

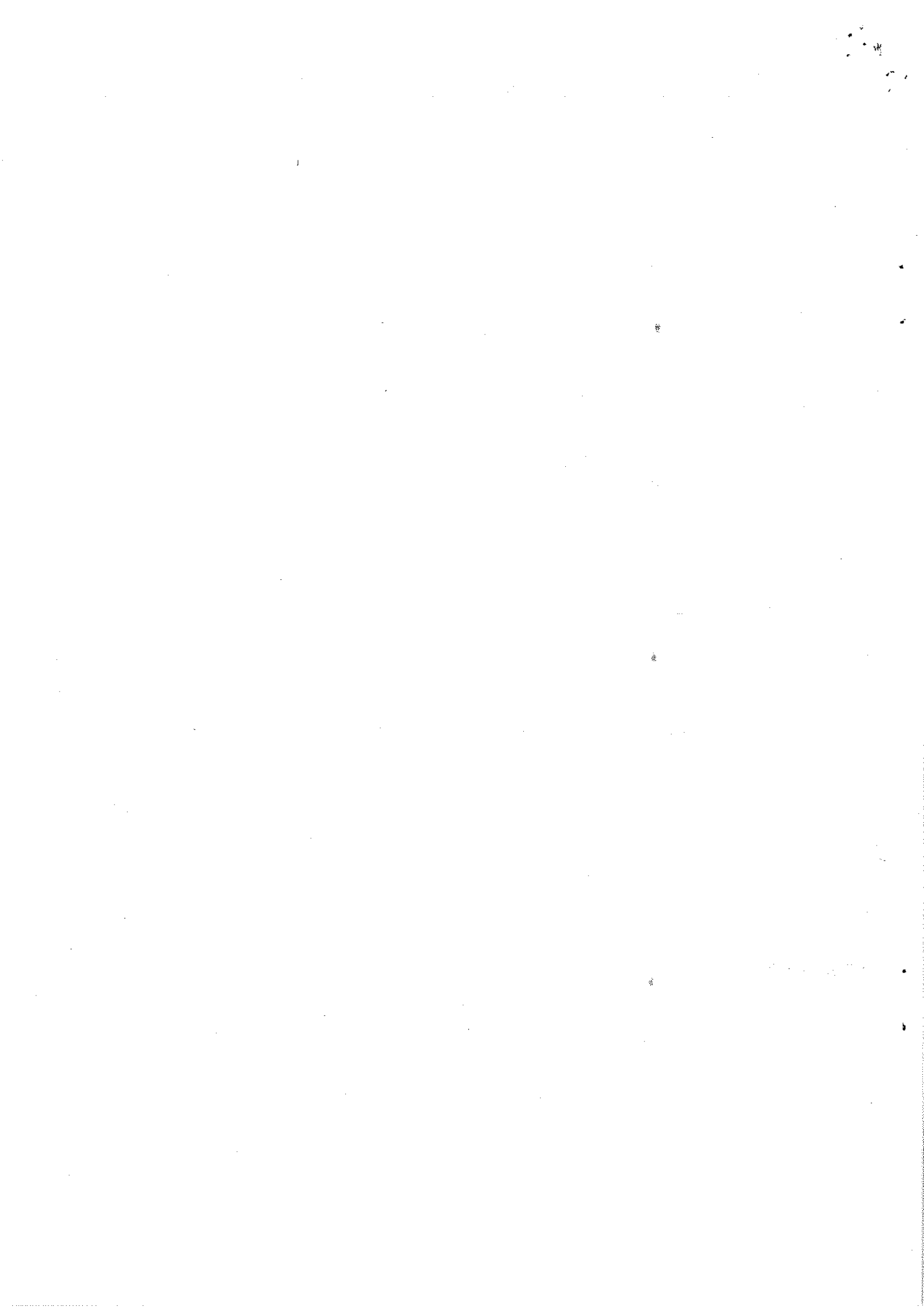


KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 16.04.1997  
KOM(97) 128 endelig udg.

**GRØNBOG**  
**PARTNERSKAB - VEJEN TIL EN NY TILRETTELÆGGELSE AF ARBEJDET**

(forelagt af Kommissionen)



# INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>RESUMÉ</b>	I-II
<b>INDLEDNING</b>	1
<b>1. Mod en ny tilrettelæggelse af arbejdet - hvorfor og hvordan</b>	3
Masseproduktion	3
Trinvis forbedringer	3
Den fleksible virksomhed	3
Ny tilrettelæggelse af arbejdet, en krævende udvikling	4
Store muligheder for Europa	4
Fleksibilitet og tryghed	5
<b>2. Politiske udfordringer og nye partnerskaber</b>	7
Den arbejdsmarkedsræssige kontekst	7
Modernisering af den retlige, kontraktlige og politiske ramme	7
Uddannelse: Livslang uddannelse	7
Arbejdsret og forholdet mellem arbejdsmarkedets parter	8
Lønssystemer	9
Arbejdstid: en ny model	9
Beskatning	9
Socialsikring	12
Arbejds miljø	12
Miljøspørgsmål	12
Integrering af ligestillingsaspektet i alle politikker ("mainstreaming")	12
Integration af handicappede	13
Arbejdsmarkedspolitik	13
Modernisering af den offentlige sektor	14
Telearbejde	14
Etablering af et partnerskab med henblik på en ny tilrettelæggelse af arbejdet	16
En udfordring for arbejdsmarkedets parter	16
En udfordring for beslutningstagerne	16
<b>3: Høringsprocessen</b>	18

# RESUMÉ

## Hvorfor en grøn bog?

Denne grøn bog vedrører muligheden for at forbedre beskæftigelsen og konkurrenceevnen gennem en bedre tilrettelæggelse af arbejdet på arbejdsstedet på grundlag af et højt kvalifikations-, tillids- og kvalitetsniveau. Grøn bogen drejer sig om ledelsens og arbejdstagernes vilje og evne til at tage initiativer, forbedre kvaliteten af varer og tjenesteydelser, være nyskabende og udvikle produktionsprocessen og forholdet til forbrugerne.

Formålet med grøn bogen er at stimulere en europæisk debat om nye former for arbejdstilrettelæggelse, der kan udløse dette potentiale. Grøn bogen fokuserer på tre spørgsmål:

- hvorfor tilrettelægge arbejdet på en ny måde - og hvordan?
- hvilke politiske udfordringer knytter sig til en fornyelse af arbejdstilrettelæggelsen?
- er det muligt at etablere et partnerskab med henblik på at finde frem til en ny, mere produktiv, participativ og lærende arbejdstilrettelæggelse?

## Mod nye måder at tilrettelægge arbejdet på - hvorfor og hvordan?

I de sidste 20-30 år er der stadig oftere blevet sat spørgsmålstegn ved den traditionelle arbejdstilrettelæggelse, som bygger på tanken om industriel masseproduktion. Der er gjort forsøg med en række organisatoriske ændringer, der skal øge produktiviteten, kvaliteten og arbejdsvilkårene (kvalitetscirkler, just-in-time-systemer, gruppearbejde).

Sideløbende med disse mange forskellige tendenser sker der for tiden en mere grundlæggende ændring af den måde, arbejdet tilrettelægges på, idet man er ved at gå fra faste produktions-systemer til en fleksibel og foranderlig proces. Dette nye koncept præget af løbende forandringer benævnes undertiden "den fleksible virksomhed". Arbejdspladserne er her kendetegnet ved et højt tillids- og kvalifikationsniveau. Der findes ikke én enkelt model, men en uendelig række modeller, som konstant tilpasses de enkelte virksomheder og deres ansatte.

Ændringen kan forklares ved tre faktorer, som er under stadig udvikling: menneskelige ressourcer, markeder og teknologi.

Der findes allerede en række case studies, som viser det produktivets- og velstandspotentiale, der ligger i nye former for arbejdstilrettelæggelse. Men de fleste virksomheder - og offentlige myndigheder - fortsætter ad de gamle spor. Spredningen af nye former for praksis synes at foregå i et langsomt tempo.

## Politiske udfordringer

De politiske udfordringer kan sammenfattes i ét spørgsmål: Hvorledes kan man forene arbejdstagernes tryghed i ansættelsen med den fleksibilitet, virksomheder har behov for? Dette rejser en række beskæftigelsesmæssige, uddannelsesmæssige og socialpolitiske spørgsmål, som de offentlige myndigheder og arbejdsmarkedets parter må søge at besvare:

- hvorledes kan den nødvendige erhvervsuddannelse og omskoling organiseres, således at arbejdsstyrken kan opfylde det voksende behov for færdigheder og kvalifikationer?
- hvorledes kan sociallovgivningen tilpasses, således at den tager hensyn til nye beskæftigelsesmæssige tendenser?
- hvorledes kan lønsystemerne og de organisationsstrukturer, de bygger på, ændres?
- hvorledes kan arbejdstidsordningerne tilpasses den nye situation?
- hvorledes kan de nye beskæftigelsesmæssige tendenser udnyttes til at fremme lige muligheder?
- hvorledes kan der udvikles mere fleksible organisationer i den offentlige sektor?
- hvorledes kan der ydes den nødvendige støtte til virksomheder, særlig små virksomheder, som ønsker ændringer, men hverken har de nødvendige midler eller den nødvendige knowhow?

## **Etablering af et partnerskab med henblik på en ny tilrettelæggelse af arbejdet**

Grønbogen opfordrer arbejdsmarkedets parter og de offentlige myndigheder til at indgå et partnerskab med henblik på at udvikle en ny ramme for moderniseringen af arbejdet. Et sådant partnerskab kan bidrage væsentligt til opnåelsen af målet: en produktiv, lærende og participativ arbejdstilrettelæggelse.

Ordet "ramme" bør fortolkes bredt. Det kan omfatte alt fra skabelsen af en fælles forståelse af betydningen af nye former for arbejdstilrettelæggelse, over fælles erklæringer til bindende kontraktlige eller retlige initiativer. Rammens rækkevidde og indhold må klarlægges ved drøftelser mellem arbejdsmarkedets parter.

Kommissionen ønsker, at alle interesserede fremlægger deres syn på, hvorledes disse mål kan opnås, og hvorledes politikken på alle områder, det være sig den offentlige politik eller politikker, som arbejdsmarkedets parter er ansvarlige for, kan mobiliseres for at skabe en ny ramme for moderniseringen af arbejdet og økonomien.

# INDLEDNING: HVAD ER GRØNBogens MÅL?

1. Denne grøn bog vedrører muligheden for at forbedre beskæftigelsen og konkurrenceevnen gennem en bedre tilrettelæggelse af arbejdet på arbejdsstedet. Nødvendigheden af at forbedre beskæftigelsessituationen ved at øge konkurrenceevnen er et emne, der har haft en central placering i EU-politikken, ikke mindst efter offentliggørelsen af hvidbogen om vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse i 1993. På alle Det Europæiske Råds møder siden da har det været et af hovedpunkterne på dagsordenen, og det er et væsentligt element i Kommissionens tillidspagt for beskæftigelsen. I forbindelse med drøftelserne om pagten udsendte Kommissionen et spørgeskema til arbejdsmarkedets parter og udarbejdede et resumé af svarene<sup>1</sup>. Senere blev betydningen af "benchmarking" fremhævet på Det Europæiske Råds møde i Dublin.

2. Grøn bogen indgår i rækken af fællesskabsinitiativer vedrørende beskæftigelse, konkurrenceevne og nye teknologier, f.eks. Monti-gruppen vedrørende skat, socialsikringsinitiativerne, initiativerne vedrørende nye teknologier og Davignon-gruppen vedrørende arbejdstagernes medbestemmelse i Europa.

3. Den europæiske beskæftigelsesstrategi kræver en integrering af de relevante politikker, herunder de makroøkonomiske politikker og strukturpolitikkerne, der kan supplere hinanden og bidrage til bekæmpelsen af arbejdsløsheden. Større fleksibilitet i arbejdstilrettelæggelsen er blevet fremhævet som en væsentlig forudsætning for gennemførelsen af denne strategi. F.eks. blev behovet for at øge vækstens beskæftigelsesintensitet, navnlig ved en mere fleksibel tilrettelæggelse af arbejdet under hensyntagen til både de ansattes ønsker og konkurrencekraverne, fremhævet på Det Europæiske Råds møde i Essen i 1994. Der er skrevet meget om behovet for fleksibilitet på arbejdsmarkedet og i arbejdsmarkedets regulering, men kun lidt om behovet for fleksibilitet og tryghed i arbejdstilrettelæggelsen på arbejdsstedet.

4. Et af grøn bogens hovedmål er at råde bod herpå ved at fokusere på dette aspekt af den bredere beskæftigelsesdebat. En bedre tilrettelæggelse af arbejdet vil ikke i sig selv løse arbejdsløshedsproblemet, men det kan bidrage væsentligt dels til en forbedring af de europæiske virksomheders konkurrenceevne, dels til en forøgelse af arbejdslivets kvalitet og arbejdsstyrkens anvendelighed.

5. Forskningen har vist, at en fornyelse af den måde, hvorpå arbejdet tilrettelægges, er af afgørende betydning, såfremt produktiviteten skal øges. I hvidbogen om vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse<sup>2</sup> blev organisatorisk evne fremhævet som en af de faktorer, der har størst betydning for en virksomheds konkurrenceevne. I Kommissionens første handlingsplan for innovation i Europa<sup>3</sup> blev der også lagt vægt på betydningen af organisatoriske fornyelser for beskæftigelsesfremgangen.

6. Arbejdstilrettelæggelse er i sig selv et emne med mange aspekter, herunder hvorledes arbejdet tilrettelægges i og mellem virksomheder, forholdet mellem arbejdsmarkedets parter, arbejdsmarkedets organisation, forholdet mellem arbejde og samfundets organisation. Der foregår en intens debat om arbejdets rolle i fremtiden, og der er mange forskningsprojekter i gang, der yderligere vil forbedre vor forståelse af det nye arbejdsliv.

7. Navnlig omfattede Kommissionens grøn bog om "Liv og arbejde i informationsamfundet: Mennesket i Centrum" en bred vifte af spørgsmål vedrørende indførelse af ny teknologi og arbejdstilrettelæggelse, hvoraf nogle behandles yderligere i denne grøn bog. Samtidig behandler denne grøn bog problemer, som ikke vedrører nye teknologier og informationsamfundet, navnlig problemer vedrørende arbejdsstyrkens udvikling og de nye forbrugerkrav.

8. I denne grøn bog søger man ikke at dække alle aspekter af dette vældige område. I stedet fokuseres der på udviklingen af arbejdstilrettelæggelsen i virksomheder og offentlige organer på baggrund af den økonomiske og sociale situation. I denne grøn bog forstås således ved "arbejdstilrettelæggelse" den måde, hvorpå produktionen af varer og tjenesteydelser organiseres på arbejdsstedet. Det centrale er fornyelsen af arbejdstilrettelæggelsen. Der kan tænkes flere modeller, men de indebærer alle navnlig en udskiftning af de hierarkiske og stive strukturer med mere nyskabende og fleksible strukturer baseret på et højt kvalifikations- og tillidsniveau og øget medbestemmelse. Det understreges, at der ikke fokuseres på kortsigtede omkostningsbegrænsende foranstaltninger.

9. Det må understreges, at denne grøn bog vedrører arbejdstilrettelæggelsen i alle former for virksomheder i alle aktivitetssektorer. Selv om en

<sup>1</sup> Resuméet blev uddelt under de rundbordssamtaler om tillidspagten for beskæftigelsen, som Kommissionen arrangerede sammen med arbejdsmarkedets parter den 30. April 1996.

<sup>2</sup> Vækst, konkurrenceevne, beskæftigelse: Udfordringer og veje ind i det 21. Århundrede (kapitel 2.3 (b))

<sup>3</sup> Den første handlingsplan for innovation i Europa: Innovation som vækst- og beskæftigelsesfremmende faktor (KOM(96) 589 endelig udg.)

stor del af sprogbrugen, erfaringerne og eksemplerne vedrører store virksomheder i fremstillingsindustrien, er de nye innovative og fleksible strukturer ofte lige så velegnet til små og store virksomheder og til servicesektoren, herunder offentlige sundheds-, uddannelses- og miljøtjenester. Udviklingen af nye former for arbejdstilrettelæggelse i SMV'erne har navnlig afgørende betydning, idet det er her, de fleste nye arbejdspladser opstår.

10. Modernisering af arbejdstilrettelæggelsen kun kan opnås af virksomhederne selv ved inddragelse af ledelse og ansatte - og deres repræsentanter - og under hensyntagen til, at situationen er forskellig i hver sektor, virksomhed og organisation, og at den ændrer sig meget hurtigt.

11. Men den nye arbejdstilrettelæggelse er også en udfordring til beslutningstagerne - enten der er tale om offentlige myndigheder, arbejdsmarkedets parter eller ikke-statslige organisationer - på alle niveauer: lokalt, nationalt og europæisk.

Det store spørgsmål er navnlig, hvorledes politikker, som støtter og ikke hindrer grundlæggende organisatoriske fornyelser, kan udvikles eller tilpasses, og hvorledes der kan skabes en produktiv balance mellem erhvervslivets og arbejdstageres interesser, således at moderniseringen af arbejdslivet fremmes. Et væsentligt mål er at opnå en sådan balance mellem fleksibilitet og tryghed i hele Europa.

12. Alle medlemsstater står over for tilsvarende udfordringer, både med hensyn til arbejdskraftens produktivitet, konkurrenceevne og beskæftigelse og med hensyn til at opnå den rette balance mellem fleksibilitet og tryghed i ansættelsen. Der kan læres meget af de fremskridt, der er gjort i andre virksomheder og medlemsstater. Kommissionen håber, at denne grønbog vil fremme debatten på europæisk og nationalt plan om arbejdets tilrettelæggelse blandt alle de involverede aktører, og at resultatet af denne debat bliver en ny ramme for moderniseringen af arbejdslivet, som bygger på partnerskab.

*"En fornyelse af arbejdstilrettelæggelsen i samarbejde med medarbejderne vil forbedre forholdet mellem ledelse og ansatte, øge arbejdstageres medbestemmelse og muligvis føre til en bedre produktkvalitet. Sidstnævnte faktor er faktisk en forudsætning for styrkelsen af det europæiske erhvervslivs konkurrenceevne." - Ciampi-rapporten*

# 1 MOD EN NY TILRETTELÆGGELSE AF ARBEJDET - HVORFOR OG HVORDAN?

13. Arbejdets tilrettelæggelse var i næsten et århundrede sædvanligvis baseret på det samme grundprincip: en hierarkisk topstyret organisation med en høj grad af specialisering og enkle, ofte monotone, arbejdsopgaver.

## Masseproduktion

14. Denne organisationstype blev udviklet som et værktøj for det nye industrielle samfund, hvor håndværk blev afløst af fabriksvirksomhed og senere industriel masseproduktion. Europa kan beskrives som industriens vugge, og USA som masseproduktionssystemets vugge. De nye ideer blev oprindeligt udviklet i den amerikanske automobilindustri, som blev model for andre fremgangsrige industrier.

15. I det 20. Århundrede bredte denne form for arbejdstilrettelæggelse sig til hele den industrialiserede verden. Genopbygningen af den europæiske industri i efterkrigstiden var baseret på masseproduktionsbegrebet. Dette produktionssystem bidrog i flere årtier til en produktivitetstigning og velstand uden fortilfælde. Trinvise forbedringer

## Trinvise forbedringer

16. Men i de seneste 20-30 år er begrænsningerne i denne måde at arbejde på blevet tydelige. Et af de store problemer har været, at arbejdet efter det traditionelle system splittes op i snævre funktioner med korte, monotone arbejds gange. Arbejdets udførelse beskrives i detaljer. Systemet giver ikke tilstrækkelig plads til en opgraderings- og innovationsproces. Fortsatte forbedringer er alene mulige, såfremt arbejdstagerne selv bliver involveret. Og for at blive involveret må de have mulighed for at udøve skøn, udvikle sociale kontakter og lære. På disse punkter er det traditionelle masseproduktionssystem en hæmsko. Arbejdsstedet må åbne sig for idéer, forslag, læring og forbedring. Oprindeligt skete dette ved at indføre et parallelt udviklingssystem som f.eks. kvalitetscirkler. Tanken var at opnå synlige resultater over længere tid gennem trinvise forbedringer fra dag til dag, i stedet for at vente på, at en krise skulle opstå.

17. Behovet for sådanne forbedringer er blevet mere synligt, jo mere servicesektoren er vokset, og jo mere servicefunktionerne integreres i den traditionelle vareproduktion. Følgelig har såvel ledere som ansatte søgt nye måder at forbedre

produktiviteten og arbejdsvilkårene på. Vi har været vidner til en række bestræbelser og forsøg: nye former for gruppearbejde, just-in-time-produktionssystemer, trimmet produktion, "Kaizen" (små løbende forbedringer), "Total Quality Management", bæredygtig ledelse, konkurrentanalyse osv.

## Den fleksible virksomhed

18. Både den traditionelle arbejdstilrettelæggelse og den, der bygger på trinvise forbedringer, eksisterer stadig og vil fortsat eksistere i mange år. Men sideløbende er der ved at ske en mere fundamental ændring i arbejdstilrettelæggelsen, et skift fra faste produktionssystemer til fleksible og foranderlige processer, som giver nye muligheder for at lære, innovere, forbedre og derved forøge produktiviteten.

19. Dette nye koncept præget af løbende forandringer benævnes undertiden "den fleksible virksomhed". Arbejdspladserne er her kendetegnet ved et højt tillids- og kvalifikationsniveau. Der findes ikke én enkelt model, men en uendelig række modeller, som konstant tilpasses de enkelte virksomheder og deres ansatte. Ændringen kan forklares ved tre faktorer, som er under stadig udvikling: menneskelige ressourcer, markedet og teknologi.

- **Menneskelige ressourcer.** I de traditionelle økonomiske lærebøger er arbejdskraft en produktionsfaktor ligesom land og kapital, dvs. en omkostning, der skal skæres ned. I en videnbaseret økonomi er mennesker imidlertid en væsentlig ressource. Organisationerne værdsættes ikke på grundlag af deres produkter eller maskiner, men først og fremmest på grundlag af arbejdsstyrkens evne til at skabe viden og på grundlag af de enkelte arbejdstageres indsats og engagement. Innovationshastigheden og produkt- og teknologiudviklingen er så hurtig, at virksomhedernes og landenes konkurrencemæssige fordele ligger i arbejdsstyrkens evne til at skabe viden. Den europæiske arbejdsstyrke i 1990'erne, navnlig den yngre aldersgruppe, er meget bedre uddannet end nogen tidligere generation. Ca. 70% af denne unge europæiske arbejdsstyrke har en uddannelse på studentereksameniveau, mens ca. 20% har en universitetsgrad.

- **Markeder.** Forbrugerne er mere krævende end nogensinde før, og de accepterer ikke enkle standardiserede produkter. De søger fornyelser



og afveksling samt høj kvalitet, hvad angår både varer og tjenesteydelser. Konkurrencen på markedet tvinger virksomheder til at tilrettelægge produktionen på en måde, der gør det muligt at opfylde de skiftende forbrugerkrav. Dette nødvendiggør tætte bånd mellem marked og produktion, evne til løbende fornyelse og forbedring og en stor fleksibilitet i produktionen. Konkurrenceevne og succes vil i stadig højere grad være afhængige af virksomhedernes evne til at forny sig og tilpasse sig, og i stadig mindre grad bundet af det traditionelle koncept: masseproduktion til lave priser. De mest innovative og fleksible virksomheder har størst chance for at overleve og vokse.

- **Teknologi.** I de sidste 20-30 år er en ny teknologisk revolution begyndt med indførelsen af informations- og kommunikationsteknologierne (IKT). De nye IKT'er har navnlig medført en drastisk nedskæring af den tid og de penge, det koster at lagre, behandle og transmittere information. Så drastiske forandringer påvirker hele den måde, hvorpå vi tilrettelægger produktionen og distributionen af varer og tjenesteydelser, og dermed også selve arbejdet. I begyndelsen af denne teknologiske revolution var de økonomiske resultater af indførelsen af nye informations-systemer ret pauvert målt i produktivetsforøgelse. Men i den senere tid har der været stadig flere eksempler på, at indførelsen af IKT'er har opfyldt de største forventninger. Eksemplerne viser især, at IKT'ernes indførelse skal kædes sammen med uddannelsen af arbejdsstyrken og de organisatoriske fornyelser.

### **Nye måder at arbejde på - en krævende udvikling**

20. Disse tre faktorer, menneskelige ressourcer, markeder og teknologi, kan få en grundlæggende indflydelse på den måde, hvorpå arbejdssteder organiseres.

21. Den nye fleksible virksomhed er krævende med hensyn til arbejdets tilrettelæggelse. Dette gælder indførelsen af en ny organisation, kravene til færdigheder og kvalifikationer og udviklingen af forholdet mellem arbejdsmarkedets parter. I de nye decentraliserede og netværksorienterede organisationer udfører arbejdstagerne mange forskellige funktioner i forbindelse med udførelsen af en arbejdsopgave, i stedet for at give arbejdet videre fra den ene til den anden for hver ny funktion. Færdighedsstrukturen er under forandring. Gode færdigheder, evne til at regne, læse og arbejde med edb, evne til at indgå i et samspil med den nye teknologi og med miljøkravene får stadig større betydning. Der er

behov ikke alene for bedre, men også for bredere færdigheder. Derfor er en løbende læringsproces, en opdatering og opgradering af færdigheder og kvalifikationer samt investeringer i menneskelige ressourcer af afgørende betydning, hvis den europæiske økonomis konkurrenceevne og produktivitet skal forbedres.

22. Efterhånden som arbejdstagerne får bredere kvalifikationer og bliver mere fleksible, vil den nye arbejdstilrettelæggelse yderligere fremme den geografiske mobilitet, hvilket igen vil gøre det muligt for arbejdstagerne at udnytte deres potentiale bedre og udøve deres rettigheder på dette område.

23. Den nye måde at tilrettelægge arbejdet på vil være en udfordring for arbejdsmarkedets parter. Den traditionelle arbejdstilrettelæggelse er kendetegnet ved en specialisering af opgaver og færdigheder og en adskillelse mellem konstruktions- og produktionsfaserne. Forholdet mellem arbejdsgiver og arbejdstager vil med den nye arbejdstilrettelæggelse skulle bygge på samarbejde og fælles interesser. Der må derfor udvikles nye relationer mellem arbejdsgivere og arbejdstagere, herunder f.eks. større medindflydelse til alle ansatte, da en effektiv produktion forudsætter større tillid og engagement i virksomhederne.

### **Store muligheder for Europa**

24. Europas industri, såvel fremstillings- som serviceindustrien, har mange underliggende fordele. F.eks. det indre marked, den største økonomiske enhed i verden. De seksten millioner virksomheder, der er etableret på dette marked, har den store fordel, at de har 370 millioner forbrugere inden for rækkevidde. Den nye form for arbejdstilrettelæggelse, der er ved at vinde frem i Europa, kan være en anden fordel, idet den kan forbedre evnen til at tilpasse produktionen til de nye markedsvilkår, der er resultatet af evigt skiftende forbrugerønsker. På denne måde kan den fleksible virksomhed blive et godt grundlag for grundlæggende organisatoriske fornyelser baseret på et højt kvalifikations-, produktivets- og kvalitetsniveau, god miljøstyring og ikke mindst gode lønninger.

25. Det er vigtigt at gøre sig klart, at der i de europæiske virksomheder og offentlige tjenester allerede er indført en lang række organisatoriske fornyelser, som tager hensyn til de europæiske forudsætninger. Der findes en række case studies - hvoraf nogle beskrives i rapporten fra Kommissionens konkurrencegruppe - som viser de muligheder for produktivetsforøgelse og velstand,

der ligger i en ny form for arbejdstilrettelæggelse. Resultaterne af undersøgelserne bekræfter, at disse fornyelser i virksomhedernes organisation fører til bedre resultater, større tryghed i ansættelsen og større jobberigelse. Den samme melding kommer fra det tyske program om arbejde og teknologi og de skandinaviske programmer. Virksomheder, som har ændret deres måde at tilrettelægge arbejdet på og deres arbejdsgiver-arbejdstagerforhold, har meget større succes end dem, der alene har søgt at tage udfordringerne op ved at indføre en avanceret produktionsteknologi. Disse programmer viser også, at tillid og engagement kan kombineres effektivt med solide formelle og kontraktlige aftaler. Men mange virksomheder - og offentlige myndigheder - kører videre med den gamle, hierarkiske organisation med en høj specialiseringsgrad og lav integrationsgrad og produktinnovationsgrad, defensive omstruktureringsmetoder og politiske krav om færre forpligtelser over for arbejdsstyrken. Udbredelsen af nye former for praksis synes at være langsom.

26. De små og mellemstore virksomheder har på grund af deres tradition for uformelle strukturer kombineret med et lavere aktivitetsniveau kunnet undgå den organisatoriske forstøning, der har forhindret tilpasningen af mange større virksomheder. Men de små og mellemstore virksomheders mere uformelle organisation rejser andre problemer med hensyn til arbejdstilrettelæggelse. Navnlig har de manglende ressourcer til en systematisk organisatorisk planlægning tendens til at bremse personaleudviklingen på længere sigt. Selv om de små og mellemstore virksomheder har bedre mulighed for at indføre fleksible former for arbejdstilrettelæggelse, må der derfor gøres en ekstra indsats, hvis de skal kunne udnytte mulighederne fuldt ud.

27. Det må erkendes, at produktivetsforbedringer kan føre til faldende beskæftigelse i en del af produktionskæden. Men produktivetsforbedringer er en væsentlig forudsætning for real-lønstigninger og voksende overskud. Og højere lønninger og overskud giver øget beskæftigelse på flere måder, nemlig i selve virksomheden og hos dets leverandører, ved at øge efterspørgslen og skabe den velstand, der skal betale for de arbejdskraftintensive serviceydelser, der er behov for i fremtiden inden for sundhed, uddannelse, fritidsaktiviteter, pasning af syge og ældre for blot at nævne nogle få<sup>4</sup>.

28. Valget står ikke mellem, om vi skal være mere produktive eller fortsætte som før. Vi skal vælge mellem at forblive konkurrencedygtige eller at rykke ned i anden division. Det er ikke noget let

valg. Der er en række hindringer for moderniseringen af virksomheder, bl.a. den manglende bevidsthed om de muligheder, det giver at tilrettelægge arbejdet på en ny måde. Der er behov for information og debat og for initiativer, der kan stimulere udviklingen af en ny form for arbejdstilrettelæggelse, ikke mindst blandt de mange SMV'er.<sup>4</sup>

29. Enhver forandring skaber endvidere uro og usikkerhed. Der må findes en balance:

- mellem unge og ældre arbejdstagere
- mellem veluddannede og mindre veluddannede
- mellem behovet for høj produktivitet og arbejdstagernes sundhed
- og fremfor alt mellem fleksibilitet og tryghed

## Fleksibilitet og tryghed

30. De potentielle økonomiske fordele af den nye form for arbejdstilrettelæggelse baseret på medbestemmelse og tillid er store og vil være til gavn for alle. Det er nødvendigt at basere den offentlige politik på denne kendsgerning. Det må dog erkendes, at visse kategorier af arbejdstagere i visse områder i visse perioder i konjunkturcyklusen vil have vanskeligere ved at tilpasse sig den nye situation end andre. Her tænkes navnlig på ældre arbejdstagere, yngre arbejdstagere med et lavt kvalifikationsniveau og arbejdstagere, der bor i områder med stor arbejdsløshed, og som ikke er mobile. Det må også sikres, at ikke blot de virksomheder og arbejdstagere, der beskæftiger sig med kerneaktiviteter, men alle arbejdstagere uanset deres kontraktlige status får del i de potentielle fordele ved den nye måde at tilrettelægge arbejdet på.

31. Det, det især drejer sig om for ansatte, ledelser, arbejdsmarkedets parter og politiske beslutningstagere, er at finde balancen mellem fleksibilitet og tryghed. Denne balance har mange aspekter. En omorganisering af arbejdet skaber ofte usikkerhed. Arbejdstagerne må først og fremmest have sikkerhed for, at de stadig vil have et arbejde efter omorganiseringen, og at de kan beholde jobbet i en rimelig periode. Den nye måde at tilrettelægge arbejdet på kan, når først ændringerne er sket, samtidig give arbejdstagerne større tryghed gennem større medbestemmelse, større arbejdsglæde og muligheden for at udvikle kvalifikationer og færdigheder på længere sigt. Denne tryghed for arbejdstagerne kan også give arbejdsgiverne en større sikkerhed i form af en mere stabil, fleksibel og tilfreds arbejdsstyrke. Arbejdsgiverne har behov for større

<sup>4</sup> Beskæftigelsespotentialet på dette område er behandlet i Kommissionens rapport om lokale udviklings- og beskæftigelsesinitiativer - en EU-undersøgelse (SEK/564/95)

fleksibilitet, navnlig for at kunne tilpasse sig udsving i efterspørgslen efter deres varer og tjenesteydelser. Navnlig efterlyser de ofte arbejdstagere med tværfaglige kvalifikationer og fleksible arbejds mønstre, herunder arbejdstidsordninger. Sådanne fleksible ordninger kan også være til fordel for de ansatte, forudsat at ordningerne er resultatet af forhandlinger, f.eks. arbejdstidsordninger, der tager hensyn til de ansattes private eller familiemæssige forpligtelser.

32. Kernen i det partnerskab med henblik på fornyelse af arbejdstilrettelæggelsen, der er emnet for denne grøn bog, er netop denne balance mellem fleksibilitet og tryghed. Foreløbig har vi set på konsekvenserne for arbejdsgivere og ansatte. Men for at opnå denne balance, må der ske en tilpasning af mange af de offentlige politikker. Disse politiske udfordringer vil blive behandlet i det næste kapitel.

### **Spørgsmål**

Er De enig i ovenstående synspunkter vedrørende udviklingen af arbejdstilrettelæggelsen og hoveddrivkraften bag den nye udvikling? Er der andre faktorer, der bør medtages?

Hvilke erfaringer har De med virksomheder, der har indført nye måder at tilrettelægge arbejdet på? Er der særlige erfaringer med hensyn til mindre virksomheder, De finder bør nævnes?

Er der eksempler på nye forretningsstrategier, som synes bedre egnede til at håndtere sådanne forandringer?

## 2 POLITISKE UDFORDRINGER OG NYE PARTNERSKABER

### Den arbejdsmarkedsmæssige kontekst

33. Der foregår en bred offentlig drøftelse om udviklingen af arbejdsmarkedet og arbejdsliv. Drøftelserne vedrører nye teknologier, økonomiernes globalisering og nye former for arbejdstilrettelæggelse.

34. De nye former for arbejdstilrettelæggelse er forbundet med en større specialisering i virksomhederne, hvilket fører til nye beskæftigelsesmuligheder for underleverandører. Nogle af de forandringer, der finder sted i dag, skyldes dog ikke en ny form for arbejdstilrettelæggelse eller ny teknologi, men manglende tilpasning og modernisering. Indskrænkningerne i mange virksomheder er ofte en følge af ugunstige makroøkonomiske betingelser og dårlig ledelse.

35. Nogle af problemerne skyldes, at de nye teknologier ikke tages i brug i forbindelse med ændringer i arbejdstilrettelæggelsen og opgraderingen af færdigheder og kvalifikationer.

36. Det er vanskeligt at isolere disse faktorer i statistikkerne om arbejdsmarkedets udvikling. Derfor skal sådanne statistikker behandles med forsigtighed for at undgå, at en ny måde at tilrettelægge arbejdet på får skylden for problemer, der skyldes helt andre forhold.

37. Et par kendsgerninger kan tjene som baggrund for den videre drøftelse af udfordringerne til de eksisterende politikker og behovet for at modernisere disse:

**- beskæftigelsen er vokset** i EU-medlemsstaterne i 15 af de 23 år siden 1973. Den samlede forøgelse i disse år med stigende beskæftigelse er på 16 millioner arbejdspladser. Af disse gik 8 millioner dog tabt i nedgangsperioder. Netto-tilvæksten har således været på 8 millioner arbejdspladser. Dette skal ses på baggrund af en stigning i den del af befolkningen, der er i den erhvervsdygtige alder, på næsten 28 millioner personer i samme tidsrum. Hovedproblemet er således, at beskæftigelsesstigningen ikke har været tilstrækkelig stærk til at absorbere det voksende antal personer i den erhvervsdygtige alder.

**- der er mange flere stillinger, der kræver en højere og bredere uddannelse;** der er sket en markant ændring i beskæftigelsesstrukturen i retning af mere kvalificerede stillinger, der som regel er mere stabile. Antallet af udøvere af

liberale erhverv, teknikere og ledere er vokset med 25%, mens antallet af produktionsarbejdere er faldet. De, der har mistet deres gamle job, har haft svært ved at vende tilbage til arbejdslivet med nye og højere kvalifikationskrav.

**- jobstabiliteten er fortsat høj;** midlertidige stillinger tegner sig for en forholdsvis lille andel, ca. 12% af de ansatte. Sådanne stillinger har ofte betydning som "adgangskort" til arbejdsmarkedet. F.eks. fik 50% af de arbejdsløse, som fandt arbejde, midlertidige stillinger i 1995. En nylig ILO-undersøgelse viser, at jobtrygheden ikke er blevet mindre i de senere år.

**- arbejdstiden er blevet mere fleksibel;** ca. 16% af de ansatte arbejder på deltidsbasis, og denne form for arbejde er blevet mere almindelig. Kun 5% af mændene arbejder deltids, mens 30% af kvinderne gør det, navnlig i servicesektoren.

**- antallet af selvstændige har været stabilt i de sidste 20 år;** de selvstændige tegnede sig i 1975 for ca. 15% af den samlede arbejdsstyrke, og det tal er ikke blevet højere. Men hvis man ser bort fra landbruget, er der tegn på en vis stigning.

38. Dette beskæftigelsesmønster har betydning som grundlag for drøftelserne om politikker, der støtter fleksibilitet og tryghed i arbejdslivet. En mere detaljeret beskrivelse af tendenserne på medlemsstaternes arbejdsmarked findes i Kommissionens publikation "Beskæftigelsen i Europa 1996".

### Modernisering af den retlige, kontraktlige og politiske ramme

#### Uddannelse: Livslang uddannelse

39. De nye former for arbejdstilrettelæggelse kræver en meget bedre uddannet arbejdskraft, herunder navnlig en bedre uddannet ledelse. Kvalifikationerne skal være fleksible og skal kunne tilpasses udviklingen. Livslang uddannelse og omskoling er en nødvendighed. Om ti år vil 80% af den teknologi, der bruges i dag, være forældet og erstattet af nye og mere avancerede teknologier. Til den tid vil 80% af arbejdsstyrken arbejde på grundlag af en formel uddannelse, der er over ti år gammel.

40. Europa har behov for at udvikle en ny uddannelsesstruktur, som indebærer livslang uddannelse. Dette kræver inddragelse ikke alene af alle dele af uddannelsessystemerne, men også af virksomhederne og de ansatte selv. Hertil kommer nødvendigheden af at skabe en tradition for at lære og uddanne sig gennem hele arbejdslivet. Betydningen af en indsats på dette område kan næppe overvurderes. Kommissionen har taget en række initiativer på dette område. F.eks. er der i grønbogen om liv og arbejde i informationsamfundet, "Mennesket i centrum", peget på fire vigtige områder:

- Grundlaget skal være i orden: grundlaget for vor viden og vore kvalifikationer lægges i de første skoleår, og de involverede processer må udvikle sig, i takt med at der udvikles ny teknologi og stilles nye krav om en bæredygtig udvikling. Målgruppen skal især være lærere og undervisere, og kvaliteten af disses grunduddannelse og efteruddannelse må sikres.
- Fra at undervise til at lære: uddannelserne og uddannelsesinstitutionerne må hurtigt omlægges, således at uddannelsesinstitutionerne kan lære at tilpasse sig erhvervslivets ændrede kvalifikationskrav. Et af de hovedmål, der peges på i Kommissionens hvidbog om at undervise og at lære - "Mod det kognitive samfund"<sup>5</sup>, er behovet for at bringe skoler og virksomheder nærmere hinanden, således at de bedre kan supplere hinanden som læresteder.
- Den lærende virksomhed kræver nye former for partnerskab mellem virksomheder, andre organisationer og undervisere for at sikre, at de nye og anderledes kvalifikationer, der kræves, er til rådighed. Det hele går ud på bestandig at øge arbejdsstyrkens anvendelighed og ledernes og beslutningstagernes kvalifikationer gennem uddannelse.
- Livslang uddannelse for alle: der er et stærkt behov for at ændre den passive arbejdsmarkedspolitik til en aktiv politik til fremme af investeringer i menneskelige ressourcer, jf. den aftale, der blev opnået på topmødet i Firenze. I dag tilbydes kun 7% af de arbejdsløse en uddannelse, der vil ruste dem til at påtage sig et arbejde igen.

#### Spørgsmål

Hvorledes kan virksomheder, som søger at indføre nye former for arbejdstilrettelæggelse, optimere deres investeringer i menneskelige ressourcer?

Hvilke hindringer, herunder regnskabsmæssige og skattemæssige krav, er der for investeringer i menneskelige ressourcer?

### Arbejdsret og forholdet mellem arbejdsmarkedets parter

41. Den nye måde at tilrettelægge arbejdet på sætter spørgsmålstegn ved det grundlag, som arbejdsretten og forholdet mellem arbejdsmarkedets parter bygger på.

42. Begreberne arbejdssted, virksomhed, fabrik og navnlig arbejdsgiver er ved at få mange nye betydninger, som undergraver det traditionelle forhold mellem arbejdsgiver og arbejdstager. Personalereduktioner, brug af eksterne leverandører på kontraktbasis, brug af underleverandører, telearbejde, internet og joint ventures tilfører arbejdsverden nye dimensioner, som de traditionelle arbejdsretlige bestemmelser ikke synes at kunne dække.

43. Alt dette rejser grundlæggende spørgsmål angående ligevægten mellem de offentlige myndigheder (lovgivning) og arbejdsmarkedets parter (kollektive overenskomster) og mellem arbejdsmarkedets parter og individuelle ansatte (individuelle arbejdsaftaler) for så vidt angår regulerende beføjelser. Navnlig har muligheden for at fravige lovgivningen ved kollektive overenskomster og spørgsmålet om individuelle aftaler contra kollektive overenskomster haft en central placering i dagens debat om arbejdsmarkedsforhold i Europa.

44. På denne baggrund kan det tænkes, at den sandsynlige udvikling af arbejdsretten og arbejdsmarkedsrelationerne væk fra de stive og bindende systemer til mere åbne og fleksible rammelove vil bane vej for en ny balance mellem staten og arbejdsmarkedets parter med hensyn til regulerende beføjelser, navnlig på de områder, der er forbundet med den interne virksomhedsledelse. Inden for disse rammer bliver forholdet mellem arbejdsgivere og arbejdstagere en nøglefaktor, efterhånden som virksomhederne bevæger sig bort fra de traditionelle organisationsmetoder til mere fleksible interne ordninger. Arbejdstagernes rolle i beslutningsprocesserne og behovet for at revurdere og styrke de eksisterende medindflydelsesordninger vil også få en central placering i drøftelserne. Kommissionen vil i de kommende uger iværksætte høringer med arbejdsmarkedets parter om, hvorvidt det er tilrådeligt, at Fællesskabet beskæftiger sig med oplysning og høring af ansatte på nationalt plan, og i givet fald hvilke foranstaltninger det skal træffe.

5 "At undervise og lære: Mod det kognitive samfund" (december 1995)

45. Overskudsdeling kan også få større betydning. Kommissionen har for nylig udarbejdet en rapport<sup>6</sup> om, hvad medlemsstaterne har gjort for at fremme overskudsdeling. Det fremgår, at overskudsdeling i alle tilfælde ledsages af højere produktivitet, uanset hvilke metoder, modelspecifikationer og data der benyttes. Ordningerne har også en positiv indflydelse på lønfleksibiliteten, beskæftigelsen og de ansattes medbestemmelse. Ordningerne for overskudsdeling er dog kraftigt påvirket af regeringsinitiativer, herunder skattemæssige incitamenter.

#### Spørgsmål

Hvorledes bør de nuværende retlige rammer moderniseres for at tage hensyn til nye beskæftigelsestendenser?

Hvilke typer medindflydelsesordninger kan bidrage til vellykkede strategier for tekniske og organisatoriske ændringer?

Hvorledes vil udviklingen af direkte medindflydelse påvirke de organer eller organisationer, der repræsenterer arbejdstagerne?

### Lønssystemer

46. Løn er naturligvis kernen i aftalen mellem arbejdsgivere og arbejdstagere. Men nogle af de lønssystemer, der er i brug i dag, blev udviklet for 40-50 år siden. Ofte blev lønnen aftalt for et specifikt stykke arbejde i en hierarkisk organisation med en stiv arbejdsdeling. Sådanne lønssystemer viser sig nu at være en hindring for indførelsen af mere fleksible virksomhedsstrukturer. Det er netop i de mest moderne virksomheder, at de traditionelle lønforskelle mellem arbejdere og funktionærer, mellem kvinder og mænd eller mellem medlemmer af det samme hold ikke længere er hensigtsmæssige. Lønssystemerne er den finansielle udmøntning af organisations- og statusstrukturerne i en virksomhed og må derfor formentlig skulle ændres, når disse strukturer ændres.

47. Der er indført nye lønssystemer, der er forenelige med den fleksible virksomhed, i mange fremstillings- og servicevirksomheder og i store, mellemstore og små virksomheder. Disse nye lønssystemer er kendetegnet ved bredere jobbeskrivelser og et tilsvarende fald i antallet af løntrin, incitamenter til at lade sig efteruddanne, nye jobkrav (som f.eks. samarbejde, ansvar, beslut-

ningstægning, problemløsning osv.), tillæg til grundlønnen for at belønne gode resultater eller fortsatte forbedringer, indførelse af intern ligestilling mellem arbejdere og funktionærer, mellem time- og akkordlønnede, mellem deltidsansatte og fuldtidsansatte og lige løn for kvinder og mænd.

#### Spørgsmål

Hvilke erfaringer har De med ændringer i lønssystemer?

Hvilke fornyelser er ved at blive indført, navnlig ved kollektive overenskomstforhandlinger?

### Arbejdstid: en ny model

48. Arbejdstid har en central placering i den offentlige debat om arbejdstilrettelæggelse. Navnlig vedtog Europa-Parlamentet sidste år en vigtig beslutning om nedsættelse og tilpasning af arbejdstiden<sup>7</sup> på grundlag af Rocard-rapporten. Debatten drejer sig om to særskilte spørgsmål. Et om fleksible arbejdstider: tilpasning af arbejdstidsordningerne til virksomhedernes eller de individuelle arbejdstageres behov. Det andet spørgsmål drejer sig om arbejdstid og beskæftigelse: kan en forkortelse af arbejdstiden skabe flere stillinger?

49. Mange nyskabende arbejdstidsordninger er ved at blive indført i virksomheder i hele EU, enten på den pågældende virksomheds initiativ eller som følge af pression eller incitamenter fra medlemsstaten. Sådanne ordninger kan antage mange forskellige former, herunder:

### Ændringer i arbejdsugens længde

50. En vigtig udvikling i de senere år har været fjernelsen af sammenkædningen mellem fabrikstider og butikstider og den enkeltes arbejdstid. Dette har gjort det muligt for virksomheder at udnytte dyrt udstyr bedre eller at opfylde de handlendes ønsker, samtidig med at den enkeltes arbejdstid afkortes, ofte uden omkostninger. I denne forbindelse har visse forskningsresultater vist, at virksomheder kan være tilbøjelige til at ansætte flere arbejdere som følge af den nedsatte arbejdstid, forudsat at visse betingelser opfyldes. Se nedenfor.

6 PEPPER II - Fremme af lønmodtagernes andel i overskud og virksomhedens resultater (herunder besiddelse af kapitalandele) i medlemsstaterne (KOM(96) 697 endelig udg. af 8.1.97)

7 EFT C 320 af 28.10.96, s. 97

### **Betingelser, der eventuelt skal opfyldes, for at arbejdstidsnedskæringer kan påvirke beskæftigelsen**

Arbejdstidsnedskæringer bør finde sted i en bredere sammenhæng, idet der skal tilstræbes en bedre balance mellem fleksibilitet og tryghed. Hvis man afkorter arbejdstiden uden at ændre måden, hvorpå arbejdet tilrettelægges, vil det give bagslag.

Fordelingen af arbejdet skal planlægges, og arbejdstiderne skal tilpasses den nye situation.

Omfordelingen af arbejdstiden bør ledsages af en aktiv uddannelsespolitik. I modsat fald vil der sandsynligvis opstå mangel på kvalificeret arbejdskraft. Den hastighed, hvormed mangelen opstår, afhænger af arbejdets art og kvaliteten af den arbejdskraft, der er til rådighed.

Hindringerne for nyansættelser bør mindskes. I denne forbindelse må man især se på skattesystemernes virkninger for arbejdstiden og foretage de nødvendige tilpasninger i de sociale sikringssystemer.

Det er vigtigt med samarbejde mellem de offentlige myndigheder, fagforeningerne og de forskellige uddannelsesorganer, der beskæftiger sig med uddannelse på fabriksplan.

Arbejdstidsnedskæringer bør indgå som led i langsigtede forhandlingspakker. Mange af de arbejdstidsnedsættelser, der har fundet sted i de seneste årtier, f.eks. i Tyskland, Belgien og Nederlandene, har været resultat af forhandlinger, hvor modydelsen har været løfter om moderate lønkrav også på længere sigt. Sådanne langsigtede pakker har den fordel, at de gør det muligt at udnytte produktivitetstigninger til at reducere arbejdstiden over en flerårig periode, samtidig med at der sker en reduktion af de lønstigninger, der er nødvendige for at opveje arbejdstidsnedsættelsen.

## Arbejdstid på årsbasis

51. Der har også i de senere år været tendens til at klare svingende efterspørgsel ved at beregne arbejdstiden på årsbasis i stedet for på ugebasis. I de aftaler, der indgås herom, er der som regel en bestemmelse om, at arbejdstagerne inden for visse grænser skal modtage en fast løn og ikke en løn, der svinger uge for uge eller måned for måned. Herved får arbejdstagerne mulighed for at planlægge deres arbejds- og fritid bedre. Arbejdsgiverne får mulighed for en mere smidig tilrettelæggelse af produktionen og for at undgå kostbar overarbejdsbetaling.

## Deltidsarbejde

52. Der er nu 24 millioner mennesker, der arbejder på deltidsbasis i medlemsstaterne. Denne form for arbejde har både fordele og ulemper. Fra arbejdsgiverens synspunkt giver deltidsarbejde den fleksibilitet, der er nødvendig for at opfylde skiftende forbrugerbehov, navnlig i servicesektoren. Fra arbejdstagerens synspunkt betyder deltidsarbejde også en fleksibilitet, der gør det lettere at kombinere arbejde med andre forpligtelser, f.eks. studier eller husarbejde. Problemet er, at ansættelsesvilkårene for deltidsansatte, f.eks. med hensyn til social beskyttelse, ofte er ringere end vilkårene for fuldtidsansatte. Dette understreger behovet for en ny balance mellem arbejdsgiverne og arbejdstagernes interesser. En sådan balance vil have positive virkninger for begge parter, og vil kunne føre til deltidsarbejdernes integrering i arbejdsmarkedet, navnlig ved at gøre deres stilling mindre usikker. Arbejdsmarkedets parter forhandler for tiden på europæisk plan på grundlag af Kommissionens høringsdokument om fleksible arbejdstider og tryghed for arbejdstagere. En europæisk aftale på dette område vil være et vigtigt bidrag til forøgelsen af fleksibiliteten og trygheden i arbejdslivet.

## Fleksible orlovsordninger hele arbejdslivet igennem

53. Der er en række interessanté forsøg i gang i medlemsstaterne og i individuelle virksomheder, som giver arbejdstagerne mulighed for at tage forældre-, uddannelses- eller anden form for orlov. Den rammeaftale om forældreorlov, der for nylig er indgået af UNICE, CEEP og EFS<sup>3</sup>, er et godt eksempel på de fremskridt, der er sket på fællesskabsplan.

54. En sådan politik, der omfatter hele arbejdslivet, kan nedbringe arbejdsløsheden og højne

livskvaliteten ved at gøre arbejdsverden mere menneskelig og ved at gøre det muligt at forene arbejdsliv og privatliv.

### Spørgsmål

Hvad mener De, at arbejdstidstilpasninger og -nedsættelser kan betyde for forbedringen af vækst, produktivitet og beskæftigelse?

Hvad er mulighederne for en sektoraftale om arbejdstiden? Vil aftaler på et andet niveau være mere hensigtsmæssige?

## Beskatning

55. De eksisterende skattesystemer tager normalt ikke højde for den nye, fleksible måde at tilrettelægge arbejdet på. Skattesystemerne kan tværtimod give arbejdsgiverne et økonomisk incitament til at ansætte folk på grundlag af traditionelle ordninger, således at de er en hindring for en mere fleksibel tilrettelæggelse af arbejdet.

56. Skatten på arbejdskraften, herunder socialsikringsbidrag, er ofte afhængig af arbejdstagerens indkomstniveau. Visse skatter kan forhindre arbejdsgiverne i frit at vælge, hvorledes de vil tilrettelægge arbejdstiden, idet skatten kan betyde en tilskyndelse til at arbejde enten mere eller mindre end et bestemt antal timer. Nogle skatter kan f.eks. have et loft, som kan tilskynde arbejdsgivere til kun at ansætte én person, hvis løn overstiger loftet. Herved undgår han at betale bidrag af den del, der overstiger loftet. Ansætter han derimod to deltidsansatte, hvis respektive lønninger ligger under loftet, kommer han til at betale større bidrag end for én ansat. Sådanne lofter kan også tilskynde arbejdsgivere til at benytte sig af overarbejde i stedet for at ansætte flere folk.

57. Andre skatter kan være forbundet med et bundfradrag, som tilskynder arbejdsgiverne til at ansætte deltidsarbejdere, som arbejder mindre end et bestemt antal timer om ugen. Visse skatter betales som et fast beløb pr. ansat, uafhængigt af indkomstniveauet, hvilket tilskynder arbejdsgiverne til at ansætte så få personer som muligt.

### Spørgsmål

Hvilke skattereformer kræves for at undgå skattesystemernes uheldige konsekvenser for beskæftigelsen?



## Socialsikring

58. For tiden bygger de fleste europæiske socialsikringssystemer på en beskæftigelsesmodel, der forudsætter livslang og fast beskæftigelse, som afsluttes med pensionering. Ydelserne er baseret på en forsikringsmodel med bidragspligt, og man skal for at være berettiget til ydelserne ofte have arbejdet uafbrudt.

59. Hvis de "traditionelle" arbejdsstrukturer som forudsagt fortsætter med at ændre sig i de næste årtier, vil følgerne for socialbeskyttelsespolitikken på længere sigt være meget store. Det ændringsscenario, der hyppigst trækkes frem, går ud på en udskiftning af det 20. århundredes lineære karrierekoncept med et varieret og variabelt arbejdslivskoncept.

60. Sådanne ændringer bør ikke opfattes som en trussel mod socialsikringen. Fleksibelt arbejde kan være en fordel både for de europæiske økonomier og for de enkelte ansatte. Disse bør derfor ikke straffes for at vælge denne arbejdsform. Dette betyder, at de mange forskellige former for beskæftigelse, som ansatte kan komme til at opleve, må støttes af egnede socialbeskyttelsessystemer.

61. Det er dog afgørende, at der findes en måde, hvorpå de europæiske socialbeskyttelsessystemer kan tilpasses disse nye arbejdsformer. Det er klart, at der ikke findes nogen let løsning på dette komplekse problem. Derfor satte Kommissionen i oktober 1995 en debat i gang om den fremtidige socialbeskyttelse. Et af emnerne var netop de skiftende arbejdsmønstres konsekvenser for den sociale beskyttelse. Der er for nylig offentliggjort en meddelelse<sup>9</sup>, hvori der gøres status over debatten i 1996, og som indeholder passende opfølgingsforslag.

### Spørgsmål

Hvorledes skal socialsikringsreglerne tilpasses for at stimulere mere innovative former for arbejdstilrettelæggelse?

## Arbejds miljø

62. Der findes en del fællesskabslovgivning på dette område, som allerede bidrager væsentligt til fremme af et bedre arbejdsmiljø<sup>10</sup>. Disse foranstaltninger skal muligvis styrkes og tilpasses un-

der hensyntagen til de nye måder at tilrettelægge arbejdet på.

63. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det er arbejdsgiveren, der har ansvaret for forebyggelsen af erhvervs sygdomme. SMV'ernes, herunder underleverandørernes, stigende betydning som arbejdsgivere rejser væsentlige arbejdsmiljøspørgsmål. Nye arbejdsgivere mangler endvidere ofte viden om sundhedsrisici og har ofte hverken tid eller penge til at rette op på dette. Der er allerede taget visse initiativer til løsning af dette informationsproblem<sup>11</sup>, men det kan blive nødvendigt med yderligere foranstaltninger. Hertil kommer, at det bliver stadig mere nødvendigt at indarbejde sikkerhed og sundhed som fag i skolen og senere inden for rammerne af den livslange uddannelse, for at sikre, at arbejdstagerne får den nødvendige viden.

## Miljøspørgsmål

64. Udviklingen i retning af en mere fleksibel arbejdstilrettelæggelse vil ganske givet komme til at påvirke det naturlige miljø, f.eks. som følge af ændrede transportbehov. Disse virkninger kan være positive eller negative, afhængig af de individuelle arbejdstidsaftaler, transportinfrastrukturen og arbejdsstedets placering. Det bliver nødvendigt mere præcist at finde frem til de miljømæssige følger af nye former for arbejdstilrettelæggelse, således at der kan udvikles koncepter, der er forenelige med en bæredygtig udvikling, og som er til gavn for hele samfundet.

### Spørgsmål

Hvilke følger, både gunstige og ugunstige, har de nye former for arbejdstilrettelæggelse, fleksible arbejdstider og ansættelsesaftaler for arbejdstagernes sikkerhed, sundhed og arbejdsmiljø og for forvaltningen heraf?

## Integrering af ligestillingsaspektet i alle politikker ("mainstreaming")

### Kvinder og mænd

65. De nye måder at tilrettelægge arbejdet på er en udfordring og en god lejlighed til at fremme

9 Modernisering og forbedring af den sociale beskyttelse i Den Europæiske Union (KOM(97) 102 af 12.3.97)

10 Se navnlig Rådets direktiv 89/391/EØF af 12. juni 1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet (EFT L 183/1 af 29. juni 1989) og efterfølgende individuelle direktiver

11 Se Europa-Kommissionens arbejdsmiljøhåndbog for SMV'er, 1995

lige muligheder for kvinder og mænd. Beskæftigelsen er faldende inden for typiske mandejobs, der følger et traditionelt mønster, f.eks. den tunge fremstillingsindustri. Men beskæftigelsen stiger i servicesektoren, hvor kvinder indtager en stærkere stilling, og hvor man er kommet længst med de nye arbejdsformer. Spørgsmålet er, om den nye måde at tilrettelægge arbejdet på, hvor der lægges vægt på sociale kvalifikationer, bredere kvalifikationer og tværfaglighed, kan fremme lige muligheder for kvinder og mænd.

66. Kvinder har gjort store fremskridt på arbejdsmarkedet i de seneste 10-20 år, men der er stadig stor forskel mellem kvinder og mænd og et opsplittet arbejdsmarked. Der er 85 millioner mænd og 60 millioner kvinder i arbejde, dvs. en forskel på 25 millioner. Kvinders arbejdsmønstre adskiller sig også undertiden fra mænds, og dette kan ligeledes påvirke udviklingen af arbejdstilrettelæggelsen. For at udnytte dette potentiale må ikke alene virksomheder, men også hele den sociale infrastruktur organiseres, således at mænd og kvinder bliver stillet mere lige. Dette omfatter f.eks. uddannelse, børnepasning, transport, kønsligevægt i beslutningsprocessen, individualisering af rettigheder osv.

67. Mainstreaming, som er det ledende princip i Fællesskabets fjerde handlingsprogram for lige muligheder for mænd og kvinder (1996-2000)<sup>12</sup>, går ud på at fremme integreringen af lige muligheder for kvinder og mænd i fastlæggelsen, gennemførelsen og overvågningen af alle politikker og aktioner i Den Europæiske Union og medlemsstaterne.

#### Spørgsmål

Hvad mere kan der gøres for at sikre, at der opnås en bedre kønsbalance gennem udviklingen af en ny form for arbejdstilrettelæggelse?

I hvor høj grad vil kvindernes stigende erhvervsfrekvens påvirke arbejdets tilrettelæggelse?

#### Indvandrere og etniske minoriteter

68. Nye måder at tilrettelægge arbejdet på har også både fordele og ulemper for arbejdstagere, der har en indvandrerbaggrund eller tilhører en etnisk minoritet. Forretninger og andre virksomheder arbejder i et stadig mere multikulturelt miljø med kunder, leverandører og ansatte med forskellige nationale, etniske og kulturelle bag-

grunde. Gode resultater på markedspladsen afhænger i stigende grad af evnen til at integrere dette potentiale bedst muligt.

#### Integration af handicappede

69. En bedre arbejdstilrettelæggelse kan forøge handicappedes jobmuligheder. Det kan navnlig bidrage til at sikre, at arbejdspladser og -aftaler tilpasses deres behov. Foranstaltninger, der indebærer tilrettelæggelse af arbejdstiderne, har også vist sig at være af stor betydning for reintegrationen inden for virksomhederne. Det samme gælder indførelsen af nye teknologier. Telearbejde kan betyde en markant forbedring af jobmulighederne for en lang række handicappede, idet denne form for arbejde kan overvinde sundheds-, sikkerheds-, trætheds- og stressproblemer, hindringer i form af behov for personlig assistance, transportvanskeligheder eller bygninger, der ikke er handicapvenlige. På denne måde kan der frigøres mange menneskelige ressourcer, der i dag er uproduktive og afhængige af bistandshjælp, til gavn for arbejdsgiverne og samfundet som helhed.

#### Spørgsmål

Hvilke praktiske skridt kan der tages til sikring af en bedre udnyttelse af alle menneskelige ressourcer i forbindelse med den nye arbejdstilrettelæggelse?

#### Arbejdsmarkedspolitik

70. Arbejdsmarkedspolitikken spiller en væsentlig rolle for udviklingen af den nye form for arbejdstilrettelæggelse, som forener fleksibilitet for virksomheder og tryghed for arbejdstagere. For det første bør de enorme summer, der bruges på passive politikker, aktiveres. For det andet giver det nye jobrotationskoncept virksomheder og jobsøgende gode muligheder. Jobrotation betyder dels, at der sker en opgradering af den eksisterende arbejdsstyrke for at opnå bedre kvalitet, højere produktivitet og nye former for arbejdstilrettelæggelse, dels at der er behov for at ansætte vikarer, mens arbejdstagerne uddannes. Disse vikarstillinger kan være gode indslusningsstillinger for unge og arbejdsløse. Et sådant skift fra passive til aktive foranstaltninger baseret på jobrotationstanken er i overensstemmelse med Det Europæiske Råds aftale om selektiv omlægning af offentlige udgifter for at stimulere vækst og beskæftigelse.

71. De fleste af initiativerne til modernisering af arbejdstilrettelæggelsen må tages på lokalt eller

<sup>12</sup> Rådets afgørelse af 22.12.95, EFT L 335 af 30.12.95

nationalt plan. Men initiativerne kan opnå støtte fra Den Europæiske Union gennem Den Europæiske Socialfond. Strukturfondenes mål 4 har til formål at "lette arbejdstagernes tilpasning til industrielle forandringer og ændringer i produktionssystemerne". Dette mål, der er indført for den nuværende programmeringsperiode 1994-99, er et nyt og udfordrende mål, for så vidt som det først og fremmest vedrører beskæftigede personer og ikke Socialfondens traditionelle målgruppe, de arbejdsløse. Mål 4 har (sammen med EF-initiativet ADAPT) et budget på ca. 4 mia. ECU. Med medlemsstaternes og de private organisationers bidrag bliver der tale om en europæisk fond til fremme af industrielle forandringer med et samlet budget på ca. 7,5 mia. ECU over den femårige løbetid. De støttede aktioner vedrører i høj grad efteruddannelse og omskoling som led i den generelle organisatoriske udvikling i og imellem virksomhederne.

72. I den resterende del af den igangværende programmeringsperiode (1997-99) vil mål 4- og ADAPT-interventionerne blive fortsat. Der er fastsat specifikke mål, som støtter forbedringen af den måde, hvorpå arbejdet tilrettelægges. Hvis de relevante instanser udnytter mulighederne i mål 4 og ADAPT bedre, vil det være tegn på deres vilje til at forbedre arbejdstilrettelæggelsen.

73. Endvidere støtter Leonardo da Vinci-programmet forsøg og iværksættelse af særlig fornyende projekter på dette område. Det femte rammeprogram for forskning og udvikling kan også yde et væsentligt bidrag til forskningen i nye former for arbejdstilrettelæggelse<sup>13</sup>.

#### **Spørgsmål**

Hvorledes mener De, at strukturfondenes bidrag (navnlig under mål 4) bedst kan udnyttes til at fremme en bedre arbejdstilrettelæggelse?

### **Modernisering af den offentlige sektor**

74. Den offentlige sektor beskæftiger en væsentlig del af arbejdskraften i EU. F.eks. er der alene i lokalforvaltningerne ansat 9 millioner personer på fuldtidsbasis. De offentlige instanser forventes i stigende grad at "få noget for pengene", både for at holde de offentlige udgifter nede og for at forbedre kvaliteten af og fleksibiliteten i de ydelser, offentligheden regner med. Der er en række eksempler på organisationer i den offent-

lige sektor, der har udviklet nye former for arbejdstilrettelæggelse med aktiv deltagelse fra fagforeningsside. Men såvel arbejdsgiverne som fagforeningerne er klar over, at der skal gøres mere. I november 1996 vedtog arbejdsmarkedets parter på europæisk plan en fælles erklæring<sup>14</sup> om modernisering af de offentlige tjenester, hvori det bl.a. anerkendes, at omorganiseringen af arbejds gange og administrative strukturer ofte er det vigtigste middel til at fremme tilpasningen til udviklingen. De fremhævede, at dette kræver en forpligtelse til at fremme beskæftigelsen på længere sigt og udvikling af faglige kvalifikationer. Ændringen kræver ligeledes samarbejde mellem ledelse og ansatte i alle organisationer. Parterne fremhævede deres bestræbelser for at forene effektivitet med et godt arbejdsmiljø. "I et åbent og trygt miljø kan bevægelsen i retning af en lærende organisation være den naturlige følge af tilpasningen til de vedvarende forandringer".

### **Telearbejde**

75. Telearbejde findes i mange udgaver - hjemmebaseret telearbejde, alternerende telearbejde, telearbejde med flere arbejdssteder, freelance-telearbejde, mobilt telearbejde og telearbejde fra privatkontorer. Telearbejde er især kendetegnet ved brugen af telekommunikation og avancerede informations-teknologier og ved, at arbejdet udføres andre steder end på det traditionelle arbejdssted.

76. Selv om det stadig er uklart, hvor stor en udbredelse telearbejde har, synes det nuværende antal telearbejdere ikke at ligge på det niveau, man regnede med i 1970'erne. Men at dømme ud fra de faldende telekommunikationspriser, de ændrede holdninger hos ledelserne og fagforeningerne og udviklingen af det alternerende telearbejde vil antallet af telearbejdere vokse væsentligt i de kommende år. Telearbejde er navnlig udbredt i informationsintensive industrier og erhverv.

77. Eventuelle overvejelser om telearbejde på regionalt, nationalt eller europæisk plan bør tage hensyn til behovet for jobskabelse, bedre beskæftigelsesmuligheder, miljøforbedringer og regionaludvikling. Det centrale spørgsmål er her, hvorledes vi kan udnytte telearbejde og beslægtede teknikker, således at europæerne får flere jobmuligheder, samtidig med at den generelle kvalitet af arbejdslivet forbedres.

78. IKT'ernes tværnationale dimension, navnlig det forhold, at den elektroniske handel på internettet overskrider landegrænser, rejser spørgsmålet om tværnationalt telearbejde,

13 "Mod det femte rammeprogram: Videnskabelige og teknologiske mål" (KOM(97)47)

14 Fælles erklæring fra CEMR Employers' Platform og European Federation of Public Service Unions, Bruxelles, november 1996

international privatret og tværnationale arbejds-  
markedsrelationer.

79. I 1996 gennemførte Kommissionen en  
sammenlignende undersøgelse og en analyse af  
arbejdsret, arbejdsmiljø- og socialsikrings-

lovgivning og praksis med hensyn til kollektive  
forhandlinger i medlemsstaterne fra en  
telearbejdssynsvinkel. Man fandt herigennem  
frem til en række spørgsmål, der bør overvejes af  
de offentlige myndigheder og arbejdsmarkedets  
parter (se nedenfor).

## **SPØRGSMÅL I FORBINDELSE MED TELEARBEJDE**

Kontraktlig status (ansat-selvstændig telearbejder)  
Frivillighed og telearbejderens ret til at vende tilbage til selve virksomheden  
Skriftlige oplysninger om arbejdsvilkår  
Ligebehandling mellem almindelige ansatte og telearbejdere  
Information, høring og inddragelse i beslutningsprocessen og forhandlinger  
Telearbejdernes uddannelsesret og omskoling  
Socialsikrings spørgsmål  
Databeskyttelsesspørgsmål  
Miljømæssige følger  
Hjemmets ukrænkelighed og arbejdsgivernes adgang til hjemmet  
Arbejdstid, stæn til rådighed og arbejdsbyrde  
Lønssystemer  
Infrastruktur, udstyr og udgifter  
Telearbejdernes inddragelse i virksomhedsanliggender  
Adskillelse af arbejdsliv og privatliv  
Arbejdsmiljøspørgsmål, herunder isolation, stress og kontrol  
Sociale konsekvenser af telearbejde på tværs af grænserne  
Den retlige ramme for freelance-telearbejde, herunder fagforeningsrettigheder.

80. Det er nødvendigt at overveje, hvilke foranstaltninger der kræves for at fremme udviklingen af telearbejde, om de gældende regler er hensigtsmæssige, og hvilken rolle de forskellige aktører spiller. Disse spørgsmål vil blive behandlet yderligere som led i opfølgningen af grønbogen om "Liv og arbejde i informationssamfundet: Mennesket i centrum" og udviklingen af transeuropæiske telekommunikationsnet.

## **Etablering af et partnerskab med henblik på en ny tilrettelæggelse af arbejdet**

### ***En udfordring for arbejdsmarkedets parter***

81. Arbejdsmarkedets parter spiller en afgørende rolle i virksomheder, på sektorplan, på nationalt og europæisk plan i forbindelse med fornyelsen af arbejdstilrettelæggelsen, som indebærer udfordringer for begge sider.

82. For ledelserne går udfordringen ud på at forny arbejdstilrettelæggelsen på en sådan måde, at der skabes et klima af tillid og partnerskab baseret på fleksibilitet og tryghed. For fagforeningerne består udfordringen i at sikre sig en konstruktiv og aktiv rolle i innovations- og moderniseringsprocessen i virksomheden, således at der opnås en bæredygtig balance mellem deres sociale og økonomiske mål.

83. Arbejdsmarkedets parter har i en række medlemsstater vist deres vilje til at tilpasse sig dybtgående forandringer i organisationsstrukturer, ledelsesstil og arbejdsmarkedsforhold i såvel den private som den offentlige sektor.

84. Dette har foranlediget Kommissionen til at opfordre arbejdsmarkedets parter og de offentlige myndigheder til at deltage i en diskussion om partnerskab. Partnerskabet skal først og fremmest omfatte ansatte og ledere i virksomheden. Det er kun virksomhederne selv - ledelsen, de ansatte og deres repræsentanter - der kan indføre en ny form for arbejdstilrettelæggelse. Desuden kan arbejdsmarkedets parter og de offentlige myndigheder lette dette arbejde ved at pege på de muligheder, der ligger i en ny arbejdstilrettelæggelse.

85. Dette kan føre til et partnerskab, der har som formål at udvikle nye rammer for moderniseringen af arbejdstilrettelæggelsen, som tager hensyn til såvel virksomhedernes som arbejdstagernes interesser. Ordet "ramme" skal forstås bredt. Det kan omfatte alt fra skabelsen af en

fælles forståelse af vigtigheden af nye arbejdstilrettelæggelsesmåder, over fælles erklæringer til bindende kontraktlige eller retlige initiativer. Rammens nærmere indhold må klarlægges gennem drøftelser, navnlig mellem arbejdsmarkedets parter.

86. Et sådant partnerskab kan bidrage væsentligt til opnåelsen af en produktiv, lærende og partcipativ arbejdstilrettelæggelse. Den vil bygge på europæiske værdier, som kombinerer konkurrence mellem virksomhederne og solidaritet mellem borgerne.

### ***En for beslutningstagerne***

87. De europæiske institutioner - Kommissionen, Parlamentet, Ministerrådet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - kan stimulere debatten, give politisk støtte og foranledige en udveksling af information og viden om indførelsen af nye former for arbejdstilrettelæggelse, på basis af såvel de opnåede resultater som de problemer, der er opstået. Men beslutningstagerne i de europæiske institutioner og i de nationale og regionale parlamenter og regeringer må forstå, hvad der foregår i virksomhederne, således at de kan støtte den offentlige debat på et kvalificeret grundlag og tage hensyn til denne udvikling, når de formulerer deres politik og moderniserer lovgivningen. Derfor henvender denne grønbog sig også til de politiske beslutningstagere, som skal bevidstgøres om potentialet i og behovet for en fornyelse af den offentlige politik.

.../...

## Spørgsmål vedrørende del II

Hvilke aktioner vil være hensigtsmæssige på virksomhedsplan og på lokalt, regionalt, sektor-, nationalt og europæisk plan?

Under hvilke omstændigheder, som vil afvige fra land til land, vil man kunne indføre decentrale forhandlinger på virksomhedsplan, som dækker flere aspekter af arbejdstilrettelæggelsen?

Hvorledes kan man på sektor- eller bedriftsplan opnå enighed om rammebestemmelser vedrørende arbejdstilrettelæggelse, som på samme arbejdssted kan anvendes over for arbejdstagere, der er ansat på grundlag af forskellige typer kontrakter?

Hvorledes kan denne proces bedst støttes på EU-plan - f.eks. som strukturfondstøtte, støtte til uddannelsespolitikkerne og innovationerne i disse, formidling af oplysninger, navnlig om god praksis, socialpolitisk analyse og forskning på længere sigt, tilpasning af de retlige rammer, andre aktioner?

Hvorledes kan vi bedst mobilisere vore ressourcer, således at de potentielle fordele for såvel virksomheder som ansatte, som kan blive resultatet af de organisatoriske fornyelser, kan udnyttes?

Hvorledes kan vi give SMV'er særlig støtte?

Hvilke roller bør de hovedaktører, der kan blive involveret i et sådant partnerskab, dvs. arbejdsmarkedets parter, offentlige myndigheder og ikke-statslige organisationer, spille i udviklingen af en produktiv, lærende og participativ arbejdstilrettelæggelse?

### 3 HØRINGSPROCESSEN

88. Som nævnt i indledningen er hovedformålet med denne grøn bog at bevidstgøre og at stimulere debatten om nye måder at tilrettelægge arbejdet på. Kommissionen ønsker ikke at foregribe resultaterne af denne debat ved at fremsætte konkrete forslag til handling på dette stadium.

89. Grøn bogen får en stor udbredelse, og Kommissionen håber, at den vil blive drøftet på lokalt, nationalt og europæisk plan, navnlig som led i dialogen mellem arbejdsmarkedets parter.

90. Grøn bogen indeholder spørgsmål rettet til arbejdsmarkedets parter, medlemsstaternes myndigheder og EU-institutionerne. Kommissionen vil være glad for kommentarer også fra borgerne og fra institutioner, fra virksomheder og forskere, fra

ikke-statslige organisationer, der er aktive på social- og sundhedsområderne, fra personer, der har erfaring med nye former for arbejdstilrettelæggelse, og fra personer, som er ved at forberede en overgang fra de traditionelle til de nye former for arbejdstilrettelæggelse.

91. Skriftlige bemærkninger bør senest den 30. november 1997 sendes til:

Europa-Kommissionen  
Generaldirektorat V  
Rue de la Loi/Wetstraat 200  
B - 1049 Bruxelles/Brussel

92. Bemærkninger kan ligeledes sendes med e-post til:  
**DG5-Partnership@BXL.DG5.CEC.BE**

Dette dokument findes endvidere på følgende internetadresse: internet <http://europa.eu.int/>  
Hjemmesiden for GD V er tilgængelig via følgende sti: *Welcome, Policies, Employment and Social Policies*, på denne side er der en hyperlink til GD V.