

SINTEF A14736 – ÅPEN

RAPPORT

Et europeisk arbeidsliv i endring – hva skjer med de ansattes medbestemmelsesmuligheter?

Lisbeth Øyum og Hans Torvatn

SINTEF Teknologi og samfunn

Teknologiledelse

Februar 2010



SINTEF Teknologi og samfunn
Teknologiledelse

Postadresse: 7465 Trondheim
Besøksadresse: S P Andersens veg 5
7031 Trondheim
Telefon: 73 59 03 00
Telefaks: 73 59 03 30

Foretaksregisteret: NO 948 007 029 MVA

SINTEF RAPPORT

TITTEL

Et europeisk arbeidsliv i endring - hva skjer med de ansattes medbestemmelsesmuligheter?

FORFATTER(E)

Lisbeth Øyum og Hans Torvatn

OPPDRAGSGIVER(E)

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
og gruppe Arbeidsforskning ved SINTEF Teknologiledelse

RAPPORTNR. SINTEF A14736	GRADERING ÅPEN	OPPDRAGSGIVERS REF. Bodil Stueflaten og gruppe Arbeidsforskning ved SINTEF	
GRADER. DENNE SIDE ÅPEN	ISBN 978-82-14-04867-4	PROSJEKTNR. 60T05002	ANTALL SIDER OG BILAG 21 sider
ELEKTRONISK ARKIVKODE I:\Publikasjoner\Rapporter APNE\SINTEF A14736 Et europeisk arbeidsliv i endring.doc	PROSJEKTLEDER (NAVN, SIGN.) Lisbeth Øyum <i>Lisbeth Øyum</i>	VERIFISERT AV (NAVN, SIGN.) Hans Torvatn <i>Hans Torvatn</i>	
ARKIVKODE	DATO 2010-02-22	GODKJENT AV (NAVN, STILLING, SIGN.) Jan Ola Strandhagen, forskningssjef <i>Jan Ola Strandhagen</i>	

SAMMENDRAG

Rapporten beskriver hvordan det europeiske arbeidslivet har utviklet seg de siste to tiår, med et spesielt fokus på hvordan arbeidstakernes muligheter for medbestemmelse og medvirkning har utviklet seg. Hovedgrunnlaget for rapporten er to forskningsprosjekt innenfor 6th Framework; WORKS (som SINTEF var med i) og PIQUE. I begge disse prosjektene ble problemstillinger rundt medbestemmelse og medvirkning drøftet i dybden.

Mulighetene for medvirkning og medbestemmelse på virksomhetsnivå i form av både representasjonsordninger (indirekte medvirkning) og en arbeidsorganisering med stor grad av selvstyre for den enkelte arbeidstaker (direkte medvirkning) utfordres i den nye kunnskapsøkonomien gjennom endringer i både arbeidsinnhold, arbeidsorganisering og arbeidssted. Beslutningsveiene blir lengre, eierstrukturen endres, organisasjonsløsningene blir mer komplekse, forretningsfunksjoner lokaliseres i land, regioner eller sektorer med dårligere arbeidslovgivning og liten regulering av partssamarbeid, privatisering og intern-konkurranse fører til en intensivering av arbeidslivet, og arbeidstakere blir både gjort fleksible og har krav på seg til å være fleksible. Vi ser en oppløsning av den tradisjonelle virksomhetsstrukturen som arena for utøvelse av medbestemmelse, og at de "nye" arenaene i større grad er knyttet til den funksjonen og den yrkesmessige tilhørigheten du har.

Selv om EU har implementert flere direktiv for å regulere ansattes rett til medvirkning og medbestemmelse, er det fortsatt nasjonal lovgivning og regulering som er det viktigste. Holder vi EUs direktiver opp mot praksis i norske virksomheter, ser vi at norsk arbeidsliv på de fleste områder er mer omfattende enn EUs minimumsstandarder. Erfaringene både fra PIQUE og WORKS viser klart at nasjonale reguleringer spiller en rolle for arbeidsforhold, og understreker dermed betydningen av at hvert enkelt nasjon tar et selvstendig ansvar for sine arbeidstakere. Vi ser at forskjellene mellom ulike grupperinger av arbeidstakere øker. Dette gjelder både mellom land, mellom sektorer og mellom grupperinger på den enkelte arbeidsplass. Med dette bildet blir en av hovedutfordringene knyttet til medbestemmelse og medvirkning i arbeidslivet, hvilke arbeidstakergrupper som er innenfor, hvilke som står utenfor dagens ordninger og hvordan lovgivning kan ivareta god regulering av medbestemmelsesordningene.

STIKKORD	NORSK	ENGELSK
GRUPPE 1	Samfunnsvitenskap	Social science
GRUPPE 2	Medvirkning	Codetermination
EGENVALGTE	Arbeidsliv	Work life
	Europa	Europe
	Arbeidstaker	Employee

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord.....	3
1 Globalisering og det norske arbeidsliv - de store trender fra 1989	4
2 Et europeisk arbeidsliv i endring	6
3 Hvordan påvirker restrukturering i verdikjeder de ansattes mulighet til medvirkning og medbestemmelse på virksomhetsnivå?.....	10
4 Hvordan utøves medvirkning og medbestemmelse i ulike restruktureringsprosesser?.....	12
5 Offentlig sektor og de globale endringene.....	16
6 Konklusjoner	19
Referanseliste	20

Forord

Denne rapporten har sitt utspring i en henvendelse fra Medbestemmelsesutvalget høsten 2009, der SINTEF Teknologiledelse ble bedt om å si noe om utviklingen av ansattes medvirkning og medbestemmelse i Europa de siste år.

Utgangspunktet vårt for å si noe om dette var primært forskningsprosjektet WORKS, et fireårig 6th Framework prosjekt, hvor 17 EU-land og 19 forskningsmiljøer var med. SINTEF var norsk partner i programmet. Hovedfokus i WORKS var hvordan restruktureringer av globale verdikjeder påvirket arbeidslivet, langs en lang rekke dimensjoner. En av disse dimensjonene var medvirkning. En annen var ansattes arbeidsforhold, spesielt de psykososiale, inkludert krav og kontroll. De siste inngår også i en forståelse av medvirkning.

Denne rapporten gir derfor en kort oppsummering av hovedfunnene i WORKS, med spesiell vekt på medvirkning. Videre oppsummeres funnene fra et annet 6th Framework prosjekt, PIQUE, som studerte effektene av privatisering. Siden privatisering er en spesiell form for restrukturering som også påvirker medvirkning, fant vi det riktig å ta med funnene herfra.

Medbestemmelsesutvalget fikk sitt notat i desember 2009, og har tatt det inn i sitt arbeid slik utvalget så det hensiktsmessig. Vi hadde imidlertid lagt såpass mye arbeid og interne midler i denne prosessen at vi ønsket å synliggjøre dette litt mer, og har derfor laget denne rapporten. Forskjellen på notatet Medbestemmelsesutvalget mottok og denne rapporten er kun layout (format SINTEF-rapport), en ekstra språkvask og dette forordet.

Trondheim 22. februar 2010

Hans Torvatn, forskningsleder

1 Globalisering og det norske arbeidsliv - de store trender fra 1989

9. november 1989 falt Berlin-muren, og dermed det gamle "Øst-Europa". Året etter falt Sovjetunionen sammen. Omtrent på samme tid begynte Kina under Deng Xiao Pings ledelse å eksperimentere med kapitalisme, gjennom slagord "Det spiller ingen rolle om katten er hvit eller svart bare den fanger mus", og mer konkret ved opprettelse av ulike frihandelsområder i Perleelvmunningen rett ved Hong Kong og Macau. Etterkrigstidens blokker ble oppløst, og selv om det vokste frem mange nye stater, gikk også flere stater inn i større enheter, spesielt i Europa hvor EUs 12 medlemsland i 1989 var blitt 27 medlemsland i 2004.

En viktig konsekvens av disse endringene var at flere og flere stater/geografiske områder ble praktiserende kapitalister, og i den prosessen ble en rekke barrierer mot handel opphevet. Når den kapitalistiske økonomien fikk økt spillerom, ble nye områder interessante som steder for produksjon. Tradisjonelle politiske hindringer mot å produsere utenfor det gamle "Vesten" (Vest-Europa, USA/Canada og Japan) forsvant. Samtidig medførte den store bruken av containere i transport en slik reduksjon i transportkostnadene at "*It is better to assume that moving good costs is essentially costless than to assume that moving goods is an important part of the production cost*" (Levinson, 2006 s 8). Parallelt med disse utviklingene kom alle de ulike varianter av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), med utvikling av Internett og mobiltelefon som de mest kjente. I sum opphevede disse endringene de tradisjonelle praktiske og økonomiske hindringene mot å flytte/opprette produksjon. Mens man (grovt sett) frem til 1989 hadde produsert en vare ferdig på et sted, for så å transportere den til kunden, begynte man i løpet av nittiårene å produsere deler av varen en rekke steder, transportere delene over hele verden, sette dem sammen og så sende sluttproduktet til kunden. Når transportkostnadene sank og produksjonskostnadene var dramatisk mye lavere et annet sted ble, produksjonen flyttet, om nødvendig splittet opp og delvis flyttet. Arbeidsoppgavene blir analysert og finoppdelt, distribuert globalt og satt sammen igjen senere. Innenfor organisasjonsteorien ble verdikjedetanken og ideene om kjernekompetanse sentrale for å omstille og utvikle virksomhetene. I en slik tankegang blir arbeidet delt opp i mindre og mindre biter som ulike enheter, gjerne ulike firma, spesialiserer seg på. De enkelte delene produseres da over hele verden, etter hvor det er mest optimalt å produsere.

Disse trendene eksisterte før 1989, ikke minst i bilbransjen, men ble akselerert og forsterket veldig utover nittitallet. Samlet muliggjør disse endringene en verden hvor produksjon og arbeidsplasser flytter. En Barbie-dukke solgt i Norge til 99 kroner er designet og utviklet i USA, og hvor de ulike delene er produsert i Kina, Taiwan, Japan og så videre. Uansett hvor "all-american" Barbie skal være, har Barbie-dukken selv sagt sin egen globale verdikjede (Levinson, 2006).

Så store politiske og teknologiske endringer som her er beskrevet har selvsagt konsekvenser for Norge og norsk arbeidsliv. Innenfor privat sektor ble norsk produksjon flyttet på samme måte som andre lands produksjon. I 1988 var det ifølge SSB 12000 ansatte i tekstilindustrien, i 2008 var det 4000. Nesten all produksjon er forsvunnet.

I servicesektoren muliggjorde IKT en sentralisering og spesialisering av tjenester som før var lokale og distribuerte, reisebyråene er et eksempel på det. Men også offentlig sektor ble påvirket både av restrukturering, teknologiutvikling og de underliggende ideene som lå under restruktureringslogikken (findelt arbeidsoppdeling). I tidligere kommunistiske land stilte den nye økonomiske modellen også nye krav til den offentlige sektoren. I hele verden ble det stilt krav til, og gjennomført, omfattende endringer i offentlig sektor i de tjue årene siden 1989. Selv om det i offentlig sektor i mindre grad var aktuelt å flytte produksjonen fysisk, åpnet ny teknologi og nye modeller for produksjon av varer og tjenester for å splitte opp oppgaver og flytte dem juridisk.

Parallelt med at ny teknologi muliggjorde sentralisering av ulike tjenester begynte befolkningen å kreve/ønske nye typer informasjon og tjenester. Og heller ikke offentlig sektor slapp unna kravet om effektivisering og fokus på kunden. Sett utenfra er ikke kravet om å bygge opp websider og gjøre ting tilgjengelig på nett et krav om omorganisering, men når det offentlige begynte med dette, ble det slik i praksis. Presset på effektivitet, fleksibilitet, kundeorientering og innovasjon gjaldt også offentlig sektor.

Dermed begynte det også i offentlig sektor en rekke omstillingsprosesser, i varierende grad bygd på modeller fra det private. Kundeorientering og økt effektivitet var målene, restrukturering (inkludert privatisering, opphevelse av monopol og outsourcing) og ny teknologi midlene.

En så overordnet beskrivelse som denne gir imidlertid lite konkret om hvordan endringene i arbeidslivet har vært innenfor en nasjon eller et område. Skal vi si noe fornuftig om det, er vi nødt til å gå mer konkret til verks og se på hva eksisterende forskning sier om utvikling innenfor et eksisterende område.

I det videre har vi valgt å fokusere på det europeiske nivå, det vil si EU/EØS-området. Dette er våre nærmeste naboer. Det er disse landene vi har mest økonomisk og arbeidsmessig utveksling med, og arbeidslivet i disse områdene ligner mer på Norge enn det gjør i andre verdensdeler.

2 Et europeisk arbeidsliv i endring

Arbeidslivet i Europa har vært i sterk endring de siste to tiårene. Fra begynnelsen av nittitallet har en kombinasjon av ny teknologi, globalisering, overgangen til kunnskapssamfunnet, økt kundefokus og utvikling av ledelses- og organisasjonsteorier (om kjernekompetanse, verdikjedeteorier, New Public Management, etc) transformert arbeidslivet i Europa. Den "nye" økonomien fokuserte på å produsere kunnskap og tjenester som en "value added" til den etablerte vareproduserende økonomien, i tillegg til at kunnskap i form av tjenester ble en vare i seg selv, f eks ved fremveksten av nye profesjoner relatert til webdesign, programvareutvikling og multimedia. Samtidig endrer også den "gamle" økonomien seg gjennom ulike kombinasjoner av automatisering, standardisering, outsourcing, restruktureringer og økt fokus på design.

Utviklingen har hatt relativt liten effekt på *netto* sysselsetting. I løpet av de nesten tjue årene frem til finanskrisen i 2008 har selvsagt jobber flyttet, forsvunnet og blitt skapt. Noen land og bransjer har opplevd nedgang, andre vekst, noen land har opplevd tilflytting av arbeid, andre fraflytting, men i Europa har endringene netto ikke vært veldig store. Frem til 2008 var det en svak vekst i EU-27¹ både i BNP og antall jobber. Finanskrisen har endret på dette, men det er for tidlig å si noe om langtidseffektene.

Selv om de totale effektene på sysselsetting på europeisk nivå frem til 2008 har vært relativt små, har endringene i arbeidslivet vært store. For det første er det store nasjonale og regionale forskjeller i utvikling. For det andre har arbeidsinnhold og arbeidsmetoder endret seg. Selv om grovt sett like mange, eller flere, i dag har en jobb i Europa som ved årtusenskiftet, har arbeidssted, arbeidsinnhold, organisering, arbeidstid, kompetansebehov, osv, endret seg til dels drastisk. Gjennom ulike restruktureringsprosesser (fusjoner, fisjoner, outsourcing, offshoring, insourcing, (del)privatisering, oppkjøp) har vi fått en rekke nye organisasjoner og selskap, samtidig som tradisjonelle selskap har endret seg sterkt. Utviklingen av Telenor fra et statlig telefonselskap rundt 1990 til et internasjonalt telekommunikasjonsfirma som Telenor på 2000-tallet, er et godt norsk eksempel. Gjennom slike endringer i arbeidslivet har nye lokale, såvel som transnasjonale, selskaper og restrukturering av verdikjeder utfordret våre tradisjonelle og tidligere så entydige oppfatninger av "bedrift", "arbeidsplass", "eierskap" og til og med "kollega".

Disse komplekse prosessene og sammensatte årsakene til at arbeidslivet har endret seg utgjorde konteksten for forskningsprosjektet *Work organisation and restructuring in the knowledge society WORKS* (www.worksproject.be). WORKS var et fireårig forskningsprosjekt innenfor EUs 6. rammeprogram med deltakere fra 17 EU-land. Det var det eneste arbeidsforskningsprosjektet i 6. rammeprogram, fra Norge var SINTEF deltaker. Hovedspørsmålet i WORKS var hvordan kan man forstå de endringene arbeidslivet og arbeidsorganiseringen går igjennom som følge av globalisering og teknologiske endringer, og hvilke konsekvenser har endringene for ansattes arbeidsvilkår?

Som et inntak til et så kompleks, sammensatt og tverrdisiplinært tema ble *restrukturering av verdikjeder* valgt som hovedfokus. Ikke bare har kunnskapssamfunnet og globaliseringsprosesser medført at selskaper har utvidet sitt virksomhetsområde til å operere på tvers av nasjonale arbeidsmarked og nasjonal arbeidslovgivning. Disse restruktureringsprosessene medfører samtidig store endringer for arbeidsprosessene både på sektor- og virksomhetsnivå, endringer som har store

¹ I 2000 var sysselsettingen i EU-27 på 62.2 prosent, i 2008 hadde den vokst til 65.9. Øking i BNP var i 2000 på 3.9 prosent i forhold til fjoråret, mens den i 2008 var 0.8 prosent. I 2009 er økingen estimert til å være negativ. Kilde: Eurostat.

konsekvenser for den enkelte arbeidstaker både som ansatt og som menneske i kombinasjonen jobb og familieliv.

WORKS la analytisk fokus på *forretningsfunksjon*, i stedet for virksomhet, bransje eller sektor. Begrepet forretningsfunksjon er basert på teorier omkring verdikjeder, opprinnelig utviklet av Michael Porter (Porter, 1985) i hans bok "Competitive advantage". Porter brukte begrepet "activities" om alt som ga en ekstra verdi til produktet, og introduserte også begrepene kjerne- og støtteaktiviteter som to ulike hovedtyper aktiviteter. En kjerneaktivitet bidrar direkte til produksjon av den vare/tjeneste som organisasjonen leverer, mens en støtteaktivitet bidrar indirekte. Senere tenking om forretningsprosesser (business process/ business process reengenering) har gjort at forretningsfunksjon (business function) fremstår som et fruktbart og presist begrep på det Porter kalte aktivitet. En forretningsfunksjon kan da defineres som en enhet innenfor en verdikjede, et sett av teknologisk og økonomisk distinkte aktiviteter som utføres sammen. Forretningsfunksjoner kan være både kjerne- og støtteaktiviteter i en verdikjede. Forretningsfunksjon er en generisk term, den samme forretningsfunksjon vil finnes i en rekke bransjer. Typiske eksempler på forretningsfunksjoner er forskning og utvikling, kundeservice, logistikkledelse, personal, finans, datatjenester, produksjon og så videre.

Forretningsfunksjoner er en fruktbar analyseenhet i restruktureringer av flere grunner. For det første er forretningsfunksjoner mer stabile enn bransje eller virksomhet. I en restrukturingsprosess kan en del av en virksomhet bli skilt ut som en egen enhet (forretningsfunksjon), og den nye enheten kan da bli en del av en annen bransje. For eksempel kan et sykehus outsource IT-driften sin til en (ny) privat bedrift. Forretningsfunksjonen er konstant, men de som arbeider innenfor denne har skiftet både virksomhet og bransje. I noen tilfeller kan en slik prosess også medføre at forretningsfunksjonen skifter land den utføres fra. For det andre er forretningsfunksjoner ofte "byggesteinen" i restrukturingsprosesser. Etter hvert som en virksomhet standardiserer sine forretningsprosesser, vil det bli lettere å dele opp disse prosessene i atskilte forretningsenheter. Slike forretningsenheter kan da skilles ut eller settes sammen med andre enheter juridisk og/eller geografisk, og på den måten skape nye eller optimalisere eksisterende verdikjeder. Merk at gjennom slike prosesser kan en forretningsfunksjon gå fra å være en støttefunksjon i en virksomhet til å bli en kjernefunksjon i en annen virksomhet. For eksempel når renholdere på et sykehus går fra sykehuset til et privat renholdsselskap, går de samtidig fra å være en støtteaktivitet i et firma til å bli en kjerneaktivitet i det nye. Funksjonen er imidlertid konstant. Oppsummert kan vi si at det som karakteriserer den nye globale kunnskapsøkonomien er at forretningsfunksjonene er i kontinuerlig bevegelse.

Når WORKS skulle studere verdikjeder, var det derfor naturlig å fokusere på disse generiske byggesteinene i de globale verdikjedene og se konsekvensene av at arbeidslivet består av forretningsfunksjoner i kontinuerlig flux. Dette ble gjort både kvantitativt og kvalitativt. Kvantitativt ved å analysere eksisterende data på europeisk nivå, kvalitativt gjennom et sett (58) av casestudier av restruktureringer av forretningsfunksjoner i ulike bransjer og et sett (30) studier av yrkesgrupper i forretningsfunksjonene.

Den kvantitative analysen tok utgangspunkt i data fra tre serier av surveyer²: EU Labour Force Survey, European Working Conditions Survey og European Household Community Panel. Disse datasettene ble analysert på a) global restrukturering og endringer i sysselsetting b) nye former for

² Disse surveyene er alle gjentatt over tid. For mer informasjon om disse surveyene se <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> og <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/surveys/index.htm> og <http://circa.europa.eu/irc/dsis/echpanel/info/data/information.html>

arbeidsorganisering c) fleksibilitet og arbeidsorganisering d) ferdigheter og kvalifikasjoner e) arbeidsforhold og arbeidsmiljø (quality of working life).

I den kvantitative analysen ble følgende forretningsfunksjoner analysert: Produksjon, logistikk, kundetjenester, IT-tjenester, markedsføring og salg, finans og juridiske tjenester. Valget av disse funksjonene var basert på hva som var mulig å identifisere i datasettene og hva som ble analysert i den kvalitative delen. I den kvalitative analysen ble også produksjon, logistikk, kundetjenester og IT-tjenester analysert, men i stedet for markedsføring og salg og finans så man på forskning og utvikling og design.

Hovedkonklusjonene fra den kvantitative undersøkelsen i WORKS er følgende (Birindelli et al 2007):

- Vi ser at forretningsfunksjoner i globale verdikjeder forflytter seg fra bransjer hvor disse funksjonene er sekundære støttfunksjoner, over til bransjer hvor de samme funksjonene får status som kjernefunksjoner, dvs det skjer en outsourcing.
- Det er små forskjeller på de etablerte og de nye medlemslandene innenfor EU når det gjelder denne forflyttingen (restruktureringen) av forretningsfunksjoner i verdikjeder. Det ser ikke ut som om hoveddelen av forflyttingen er geografisk. Outsourcing er primært en juridisk prosess hvor det skapes nye virksomheter geografisk nær den opprinnelige virksomheten. Det skjer altså mer outsourcing internt i et land enn mellom land.
- Vi ser en substansiell øking i bruken av midlertidig ansatte og en mindre øking i bruk av deltidsarbeid. Her er det store variasjoner mellom de ulike medlemslandene.
- Andelen sysselsatte kvinner er stabil totalt sett i EU, men igjen er det store variasjoner mellom landene.
- I EU-15 landene har jobbene blitt mer rutinepreget og intensiteten har økt. Skandinavia er her et unntak. I de nye medlemslandene i EU er jobbene mindre komplekse, arbeidsintensiteten er lavere og arbeidsbetingelsene er dårligere sammenlignet med EU-15 landene.
- Ansattes jobbtilfredshet varierer i Europa, men er konstant over tid, med unntak av Italia hvor det er en svak nedgang.
- Arbeidstakerne skifter i større grad enn før yrke og bransje.
- Ansatte i IKT i den nye kunnskapsøkonomien har av enkelte vært ansett som den mest fleksible yrkesgruppen. Dette stemmer ikke i de to landene hvor hypotesen kunne testes i WORKS, nemlig Storbritannia og Tyskland.

Bransjene som ble studert i den kvalitative analysen i WORKS som 58 casestudier var følgende: Næringsmiddelindustrien, tekstilindustrien, IT-industrien, kundeservice i både privat og offentlig sektor og IT-service i offentlig sektor. Dagens europeiske arbeidsliv består selvfølgelig av mange andre og flere bransjer enn disse. F eks sysselsetter både mekanisk industri, landbruk og ikke minst bilindustrien mange arbeidstakere og er dominante bransjer i flere europeiske land. Det som kjennetegner disse bransjene derimot, er at de sysselsetter mange menn, med en relativ homogen sammensetning både i alder, etnisitet og utdanningsbakgrunn. Videre er både bilindustrien og mekanisk industri godt organisert hva gjelder arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, hvor partene har en lang tradisjon for forhandling rundt arbeidsforhold, arbeidstid, lønn, arbeidskontrakter og velferdsytelser. I tillegg er arbeidsforhold, partsrelasjoner, arbeidsorganisering og sosioteknisk arbeidsutforming vel dokumentert og forsket på, ikke minst gjelder dette bilindustrien og mekanisk industri. For forskningsprosjektet WORKS var utgangspunktet at man ikke kan anta å kjenne europeisk arbeidsliv ved å studere ytterligere de bransjene vi har mye kunnskap om fra før. Dersom WORKS skulle bidra til å få ny kunnskap om dagens europeiske arbeidsliv, måtte man studere bransjer som det ikke hadde vært forsket for mye på fra før, og som samtidig enten var

bransjer som var utsatt for store restruktureringer som følge av globalisering, eller som var relativt nye bransjer som hadde oppstått som del av den kunnskapsbaserte globale økonomien.

Hovedkonklusjonene fra den kvalitative undersøkelsen i WORKS er følgende (Valenduc et al 2008, Flecker et al 2008, DiNunzio et al 2009):

- Det skjer på samme tid en fragmentering og en segmentering av arbeidet i Europa. Forretningsfunksjoner skilles ut fra sine opprinnelige virksomheter og sentraliseres i noen grad i nye virksomheter.
- Restruktureringsprosessene påvirker sysselsettings- og arbeidsforhold i betydelig grad. Det er stor variasjon mellom de ulike prosessene, men hovedtrekkene er som følger:
 - Stor grad av standardisering av arbeidsoppgaver hvor arbeidsinnholdet blir mer rutinepreget.
 - Arbeidet blir også mer formalisert, hvor kravene til dokumentasjon, rapportering og etterfølgelse av prosedyrer øker.
 - De to ovenstående punktene er ofte tett koblet til sterkere ledelsesstyring og lengre beslutningsveier.
 - Arbeidsutførelsen styres i større grad enn før av markedsbehov.
- Effekten av endringer som følge av restruktureringer avhenger av posisjon i verdikjeden. Siste del av verdikjeden (de som blir oursourcet, de som er nærmest kunden) opplever i større grad en forverring av arbeidsforholdene i form av større jobbusikkerhet, mer standardisering, rutinisering og overvåking, mindre sosial støtte og mindre muligheter for anerkjennelse og belønning.
- IKT er en sentral del av alle disse prosessene med følgende effekter:
 - Informasjon digitaliseres og kodifiseres. En del av denne prosessen er at arbeidstakernes tause kunnskap (ervert gjennom praktisk erfaring) blir gjort eksplisitt og sentralisert i store informasjonssystemer.
 - Arbeidsprosesser må tilpasses de digitale systemene.
 - Ansatte må ha pålitelig tilgang til informasjon på tvers av geografiske og organisatoriske grenser.
 - Disse prosessene skaper behovet for nye roller og koordineringsfunksjoner, noe som er en årsak til veksten i IKT-arbeidsplasser.
- Arbeidet i Europa intensiveres og styres i større grad av markedsbehov og ønsket om å reagere raskt på etterspørselsendringer. Kunden har altså fått en sterkere maktposisjon, men arbeidslovgivningen har ennå ikke tatt høyde for at kunder i større grad enn før har større innflytelse over arbeidsforholdene.
- WORKS finner ikke at det skjer en netto avlæring av arbeidstakeres ferdigheter, til tross for omfattende endringer i arbeidslivet. Derimot skaper restrukturering av globale verdikjeder behov for en rekke nye ferdigheter i: Prosjektledelse, kulturforståelse, nettverksledelse og koordinering i og mellom ulike virksomheter. Ansatte har liten tilgang til kompetansehevingstiltak på disse områdene, og man ser heller at læringen skjer individuelt basert på egen praksis.

Disse endringene påvirker ansattes muligheter for medvirkning og medbestemmelse på virksomhetsnivå på forskjellige måter. Dette drøftes mer utførlig i de neste avsnittene.

3 Hvordan påvirker restrukturering i verdikjeder de ansattes mulighet til medvirkning og medbestemmelse på virksomhetsnivå?

Arbeidstakeres opplevelse av muligheten for medvirkning og medbestemmelse i *daglig arbeid* har alltid hatt en sterk posisjon i den norske medvirkningstradisjonen (f eks Emery og Thorsrud 1976, Nilssen 1998, Levin 2002, Munkeby 2003, Gustavsen 2007). Siden Samarbeidsforsøkene mellom LO og daværende N.A.F (nå NHO), og videre gjennom nasjonale forskningsprogrammer som Bedriftsutvikling 2000 (Gustavsen et al 1998, Levin 2002) og Verdiskaping 2010 har arbeidstakeres medvirkning og medbestemmelse på virksomhetsnivå vært et virkemiddel for å øke virksomhetens innovasjonsgrad, produktivitet, arbeidsmiljø og langsiktige overlevelse. Innenfor EU har de skandinaviske landene fått stadig mer oppmerksomhet for sin kombinasjon av gode velferdsytelser, sosial mobilitet og produktivitet, hvor den danske "flexicurity"-modellen (se Olberg 2007) og den nordiske modellen for partssamarbeid både på nasjonalt nivå og virksomhetsnivå holdes opp som en mulig vei også for europeisk arbeidsliv (Huzzard 2004). Men dersom den gode tradisjonen for medvirkning og medbestemmelse på virksomhetsnivå slik vi kjenner den fra etablerte bransjer og sektorer i Norge og de andre skandinaviske landene skal overleve og gi motivasjon til utviklingen av et mer involverende og demokratisk arbeidsliv i Europa, må ordningene sees i lys av hva som karakteriserer dagens arbeid i globale verdikjeder og i kontinuerlige endringsprosesser (restrukturering) av disse.

Resultatene fra WORKS (Meil 2009, Tengblad og Docherety 2009, Holtgrewe et al 2009) viser at *arbeidslivet fragmenteres og segmenteres i større grad enn før*, hvor en forretningsfunksjons- og ansattes plassering i verdikjeden avgjør forhandlingsstyrken i spørsmål knyttet til endringer i jobbinnhold, arbeidsvilkår, lønn, relokalisering, arbeidstid, etc. I tekstilindustrien kan det f eks være den virksomheten som eier en merkevare som er sterkest, og i næringsmiddelindustrien kan det være den forhandleren som er nærmest markedet (Tengblad og Docherty 2009:70). Videre ser vi at *mange restruktureringsprosesser har som mål å tilpasse forretningsfunksjoner til markedskrefter*. Privatisering av offentlige tjenestetilbud er et eksempel på dette, et annet er bruken av intern-konkurranse mellom de ulike produksjons- eller tjenestestedene i en virksomhet. I en studie gjennomført av European Foundation oppgir for eksempel over 60 prosent av respondentene at de føler seg styrt av kunder i arbeidshverdagen (Eurofound 2007, Tengblad og Docherty 2009). *Restruktureringer har også som ett av sine hovedmål å sørge for økt fleksibilitet for de virksomhetene som inngår i kjeden* (Holtgrewe et al 2009). Dette oppnås ved å bygge økt kapasitet for såkalt ekstern, eller intern fleksibilitet. Ekstern, også kalt numerisk fleksibilitet (Flecker et al., 2009), betyr å ta arbeidskraft inn og ut etter behov. Denne typen fleksibilitet øker mest, f eks ved bruk av midlertidige ansettelser og inn- eller outsourcing av forretningsfunksjoner. Selskaper kan øke sin fleksibilitet ved å ha virksomhet i de land hvor arbeidslovgivningen er liberal (Fernández-Macías og Hurley 2008 i Holtgrewe et al 2009). Intern eller funksjonell fleksibilitet betyr å besørge arbeidstakere og forretningsfunksjoner med stor evne til å ta på seg nye oppgaver. Denne typen fleksibilitet er ikke like utbredt i de sektorene som er studert i WORKS, selv om eksempler med å sette bort IT-tjenester i offentlig sektor eller for et selskap å fusjonere med en liten FoU-bedrift, demonstrerer hvordan tilgang til kompetanse bidrar til økt funksjonell fleksibilitet. Fleksibilitet som virkemiddel for å være konkurransedyktig ser altså ut til først og fremst å bety at flere arbeidstakere havner i den sårbare gruppen med jobbusikkerhet og vanskeligere forhandlingsbetingelser, f eks kontraktsarbeidere eller arbeidstakere som omfattes av dårligere nasjonal arbeidslovgivning og svakere reguleringer, og at virksomheter heller satser på denne typen numerisk fleksibilitet enn å være i forkant av markedsmessige endringer gjennom å bygge inn organisatorisk eller funksjonell fleksibilitet.

Polariseringen i det nye arbeidslivet tar to hovedretninger ifølge resultatene i WORKS. På den ene siden ser vi en neo-Taylorisering med oppdeling av arbeidet i mindre enhetsoperasjoner, mer rutinepreget arbeid og økt grad av kontroll i arbeidet. Innføring av standardisert arbeidsutførelse og industriell logikk også i bransjer som tjenesteyting (f eks Call Center) og IT-programvareutvikling er et forsøk på å bruke styringsprinsipper fra de etablerte industriene til å kontrollere arbeidsutførelsen til andre arbeidstakergrupper. utfordringene blir derfor de samme som industriarbeidernes fagforeninger alltid har vært opptatt av, nemlig å redusere de fysiske og psykososiale (DiNunzio et al 2009) konsekvensene av økt intensivering og lav grad av autonomi og medbestemmelse. På den andre siden ser vi en *økt grad av individualisering* av ansatte med ekspertkompetanse som kan ha stor individuell forhandlingsmakt på bakgrunn av at deres ekspertise er etterspurt i markedet, samtidig som de besitter jobber som krever stadig større grad av selvstyre pga komplekse og sammensatte arbeidsoppgaver. I en verdikjedetenking ser vi altså at jobbene lengst fremme i verdikjeden har stort kunnskapsbehov, hvor de ansatte er høyt utdannet og har stor grad av medbestemmelse i daglig arbeid, mens jobbene lengre ut i verdikjeden er mest utsatt for å bli gjort overflødig, blir satt bort til underleverandører, eller bli flyttet til et lavkostland med dårligere arbeidslovgivning og rettigheter for de ansatte.

En konsekvens av økt fragmentering er at arbeidstakere i globale verdikjeder deler seg inn i såkalte kjernearbeidere eller perifere ("non-core") arbeidstakere (Meil 2009). Og det er for denne siste gruppen av arbeidstakere at rettighetene er svakest, hvor kravet om fleksibilitet er størst, og hvor mulighetene for medvirkning og medbestemmelse i daglig arbeid er begrenset. Denne gruppen av sårbare arbeidstakere øker i den globale kunnskapsøkonomien, da mange virksomheter har "flagget ut" (outsourcing) deler av virksomheten til land med liten eller dårlig arbeidslovgivning, med lavere lønnsnivå, og dermed også ofte dårligere arbeids- og ansettelsesvilkår for sine ansatte. Man ser også i WORKS at nasjonale fagforeninger i all hovedsak er opptatt av å snakke egne arbeideres sak, og ikke engasjere seg f eks i hvilke arbeidsvilkår tidligere polske kolleger får når de ble flyttet fra en dansk produksjonsenhet til en tysk, på midlertidige arbeidskontrakter (Meil, Tengblad og Docherty 2009). Dette og andre eksempler fra næringsmiddelvirksomheten som ble studert i WORKS understøtter trenden om polariseringen i arbeidslivet, en trend som reiser et viktig spørsmål om *hvordan man kan beskytte arbeidstakere som står utenfor de tradisjonelle representative medvirkningsordningene.*

4 Hvordan utøves medvirkning og medbestemmelse i ulike restruktureringsprosesser?

Ødegård (2008) gir en god oversikt over de viktigste EU-direktiver som angår medvirkning, medbestemmelse og partssamarbeid både på transnasjonalt og på virksomhetsnivå. Disse er:

- Direktivet om informasjon og drøfting ved masseoppsigelser (Rådskonferanse 75/129/EC, Rådskonferanse 92/56/EC)
- Direktivet om virksomhetsoverdragelse (Rådskonferanse 77/187/EØF, Rådskonferanse 2001/23/EF)
- Direktivet om europeiske samarbeidsutvalg i flernasjonale konsern (Rådskonferanse 94/45/EF)
- Direktivet om informasjon og konsultasjon (Europaparlamentets og Rådets direktiv 2002/14/EF)
- Direktivet om arbeidstakernes rett til innflytelse i Europeiske Selskap (SE-selskap) (Rådskonferanse 2157/2001 og Rådskonferanse 2001/86/EF)
- Direktiv om grenseoverskridende fusjoner (FOR- 2005-04-01-273 endret 27.02.2007)

Fellesnevneren for disse direktivene er at de ansatte har krav på informasjon, konsultasjon og å bli rådført ved endringer som påvirker arbeidshverdagen og arbeidstilhørigheten deres. Konsultasjonen har ingen entydig definisjon, men kan forstås som utveksling av synspunkter og etablering av en dialog mellom arbeidstakernes representanter og hovedledelsen i selskapet. Konsultasjon innebærer derimot ingen inngrep i arbeidsgivers styringsrett (Hansen 1997 sitert i Ødegård 2008:9). En av konklusjonene i WORKS er at til tross for stadig mer regulering fra EU, er det fortsatt den nasjonale eller sektorielle reguleringen av arbeidsforhold og partssamarbeid som er den viktigste. EUs direktiver er derimot viktig som en slags minimumsstandard (Meil 2009, Ødegård 2008).

Fagforeninger har alltid vært en viktig institusjon for å ivareta ansattes rettigheter og interesser på arbeidsplassnivå. Gjennom både lovfestet rett til å organisere seg, og gjennom avtaler forhandlet frem på nasjonalt, sektorielt og arbeidsplassnivå har forhold som lønn, arbeidstid, arbeidsvilkår og arbeidsmiljø alltid vært viktige forhold for arbeidstakere både i Norge og i andre land. Disse forhandlingsområdene mellom arbeidstaker- og arbeidsgiversiden omtales i europeisk arbeidsforskning som såkalte *konsoliderte tema* (Meil 2009), altså forhold som har befestet seg som de mest sentrale og naturlige forhandlingstemaene mellom arbeidstakere på den ene siden og arbeidsgivere og eiere på den andre.

Partssamarbeid om forandringsprosesser eller bedriftsutvikling har derimot ikke samme tradisjon, og her ser vi store forskjeller mellom de ulike geografiske områdene av europeisk arbeidsliv. I de skandinaviske landene har vi en lang tradisjon for partssamarbeid om bedriftsutvikling, hvor fagforeningene har en sentral rolle som beslutningstakere ikke bare rundt arbeidstakernes arbeidsvilkår og arbeidsvilkår, men også i beslutningsprosesser knyttet til virksomhetens strategiske og finansielle valg. Sammenlignet med arbeidsliv i andre land kan en derfor gjerne snakke om en ”norsk modell” (Løken og Barbosa 2008) og en ”skandinavisk modell” (Gustavsen 2007) for partssamarbeid både på makronivå og på bedriftsnivå. Forskningen i WORKS viser at fagforeningers påvirkningsmulighet i globale verdikjeder utfordres ved at det blir mer uklart *hvem* man skal gå i dialog med og *hvor* påvirkningen bør og kan skje (Tengblad 2009). Er f eks ”motparten” lokal ledelse, konsernledelse, en underleverandør eller systemleverandør?

EU-direktivene skal sikre et tettere samarbeid mellom partene i arbeidslivet på både nasjonalt og EU-nivå, for derigjennom å sikre økt innflytelse for arbeidstakere i restruktureringsprosesser og på best mulig måte ivareta ansattes rettigheter og arbeidsvilkår i et stadig skiftende arbeidsliv. Europeiske Samarbeidsutvalg har f.eks. som hensikt å sørge for økt informasjonsflyt fra ledelsen til de ansatte i saker relatert til det å være ansatt i et internasjonalt selskap (Meil 2009, Ødegård 2008). Direktivet kan også sees på som en motivasjon for å etablere et partssamarbeid på europeisk nivå samt å bidra til økt innflytelse for fagforeninger i den globale økonomien (Knutsen 2004). Når vi ser på restruktureringsprosesser som følge av den globale kunnskapsøkonomien, viser studier av erfaringene med å etablere og å ta i bruk europeiske samarbeidsutvalg (Weiler 2004, European Foundation 2006) i hovedsak med at: 1) beslutninger om restruktureringer tas først og fremst på et internasjonalt nivå, mens de arbeidsmessige konsekvensene for arbeidstakerne håndteres på nasjonalt nivå gjennom lover og avtaler som regulerer arbeidstakers rettigheter og arbeidsvilkår, 2) europeiske samarbeidsutvalgs betydning som informasjonsarena fra ledere/eiere og til arbeidstakerrepresentanter om restruktureringsbeslutninger fungerer selv om det varierer hvor mye informasjon som faktisk gis i ulike spørsmål, 3) konsultasjonsprosessen mellom arbeidstakere og ledere i saker om restruktureringer varierer fra selskap til selskap og er avhengig av partenes vilje og evne til samarbeid og 4) informasjon og dialog om restruktureringsprosesser kommer ofte for sent og når beslutningen allerede er tatt, noe som indikerer at europeiske samarbeidsforum ikke er et reelt forum for partssamarbeid om viktige beslutningsprosesser knyttet til restruktureringer (Meil 2009, Tengblad 2009).

WORKS konkluderer med at både *fagforeninger og samarbeidsutvalg har hatt svært liten innflytelse over de beslutningene om restruktureringer som er fattet i de studerte virksomhetene* (Meil, Tengblad og Docherty 2009, Tengblad 2009). Vedtak om restruktureringer i form av å sette bort forretningsfunksjoner, flytting av produksjonssted, privatisering eller endring av arbeidsorganisering, er i all hovedsak gjort av ledere og eiere, hvor ansatterepresentanter har kommet på banen først etter at beslutningen er fattet med delvis innflytelse over hvordan selve prosessen kan gjennomføres for å ivareta arbeidstakernes interesser på best mulig måte. Dette har både partsrelasjonelle – dvs den tradisjon og det system som har formet arbeidstaker- og arbeidsgiversamarbeid i de ulike bransjene og landene som er studert – og strukturelle forklaringer. En viktig strukturell forklaring på den manglende synligheten av europeiske samarbeidsorgan i de virksomhetene som ble studert i WORKS er de forhold som må være oppfylt for at kravet om samarbeidsorgan skal være virksomt, nemlig størrelse og forretningsdrift på tvers av to eller flere EU-land. I WORKS har flere av de studerte virksomhetene gjennomført restruktureringer som har medført etablering av en forretningsfunksjon i et land som står utenfor EU, og da trer ikke kravet om samarbeidsutvalg i kraft. Videre, flere av virksomhetene har hatt færre enn 1000 ansatte, og samarbeid i små og mellomstore bedrifter på tvers av (EU) land er heller ikke dekket av direktivet. Når det gjelder det vi kan kalle partsrelasjonelle forklaringer er det her betydelige variasjoner mellom de ulike grupperingene av EU-land. Selv om hovedkonklusjonen er at fagforeningene og samarbeidsutvalgene var passive eller reaktive når det gjaldt selve beslutningsprosessen, og at det de først og fremst konsentrerte seg om var å redusere eventuelle uheldige virkninger for de ansatte gjennom en forverring av generelle arbeidsvilkår, utmerket de skandinaviske landene seg ved økt grad av dialog og partssamarbeid også når beslutninger om restrukturering skulle tas. Meil (2009) karakteriserer dette som at endringsprosessene gjennomføres på en *sosialt ansvarlig måte*, f.eks. med fokus på et meningsfylt jobbinnhold og gode arbeidsvilkår, eller at evt. overflødige ansatte får gode kompensasjoner med fokus på videre yrkesliv.

En annen konklusjon er at *selv på områder hvor det foreligger lover og avtaler både på nasjonalt nivå og på EU-nivå, ser man flere eksempler på at bedrifter finner smutthull i lovverket og ikke overholder de retningslinjer som foreligger knyttet til f.eks. nedlegging av virksomheter, forflytting av ansatte, kravet om å informere ansatterepresentanter og lignende* (Meil, Tengblad og

Docherty 2009). Når vi ser på dagens arbeidsliv som en arbeidsarena hvor verdikjedene blir stadig lengre, og hvor restruktureringer er en kontinuerlig prosess hvis hensikt er å redusere kostnader, men også å møte markedsmessige krav om økt tilbud av varer og stadig bedre kvalitet på tjenestene som leveres, *har avstanden mellom de som beslutter (ledere og eiere) og de som må møte de hverdagslige konsekvensene av endrede arbeidsforhold (arbeidstakerne), økt.*

Det er flere årsaker til disse resultatene. For det første, selv om sentrale EU-direktiv sikrer en minimumsstandard på dialog og informasjonsutveksling mellom arbeidsgiver og arbeidstakere i både beslutninger om, og virkninger av restruktureringer, ser vi at *effekten av EUs lovgivning er svakere enn effekten av nasjonale og bransjevise lover og avtaler.* Unntaket er i bransjer og land med liten eller dårlig arbeidslovgivning hvor EUs regulativ fungerer som en minimumsstandard. Resultatene i WORKS viser også at Direktivet om virksomhetsoverdragelse er viktig for å regulere forflytting av ansatte i restrukturingsprosesser langs verdikjeden, og at i de land hvor arbeidslivet er godt regulert søker partene i arbeidslivet å overgå EUs minimumsstandarder (Meil, Tengblad og Docherty 2009). Norge og de øvrige skandinaviske landene plasserer seg her. Men omfanget av partssamarbeid generelt og ansattes muligheter for medvirkning og medbestemmelse spesielt er også svært avhengig av bransje. Andelen fagorganiserte er større i offentlig sektor enn i privat sektor, så også i Norge, og jobbsikkerheten er også større i offentlig sektor. Derfor så man i WORKS at restrukturingsprosesser som medførte utflytting eller privatisering av forretningsfunksjoner til sektorer med dårligere arbeidslovgivning og rettigheter for de ansatte, opplevdes som en trussel fra fagforeningenes side, og hvor mye innsats ble lagt ned i å kjempe imot endringene. Videre, også innenfor privat sektor er det store forskjeller i ansattes muligheter for medbestemmelse og medvirkning, hvor det er langt flere som er fagorganisert i næringsmiddel- og tekstilindustrien enn det er innenfor de nye IT-næringene.

Resultater fra WORKS viser også at det er store *yrkesmessige forskjeller* i hvordan de har brukt de (formelle) systemene for medvirkning og innflytelse for å ivareta sine interesser i restrukturingsprosesser. Disse yrkesmessige forskjellene i medvirkningsstrategier kan karakteriseres enten som individuelle eller kollektive strategier (Valenduc et al., 2008). I WORKS kategoriserte man følgende tre yrkesgrupper: 1) kunnskapsarbeidere (designere, IT programvareutviklere og -forskere, logistikkansvarlige), 2) produksjonsarbeidere (operatører i næringsmiddel- og tekstilindustrien) og 3) servicearbeidere (både i offentlig og privat sektor). *Kunnskapsarbeiderne* benyttet i hovedsak *individuelle strategier* for å fremme sine interesser og rettigheter i restrukturingsprosessen. Denne individualiseringen av medbestemmelse og medvirkning begrunnes ut fra deres sterke posisjon i dagens arbeidsmarked som arbeidstakere med høy utdanning og med en kompetanse og erfaring som er sterkt etterspurt og tiltrengt. Den enkelte ansatte tar ansvar for seg selv og sin egen karriere, og forhandler derfor også på vegne av seg selv og sine interesser. Medvirkning og medbestemmelse utøves ofte gjennom en arbeidsorganisering preget av teamarbeid og tett kommunikasjon i "produksjonslinjen". Kollektive representasjonsordninger har ikke så sterk posisjon blant denne gruppen yrkesutøvere, noe som først og fremst demonstreres ved lav organisasjonsgrad. *Produksjonsarbeidere* derimot, har fortsatt en sterk kollektiv tradisjon og også høy organisasjonsgrad, selv om den er lavere i små og mellomstore bedrifter og med store variasjoner innenfor EU. Representasjonsordningene for *servicearbeidere* er sterkt avhengig av om de jobber i privat eller offentlig sektor. I WORKS studerte man servicearbeid i begge disse sektorene, hvor jernbane, post og kundeservice utgjorde offentlig tjenesteyting, mens eksempler på privat servicearbeid er kundesenter (Call Center) og servicesenter. Servicearbeidere i offentlig sektor har høy organisasjonsgrad og en fremforhandlet rett til "livslang" ansettelse, mens man i privat tjenesteytende sektor ser en høyere grad av individuelle ordninger, hvor kvaliteten er avhengig av den enkeltes ekspertise og posisjon (Meil, Tengblad og Docherty 2009).

Man så derimot i WORKS tendenser til økt fremvekst av kollektive strategier og ordninger også blant kunnskapsarbeiderne, en utvikling som utfordrer de etablerte fagforeningenes syn på egen rolle og nedslagsfelt. Flere IT-virksomheter hadde enten etablert, eller hadde planer om å etablere europeiske samarbeidsutvalg, og nettopp denne typen samarbeidsutvalg ble betraktet som mer relevant for kunnskapsarbeidere enn medlemskap i fagforeninger. Der europeiske samarbeidsutvalg har fokus på *virksomhetens* strategiske utvikling og posisjon i markedet, har fagforeninger fokus på individets rettigheter som lønn, arbeidstid og arbeidsvilkår. Selv om fagforeninger i Norge og Skandinavia for øvrig har en lang tradisjon for også å være proaktive i strategiske spørsmål hva angår virksomhetens utvikling og langsiktige overlevelse, er praksisen med partsbasert bedriftsutvikling fortsatt ukjent i mange andre europeiske land. Både forskerne i WORKS og andre argumenterer derfor sterkt for at fagforeninger har en stor utfordring med å tiltrekke seg nye grupper av arbeidstakere; arbeidstakere som ikke bare er opptatt av generelle arbeidsvilkår, men som også vil ha aktive stemmer i beslutninger om virksomhetens videre strategiske, markedsmessige, teknologiske og organisatoriske utvikling. Videre vil det være stor gevinst ved at fagforeninger samarbeider tettere med de europeiske samarbeidsorganene for å få et sterkere innflytelse over hvordan endringer kan gjennomføres på virksomhetsnivå uten at ansattes arbeidsbetingelser forverres og at ansattes rettigheter ivaretas over minimumskravene satt av EU.

5 Offentlig sektor og de globale endringene

WORKS-prosjektet tok for seg både offentlig og privat sektor og så på alle former for restrukturering av verdikjeder. Et annet EU-prosjekt, "Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity" (PIQUE) studerte spesifikt effekten av privatiseringsprosesser i offentlig sektor. Vi vil i dette avsnittet oppsummere hovedfunnene i PIQUE, med et spesielt fokus på resultater i forhold til medbestemmelse og partsforhold.

PIQUE var et treårig (2006-2009) forskningsprosjekt i seks land: Østerrike, Belgia, Tyskland, Polen, Sverige and Storbritannia. PIQUE så på privatiseringsprosesser i fire ulike tjenester: Post, lokal offentlig transport, helsetjenester (sykehus) og elektrisitet. I alle landene hadde myndighetene satt i gang ulike privatiseringsprosesser i de fire tjenestene. Hensikten med reformene var å øke graden av konkurranse og gjennom dette tilby bedre og billigere tjenester til alle.

PIQUE-prosjektet gjennomførte totalt 24 casestudier samt en representativ survey av brukerne av disse tjenestene for å klargjøre deres syn. Vi skal i de neste avsnittene se kort på resultatene i forhold til utvikling av et marked, sysselsetting, samarbeidsforholdene i arbeidslivet, produktivitet og servicekvalitet.

En sentral del av målsettingen med slike privatiseringer har vært å *øke konkurransen* mellom aktører der det før var et offentlig monopol. Det eksakte innholdet i privatiseringen varierte selvsagt mellom bransjer og land, men i alle land har det skjedd en reduksjon *av offentlig eierskap og en sterk øking i private aktørers eierskap*. Dette skiftet har imidlertid ikke medført noen særlig fremvekst av konkurranse på disse markedene (unntakene er elektrisitet i Polen og lokal transport i Storbritannia). I stedet har offentlige monopoler blitt erstattet av private monopoler/oligopoler. Parallelt med denne fremveksten av private selskaper har det offentlige etablert ulike former for uavhengige institusjoner som skal være reguleringsmekanismer for å sikre at tjenestene blir levert slik myndighetene ønsker. Det er store forskjeller i makt og myndighet mellom disse institusjonene, og det er store forskjeller i hvilke krav myndighetene stiller til de private aktørene.

Selv om konkurransesituasjonen er svak med oligopoldannelser som krever stor oppfølging av offentlig kontroll, så viser den surveyen PIQUE gjennomførte at *det ikke er noen sammenheng mellom graden av konkurranse og brukernes tilfredshet/misnøye med tjenesteleveransen*. Brukerne støtter sterkt ideen om at offentlige tjenester skal være universelt tilgjengelig, og de er skeptiske til fullstendig privatisering av offentlige tjenester. De er likevel like fornøyde eller misfornøyde med tjenestene i sektorer med mange leverandører som sektorer med en leverandør. PIQUE konkluderer med at det er ikke avgjørende for tjenesteleveransen om det er en eller flere aktører i markedet, *men at det avgjørende er den reguleringsmekanismen som kontrollerer at tjenesten blir levert*. Et sentralt budskap i PIQUE-rapporten er at denne reguleringsmekanismen må utvikles og styrkes langs en rekke dimensjoner, og må tilføres tilstrekkelig makt og myndighet til å regulere dersom målet skal være rimelige, høykvalitetstjenester for alle over tid. PIQUE-rapporten påpeker videre at dersom målet om å levere rimelige, høykvalitetstjenester til alle brukerne ikke kan nås i den nåværende eierstruktur, så må det vurderes å vende tilbake til offentlig eierskap.

Når det gjelder effekter på *sysselsetting* har liberalisering og privatisering tradisjonelt blitt assosiert med jobbreduksjon mer enn jobbskaping. Dette finner også PIQUE til en viss grad, men med store variasjoner mellom sektorene. I post og elektrisitet har det vært en stor reduksjon i sysselsettingen, mens det har vært moderat øking i transport og stor øking i helsetjenester.

Viktigere enn eksakt antall er at kvaliteten på sysselsettingen ser ut til å forringes. De privatiserte firmaene tilpasser seg til markedet gjennom en strategi på kostnadskutting. Siden det er snakk om arbeidsintensive tjenester, fører selvsagt dette lett til fokus på arbeidskostnader. Stort sett unngår man direkte oppsigelser, men reduserer kostnadene ved ulike kombinasjoner av lønnsreduksjon, lengre arbeidstid, økt bruk av deltid, mindre bruk av høykvalifisert arbeidskraft og lignende. Det er derfor av stor betydning at ansettelsesvilkår er likt regulert for alle aktører på et område når man åpner et marked for privatisering. PIQUE viser at dette er mulig, i Sverige er det nesten ingen lønnsforskjeller mellom ansatte i posten og ansatte i konkurrerende selskap.

Hva *samarbeidsforhold* (inkludert medbestemmelse, lønnsforhandlinger, etc) angår har privatisering store og langvarige konsekvenser. Som nevnt er kostnadskutting en sentral del av strategien til de private firmaene, og dette kan skje gjennom rasjonaliseringsprosesser eller lønnsreduksjon. Begge deler kan skape konflikter mellom fagforening og ledelse, spesielt på lønnsiden. Det som ofte skjer er at fagforeningene klarer å opprettholde avtaler og betingelser i de "gamle" virksomhetene (dvs tidligere monopoler) og for de "gamle" arbeidstakerne, dvs de som var der før privatisering. *Fagforeningene har imidlertid hatt store vanskeligheter med å komme inn på de nye private aktørenes område, med den følge at arbeidstakerne i disse virksomhetene får dårlige lønns- og arbeidsvilkår og mangler faglige rettigheter.*

Totalt sett skjer det en fragmentering av samarbeidsforhold med økende skille mellom ulike gruppers lønn og arbeidsvilkår. Kombinert med svake offentlige reguleringer og fagforeninger som ikke klarer å følge opp mot de nye virksomhetene, fungerer dette ganske enkelt som incitament for å konkurrere på lønnskostnader og driver frem et "race to the bottom" mellom aktørene. PIQUE anbefaler at:

- Det utvikles minimumsstandarder og satses på tariffavtaler på EU-nivå
- At innkjøpere bruker det EU-direktivet om offentlig innkjøp³ som sier at innkjøper alltid kan stille krav til sosiale standarder i offentlige tilbud. Dette er en opsjon i dag, som PIQUE mener må bli et krav i fremtiden
- At man sørger for å unngå sosial dumping
- Stille minimumskrav til arbeidsforholdene i nye bransjer når man åpner for konkurranse innenfor disse bransjene

Produktivitetsøkinger i privatiseringsprosesser har primært vært knyttet til kostnadsreduksjon. PIQUE-studien viser at det skjer en god del rasjonaliserings- og utviklingsprosesser i tillegg til kostnadskutt. Spesielt gjelder dette for alle typer utvikling knyttet til teknologiske innovasjoner. Typiske eksempler er å øke hastigheten på tjenester, bruke ny teknologi til å styrke evnene til å respondere og ha en dialog med kunden og så videre. Samtidig gjennomføres det bare kvalitetsforbedringstiltak når de ikke er i strid med målene om reduksjon av lønnskostnadene. Kvalitetsforbedringstiltak som krever økte lønnsutgifter velges ikke, tvert i mot forringes gjerne kvaliteten på slike områder. Det er en kontinuerlig spenning mellom kostnadskuttstrategier og tjenesteforbedring. I en del tilfeller kan eventuelle negative konsekvenser på tjenestekvalitet først bli synlig etter lang tid, når effekten av sviktende investeringer har forringet infrastrukturen.

Oppsummert gir PIQUE-rapporten et kritisk og nyansert bilde av effektene av privatisering. Mens brukerne opplever relativt liten gevinst ved privatiseringen, opplever de ansatte til dels store negative konsekvenser. Selv om sysselsettingen stort sett opprettholdes, forringes kvaliteten på jobbene. Det blir et økende press på lønninger, arbeidstid, arbeidet blir mer utrygt, fagforeningene svekkes og så videre.

³ Direktiv 2004/18/EC av EU parlamentet og EU kommisjonen av 31 mars 2004 om koordinering av prosedyrer for offentlige innkjøp, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0018:EN:NOT>

En rød tråd gjennom PIQUE-rapporten er behovet for sentrale reguleringer og standarder for å sikre rettighetene til ansatte så vel som brukere. Disse reguleringene må være på EU-nivå for å sikre minimumsstandarder over hele unionen og unngå ”race to the bottom” mellom nasjonene.

6 Konklusjoner

Mulighetene for medvirkning og medbestemmelse på virksomhetsnivå i form av både representasjonsordninger (indirekte medvirkning) og en arbeidsorganisering med stor grad av selvstyre for den enkelte arbeidstaker (direkte medvirkning) utfordres i den nye kunnskapsøkonomien gjennom endringer i både arbeidsinnhold, arbeidsorganisering og arbeidssted. Ikke minst gjelder dette ved privatisering av offentlige tjenester. Beslutningsveiene blir lengre, eierstrukturen endres, organisasjonsløsningene blir mer komplekse (fra hierarkisk til nettverksorganisering), forretningsfunksjoner lokaliseres i land, regioner eller sektorer med dårligere arbeidslovgivning og liten regulering av partssamarbeidet, privatisering og internkonkurranse fører til en intensivering av arbeidslivet, og arbeidstakere blir både gjort fleksible og har krav på seg til å være fleksible. *Restrukturering av verdikjeder påvirker altså både arbeidsbetingelser, arbeidsforhold og samarbeidsforhold.* Vi ser en oppløsning av den tradisjonelle virksomhetsstrukturen som arena for utøvelse av medbestemmelse, og at de ”nye” arenaene i større grad er knyttet til den funksjonen og den yrkesmessige tilhørigheten du har.

Selv om EU har implementert flere direktiv for å regulere ansattes rett til medvirkning og medbestemmelse, er det fortsatt nasjonal lovgivning og regulering som er det viktigste. Holder vi EUs direktiver opp mot praksis i norske virksomheter, ser vi at norsk arbeidsliv på de fleste områder er mer omfattende enn EUs miniumsstandarder. Erfaringene både fra PIQUE og WORKS viser klart at nasjonale reguleringer spiller en rolle for arbeidsforhold, og understreker dermed betydningen av at hver enkelt nasjon tar et selvstendig ansvar for sine arbeidstakere.

Vi ser at forskjellene mellom ulike grupperinger av arbeidstakere øker. Dette gjelder både mellom land, mellom sektorer og mellom grupperinger på den enkelte arbeidsplass. Med dette bildet blir en av hovedutfordringene knyttet til medbestemmelse og medvirkning i arbeidslivet, hvilke arbeidstakergrupper som er innenfor, hvilke som står utenfor dagens ordninger og hvordan lovgivning kan ivareta god regulering av medbestemmelsesordningene.

Referanseliste

Birindelli, L., M. Brynin, L. Coppin, K. Geurts, N. Greenan, E. Kalugina, S. Longhi, M. Ramioul, E. Rusticelli og E. Walkowiak (2007): *The transformation of work? A quantitative evaluation of the shape of employment in Europe*. WORKS report, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.

Di Nunzio, D., P. Hohnen, P. Hasle, H. Torvatn og L. Øyum (2009): *Impact of restructuring on health and safety and quality of work life*. WORKS report, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.

Emery, F. and E. Thorsrud (1976) *Democracy at Work*. Leiden: Martinus Nijhoff.

Flecker, J., U. Holtgrewe, A. Schönauer, W. Dunkel og P. Meil (2007): *Restructuring across value chains and changes in work and employment. Case study evidence from Clothing, Food, IT and Public Sector*. WORKS report, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.

Flecker, J., Hermann, C., Verhoest, K., Van Gyes, G., Jefferys, S., Pond, R., et al. (2009). *Summary report of the project 'Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity' (PIQUE)*. FORBA, Wien.

Gustavsen, B. (2007): *Work Organization and the 'Scandinavian Model'*. *Economic and Industrial Democracy* 28(4): 650-671.

Gustavsen, B., T. Colbjørnsen & Ø. Pålshaugen (1998): *Development coalitions in working life*. Amsterdam: John Benjamins Publishing Company.

Holtgrewe, U., Flecker, J. og Schönauer, A. (2009): *Flexibility and restructuring of value chains: findings from the WORKS project*. Paper presented at the International Labour Process Conference, Edinburgh, April 6-8, 2009.

Huzzard, T, D. Gregory & R. Scott (2004): *Strategic Unionism and Partnership – Boxing or dancing?* Great Britain: Palgrave Macmillan.

Levin, M. (2002): *Researching enterprise development*. Amsterdam: John Benjamins Publishing Company.

Levinson, M (2006): *The Box. How the shipping container made the world smaller and the world economy bigger*. USA, Princeton University Press.

Løken, E. & A. de Freitas Barbosa (2008): *Industrial bacalao? Industrial relations in Norway and Brazil and within Norwegian companies in Brazil*. Fafo-report 2008:04. Oslo: Fafo.

Meil, P., P. Tengblad og P. Docherty (2009): *Value chain restructuring and industrial relations. The role of workplace representation in changing conditions of employment and work*. WORKS report, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.

Meil, P. (2009): *Challenges for Europe under value chain restructuring. Contributions to policy debates*. WORKS report, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.

Nilssen, T. (1998): *Mot et bedre arbeidsliv – en IFIM antologi*. Bergen: Fagbokforlaget.

Munkeby, I. (2003): *Når eksternt press gir internt samarbeid: Bedriftsutvikling som samarbeidsprosjekt mellom ledelse og fagforeninger*. Trondheim: NTNU, Dr. polit.-avhandling 2003, Institutt for sosiologi og statsvitenskap.

Olberg, D. (2007): Flexicurity – nordiske arbeidslivsmodeller i nye kontekster? Fafo-notat 2007:24.

Porter, M.E. (1985): *Competitive Advantage*. New York: The Free Press.

Tengblad, P. og P. Docherty (2009): The role of institutions and social governance in restructuring I P. Meil (red): *Challenges for Europe under value chain restructuring. Contributions to policy debates*. WORKS report, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.

Tengblad, P., P.Docherty, G. Valenduc & M. Pedaci (2009): *Understanding a changing world of work: Resource pack for union training on value chain restructuring*. WORKS report, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.

Valenduc, G., P. Vendramin, B.J. Krings & L. Nierling (2008): *How restructuring is changing occupations? Case study evidence from knowledge-intensive, manufacturing and service occupations*. WORKS report, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.

Weiler, A. (2004): *European work councils in practice*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.

Ødegård, A.M. (2008): *Europeiske reguleringer og partssamarbeid*. Fafo-notat 2008:15.