinnsretten.

9.2.2.9 Tjenestemannsloven

Tjenestemannsloven regulerer stillingsvernet for tilsatte i staten. I likhet med arbeidsmiljøloven er tjenestemannslovens hovedregel fast tilsetting. Det gjelder automatisk en seks måneders prøvetid, uten krav til skriftlig avtale slik regelen er i arbeidsmiljøloven. Videre er det større adgang til midlertidig ansettelse i statstjenesten, enn i privat og kommunal sektor. Det kan ansettes midlertidig når tjenestemannen kun trengs for et bestemt tidsrom eller for å utføre et bestemt oppdrag, når arbeidet ennå ikke er fast organisert og det er usikkert hvilke tjenestemenn som trengs, i vikariater og i utdanningsstilling- eller åremålsstilling, da hovedsakelig i ledende stilling. Liknende bestemmelser gjelder for embetsmenn.

Etter tjenestemannsloven gjelder noe strengere krav for oppsigelse enn etter arbeidsmiljøloven. I prøvetiden er oppsigelsesadgangen utvidet i tråd med prinsippet i arbeidsmiljøloven.

For fast tilsatte tjenestemenn med mindre enn to års sammenhengende tjeneste, og for midlertidig tilsatte med mindre enn fire års sammenhengende tjenestetid, gjelder et generelt krav til saklig grunn for oppsigelse, i tråd med prinsippene i arbeidsmiljøloven § 60 nr. 1. Gjennomgående er oppsigelsesfristene lengre enn etter arbeidsmiljøloven og inntrer etter kortere tid. Oppsigelsesfristene er parallelle, uavhengig av om det er arbeidsgiver eller tjenestemannen som sier opp, bortsett fra i det tilfellet at arbeidsgiver sier opp etter § 10 nr. 1 (2 eller 4 år).

Ved fast eller midlertidig tilsetting av lengre varighet enn nevnt ovenfor, styrkes stillingsvernet. Tjenestemannen kan da bare sies opp når stillingen inndras eller arbeidet faller bort, og oppsigelsesfristen utvides fra tre til seks måneder når arbeidsgiver sier opp. Unntak gjelder for midlertidig tilsatte i åremålsstilling eller utdanningsstillinger og tjenestemenn i visse ledende stillinger som likevel kan sies opp når det er saklig grunn for oppsigelsen.

Videre gjelder fortrinnsrett til annen passende stilling i staten, samt rett til ventelønn dersom det vil være vanskelig å skaffe tjenestemannen annet høvelig arbeid og det ikke foreligger krav på pensjon. Ventelønn kan fastsettes for inntil tre år av gangen når arbeidstaker har fylt 50 år. Ellers skal den vurderes hvert år.

Vikarer formidlet av arbeidsformidlingens vikartjeneste, og enkelte andre konkrete grupper av arbeidstakere, er unntatt fra tjenestemannsloven, jf. forskrift til tjenestemannsloven § 1. Disse omfattes derfor fullt ut av arbeidsmiljølovens regler.

9.2.3 Forslag til nye regler om innleie/utleie

Regjeringen foreslår i Ot.prp. nr. 70 (1998-99) å oppheve sysselsettingslovens forbud mot utleie, og i stedet å regulere adgangen til innleie i arbeidsmiljøloven (tjenestemannsloven når det gjelder innleie til staten). Forslaget er en videreføring av Blaalid-utvalgets enstemmige innstilling.[94] Bakgrunnen for forslaget er at Blaalid-utvalgets utredning viser at dagens regelverk inneholder en rekke svakheter og til dels er preget av å være utformet for et arbeids- og næringsliv som er vesentlig annerledes enn i dag. Forslaget bygger samtidig på lovgivers forutsetning om at fast tilsetting i et to-partsforhold skal være det normale.

Hovedregelen vil være at innleie av arbeidstakere fra vikarbyrå er tillatt i samme utstrekning som bruk av midlertidig tilsetting (jf. § 58 A). Innleie kan skje dersom virksomheten har et midlertidig behov for arbeidskraft, for eksempel i vikariater eller ved sesongmessige svingninger. Utover dette kan innleier inngå avtale om innleie med tillitsvalgte, uten hensyn til begrensningene som følger av § 58 A. Når det gjelder håndheving av brudd på regelverket følger departementet opp utvalgets forslag til privatrettslig modell. Dette innebærer at arbeidstaker i de tilfeller hvor enighet ikke oppnås må reise søksmål om ulovlig innleie, og at det er domstolene som i siste instans avgjør spørsmålet.

Det foreslås egne regler for innleie fra vanlige produksjonsbedrifter som ikke har til formål å drive utleie. Innleie vil kunne skje etter drøftelse med tillitsvalgte hos innleier, forutsatt at de innleide arbeidstakerne har fast tilsetting hos utleier. For innleie av lengre varighet og omfang (over 2 år og mer enn 15% av de tilsatte hos innleier) skal innleie avtales med de tillitsvalgte. Slik avtale

94. NOU 1998:15

behøver ikke inngås dersom innleien gjelder mindre enn tre personer, noe som særlig blir viktig for småbedriftene.

For å sikre seriøsitet blant de virksomheter som har til formål å drive utleie vil det bli satt krav til egenkapital.

9.2.4 EF-rett

Reglene om skriftlige arbeidsavtaler i kap XI A er en tilpasning av et EF-direktiv om krav til skriftlige arbeidsavtaler. Arbeidsmiljøloven tar sikte på å implementere minimumskravene i direktivet, med kun mindre justeringer.

Gjeldende regler om virksomhetsoverdragelse i kapittel XII A baserer seg på EF-direktiv om virksomhetsoverdragelse. Arbeidsmiljølovens bestemmelser tar sikte på å implementere minimumsbestemmelsene i direktivet. EU har vedtatt et endringsdirektiv om virksomhetsoverdragelse, som skal tre i kraft 17. juli 2001. Direktivet tar sikte på å kodifisere EF-domstolens praksis, blant annet mht. reglenes anvendelse i offentlig sektor. Direktivet vil bli foreslått innlemmet som en del av EØS-avtalen, og vil kunne kreve visse tilpasninger i arbeidsmiljøloven.

EU vedtok den 28. juni 1999 et direktiv om midlertidig tilsetting som skal tre i kraft den 10. juli 2001. Direktivet bygger på en rammeavtale som ble inngått av arbeidslivets parter på europeisk nivå, innenfor den sosiale dialog. Direktivet tar sikte på å hindre misbruk av suksessive, tidsbegrensede arbeidsavtaler. Formålet er å forbedre vilkårene for midlertidig tilsatte ved innføring av prinsippet om ikke diskriminering i forhold til fast tilsatte. Samtidig vil man ta hensyn til at arbeidslivet skal være mest mulig fleksibelt. Direktivet gjelder for alle midlertidig tilsatte med unntak av personer som er utleid av vikarbyrå. Direktivet vil bli foreslått innlemmet som en del av EØS-avtalen, og det vil bli vurdert om direktivet krever endringer i forhold til norsk lovgivning.

9.2.5 Særlig om svensk og dansk rett

9.2.5.1 Sverige

Hovedregelen i Sverige er fast ansettelse. I likhet med norske regler gjelder krav til saklig grunn for oppsigelse og oppsigelsesfristen løper fra en til seks måneder. Det er lov til å avtale inntil seks måneders prøvetid. Det gjelder en nokså vid adgang til midlertidig ansettelse. Det kan inngås avtale for en viss tid, en viss sesong eller et visst arbeid når det skyldes arbeidets særskilte beskaffenhet. Videre kan det ansettes midlertidig i vikariater, praksis- eller feriearbeid. Det kan også inngås midlertidig ansettelse ved tilfeldig arbeidsopphopning, i inntil seks måneder over en toårsperiode. 1. januar 2000 trer en endringslov i kraft som gir arbeidstaker rett til fast ansettelse når vedkommende har vært ansatt i vikariat i sammenlagt mer enn tre år de siste fem årene.

Arbeidsgiver kan i tillegg til ovennevnte regler ha inntil fem arbeidstakere midlertidig ansatt i medhold av avtale. For den enkelte arbeidstaker kan det inngås slik avtale i inntil tolv måneder sammenlagt over en 3-årsperiode, og ingen avtaleperiode får være kortere enn en måned. Dersom virksomheten ikke tidligere har hatt arbeidstakere, utvides avtaleadgangen til å gjelde midlertidig ansettelse i inntil atten måneder over en 3-årsperiode.

Partene kan fravike reglene om oppsigelsesfrister og midlertidig ansettelse ved tariffavtale.

9.2.5.2 Danmark

Danmark har ingen generell stillingsvernslovgivning som omfatter alle arbeidstakere.

Funksjonærloven, som har et begrenset virkeområde (handel og kontor), har bestemmelser om oppsigelse. Det gjelder frister for oppsigelse (fra 1 mnd til 6 mnd avhengig av ansettelseslengde). Det gjelder krav til at oppsigelsen skal være rimelig (saklig) begrunnet, slik regelen er i Norge. Dersom domstolen finner at oppsigelsen var urimelig kan den tilkjenne arbeidstaker en godtgjørelse basert på en konkret rimelighetsvurdering.

Avtale om midlertidig ansettelse kan i konkrete tilfeller bli vurdert som omgåelse av oppsigelsesvernet i funksjonærloven. Arbeidsgiver har bevisbyrden for å godtgjøre at det foreligger gode grunner for midlertidig ansettelse. Vurderingstema knytter seg blant annet til om virksomheten har behov for midlertidige ansatte. For eksempel vil domstolen i konkrete tilfeller kunne betrakte en fornyelse av avtalen en eller flere ganger som en omgåelse av oppsigelsesvernet. Likeledes vil det være en omgåelse dersom alle arbeidstakere ved en virksomhet er midlertidig ansatt.

For øvrige arbeidstakere (industriarbeidere, tjenestenæring) gjelder ingen lovregler om oppsigelse og midlertidig ansettelse. Det finnes imidlertid en rekke tariffavtaler på dette området som blant annet regulerer stillingsvernet. Hovedavtalen mellom Dansk LO og Danmarks Arbejdsgiverforening stiller krav til saklig grunn for oppsigelse, og lignende bestemmelser finner vi i en rekke andre tariffavtaler, herunder tariffavtaler innenfor det offentlige.

9.2.6 Public Interest Disclosure Act 1998

I Storbritannia ble det i juli 1998 (i kraft i juni 1999) vedtatt en lov som gir et særlig oppsigelsesvern for personer som avslører uheldige forhold på arbeidsplassen. Enkelte typer avsløringer er nevnt som gir grunnlag for dette vernet. Det gjelder for eksempel at det er begått en kriminell handling, at en person ikke har etterkommet lovpålagte plikter, at en persons helse og sikkerhet er i fare eller at miljøet står i fare for eller er blitt skadet.

Loven oppstiller videre krav til hvordan (til hvem) avsløringen kan gis for at vedkommende som avslører skal være berettiget til beskyttelse.

Loven fastsetter at det ikke er lov å utsette vedkommende arbeidstaker som avslører misligheter for noen form for skade, og at en oppsigelse som har sitt grunnlag i avsløringene er ugyldig. Endelig fastsetter loven at dersom avsløreren blir "trakassert" av arbeidsgiver, men ikke oppsagt, kan han kreve erstatning.

9.3 Stillingsvern og fleksibilitet

I følge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) var vel 240 000 personer midlertidig ansatt i årsgjennomsnitt for 1997 og 227 000 i 1998. Det svarer til 12% av alle lønnstakere i 1997 og 11% i 1998.[95] En sammenstilling av ulike undersøkelser antyder at omfanget av midlertidige ansettelser kan ha vært om lag uendret fra 1989 til 1995. Samtidig viser det seg at det er omtrent samme antall virksomheter som har økt sin bruk av midlertidig tilsatte i perioden 1995-97, som det er virksomheter som har redusert bruken.[96] Dette støt-

95. Dette avsnittet bygger på Ot prp nr 70 (1998-99)

ter opp om inntrykket av at det totale omfanget av midlertidige ansettelser er relativt stabilt.

Bruk av midlertidige ansettelser er relativt mer utbredt i offentlig enn i privat sektor. Av private virksomheter var det 47% som benyttet midlertidig ansatte i 1998, mens tilsvarende tall for offentlig sektor var 83%.[97] Det henger blant annet sammen med at arbeidsmiljøloven er strengere enn tjenestemannsloven på dette punktet, slik at det er lettere adgang til midlertidige tilsettinger i staten. Samtidig er bruken av permisjoner mer utbredt i offentlig enn i privat sektor.

Midlertidig tilsetting er én av flere måter som virksomheter kan benytte for å tilpasse arbeidsstokkens størrelse til varierende aktivitetsbehov – såkalt numerisk fleksibilitet (se også kapittel 4). Andre alternativer kan være pålagt overtid/merarbeid, innleie av arbeidskraft, og bruk av eksterne tjenesteleverandører.

Bruk av overtid er svært utbredt både i privat og offentlig sektor – i 1996 var det om lag henholdsvis 60 og 70% av virksomhetene som anvendte dette.[98] Det er mangelfull tilgang på statistikk om utviklingen i overtidsbruken. Data fra LO/NHO-området viser imidlertid en klar tendens til økt bruk siden midten av 1980-tallet.[99]

Vel en tredjedel av virksomhetene i privat sektor og en sjettedel i offentlig sektor benyttet innleid arbeidskraft i 1996.[100] Dette fenomenet har økt i perioden 1995-97, noe som henger sammen med at vikarbyråene har økt sin aktivitet betydelig i dette tidsintervallet.[101]

Noe i underkant av 80 og 40% benyttet eksterne tjenesteleverandører i henholdsvis privat og offentlig sektor i 1996.[102] Også denne formen for fleksibilitet ser ut til å øke.[103]

Alt i alt kan det se ut til at et økt behov for numerisk fleksibilitet i norske virksomheter har blitt håndtert ved mer overtid, økt innleie av arbeidskraft og større bruk av eksterne tjenesteleverandører, heller enn ved flere midlertidige tilsettinger.

Generelt vurdert kan stillingsvernet sies å ha tvetydige effekter på fleksibiliteten i virksomhetene. På den ene side kan et sterkt vern gi arbeidstakerne trygghet til å medvirke til og delta kreativt i virksomhetsinterne omstillinger. Det er normalt lettere å motivere arbeidstakere til å skifte stilling, arbeidsmåte, organisasjonsform eller kompetanseområde, dersom de er rimelig trygge på at slike endringer ikke innebærer risiko for arbeidsløshet eller påtvunget skifte av arbeidsplass. Stadig frykt for å miste jobben fører lett til defensive handlingsmønstre som skader samarbeids- og innovasjonsklimaet i virksomhetene. På den annen side vil for stor ansettelsestrygghet kunne føre til at det danner seg holdninger som hemmer nytenkning. Videre kan liten vilje hos arbeidstakerne til å skifte arbeidsplass og arbeidsgiver gjøre det vanskelig for virksomhetene å sikre at arbeidsstyrken er optimalt sammensatt når det gjelder kompetanse, alder og kjønn. Dersom stillingsvernet er slik innrettet at det reduserer mobiliteten mellom virksomheter og bransjer, kan

96. Se Olsen, 1998
97. Se Olsen, 1998
98. Se Olsen, 1998
99. Se NOU 1998: 15, Figur 5.3
100. Se Olsen, 1998
101. Se Nesheim og Hersvik, 1998
102. Se Olsen, 1998.
103. Se Olsen, 1998; Nesheim, 1997.

det føre til knapphet på arbeidskraft i de virksomheter og næringer som er i vekst.

Med slike dilemmaer som bakgrunn vil det nå bli presentert ulike argumenter som fremsettes rundt stillingsvernets utforming og fremtid. Utvalget vil ikke ta stilling til disse argumentene i dette kapittelet, men viser i stedet til kapittel 10 for en gjennomgang av utvalgets konklusjoner.

9.3.1 Virksomhetenes mulighet for midlertidig tilsetting

Endringer i arbeidsmiljølovens bestemmelser om midlertidig tilsetting trådte i kraft 1. februar 1995.[104] Midlertidig tilsetting kan nå bare skje når arbeidets karakter tilsier det, og når arbeidet skiller seg fra det som ordinært utføres i virksomheten. Midlertidige ansettelsesforhold kan opprettes ved sesongmessige svingninger for eksempel innenfor varehandel og turistnæringer, når det er snakk om midlertidig driftsmessige topper som er av kortvarig og uforutsigbar karakter. Generelle eller jevne variasjoner i ordretilgangen gir ikke grunnlag for midlertidig ansettelse.

Formålet med endringen i 1995 var å skape trygge arbeidsplasser og hindre at det utvikler seg en praksis der virksomhetene, i tillegg til en fast arbeidsstyrke, har en arbeidsstyrke med løsere tilknytning, for å håndtere løpende og vanlige oppgaver i virksomhetene. Blant de som ønsker et sterkt stillingsvern argumenteres det for at dette hensynet er like sterkt i dag. Det er behov for forutsigbarhet i arbeidsforholdet, og for å verne arbeidstaker mot vilkårlighet. Både små og store virksomheter vil ha behov for velregulerte ansettelsesforhold, blant annet for å hindre at svekket stillingsvern blir et konkurransemiddel, med de negative konsekvenser dette har for samarbeidsklimaet og forutsigbarheten i arbeidslivet. Samtidig pekes det på at det å endre reglene om midlertidig tilsetting igjen allerede nå, kan skape unødig stor uro og høyt konfliktnivå.

Det fremsettes ulike argumenter for å gi virksomhetene bedre muligheter til midlertidig tilsetting. For det første øker bruken av prosjekter og nettverksbaserte arbeids- og organisasjonsformer, og dette innfører større midlertidighet i produksjonsprosessene. Dette gjelder særlig i den kompetanseintensive delen av næringslivet, som mye av fremtidens nye arbeidsplasser forventes å måtte komme i. For det andre er det flere arbeidstakere, særlig mange unge, som i deler av karrieren ønsker å skifte mellom prosjekter som ledd i sin kompetanseutvikling og nettverksbygging. For det tredje kan midlertidig tilsetting gi utsatte grupper i arbeidsmarkedet en måte å eksponere sin kompetanse og atferd på, slik at deres sjanser for senere fast ansettelse øker. I tillegg til å bedre utsatte gruppers ansettelsesmuligheter, kan dette minske eventuelle pressproblemer i arbeidsmarkedet. For det fjerde vil bedre mulighet for midlertidig tilsetting kunne bidra til at virksomhetene reduserer sin bruk av overtid og innleie av arbeidskraft. I tillegg til at dette kan skaffe arbeid til flere, kan det forebygge en situasjon der tidligere ansatte leies inn som konsulenter. Endelig kan bestemmelsen om at midlertidig tilsetting bare er tillatt når arbeidets karakter tilsier det, og arbeidet atskiller seg fra det som ordinært utføres i virksomheten, gi en del unødig uheldige utslag.

Det har også vært reist en del mindre kontroversielle spørsmål til reglene om midlertidig tilsetting.

---

104. Dette avsnittet er hentet fra St. meld nr 41 (1997-98): Næringspolitikk inn i det 21. århundre

En toppleder kan i dag ansettes midlertidig på åremål. I den grad virksomheten ledes av et topplederteam, kan det vurderes om det er hensiktsmessig å åpne for åremålsavtaler med hele toppledelsen.

Ved lovendring i 1997 ble det gitt hjemmel for landsomfattende arbeidstakerorganisasjoner til å inngå tariffavtale om bruk av midlertidig tilsetting for kunstnerisk arbeid, forskningsarbeid og arbeid i forbindelse med idrett. Ut fra de erfaringer som nå er høstet med reglene kan det diskuteres om det kan gjøres tilsvarende unntak for andre grupper, for eksempel tolker, ansatte støttekontakter, personlige assistenter og bistandsarbeidere i u-hjelpssammenheng.

Til tross for at Kommunal- og regionaldepartementet i 1998 gav ut en veileder for hvordan reglene om midlertidig tilsetting skal forstås, synes det å være en utbredt oppfatning at det er behov for en forenkling og teknisk redigering av bestemmelsene. I den forbindelse kan det også være aktuelt å samordne bestemmelsene i arbeidsmiljøloven og tjenestemannsloven, men da på en slik måte at nødvendige forskjeller mellom staten og resten av arbeidslivet fortsatt ivaretas.

9.3.2 Prøvetid ved ansettelser

Prøvetidens funksjon er å tydeliggjøre hvorvidt arbeidstakeren har en tilfredsstillende tilpasning til arbeidet, faglig dyktighet eller pålitelighet. Blir en arbeidstaker som er tilsatt på en bestemt prøvetid sagt opp, må oppsigelsen være saklig begrunnet ut fra manglende oppfyllelse av slike forhold. Prøvetiden er obligatorisk ved første gangs tilsetting i staten, men må baseres på avtale i privat og kommunal sektor.

Det finnes enkelte forskjeller i prøvetidsbestemmelsene mellom tjenestemannsloven for statsansatte, og arbeidsmiljøloven i privat og kommunal sektor, hvor det er foreslått å endre tjenestemannsloven. I statstjenesten har man ingen mulighet til å forlenge prøvetiden, for eksempel ved langvarig sykdom, noe som kan skape problemer for både arbeidstaker og arbeidsgiver. Dersom den oppsagte i prøvetiden går til søksmål mot arbeidsgiveren, kan man i staten kreve å stå i stillingen mens søksmålet verserer for domstolene. Dette er ikke lenger mulig i henhold til arbeidsmiljøloven, med mindre domstolene bestemmer det.

Det hevdes at enkelte virksomheter bruker prøvetid som en form for midlertidig tilsetting. Samtidig kan arbeidstaker få en svært kort frist til å skaffe seg annet arbeid ved oppsigelse i prøvetiden, noe som kan tilsi at det vurderes muligheter for mer fleksible løsninger.

9.3.3 Oppsigelsesvernet

Ved oppsigelser som bunner i driftsinnskrenkning eller rasjonaliseringstiltak, er en oppsigelse ikke saklig begrunnet dersom arbeidsgiver har annet passende arbeid i virksomheten å tilby arbeidstakeren. Denne regelen innebærer at arbeidsgiver kan omplassere sine arbeidstakere fra stagnerende til ekspanderende arbeidsområder. Dersom det nye arbeidet som blir tilbudt ligger utenfor de arbeidsoppgaver som følger av arbeidskontrakten, må arbeidstaker samtykke til dette. For arbeidstaker betyr regelen at de er beskyttet mot å miste jobben hos sin arbeidsgiver, selv om det kan være nødvendig å skifte arbeidsoppgaver og avdelingstilknytning. Sagt på en annen måte: Oppsigelsesvernet gir jobbtrygghet mer enn stillingstrygghet. Dermed kan oppsigelses-

vernet muliggjøre interne omstillinger og såkalt funksjonell fleksibilitet (se kapittel 4), samtidig som det gir arbeidstaker den nødvendige trygghet til å delta aktivt i endringene.

Andre har imidlertid argumentert med at oppsigelsesvernet kan føre til at virksomhetene må flytte arbeidstakere til oppgaver som de strengt tatt ikke har de beste kompetansemessige forutsetninger for å utføre. Samtidig vil arbeidstakere som kunne utført jobbene bedre, ikke slippe til.

En rekke europeiske land har regler om økonomisk sluttkompensasjon til ansatte som sies opp ved driftsinnskrenkninger eller rasjonaliseringstiltak. Dette er ikke tilfellet i Norge, selv om det finnes eksempler på virksomheter som praktiserer det på frivillig basis også her. Hovedargumentet for å skulle lov- og avtalefeste slike ordninger i Norge, er at det vil gi virksomhetene mer like kostnader med å redusere sysselsettingen her sammenlignet med andre land. På den måten kan man unngå å disfavorisere norske arbeidsplasser når flernasjonale virksomheter treffer sine lokaliseringsbeslutninger.

Argumentet mot en sluttkompensasjon er at virksomhetenes kostnader forbundet med å redusere arbeidsstokken og si opp arbeidstakere avhenger av en rekke forhold i tillegg til en eventuell slik kompensasjon. Før det konkluderes hvor kostbart det er for virksomhetene å redusere arbeidsstokken i Norge sammenlignet med andre land, bør derfor alle forhold som påvirker virksomhetenes oppsigelseskostnader regnes inn. Som redegjort for i kapittel 4 har OECD vektet sammen 22 indikatorer på ansattes jobbtrygghet, og ut fra dette rangert 27 medlemsland ut fra hvor store kostnader virksomhetene påføres ved å redusere arbeidsstokken og/eller skifte ut arbeidstakere i de ulike landene. Som vist i tabell 4.1 er de norske oppsigelseskostnadene totalt sett noe høyere enn gjennomsnittet for de 27 OECD-landene, og på nivå med Sverige og Tyskland. Oppsigelseskostnadene er lavere enn i de fleste sydeuropeisk land, men høyere enn i eksempelvis Storbritannia, Irland, Danmark og Nederland. Innføring av sluttkompensasjon vil øke oppsigelsesvernet for de som er i arbeid i dag. På den annen side vil det bli mindre attraktivt å lokalisere ny, eller ekspandere eksisterende, virksomhet i Norge.

Det finnes eksempler, særlig blant ledere, på avtaler der sluttkompensasjon er koblet til en opphevelse av deler av arbeidsmiljølovens stillingsvernsbestemmelser. I slike tilfeller avtales det, som en del av ansettelsesbetingelsene, at arbeidstaker sier seg villig til å fratre virksomheten på kort varsel mot en bestemt sluttkompensasjon. Samtidig aksepterer vedkommende å avstå fra å reise sak mot virksomheten for usaklig oppsigelse.

Slike avtaler, der sluttkompensasjon kobles til en oppmyking av oppsigelsesvernet, kan gi virksomhetene større fleksibilitet til å endre arbeidsstokkens størrelse, kvalifikasjoner og sammensetning for øvrig. For arbeidstaker innebærer det å overta en større del av risikoen for sviktende aktivitetsnivå eller svake resultater. Sluttkompensasjon vil være en "premie" for å bære denne risikoen. Samtidig vil det representere et økonomisk sikkerhetsnett når jobben blir borte, og kunne gi en økonomisk gevinst dersom et nytt arbeidsforhold opprettes raskt.

Arbeidsmiljøloven hjemler ingen adgang til å avtale denne type unntak fra stillingsvernsbestemmelsene. Det innebærer at selv om en slik avtale er inngått, så vil arbeidstaker kunne påberope seg arbeidsmiljølovens bestemmelser ved en eventuell oppsigelse. Det kan diskuteres om det vil være hensiktsmessig å innarbeide en adgang til å avtale sluttkompensasjon koblet opp mot en oppmyking av oppsigelsesvernet. Motargumentet er at det kan motivere arbeidstakere som er i en presset økonomisk situasjon, til å spekulere i

usikre jobbskifter. Samtidig gjøres oppsigelsesvernet til gjenstand for kjøp og salg, noe som mange kan finne uønsket fra et verdimessig ståsted.

En viktig del av oppsigelsesvernet er bestemmelsene i arbeidsmiljøloven om stillingsvern ved oppkjøp, eierskifter og utsetting av virksomhetens ordinære drift. Disse bestemmelsene vil nå måtte gjennomgås i forbindelse med et EF-direktiv. Uavhengig av dette har det imidlertid vært reist et spørsmål ved om vernet er godt nok. På den annen side har det også vært argumentert med at vernet av arbeidstakere ved utsetting av ordinær drift på oppdrag, gir arbeidstaker en dobbelt beskyttelse, og at arbeidstakers situasjon vil være tilstrekkelig ivaretatt gjennom reglene om virksomhetsoverdragelse.

Det kan reises som en generell problemstilling når det gjelder stillingsvernsreglene i hvilken grad det finnes et misforhold mellom norske særregler og EUs regelverk.

9.3.4 Retten til å stå i stilling

En sentral bestemmelse i stillingsvernet er retten til å stå i stilling ved tvist om en oppsigelse er saklig eller ikke. Det har vært hevdet at denne kan virke bremsende på omstillingsarbeidet i virksomhetene, siden slike saker kan versere i rettsapparatet i flere år. I denne perioden kan det være vanskelig for virksomhetene å ansette eventuelle nye arbeidstakere. På den annen side hevdes det at mange saker ordnes ved forlik før de når rettsapparatet. Det har også vært innvendt at kompleksiteten i saken og tiden i rettsapparatet ikke må brukes som et argument for å svekke arbeidstakers oppsigelsesvern.

9.3.5 Prosessregler

I forbindelse med stillingsvernets prosessregler har spørsmålet også vært reist om virksomhetene risikerer for få negative sanksjoner dersom de gjennomfører oppsigelser som ikke er godt nok forberedt og gjennomtenkt – for eksempel når virksomhetene etter kort tid må leie inn igjen oppsagte arbeidstakere. Spørsmålet har også vært reist om det skal pålegges arbeidsgiver å følge bestemte prosedyrer i forkant av oppsigelser og avskjedigelser, slik at partene kan være bedre forberedt på den situasjonen som vil oppstå.

Endelig har det vært hevdet at arbeidstakers søksmålsfrist på ett år ved tvist om hvorvidt det foreligger en lovlig midlertidig tilsetting, kan gi for stor usikkerhet for virksomhetene om ansettelsesforholdet.

Kapittel 10

Konklusjoner

10.1 Innledning

Bakgrunnen for opprettelsen av utvalget er at arbeidslivet blir mer kunnskapsbasert, og at flertallet av arbeidstakere utfører oppgaver knyttet til tjenesteyting, service og omsorg. Samtidig blir virksomhetene mer utsatt for internasjonal konkurranse, der ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi spiller en viktig rolle. Utviklingen preges også av at arbeidstakerne har mer mangfoldige livssituasjoner og livsløp, og dermed andre behov for variasjoner i sine tilpasninger. Arbeidslivet blir mer sammensatt både på virksomhets- og arbeidstakersiden. Dette kan kreve nye og mer fleksible måter å organisere arbeidet på. Løsninger som viste seg hensiktsmessige i industrisamfunnet, er ikke alltid like velegnet til å imøtekomme virksomhetenes og arbeidstakernes behov i et service-, kunnskaps- og informasjonssamfunn som også er internasjonalt eksponert.

Også den type utviklingstrekk som utvalget beskriver over nødvendiggjør lover, regler og avtaler som gir arbeidstakere vern av liv og helse, og trygghet for arbeid og inntekt. Riktignok vil årsakene til og typen av trusler mot helse og trygghet kunne endres i takt med samfunnsutviklingen. For eksempel: Der industrisamfunnet utsetter mange arbeidstakere for farlige kjemiske stoffer på jobben, vil servicesamfunnet utsette flere arbeidstakere for aggressive kunder og klienter. Der industrisamfunnets maskiner skaper ulykker, støv og støy, kan informasjonssamfunnets maskiner forårsake belastningsskader i muskler og skjelett. Mye tyder på at psykososiale spørsmål vil være blant de aller mest sentrale i fremtidens arbeidsliv. Fortsatt trengs det derfor, som det også sies i utvalgets mandat, reguleringer som gir arbeidstakerne tilstrekkelig beskyttelse – både på kort og lang sikt.

Diskusjonen om fleksibilitet i arbeidslivet befinner seg dermed i spenningsfeltet mellom ulike hensyn. På den ene side er det behov for regler og rettigheter som ivaretar hensynet til arbeidstakernes helse, miljø og sikkerhet, og som skaper trygghet for arbeid og inntekt. På den annen side kan en endring av deler av regelverket gi virksomhetene større endringsevne og bedre tilpasning til kundenes og brukernes behov, og arbeidstakerne økt muligheter for personlig tilpasset arbeidssituasjon.

Det er dette spenningsforholdet som ligger til grunn for arbeidslivsutvalgets mandat. På tross av, som det heter i mandatet, at arbeidsmiljøloven har vært en god og fremtidsrettet lov, er det, i lys av de stadig endrede forholdene i arbeidslivet, viktig å vurdere om bestemmelser og reguleringer i loven fortsatt er hensiktsmessige – både ut fra arbeidsgivers og arbeidstakers ønsker. Hovedutfordringen består i å utvikle former for fleksibilitet som best mulig ivaretar både virksomhetenes, arbeidstakernes og samfunnets behov.

Med bakgrunn i ovenstående har utvalgets oppgave vært å identifisere ulike temaområder i regelverket der det er behov for å vurdere endringer som vil gi større mulighet for endring og verdiskapning i virksomhetene, og mer variasjon i arbeidstakernes tilpasninger, uten at det svekker beskyttelsen av helse, miljø og sikkerhet, og tryggheten for arbeid og inntekt. For noen grupper arbeidstakere kan det være snakk om behov for en sterkere beskyttelse. I

samsvar med sitt mandat vil utvalget også levere premisser til en diskusjon om hvilke typer regler som bør fastsettes i ufravikelig lovgivning, hvilke typer regler som bør kunne fravikes ved tariffavtaler, hva som helt bør overlates partene i arbeidslivet til avgjørelse, og hva som bør kunne avtales direkte mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

I dette kapittelet vil utvalget presentere sine konklusjoner. Først presenteres noen betraktninger om forholdet mellom trygghet, verdiskapning og fleksibilitet. Deretter følger utvalgets anbefalinger av hvilke temaer som den fremtidige revisjonen av regelverket bør konsentrere seg om, og en gjennomgang av ulike hensyn som kan være relevante å vurdere ved en slik revisjon. Utvalget har ikke på alle områder tatt stilling til hvilken vekt de ulike hensyn skal tillegges ved eventuelle regelendringer.

Utvalgets konklusjoner bygger på de premisser og hensyn som er diskutert i kapitlene 3 til 9.

10.2 Trygghet, verdiskapning og fleksibilitet

Reguleringssystemet i arbeidslivet må bygge på og avveie mange hensyn og interesser. For det første er det hensynet til arbeidstakernes trygghet, helse og velferd. Slike hensyn ivaretas ikke i seg selv av markedsmekanismen, og krever derfor lovgivning og kollektive avtaler mellom arbeidstakere og arbeidsgivere. For det andre er det arbeidslivets og samfunnets interesse i å forebygge helseskader hos arbeidstakere og tredjeperson, blant annet for å begrense sykefravær, minske tidlig avgang fra arbeidsstyrken i form av uførepensjonering, og sikre at yrkesdeltakelse kan kombineres med fødsler, omsorgsoppgaver og et aktivt liv privat og som samfunnsborger. Slike hensyn krever også lover og reguleringer som begrenser og supplerer markedsmekanismen. For det tredje er det hensynet til verdiskapning, dvs. til å organisere arbeidslivet slik at produksjonen av etterspurte varer og tjenester blir mest mulig optimal, og utført mest mulig effektivt. Verdiskapning er også nødvendig av vesentlige samfunnsmessige grunner. Nasjonal og internasjonal markedskonkurranse, med stort gjennomslag for kunder, brukere og eiere, øker sin utbredelse som virkemiddel til verdiskapning.

Vern av ansattes helse og velferd kan som oftest kombineres med samfunnshensyn og verdiskapning. For eksempel vil et godt arbeidsmiljø, ved å forebygge sykefravær og helseproblemer, både bidra positivt til verdiskapningen, og redusere kostnader til sykefravær og uførepensjonering. Ansatte som trives og identifiserer seg med sin virksomhet, og får anledning til å utnytte og utvikle sine faglige og personlige ressurser, kan skape både tilfredse kunder og verdier for eierne, samtidig som de har overskudd til et aktivt privatliv. Hensynene kan også komme i konflikt med hverandre. Kunder, brukere og eiere kan ønske seg at arbeidet utføres på en måte som stiller større krav til arbeidstempo og ubekvemme arbeidstider enn det som er forsvarlig. Konkurranse som fremmer effektiv produksjon og verdiskapning, kan påføre virksomhetene tidsfrister som er så stramme at arbeidstakerne ser seg nødt til å inngå uforsvarlige arbeidstidsavtaler for å trygge sine arbeidsplasser.

Det er lite som tyder på at markedsmekanismen er egnet til å ivareta og avstemme alle de hensyn og interesser som arbeidslivsreguleringer skal ivareta. Så lenge det ikke står kjøpekraft eller finansiell kapital bak hensynet til arbeidstakeres liv, helse og trygghet, vil slike hensyn neppe bli tilstrekkelig ivaretatt av markedskonkurransen alene. *Utvalget* distanserer seg dermed fra

det syn at lovbestemmelser og andre regler alltid skal vike dersom de kommer i konflikt med hensynet til markedseffektivitet.

Medlemmene Bjerke, Bowitz og Buverud Pedersen vil bemerke: Vurderingene i avsnittet over gir inntrykk av at markedsmekanismen i stor utstrekning i seg selv bidrar til vern av arbeidstakeres liv og helse. *Disse medlemmene* er ikke enig i en slik fremstilling. Markedskreftene har, etter disse medlemmenes oppfatning, i seg selv ikke til formål eller som virkning å verne liv og helse. Det er blant annet derfor det må iverksettes tiltak for å motvirke og modifisere resultatet av markedsmekanismens virkninger.

Utvalget observerer ingen entydig tendens i retning av markedsliberalisme når det gjelder utviklingen i internasjonale arbeidslivsreguleringer. De mest markedsliberale regimene finnes i angloamerikanske land som USA, Canada og Storbritannia. I store deler av EU/EØS-området forsøker man derimot å finne frem til måter som konkurranse, offentlige reguleringer og partssamarbeid kan spille sammen på, for å ivareta et bredt sett av interesser – jf. diskusjonen av den sosiale dialogen i EU i kapittel 6.

Utfordringen består derfor, slik *utvalget* vurderer det, i å justere lovbestemmelser, tariffavtaler og markedskonkurranse til aktuelle endringer i arbeids- og samfunnsliv, på en slik måte at det oppnås best mulige avveininger mellom arbeidstakernes, virksomhetenes og samfunnets interesser. Det betyr at det fortløpende bør vurderes hvordan regler og avtaler som sikrer hensynet til helse, sikkerhet og trygghet, samtidig ivaretar hensynet til verdiskapning gjennom fleksibilitet for virksomheter og arbeidstakere. Det er denne avveiningen som danner den røde tråd i utvalgets gjennomgang av hvor hensiktsmessige eksisterende arbeidslivsreguleringer er i forhold til nye utfordringer i arbeidslivet.

10.3 Arbeidsgiver- og arbeidstakerbegrepet

Arbeidsgiver er i henhold til arbeidsmiljøloven enhver som har tilsatt arbeidstaker for å utføre arbeid i sin tjeneste, mens arbeidstaker er enhver som utfører arbeid i annens tjeneste. Partsrelasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker er en bærebjelke i arbeidslivsreguleringene. Mye kan tale for at denne grensedragningen ikke lenger er fullt ut egnet til å fange opp alle aktører og relasjoner som har innflytelse på arbeidsmiljøet.

Konsernutvalget[105] har belyst hvordan felles eierskap på arbeidsgiversiden kan gjøre det uklart hvem som er reell beslutningstaker. Problemstillingen kan imidlertid ses i et enda videre perspektiv. For det første finnes det en rekke samarbeidsformer mellom virksomhetene som ikke nedfeller seg i felles eierskap – eksempelvis franchiser, strategiske allianser og tette underleverandørnettverk. For det andre kan det i eksempelvis kjøpesentre være eierne av selve sentrene, mer enn arbeidsgiver i de enkelte butikkene, som fastsetter åpningstider m.m. I begge tilfeller kan den reelle innflytelsen over arbeidsmiljøet bli liggende utenfor partsrelasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

På arbeidstakersiden er det mest vanlig å være fast ansatt hos én arbeidsgiver på hel- eller deltid. I dag utgjør eksempelvis frilansere bare én prosent av arbeidstakerne. Mye taler allikevel for at det er i ferd med å bli større variasjon i arbeidstakernes tilknytningsformer til virksomhetene, for eksempel

105.Se NOU 1996:6.

gjennom innleie, frilans, kontraktører og konsulenter. Dermed vil det finnes flere personer i virksomheten som ikke er ansatt som arbeidstakere i arbeidsmiljølovens forstand, men som allikevel påvirkes av og er en del av arbeidsmiljøet. Spørsmålet om hvilke rettigheter og plikter denne typen personell skal ha i forhold til arbeidsmiljøbestemmelsene er ofte uklart i dag.

På denne bakgrunn anbefaler *utvalget* at regelverket gjennomgås med sikte på å avklare hvordan begrepene arbeidsgiver og arbeidstaker bedre kan fange opp alle aktører og relasjoner som har innflytelse på arbeidsmiljøet.

10.4 Reguleringenes rekkevidde

I forlengelsen av diskusjonen om arbeidsgiver- og arbeidstakerbegrepet, reises også spørsmålet om hvilke grupper som skal omfattes av ulike typer reguleringer. Arbeidsmiljøloven gjelder i dag for enhver virksomhet som sysselsetter arbeidstaker, med mindre noe annet er uttrykkelig sagt i loven. I tilknytning til ulike bestemmelser er det gjort unntak for bestemte grupper arbeidstakere. Det vil være fortløpende behov for å vurdere slike unntaksbestemmelser, i samsvar med utviklingen i arbeids- og samfunnsliv.

Utvalget vil anbefale at det foretas en samlet og helhetlig gjennomgang av regelverket for å vurdere hvorvidt de unntak som nå gjelder fortsatt er rimelige, og om det er behov for nye unntak. En slik gjennomgang bør omfatte både spørsmålet om hvem arbeidsmiljøloven som helhet skal omfatte, og spørsmålet om hvem som skal omfattes av lovens kapitler om krav til arbeidsmiljøet, arbeidstid og stillingsvern.

10.5 Arbeidsgivers og arbeidstakers ansvar og plikter

En rekke forhold fører til at arbeidstaker får større innflytelse på deler av sitt arbeidsmiljø. Flere virksomheter organiseres og ledes slik at myndighet delegeres til ansatte ute i organisasjonen, blant annet fordi beslutninger da kan tas raskere og i tettere dialog med kunder og brukere, og fordi de ansattes kompetanse kommer mer til sin rett. Flere beslutninger om arbeidstid og arbeidsmiljø tas av de ansatte selv utenfor virksomhetens faste grenser, og i arbeidstakers private hjem. Spørsmålet som kan reises er hvorvidt økningen i de ansattes innflytelse også bør føre til flere plikter og mer ansvar for deler av deres arbeidsmiljø.

En vellykket praktisering av regelverket forutsetter at det er mest mulig samsvar mellom innflytelse og ansvar. Dersom en aktør har innflytelse uten ansvar, er det en risiko for at vedkommende ikke vil ta tilstrekkelig hensyn til konsekvensene av sine beslutninger og handlinger. På den annen side er det slik at dersom man har ansvar og plikter, men ikke innflytelse eller tilstrekkelig med ressurser til å oppfylle disse, så kan resultatet enten bli at man forsøker å skyve ansvaret over på andre, eller at man blir utslitt og mister motivasjon.

Utvalget anbefaler at det vurderes om det er hensiktsmessig å legge plikter og ansvar for flere sider ved arbeidsmiljøet til arbeidstaker, enn det som er tilfellet i dagens regelverk.

En slik vurdering må ta i betraktning at arbeidsgiver har styringsrett i virksomhetene, dvs. rett til å organisere, lede og fordele arbeidet, og til å tilsette og si opp arbeidstakere. Spørsmålet om å legge mer ansvar og plikter til arbeidstaker er derfor primært aktuelt for de deler av arbeidsmiljøet som

arbeidstaker har større innflytelse på enn arbeidsgiver, eksempelvis visse typer arbeid utenfor virksomhetens faste grenser, og enkelte sider ved egen arbeidssituasjon. Også ved en eventuell regulering av arbeid i eget hjem vil dette være aktuelt. Det understrekes at det overordnete juridiske ansvaret for arbeidsmiljøet må ligge hos arbeidsgiver, noe som også følger av hensynet til å unngå ansvarspulverisering. Det må avklares nærmere hva arbeidstakernes ansvar i realiteten vil innebære.

10.6 Forholdet mellom lovstyring, lokal utvikling og offentlig tilsyn

Arbeidsmiljøloven er forsøkt utformet slik at det lokale virksomhetsnivået er den viktigste arena for utvikling av arbeidsmiljøforbedringer. Siden loven ble vedtatt i 1977 har det i praksis allikevel vært en tvetydig utvikling. Én tendens har gått i retning av at virksomhetene selv skal iverksette systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid gjennom kartlegging av arbeidsmiljø og utarbeiding av handlingsplaner. Som et resultat av denne utviklingen ble internkontrollforskriften vedtatt i 1991. Denne gir klart uttrykk for at virksomhetene skal sørge for å holde arbeidsmiljøfaktorene under kontroll gjennom systematisk oppfølging av kravene i lovgivningen, og med stor vekt på å identifisere risikofaktorer i arbeidsmiljøet. Parallelt med dette har det imidlertid vært en annen tendens, som innebærer at både loven selv, og et stort antallet forskrifter og unntak gitt med hjemmel i lov, er blitt temmelig omfattende og dels detaljregulerende. Denne siste tendensen synes særlig sterk i arbeidsmiljølovens kapitler om krav til arbeidsmiljøet og arbeidstid, og har i noen sammenhenger blitt forsterket gjennom implementering av EU-regelverk. Det totale antall lover og forskrifter om helse, miljø og sikkerhet har delvis vokst frem uten noen samlet og koordinert strategi, og ser ut til å ha skapt et "sumproblem" for lokale parter og brukere, i den forstand at det fremstår samlet som uoversiktlig, komplekst og omfattende.

Utvalget vil anbefale at det foretas en gjennomgang av regelverket med sikte på å gjøre det tydeligere, enklere og mer enhetlig. Det må gjøres lettere å forstå og etterleve for partene og brukerne i virksomhetene.

I forbindelse med en slik gjennomgang bør det vurderes hvorvidt det lokale utviklingsarbeidet i virksomhetene kan styrkes i forhold til den mer sentraliserte lov- og forskriftstrategien. Stimulering av det lokale utviklingsarbeidet kan i seg selv ses på som et arbeidsmiljøtiltak, i den forstand at det kan øke motivasjonen til å medvirke aktivt i virksomhetenes miljøarbeid. Samtidig kan det være vanskelig å utforme sentrale bestemmelser og forskrifter som er tilstrekkelig tilpasset mangfoldet i virksomhetene. Lov- og forskriftstrategien kan også være tid- og kostnadskrevende, og det kan være vanskelig å unngå at mengden av regler, unntak og forskrifter etter hvert blir så omfattende at lokale aktører mister oversikten, og dermed står i fare for å bryte regelverket. Dette kan ha uheldige konsekvenser for kunnskapen om og respekten for lover og regler på området.

På den annen side vil lover og forskrifter være nødvendig for å sikre at særlig viktige hensyn ivaretas i det lokale utviklingsarbeidet. Spesielt bør områder som er dokumentert viktige for arbeidstakernes helse og sikkerhet hjemles i lov og forskrift, og underlegges offentlig tilsyn. Hjemling i lov og forskrift kan også gi støtte og gjennomslag for nødvendige forbedringer i det lokale utviklingsarbeidet. Regelverket må utformes slik at det er anvendbart og følges lokalt.

Spørsmålet er derfor ikke så mye om det fortsatt trengs klare lover/forskrifter, men heller hvor detaljerte bestemmelsene skal være, og hvordan de kan utformes slik at de fungerer konstruktivt i forhold til det lokale helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet. I den forbindelse reises også spørsmålet om muligheten til å avtale unntak fra lov/forskrift, og i tilfelle hvilket nivå avtale kan inngås på – sentralt, lokalt eller individuelt. Avtaleadgangen vil bli nærmere behandlet i avsnitt 10.9.

Også i et mer fleksibelt arbeidsliv må Arbeidstilsynet ha en kontrollerende og veiledende rolle, og ha tilgang på ressurser som gjør det mulig å utføre slike oppgaver tilfredsstillende. For det første vil kontroller legge et ofte nødvendig press på virksomhetene til å prioritere arbeidsmiljøarbeidet. For det andre kan slik kontroll være nødvendig for å hindre at virksomheter bevisst bruker overtredelse av regelverket som et konkurransemiddel overfor virksomheter som holder seg til reglene.

Samtidig vil også andre virkemidler være viktige for å sikre best mulig utvikling av arbeidsmiljøstandarden. Dette kan være kampanjer i samarbeid med partene i arbeidslivet og bidrag til kompetanseheving i virksomhetene.

10.7 Arbeidstidsreguleringer

Det fremføres mange argumenter for å ha reguleringer av arbeidstidens lengde og plassering. Hensynet til egen, kollegaers og tredjepersons sikkerhet tilsier at det settes grenser som hindrer tretthetsfeil. Den enkelte arbeidstaker kan ha behov for rammer som hindrer vedkommende i å arbeide så mye at resultatet blir høyt sykefravær og eventuelt tidlig avgang fra arbeidsstyrken. Samfunnet har interesse i at sykefravær og tidlig pensjonering begrenses, og at man har arbeidstidsordninger som gjør det mulig å ha et aktivt privatliv med blant annet mulighet til å få og ta vare på barn. Faste helge- og hviledager kan fremme den enkeltes deltakelse i sosialt liv. Hensynet til kunder og brukere må avveies mot hensynet til arbeidstakernes velferd og helse.

Samtidig argumenteres det med at flere utviklingstrekk tilsier at både virksomhetene og arbeidstakerne ønsker større fleksibilitet. Ny teknologi og nye arbeidsmåter løsriver produksjonen mer fra tid og sted, og skaper mindre forutsigbarhet i tidsbruken. Strammere tidsfrister kan kreve ekstraordinær arbeidsinnsats i perioder for å bevare arbeidsplasser. Dyrt kapitalutstyr skaper ofte ønske om lange åpnings- og driftstider, også i servicenæringene. Nye livsstiler og fritidsinteresser fører til at flere kunder og brukere etterspør varer og tjenester på kvelder og netter og i helger. Flere to-inntektsfamilier og større mangfold i arbeidstakernes bakgrunn og livssituasjoner fører til mer varierte arbeidstidsønsker.

Utvalget vil foreslå at det foretas en samlet gjennomgang av arbeidstidskapittelet i arbeidsmiljøloven med den intensjon å forenkle og tydeliggjøre regelverket og vurdere eventuelle endringer.

I dag oppleves reglene av mange som kompliserte og uoversiktlige. En forenkling vil tydeliggjøre hvilket handlingsrom som faktisk finnes i dagens regelverk, og avklare hvor mye av behovet for fleksibilitet som begrenses av arbeidsmiljølovens bestemmelser, og hvor mye som eventuelt begrenses av avtaler mellom partene sentralt og lokalt. En forenklet fremstilling vil samtidig gjøre det lettere å se behovet for endringer, herunder hvem som skal omfattes av reglene. På grunn av den sterke sammenhengen mellom reglene i lovens

arbeidstidskapittel er det viktig at alle reglene vurderes i sammenheng, også reglene om skift- og turnusarbeid.

10.7.1 Gjennomsnittsberegninger og tidskonto

Rammene for arbeidstidens lengde, og begrensningene på tillatt overtid gjennom maksimalgrenser for antall tillatte overtidstimer per døgn, uke, måned og år, er hovedsakelig fastsatt ut fra hensynet til liv, helse og sikkerhet. Samtidig ser både virksomheter og arbeidstakere ut til å få større behov for å variere arbeidstiden i samsvar med variasjoner i aktivitetsnivå og individuelle ønskemål. Mulighet til å overføre opparbeidet tid til senere år gjennom tidskonto, kan øke arbeidstakernes fleksibilitet når det gjelder å tilpasse arbeidstiden til ulike behov i forskjellige livsfaser.

Utvalget foreslår at det vurderes om det kan være forsvarlig ut fra hensynet til liv, helse, og sikkerhet å øke mulighetene for alternative arbeidstidsordninger, der lengre arbeidstider i noen perioder kan kombineres med mulighet for avspasering ved bruk av gjennomsnittsberegning og tidskonto, i større grad enn det arbeidsmiljøloven åpner for i dag[106]. Dette spørsmålet har også en velferdsmessig side.

10.7.2 Overtid

Rammene for tillatt overtid per dag og år vurderes av utvalget som ganske vide allerede i dagens lov. Rammene, som i stor grad er forankret i hensynet til liv, helse og sikkerhet, er viktige for å sikre tilstrekkelig med hviletid per døgn, og at den årlige arbeidstiden ikke blir for lang. På den annen side kan det vurderes om rammene for tillatt overtid per uke og fire sammenhengende uker har den samme sterke forankringen i hensynet til liv, helse og sikkerhet. Hvis det ikke er tilfellet, kan disse rammene muligens utvides ut fra et ønske om større fleksibilitet.

Utvalget forslår at det vurderes om rammene for tillatt overtid per uke og fire sammenhengende uker kan økes uten at det går utover liv, helse og sikkerhet.

10.7.3 Søn- og helgedagsarbeid

Arbeidsmiljøloven har et generelt forbud mot søn- og helgedagsarbeid, og tillater dette bare i nærmere spesifiserte unntak. Forbudet er mer begrunnet i hensynet til arbeidstakeres sosiale og velferdsmessige behov, enn i hensynet til liv, helse og sikkerhet. Samtidig kan felles hvile- og helgedager hevdes å ivareta en samfunnsinteresse ved at det muliggjør aktiviteter, seremonier og ritualer som skaper en følelse av fellesskap og kollektiv tilhørighet i samfunnet.

Flere utviklingstrekk kan imidlertid gjøre det relevant å diskutere om det fortsatt er like sosialt og velferdsmessig belastende for alle å arbeide på søn- og helgedager. Flere aktiviteter spres utover alle ukens syv dager. Arbeidsstyrken blir mer mangfoldig når det gjelder kulturell og religiøs bakgrunn, slik at helgedager og høytider ikke lenger er så sammenfallende. Det er mulig at det å arbeide periodevis på søn- og helgedager, mot å ha fri på hverdager, ikke virker like sosialt utestengende og splittende som tidligere.

106. Utvalget tar med dette ikke stilling til de arbeidstidsordninger som nå er gjenstand for drøftelser mellom partene i arbeidslivet.

Noen grupper har bare mulighet til å arbeide på søn- og helgedager, fordi de for eksempel studerer på hverdager eller har omsorgsansvar.

Utvalget vil ikke anbefale en generell opphevelse av forbudet mot søn- og helgedagsarbeid. *Utvalgets flertall* mener derimot at det kan vurderes om det er mulig å regulere unntaksadgangen på en mer hensiktsmessig måte, for eksempel ved utvidelse av avtaleadgangen. *Utvalgets mindretall*, medlemmene Bjerke, Bowitz, Buverud Pedersen og Rasmussen, er ikke enige i dette.

10.7.4 Forbudet mot nattarbeid

Forbudet mot nattarbeid har en klar begrunnelse i hensynet til liv, helse og sikkerhet. Forskning har vist at vedvarende nattarbeid har skadelige konsekvenser for mange. I dag er grensen for nattarbeid satt til å gjelde arbeid som utføres mellom 21 og 06. Loven gir adgang til unntak. Eksempelvis er det allerede i dag anledning til å arbeide frem til klokken 24, dersom arbeidet legges på to skift mellom 06 og 24. Dette er for å ivareta industriens behov. På denne måten kan det synes å være en viss forskjellsbehandling mellom bransjer, ikke så mye av hensynet til arbeidstakers helse, som ut fra om forholdene ligger til rette for skiftarbeid eller ikke.

Utvalget mener at nattarbeid fortsatt bør reguleres gjennom et generelt forbud med adgang til unntak bare i nærmere spesifiserte tilfeller. *Utvalgets flertall* mener allikevel at det bør kunne vurderes om grensen på klokken 21 kan endres noe, forutsatt at det ikke får uheldige konsekvenser for liv, helse og sikkerhet. *Utvalgets mindretall*, medlemmene Bjerke, Bowitz og Buverud Pedersen er ikke enige i dette.

10.8 Stillingsvernet

Utvalget vurderer et sterkt stillingsvern som verdifullt fordi det bidrar til å skape trygghet for arbeidstakeres arbeid og inntekt. Også virksomheter kan ha fordel av at arbeidstakere ikke skifter arbeidsgiver hyppig og at det er klare regler for avslutning av arbeidsforhold. Fast tilsetting vil derfor være hovedregelen i arbeidslivet også fremover. På grunn av økt konkurranse og flere omstillinger kan imidlertid færre og færre virksomheter garantere de ansatte varig ansettelsestrygghet. Intensjonene med stillingsvernet, som blant annet er å sikre arbeidstakere trygghet for arbeid og inntekt, ser i økende grad ut til å måtte oppfylles gjennom endringer og forbedringer som setter arbeidstakere og virksomheter i stand til å produsere ettertraktede varer og tjenester. Sagt på en annen måte, så kan det se ut til at kompetansetrygghet vil bli en sikrere kilde til trygghet for arbeid og inntekt enn formell ansettelsestrygghet. Dette tilsier at det er behov for å foreta fortløpende vurderinger av om de regler som utgjør det formelle stillingsvernet gjør det mulig å gjennomføre omstillinger som er nødvendige for at virksomhetene skal produsere ettertraktede varer og tjenester, på en måte som sikrer verdiskapning og trygghet for arbeid og inntekt.

Utvalget vil anbefale en helhetlig gjennomgang av stillingsvernbestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Intensjonen med gjennomgangen bør være å forenkle og tydeliggjøre bestemmelsene og å vurdere hvilke virkninger de har på muligheten for å gjennomføre omstillinger som fremmer både verdiskapning og trygghet for arbeid og inntekt. Særlig viktig synes det å være å skape større klarhet i reglene og deres virkninger på følgende områder:

- Kriterier for bruk av midlertidig tilsatte
- Konsultasjon med enkelte versus alle arbeidstakere ved masseoppsigelser
- Forholdet mellom arbeidstakers vern ved utsetting av ordinær drift på oppdrag, og vernet som følger av reglene om virksomhetsoverdragelse
- Retten til å stå i stilling ved tvist om usaklig oppsigelse.

Medlemmene Bjerke, Bowitz, Buverud Pedersen, Kvam, Leveraas og Rasmussen vil presisere at de ikke ser behov for materielle endringer av kriteriene for bruk av midlertidig tilsatte eller av retten til å stå i stilling ved tvist om usaklig oppsigelse.

Medlemmene Andersen-Gott, Riderbo og Sandersen vil også peke på at virksomheter erfarer at på grunn av den sene behandlingen i rettsapparatet, medfører retten til å stå i stilling stor usikkerhet knyttet til kostnadene ved oppsigelse og mulighetene for relativt raske endringer. *Disse medlemmene* tilrår derfor at stillingsvernsreglene vurderes med sikte på en begrensning i retten til å stå i stilling.

Et mye diskutert spørsmål er hvorvidt stillingsvernet, og da særlig bestemmelsene som begrenser midlertidig ansettelse, kan virke utestengende på enkelte grupper arbeidssøkere. Dette kan eksempelvis gjelde nykommere på arbeidsmarkedet, langtidsledige, eldre og innvandrere. Begrensningene på mulighetene for midlertidig tilsetting kan føre til at virksomhetene, dersom de er usikre på om en aktivitetsøkning er midlertidig eller ikke, vil øke overtiden eller leie inn arbeidskraft, fremfor å ansette nye arbeidstakere midlertidig. Det innebærer at arbeidstakere som enten ikke er ansatt fra før i virksomheten, eller som ikke er knyttet til et firma som leier ut arbeidskraft, forhindres fra å få prøve seg i arbeidslivet. Spørsmålet er altså om man for ensidig har fokusert på de som allerede har jobb, og for lite på arbeidssøkere som har spesielt vanskelig for å slippe inn i arbeidslivet. Med tanke på utsikter til svak vekst i arbeidsstyrken fremover, vil det være særlig viktig at disse gruppene får fotfeste i arbeidsmarkedet.

Utvalgets flertall vil foreslå at det vurderes om stillingsvernsbestemmelsene på en bedre måte kan ivareta behovet for å få prøve seg i arbeidsmarkedet for de som har vanskelig med å få arbeid.

Mindretallet, medlemmene Bjerke, Bowitz, Buverud Pedersen og Rasmussen, slutter seg ikke til dette på bakgrunn av de premissene som ligger til grunn for å ivareta behovet for at de som har vanskelig med å få arbeid får prøve seg på arbeidsmarkedet. Etter *disse medlemmenes* syn må ikke dette hensynet settes opp mot stillingsvernet for dem som har arbeid. Å skaffe arbeid for arbeidssøkere er en selvstendig oppgave.

Utvalgets medlemmer Andersen-Gott, Bøhagen, Riderbo, Sandersen, Skeie og Wilhelmsen vil peke på at mange virksomheter blant annet står overfor svingninger i etterspørselen og arbeidsmengden, et usikkert marked og mangel på arbeidskraft. *Disse medlemmene* tilrår derfor, i tillegg til utvalgsflertallets anbefaling, at stillingsvernsreglene vurderes med sikte på en generell oppmyking av hovedregelen om midlertidig ansettelse.

10.9 Regulering ved lov eller avtale

I OECD-området, inklusive EU/EØS-området, har det vært en utvikling i retning av at mer av reguleringene i arbeidslivet overføres fra lovverket til avtaler, og lover som tar sitt utgangspunkt i avtaler.

Én årsak til mer bruk av avtaleregulering er mer mangfoldige arbeidstakere og virksomheter og dermed større behov for lokal tilpasning. En annen årsak til at det blir mer avtale- og mindre lovregulering kan være at mange arbeidstakere har fått økt kompetanse, og dermed gjort virksomhetene mer avhengige av seg. Enkelte arbeidstakergrupper besitter også strategiske nøkkelposisjoner. I slike tilfeller hevdes det at arbeidsgiver og arbeidstaker kan anses som mer jevnbyrdige parter. Dermed ligger forholdene bedre til rette for å regulere gjennom forhandlingsløsninger fremfor gjennom lover. Lovregulering er særlig hensiktsmessig når det er behov for å betrakte en av partene som den svake part, eller når viktige hensyn og interesser vanskelig lar seg representere ved forhandlingsbordet.

Det som kan tale mot avtaleregulering, er at langt fra alle arbeidstakere kan betraktes som jevnbyrdige med sin arbeidsgiver. Særlig i en situasjon med arbeidsledighet har virksomheten mulighet til å presse arbeidstaker til å inngå avtaler som kan gå utover hensynet til helse, sikkerhet og velferd. I slike tilfeller er lovregulering nødvendig for å ivareta arbeidstakeres interesser. Videre er det ikke sikkert avtaler mellom arbeidsgiver og arbeidstaker i tilstrekkelig grad ivaretar samfunnets eller tredjepersons interesser.

Et mulig kriterium for å vurdere på hvilke områder arbeidsforhold skal reguleres ved lov eller avtale, er hvorvidt det dreier seg om spørsmål som involverer fare for arbeidstakers eller tredjepersons liv og helse, eller mer sosiale og velferdsmessige hensyn. I dagens lovgivning er slike hensyn nært sammenvevd. På områder som er dokumentert viktige for helse, miljø og sikkerhet, kan ufravikelig lovgivning være hensiktsmessig. Samtidig vil spørsmål som angår arbeidstakeres sosiale behov og velferd i større grad kunne avtalefestes.

På denne bakgrunn vil *utvalget* anbefale en gjennomgang av arbeidsmiljølovens kapitler om krav til arbeidsmiljøet, arbeidstid og stillingsvern med sikte på å avklare i hvilken grad det er mulig å skille mellom hensynet til arbeidstakers og tredjepersons liv og helse på den ene side, og sosiale og velferdsmessige behov på den annen side. I den grad et slikt skille er hensiktsmessig eller ønskelig, kan det så vurderes om det først og fremst er hensynet til liv og helse som innarbeides i lovteksten, samtidig som sosiale og velferdsmessige behov i større grad avtaleregulerres.

Et sentralt spørsmål når det gjelder avtaleadgang er hvilket nivå partsbaserte avtaler skal kunne inngås på. Hovedbegrunnelsen for lokale avtaler er at det letter tilpasningen til økt mangfold i virksomhetenes arbeidsbetingelser og arbeidstakernes ønsker. Samtidig vil forhandlingene kunne gjøres til en del av det lokale helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, og bli en integrert del av lokale utviklingstiltak for å bedre arbeidsmiljøet. Argumentene for å knytte avtaleadgangen til mer sentrale forhandlingsnivåer er at dette vil gjøre det mulig å ivareta yrkesgruppers og bransjers interesser med større representativitet. Samtidig vil noen lokale parter kunne ha for liten styrke til å stå i mot press fra den annen part.

I dagens reguleringssystem er muligheten til å avtale unntak i noen tilfeller knyttet til at det finnes fagforeninger over en viss størrelse, eller lokale tillitsvalgte å inngå avtale med. Argumentet for dette er blant annet at det ikke skal kunne inngås avtaler som er til ugunst for fellesskapet av arbeidstakere. En problemstilling som oppstår i den forbindelse er å avgjøre hva som er til arbeidstakers felles gunst eller ugunst. Samtidig kan en slik form for avtaleadgang ramme små og nystartede virksomheter, der partsorganisering ennå ikke har fått tid til å etablere seg. Samtidig har mange virksomheter av ulike

grunner ikke opprettet tariffavtale, og disse vil ha mindre anledning til å avtale unntak. På den annen side kan det imidlertid argumenteres med at det å knytte unntaksadgang til avtaler med tillitsvalgte, vil være et sterkt argument for virksomheter til å påskynde opprettelsen av tariffavtaler, siden dette vil være den eneste måten å oppnå unntak fra lovbestemmelser på. Det kan imidlertid diskuteres hvorvidt dette er en hensiktsmessig måte å fremme kollektiv organisering av virksomheter og arbeidstakere på.

Utvalget anbefaler at det gjennomføres en mer konkret vurdering av hvilke bestemmelser i regelverket som egner seg for avtaleregulering mellom organiserte parter, og hvilke som egner seg bedre for avtale mellom den enkelte arbeidstaker og virksomheten.

Ulike arbeidstakergrupper er organisert i forskjellige fag- og yrkesorganisasjoner, som kan tilhøre ulike hovedsammenslutninger. I slike tilfeller oppstår spørsmålet om hvilke grupper en fremforhandlet avtale skal gjelde for. Dette er blant annet en utfordring i virksomheter hvor det finnes flere tariffavtaler for samme arbeidstakergruppe.

Litteraturliste

Berg, Helene (1999) *Arbeid og verdier – hvor mye vil vi jobbe?*
Oslo: Econ. Foredrag for Arbeidslivsutvalget.
Bosch, Gerhard, 1997, »Flexibility in the Norwegian Labour Market in a Comparative Perspective» I: Dølvik, J.E. og A. Steen (red.) *Making Solidarity Work? The Norwegian Labour Market Model in Transition.* Oslo: Scandinavian University Press.
Cappelli, Peter m.fl. (1997) *Change at Work.* Oxford: Oxford University Press.
Colbjørnsen, Tom (1999) *Generasjon X.* Oslo: NAVO. NAVO-Rapport nr. 2, 1999.
Dølvik, Jon Erik (1999) *Fleksibilitet og arbeidslivsregulering. Et overblikk over europeiske utviklingstrekk og EUs regime for arbeidslivspolitikk. Et innspill til Arbeidslivsutvalgets diskusjon.* Oslo: Fafo-notat 1999: 11.
Forseth, Ulla (1999) *Hva koster smilene?* Trondheim: IFIM-notat 1/99.
Gulbrandsen, Trygve (1998) «Fleksibel organisering av arbeid og bedrift» K. M. Olsen og H. Torp (red.) *Fleksibilitet i norsk arbeidsliv*. Oslo: Institutt for samfunns-
forskning. Rapport 98:2
Gulbrandsen, Trygve (1998 a) «Begrepet fleksibilitet» I: K. M. Olsen og H. Torp (red.) *Fleksibilitet i norsk arbeidsliv*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport 98:2.
Hamel, Gary og C. K. Prahalad (1994) *Competing For The Future.*
Boston: Harvard Businesss School Press.
Haaland, Jan I. (1996) «Norge i periferien av en integrert verden» I: Victor D. Norman (red.) *Næringspolitikk og økonomisk utvikling – Norge fra gjenreisning til gjenreisning.* Oslo: Universitetsforlaget.
Karlsen, Thore K. (1996) *Når tid er pølser. Fleksible arbeidstidsordninger ved Leiv Vidar AS.* Oslo: FAFO-rapport 213.
Larsen, Knut Arild og John Eriksen (1995) *Arbeidsstyrkens fleksibilitet.* Arbeidsdirektoratet: Rapport 1995:2.
Larsen, Knut Arild og Andreas Hompland (1999) *Trender i arbeidslivet.* Oslo: Econ Rapport 3/99.
LO (1998) *Atypiske trekk på arbeidsmarkedet.* Samfunnsnotat nr 21/98. Oslo: Landsorganisasjonen i Norge.
LO/NHO (1999) *Arbeidstidsordninger. En LO/NHO-utredning av 30. august 1999.* OSLO: LO/NHO.
NHO (1998) *Arbeidstidsordninger. Landsomfattende undersøkelse blant yrkesaktive.* Oslo: Næringslivets Hovedorganisasjon.
Nafstad, Ola og Kjell Roland (1999) *En verdiskapningsorientert næringspolitikk.* Oslo: ECON/Horisont 21: Notat 5/99.
Nesheim, Torstein og Inger-Marie Hersvik 1998) *Vikarbyråer og innleie av arbeidskraft.* Bergen: SNF Rapport 47/98.
Nesheim, Torstein (1997) *Mot eksternalisering av arbeid?*
Bergen: SNF-rapport 35/97.
NOU 1992: 20 *Det gode arbeidsmiljø er lønnsomt for alle. Innstilling fra Arbeidsmiljølovutvalget.* Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
NOU 1992: 28: *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene.* Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
NOU 1994: 3: *Ungdom, lønn og arbeidsledighet*.
Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

NOU 1996: 6. *Arbeidstakeres stilling i konsernforhold m.v.* Oslo: Statens forvaltningstjeneste

NOU 1996: 17 *I Norge – for tiden? Konsekvenser av økt internasjonalisering for en liten åpen økonomi.* Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

NOU 1998: 15 *Arbeidsformidling og arbeidsleie* . Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

NOU 1998: 19 *Fleksibel pensjonering.* Oslo: Statens forvaltningstjeneste

NOU 1999: 14 *Forberedelse av inntektsoppgjøret 1999.* Oslo: Statens forvaltningstjeneste

OECD (1994) *OECD Employment Outlook 1994.* Paris: OECD.

OECD (1999) *OECD Employment Outlook. June 1999.* Paris: OECD.

Olsen, Karen Modesta (1998) «Numerisk fleksibilitet» I: K. M. Olsen og H. Torp (red.) *Fleksibilitet i norsk arbeidsliv.* Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport 98:2.

Olsen, Karen Modesta (1998 a) «Fleksibilitet i Norden» i K. M. Olsen og H. Torp (red.) *Fleksibilitet i norsk arbeidsliv.* Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport 98:2.

St. meld. (1996/97) *Om den 83. internasjonale arbeidskonferanse i Geneve 4.-20. juni 1996.* St.meld. nr. 53 (1996/97). Oslo: Statens Forvaltningstjeneste.

St. meld. 1997/98 nr. 41 *Næringspolitikk inn i det 21. århundret.*
Oslo: Nærings- og handelsdepartementet.

Statskonsult (1999) *Helt, stykkevis og delt?* Statskonsult: Rapport 1999:2.

Sørhaug, Tian (1996) *Om ledelse.* Oslo: Universitetsforlaget.

UNCTAD (1994) *World Investment Report 1994: Transnational Corporations, Employment and the Work Place.* New York og Geneve: FN

Verdikommisjonen (1999) *Vold i Norge. 52 teser om vold i Norge. 4 forhold å fokusere på.* Oslo: Verdikommisjonen.

Østberg, T. (1999) *Europeisk standardisering og nasjonal arbeidslivsregulering. Arbeidstakerorganisasjonenes erfaringer og deres muligheter til innflytelse.* Oslo: FAFO-rapport 264.

Vedlegg 1

Oppbyggingen av OECDs indeks for styrken på oppsigelsesvernet [1]

OECDs indeks for styrken på oppsigelsesvernet består av 22 ulike indikatorer. Disse er vektet ulikt etter hvor stor betydning OECD vurderer hver av dem har for arbeidsgivernes kostnader med å si opp arbeidstakere. Vektingen skjer i 4 trinn.

TRINN 4	TRINN 3	TRINN 2	TRINN 1		Vekt
		Kostnader ved	Prosedyrer		1/2
		prosedyrene (1/3)	Forsinkelser ved start avoppsigelsestid		1/2
	Ordinære	Tids og		9 mnd	1/7
	ansettelser	erstatnings-	Oppsigelsestid etter	4 år	1/7
	(5/12)	kostnader ved		20 år	1/7
		individuell		9 mnd	4/21
		oppsigelse	Erstatning etter:	4 år	4/21
		(1/3)		20 år	4/21
			Krav til saklig oppsigelse		1/4
		Hindringer ved	Prøvetid		1/4
		oppsigelser	Kompensasjonsordning		1/4
		(1/3)	Gjeninnsettelse		1/4
Samlet			Regler for når dette er tillatt		1/2
Score		Midlertidig	Max antall påfølgende kontrakter		1/4
		ansettelse (1/2)	Maksimum samlet varighet		1/4
	Korttidsarbeid				
	(5/12)		Begrensinger på type arbeid		1/2
		Arbeidsleie (1/2)	Antall kontraktsfornyelser		1/4
			Maksimum samlet lengde		1/4
			Definisjon av kollektiv oppsigelse		1/4
	Kollektiv		Tilleggskrav til formen på oppsigelsen		1/4
	oppsigelse		Andre forsinkelser		1/4
	(2/12)		Andre spesielle kostnader.		1/4

1. Kilde: OECD (1999) *OECD Employment Outlook, June 1999* Paris: OECD, side 115 118.

I første trinn er hver indikator gitt en verdi fra 0 til 6, der 6 betyr størst kostnad for arbeidsgiver og 0 betyr minst kostnad. Graderingen skjer etter en skjønnsmessig vurdering fra OECDs side. OECD skriver at man har arbeidet mye med denne siden av beregningen og blant annet eksperimentert med ulike måter å komme frem til graderingen på.

Videre er hver indikator gitt en bestemt vekt. For vurderingen av arbeidsleie er for eksempel bestemmelsene for hvilke typer arbeid dette er tillatt for gitt vekten $^1/_2$ mens de to andre indikatorene er gitt $^1/_4$.

Vektingen av indikatorene skjer av to årsaker. For det første er enkelte forhold av betydning for oppsigelsesvernet delt opp i ulike deler. Dette gjelder for eksempel lengden av oppsigelsestid der man skiller mellom oppsigelsestid etter 9 mnd, 3 år og 20 år. Hver enkelt indikator er derfor gitt lav vekt.

Den andre grunnen til vektingen er at man vurderer ulike forhold til å ha ulike betydning for kostnadene. OECD legger for eksempel størst vekt på reguleringen av individuell oppsigelse og mindre vekt på reglene for masseoppsigelser. Reguleringen av kollektiv oppsigelse er derfor gitt lavere vekt enn reglene for individuell oppsigelse og reglene for korttidsarbeid.

I trinn 2 reduseres de 22 indikatorene til 6 ulike mål for ulike sider ved oppsigelsesvernet. Tre av disse gjelder ordinære arbeidsforhold mens tre andre gjelder korttidsarbeid. Den siste gjelder kollektive oppsigelser. Det nye målet er beregnet ved å ta gjennomsnittet av de indikatorene som målet består av og samtidig korrigere for den vekten indikatorene er gitt.

I trinn tre går man frem på samme måte og kommer frem til mål for de tre ulike områdene nevnt over - kostnadene ved oppsigelse av ordinær kontrakt, begrensninger på bruk av korttidsarbeid og kostnader ved og krav til kollektiv oppsigelse.

I siste trinn blir disse slått sammen til ett enkelt mål, et vektet gjennomsnitt av de tre målene over.