

Notat

Til: Arbeids- og sosialdepartementet

Kopi til:

Fra: NTNU

Signatur:

Høringssvar fra NTNU ad. NOU 2021:9: Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv- Utredning om tilknytningsformer og virksomhetsorganisering

Vi viser til oversendt høring og takker for muligheten til å gi innspill.

Vi oppfatter at utvalgets arbeid i vesentlig grad har rettet sine vurderinger, anbefalinger og forslag mot privat sektor og i mindre grad mot offentlig sektor. Utredningen er omfattende og omhandler en rekke områder som ikke direkte berører universitets- og høyskolesektoren, men som indirekte kan ha betydning for hvordan NTNU kan/bør fylle sitt samfunnsoppdrag og mulige utfordringer for topartssamarbeidet i fremtiden.

Den overordnede målsettingen for utvalget er at rammeverket for arbeidslivet skal legge til rette for fortsatt høy andel faste ansettelser og et organisert arbeidsliv forankret i tariffavtaler sammen med gode vilkår for verdiskapning i virksomhetene. Utvalget trekker frem styrkene i den norske modellen som grunnlaget for et godt arbeidsliv og for høy produktivitet, omstillingsevne etc., og poengterer viktigheten av å sørge for at forutsetningene for en velfungerende norsk modell også eksisterer i fremtidens arbeidsliv. NTNU vil særlig fremheve topartssamarbeidet som bærebjelken i modellen. Selv om organisasjonsgraden i offentlig sektor er høy, og slik sett gir en av grunnpilarene i den norske modellen høy legitimitet, gir det samtidig grunn til bekymring at organisasjonsgraden i privat sektor er synkende. Dette kan på sikt svekke legitimiteten til den norske modellen generelt. Dette koblet sammen med at flere enn før har en løsere tilknytning til arbeidslivet blant annet gjennom plattformarbeid, utbredelsen av konsern med internasjonal tilknytning, og en oppdeling av virksomheter i mor- og datterselskap (slik det etter noen sin oppfatning ble illustrert gjennom Norwegian saken), samt digitalisering og fortsatt globalisering, viser at det er mange store og krevende utfordringer for den norske modellen fremover.

Utvalget viser til at det organiserte arbeidslivet er den fremste arenaen for å fremme medvirkning og samarbeid i arbeidslivet, og at det av den grunn er en felles interesse i å legge til rette for medlemskap i arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene, samt å styrke utbredelse av tariffavtaler og lokale tillitsvalgte på arbeidsplassene. Det er viktig for gjennomslagskraften til det organiserte arbeidslivet at organisasjonene har bred tilslutning på arbeidsplassene. Samtidig viser utvalget til at enkelte

Postadresse

7491 Trondheim
Norway
Høgskoleringen 1

Org.nr. 974 767 880

postmottak@ntnu.no
www.ntnu.no

Besøksadresse

Hovedbygningen

Telefon

+47 73595000

Saksbehandler

Gry Eva S. Alterskjær
gry.alterskjar@ntnu.no
Tlf: 73598037/95960246

kartlegginger tyder på at omfattende bruk av innleie og enterprise også kan svekke fagforeningenes posisjon i virksomhetene. Det vil være en viktig oppgave i det videre arbeidet å sikre at nye former for organisering av arbeidet, også sikrer et fortsatt godt fundament for den norske modellen.

NTNU har i sitt arbeid med høringssvaret valgt å be utvalgte fagmiljø med særlig kunnskap på de områdene som utredningen berører om å gi sine synspunkter. Fagmiljøene ved Fakultet for økonomi har samlet sett gitt sine innspill med bakgrunn i omfattende kompetanse og forskningsaktivitet knyttet til den norske arbeidslivsmodellen. Først og fremst hvordan denne rent faktisk praktiseres og virker i norske virksomheter til daglig. Fakultet for samfunnsvitenskap har gitt sine innspill med utgangspunkt i sitt ståsted i samfunnsvitenskapelig/sosiologisk arbeidslivsforskning. Høringssvaret fra NTNU er en sammenstilling av disse fagmiljøenes innspill, samt øvrige mer overordnede betraktninger.

Generelle betraktninger

Utvalget har gjort et omfattende arbeid og gitt en god beskrivelse og analyse av mange trekk ved den norske modellen. Utvalget har i stor grad berørt overordnede problemstillinger (makronivå), og også med en betydelig juridisk/rettighetsbasert vinkling. Dette er i hovedsak i tråd med mandatet, og særlig utvalgets tolkning av mandatet.

Utvalget har i mindre grad berørt mikronivået, altså hvordan praktiseringen av den norske modellen utøves på virksomhetsnivå. De formelle rammene for samarbeid og medvirkning tas opp i kapittel 14. Dette er viktig, men vår erfaring er at den norske modellen må forstås i en mer utvidet kontekst basert på det daglige og uformelle arbeidet i virksomhetene. Dette samarbeidet er en vesentlig faktor for den norske modellens suksess gjennom tillits- og kulturbygging, og med økt mestring, dempet konfliktnivå, verdiskapning og høy produktivitet som viktige effekter. Dette samarbeidet står også overfor utfordringer knyttet til lavere organisasjonsgrad, redusert kunnskap om modellen, dekobling av samarbeidsarenaene og beslutningsarenaene (f.eks. at de reelle beslutningsarenaene flyttes som følge av internasjonalt eierskap). I dette daglige samarbeidet er det også fagmiljøenes erfaring gjennom ulike forskningsprosjekter at de overordnede regulatoriske vurderingene som utvalget legger mest vekt på, ikke er like framtreddende. Det hadde vært nyttig om utvalget gikk inn i mer grunnleggende vurderinger av hva medvirkning og medbestemmelse egentlig er, ut over behandlingen av de formelle rammene som er omtalt.

Den norske modellen hviler på et arbeidsliv som er godt regulert, gir god sikkerhet for arbeidstakerne og samtidig nødvendig fleksibilitet for omstilling og endring. I dette ligger også et grunnleggende dilemma mellom behovet for regulatoriske rammer og ansvaret for å skape gode løsninger i samarbeidet i de enkelte virksomheter. Om man tror at utfordringer kan løses godt i virksomhetene vil det være mindre behov for reguleringer. Dette grunnleggende dilemmaet er for lite drøftet i rapporten.

Utvalget synes å ha industriell virksomhet som referanseramme, særlig når man ser på arbeidsgiverperspektivet. I mindre grad retter man blikket mot tjenesteytende sektor og offentlig sektor. Modellens praktisering og virkning i disse sektorene er også mindre forsket på. Forskningen

har i hovedsak også rettet seg mot industrien både når det gjelder arbeidsgiverperspektivet og arbeidstakerperspektivet («LO/Fellesforbundet» som forståelsesramme).

Utvalget er oppnevnt uavhengig av covid-pandemien, likevel synes det som om enkelte deler av utredningen i for stor grad vurderer effekter av pandemien. Vi vil peke på at det p.t. finnes alt for lite kunnskap om de langsiktige effektene her, og at det er et betydelig forskningsbehov i årene framover. På noen områder reiser utvalget interessante diskusjoner som likevel blir uforløst i det at de ikke i tilstrekkelig grad konkluderes og tas ned i form av tiltak. Diskusjonen om teknologi og teknologiske endringer i kapittel 4 kan stå som et eksempel på dette. Mange sektorer står overfor et betydelig omstillingsbehov i årene framover. Dette behovet kan være drevet av mange forhold, men teknologiske endringer er ofte viktig. Vår erfaring er at arbeidsgiver- og arbeidstakersiden ofte ser ulikt på dette behovet. En løsning vi har sett er at samskaping av ny kompetanse gjennom videreutdanning kan være viktig for å utvikle et strategisk samsyn mellom partene. Rammer for livslang læring kan være svært viktig her, men er i liten grad berørt av utvalget.

Offentlig sektor og UH-sektoren

Den norske modellen har i betydelig grad bidratt til omstilling og produktivitetsvekst i privat sektor. Vi er usikre på om dette i samme grad er tilfelle i offentlig sektor. Samarbeidsformene og tillitsvalgtperspektivet kan være annerledes her enn i en konkurranseutsatt virksomhet. Dette er lite drøftet i utvalget, og også underforsket.

Offentlig sektor er i noen grad berørt spesielt av utvalget, og da i særlig grad bruk av midlertidige stillinger. Vi oppfatter i noen grad denne diskusjonen som uforløst. Vår forståelse er at offentlig sektor har trangere rammer for omstilling enn privat sektor. Bruken av midlertidige stillinger kan i noen grad sees som et kompenserende virkemiddel for å få tilstrekkelig rom for omstilling. Dette er et dilemma som utvalget i for liten grad går inn i.

Utvalget tar opp bruken av midlertidige tilsetninger i UH-sektoren, og et flertall konkluderer med at det er behov for å gå gjennom retningslinjer og forskrifter for midlertidige tilsetninger i sektoren. NTNU støtter at det er behov for klare retningslinjer. Samtidig vil vi peke på viktigheten av at de reelle behovene for midlertidighet kommer fram. F.eks. vil det være slik at en administrativt tilsatt i denne sektoren eller andre offentlige virksomheter, uten alt for store kostnader kan omstilles til andre oppgaver ved endrede behov. Dette vil ofte være helt annerledes for en forsker tilsatt på et faglig spisset eksternfinansiert prosjekt.

Konkrete utfordringer for modellen i dag

Ufrivillig deltidsarbeid

Den norske modellen er fundert på ideen om statsindividualisme, at staten gjennom ulike institusjoner og lovbaserte rettigheter bidrar til å frigjøre individene fra avhengighet og underordning i samfunnet. Arbeidslinja betegner det politiske målet om at flest mulig skal forsørge seg gjennom arbeidsinntekt framfor å leve på trygd, og normen om fast heltidsansettelse er sentral i den norske modellen (Bungum, Forseth og Kvande, 2015). Historisk ble kvinner tilbudt deltidsarbeid slik at de kunne delta

i arbeidslivet og samtidig ha omsorgsansvar for barn. I Norge har vi nå full barnehagedekning og lang foreldrepermisjon, dette betyr at heltidsnormen bør gjelde for både kvinner og menn. Vi savner en tydeligere presisering av hvordan strukturene i arbeidslivet påvirker mange kvinners arbeidstilknytning gjennom ufrivillig deltidsarbeid. Heltidsstillinger er derfor blitt et sentralt krav fra fagforeningene i de kvinnedominerte sektorene og dette bør også løftes frem som en viktig utfordring i utredningen.

Prekarisering

Det har vært en økning i midlertidige og atypiske stillinger og løsere former for tilknytning mot mer usikre, utrygge og risikofylte arbeidsforhold. I arbeidsforskningen blir begrepene 'prekaritet', 'prekariat' og 'prekarisering' brukt for å karakterisere omstruktureringen i den globale økonomien (Alberti mfl., 2018, Jørgensen, 2016). Det første handler om en tilstand, det andre om gruppe/identitet og prekarisering omhandler en rekke ulike prosessuelle aspekter. Som eksempler vil vi trekke fram hvordan Norwegian Air Shuttle (NAS) har vært i front på å utfordre den norske modellen blant annet ved å flytte pilotene over i et datterselskap og innleie av utenlandsk kabinbesetning gjennom konserninterne bemanningsforetak. Dette utfordrer det ordinære partssamarbeidet mellom ledelse og tillitsvalgte (Eldring og Ørjasæter, 2018). Nettverksselskaper som SAS følger etter gjennom innleie av arbeidskraft og kutt i opparbeidede ansattegoder, lønn og pensjon (Forseth, 2021). Dette illustrerer hvordan prekarisering av arbeid representerer nye former for utbytting, og gjelder for nye grupper med høy utdanning slik som piloter (Maxwell og Grant, 2021). Framveksten av denne typen løsere tilknytning bidrar til todeling av arbeidsmarkedet.

Arbeidsinnvandring og sosial dumping

Utvidelsen av EU og innføringen av EØS avtalen har ført til at ti sentral- og østeuropeiske land ble innlemmet i EU. Dette åpnet grensene mellom arbeidsmarkeder med svært ulike nivåer i arbeids- og levekår og markerte starten på en meget omfattende forflytning av arbeidskraft mellom europeiske land (Dølvik og Eldring 2005, Dølvik m.fl. 2006). Gjennom studier av hvilke lønns- og arbeidsvilkår arbeidsinnvandrere i Norge har fått, reiser arbeidsforskere spørsmål ved om hvor godt den norske modellen tåler de åpne grensene (Eldring 2015, Friberg 2010). Byggenæringen er den bransjen som i størst grad har rekruttert arbeidskraft fra Øst- Europa. I 2013 hadde 40% av medlemsbedriftene øst-europeisk arbeidskraft, spesielt fra Polen. Mange polske arbeidsinnvandrere har atypiske arbeidsforhold, som midlertidige ansatte, innleide, eller utsendte med arbeidsgivere i utlandet. Det foregår i økende grad kollektiv innleie av hele arbeidslag med billig arbeidskraft, som ofte betales langt under norsk standard (Rasmussen og Mjones 2015). Norge har hatt behov for arbeidskraft i de fleste årene etter EU- utvidelsen og arbeidsinnvandrene har utgjort en arbeidskraftreserve. Det har imidlertid også ført til et arbeidsmarked som i større grad skaper ulikhet gjennom sosial dumping og lavtlønnskorrurranse (Eldring m.fl. 2011). På tross av innføring av flere handlingsplaner mot sosial dumping, anses risikoen for vedvarende sosial dumping som stor (Eldring m.fl. 2011). I en evaluering av handlingsplanene (Eldring m.fl. 2011) framheves det at det ikke nødvendigvis er mangel på reguleringer som er problemet, men også sviktende etterlevelse. Det er derfor viktig som utvalget understreker at man i størst mulig grad forhindrer muligheter for omgåelser av regelverk, for eksempel ved å komme utenom et arbeidsgiveransvar. Det er i tillegg viktig å unngå at arbeidslivet blir mer todelt ved at en økende andel blir stående utenfor det organiserte, tariffregulerte arbeidslivet.

Verneombud

Utvalget har blant annet vurdert behovet for å utvide ordningen med verneombud. Vi støtter dette forslaget, men vil påpeke at utvalget i liten grad har inkludert forskning om verneombudsordningen. Forskning har dokumentert ulike verneombudspraksiser og oppfatninger om verneombud og (Forseth og Torvatn, 2015). Verneombudsordningen er best tilpasset og velfungerende i bransjer med tradisjonelle utfordringer av fysisk, kjemisk, biologisk og sikkerhetsmessig karakter. Ordningen er i mindre grad tilpasset og har ofte lavere status i kunnskaps- og serviceyrker hvor utfordringene er mindre akutte og i større grad handler om relasjonelle og organisatoriske forhold.

Individualiseringsprosesser i samfunns- og arbeidsliv bidrar til at ansatte ikke ser behov for at noen skal verne dem. Kollektive ordninger mister oppslutning og bidrar til at maktbalansen til verneombudet forvitrer, samt at inntog av globale aktører og arbeidsmigranter setter ordningen under press. Det er ikke tilstrekkelig å kun utvide ordningen uten å samtidig fremme mer kunnskap om suksessen til ordningen i deler av arbeidslivet og øke status til verneombudsordningen.

Behov for ytterligere forskning

En del av utvalgets mandat er å peke på områder hvor det er behov for videre forskning. Her er det vår oppfatning at utvalget har vært for smal i sin tilnærming i punkt 9.6.2. Vi har allerede pekt på noen områder hvor vi mener det er behov for videre forskning. Det er ikke mulig å være uttømmende på dette punktet bl.a. fordi behovet stadig endres, men noen eksempler er:

- I organisasjoner hvor beslutningene flyttes bort fra produksjonen er det behov for forskning på hvordan tillitsrelasjonene utvikles, hvordan ordninger for medbestemmelse og medvirkning faktisk praktiseres osv.
- Langsiktige virkninger av pandemien på ordninger for arbeidssted og konsekvenser for arbeidsmiljø, produktivitet osv.
- Den norske modellen som katalysator for omstilling og produktivitetsvekst i tjenesteytende næringer og offentlig sektor.

Utvalgets forslag

Et avgjørende element i den norske modellen er partssamarbeidet og søken etter felles beste løsninger. Det er beklagelig at dette elementet ikke i større grad demonstreres i utvalgets forslag. Utvalget er i svært mange forslag delt i et flertall bestående av arbeidstakerrepresentanter og uavhengige, mens arbeidsgiverrepresentantene utgjør mindretallet. Kanskje er dette likevel symptomatisk for hvordan de regulatoriske rammene i den norske modellen faktisk har utviklet seg over år. Det har primært vært arbeidstakersiden som har kjempet for endring og utvikling, mens arbeidsgiversiden har vært mer tilbøyelig til å forsvare det bestående.

Når det gjelder de konkrete forslagene til lovendringer, har vi ikke grunnlag i forskning eller på annen måte å gå mot de forslagene som er fremmet av utvalget og/eller flertallet. Som statlig universitet forholder NTNU seg også til Statsansatteloven og Lov om universitet og høyskoler, med forskrifter som regulerer mange av de samme forholdene, og utvalgets forslag til lovendringer berører i liten grad NTNUs virksomhet. Disse støttes dermed de facto. Vi vil likevel peke på et par punkter:

§2-2 (1) tillagt leddsetning «..uavhengig av hvor arbeidet finner sted..»

Her bør en framtidig lovproposisjon si noe mer konkret om hvordan dette kan foregå i praksis.

§ 8-4 Informasjon og drøfting i konsern (NY)

Første og andre ledd i denne bestemmelsen slår bl.a. fast at det skal etableres rammer for samarbeid osv. Samtidig slås det fast i tredje ledd at bestemmelsene i første og andre ledd kan fravikes ved tariffavtale. Det er vanskelige å se de praktiske konsekvensene av dette, men dersom det innebærer at man kan avtale seg bort fra samarbeid vil vi advare mot dette. Det vil være uvanlig og uheldig om det kan avtales vilkår for den svake part (her arbeidstakere) som er dårligere enn det som må oppfattes som standard eller minimumsvilkår etter loven.

Med vennlig hilsen

Roar Tobro

Konstituert organisasjonsdirektør