

Kristine Nergaard

# SAMARBEID OG SELVSTENDIGHET

Norsk Lærerlags alliansesituasjon



FAFO



Kristine Nergaard

**SAMARBEID OG  
SELVSTENDIGHET**

Norsk Lærerlags alliansesituasjon

**FAFO-rapport 157**

---



© Forskningsstiftelsen FAFO 1993  
ISBN 82-7422-111-7

Omslagsfoto: Denny Lorentzen - Mira/Samfoto

Trykk:  **Falch** Hurtigtrykk, Oslo

# Innhold

<b>Kapittel 1 Norsk Lærerlags framtidige alliansevalg</b> . . . .	8
1.1 Alliansen for bedre måloppnåelse . . . . .	8
1.2 Lønnstakerorganisasjonenes ressurser . . . . .	10
1.3 Hvilke utfordringer kan man stå overfor i tida framover? . . . . .	14
1.4 Gevinster og kostnader ved å inngå allianser . . . . .	16
1.5 Alliansernalternativene . . . . .	18
1.6 Rapportens oppbygging . . . . .	20
<b>Kapittel 2 Profesjoner og profesjonenes fagorganisasjoner</b> . . . . .	22
2.1 Innledning . . . . .	22
2.2 Velferdsstatsprofesjonene . . . . .	22
2.3 Lønnstakerorganisasjoner for velferdsstatsprofesjonene . . . . .	27
2.4 Relevans for NL . . . . .	30
<b>Kapittel 3 Norsk Lærerlag</b> . . . . .	35
3.1 Innledning . . . . .	35
3.2 Organisasjonsstruktur . . . . .	35
3.3 NLs medlemsstokk, medlemsutvikling og avtaleområder . . . . .	39
3.4 Norsk Lærerlags målsetninger og interesser . . . . .	43
3.5 NLs tidligere alliansediskusjoner . . . . .	46
3.6 Oppsummering . . . . .	47
<b>Kapittel 4 Lønnsdannelse og forhandlingsystem</b> . . . . .	48
4.1 Innledning . . . . .	48
4.2 Forhandlingsordningene . . . . .	48
4.3 Historisk utvikling av forhandlingsordningen i offentlig sektor . . . . .	50
4.4 Forhandlingslogikk i offentlig sektor . . . . .	53
4.5 Mulige endringer i forhandlingsystemet . . . . .	57
4.6 Norsk Lærerlags lønnsmessige profil/interesser sammenliknet med hovedorganisasjonene . . . . .	65
4.7 Avslutning . . . . .	68

<b>Kapittel 5 Politisk innflytelse på sentralt og lokalt nivå</b>	69
5.1 Kanaler for politisk innflytelse	70
5.2 Endringer i kanalene for politisk påvirkning	75
5.3 Politisk innflytelse på kommunalt og fylkeskommunalt nivå	79
5.4 Avslutning	84
<b>Kapittel 6 Internasjonal innflytelse</b>	86
6.1 EF og EØS vil kunne påvirke NLs interesseområder	86
6.2 Hvordan påvirke beslutninger i EF-systemet	88
6.3 Arbeidstakerorganisasjoner på nordisk og europeisk nivå	90
6.4 NLs internasjonale allianser	93
<b>Kapittel 7 Danmark og Sverige</b>	96
7.1 Innledning	96
7.2 Danmark	96
7.3 Sverige	99
7.4 Avslutning	101
<b>Kapittel 8 Alternative allianseparter</b>	103
8.1 Akademikernes Fellesorganisasjon	103
8.2 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)	111
8.3 Landsorganisasjonen i Norge	115
<b>Kapittel 9 Drøfting av alliansealternativer</b>	126
9.1 Innflytelse i lønnsforhandlingene	127
9.2 Endringer i forhandlingssystemet og alliansespørsmålet	137
9.3 Allianser og politisk innflytelse	150
9.4 Alliansespørsmålet i lys av innflytelse internasjonalt	162
9.5 Oppsummerende drøfting av alliansealternativer	166
<b>Kapittel 10 Oppsummering og scenarier</b>	176
10.1 Oppsummering	176
10.2 Videre perspektiver	182
<b>Litteratur</b>	195

# Forord

Temaet for denne rapporten er Norsk Lærerlags framtidige valg av alliansetype og alliansepart. Rapporten skal brukes av Norsk Lærerlag som grunnlag for diskusjonen av samarbeids- og alliansespørsmålene.

Som Norges største frittstående arbeidstakerorganisasjon, vil Norsk Lærerlag med jevne mellomrom måtte vurdere sine samarbeids- og alliansebehov. Norsk Lærerlag har i dag en samarbeidsavtale med LO og er medlem av LO-forbundenes forhandlingssammenslutning i kommunesektoren. Samtidig har Norsk Lærerlags to siste landsmøter signalisert ønske om et nærmere samarbeid med andre lærerorganisasjoner. Flertallet av disse er i dag samlet i Lærerforbundet i AF.

Utgangspunktet for valg av allianse må være økt måloppnåelse. Norsk Lærerlag har målsetninger knyttet til en rekke forhold som lønns- og arbeidsvilkår, skole- og barnehagepolitikk og andre, mer generelle, politiske spørsmål. Dette krever innflytelse i forhandlingssystemet sammen med politisk innflytelse på lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. Ulike alliansepartnere vil i ulik grad kunne bidra til økt innflytelse på disse feltene. Samtidig må alliansediskusjonen ta høyde for eventuelle endringer av forhandlingsordningene og kanalene til politisk innflytelse. Det er heller ikke sikkert at alle alliansealternativer vil være praktisk mulige.

Forhold som drøftes i rapporten er:

- Hvilke forhold vil det være viktig for NL å øve innflytelse på, og hvordan kan en allianse bidra til dette?
- Hvilke føringer på alliansevalg legger dagens forhandlingssystem, og hvilke endringer av forhandlingsordningen kan man stå overfor?
- Hvilke nasjonale og internasjonale kanaler til politisk og yrkesfaglig innflytelse finnes, og i hvilken grad er innflytelse her avhengig av alliansevalg?

- Hva kjennetegner de organisasjonene som er mulige allianseparter for Norsk Lærertag?
- Hva er fordeler og ulemper med, og realismen i, ulike allianser?

I kapittel 1 presenterer vi rapportens problemstillinger: Hvilke forhold vil være viktig for Norsk Lærertag, hvilke typer ressurser er sentrale for å oppnå dette og hvordan kan en arbeidstakerorganisasjon oppnå bedre måloppnåelse gjennom en allianse. I tillegg skisseres de ulike alternative alliansene.

Kapitlene 2 til 8 er i stor grad beskrivende. Her går vi igjennom tema som velferdsstatens profesjoner og deres organisasjoner, Norsk Lærertag som organisasjon, forhandlingsordningene og mulige endringer av disse, kanalene til politisk, faglig og yrkesfaglig innflytelse lokalt, nasjonalt og internasjonalt, hva som kjennetegner alternative allianseparter og hvordan lærerne i Danmark og Sverige har valgt å organisere seg.

I kapittel 9 drøftes de ulike alliansevalgene med utgangspunkt i innflytelse i forhandlingssystemet og innflytelse i yrkesfaglige og politiske saker på ulike nivåer. Denne drøftingen er basert på de beskrivelsene som er gitt i kapitlene 2 til 8. Lesere med god kjennskap til de temaene som tas opp her, bør kunne lese kapittel 9 uavhengig av de ovennevnte kapitlene. I kapittel 10 gis en oppsummering, og allianse spørsmålet sees også i et scenarieperspektiv.

Drøfting av et tema som dette, kan ikke bare basere seg på materiale som kan refereres i en litteraturliste. Partene selv er gjerne de som har best kjennskap til hvordan forhandlingsordninger, innflytelseskanaler og samarbeidsforhold fungerer i praksis. Denne kunnskapen er bare i liten grad nedtegnet. Dette har gjort det nødvendig å basere deler av drøftingen på ikke-skriftlig informasjon. Det legges vekt på å presentere ulike typer argumenter og avveininger, slik at leseren selv skal kunne vurdere de ulike alliansealternativene på bredest mulig basis.



En rekke personer har bidratt til arbeidet med rapporten og skal takkes for dette. Professor William M. Lafferty har vært faglig konsulent for prosjektet. I Norsk Lærerlag har Per Wøien, Ragnhild Midtbø og Wilhelm Friis-Baastad lest og kommentert rapportutkast underveis.

På FAFO har Even Aas, Jon Erik Dølvik og Torunn Olsen bidratt med nyttige innspill til kapittel 6. Hans Olav Frostholm fra Danmarks Lærerforening og Lars G. Nilsson fra Lärarförbundet i Sverige har i stor grad bidratt til kapittel 7.

FAFO-kollegene Arne Pape, Torgeir Aarvaag Stokke og Jon Erik Dølvik har kommentert rapporten og tatt seg tid til å drøfte problemstillinger underveis. Det endelige resultatet står naturligvis for forfatterens regning alene.

Prosjektet har vært avhengig av at en rekke personer i Norsk Lærerlag, i andre arbeidstakerorganisasjoner, på arbeidsgiversida og blant offentlige myndigheter har stilt opp til samtaler. Disse takkes for sin velvillighet.

Bente Bakken i FAFOs publikasjonsavdeling har gjort en god jobb med ferdigstillingen av rapporten.

FAFO oktober 1993

Kristine Nergaard

# **Kapittel 1**

## **Norsk Lærerlags framtidige alliansevalg**

Norsk Lærerlag har fram til i dag ikke sett behov for å slutte seg til noen hovedsammenslutning. Behovet for et nærmere samarbeid med en hovedorganisasjon er løst gjennom en samarbeidsavtale med LO og tilslutning til LOs forhandlingskartell i kommunesektoren. I tillegg samarbeider Norsk Lærerlag (NL) med andre organisasjoner etter behov. Som en frittstående organisasjon i et system hvor det store flertallet av organiserte lønnstakere er tilsluttet en hovedorganisasjon, vil NL mer eller mindre kontinuerlig måtte vurdere sine samarbeidsformer og sitt alliansevalg.

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Norsk Lærerlag, og skal danne grunnlag for NLs diskusjon omkring sitt valg av samarbeidsformer og allianser.

### **1.1 Allianse for bedre måloppnåelse**

For en lønnstakerorganisasjon må utgangspunktet for å diskutere allianser være spørsmålet om dette vil sette organisasjonen i bedre stand til å følge egne målsetninger og fremme medlemmenes interesser på kort og lang sikt.

Sentrale målsetninger for Norsk Lærerlag er gode lønns- og arbeidsvilkår for medlemmene, innflytelse over utviklingen av norske skoler og barnehager, påvirkning av velferdsstatens utforming og innflytelse i internasjonale organer som legger føringer for norsk arbeidsliv og utdanningspolitikk. I tillegg til dette er det viktig å oppnå intern oppslutning om organisasjonens linje, sammen med en god rekruttering.

Ut fra dette kan man avlede en rekke forhold som vil være viktige for NL. Dette er innflytelse på lønnsoppgjørets ramme og profil og utformingen av selve forhandlingsysteme-

met, for eksempel hvem som skal være arbeidsgivermotpart og graden av desentralisering av lønnsdannelsen. Videre vil det være viktig med adgang til, og innflytelse i, de organene som fastlegger skole- og barnehagepolitikk, påvirkning av politikkområder som velferdsstat og arbeidsliv, og adgang til, og innflytelse i, kanaler for internasjonal innflytelse.

En alliansedrøfting må ta utgangspunkt i de føringer som selve forhandlingssystemet gir og de kanaler for politisk innflytelse som eksisterer. En allianse kan imidlertid ikke bare vurderes ut fra forholdet til arbeidsgivere og politiske myndigheter, men må også ta hensyn til øvrige aktører på arbeidstakersida. Endrer disse sin politikk eller sine samarbeidsstrategier, kan det få betydning for hvilke allianser som er mulige eller hensiktsmessige for NL.

Valg av allianse skal ikke bare bidra til å sette NL i en mest mulig gunstig posisjon gitt dagens situasjon. Like viktig er det at NLs alliansesvalg må styrke organisasjonen i forhold til framtidige utfordringer. En alliansedebatt må ta hensyn til at samfunnet forandrer seg, og at slike endringer vil påvirke hvilke forhold det vil være viktig å ha kontroll over og sammenhengen mellom ulike allianser og suksess i måloppnåelsen.

Dette betyr at det er viktig å tenke igjennom hvilke endringer i forhandlingssystem, styringssystem og arbeidstakerorganisasjonene man kan komme til å stå overfor i tida framover. Viktige spørsmål er om det vil skje endringer i lønnsdanning og forhandlingssystem, i måten skole- og barnehagepolitikken utformes på eller i statens forhold til interesseorganisasjonene og måten disse kan øve politisk innflytelse på. Man må også vurdere endringer i egen organisasjon, og i maktforholdet mellom lønnstakerorganisasjonene. Relevante spørsmål her er hvordan egen medlemsmasse vil se ut om noen år, og i hvilken retning de ulike hovedorganisasjonene beveger seg. Alliansalternativ må også vurderes i lys av innflytelse i internasjonale organer, og særlig EF, EØS og EFTA-systemet. De ulike hovedorganisasjonene har ulike internasjonale organisasjonstilknytninger, og valg av

allianse vil kunne legge føringer på hvilke kanaler NL får tilgang til.

Oppsummeringsvis vil vi understreke at alliansevalg i hovedsak vil bli betraktet som et virkemiddel for NL. Alliansetyper og allianseparter sees ikke som et «mål i seg selv». Utgangspunktet for drøftingen er at valg av allianse skal bidra til at NL bedre kan følge organisasjonens målsetninger og interesser. Det blir derfor viktig å diskutere i hvilken grad ulike alliansealternativer kan bidra til å supplere NLs egne ressurser.

## **1.2 Lønnstakerorganisasjonenes ressurser**

Spørsmålet om en lønnstakerorganisasjon skal inngå en allianse, og i såfall hvilken type allianse, henger nær sammen med en vurdering av egne ressurser. Her vil vi kort gå gjennom ulike typer ressurser som er relevante for lønnstakerorganisasjoner.

### **Forhandlingsstyrke**

For de fleste lønnstakerorganisasjoner vil lønns- og arbeidsvilkår være de viktigste arbeidsområdene. En viktig ressurs vil derfor være forhandlingsstyrke. Dette har igjen sammenheng med størrelse, strategiske ressurser (kan man lamme sentrale funksjoner hos arbeidsgiver eller samfunnet ved en arbeidsstans?) og evne til troverdige trusler. Størrelse vil i mange situasjoner være et tveegget sverd: det vil være dyrt å aksjonere for store organisasjoner, og det vil være kostbart for arbeidsgiver å «kjøpe» en slik gruppe ut. I en situasjon hvor arbeidsgiver forholder seg til flere parter på arbeidstakersida, må man også vurdere de kostnader arbeidsgiver får i sitt forhold til andre arbeidstakergrupper ved å gi etter for én enkelt gruppe.

Det vil også være andre forhold enn aksjonstrusselen som påvirker forhandlingsstyrke. Særlig viktig er markedssituasjo-

nen for den aktuelle typen arbeidskraft. Arbeidstakersida vil stå sterkt i perioder med et stramt arbeidsmarked, og omvendt. I slike situasjoner vil de gruppene arbeidskraft som det er mangel på, ha en sterk forhandlingsposisjon.

I mange situasjoner vil det også være viktig å overbevise arbeidsgiver, andre aktører på arbeidstakersida og opinionen om at kravene er legitime og rettferdige. I den forbindelse pekes det på betydningen av argumentasjon i media (Sørensen og Underdal 1992, Myrvold 1988). Hvis kravene oppfattes som legitime i opinionen, vil det være vanskeligere for arbeidsgiver å avvise dem. Spesielt i statssektoren vil ansvarlig statsråd, og dermed hele Regjeringen, bli knyttet forholdsvis nær opp til de tilbud og den profil som oppgjøret får. Et lavlønnsoppgjør kan kritiseres fra dem som har investert i en utdanning; et oppgjør uten lavlønsprofil kan betegnes som usolidarisk og uheldig ut fra et likestillingsperspektiv. Lønnsnivå kan også brukes som argument for hvor stor eller liten betydning samfunnet tillegger yrkesgruppens oppgaver og innsats, og i hvilken grad man satser på å rekruttere dyktige arbeidstakere.

### **Politisk og yrkesfaglig innflytelse**

De fleste lønnstakerorganisasjoner må også arbeide for å oppnå innflytelse i det politiske beslutningssystemet. Arbeidsvilkår, arbeidsmiljø og trygdesystem bestemmes ikke bare gjennom avtaleverket, men også ved lover og forskrifter. For det andre vil mange arbeidstakergrupper ha målsetninger knyttet til sitt yrke og til utformingen av og kvaliteten på den type offentlige tjenester man tilbyr. Slike forhold fastlegges gjennom beslutninger i kommunestyre, fylkesting, Regjering og Storting.

Medlemstall vil i mange tilfeller også være viktig for politisk innflytelse. En organisasjon som representerer et stort antall medlemmer, vil ofte kunne hevde sine synspunkter med større legitimitet enn organisasjoner med lavere oppslutning. Et avledet størrelsesbegrep vil være organisasjonsgrad, det vil si hvor stor andel av lønnstakerne innen et område man representerer.

Størrelse vil være en relevant ressurs både for hovedorganisasjoner og primærorganisasjoner. I en del saker vil hovedorganisasjonen være den naturlige samarbeidsparten for myndighetene. I andre, mer sektoravgrensede eller yrkesfaglige saker, vil den enkelte lønnstakerorganisasjon være samarbeidsparten. I slike saker kan man for øvrig anta at representativitet eller organisasjonsgrad kan være like viktig som antall medlemmer.

Mange av teoriene omkring inntektspolitikk er basert på tanken om at innflytelse på et bredere saksfelt enn det rent yrkesrelevante, vil være avhengig av at organisasjonen kan samordne sine interesser, og inngå «bytter» på vegne av medlemmene (Goldthorpe 1984). Organisasjonene bidrar til moderat lønnsvekst og lavt konfliktnivå, mot å få innflytelse over Regjeringens politikk. Ofte argumenterer forfatterne for at et inntektspolitisk samarbeid forutsetter sentral lønnsdannelse, og hovedorganisasjoner med betydelig innflytelse (Bruno & Sachs 1985). Hvis ikke hovedorganisasjonene kan forplikte sine medlemsorganisasjoner, er de heller ikke så interessante samarbeidsparter for myndighetene.

En organisasjon kan også oppnå betydelig innflytelse på basis av at man representerer yrkesfaglig ekspertise. Dette gjelder særlig organisasjoner for profesjonsgrupper der medlemmene i kraft av sin utdanning forvalter eksklusiv kunnskap, og der organisasjonen gjerne bruker betydelige ressurser til å bygge opp yrkesfaglig ekspertise i sitt sekretariat. I mange saker vil organisasjonene kunne bidra med betydelig ekspertise i en utrednings- eller beslutningsfase. I tillegg vil slike organisasjoner ha betydelig evne til motargumentasjon hvis deres synspunkter ikke blir hentet inn og tatt hensyn til. Ikke alle yrkesgrupper besitter eksklusiv yrkeskunnskap. Profesjonene innen helsevesen og utdanning nevnes vanligvis som eksempler på yrkesgrupper som innehar denne typen ekspertise og interesser. En observasjon er at store deler av disse gruppene har valgt å organisere seg i såkalte profesjonsorganisasjoner, der en bestemt utdanning er et kriterium for medlemskap.



En organisasjon vil også kunne trekke på at man har en nøkkelposisjon på områder som er viktige for myndighetene. En slik nøkkelposisjon kan være situasjonsbestemt eller mer varig. Særlig viktig vil en slik strategisk plassering være i lønnsforhandlingene, men argumentet har også relevans i andre situasjoner. LO vil for eksempel ikke være viktig bare fordi organisasjonen er stor, har betydelige streikemidler, har interesser på et bredt felt eller har evnen til å opptre enhetlig. LO er en sentral aktør i den nasjonaløkonomisk viktige sektoren privat vareproduksjon. Dette gir organisasjonen en sentral posisjon i perioder hvor Regjeringen har inntektspolitiske ambisjoner, ønsker et næringspolitisk samarbeid osv. På tilsvarende måte kan man gå ut fra at lærerorganisasjonene vil være særlig viktige samarbeidsparter i situasjoner hvor Regjeringen ønsker å gjennomføre vesentlige skolereformer.

En del av yrkesgruppene i offentlig sektor er også i den posisjon at de kan argumentere på vegne av sine «klienter». I mange tilfeller vil det være forholdsvis nær sammenheng mellom tjenestens kvalitet og kvantitet og de ansattes arbeidsvilkår og antall ansatte. I slike situasjoner vil yrkesgruppene kunne få betydelig legitimitet for bedre arbeidsvilkår og økt ressurstilgang.

Politiske kontakter kan også være viktige ressurser for organisasjonene. Som nevnt tidligere, har LO hatt et nært samarbeid med Arbeiderpartiet over lang tid. I dag er samarbeidets form og innhold mindre selvsagt enn tidligere. Både fra DNA-hold og fra LO-hold vurderer man nå gevinster opp mot kostnader (Bjerke og Fennefoss 1991, LO 1993). De andre hovedorganisasjonene på arbeidstakersida har ingen formaliserte kontakter med bestemte politiske partier og bruker den partipolitiske uavhengigheten som argument i sine rekrutteringsstrategier.

Internasjonale forbindelser vil være viktige når det gjelder innflytelse i saker som avgjøres på internasjonalt nivå. Norske arbeidstakerorganisasjoner vil i ulik grad ha medlemskap og posisjoner i slike internasjonale fora.

## 1.3 Hvilke utfordringer kan man stå overfor i tida framover?

Det pekes i mange sammenhenger på en mer generell desentraliseringstendens når det gjelder lønnsdannelse og lønnsforhandlinger (Baglioni & Crouch 1990, Ferner & Hyman 1992). I Norge er en desentraliseringshypotese særlig knyttet til den høye lønnsglidningen og de tre påfølgende forbundsvis oppgjørene i privat sektor på 1980-tallet. En desentralisering kan også bety at lokale organisasjonsledd (klubben) får økt uavhengighet og betydning i forholdet til sentrale nivåer som forbund og hovedorganisasjon (Brulin og Nilsson 1991).

Med nytt lønssystem og midler avsatt til lokale forhandlinger, kan man også hevde at det har vært en desentralisering av lønnsdannelsen i offentlig sektor. Hittil har de lokale forhandlingene vært av forholdsvis beskjedent omfang. Så langt har mye tydet på at særlig arbeidsgiverne i kommunesektoren er interessert i at mer av lønnsdannelsen skal foregå lokalt. Man kan også få diskusjoner omkring hvordan lokale lønssystemer skal utformes, og hvordan kriteriene for lokale tillegg skal konkretiseres og anvendes. I skoleverket har man hittil ført de lokale forhandlingene med fagdepartementet. Men også her kan man forvente et press i retning av en desentralisering, for eksempel ned til fylkesnivå i første omgang.

For NL vil en eventuell videre desentralisering av lønnsdannelsen stille nye krav til de lokale organisasjonsledd, og også reise spørsmålet om behovet for samarbeid eller allianser lokalt. Her vil man måtte reise spørsmålet om hvilke organisasjoner som står for en lokal lønnspolitikk som NL finner hensiktsmessig og ønsker å støtte. Dette vil kanskje aktualiseres ytterligere i den grad den enkelte kommune ønsker å utvikle en lokal lønnspolitikk i form av systemer for stillingsvurderinger, personvurderinger osv.

Samtidig er ikke desentraliseringstendensen entydig. De siste åras lønnsoppgjør må betegnes som både sentraliserte og

moderate. Ved slike oppgjør blir det viktig å påvirke det sentrale oppgjørets profil, for eksempel gjennom samarbeid på arbeidstakersida.

Man står også overfor mulige endringer av selve forhandlingssystemet. Her kan nevnes spørsmålet om hvem som skal være forhandlingspart for lærerne. Et annet tema er spørsmålet om en felles offentlig arbeidsgiversammenslutning for stat og kommune. For NL reiser dette to typer spørsmål: Kan valg av allianse bidra til at man kan påvirke utformingen av forhandlingssystemet, og hvilke konsekvenser får en eventuell endring for alliansevalget.

Et annet forhold som man vil kunne stå overfor i tida framover, er at arbeidsgiver stiller spørsmål ved det arbeidstakerorganisasjonene oppfatter som etablerte rettigheter. I inntektsoppgjørene har begrepsbruken gått fra «krav og tilbud» til «krav og motkrav». Ønsket om å kutte ned på rettighetene begrunnes ofte med at ordningene er for kostbare, eller at de hindrer nødvendig omstilling og fleksibilitet. Et aktuelt eksempel er diskusjonen omkring syketrygden (karensdag, redusert kompensasjon). Andre forhold er diskusjonene omkring arbeidstida i offentlig sektor, oppsigelsesvernet i Arbeidsmiljøloven og nå sist, oppsigelsesvernet for personer i svangerskapspermisjon.

Man kan også se for seg endringer i organiseringen av skole- og barnehage tilbudet, og dermed hvilke muligheter interesseorganisasjonene har til å påvirke skole- og barnehagepolitikken. En utvikling som allerede er kommet langt, er en desentralisering av beslutningsmyndighet fra stat til kommune. Nytt inntektssystem og ny kommunelov har ført til at kommunene står betydelig friere i utformingen av sin virksomhet. I den senere tid har desentraliseringen av styringsmidler særlig vært markert i skolesektoren. Den enkelte skole har allerede fått større frihet. I forlengelsen av dette signaliseres det at man skal legge større vekt på lederrollen og ledernes ansvar som arbeidsgiver (St.meld. nr. 37, 1990–91, Otr.prp. nr. 59 1992–93).

En siste utfordring er den internasjonaliseringen man står overfor i tida framover. Beslutninger fattet i EF/EØS-

systemet vil direkte eller indirekte kunne få betydning for norske arbeidstakere.

## **1.4 Gevinster og kostnader ved å inngå allianser**

En frittstående lønnstakerorganisasjon vil vurdere alliansetype og alliansepart ut fra ønsket om å supplere egne ressurser.

En allianse som medfører felles lønnsforhandlinger, vil i første omgang bety at forhandlingsenheten blir sterkere medlemsmessig. For en organisasjon som NL, med en forholdsvis homogen medlemsmasse, vil en forhandlingsallianse også føre til at man blir del av en bredere forhandlingsenhet. De endelige kravene vil dermed være resultat av en mer omfattende intern prioritering, noe som kan gi dem større legitimitet og gjennomslagskraft. En bredt sammensatt forhandlingssammenslutning vil også ha mer å forhandle med når man kommer til gi-og-ta-situasjoner. Et samarbeid som omfatter lønnsforhandlingene, vil gi NL direkte påvirkning av alliansepartens prioriteringer og krav. NL vil på tilsvarende måte måtte justere egne krav og kunne erfare at ikke alle krav kommer så langt som til arbeidsgiver.

En allianse kan også gi NL et nærmere samarbeid med grupper man har mye til felles med. Interessefellesskapet kan omfatte lønns- og arbeidsvilkår, yrkesfaglig interesse og politisk interesse mer generelt. Yrkesgrupper som står hverandre nær, vil i utgangspunktet lett kunne samarbeide. Samtidig kan et slikt interessefellesskap gjøre det vanskeligere å opprettholde atskilte interessesfærer, noe som kan føre til betydelige samordningsbehov. På den annen side vil en samordning av den yrkespolitiske ressursbruken kunne gi økonomiske gevinster og større gjennomslag overfor politiske myndigheter.

Allianser kan også være nødvendige for å skaffe NL (bedre) adgang til arenaer for innflytelse. Dagens forhandlingsordning i kommunesektoren betyr at frittstående organi-

sjasjoner må slutte seg til en av forhandlingssammenslutningene for å få delta i hovedtariffavtaleforhandlingene. Det sentrale inntektspolitiske samarbeidet vil også i hovedsak foregå mellom Regjeringen og hovedsammenslutningene, og blant de sistnevnte særlig LO og NHO. Som en primærorganisasjon vil NL bare i begrenset grad bli invitert med i denne typen samarbeid. Spørsmålet om økt innflytelse i slike spørsmål vil være aktuelt i en drøfting av samarbeids- og allianseformer. Også på andre arenaer for innflytelse vil adgangen langt på vei være betinget av et bestemt alliansevalg. Eksempler her er det faglig-politiske samarbeidet mellom LO og DNA, og endel internasjonale organisasjoner som avgrenser medlemskapet i forhold til nasjonal hovedorganisasjonstilknutting.

Man skal heller ikke undervurdere fordelene ved at en allianse gjør en potensiell konkurrent (eller utenforstående) til en alliert. Dette er særlig viktig i offentlig sektor der man har forholdsvis sterk konkurranse mellom ulike organisasjoner og hovedsammenslutninger, og der alle omfattes av samme lønnsavtale.

Allianser vil også medføre «kostnader», blant annet i form av krav til samordning mellom samarbeidspartene. Dette betyr at NL vil måtte samordne lønnskrav og politiske utspill innen en større enhet. Samtidig er det klart at ikke alle alliansetyper vil være like forpliktene. Et medlemskap i en hovedorganisasjon vil kreve samordning på flere felter, og med sterkere bindinger, enn for eksempel en samarbeidsavtale. Samtidig vil et medlemskap medføre større innflytelse, blant annet gjennom adgang til hovedsammenslutningens besluttede organer. De ulike hovedorganisasjonene har også varierende ambisjoner om å opptre enhetlig.

Størrelse og ressurser vil også påvirke hvem som må gi og ta i et allianseperspektiv. Av NLs om lag 60 000 yrkesaktive medlemmer (67 000 totalt) befinner 48 000 seg i statssektoren og om lag 5000 i kommunesektoren. Resten er

ansatt i privat sektor.<sup>1</sup> Dette betyr at NL generelt vil være en langt mer interessant samarbeidspartner på statssida enn på kommunesida.

## 1.5 Alliansealternativene

I diskusjonen om allianser er det naturlig å skille mellom alliansetyper og allianseparter. I utgangspunktet vil også *ingen allianse* kunne være et alternativ. Dette vil gi NL full frihet til å samarbeide med de øvrige organisasjonene etter behov. Imidlertid innebærer forhandlingsordningen i kommunesektoren at NL må være med i en av de tre forhandlingssammenslutningene for å få adgang til forhandlingene om hovedtariffavtalen.<sup>2</sup> I og med at kommuneforhandlingene er så viktige for NLs medlemmer i barnehagesektoren og andre kommunalt ansatte medlemsgrupper, synes det rimelig at et minste alliansekrav er å ha tilslutning til en av de tre forhandlingssammenslutningene.<sup>3</sup>

NL kan i teorien velge mellom ulike alliansetyper. For det første kan man søke medlemskap i en av de eksisterende hovedorganisasjonene, det vil si LO, AF eller YS. Alle disse er i prinsippet åpne for NL. NL oppfyller kriteriene for medlemskap i AF (grupper med høgskole- eller universitetsutdanning). LO og YS har ingen slike begrensninger for medlemskap. Det er heller ingen grunn til å tro at NL vil måtte oppgi sin status som eget forbund hvis organisasjonen velger å søke medlemskap i en hovedsammenslutning.

<sup>1</sup> I tillegg vil mange førskolelærere følge kommunenes lønns- og arbeidsbestemmelser, slik at NL har ca 12 000 medlemmer på kommuneregulativet.

<sup>2</sup> Hvis NL valgte å stå utenfor forhandlingskartellene i kommunesektoren, ville organisasjonen fortsatt få forhandle, men etter at de øvrige var ferdige. I praksis vil dette bety at man må tilslutte seg gjeldende avtale.

<sup>3</sup> Dette argumentet gjelder vel og merke så lenge lærerne får sine lønns- og arbeidsvilkår fastsatt i statsforhandlingene.



Man må også anta at NL vil være velkommen i alle hovedorganisasjonene, selv om organisasjonen med sin størrelse og sin forholdsvis homogene medlemsmasse vil kunne forskyve organisasjonenes tyngdepunkt. LO er uten tvil interessert i NL som medlem. NL vil også styrke AF og YS, selv om man må regne med at innmeldingen av et så stort forbund også kan medføre problemer for den interne maktbalansen.<sup>4</sup> Fra Statstjenestemannskartetlet i LO har man lansert det alternativet at NL vil kunne tilslutte seg Kartellet, uten å bli medlem av LO, det vil si en form for begrenset medlemskap. Hvor aktuell en slik ordning er, og hvordan et slik ordning ville se ut, krever en del praktiske og politiske avklaringer.

Den andre alliansetypen er en samarbeidsavtale, som åpner for ulike typer formalisert samarbeid, men der NL beholder sin status som frittstående organisasjon. NL har hittil vurdert en samarbeidsavtale som den beste løsningen, gitt de aktuelle alternativer. I teorien vil samarbeidsavtaler kunne variere etter hvilke områder man skal ha et formelt samarbeid på, og hvor forpliktende samarbeidet skal være. Spørsmål her er om avtalen omfatter lønnsforhandlingene, om man har organer for å fatte felles vedtak og om avtalen bare åpner for samarbeid på sentralt nivå eller om den også regulerer forholdene på lokalt nivå. Hittil er det i hovedsak LO som har åpnet opp for denne typen samarbeid med frittstående organisasjoner. Dagens samarbeidsavtale på sentralt nivå legger først og fremst til rette for et samarbeid på sentralt nivå, og omfatter ikke organer for felles beslutninger.

Et alternativ som kan virke svært forlokkende for mange lærere er et undervisningskartell eller en samling av alle lærerorganisasjonene utenfor dagens hovedsammenslutninger. Gitt at slik samling ble organisert som en form for kartell,

<sup>4</sup> Da Norsk Sykepleierforbund søkte AF-medlemskap, var AF lenge skeptisk til å få inn et så stort forbund, og man endret også vedtektene slik at store forbund ikke fikk full uttelling for antall medlemmer ved avstemninger i interne organer.

kunne dette få form av en fjerde hovedsammenslutning. Man kunne også tenke seg én ny stor organisasjon, det vil si oppløsning av NL og Lærerforbundet. Et slikt undervisningskartell kunne tenkes kombinert med ulike typer alliansetil-knytning.

NLs mulige allianser framstilles i tabell 1.2. De alternativene som vil bli behandlet mest grundig, er fortsettelsen av samarbeidsavtalen med LO, en nærmere tilknytning til LO, en samarbeidsavtale med AF/Lærerforbundet og en samling av lærerorganisasjonene i eller utenfor AF. Å stå uten noen form for allianse vil kunne være aktuelt i spesielle situasjoner, men neppe som noen varig løsning, med mindre man får endringer i dagens forhandlingsystem. En tilknytning til YS vurderes ikke som aktuelt, bortsett fra som en overgangsløsning i spesielle situasjoner.

*Tabell 1.2 Norsk Lærerslags alternative allianser*

Alliansetype:	Alliansepart			
	LO	AF	YS	Ingen hoved-organisastjonstilknytning
Samarbeidsavtale	I dag	?		
Medlemskap	?	?		Frittstående undervisningskartell

## 1.6 Rapportens oppbygging

I neste kapittel drøftes profesjonsbegrepet med særlig vekt på velferdsstatens yrkesgrupper. I tillegg drøfter vi hva som særlig kjennetegner profesjonenes lønnskakerorganisasjoner, og disses strategier. Deretter gis en beskrivelse av Norsk Lærerslags organisasjonsstruktur, målsetninger og medlemsgrupper. Disse to kapitlene skal bidra til å gi en forståelse av

NL som fagforening og profesjonsorganisasjon. I kapitlene 4, 5 og 6 beskrives tre områder som er viktige for NLs målsettinger: lønnsdannelse og forhandlingssystem, politisk innflytelse på sentralt og lokalt nivå og internasjonal innflytelse. Kapitlene gir både en beskrivelse av dagens rammebetingelser og hvilke endringer man kan stå overfor i tida framover. Kapittel 7 gir en kort beskrivelse av danske og svenske læreres organisasjonsstruktur og forhandlingssystem. De alternative alliansepartene, det vil si AF, YS og LO, beskrives i kapittel 8. I kapittel 9 drøftes NLs ulike alliansealternativer. Denne drøftingen tar utgangspunkt i de tidligere kapitlene. Kapittel 10 oppsummerer alliansediskusjonen og drøfter alliansespørsmålet i et scenarioperspektiv.

# Kapittel 2

## Profesjoner og profesjonenes fagorganisasjoner

### 2.1 Innledning

En av de viktigste endringene av norsk arbeidsliv de siste tretti åra er sterk sysselsettingsvekst i offentlig sektor, sammen med en utdanningseksplasjon som er særlig markert innen helse-, sosial- og undervisningssektoren. Dette har ført til en vekst i de yrkesgruppene som kan kalles velferdsstatsprofesjoner. Et kjennetegn ved de nye yrkesutøverne er at en stor andel er kvinner.

Velferdsstatsprofesjonene har en organisasjonstilbøyelighet som overgår de fleste andre yrkesgrupper, og de har stort sett dannet organisasjoner hvor medlemskriteriet er en spesiell type utdanning. Slike profesjonsorganisasjoner er særpreget både når det gjelder interne prioriteringer og eksterne strategier. Veksten i disse gruppene og deres organisasjoner har fått konsekvenser for forhandlingssystemet. En beskrivelse av disse gruppene og deres organisasjoner er derfor naturlig som bakgrunn for en drøfting av alternative allianser for NL.

I dette kapitlet skal vi kort se på hva som kjennetegner velferdsstatsprofesjonene og deres fagforeninger. To temaer gis særlig oppmerksomhet: Hvilke typer kritikk vil profesjonsgruppene måtte forholde seg til, og hvilke strategier velger deres organisasjoner?

### 2.2 Velferdsstatsprofesjonene

#### Profesjonsbegrepet

Begrepet profesjon brukes på ulike måter, og det er vanskelig å finne én dekkende definisjon som alle kan slutte seg til.

Profesjonsbegrepet har også endret betydning over tid (Fauske 1991:16–23).<sup>5</sup>

Opprinnelig ble profesjon brukt om de yrkene som sprang ut av de tre tradisjonelle universitetsutdanningene jus, medisin og teologi. I dag inkluderer man mange flere yrkersgrupper i profesjonsbegrepet. Noen av disse vil ha relativt kort utdanning. Enkelte vil for eksempel inkludere hjelpepleierne blant profesjonene, selv om hjelpepleierutdanningen er en utdanning på videregående skole-nivå. Samtidig vil det være enighet om at yrkesgrupper med tilsvarende fagutdanning innen for eksempel industri- og håndverksfagene ikke er profesjoner. Vanligvis vil man heller ikke inkludere stillinger som krever utdanning innen økonomi eller data i profesjonsbegrepet.

En vanlig forståelse er at profesjoner er yrkesgrupper der det er en sammenheng mellom en bestemt type (høyere) utdanning og et bestemt yrke. Fauske (1991:18) peker på at selv om man ikke kommer fram til noen enhetlig definisjon, vil de fleste definisjoner eller forståelser ha «felles elementer som relasjon mellom utdanning og yrke, sertifisering og ulike former for – og grader av – yrkesmonopol». Videre må profesjonene også forstås ut fra et indre perspektiv. Profesjonens maktgrunnlag ligger i «muligheten til å klassifisere og definere noe som sitt problem» (Fauske 1991:19). Særlig vil grupper som arbeider med mennesker ha denne typen innflytelse.

Yrkesgrupper vil også utvikle ulik grad av profesjonalisme, et begrep som går på holdningen yrkesutøveren har til yrket. Sterk grad av profesjonalisme innebærer en form for kallstanke knyttet til arbeidsoppgavene. Man er opptatt av publikum eller klientene, og man legger stor vekt på yrkesmessig skjønn og retten til å fatte individuelle beslutninger på basis av dette skjønnnet. Samtidig kan man se på hvordan et yrke blir profesjonalisert. Dette går på ytre trekk ved yrket, som egen yrkesetikk, dannelsen av fagorganisasjoner som

<sup>5</sup> Dette punktet og påfølgende punkt er i stor grad basert på Fauske 1991.

lukker yrket for ufaglærte, etablering av yrket som heltidsbeskjeftigelse og utviklingen av spesialkunnskap og egne utdanningsinstitusjoner. Et yrke kan både oppleve profesjonalisering og avprofesjonalisering (Fauske 1991:23).

### **Profesjonskritikken**

På 1960-tallet begynte endel å stille kritiske spørsmål ved profesjonenes måte å fungere på. Den første typen kritikk som ble rettet mot profesjonene gikk på profesjonens makt overfor klientene. Det ble argumentert for at profesjonene fungerte klientskapende osv. Etter hvert har profesjonskritikken endret noe karakter. Dagens kritikk er i større grad basert på oppfatninger om at profesjonene hindrer nødvendig omstilling og modernisering av offentlig sektor (Fauske 1991:27–30). Denne typen profesjonskritikk har også sammenheng med offentlig sektors (dårlige) økonomi.

Fauske peker også på at profesjonskritikken ikke har vært jevnt fordelt innen profesjonshierarkiet. Særlig utsatt har de kvinnedominerte semiprofesjonene innen omsorgsyrkene vært. En årsak kan være at disse gruppene har overtatt funksjoner som tidligere ble ivaretatt av hjemmene, og som man ikke anså krevde noen spesialutdanning. Sterk profesjonalisering innen disse nye yrkene vil skape barrierer mot ufaglærte, noe som også kan skape motsetninger mellom arbeidstakergrupper og -organisasjoner.

Velferdsstatens framvekst førte til en sammenkopling mellom en del yrkesgrupper innen helse-, sosial- og utdanningssektoren og det offentlige som arbeidsgiver og tilbyder av tjenester. Dels åpnet velferdsstaten for nye profesjoner ved å påta seg nye oppgaver. Dels ble de nye yrkesgruppene utdanning, sertifisering og yrkesmonopol regulert gjennom lov- og avtaleverk. Profesjonenes forhold til staten, som har sikret dem eksklusivitet (sertifiseringer, særlover, kollektive avtaler), kan nettopp brukes til å fjerne denne eksklusiviteten når offentlig sektor får dårligere økonomi eller når man anser at profesjonene hindrer nødvendig omstilling og kan føre til sterkere spenninger mellom statlig/kommunal forvaltning og profesjonene. En slik utvikling vil også kunne føre til at



lønnstakerorganisasjonene for disse gruppene vil måtte revurdere sine strategier, muligens i kollektivistisk retning (Fauske 1991:30–42).

### **Veksten i offentlig sektor-profesjonene**

De sektorer av arbeidslivet som i særlig grad representerte velferdsstaten, opplevde en betydelig sysselsettingsvekst fra 1960-tallet og fram til i dag. I 1962 utgjorde helse-, sosial- og undervisningssektoren<sup>6</sup> ti prosent av lønnstakerne. I 1991 var andelen økt til 25 prosent. Dette betydde at antall sysselsatte innen helse-, sosial- og undervisningssektoren øke med om lag 340 000 på 30 år.<sup>7</sup> Om lag 75 prosent av den totale veksten i antall sysselsatte kom innen disse sektorene.<sup>8</sup> Som en sammenlikning kan det nevnes at i samme tidsperiode gikk sysselsettingen innen industrien tilbake med 61 000, eller fra 28 til 16 prosent av lønnstakerne (se figur 2.1).

Kvinneandelen blant de sysselsatte økte i samme periode fra 32 prosent til 46 prosent, eller med i overkant av 400 000 personer.<sup>9</sup> En betydelig del av disse vil være å finne blant de nye arbeidstakerne innen helse- og sosialsektoren, der om lag tre firedeler av de sysselsatte er kvinner.

Sysselsettingsveksten har ikke vært jevnt fordelt mellom undervisningssektoren og helse- og sosialsektoren. I 1962 sysselsatte helse- og sosialsektoren om lag 63 000 lønnstakere, mens undervisningssektoren omfattet i overkant av 59 000. I dag er helse- og sosialsektoren med sine 308 000 lønnstakere dobbelt så stor som undervisningssektoren med 154 000. Man vil finne mange kvinner både innen undervisning og innen helse- og sosialsektoren. Kvinneandelen er

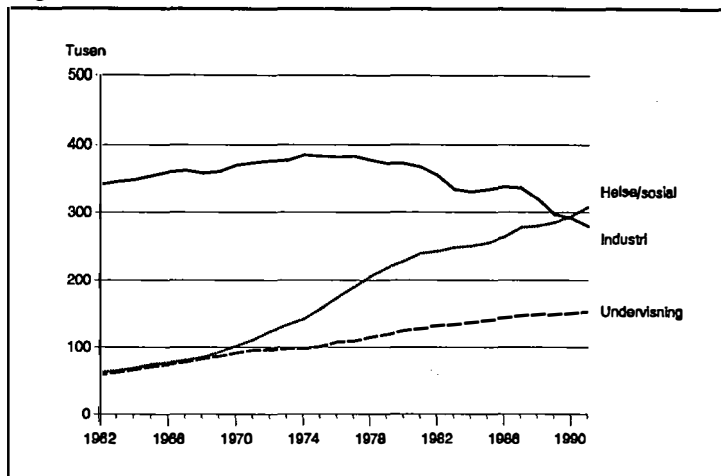
<sup>6</sup> Tallene inkluderer også forskningssektoren. Datamaterialet tillater ikke et skille mellom undervisning og forskning. Forskningssektoren vil ikke utgjøre noen stor andel av de sysselsatte i denne gruppen, siden universitetsgrupperes innen undervisningssektoren.

<sup>7</sup> Beregningene er basert på nasjonalregnskapets sysselsettingstall.

<sup>8</sup> Ser man på antall årsverk/timeverk, vil veksten være mindre, siden deltidsandelen er høy i disse sektorene.

<sup>9</sup> Antall sysselsatte menn er i 1992 lavere enn i 1962.

Figur 2.1 Lønnstakere etter sektor 1962–1991. Prosent



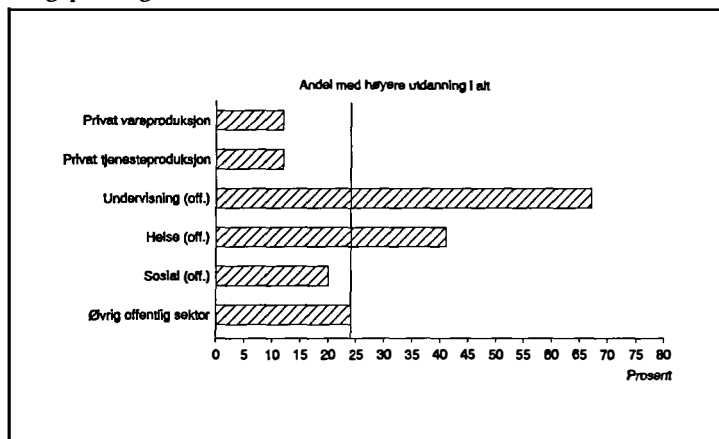
Kilde: Statistisk sentralbyrå. Nasjonalregnskapstatistikk.

imidlertid høyest innen helse- og sosialsektoren, som har en kvinneandel på om lag 85 prosent. Innen undervisningssektoren var kvinneandelen i 1991 i overkant av 60 prosent. Blant det pedagogiske personalet var kvinneandelen noe lavere.

Undervisnings-, helse- og sosialsektoren kjennetegnes også ved en relativt stor andel sysselsatte med høyere utdanning. Figur 2.2 viser at andelen lønnstakere med utdanning på høyskole- og universitetsnivå er betydelig høyere innen disse sektorene enn i andre deler av næringslivet. Undervisningssektoren er den sektoren som har størst andel lønnstakere med høyere utdanning.

Framskrivninger av yrkesbefolkningen tyder på at veksten i velferdsstatsyrkene i tida framover ikke blir så høy som på 1970 og 1980-tallet. Samtidig viser disse framskrivningene at undervisnings-, helse- og sosialsektoren også i tida framover vil vokse raskere enn sysselsettingen totalt (Arbeidsdirektoratet 1993, SSB 1993).

Figur 2.2 Andel av lønnstakerne i ulike sektorer med utdanning på høyskole- eller universitetsnivå. 1989.



Kilde: Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 1989.

## 2.3 Lønnstakerorganisasjoner for velferdsstatsprofesjonene

Velferdsstatsprofesjonene er godt organisert, og mange grupper har også dannet organisasjoner hvor medlemskriteriet er en bestemt type utdanning. Det er også pekt på at disse gruppene vil skille seg fra tradisjonelle fagarbeidergrupper både i spørsmålet om *hvorfor* man organiserer seg og *hva* man forventer av sin organisasjon. Det som særlig skiller profesjonsgruppene fra for eksempel industriarbeidere, er den sterke vekten man legger på at organisasjonen skal ha et sterkt yrkesfaglig engasjement og en yrkesfaglig identitet (Fennefoss 1988, Scheuer 1985).

Profesjonsorganisasjoner skiller seg også fra mer tradisjonelle fagforeninger ved at de organiserer ledere.<sup>10</sup> I og med

<sup>10</sup> Dette er imidlertid også et kjennetegn ved andre norske organisasjoner innen offentlig sektor, der man gjerne tar sikte på å organisere fra bunn til topp.

at utdanning gjerne er medlemskriteriet, vil disse organisasjonene sjelden være avgrenset til en næring eller sektor.

Profesjonene innen velferdsstatsyrkene vil være avhengig av offentlige myndigheter både når det gjelder forhandlinger om lønns- og arbeidsvilkår (staten som arbeidsgiver), og når det gjelder de mer profesjonsrelevante forhold som utdanningsordningene, sektorens økonomi og den yrkesfaglige autonomien (staten som styringsmyndighet). Dette innebærer at arbeidstakerorganisasjoner i offentlig sektor både kan påvirke sine interesser gjennom kollektive forhandlinger, og ved å påvirke hvordan myndighetene bruker sin rolle som overordnet styringsmakt. Den første strategien kan kalles forhandlingsspillet, den siste styringsspillet (Sørensen og Underdal 1992).

Sørensen og Underdal peker på at det vil være ulike typer ressurser som gir styrke i de to spillene. I forhandlingsspillet vil de sentrale ressursene være hvor store muligheter gruppen har til annet arbeid, hvilke kostnader man kan påføre eier ved en streik, kombinert med troverdigheten knyttet til slike trusler og hvilke kostnader arbeidsgiver får ved å gi etter. For store og forholdsvis homogene yrkesgrupper innen utdanning og helsevesen vil lønn være en vesentlig del av sektorens budsjett, noe som gjør det kostbart for arbeidsgiver å innfri kravene.

Et tilsynelatende paradoks er for øvrig at vårt forhandlingssystem er bygd slik opp at grupper som kan påføre arbeidsgiver betydelige kostnader i forbindelse med arbeidskamp, ikke alltid vil ha mulighet for å bruke dem. For yrkesgrupper som i hovedsak yter tjenester overfor mennesker, vil en konflikt nesten automatisk ha store effekter for tredjepart. Hvis tredjepart i tillegg defineres som en spesielt sårbar gruppe, vil bruken av streik være problematisk. En effektiv streik blant helsepersonell vil med stor sannsynlighet raskt ende i lønnsnemnd. Lenge var det heller ikke god tone å ta ut helsepersonell når man varslet en konflikt.

I styringsspillet vil derimot det å forvalte kjerneverdier som liv og helse være viktig. Yrkesgrupper som forholder seg til barn, eldre og syke kan dels argumentere direkte for

lønnstillegg ut fra at jobben er krevende og ansvarsfylt. Her vil media være et viktig organ for å vinne sympati og støtte. Dels kan disse gruppene også argumentere indirekte for at hensynet til pasienter og klienter krever økte overføringer, større yrkesfaglig autonomi og mer bruk av kvalifisert personell. Sørensen og Underdal argumenterer også for at grupper som i tillegg har nær kontakt med store klientgrupper og som i utgangspunktet har lav lønn, sannsynligvis vil ha størst mulighet til å nå fram med slike strategier.

Mange grupper i offentlig sektor står også overfor valget om en direkte og en indirekte strategi for interessehevding. En direkte strategi er å påvirke lønnsnivå og arbeidsforhold gjennom kollektive forhandlinger. Interessehevding gjennom en indirekte strategi vil for eksempel være å argumentere for økt kvalitet og volum av den offentlige tjenesten man er med på å tilby. Dermed vil etterspørselen etter arbeidskraft øke, noe som har en indirekte effekt på lønnsforholdene. Indirekte strategier vil først og fremst være knyttet til styringsspillet.

Også Fauske (1991) peker på at profesjonsorganisasjoner knyttet til velferdsstatens tjenester vil ha et spesielt makt-potensial sammenliknet med fagforeninger i privat sektor. I offentlig sektor vil profesjonene kunne påvirke både som lønnstakere, som velgere og som pressgruppe på vegne av klienter kombinert med å være eksperter. Samtidig er det verdt å peke på at velferdsstatsprofesjonene vil ha interesse av gode rammevilkår og et best mulig tjenestetilbud, også uavhengig av kampen for lønns- og arbeidsvilkår. Slike interesser kan ikke reduseres til en indirekte kamp for lønns- og arbeidsvilkår.

Fauske peker også på at endringer i forholdet mellom stat og profesjon, for eksempel på grunn av stramme økonomiske rammer eller økte styringsambisjoner (jf profesjonskritikken) kan tvinge profesjonsorganisasjonene til å endre strategi.

«Lønns- og arbeidsvilkår ble best forsvart ved å forsvare faget heller enn å forsvare profesjonsinteresser eller kjempe for bedre lønn og arbeidsvilkår. Når profesjonsutøverne innordnes som lønnsarbeidere i

byråkratiske strukturer, ledes profesjonsorganisasjonene i mange tilfeller over i en kollektiv kamp for sine rettigheter som lønnstakere og for profesjonsinteressene.» (Fauske 1991:37–38).

Dette kan føre til at tradisjonelle profesjonsorganisasjoner nærmer seg organisasjonene for tradisjonelle fagarbeidergrupper. Klare skiller mellom fagforeningstyper kan også forsvinne, ved at befolkningen generelt får høyere utdanning. Dette siste vil også kunne få de mer tradisjonelle fagforeningene til å endre karakter.

## 2.4 Relevans for NL

### **Er NL en profesjonsorganisasjon?**

Norsk Lærerlag organiserer grupper som vanligvis betegnes som profesjoner eller semiprofesjoner. Hovedtyngden av Norsk Lærerlags medlemmer har treårig høyskoleutdanning eller mer. NL er opptatt av forhold som standard på egen utdanning, yrkesetikk og kvaliteten på utdanningsinstitusjonene og -tjenestene. Man organiserer både underordnede og overordnede, er opptatt av at det stilles utdanningskrav for ansettelse i skole- og barnehager mv.

Samtidig er det trekk som gjør at NL må betegnes som mer kollektivistisk orientert enn mange andre organisasjoner for høyskoleutdanningsgrupper. NLs prinsipielle syn når det gjelder lønnspolitikk er at lønn skal forhandles kollektivt, på sentralt nivå og uten personlige tillegg. Selv om man til en viss grad aksepterer lønnforskjeller på basis av utdanning eller funksjon, ønsker man ikke at disse skal bli for store. Man har også valgt et formelt samarbeid med LO framfor YS eller AF.

### **Rammer profesjonskritikken NLs medlemmer?**

Som diskutert i avsnitt 2.2, vil profesjonsgruppene stå overfor ulike typer kritikk. Denne typen kritikk vil organisasjonene

ne måtte være forberedt på å møte, og takle. I hvilken grad er NLs grupper akseptert som en profesjon, og rammes disse gruppene av ulike typer profesjonskritikk?

De to gruppene NL organiserer, skiller seg noe fra hverandre når det gjelder hvor akseptert deres spesialkunnskap er. I skoleverket har det lenge vært stilt utdanningskrav til undervisningspersonalet. Kampen mot ufaglærte er forlenget vunnet, og det stilles ikke spørsmål ved kravet om pedagogisk utdanning for lærere. Periodevis mangel på utdannede lærere har ikke ført til at ufaglærte har fått noe vesentlig innpass i skoleverket, og geografiske forskjeller i tilbudet på arbeidskraft forsøkes løst ved økonomiske incitament. Endringer i den kommunale styringsstruktur, for eksempel felles driftsstyre for skole og barnehage, og større innslag av førskolelærere i skolene i forbindelse med skolegang for seksåringer/utbygging av skolefritidsordningen, har medført kompetansediskusjoner.

Førskolelærer er en nyere profesjon. Norske barnehager har om lag 40 000 ansatte. I overkant av en firedel av disse er førskolelærere. NL har heller ikke noe prinsipp om at barnehagene bare skal bemannes av førskolelærere. I stedet arbeider man for at visse stillinger skal ha utdanningskrav. Lov om barnehager har hittil slått fast at ledere og avdelingsledere skal være førskoleutdannede eller ha tilsvarende godkjent utdanning. For tida er det for få førskolelærere, noe som medfører at om lag en firedel av lederne/avdelingslederne ikke har førskoleutdanning. Det foreslås nå at andre grupper (lærere, barnevernspedagoger) skal kunne ha denne type stillinger, noe som NLs avdeling for førskolelærere har gått sterkt imot.

Spørsmålet om administrativ effektivitet versus pedagogisk kompetanse synes å være minst like aktuelt når det gjelder skolen som barnehagen. Politikernes og administrasjonens krav til en effektiv administrasjon vil sannsynligvis også påvirkes av at skolefritidsordning og skoletilbud til seksåringer gir mindre klare skiller mellom grunnskole og barnehage, og mellom skoleverket og kommunens kultur-, idretts- og fritidstilbud. NL vil stå overfor betydelige utfordringer i

forbindelse med ny kommunelov, endringer i særlovene og en eventuell reorganisering av det kommunale tjenestetilbud i form av oppvekstsentra.

Lærere og førskolelærere vil kunne stå overfor en rekke utfordringer når det gjelder ulike typer profesjonskritikk. Skoleverket utgjør en betydelig andel av de kommunale budsjettene og må forvente å bli stilt overfor stadige krav om effektivisering og innsparing. Her vil man blant annet kunne få nye diskusjoner omkring særavtalene om arbeidstid, sentrale reguleringer av klassestørrelse og hvilke yrkesgrupper som kan ivareta ulike arbeidsoppgaver innen skole og fritidshjem.

En annen type profesjonsrelatert kritikk vil være opinionens oppfatning av lærernes arbeidstid og arbeidsinnsats. Alle har gått på skolen, og mange føler seg dermed meningsberettiget i skolesaker. Oppfatninger om at lærerne har for lange ferier og for mye fri, vil kunne føre til at NL vil møte problemer i sine argumenter om sammenhengen mellom lønn og arbeidsvilkår og kvaliteten på skole og undervisningstilbud.<sup>11</sup>

På den annen side vil både lærere og førskolelærere komme i nær kontakt med barn og foreldre, og man vil dermed ha mulighet for å vinne forståelse for skolens og barnehagens pedagogiske og ressursmessige behov. Ressurssterke foreldre vil også stille økte krav til undervisningen, et krav skolen et stykke på vei kan møte i ordningene for kvalitetsvurdering.

### **Hvordan balansere hensynet til ulike medlemsgrupper**

En intern utfordring for NL kan bli å finne en avveining mellom de ulike medlemsgruppernes interesser og behov. I dag organiserer organisasjonen i hovedsak to profesjoner: lærere og førskolelærere. Reorganiseringen av det kommunale

<sup>11</sup> Se Telhaug 1991b for en diskusjon av lærernes troverdighetsproblemer vis-à-vis opinionen.



le tilbudet til barn og unge kan medføre potensielle profesjonskonflikter mellom disse gruppene. Aktuelle problemstillinger vil være hvilken rolle lærere kan spille i barnehagene, og førskolelærere i småskolen. En annen problemstilling blir hvem som kan ha lederoppgaver der skole og barnehage organiseres som oppvekstsentra. Samtidig vil et nærmere samarbeid mellom ulike tjenestetilbud kunne styrke førskolelærernes tilknytning til undervisningsrollen, i motsetning til omsorgsrollen.

En annen problemstilling blir skoleledernes rolle i skoleverket og i organisasjonen. Tradisjonelt har ikke NL hatt store problemer med å organisere ledere og de som blir ledet i samme organisasjon. Også i andre skandinaviske land er lærere og skoleledere organisert sammen. Samtidig er det klart at den økte vektleggingen på rektors lederrolle (St.meld. nr. 37 1990–91) både vil kunne stille endrete krav til de organisasjonstilbudene NL gir sine skoleledermedlemmer, og til samarbeidsformene på arbeidsplassene. NL vil også kunne møte økt konkurranse fra Norsk Skolelederforbund i AF, som bare organiserer ledere.

### **Hvor vil Norsk Lærerlag stå når det gjelder valg av strategi?**

En lønnskategorisorganisasjon som står et sted mellom rene profesjonsorganisasjoner og mer kollektivistisk orienterte fagforbund, vil kunne benytte seg av ulike strategier. Medlemmenes lønns- og arbeidsvilkår vil både kunne forsvares gjennom kollektive strategier som forhandlinger/avtalefesting, og gjennom argumentasjon basert på tjenestekvalitet og pedagogisk kompetanse. Over tid har nok NL gått i kollektivistisk retning, jf blant annet streikene i 1984, 1986 og 1987/88. Samtidig ser organisasjonen klart betydningen av å kunne begrunne sine argumenter med de krav som stilles, eller bør stilles, til skolens og barnehagens kvalitet.

NL har dermed valgt å satse på en to-beins-strategi i stedet for en ren forhandlingslinje. Dette betyr at man ikke bare «argumenterer» gjennom sin forhandlingsstyrke, men

også viser til sammenhengen mellom tjenestekvalitet og bedre arbeidsvilkår. To-beins-strategien ble «vedtatt» på landsmøtet i 1988 under punktet Norsk Lærerlags skolepolitikk.

«Det er nær sammenheng mellom kvalitetsforbedring av skolen og lærerens lønns- og arbeidsforhold. Synliggjøring av dette vil danne grunnlaget for Norsk Lærerlags skolepolitiske og pedagogiske engasjement. Organisasjonens skolepolitiske profil må tydeliggjøres overfor foreldre, skolemyndigheter, politikere og allmennheten.» *Punkt 1 under «Skolepolitikk/helhets-skolen».*

# Kapittel 3

## Norsk Lærerlag

### 3.1 Innledning

Norsk Lærerlag er landets største forbund for arbeidstakere med pedagogisk utdanning, og det ble stiftet i 1892. Dagens organisasjon er resultat av en sammenslutning mellom det daværende Norges Lærerlag og flere andre lærerorganisasjoner midt på 1960-tallet, samt tilslutningen av Oslo Lærerlag i 1980. De største medlemsgruppene utover allmennlærere er førskolelærere og skoleledere.

I dette kapitlet skal vi kort gå igjennom NLs organisasjonsstruktur, målsetninger, tidligere alliansediskusjoner samt dagens og framtidens medlemsgrunnlag.

### 3.2 Organisasjonsstruktur

Norsk Lærerlags organisasjon likner dels det man finner i andre større lønntakerorganisasjoner med landsmøte og landsstyre. I motsetning til de fleste liknende organisasjoner har ikke NL noe sentralstyre. I stedet møtes landsstyret langt hyppigere enn det som er vanlig for liknende organer i andre organisasjoner.

Organisasjonsstrukturen preges av at man også har et sett organer med grunnlag i medlemsgrupper, som skoleledere, førskolelærere, spesiallærere og ansatte ved lærerskolene. Dette fører til at NL har en forholdsvis komplisert organisasjonsstruktur sammenliknet med mange andre lønntakerorganisasjoner.

Landsmøtet i 1994 skal behandle NLs organisasjonsstruktur. Dette innebærer en diskusjon både av hvilke grupper man skal organisere og dermed hvilke organisasjonsheter

man skal ha, og etter hvilket prinsipp man skal dele inn enhetene (arbeidsgiver, yrke, utdanning).

### **Fellesorganer**

Norsk Lærerlags (NL) øverste organ er Landsmøtet som møtes hvert tredje år. Landsmøtets utsendinger (150 representanter) velges av fylkeslagene, og antall delegater fordeles etter fylkets medlemstall. Landsmøtet velger leder, nestleder og landsstyre.

I landsmøteperioden er Landsstyret NLs øverste organ. Dette består av leder, nestleder samt én representant fra hvert fylke. Lederne for NLs avdelinger og seksjoner møter uten stemmerett. Landsstyret nedsetter et arbeidsutvalg bestående av leder, nestleder samt fem personer valgt av og blant Landsstyret.

NLs grunnorganisasjoner er lokallagene, som vanligvis dekker en kommune. Lokallagene danner fylkeslag. På arbeidsplassene har man klubber med klubbstyre og klubbleder/tillitsvalgt.

Alle yrkesaktive medlemmer kan velges til de ordinære organene i NL, og det er ingen ordninger som skal sikre representativitet mellom ulike medlemsgrupper. NL har vedtak om kjønnskvoltering (minst 50 prosent kvinner) til tillitsverv på alle nivåer.

### **Avdelinger/seksjoner**

NL har egne organer for de ulike medlemsgruppene som over tid har sluttet seg til organisasjonen, det vil si førskolelærere, skoleledere, pedagogisk personale ved lærerhøgskolene og spesiallærere. Disse organene skal dels utgjøre et faglig/pedagogisk forum, dels ivareta medlemmenes faglige og økonomiske interesser. I tillegg har NL pedagogisk utvalg, kvinneutvalg, migrasjonspedagogisk utvalg og samisk utvalg. Organene er rådgivende overfor NLs beslutningsorganer i «sine» saker. Noen av disse organene har også en avgrenset beslutningsmyndighet i de saker som i hovedsak angår medlemsgruppen.

Førskolelærere og skoleledere har egne avdelinger på lokalt, fylkes- og sentralt nivå. Disse skal utforme NLs politikk på «sitt» saksfelt og har besluttede myndighet på områder som er særskilte for avdelingene. NL fører forhandlinger om hovedtariffavtalen (hovedtariffforhandlinger, justerings- og normeringsforhandlinger og hovedavtaleforhandlinger). Utover dette fører avdelingene forhandlinger med arbeidsgiver. Fellessaker, blant annet tariffkravene, behandles av NLs ordinære beslutningsorganer, etter innstilling fra lønnskomiteen og fra avdelingene.

Avdelingenes besluttede organer tilsvarer i stor grad NLs organer. Dette omfatter årsmøte hvert tredje år, styre og arbeidsutvalg. Årsmøtet avholdes i forkant av NLs landsmøte. Leder og nestleder fungerer i sine verv på heltid. Avdelingene utarbeider egne budsjetter innen den ramme som gis av landsstyret i NL.

Spesiallærere og ansatte innen lærerutdanning har egne seksjoner på sentralt nivå og på fylkesplan. Lokalt kan det opprettes faggrupper. Medlemmer på institusjoner som utdanner lærere, kan danne klubber.

Seksjon for lærerutdanning fører selv forhandlinger/drøftinger utover sentrale forhandlinger. For øvrig skal seksjonene være konsultative og rådgivende organ for NLs og avdelingenes organer, som skal innhente råd i de saker som berører seksjonenes fagområde.

Seksjonene er bygd opp med et eget årsmøte hvert tredje år, som velger leder og seksjonsstyre. Seksjonene har ikke egne sekretariater, men betjenes av NLs sekretariat.

## **Ledermøter**

NL har også et annet sett rådgivende organer – ledermøtene. Både NL, avdelinger og seksjoner avholder gjennomsnittlig to ledermøter i året. Her møter ledere og nestleder i hvert fylkeslag eller fylkesavdeling/fylkesseksjon.

Ledermøtene er rådgivende overfor landsstyre, avdelingsstyre og seksjonsstyre. Fylkesnivåene avholder også ledermøter med representanter fra lokallag/lokalavdelinger.

## **NLs sekretariat**

NL sentralt har et sekretariat på om lag 80 personer. Sekretariatet består av en avdeling for lønn/arbeidsvilkår og skolepolitiske saker, en avdeling for administrasjon, en presseavdeling og et internasjonalt kontor. I tillegg har NL opprettet en stabsfunksjon rundt leder og nestleder, som også har ansvar for informasjon. Avdeling for førskolelærere og skoleledere har egne grupper innen sekretariatet.

## **NLs distriktsorganisasjon**

NL har ikke distriktskontorer eller distriktssekretærer knyttet til forbundets sentrale ledelse. I stedet har fylkeslagene og avdelingene bemannede kontorer. I tillegg til at fylkesleder, og ofte også nestleder, er frikjøpt i henhold til avtale med arbeidsgiver, har flere av fylkeskontorene egen fylkessekretær og kontorhjelp. NLs fylkes- og lokallag får tilbakeført over halvparten av kontingentinntektene.

## **Kjennetegn ved NLs organisasjonsstruktur**

### *Sterkt fylkesnivå*

Dagens organisasjonsstruktur tillegger fylkesnivået forholdsvis stor betydning og sørger for hyppig kontakt mellom den valgte ledelse på sentralt nivå og de tillitsvalgte på/fra fylkesnivået. Landsstyret er sammensatt med én representant fra hvert fylke og møtes også meget hyppig sammenliknet med liknende lønnstakerorganisasjoner. I tillegg har man et rådgivende organ til, med utgangspunkt i fylkesvis representasjon, ledermøtet. NL har også valgt å tilbakeføre midler til fylkesnivå i stedet for å bygge ut en ordning med distriktskontorer e.l. Organisasjonen har også et omfattende tillitsvalgtapparat lokalt.

### *Stor vekt på å ivareta ulike medlemsgruppers yrkesfaglige særpreg*

NLs organisasjonsstruktur er preget av at man har ønsket å ta hensyn til spesielle interesser hos ulike medlemsgrupper. NL har gått forholdsvis langt i retning av å la spesielle

medlemsgrupper få egne organer. Samtidig diskuteres organisasjonsstrukturen, spesielt førskolelærernes stilling. Det har vært misnøye med førskolelærernes stilling, og det har blant annet vært foreslått eget forbund for denne gruppen innen NL. Spørsmålet om de ulike yrkesgruppernes organisering vil også komme opp i forbindelse med strukturdebatten på landsmøtet i 1994.

#### *Interesse og innsats knyttet til yrkesfaglige forhold*

NL bruker betydelige ressurser til skolepolitisk og pedagogisk utvikling. Det yrkesfaglige engasjementet omfatter sentrale kurs og konferanser og et pedagogisk tidsskrift. I tillegg vil medlemsbladet også inneholde pedagogisk stoff. Organisasjonen har imidlertid ikke i vesentlig grad satset på yrkesfaglige kurser i etterutdanningsøyemed. I stedet ser man det som en oppgave å arbeide for at arbeidsgiver tar ansvar for videre-/etterutdanning.

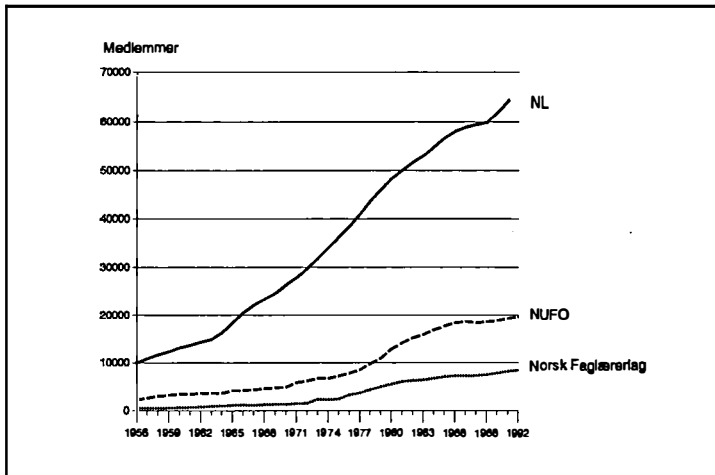
### **3.3 NLs medlemsstokk, medlemsutvikling og avtaleområder**

#### **NLs medlemsstokk i dag og i morgen**

I dag består NL av om lag 67 000 medlemmer. Hoveddelen av disse er yrkesaktive medlemmer, men man har også i overkant av 7000 ikke yrkesaktive med i medlemstallet.<sup>12</sup> Den største gruppen utenom grunnskolelærerne er førskolelærerne, som omfatter om lag 13 000 medlemmer. I tillegg har man ulike typer skoleledere som rektorer, inspektører, skolesjefer, skoleinspektører, utdanningsdirektører og ansatte i KUF. Andre medlemsgrupper er ansatte ved lærerhøgskolene, ansatte i PP-tjenesten og ved musikkskolene. Blant de lærerutdannete utgjør adjunktene den største gruppen, og den

<sup>12</sup> I hovedsak er dette studenter og pensjonister.

Figur 3.1 Medlemsveksten i NL og i de andre større lærerorganisasjonene.



har også økt over tid. NL har en kvinneandel på 73 prosent. Denne andelen vil vokse over tid fordi andelen kvinner er høyere blant yngre medlemmer og blant nyrekruttede.

NL hadde en betydelig medlemsvekst fra slutten av 1960-tallet og fram til begynnelsen av 1980-tallet.<sup>13</sup> Medlemsveksten fortsatte også på 1980-tallet, men mindre markert (se figur 3.1).

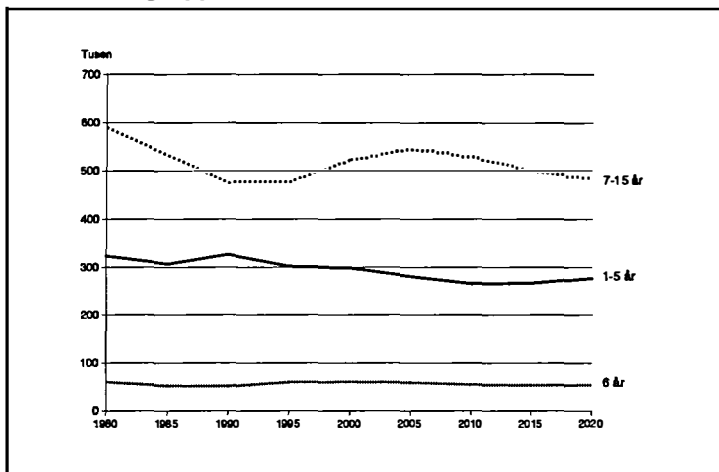
På 1980-tallet har man fått en økning i andel lærere som arbeider heltid eller lang deltid. Med innføringen av fireårig lærerskole vil også alle nyutdannede lærere være adjunkter.

Lærerorganisasjonene burde ha godt rekrutteringsgrunnlag de neste 15–20 åra. Mens antall barn under 16 år gikk ned i perioden 1980–90, viser framskrivningene at man igjen forventer en vekst fram til 2005. I perioden 2005–20 får man igjen en reduksjon (se figur 3.2). Skolestart for seksåringer og økt barnehagedekning vil også bety økt etterspørsel etter de yrkesgruppene som utgjør NLS medlemmer.

<sup>13</sup> Deler av medlemsveksten på 1960-tallet skyldtes sammenslutninger mellom ulike lærerorganisasjoner.



Figur 3.2 Antall barn under 16 år i perioden 1975–2025 etter aldersgruppe.



Framskrivninger av arbeidsstyrken viser også at undervisningssektoren vil vokse, og at man får økt etterspørsel etter pedagogisk personale (Arbeidsdirektoratet 1993, SSB 1993a). Tar man utgangspunkt i disse framskrivningene, vil gruppen med høyere utdanning innen undervisnings- og forskningssektoren øke med i overkant av 60 000 i perioden 1992–2010. Av disse vil tre firedeler (46 000) ha en høyere utdanning på fire år eller mindre.

Hvor stor medlemsveksten blir for NL, avhenger av hvor godt man kan markere seg overfor Lærerforbundet i ungdomsskolen og den videregående skole, og om man får innpass i andre skoleslag/undervisningsarenaer. Eksempler på slike kan være voksenopplæring, arbeidsmarkedsopplæring og universitetene.

## Norsk Lærerslags avtaleområder

### Statssektoren

NLs største medlemsgruppe er lærere i grunnskolen. I tillegg har NL også medlemmer i andre skoleslag. Lærere i skole-

verket er kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte, men får sine lønns- og arbeidsvilkår fastsatt gjennom statsoppgjøret, det vil si i forhandlinger med AAD og KUF. Medbestemmelserettigheter med videre fastlegges gjennom hovedavtalen i staten.

I dag forhandler NL for om lag 46 000 lærere/skoleledere i statsforhandlingene, mens AF-forbundet Lærerforbundet har om lag 27 000 yrkesaktive medlemmer i det statlige skoleverket. Skolenes Landsforbund i LO har bare 2600 yrkesaktive medlemmer.

### *Kommunal sektor*

I kommunal sektor forhandler NL sammen med LO-forbundene i kommunesektoren (LOK). NL har i dag om lag 5000 medlemmer i kommunal sektor. I tillegg vil mange førskolelærere i privateide barnehager følge det kommunale regulativet.

Den største gruppen av NLS medlemmer i kommuneoppgjøret er førskolelærere, men organisasjonen har også andre medlemsgrupper innen dette avtaleområdet. Her kan nevnes ansatte ved skolekontorene, miljøarbeidere med pedagogisk utdanning, ansatte i PP-tjenesten og ansatte ved musikkskolene. Denne gruppen kan bli større ved en eventuell overføring av andre medlemsgrupper (for eksempel skolesjefene) til kommunesektoren. Pedagogisk personell ved skolefritidsordningen er en annen medlemsgruppe i kommunesektoren med vekstpotensial.

### *Privat sektor*

NL har også medlemmer i privat sektor. Dette gjelder først og fremst ansatte i privateide barnehager. Et flertall av førskolelærerne arbeider i barnehager som ikke er eid av det offentlige. I hovedsak har disse gruppene lønns- og arbeidsvilkår som tilsvarer det førskolelærerne i kommunene får. Det private området er imidlertid langt mer arbeidskrevende for organisasjonen. Her har man en rekke arbeidsgivere, små enheter og ingen arbeidsgiverorganisasjon. En del av arbeidsgiverne er også ideelle organisasjoner, foreldregrupper o.l.

som ikke har noen særlig erfaring som arbeidsgiver. Organisasjonen vil også ha et mindre antall medlemmer i private skoler mv.

## 3.4 Norsk Lærerlags målsetninger og interesser

### Programfestete målsetninger

I innledningen til Norsk Lærerlags (NLs) handlingsprogram heter det at:

«Norsk Lærerlag har til føremål å ta vare på dei faglege, økonomiske og rettslege interessene til medlemmene og å fremje den pedagogiske veksten innanfor området til organisasjonen.»

Dette betyr at NL prioriterer (fra *Prioritert handlingsprogram 1991–1994*):

- arbeid for å fremme medlemmenes lønns- og arbeidsvilkår og sosiale retter.
- arbeid for at internasjonaliseringen og utviklingen i forhold til EF skjer i tråd med NL sine verdier og prioriteringer. Bygge allianser lokalt, nasjonalt og internasjonalt for å trygge velferdsgodene og sikre de faglige rettighetene.
- arbeid for en offentlig og likeverdig barnehage og skole for alle ved å arbeide for nasjonal styring med forpliktende standarder og høy kvalitet på utdanningen av lærere, førskolelærere og skoleledere.

Prioritert handlingsprogram inneholder dermed både spesifikke medlems/lønnstakerinteresser og forhold som går på kvaliteten av de tjenester som medlemmene produserer. Dette

plasser NL som en typisk representant for velferdsstatsprofesjonenes organisasjoner.

### **Sentrale saker**

NLs ulike programmer omfatter – som de fleste andre handlings- og prinsippprogram – en rekke forhold innen et bredt saksfelt. Dette spenner fra saker som er høyt prioritert i det daglige arbeid, til forhold som mer eller mindre har karakter av «gode ønsker».

Oppsummeringsvis vil vi prøve å peke på hvilke konkrete programsaker som synes å være viktige for NL i tida framover:

#### *Lønn/arbeidsvilkår*

- Økt reallønn. Først og fremst ved generelle tillegg og forbedringer av stigen, og ved vektlegging av NLs medlemsgrupper ved oppgjørene. Dette vil innebære prioritering av midlere grupper i offentlig sektor. NL legger også vekt på lønnsmessig oppprioritering av lederansvar i barnehagesektoren, mens man er skeptisk til utbygging av mellomlederstillinger i skoleverket.
- Sterk vekt på sentrale forhandlinger og muligheten for sentralt å påvirke oppgjørenes rammer, profil og prioriteringer. Skepsis til desentralisering av lønnsforhandlingene. Likevel må NL ha apparat/styrke for å ta ut «sin del» i lokale forhandlinger.<sup>14</sup>
- Påvirke forhandlingsordningene. Beholde staten som forhandlingsmotpart i skoleverket og/eller få en felles arbeidsgiverforening for hele offentlig sektor.

<sup>14</sup> Ved siste kommuneoppgjør pekte de sentrale parter på at avdelingsledere i barnehagene var en gruppe som burde prioriteres ved de lokale forhandlingene. Man kan spørre om ikke førskolelærere vil være en gruppe som burde kunne gjøre det bra ved de lokale forhandlingene (jf blant annet underskuddet på førskolelærere).

### *Yrkesfaglig interesse/skole- og barnehagepolitikk*

- Sikre offentlig ansvar for undervisning/barnehagetilbudet og utbygging av offentlige barnehager – det vil si både mer midler og motstand mot ordninger som i særlig grad bidrar til private løsninger.
- Sikre sentralt (statlig) fastsatte standarder for det offentlige tilbudet. Dette betyr vekt på lover/forskrifter, og motstand mot at ansvaret desentraliseres til den enkelte kommune.
- Sikre pedagogisk innflytelse når det gjelder drift og organisering av skole- og barnehagetilbudet. I praksis betyr dette at ansvaret skal ligge hos fagetater og den enkelte skole/barnehages ledelse, og at man må sikre pedagogisk kompetanse i disse organene eller i tilsvarende kommunale organer.
- Sikre pedagogisk kvalitet på tilbudet: Bedre utdanning for pedagogisk personell (4 år førskoleutdanning). Sikre (avtalefeste) anledning til etterutdanning. Flere undervisningstimer i barneskolen.

### *Sosiale goder/velferdstatsspørsmål*

- NL ønsker bl.a offentlig ansvar for pensjon/nedsatt pensjonsalder og en opprettholding av sykestrykdsordningen.
- NL går imot privatisering innen helse-, utdannings- og barnehagesektoren.
- NL ønsker at staten skal beholde effektive styringsmidler overfor kommuner og fylkeskommuner, bl.a gjennom at særlovene beholdes, og ved økt bruk av øremerkete midler.

### *Internasjonal påvirkning*

- Arbeide for å påvirke internasjonale organer som blant annet har innvirkning på norsk politikk gjennom NLs internasjonale organisasjonsmedlemskap, blant annet Educational International (EI) og ETUCE, som er Den

Europeiske Faglige Samorganisasjons bransjekomite for utdanning.

### *Oppslutning/egen organisasjon*

En type målsetninger som i mindre grad programfestes, er målsetninger knyttet til egen organisasjon, blant annet effektiv organisasjonsstruktur, oppslutning om sentrale strategier og god rekruttering. Man kan likevel anta at det er fire ting som vil være viktige for NL i denne og kommende landsmøteperioder:

- Finne en organisasjonsstruktur som fungerer, det vil si som både ivaretar ulike yrkesgruppers spesielle behov, og som bidrar til å gjøre NL til en enhetlig og slagkraftig organisasjon.
- Posisjonere seg overfor Lærerforbundet og avklare hvilke organisasjonsområder man ønsker å satse på rekrutteringsmessig.
- Velge en alliansepartner og allianseform som bidrar til måloppnåelse på et bredt felt.
- Bedre ressursutnyttelse og en effektiv organisasjon.

## **3.5 NLs tidligere alliansediskusjoner**

NL har ved ulike anledninger drøftet hvilket samarbeid man skal ha med ulike andre arbeidstakerorganisasjoner. Alternativene har i hovedsak vært sammenslutning med andre lærerorganisasjoner, medlemskap i en hovedorganisasjon og samarbeidsavtale med en hovedorganisasjon.

Gjentatte landsmøtevedtak i NL har slått fast at man skal arbeide for å samle de ulike lærerorganisasjonene i én organisasjon. I dag har NL en samarbeidsavtale med LO, samtidig som man er medlem av LOs forhandlingssammenslutning i kommunesektoren (LOK). Samarbeidsavtalen med LO ble inngått i 1980, men NL samarbeidet også tidligere med LO

i forbindelse med tariffoppgjørene. LOK-samarbeidet tok til i 1984, da partene inngikk en frivillig avtale om forhandlings sammenslutninger.

Man har også forsøkt å få til en sammenslutning av ulike lærerorganisasjoner, uten å lykkes (1972). Lærerorganisasjonene har også hatt ulike organer for informasjonsutveksling og samarbeid (Samnemnda/Fellesutvalget for undervisningsorganisasjoner). Ingen av disse eksisterer i dag, men sak-til-sak-samarbeidet med Lærerforbundet er godt.

### 3.6 Oppsummering

Norsk Lærerslags beslutningsorganer er preget av at man søker å oppnå representativitet både etter kjønn, geografi og medlemsgruppe. Man har et sterkt fylkesnivå, forholdsvis selvstendige enheter for førskolelærere og skoleledere, og man bruker betydelige ressurser til skolepolitisk utvikling. NL har også et godt utbygget apparat med tillitsvalgte på arbeidsplassene. Saker som defineres som fellessaker, avgjøres i organer uten noen form for grupprepresentasjon. I forhold til andre organisasjoner er det særlig vektleggingen på fylkesnivået og ordningen med at yrkesgruppene sikres representasjon gjennom egne organer, ikke i fellesorganene, som særpreger NL.

Organisasjonen synes å ha et godt rekrutteringspotensiale i tida framover. Det blir flere barn og unge i skolepliktig alder, samtidig som myndighetene ønsker å utvide undervisningstilbudet gjennom lovfestet rett til treårig videregående utdanning og utvidelse av grunnskolen til ti år.

NL har en bred interessestruktur. I tillegg til lønns- og arbeidsvilkår er organisasjonen særlig opptatt av å sikre et pedagogisk godt, offentlig basert, tilbud innen skole- og barnehagesektoren.

# Kapittel 4

## Lønnsdannelse og forhandlingsystem

### 4.1 Innledning

I dette kapitlet gis en beskrivelse av forhandlingsordningene i stat- og kommunesektoren. Lønns- og arbeidsvilkår er et sentralt område for NL, samtidig som dette er det feltet som mest direkte påvirkes av alliansevalget. Derfor gir vi en beskrivelse av forhandlingsordningene og av mulige endringer i disse. Kapitlet er i hovedsak beskrivende og skal gi en bakgrunn for diskusjonen av alternative alliansevalg som gis i kapittel 9.

### 4.2 Forhandlingsordningene

Sammenliknet med andre deler av samfunnet er lønnsdannelsen i offentlig sektor forholdsvis sentralisert. Forhandlingene foregår på hovedorganisasjonsnivå, alle stillinger er plassert på et felles regulativ og man har inntil nylig ikke hatt anledning til å forhandle lokalt. I den senere tid har man imidlertid sett tendenser til en desentralisering: både ved et økt antall mulige lønnsinnplasseringer og ved økt bruk av lokale forhandlinger.<sup>15</sup>

Forhandlingene i stat- og kommunesektoren foregår atskilt, men samordnes et stykke på vei på arbeidsgiversida. Man har felles regulativ (lønnstrinn), og i den senere tid har man også lagt vekt på å holde oppgjørene innen samme ramme.

<sup>15</sup> Dette har ikke fått særlig gjennomslag i skoleverket, der de «lokale forhandlingene» foregår i KUF.



## **Statssektoren**

Statsforhandlingene er regulert gjennom Tjenestetvistloven. Tjenestetvistloven begrenser muligheten til å forhandle hovedtariffavtalen til organisasjoner med mer enn 10 000 medlemmer og som organiserer innen fem etater. De tre hovedsammenslutningene har dannet karteller for forhandlingene på statssida: Statstjenestemannskartellet i LO, AF-stat og YS-stat. I tillegg har Norsk Lærerlag, som ikke oppfyller kravet om å organisere innen fem etater, forhandlingsrett basert på en tilleggsbestemmelse i loven.

Forbund med forhandlingsrett<sup>16</sup> inngår og reforhandler selv sine særavtaler. Forbund som ikke er medlem av en hovedorganisasjon (dette gjelder Norsk Politiforbund) vil få forhandle etter at de øvrige er ferdige. Dette vil i praksis si at man ikke har anledning til å forhandle om hovedtariffavtalen eller liknende avtaler på dette nivå.

Før AF og YS ble dannet på 1970-tallet hadde man også paraplyorganisasjoner som oppfylte kravet til forhandlingsrett. To av YS' grunnorganisasjoner hadde for eksempel forhandlingsrett i henhold til Tjenestetvistloven. Det samme gjaldt Embedsmennenes Landsforbund, som var forløperen til AF.

## **Kommunesektoren**

I kommunesektoren reguleres forhandlingene av Arbeidstvistloven og av avtaleverket på samme måte som i privat sektor. Den formelle forhandlingsfullmakten ligger hos den enkelte organisasjon med forhandlingsrett. I kommunesektoren har man en rekke organisasjoner med forhandlingsrett, noe som i prinsippet åpner for mange avtaler og forhandlingsrunder. Blant organisasjonene med forhandlingsrett finner vi både store og små organisasjoner.

Partene har imidlertid på frivillig basis inngått en avtale om forhandlingssammenslutninger som likner den ordningen

<sup>16</sup> Det vil si som organiserer mer enn halvparten av de ansatte innen en etat.

man finner i staten. Forhandlingssammenslutningen stiller felles krav, gjennomfører forhandlingene og anbefaler/forkaster et avtale- eller meklingsforlag på vegne av alle medlemsorganisasjonene. Til forskjell fra statssektoren er det enkelte forbundet som vedtar et avtalesforslag, enten gjennom uravstemming (hvis det er et hovedoppgjør) eller ved vedtak i representative organer. Forbundene kan også forkaste forslag som er anbefalt fra forhandlingssammenslutningen. Enkeltforbund kan dermed gå til konflikt, selv om et flertall i forhandlingssammenslutningen vedtar forslaget til tariffavtale. Rettskonflikter og interessekonflikter i avtaleperioden, samt særavtaler, er også enkeltforbundenes ansvar.

Forhandlingsfullmaktene er også sentralisert på arbeidsgiversida. Per i dag har man en felles arbeidsgiverorganisasjon, Kommunenes Sentralforbund, som har rett til å forhandle og inngå avtaler på vegne av KS' medlemmer. Den eneste kommunen som står utenfor dette samarbeidet, Oslo, synes nå å være på vei inn.

### **4.3 Historisk utvikling av forhandlingsordningen i offentlig sektor**

Dagens forhandlingsordning i statssektoren ble langt på vei fastlagt allerede før krigen. Tjenestetvistloven av 1958 slo fast prinsippet om fellesforhandlinger på hovedorganisasjonsnivå. Da hadde allerede hovedsammenslutningene forhandlet lønn siden innføringen av felles lønnstabell for statsansatte i 1949 (Statens Lønnskomite av 1946). Ordningen hadde imidlertid røtter i det arbeidet arbeidstakerorganisasjonene gjorde for statstjenestemennenes lønn og forhandlingsrett på 1920- og 1930-tallet.

For LO-forbundene var Statstjenestemannskartellet forhandlingssammenslutning. Mange av organisasjonene utenfor LO hadde også organisert seg slik at de hadde forhandlingsrett. Disse sammenslutningene var på 1970-tallet med i dannelsen av AF og YS.

På arbeidsgiversida ble forhandlingsansvaret i 1937 lagt til en departementsavdeling som riktignok beholdt navnet Personaldirektoratet og en forholdsvis selvstendig status. Administrasjonsdepartementet overtok etter hvert mer av de forhandlingene som enkeltdepartementer hadde ansvar for.<sup>17</sup>

I kommunesektoren begynte man å samordne forhandlingene i løpet av 1950-tallet. Da var det forholdsvis store forskjeller i lønn, blant annet mellom landkommuner og bykommuner. På arbeidsgiversida fikk man en forhandlings-sammenslutning som var basert på Norges Byforbund og Norsk Herredsforbund, dagens KS. I 1958 fikk man en felles lønnstabell for størstedelen av kommunesektoren. En god del kommuner sto utenfor, men fulgte stort sett den sentrale avtalen. Disse sluttet seg etter hvert til den sentrale forhandlingsorganisasjonen. Men store kommuner som Oslo, Bærum og Lørenskog sto lenge utenfor de felles forhandlingene, og forhandlet og sluttet egne avtaler. Lokale forhandlinger spilte også en ikke helt ubetydelig rolle i kommunesektoren.

Opprinnelig hadde arbeidstakerorganisasjonene i kommunesektoren avtaler med hver enkelt kommune, selv om kommunene samordnet forhandlingene sine. I 1988 overtok KS selve forhandlingsfullmakten, med rett til å inngå bindende avtaler på vegne av medlemmene.<sup>18</sup> De få kommunene som på slutten av 1980-tallet fortsatt sto utenfor de felles forhandlingene, har enten sluttet seg til KS eller er på vei til å gjøre det.

På arbeidstakersida dominerte Norsk Kommuneforbund (NKF) i kommunesektoren. Praksis var lenge at NKF (eventuelt i samarbeid med andre LO-forbund i kommunesektoren) forhandlet først. Deretter fikk de øvrige organisasjonene komme til forhandlingsbordet. I 1984 inngikk partene en

<sup>17</sup> Dette gjaldt blant annet Sosialdepartementets avtale med Norsk Sykepleierforbund og Justisdepartementets avtale med Norsk Politiforbund.

<sup>18</sup> Ved hovedoppgjør sendes resultatet til uravstemming. For at en avtale skal godkjennes må denne både få tilslutning både blant et flertall av medlemskommunene og blant kommuner som har et flertall av arbeidstakerne.

avtale om et forhandlingssystem som likner statens. Forhandlingene gjennomføres av tre hovedsammenslutninger med utgangspunkt i de tre hovedsammenslutningene (LOK, AF-K og YS-K). Fra og med 1992-oppgjøret har KS forhandlet samtidig med disse. Frittstående forbund må slutte seg til en av disse forhandlingssammenlutningene for å få adgang til forhandlingene om hovedtariffavtalen, inkludert sentrale normerings- og justeringsforhandlinger.<sup>19</sup> Norsk Lærerglag er med i LO-forbundenes forhandlingssammenslutning, LOK.

Ordnningen med delt avtale- og arbeidsgiveransvar for lærerne har sitt utspring i arbeidet med Statens Lønnskomite av 1946. Lærerne kom med i den nye landstariffen for staten i 1949. En av årsakene var ønsket om å redusere de betydelige lønnsforskjellene som fantes mellom rike og fattige kommuner, noe som også førte til ulikheter i det offentlige skoletilbudet. Blant lærerne var det ikke samstemmighet i synet på overføring til et statsregulativ. Mange var misfornøyde med de store regionale forskjellene i lønns- og arbeidsbetingelsene, samtidig som også mange fikk god uttelling i de kommunale forhandlingene. Dette gjaldt særlig lærere i storbyene. Staten gikk imidlertid inn for å overføre lærerne til det nye felles statlige regulativet, og Lærerglaget valgte å forsøke å påvirke sin plassering på det nye regulativet.<sup>20</sup> I 1969 fikk man en tilføyning til Tjenestetvistloven, som ga NL anledning til å forhandle på linje med hovedsammenslutningene, men uten at organisasjonen fikk status som hovedsammenslutning.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Organisasjoner som har forhandlingsrett, men som ikke er knyttet til en forhandlingssammenslutning, vil måtte vente med å forhandle til etter at de andre er ferdige, noe som i praksis betyr at man må tilslutte seg hovedtariffavtalen.

<sup>20</sup> Den indre uenigheten i NL og et landsregulativ som medførte lønnsreduksjon, førte til at Oslo-lærerne meldte seg ut av Lærerglaget og gikk til streik for å få beholde sine lønns- og arbeidsvilkår i 1954. Oslolærerne har ennå særskilte ordninger som følge av dette.

<sup>21</sup> Se f.eks Christensen (1983) for en gjennomgang av NLs formelle posisjon i statsforhandlingene.

## 4.4 Forhandlingslogikk i offentlig sektor

### Privat sektor fastsetter rammen

Lønnsforhandlingene i offentlig sektor i Norge er sterkt preget av premissen om at privat sektor (konkurransutsatt industri) skal være lønnsledende. Oppfatningen om at privat (konkurransutsatt) sektor skal være lønnsledende er i hovedsak akseptert av sentrale aktører i det norske forhandlingssystemet, som LO, NHO, regjeringen og de sosialøkonomiske viktige miljøene. I praksis betyr dette at LO/NHO-oppgjøret langt på vei fastsetter rammene for oppgjørene i offentlig sektor.

Rammetenkingen forsterkes gjennom Teknisk beregningsutvalgs (TBUs) arbeid og funksjon. Her beregnes lønnsveksten for ulike tariffområder, man får anslag på prisutviklingen, hvilken effekt endringer i skattesystemet får for disponibel realinntekt mv. I perioder med moderate oppgjør vil resultatet i privat sektor, sammen med TBUs arbeid, langt på vei fastlegge rammen for oppgjørene i offentlig sektor.

Samtidig ser man at offentlig sektor er blitt stadig mer dominerende når det gjelder antall sysselsatte. I dag sysselsetter offentlig sektor om lag 34–35 prosent av lønnstakerne, mens LO/NHO-oppgjøret direkte omfatter i overkant av 12 prosent av lønnstakerne.<sup>22</sup>

Innad i LO har man periodevis hatt noe anstrengt forhold mellom forbund i privat og offentlig sektor når det gjelder lønsspørsmål. Dette har imidlertid ikke gått så mye på prinsippet om at privat sektor skal være lønnsledende, som synet på hvor stor offentlig sektor bør være, valg av oppgjørsform, størrelsen på lønnsglidningen og spørsmålet om hvor mye offentlig sektors «frynsegoder», som jobbsikkerhet og pensjonsordninger, er verdt.

<sup>22</sup> Ved oppgjøret i 1992 hadde LO om lag 225 000 stemmeberettigete innen LO/NHO-området. Antall lønnstakere og antall offentlig sektoransatte er basert på nasjonalregnskapets sysselsettingstall for 1991.

I perioder med sterk lønnsglidning erfarte offentlig sektor at man sakket akterut lønnsmessig, blant annet fordi man her ikke hadde lokale forhandlinger. Særlig på 1980-tallet var lønnsglidningen høy, og de anslagene som ble gjort på forventet lønnsglidning, ble gang på gang satt for lavt. Organisasjonene i offentlig sektor måtte derfor argumentere for kompensasjon for etterslepet (den manglende lønnsutvikling i forhold til privat sektor), og man fikk diskusjoner om hvor stor andel av etterslepet som skulle kompenseres.

I offentlig sektor har man også betydelige grupper med høyere utdanning, blant annet innen helsesektoren og undervisningssektoren. Mange av disse gruppene opplever at de har legitime krav til en klar lønnsvekst. Dels argumenterer man ut fra utdanning og ansvar, dels sammenlikner man seg med funksjonærgrupper i privat sektor og andre grupper i offentlig sektor. Samtidig vil størrelsen på disse gruppene medføre at relative forbedringer blir kostbare for arbeidsgiver.

### **Samordningen mellom stat og kommune**

Stat og kommune har separate lønnsforhandlinger, men felles lønnsregulativ. Man forsøker også å holde samme ramme for de to oppgjørene. De to sektorene har ulik fordeling av de ansatte på lønnstrinn. Staten – inkludert skoleverket – har en langt større del av sine ansatte i midlere/høyere lønnsklasser enn det kommunesektoren har. Lønnsstatistikken per 1.10.91 viser at 65 prosent av de kommuneansatte har lønnstrinn 10 (20) eller lavere. I statssektoren befinner bare 33 prosent av de ansatte seg i denne gruppen (SSB 1992). Dette fører til at stat og kommune vil kunne ha ulike interesser knyttet til resultatet av oppgjøret. Et lavlønnsoppgjør vil for eksempel være mer kostbart for kommunesektoren enn for statssektoren.

De to arbeidsgiverne i offentlig sektor samordner sine strategier blant annet gjennom en komite med representanter for begge parter, STAKO. Komiteen kommer sammen forut for og under oppgjøret og ledes av statssekretæren i Administrasjonsdepartementet. Staten og KS har representanter i

hverandres forhandlingsutvalg, noe som bidrar til gjensidig informasjon. Også på arbeidstakersida vil vanligvis én representant fra statssektoren kunne møte som observatør i forhandlingsdelegasjonen på kommunesida, og omvendt. En vanlig oppfatning er imidlertid at oppgjøret i staten er det ledende, i betydningen at dette legger føringer for kommuneoppjøret.

Staten, som statsmakt eller overordnet myndighet, vil også legge føringer på kommuneoppjøret gjennom kontrollen med kommunenes inntekter. Dette skjer blant annet gjennom de signaler som gis i Kommuneøkonomiproposisjonen vedrørende veksten i kommuneøkonomien. Kommunesektorens maktmiddel overfor staten er argumentasjonen om at et mer kostbart oppgjør må føre til økte overføringer. Staten kan dermed bli stilt overfor spørsmålet om økte overføringer eller brudd i kommuneforhandlingene. I en del tilfeller vil de ulike systemene for stat og kommune føre til problemer for de ansatte og for arbeidsgiverne. Blant annet kan samme gruppe arbeidstakere få ulike lønnsvilkår, avhengig av om vedkommende arbeider i staten eller i kommunene.

## **Oppgjørets profil blir viktig**

De sentrale oppgjørene resulterer i ulike typer lønnstillegg:

- Generelle tillegg på trinnene i form av prosenttillegg, like kronebeløp eller graderte kronebeløp,
- endring av mer gjennomgående lønnsrammer (for eksempel heving av stigene, forkorting av stigene, nye topplasseringer, ny begynnerlønn osv),
- endring av større eller mindre gruppers innplassering.

Sammensetningen av ulike typer lønnstillegg vil bestemme oppgjørets profil. Kronetillegg virker mer utjevne enn prosentvise tillegg. Heving av topplønna vil prioritere dem som har vært ansatt lenge, mens heving av startlønna prioriterer nyutdannede osv. Oppgjørets profil vil være viktig både for arbeidstaker- og arbeidsgiversida. Dette forsterkes av at

man bare har én avtale innen hver sektor, og at antall mulige forhandlingsresultater minskes så lenge man opprettholder et felles regulativ. De siste åra har man imidlertid fått noe større fleksibilitet ved at man har åpnet for alternative lønns-plasseringer gjennom lokale forhandlinger.

Sentrale spørsmål for partene blir dermed hvor mye som brukes på generelle tillegg, om disse kommer som krone- eller prosenttillegg, hvilke grupper som prioriteres når man flytter større eller mindre stillingsgrupper på regulativet, og hvor mye som avsettes til lokale forhandlinger.

Et annet kjennetegn ved forhandlingene i offentlig sektor er den vekt som må legges på de interne forhandlingene og prioriteringene som foregår på arbeidstakersida i forkant av selve lønnsforhandlingene.

- 1 Den enkelte organisasjon fastlegger sine krav internt, blant annet gjennom organisatorisk behandling på ulike nivåer. Gjennom behandlingen i de representative organer skjer det en prioritering av kravene.
- 2 En hovedorganisasjonen vil vanligvis vedta retningslinjer for sine krav i det kommende oppgjøret. I LO gjøres dette i representantskapet. YS og AF har egne tariffkonferanser. Slike retningslinjer vil sjelden være særlig detaljerte.
- 3 Forhandlingssammenslutningene fastsetter sine krav og forhandlingsopplegg. Her vil man få en ytterligere sam- ordning og detaljering av kravene.
- 4 Av og til finner man også en samordning av kravene mellom to eller flere forhandlingsparter. Dette vil være basert på taktiske og forholdsvis pragmatiske betraktnin- ger. Et slikt samarbeid er kanskje mest vanlig mellom NL og Kartellet, der samarbeidavtalen åpner for en slik sam- ordning på frivillig basis. Disse organisasjonene utgjør alene et flertall av de statsansatte. Men man kan også finne bredere samarbeid. I 1992 hadde man et samarbeid mellom LOK og AF-K når det gjaldt kravene i kommune- sektoren. Og det vil være ulike typer harmonisering av



kravene underveis. Ved 1993-oppgjøret fikk man for eksempel en samordning av kravene i kommunesektoren.

For en organisasjon vil det være sentralt å få størst mulig gjennomslag i denne prosessen. Samtidig er et viktig poeng at partene på arbeidstakersida ikke bare forholder seg til arbeidsgiver, men også til hverandre. Det vil ikke bare være viktig å oppnå noe til egne medlemmer. Nesten like viktig vil det være at man minst får «sin» del av de tilleggene som gis. Et samarbeid med en av hovedorganisasjonene kan lette arbeidsgivers kostnader ved å gi etter for NLs krav, ved at organisasjonen går fra å være utenforstående til alliert i forhold til en av de tre forhandlingssammenslutningene. Det er ikke urimelig å anta at hvis man ikke hadde hatt et samarbeid med LO/Kartellet, så ville disse organisasjonene vært mer skeptiske til NLs krav ved oppgjørene.

## **4.5 Mulige endringer i forhandlingssystemet**

### **Økt konfliktnivå**

Fram til 1980 hadde man få konflikter eller konflikttilløp i offentlig sektor. Streikevåpenet ble først og fremst brukt i privat sektor, og spesielt innen næringer som industri, bygg- og anlegg og oljeutvinning. Åttitallet var derimot preget av mange konflikter eller konflikttilløp i offentlig sektor. I 1984 fikk man den første større streiken i stat og kommune. Forbund som Norsk Lærerlag, Norsk Kommuneforbund og Statstjenestemannskartellet var for første gang ute i streik i forbindelse med de sentrale forhandlingene. Man fikk også større konflikter i forbindelse med oppjøret i 1986, UFA-forhandlingene i januar 1988 og oppjøret i 1992.

Åttitallet er spesielt preget av mange vanskelige oppgjør i kommunesektoren. LO-forbundene og Norsk Lærerlag streiket i 1984, 1986 og 1992, mens oppjøret i 1989 endte i frivillig lønnsnemnd. I kommunesektoren hadde man to

ganger den situasjonen at man sto overfor potensielt ulike lønnsstabeller for dem som sa ja i første omgang, og de øvrige.

I statssektoren er det først og fremst AF og Norsk Lærerlag som ikke har kommet fram til enighet gjennom forhandlinger og mekling. For disse organisasjonene endte oppgjøret med lønnsnemnd i både i 1980, 1984 og 1986. For NL og NUFO førte også UFA<sup>23</sup>-forhandlingene ved årsskiftet 1987/88 til konflikter.

Det kan være flere årsaker til at konfliktnivået har økt i offentlig sektor og særlig i kommunesektoren:

- De sterke samordningskravene med flere forhandlingssammenslutninger, ett regulativ, to avtaler og felles ramme krever sterke interne prioriteringer og gjør forhandlingene teknisk vanskelige. Det er også sannsynlig at dette forsterkes gjennom at de tre hovedsammenslutningene i større eller mindre grad konkurrerer om de samme medlemsgruppene. Rammebetraktningene gjør at lønnsfastsettelsen i offentlig sektor langt på vei blir en kamp om relative forskjeller. Til en viss grad har man en kultur som bygger på en kørdning: ikke alle kan flyttes samtidig. Dette vil imidlertid skape frustrasjoner hos grupper som mener seg fortjent til en mer grunnleggende relativ forbedring av lønnsnivået.
- I kommunesektoren står forbundene (i motsetning til forhandlingssammenslutningene) langt sterkere enn i statssektoren. Forbundene står som avtalepart og vedtar eller forkaster avtaler. Ved uravstemming teller man stemmene forbundsvis, noe som førte til at Norsk Hjelpepleierforbund kunne gå ut i streik i 1992.
- Det kan også argumenteres for at lønnsnemndpraksisen i Norge gjør det lettere for mindre organisasjoner å opptre

<sup>23</sup> «Ekstra» forhandlinger om arbeidstid og arbeidsforhold for lærerne.

«uansvarlig». I enkelte tilfeller kan en organisasjon anbefale nei av mer «indremedisinske» årsaker.

- Det synes å være en generell oppfatning at forhandlingsklimaet i kommunesektoren har vært dårlig på deler av 1980-tallet. Dette kan ha flere årsaker. KS kan ha hatt vanskelig for å finne sin rolle etter at organisasjonen i 1988 fikk overført forhandlingsfullmaktene fra medlemskommunene. Kommunesektoren har også mange sterke profesjonsorganisasjoner, samtidig som man har mange ufaglærte/lavt lønnete grupper. Dette kan gjøre det vanskelig å komme fram til et resultat som alle kan samle seg om.

Hvis konfliktnivået øker, eller hvis kommuneforhandlingene ikke finner sin form, kan dette gi utspring til endringer av forhandlingsordningene i kommunesektoren.

### **Økt desentralisering av lønnsdannelsen**

Det pekes ofte på at man i mange vestlige land ser en desentralisering av lønnsdannelsen og relasjonene mellom arbeidsgivere og arbeidstakere (Baglioni & Crouch 1990, Brulin og Nilsson 1991, Ferner & Hyman 1992). Slike observasjoner har særlig vært knyttet til utviklingen i privat sektor. Desentraliseringstendensen dekker flere ulike fenomener. I Norge knyttes dette først og fremst til de tre påfølgende forbundsvisе LO/NHO-oppgjørene på 1980-tallet og til den høye lønnsglidningen i samme periode. I de senere åra har denne utviklingen snudd. De siste tre oppgjørene i privat sektor har vært samordnete, og lønnsglidningen er redusert. Det tradisjonelle LO/NHO-oppgjøret omfatter stadig færre personer. Det har vært en nedgang i industrisysselettingen, samtidig som funksjonærandelen i industribedriftene har økt. Først på 1960-tallet utgjorde arbeiderne i NAF-bedrifter om lag 20

prosent av alle lønnstakere. I dag er andelen i overkant av 12 prosent.<sup>24</sup>

De siste åra har man også fått en viss desentralisering av lønnsdannelsen i offentlig sektor. Både i stat og i kommunesektoren har man innført lokale forhandlinger. Tariffavtalene gir en stillingstype flere alternative plasseringer. I hovedsak skal en grunnstige benyttes, men alternativ stige/direkteplassering kan også benyttes. I de sentrale forhandlingene kan man avsette en pott til lokale forhandlinger, det vil si endret innplassering av enkeltpersoner eller stillinger. Man har også visse muligheter for å finansiere alternative plasseringer ved å bruke midler fra enkelte andre budsjettposter eller ved innsparinger.

De nye lønssystemene i offentlig sektor hadde dels utspring i arbeidsmarkedssituasjonen midt på 1980-tallet, da offentlig sektor opplevde forholdsvis sterk konkurranse om en del typer arbeidskraft. Man fikk flere typer ordninger som langt på vei innebar en underminering av regulativtankegangen for enkelte grupper «etterspurte» lønnstakere. I kommunesektoren hadde man allerede anledning til alternativ avlønning hvis rekrutteringshensyn tilsa dette. I deler av statssektoren fikk man blant annet nye stillingskategorier. Nytt lønssystem har imidlertid åpnet for større, men også mer systematisk og regulert, bruk av alternativ avlønning.

Siden undervisningspersonalet får sin lønn fastsatt gjennom statsforhandlingene, skal man føre etatsvise lokale forhandlinger. Disse føres nå mellom lærerorganisasjonene og KUF. I praksis betyr dette at potten avsatt til lokale forhandlinger brukes til mer gjennomgående tiltak, det vil si at enkelte grupper eller funksjoner prioriteres. Blant annet har man brukt den lokale potten for å gi klassestyrere for 1. klasse ett ekstra trinn. Det er fra arbeidsgiver (KUF) uttrykt ønske om en ytterligere desentralisering av disse forhandlingene. Så lenge man har dagens forhandlingsstruktur og

<sup>24</sup> Kilde er NAF/NHOs statistikk over antall arbeidere i medlemsbedriftene, kombinert med nasjonalregnskapsbaserte tall for antall lønnstakere.

avtalemotpart, vil det være vanskelig med en desentralisering til kommunenivå.

I de lokale forhandlingene i kommunesektoren opptrer NL ofte alene, men enkelte steder samarbeider man med organisasjoner som Kommuneforbundet eller Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere. Det er i underkant av 40 organisasjoner med forhandlingsrett i kommunesektoren, noe som kan gjøre forhandlingene kompliserte. KS har signalisert at man ønsker at forhandlingssammenslutningene skal fungere også lokalt. Arbeidstakerorganisasjonene har imidlertid ikke sett det som hensiktsmessig å nedfelle dette som et prinsipp, og et eventuelt samarbeid i de lokale forhandlingene er i dag frivillig. Imidlertid har man i den siste tariffavtalen for kommunesektoren tatt inn en anbefaling om å finne hensiktsmessige ordninger for å få gjennomført forhandlingene, for eksempel ytterligere desentralisering eller bruk av forhandlingssammenslutningene lokalt.<sup>25</sup> Fortsatt står man likevel fritt til å velge den samarbeidsform man måtte ønske. I dag er det ikke noe som tyder på at erfaringene fra de lokale forhandlingene er så dårlige at det vil tvinges fram en endring av organisasjonsformen. Rammeavtalen for forhandlingssammenslutninger skal imidlertid reforhandles per 1.1.94. Man kan anta at KS ønsker å føre ordningen med forhandlingssammenslutninger ned på kommunenivå, men at organisasjonene på arbeidstakersida vil gå imot dette.

### **Overføring av forhandlingsansvaret for lærerne til kommunene/KS**

Et aspekt ved forhandlingsordningene er spørsmålet om hvem som skal ha forhandlingsretten for lærerne. I dag er lærerne i grunnskolen og den videregående skolen i den spesielle situasjon at de er kommunalt ansatte, men får sin lønn fastsatt gjennom statsforhandlingene. Lærerorganisasjonene har

<sup>25</sup> LOK-forbundene var skeptiske til dette, men fikk bestemmelsen inn i sin avtale gjennom Rikslønnsnemndas kjennelse.

dermed staten (Arbeidsgiveravdelingen/Administrasjonsdepartementet) og KUF som forhandlingsmotpart for henholdsvis hovedtariffavtale og særavtaler. Lærerne faller også inn under hovedavtalen i staten, men har en tilpasningsavtale.

I den senere tid har spørsmålet om en eventuell overføring av lærerne til forhandlingene i kommunesektoren blitt reist ved flere anledninger. En slik overføring er et uttrykt ønske fra KS, og mye tydet på at det også i perioder har vært statens syn at en slik overføring skulle skje.

Spørsmålet om en overføring har vært tatt opp flere ganger i den senere tid. Særlig har dette vært et krav fra KS, men også fra regjeringshold har en overføring vært drøftet og langt på vei støttet.

Overføringsspørsmålet ble satt på den politiske dagsordenen i siste halvdel av 1980-tallet og er behandlet av flere utvalg. Adgangen til en overføring er også vurdert i lys av lov- og avtaleverket, og man har kommet fram til at dette er et forhold som departementet (Regjeringen) kunne avgjøre. En overføring må imidlertid skje i forbindelse med en hovedtariffavtalerevisjon, og forhandlingsansvaret må sies opp samtidig med hovedtariffavtalen, det vil si innen 31. januar det året man har hovedforhandlinger.

Mange trodde at en overføring skulle skje ved oppgjøret i 1990, under regjeringen Syse. Regjeringens første anledning til å si opp avtalen (innen januar 1990) ble imidlertid ikke benyttet. I stedet satte man ned et interdepartementalt utvalg bestående av embetsmenn fra AAD og KUF for å se på saken (Grøholt-utvalget). Dette kan tolkes som et ønske om å utsette saken. Regjeringen Syse gikk i oppløsning allerede etter ett år, og før utvalget kom med sin innstilling. Den nye regjeringen (Brundtland III) lot utvalget fullføre sitt arbeid. Utvalget konkluderte med at mer talte for en overføring enn mot en overføring (AAD 1991). Men heller ikke denne gangen valgte regjeringen å gjennomføre noen overføring, og saken er iallfall utsatt til 1994.

Hvorfor valgte så regjeringen Syse å utsette saken? En overføring ville vært i tråd med den generelle politikken som staten har ført overfor kommunene (større selvråderett når det

gjelder økonomi og organisering i forbindelse med nytt inntektssystem og ny kommunelov). En årsak er nok at høsten 1989 var regjeringen og statsråden ny, samtidig som det ble mobilisert bredt fra arbeidstakersida mot en overføring. Ikke bare lærerorganisasjonene, men også LO/Kartellet gikk imot en overføring. Mye tyder på at det sterke presset førte til at statsministeren valgte å utsette saken.

Man kan anta at det på politisk hold også eksisterer en mer generell bekymring for at man vil få et mer varierende skoletilbud hvis kommunene overtar ansvaret for avtaleverket. Erfaringene fra helsesektoren kan bidra til å forsterke en slik bekymring. Fra lærerorganisasjonene har man understreket behovet for statlige styringsmidler for å opprettholde enhetsskolen, og man peker på at avtaleverket kan være et slikt middel. Grøholt-utvalget argumenterte på sin side for at særavtalene heller er til hinder for en nasjonal styring av skoleverket. Imidlertid har man i forhandlinger nå fått til en revisjon av avtalen om arbeidstid.

Sannsynligheten for en overføring drøftes i kapittel 9. Her skal bare nevnes at KS/kommunene nok fortsatt vil være interessert i å overta forhandlingsansvaret.

### **Felles offentlig arbeidsgiverforening**

Et forhold som særlig har vært drøftet på arbeidstakersida er spørsmålet om en ytterligere samordning av den offentlige arbeidsgiverfunksjonen, for eksempel ved en felles offentlig arbeidsgiverforening for stat og kommune.

Det er flere grunner til at dette spørsmålet settes på dagsordenen. Samordningen mellom stat- og kommunesektoren er krevende. Ønskene om både felles lønnstabell, felles ramme og noenlunde enhetlig lønnssystem er krevende å forene på grunn av den ulike stillingsstrukturen. Forsøket på å opprettholde felles ramme og felles lønnstabell har ført til en rekke tekniske løsninger som ulikt tidspunkt for iverksettelse av tilleggene mv. Arbeidsforholdene i stat og kommune har også mange fellestrekk, noe som gjør at det lett kan oppfattes som urimelig hvis arbeidstakerne i de to sektorene får for ulike lønns- og arbeidsvilkår. Det kan også stilles

spørsmål om det ikke vil være rasjonaliseringsgevinster knyttet til en felles administrering av de to offentlige forhandlings- og personalforvaltningssystemene.

I etterkant av kommuneoppgjøret våren 1992 satte LO og DNA ned et utvalg som skulle utrede spørsmålet om samordning av den offentlige arbeidsgiverfunksjonen. Utvalget ble ledet av Opplands tidligere fylkesordfører Ola Dahl, og blant medlemmene fant man LOs nestleder, Kartellets leder og fungerende leder i Kommuneforbundet.

Utvalget kom ikke med noen endelig konklusjon, men utredet tre alternative modeller.

– *Sterkere samordning uten institusjonelle endringer*  
Samordning basert på STAKO, eventuelt også med andre samarbeidsorganer. I tillegg en koordinering av arbeidstvist- og tjenestetvistloven for eksempel når det gjelder meklingsfrister og eventuelt også forhandlingssammenlutninger.

– *Felles arbeidsgiverorganisasjon for selvstendige organisasjoner.*

Et felles organ som KS og staten melder seg inn i, men der disse består som selvstendige arbeidsgiverparter. Ikke felles forhandlinger, men samarbeid før og under forhandlingene. Også her antar man at det vil være behov for en viss samordning av lovverket. Vil eventuelt være første trinn i retning av én offentlig arbeidsgiverforening.

– *Offentlig arbeidsgiverforening (OAF)*

Her tenker man seg én organisasjon ledet av et styre og en leder. Regjeringen (eventuelt ved statsrådene i de berørte departementer) vil være øverste organ, men OAF vil måtte være mer uavhengig av politisk styring enn i dag, det vil si flyttes ut fra departementet. OAF kan deles inn i ulike seksjoner/avdelinger, for eksempel for forvaltningsbedrifter, forvaltningsorganer, lærere og kommune, og vil ha ansvar både for tarifforhandlinger og personalpolitikk. OAF forutsetter sannsynligvis en rekke endringer



både i lovverket og når det gjelder kommunenes/KS' og statens arbeidsgiverorganisering. Man antar blant annet at en slik ordning vil måtte føre til at det vil være staten (OAF), og ikke KS, som vil kunne binde kommunene tariffrettslig.

Utvalget så det ikke «som noen sentral oppgave å komme frem til et omforent syn på hvilken utvikling som bør velges». Fra LO-sida har man imidlertid gått videre med spørsmålet.

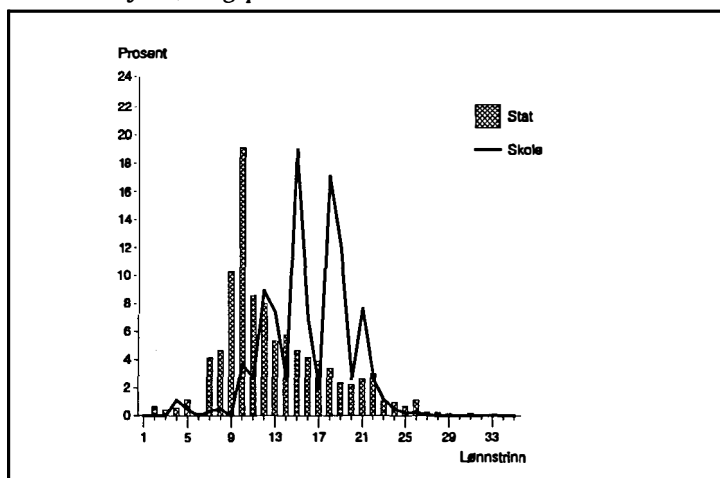
På LO-kongressen våren 1993 ble en samordning av den offentlige arbeidsgiverfunksjonen behandlet. Innstillingen fra Kongress 93, LOs framtidig organisasjon, foreslo at LO bør arbeide for en samordning av arbeidsgiverinteressene i offentlig sektor. Spørsmålet om den offentlige arbeidsgiverfunksjonen var i tillegg oppe som enkeltsak. Også her signaliserte LO-sekretariatet et ønske om en mer formalisert overbygning mellom KS og staten som arbeidsgiver. I innstillingen, som ble enstemmig vedtatt, het det at arbeidet måtte iverksettes snarest, og at det må «etableres organer og forberede et avtalemønster som muliggjør en forhandlingsprosess som er reelt integrert...»<sup>26</sup>. Også fra Kommuneforbundet forelå det forslag om en felles arbeidsgiverforening for stat og kommune. NL og Lærerforbundet har også gått inn for en felles offentlig arbeidsgiversammenslutning.

## **4.6 Norsk Lærerslags lønnsmessige profil/interesser sammenliknet med hovedorganisasjonene**

Norsk Lærerslag organiserer i hovedsak grupper med treårig høgskole eller mer, og har hovedtyngden av sine medlemmer plassert innen et fåtalls lønnsrammer. For førskolelærere vil

<sup>26</sup> Forslag 1408 fra Sekretariatet.

Figur 4.1 Prosentvis fordeling av lønnstrinn skoleverket/staten for øvrig per 1. oktober 1992.



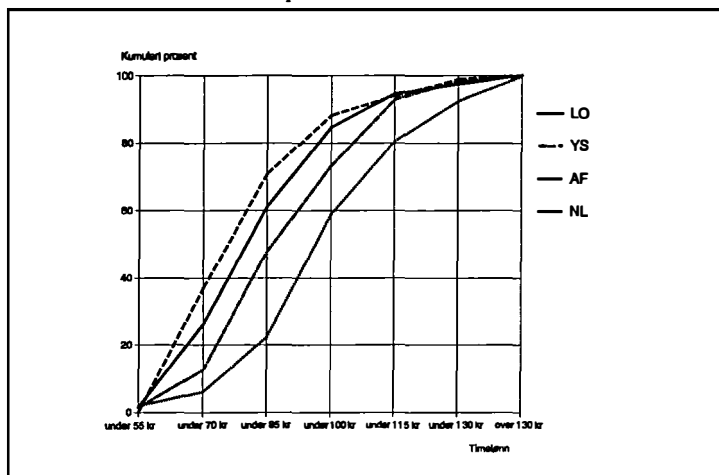
Kilde: Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 1989.

man i hovedsak ha to ulike innplasseringer: styrer og førskolelærer. Lærerne vil være innplassert i ulike lønnsrammer etter utdanning. Flertallet vil være lønnet som lærer, adjunkt eller adjunkt med opprykk. Dette betyr at NLs direkte lønnsmessige interesser vil være langt snevrere enn det andre forhandlings sammenslutninger har. Det vil likevel være et betydelig lønsspenn fra de lavest lønte førskolelærerne til de høyest lønte skolelederne.

Oversikter over lønnstrinnsfordelingen i skoleverket og øvrig statlig virksomhet viser klare forskjeller mellom skoleverket og de øvrige områdene i statsforhandlingene (se figur 4.1). Forhandlingssammenslutningen vil også ha forskjellig innretning på sine lønsmessige interesser. Dette henger sammen med at disse organiserer ulike lønnstakergrupper. Figur 4.2 og 4.3 viser den kumulerte prosentfordelingen (dvs hvor stor andel av medlemmene som har en gitt timelønn eller lavere lønn) av de ulike organisasjonenes medlemmer etter oppgitt timelønn. Lærere er lagt til statssektoren.

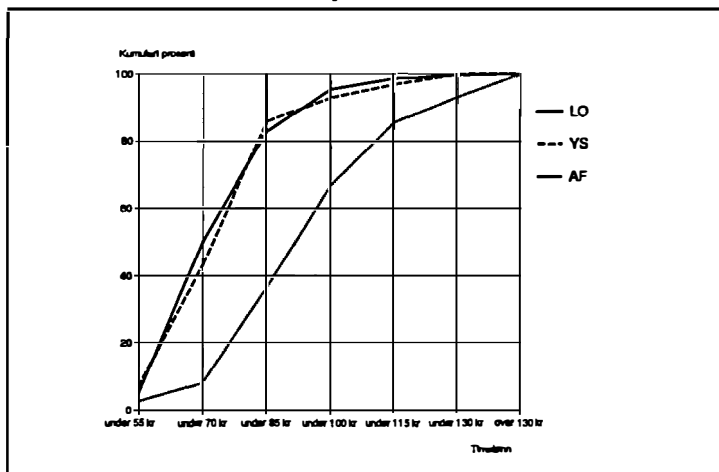
Figurene viser at LO og YS har en noenlunde lik fordeling av medlemmene lønnsmessig. Særlig gjelder dette kom-

Figur 4.2 Hovedorganisasjonenes/NLs lønnsprofil i statlig sektor 1989. Kumulert prosent.



Kilde: Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 1989.

Figur 4.3 Hovedorganisasjonenes/NLs lønnsprofil i kommunal sektor 1989. Kumulert prosent.



Kilde: Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 1989.

munesektoren. I staten har NLs medlemsmasse noe høyere lønn enn LOs medlemmer, men lavere lønn enn AFs medlemmer. Det må imidlertid understrekes at denne oversikten er basert på en intervjuundersøkelse, der de intervjuede selv oppga lønnsnivå, og at den derfor vil være omfattet av usikkerhet.

## 4.7 Avslutning

Rammenkningen i forholdet til privat sektor, kombinert med felles lønnstabell i stat og kommune og bare én avtale i hver sektor, fører til at oppgjørens profil blir viktig i offentlig sektor. Dette betyr at en offentlig sektor-organisasjon ikke bare må ha tradisjonell forhandlingsstyrke i forhold til arbeidsgiver, som troverdig streikevilje, medlemmer i strategisk viktige posisjoner, mange medlemmer osv. En organisasjon må også ha innflytelse i de organer hvor prioritering av kravene forekommer. Slike prioriteringer skjer dels i selve forhandlingene, men også i de interne «forhandlingene» på arbeidstakersida i forkant av og under selve lønnsforhandlingene.

En organisasjon kan dermed ikke bare vurdere styrken på den forhandlingssammenslutningen man eventuelt slutter seg til, men også egen mulighet til å påvirke sammenslutningens kravprofil. Samtidig vil det være viktig å ta med i betraktningene at en allianse også vil påvirke hvor lett det vil være for arbeidsgiver å gå med på de krav som stilles. En allianse vil kunne føre til at man reduserer konkurranseforholdet til iallfall én av de øvrige partene på arbeidstakersida.

Man kan stå overfor endringer i forhandlingsordningene som vil aktualisere alliansespørsmålet. Både en overføring av lærerne, en felles offentlig arbeidsgiverforening og en ytterligere desentralisering av lønnsdannelsen har betydning for NLs alliansebehov og alliansevalg. Disse spørsmålene drøftes i kapittel 9.

# Kapittel 5

## Politisk innflytelse på sentralt og lokalt nivå

En rekke av NLS målsetninger forutsetter politisk innflytelse i det politiske system når det gjelder skolespørsmål, barnehagespørsmål og andre, mer generelle, politiske saker. Dette gjelder så vel på statlig som på fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Eksempler på viktige yrkesfaglige saker er skole- og barnehagelovgivningen og lærerutdanningen. Samtidig vil også arbeidsvilkårene reguleres gjennom lover og forskrifter. Eksempler på viktige lover for norske lønntakere er Lov om folketrygd, Arbeidsmiljøloven, Ferieloven, Tjenestetvistloven og Tjenestemannsloven.

Interesseorganisasjoner vil ha forskjellige kanaler for politisk innflytelse. Dels kan man ta kontakt med politiske partier og folkevalgte organer for å påvirke selve beslutningsprosessen, dels kan man øve innflytelse gjennom at man er med når en sak utredes og forberedes.

De ulike arbeidstakerorganisasjonene vil ikke ha like stor politisk innflytelse, og de vil også til en viss grad ha ulike kanaler for politisk innflytelse. For framtidig innflytelse må man også vurdere hvilke kanaler som er viktige, hvordan disse vil utvikle seg framover, hvilke typer ressurser som vil være viktige og hvilke aktører som har innflytelse.

I dette kapitlet går vi gjennom ulike kanaler for politisk innflytelse og drøfter om disse vil endre seg i tida framover. Det legges vekt på hvilke endringer man står overfor på kommunenivået, og særlig når det gjelder organiseringen av kommunale beslutningsorganer. Gjennomgangen skal danne grunnlag for drøftingen i kapittel 9.

## 5.1 Kanaler for politisk innflytelse

Det er ulike teorier for, og hypoteser om, hvordan interesseorganisasjoner påvirker politiske beslutninger. Her skal vi kort drøfte fire ulike kanaler for politisk påvirkning: koplinger til bestemte politiske partier, lobbyvirksomhet, innflytelse gjennom råd, utvalg og konsultasjoner og såkalte jerntriangler, det vil si innflytelse gjennom sektorbasert interessefelleskap på tvers av institusjonell tilknytning.

### **Innflytelse gjennom koplinger til politiske partier**

En mulig kanal for å påvirke beslutninger i folkevalgte organer, er gjennom kontakt med politiske partier. Det har tradisjonelt vært nært samarbeid mellom ulike interesseorganisasjoner og enkelte politiske partier. Særlig gjelder dette organisasjoner som representerer interesser knyttet til nærings- og arbeidslivet. Eksempler er LO og Arbeiderpartiet, NHO og Høyre og en del av landbruksorganisasjonene og Senterpartiet. Denne type interessefelleskap forekommer imidlertid ikke bare mellom politiske partier og nærings- og arbeidsmarkedsorganisasjonene. Man finner også tilsvarende koplinger mellom Kristelig Folkeparti og religiøse organisasjoner og avholdsorganisasjonene. Koplingene mellom interesseorganisasjon og parti kan være personoverganger eller personoverlapping. Politikere kan også ha tillitsverv i de aktuelle organisasjoner, eller motsatt. Man kan også ha mer formaliserte kontaktordninger, slik tilfellet er mellom LO og DNA. Organisasjonene kan også bidra økonomisk til partienes valgkamp. Koplingene vil være basert på felles synspunkter, felles ideologisk basis og regelmessig kontakt.

Hadde interesseorganisasjonene bare hatt denne typen innflytelseskanaler, ville man forventet store forskjeller i påvirkningsevne etter hvem som sitter med regjeringmakten. Samtidig har man observert at de nevnte interessegruppene ikke ender opp uten innflytelse, selv om det partiet de er knyttet, til taper valget, jf den lange perioden med Arbeiderpartistyre etter krigen (Rokkan 1987 [1966]: 95–100). Det er også mange interesseorganisasjoner som ikke har tilknytning

til noe bestemt politisk parti, men som likevel har innflytelse på de politiske myndighetenes beslutninger. Arbeidstakerorganisasjonene utenfor LO har også lagt vekt på sin posisjon som politisk uavhengig, og de må dermed satse på andre måter å øve politisk innflytelse på.

### **Innflytelse gjennom råd og utvalg: den korporative kanal**

En av årsakene til at organisasjonene ikke er avhengige av partipolitiske kontakter, er at statsmakten har etablert mer systematiske kanaler for å få organiserte interesser i tale. Både Stein Rokkan (1987[1966]) og 1970-tallets samfunnsvitenskaplige forskning med Maktutredningen i spissen, la vekt på at organiserte interesser påvirker politiske beslutninger gjennom den «korporative kanal», det vil si gjennom deltakelse i råd, utvalg, styrer, høringsrunder og uformelle konsultasjoner (NOU 1982:3).

Det er flere årsaker til at organiserte interesser inviteres til å delta tidlig i beslutningsprosessen. For det første ønsker myndighetene å benytte disse organisasjonenes innsikt og ekspertise. For det andre oppfattes det ofte som viktig å få disse organisasjonenes støtte når man skal gjennomføre nye tiltak. Deltakelse i råd og utvalg åpner opp for å finne kompromiss på et relativt tidlig tidspunkt, noe som også vil kunne forplikte deltakerne senere i beslutningsprosessen. I dag vil flertallet av større (og mange mindre) reformer og tiltak utredes av et bredt sammensatt utvalg der berørte interesser er representert. Dette resulterer vanligvis i en offentlig utredning. Prinsippet om at berørte parter skal høres (høringsordningen) er også nedfelt i forvaltningsloven.

Råd og utvalg benyttes ikke bare når myndighetene ønsker å få gjennomført et nytt tiltak. Man har også etablert en rekke permanente råd og utvalg. Gjennom disse vil interesseorganisasjonene ha anledning til å påvirke et saksfelt på mer regelmessig basis. Innen skoleverket har man tidligere hatt en rekke slike råd, for eksempel Grunnskolerådet og Rådet for videregående opplæring.

En spesiell type råd/utvalg er de permanente inntektspolitiske organene, som Regjeringens Kontaktutvalg, Teknisk beregningsutvalg (TBU) og Rikslønnsnemnda. I dag er alle hovedorganisasjonene representert i Regjeringens Kontaktutvalg, mens LO representerer arbeidstakersida i TBU og har faste medlemmer i Rikslønnsnemnda og Statens lønnsnemnd.<sup>27</sup> De øvrige hovedorganisasjonene har ved flere anledninger uttrykt misnøye over at man ikke har plass i TBU. Andre organer av relativt stor betydning for lønns- og arbeidsvilkår er Arbeidsretten og styret for Arbeidstilsynet. Også her er partene representert blant medlemmene.

Hva avgjør så om en interesseorganisasjon kommer til orde i den korporative kanalen? I utgangspunktet må saken på en eller annen måte berøre organisasjonens medlemmer. Jo mer omfattende statens engasjement er, jo flere saker vil berøre interesseorganisasjonene, og jo bredere potensielt interessefelt vil en organisasjon ha. Samtidig vil ulike organisasjoner ha ulikt ambisjonsnivå. Noen konsentrerer seg om lønns- og arbeidsvilkår, andre definerer sitt interessefelt til å omfatte langt flere saker. Her vil man også kunne finne en arbeidsdeling mellom hovedorganisasjoner og primærorganisasjoner. De førstnevnte vil oftest ha et bredere interessefelt, mens de sistnevnte gjerne vil engasjere seg sterkest innen «sitt» område.

Det er ikke bare interessefelt som vil avgjøre adgang til den korporative kanalen. Maktutredningen viste at ressurssterke aktører (de store organisasjonene innen arbeids- og næringsliv) hadde lettest adgang til denne innflytelseskanalen. Samtidig er det klart at også andre ressurser vil være viktige, blant annet eksklusiv kunnskap. NL vil for eksempel sitte inne med betydelig ekspertise i skole- og barnehagesaker.

<sup>27</sup> Det kan argumenteres for at et organ som Kontaktutvalget i dag ikke spiller noen vesentlig rolle, noe som nok kan ha sammenheng med antall deltakere. Regjeringen vil også benytte andre kontaktkanaler, f.eks andre typer møter.



## Sektordominans eller jerntriangler

En tredje tese for hvordan interesseorganisasjonene påvirker politiske beslutninger er forestillingen om jerntriangler eller den segmenterte stat. Tesen om den segmenterte stat er en forestilling om at interesseorganisasjonenes forholdsvis snevre interessefelt og organiseringen av storting og departementer vil fremme en beslutningsprosess der de som er mest interessert og mest berørt, får råde grunnen mer eller mindre alene (Egeberg m.fl. 1978, Hernes 1984).

Interesseorganisasjonene er dannet rundt et avgrenset saksfelt, samtidig som offentlig administrasjon og politiske organer ofte også er sektororganisert. I Stortinget vil fagkomiteene ha betydelig innflytelse for saksbehandlingen, og i kommuner og fylkeskommuner vil en stor del av saksbehandlingen foregå i sektoravgrensede utvalg. Sektordominansen forsterkes ved at folkevalgte gjerne blir plassert i de komiteer/utvalg som arbeider med saksfelt de kjenner fra før. Både lokal og sentral administrasjon er sektorinndelt (fagetater, fagdepartementer), og vil ofte ansette saksbehandlere med utdanning/yrkeserfaring innen saksfeltet. «Saksbehandlings»fasen vil dermed være dominert av sektoreksperter, samtidig som dette vil være den viktigste delen av beslutningsprosessen. Når en sak kommer til de samordnende fellesorganene, er den gjerne avgjort.

Det er pekt på at en slik organisering kan føre til at saker avgjøres av aktører som har en felles sektorinteresse og som tenderer til å ha felles problemoppfatning. For interesseorganisasjonene betyr dette at det vil være lettere å påvirke hvis grunntrekkene for slike jerntriangler finnes, det vil si sektoravgrenset organisering både på politisk og administrativ side, sektorrelevant utdanning og rekruttering mv.

Man kan diskutere i hvilken grad en slik forestilling vil være korrekt for skole- og barnehagepolitikk. Skolesaker er organisert i et eget departement, som i tillegg har ansvar for kirkesaker, høyere utdanning og forskningspolitikk (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet). På Stortinget har man en egen komite som behandler saker fra KUF (Kirke-, undervisnings- og forskningskomiteen). Skolesaker vil utgjøre

en betydelig del av de saker som disse organene behandler. Både i Stortingets undervisningskomite og KUF vil man finne et betydelig antall personer med bakgrunn fra skoleverket. Alfred O. Telhaug har pekt på at undervisningssektoren må kunne oppfattes som forholdsvis sterkt sektorisert, og NL som en organisasjon som tar en rekke virkemidler i bruk for å nå sine skolepolitiske mål og som langt på vei har lykket svært godt (1991b:4–6). Barnehagesaker er i mindre grad det dominerende saksfeltet for et departement og en stortingskomite. Barnehagesaker hører inn under Barne- og familiedepartementet, men saksfeltet har vært flyttet rundt etter som man har endret departementsstrukturen. Saksfeltet lå tidligere til Administrasjonsdepartementet, og man har også hatt et eget Familiedepartement. I Stortinget er disse sakene lagt inn under administrasjonskomiteens saksfelt. Denne komiteen har et bredt og varierende saksfelt, og er samtidig en av de minst prestisjetunge komiteene på Stortinget.

Det vil likevel være motkrefter mot en slik sektorisering som er skissert her. For det første vil «utenforstående» kunne fatte interesse for saksfeltet og bringe inn nye synspunkter. For det andre vil samordningsorganer som Finansdepartementet og Stortingets finanskomite ha betydelig innflytelse, særlig i nedskjæringsperioder.

## **Lobbyvirksomhet**

En vanlig måte å påvirke politiske myndigheter på, er ved at ulike typer organiserte interesser oppsøker enkeltpolitikere, partigrupper, departementenes politiske ledelse eller høyere embetsmenn og legger fram sin sak. For å oppnå resultater må lobbyisten ha evne til å komme i kontakt med de riktige personene, og kunne «selge» saken.

I politiske systemer hvor lobbyvirksomhet er viktig, finnes det profesjonelle lobbyister som tar på seg å fremme en sak overfor sentrale myndighetspersoner. I USA er dette vanlig, og norske myndigheter har blant annet brukt profesjonelle lobbyister for å selge det norske synet på hvalfangsten. Lobbyvirksomhet er også viktig for å oppnå innflytelse i EF-

systemet. Ressurssterke norske interesseorganisasjoner har allerede nå etablert seg med kontor og ansatte i Brussel.

Også i Norge er lobbyvirksomhet en kilde til politisk innflytelse, selv om formen på, og omfanget av, slik virksomhet er annerledes enn det amerikanske systemet. Både store bedrifter og større interesseorganisasjoner har ansatte som blant annet har som oppgave å fremme organisasjonens synspunkter i det politiske systemet og i media. Samtidig vil grensene mellom lobbyvirksomhet og andre kanaler for politisk innflytelse være flytende.

## **5.2 Endringer i kanalene for politisk påvirkning**

### **Avkorporativisering?**

Et spørsmål som kan stilles, er om man får en avkorporativisering, i betydningen at staten i mindre grad trekker interesseorganisasjonene med i beslutningsprosessen. Tanken om en slik utvikling ble reist allerede i den artikkelen som langt på vei lanserte ideen om den segmenterte stat (Olsen m.fl. 1978). Her stilte man spørsmålet «hva når den konsulterende stat ikke lenger konsulterer?».

Man kan tenke seg ulike utviklingstrekk som kan føre til at myndighetene vil legge mindre vekt på kollegiale organer som faste og midlertidige råd og utvalg og andre former for konsultering.

En type utvikling som kan føre til dette, er en omfattende privatisering og deregulering, der man legger vekt på mindre stat og mindre byråkrati. Høyresida i norsk politikk kan sies å være, eller ha vært, talsmenn for en slik utvikling. Argumenter som brukes er at større valgfrihet og mindre statlig styring vil gi større effektivitet og mer frihet. Særlig markert var dette på 1980-tallet. Man kan hevde at slike argumenter i større eller mindre grad også har vunnet innpass på venstresida i norsk politikk. Et beslektet argument vil være desentra-

lisering av ansvar og beslutningsmyndighet, for eksempel til den enkelte kommune eller skole/barnehage.

En annen type mulig utvikling er en styrking av fellesskapets interesser på bekostning av særgrupper, det vil si mer samordning og økt vektlegging på sentral styring. Man vil av og til møte argumenter om at særgruppene er for sterke, og at dette hindrer nødvendige omstillinger eller prioriteringer. Ett av de sterkeste inntrykkene som ble sittende igjen etter det store forskningsprosjektet Maktutredningen, var bekymringen for de store interesseorganisasjonenes maktbasis, og, i den sammenheng, statens manglende evne til samordning og overordnede prioriteringer. Slike bekymringer vil dels gjelde mer overordnede prioriteringer mellom sektorer; for eksempel vil mange mene at landbruket får for mye penger fordi interesseorganisasjonene er for sterke. Man kan også mene at for stor vekt på konsultasjoner, kollegiale utvalg og selvstendige organer vanskeliggjør styring eller hindrer nødvendige omorganiseringer innen en sektor, for eksempel at de ansattes organisasjoner hindrer omstilling i skole- eller helsevesen. Her argumenterer man av og til for at de ansattes interesser går på bekostning av klienter, elever osv.<sup>28</sup> I forlengelsen av dette etterlyser man ofte større vektlegging av verdier som målstyring og ledelsesansvar (se f.eks NOU 1991:28).

Hittil har skoleverket vært styrt gjennom en blanding av departementsansvar og kollegiale råd og utvalg. I stortingsmeldingen om organisering og styring i utdanningssektoren (St.meld. nr. 37, side 32) sies det at:

«Den nåværende organiseringsmodell harmonerer ikke med prinsippet om helhetlig og god nasjonal styring av utdanningspolitikken, heller ikke med prinsippet om en klar oppgave- og ansvarsfordeling og et mer bruker-vennlig system.

<sup>28</sup> Jf diskusjonen av den nyere profesjonskritikken i kapittel 2.

En ny organiseringsmodell bør derfor preges av bedre samordning og mer helhet enn det som preger dagens modell.»

Meldingen signaliserte nedleggelsen av en rekke av dagens råd og utvalg, deriblant Grunnskolerådet og Rådet for videregående opplæring. Man ønsket i stedet å opprettholde en regelmessig kontakt med organisasjonene gjennom faste konferanser og utredningsgrupper med representanter fra skoleverket. Regjeringen opprettet også et nytt statlig organ på fylkesnivå, utdanningskontorene.

En grunn til mindre konsultasjoner er at myndighetene gjerne vet hva interesseorganisasjonene vil mene. Har man planer om å gjennomføre reformer som vil møte motstand, kan et alternativ være å gjennomføre dette uten den vanlige utredningsprosessen. I dag står man overfor en rekke reformforslag som vil kunne møte betydelig motstand fra organisasjonene – kanskje så stor motstand at et alternativ er å gi opp tanken på å få til et kompromiss. Eksempler på forhold som har vært debattert, er nedskjæring av støtten til primærnæringene, effektivisering og fristilling i deler av offentlig sektor, endringer i sykestrygden, endringer i arbeidsmiljøloven mv.

Samtidig kan man peke på at større omlegginger av offentlig politikk vil gå mer smertefritt hvis man får til en medvirkning fra de store interesseorganisasjonene. Av og til vil man også ha et behov for medvirkning, fordi staten alene ikke har kontroll over de faktorer som skal til for å få til endringer. Eksempler på dette er lønnsutviklingen og øvrige forhold som er gjenstand for kollektive avtaler. Et annet eksempel er spørsmålet om redusert sykefravær. De store offentlige utredningene i forbindelse med sysselsettingssituasjonen viser at staten tyr til offentlige utvalg i vanskelige saker. Regjeringens satsing på «økt verdiskaping» etablerer også organer hvor myndighetene møter organisasjoner og privat næringsliv (Forum for verdiskaping).

Det er heller ikke sikkert at nedleggelsen av de skolepolitiske utvalgene representerer en generell trend. Man kan

spørre om ikke dette i like stor grad var resultat av ønsket om større styringsmuligheter innen en sektor hvor Regjeringen hadde store ambisjoner, samtidig som man hadde sterk skolefaglig innflytelse.

### **Økt vekt på hovedorganisasjonsnivå?**

I perioden fra lønnslovens innføring i 1988 har man i større eller mindre grad hatt en type inntektspolitisk samarbeid der moderat lønnsvekst knyttes sammen med tiltak for å bedre folks reallønn og tiltak mot arbeidsledigheten. Samarbeidet mellom LO, NHO og regjeringen har vært forholdsvis nært i perioden med lønnslov. Også i perioden etter lønnsloven har man hatt en type samarbeid mellom regjeringen, LO og NHO.

Økt vekt på helhetsstyring og inntektspolitisk samarbeid kan bety økt innflytelse for de store hovedorganisasjonene. Sysselsettingsutvalget (Kleppe-utvalget) er et eksempel der Regjeringen valgte å forholde seg til de tyngste organisasjonene, det vil si LO og NHO. Her foreslår man et solidaritetsalternativ: gjennom en moderat lønnsvekst og betydelige nedskjæringer i overføringene, skal man komme i en situasjon der sysselsettingen øker, og der det fortsatt er rom til en vekst i offentlig konsum.

Et slikt solidaritetsalternativ krever oppfølging fra partene i arbeidslivet. Regjeringen har kanskje kontroll over overføringene, men lønnsveksten vil i stor grad være et forhandlings spørsmål. Et inntektspolitisk samarbeid innebærer at organisasjonene tas med på råd, mot at de bidrar til moderat lønnsvekst og lavt konfliktnivå. En slik utvikling kan begrense myndighetenes interesse av samarbeid med de grupper som ikke kan «levere». Dette kan dels bety at man får en utvikling hvor de mest interessante samarbeidspartene blir hovedorganisasjonene. I forlengelsen av dette kan man også reise spørsmål ved hvor interessante samarbeidspartnere YS og AF vil være, med mindre man her satser på en større sentral samordning. På den annen side representerer disse organisasjonene en ganske betydelig del av de organiserte lønntakerne. Man kan også godt se for seg at «solidaritets-

alternativet» ikke vil innebære noen vesentlige forandringer i forholdet mellom staten og partene i arbeidslivet.

## **5.3 Politisk innflytelse på kommunalt og fylkeskommunalt nivå**

I prinsippet har man de samme innflytelsekanaler lokalt som sentralt. Også lokalt vil samarbeidet mellom bestemte partier og organisasjoner eksistere, og interesseorganisasjonene har mulighetene for å påvirke ulike beslutningsprosesser gjennom lobbyvirksomhet, mediautspill og deltakelse i råd og utvalg.

I diskusjonen om innflytelseskanaler på kommunalt nivå er det viktig å minne om at det kommunale beslutningsnivået skiller seg fra det nasjonale på ulike måter. I de fleste kommuner vil øverste leder for en etat være administrativt ansatt, og man finner heller ikke igjen det samme skillet mellom parlamentskomiteer og departementsnedsatte råd/utvalg.

Fram til i dag har man også hatt et skille mellom utvalg som er hjemlet ved særlov og utvalg som opprettes under kommuneloven. Eksempler på nemnder som er sentrale for NL, er skolestyre og barnehagenemnd. Begge disse er hjemlet i særlov, og har sitt arbeidsområde fastsatt i loven. Disse utvalgene vil blant annet ha ansvar for at kommunene følger særlovenes reguleringer. Nemndene som er hjemlet i kommuneloven vil få sitt mandat fastsatt av kommunestyret, og vil vanligvis forberede saker for formannskap og kommunestyre.

Her skal vi kort se på to større endringer i måten den kommunale virksomhet er organisert på, og forholdet mellom stat og kommune. Dette er det nye inntektssystemet som ble innført i 1986, og den nye kommuneloven. I forlengelsen av ny kommunelov må de planlagte endringer i særlovene også drøftes kort. I tillegg nevnes endringer i det offentliges tilbud til barn og unge.

## Nytt inntektsystem og statens styringsmidler

Kommuner og fylkeskommuner står for hoveddelen av velferdsstatens tjenestetilbud innen utdanning og helse og sosiale rettigheter. Dels pålegges kommunene å tilby tjenester gjennom lover og forskrifter. Dels påtar kommunene seg oppgaver på egen hånd.

Siden kommunesektoren er så sentral i utformingen av velferdsstatens tilbud, vil også sentrale myndigheter være interessert i å ha styringsmidler overfor kommunene. Overføringssystemet ble lenge oppfattet som et viktig styringsmiddel. Fram til midten av 1980-tallet bygget man ut en rekke øremerkete tilskudd som kommuner og fylkeskommuner kunne utløse, ved å bygge ut ulike velferdsstatstiltak som de sentrale myndighetene ønsket å satse på. Systemet med øremerkete tiltak ga staten gode muligheter til å styre kommunenes tjensteutbygging. Samtidig hadde systemet en rekke uheldige sider. Blant annet var det vanskelig å holde styring med statens samlede økonomiske utgifter. Det ble også pekt på at ordningen hadde uheldige fordelingsvirkninger; det var de kommuner som hadde råd til å utløse overføringene gjennom egenandelene som fikk mest ut av overføringssystemet.

I 1986 ble systemet skiftet ut med det som lenge ble kalt nytt inntektssystem. Her forsøkte man å knytte de statlige overføringene til objektive standarder, som befolkningstetthet, antall eldre, spredtbygdhet mv. Kriteriene vurderes jevnlig, blant annet har man i den senere tid hatt en diskusjon om systemet fanger opp storbyenes utgifter og behov. I den siste revisjonen av beregningssystemet har man gått bort fra det sektorbaserte beregningsgrunnlaget. Overføringene skal nå fastsettes ut fra ett utgiftsutjevneende og ett inntektssutjevneende tilskudd. (St.meld. nr. 23 1992–93).

I dag er lovverket med utfyllende forskrifter statens viktigste mulighet til å påvirke det kommunale tjenestetilbudet. Per i dag finnes det en rekke særlover som regulerer det kommunale tjenestetilbudet. I tillegg kommer samarbeid stat/kommune, informasjon og evaluering av tiltak. Det kan også hevdes at avtaleverket i en del situasjoner kan fungere



som et styringsmiddel. Man har heller ikke gått helt bort fra de gamle øremerkete tilskuddene. Blant annet brukte staten slike tilskudd for å få bygget ut skolefritidsordningen. Også innen barnehagesektoren vil man finne rester av slike overføringstyper. Det gjenstår å se i hvor stor grad man i tida framover velger å ty til slike styringsmidler.<sup>29</sup>

For arbeidstakerorganisasjonene vil utviklingen i overførings- og styringssystemet totalt sett bety at innflytelse i den kommunale og fylkeskommunale budsjetthandlingen er sentralt for å påvirke barnehage- og skolesektorens ressurs-situasjon. Samtidig kan man fortsatt på sentralt nivå arbeide for nye typer øremerkete tiltak ved å vise til akutte mangler. Eldremilliarden nevnes ofte som eksempel på hvordan effektiv mediabruk kan få sentrale myndigheter til å gå bort fra sine opprinnelige prioriteringer.

### **Ny kommunelov og endringer i særlovene og endringer i den kommunale organisering**

Kommunene har ikke bare fått større frihet til å disponere sine økonomiske midler. De står også friere i måten man organiserer egen virksomhet på. Dette er nedfelt i den nye kommuneloven, og ikke minst i den revisjonen av særlovene som ser ut til å komme i kjølvannet av denne (Ot.prp. nr. 59 1992–93). Frikommuneforsøkene har også vært viktige når det gjelder framveksten av alternative organisasjonsmodeller i kommunesektoren. I tillegg har kommunene selv satt i gang egne forsøk (pilotkommuneprosjektet).

I dag ser man nye måter å organisere kommunale råd og utvalg på (KS/KS-forskning 1993, St.meld. nr. 23 1992–93: 43–44). Eksempler på nye organisasjonsformer er at utvalgene i hovedsak settes sammen av kommunestyremedlemmer (gjennomgående representasjon), og endringer i ansvarsområde fra sektorinndeling i retning av større vektlegging på målgrupper/satsingsområder (f.eks fra skole til oppvekst). Ett

<sup>29</sup> De siste åra har man hatt en raskere vekst i øremerkete tiltak enn i totale overføringer til kommunesektoren (St.meld. nr. 23 1992–93 side 52–53).

av ønskene bak slike omlegginger er større helhetstenkning og samordning (Baldersheim 1993).

Regjeringens forslag om endring i særlovene innebærer at kommunene etter 1.1.94 ikke lenger vil bli pålagt å ha egen nemnd for skolesaker eller barnehagesaker. Skolestyrets oppgaver kan dels overflyttes til den kommunale nemnd som skal behandle skolesaker, dels til den enkelte skole/barnehage. Det vil også være mulighet til å legge saker til organer på «bydelsnivå».

Hittil har man hatt en sterk skolefaglig styring av skoleverket, også på administrativt nivå. Grunnskoleloven påla alle kommuner å ha et skolestyre. Skolesjefen var underlagt skolestyret, og skulle ha pedagogisk utdanning/erfaring. En intervjuundersøkelse blant norske skolesjefer viste at det stort sett er lærere eller rektorer som rekrutteres til skolesjefstillingen, og at «skolesjefene som ledere er knyttet til tradisjonen med fagbasert ledelse» (Askheim m.fl. 1992:82). I forslag til revisjon av Grunnskoleloven opphever man kravet til at hver kommune skal ha skolestyre og skolesjef. Man opphever også kravene om at en eventuell skolesjef skal ha pedagogisk utdanning/yrkeserfaring, selv om det opprettholdes et krav om «skolefaglig kompetanse» i kommuneadministrasjonen. Den foreslåtte endringen innebærer også at skolesjefen eller tilsvarende etatssjef ikke lenger vil ha noen lovfestet innstillingsrett til politiske organer.

Man kan også få endringer i måten ansettelser skjer på. Grunnskoleloven la ansettelsesmyndigheten for pedagogisk personell til skolestyret. I regjeringens endringsforslag vil det ikke bli opprettholdt egne ansettelsesprosedyrer for pedagogisk personell. Samtidig tyder mye på at man i kommunesektoren mer generelt ser en utvikling hvor deler av personalpolitikken desentraliseres fra politiske organer til administrative organer, og fra sentralt nivå til den enkelte etat/institusjon (KS/KS-forskning 1992).

Alt i alt betyr dette at skoleverket kan komme til å likne mer på andre kommunale etater. Samtidig vet man ikke hvor raskt kommunene vil velge å endre sin organisering. Endringene vil være frivillige i den betydning at man *kan* opprett-

holde skolestyre, skolesjef, lærerråd mv., men at slike ordninger ikke er obligatoriske. Ett forhold som tilsier at endringene ikke vil komme så raskt, er at dagens organisasjonsform synes å ha betydelig støtte blant de skolepolitiske aktørene på kommunenivå. Skolesjefene sa seg stort sett fornøyd med dagens styringssystem. Tre av fire sier at kommunen har mulighet til å utvikle en egen skolepolitikk innen de gitte rammer (Askheim m.fl. 1992:76–78)<sup>30</sup>. Skolesjefer og skolestyrer var også skeptiske til endringer av særlovene (Ot.prp. nr. 59 1992–93 side 46–47).

Samtidig synes det som om mer samordning, færre administrative enheter og redusert sektorisering er KS sitt mål for utviklingen av den kommunale organisasjon (KS/KS-forskning 1992). I oppsummeringen av pilotkommunene for «alternative organisasjonsmodeller i kommunene» pekes det på at særlovene oppleves som et hinder for slike reorganiseringer.

Man ser også tendenser til endringer i organiseringen av det kommunale tjenestetilbud og administreringen av ytre etat. Her kan nevnes oppvekstsentra, muligheten for å opprette driftsstyre for kommunale institusjoner, eventuelt også felles driftsstyre for skole, barnehage og skolefritidsordning. Kommunestyret har forholdsvis store fullmakter til å delegerer myndighet til denne typen styrer. I den forbindelsen kan man også nevne den økte vektleggingen på arbeidsgiver/lederansvar generelt i offentlig sektor, og rektors økte arbeidsgiveransvar spesielt. I skolesektoren vil dette både være et ønske fra fagdepartementet og fra skoleeier (kommunene). Endringer i grunnskoleloven fører også til at rektor kan underlegges direkte instruksjon fra administrasjonssjefen (rådmannen) i stedet for skolestyret. Man har valgt å opprettholde kravet til at rektor fortsatt skal ha pedagogisk utdan-

<sup>30</sup> Samtidig mener over halvparten at det er viktig med mer ordnede arbeidstids- og arbeidsforhold for lærerne, og det er også mange som mener at det er viktig å styrke kompetansen (etterutdanning) hos lærerne. Undersøkelsen ble imidlertid foretatt før man fikk den nye arbeidstidsavtalen for lærerne.

ning. Ved felles driftsstyre for barnehage og grunnskole vil man imidlertid få spørsmål om hvem som kan ha lederansvar.

### **Nye skolereformer og økt kommunalt engasjement**

Flere reformer som direkte går på skoleverket står for døren. Her kan nevnes obligatorisk skolegang for seksåringer og utbygging av skolefritidsordningen. En annen stor reform er Reform 94, utbyggingen og omleggingen av den videregående utdanningen. Her kan man også peke på den økte betydningen av å skaffe flere plasser i videregående og høyere skole i sysselsettingssammenheng. Andre reformer er nye rettighetslover for skoleverket, nye læreplaner, nye skolevurderingssystemer, etterutdanning mv.

Utviklingen betyr at skolesektoren og organiseringen av denne blir stadig mer viktig for kommunesektoren, samtidig som beslutninger i kommunestyre og fylkeskommunestyre vil være viktige for hvordan mange av disse reformene implementeres. Dette vil også bety at kommunene blir viktige aktører når staten skal gjennomføre sine reformer.

## **5.4 Avslutning**

For NL vil det være viktig med politisk innflytelse både i skolepolitiske/barnehagepolitiske saker og i saker som angår medlemmene som arbeidstakere og borgere mer generelt. I dag har både primærorganisasjonene og hovedorganisasjone etablerte kanaler for politisk innflytelse.

Det kan reises spørsmål ved aspekter av denne deltakelsen i framtida. Blant annet har man bygget ned flere av de korporative organene innen skoleverket. Vil så dette bety at organisasjonen i framtida vil få mindre anledning til å øve politisk innflytelse gjennom råd, utvalg og konsultasjoner? Her er det vanskelig å gi noe sikkert svar. På den ene sida må organisasjonene være forberedt på at effektivitetshensyn kan tillegges større vekt, og at dette vil bli satt opp mot arbeidstakernes rettigheter og yrkesfaglige hensyn. På den

annen side vil solidaritetsalternativet kreve en form for inntektspolitisk samarbeid på hovedorganisasjonsnivå. Både en generell avkorporatisering, og en økt vektlegging på hovedorganisasjonene, vil ha betydning for NLs alliansediskusjon.

Både inntektssystemet og de endringer som skjer i den kommunale organiseringen peker i retning av at innflytelse på kommunenivå blir viktig i tida framover. Blant annet kan nye former for organisering av det kommunale beslutnings-systemet føre til at skole- og barnehagepolitikken flyttes over i langt bredere organer enn dagens særlovsutvalg. I forlengelsen av dette synes det rimelig å diskutere allianser også i lys av innflytelse på lokalt nivå.

# Kapittel 6

## Internasjonal innflytelse

### 6.1 EF og EØS vil kunne påvirke NLs interesseområder

De siste tiåra har stadig flere arbeidslivsspørsmål blitt gjenstand for internasjonal innflytelse. Det betyr at mange av de sakene som tidligere var forbeholdt nasjonalstaten i dag blir påvirket av beslutninger i internasjonale fora. Rammebetingelsene blir i mange tilfeller fastsatt i internasjonale organer, komiteer, konserner og organisasjoner. Både den økonomiske og den politiske avhengigheten mellom landene har vært økende. Denne utviklingen understreker betydningen av å øve innflytelse internasjonalt.

Spørsmålet om internasjonal innflytelse er ikke bare aktuelt hvis Norge slutter seg til EF. Velger Norge å stå utenfor EF, vil det være vel så viktig å ha kontaktkanaler innenfor EØS/EF/EFTA-systemet.

#### EF og utdanningsspørsmål

Opprinnelig skulle ikke EF befatte seg med utdanningsspørsmål. De traktatene som EF er bygget opp på, inneholder nesten ikke en eneste henvisning til utdanningsområdet, bortsett fra noen få bemerkninger om målsetninger for yrkesutdanning i Romatraktaten.

I dag har samarbeid på utdanningsområdet fått en mer sentral plass i forbindelse med det indre markedet (Enhetsakten) og i Maastricht-traktaten. Fra EFs side betraktes utdanningspolitikken som et stadig viktigere middel til å utvikle det økonomiske, kulturelle og sosiale området. Utdannings samarbeidet er først og fremst knyttet til utviklingen av fri bevegelse for personer innen EF og EØS. Arbeidsledigheten har også gjort det viktigere å heve det generelle kompetansenivået i EF. I tillegg anser EF utdanning som en

viktig faktor for utvikle fellesskapsfølelse: den såkalte europeiske dimensjon. Utdanning og yrkesopplæring er også et av temaområdene som har vært drøftet innen den sosiale dialogen (se neste avsnitt).

### **Felles arbeidsmarked og lønns- og arbeidsvilkår**

Fri bevegelse for arbeidstakere er en av det indre markedes fire friheter. Både Kommisjonen og ISKA, den internasjonale faglige organisasjonen for stats- og kommuneansatte, forventer at mobiliten mellom medlemslandene vil være størst innen utdannings- og helsesektoren når det gjelder offentlig sektor (Olsen 1992). En grunn til dette er at man har regler for gjensidig godkjenning av profesjonsutdanninger. Disse vil i prinsippet gi norske lærere rett til å undervise i andre europeiske land – og omvendt (Lafferty og Rasmussen 1991:99–103). Kravene til språkkunnskap vil likevel føre til at lærernes mobilitet over landegrensene begrenser seg selv.

Man kan også få vedtak innen EF/EØS-samarbeidet som direkte kan påvirke arbeidsvilkårene, og som indirekte kan innvirke på lønnsvilkårene i det enkelte land.

### **Offentlig sektor**

Lafferty og Rasmussen drøfter også andre forhold som gjør at EF-spørsmålet er aktuelt for norske lærere og dermed Norsk Lærergag. EF-tilnærmingen kan få betydning for offentlig sektors økonomi og for lønnstakernes arbeidsforhold. I den grad en EF-tilnærming påvirker offentlig sektors inntektsside i negativ retning (f.eks gjennom harmonisering av skatte- og avgiftssystemet), kan dette også få betydning for ressurstilgangen til skoler og barnehager. Får man derimot økt vekst i norsk økonomi, vil dette også påvirke offentlig sektors økonomi. Den økonomiske og monetære unions konvergenskrav (blant annet at inflasjonsraten ikke skal være for høy eller budsjettunderskuddet for stort) vil også kunne legge føringer på den enkelte nasjons framtidige økonomiske politikk.

## 6.2 Hvordan påvirke beslutninger i EF-systemet

Organiserte interesser søker der hvor makten er, og man må derfor anta at særlig EF-kommisjonen, Ministerrådet og de nasjonale regjeringene vil være gjenstand for deres oppmerksomhet (Skjalm 1992). Det er videre grunn til å anta at mange av de organiserte interessegruppene ønsker eller foretrekker å øve innflytelse på de nasjonale regjeringene framfor Kommisjonen, og Kommisjonen framfor Ministerrådet (Skjalm 1992). Når et forslag kommer til arbeidsgruppene i Ministerrådet, har det vært gjennom en omfattende sonderingsprosess som gjør det vanskelig å skrive det radikalt om. Det er dessuten lettere å påvirke en enkelt Regjerings posisjon enn et samlet Ministerråd, der enigheten gjerne er basert på interne forhandlinger og kompromiss. I tillegg foregår Ministerrådets forhandlinger bak lukkede dører og er vanskelig tilgjengelig for direkte lobbyisme.

Når det gjelder bruk av uformelle kanaler og lobbying, er det ingen direkte sammenheng mellom det imponerende volum av pressgruppers aktivitet og faktisk innflytelse på politikken. Vanligvis vil interessegruppene innrette seg mot det nasjonale nivået gjennom tradisjonelle kanaler, fordi gruppene selv ser dette som den mest effektive måte å øve innflytelse på (Wallace 1983). Likevel anslås det at om lag 3000 interessegrupper av forskjellig art er representert i Brussel, og at lobbyistsektoren teller om lag. 10 000. Innenfor dette finner vi mer enn 500 europeiske og internasjonale føderasjoner/unioner. Nasjonale faglige sammenslutninger og representanter for regioner og lokale myndigheter er også representert i Brussel. Hovedtyngden av lobbyistene representerer imidlertid næringsinteresser (Andersen og Eliassen 1992).

Enhetsakten medførte, sammen med den gradvise gjennomføringen av Hvitbokens program, en kraftig stigning av



lobbyvirksomheten i forhold til Kommisjonen.<sup>31</sup> Samtidig skjedde det et skifte i informasjonsbehovet fra generell til mer spesiell og spesifikk informasjon. Dette har blant annet medført større bruk av konsulenter som arbeider for organisasjoner i forhold til EF-systemet. I tillegg har organisasjonene i større og større grad forsøkt å øve direkte påvirkning på Kommisjonen og Ministerrådet.

Dialogen mellom Kommisjonen og interessegruppene kan hovedsakelig deles opp på to måter. Den ene måten foregår gjennom deltakelse i utvalg og ekspertkomiteer som bistår og hjelper Kommisjonen i forhold til revisjon av gammelt regelverk og utarbeidelsen av nytt regelverk. Ett eksempel er den økonomiske og sosiale komite (ØKOSOK), som er satt sammen av arbeidstakerinteresser, arbeidsgiverinteresser og andre interessegrupper. ØKOSOK uttaler seg i en rekke saker og framsetter også forslag på eget initiativ. Den andre måten består av kontakt med interessegrupper på et mer uformelt og ustrukturert grunnlag. Det må understrekes at kontaktens art og intensitet varierer mye.

Den sosiale dialogen omfatter flere ordninger som skal bidra til å trekke de sosiale partnerne med i arbeidslivsspørsmål på EF-nivå.<sup>32</sup> For det første skal Kommisjonen bistå ulike partssammensatte arbeidsgrupper/komiteer som skal arbeide med arbeidslivsrelaterte spørsmål.<sup>33</sup> For det andre åpner den sosiale dialogen for at partene kan inngå europeiske forhandlinger. Hensikten er at partene selv kan komme fram til avtaler på saksfelt hvor alternativet hadde vært regulering gjennom direktiver. Slike europeiske avtaler kan enten implementeres gjennom nasjonale avtaler eller ved at

<sup>31</sup> Enhetsakten, med virkning av 1.7.87, er den første store revisjonen av Romtraktaten. Hvitboken er handlingsplanen for gjennomføringen av det indre markedet, og inneholdt en rekke forslag til nye direktiver.

<sup>32</sup> Jf artikkel 3 i «Avtalen om sosial- og arbeidsmarkedspolitikken inngått mellom Det europeiske fellesskaps medlemsstater med unntak av Det forente kongeriket Storbritannia og Nord-Irland» som er vedlagt Maasticht-avtalen.

<sup>33</sup> F.eks ved å stille møtelokaler til rådighet eller ved å dekke deltakernes reiseutgifter.

EF vedtar avtalen som et direktiv. Deltakerne i den sosiale dialog er i første rekke DEFS (Den Europeiske Faglige Samorganisasjon), UNICE (den europeiske arbeidsgiverforeningen for privat sektor) og CEEP (interesseorganisasjonen for offentlige forretningsvirksomheter på europeisk nivå).<sup>34</sup>

## **6.3 Arbeidstakerorganisasjoner på nordisk og europeisk nivå**

Internasjonalt er arbeidstakerinteressene organisert både på nordisk, europeisk og globalt nivå. I tillegg er arbeidstakerenes organisasjoner representert i ulike komiteer, blant annet i EF-systemet og i EFTA. Her skal vi først og fremst se på hvilke organisasjoner og kanaler som finnes på EF-, EØS- og EFTA-nivå. I tillegg presenteres organisasjoner på nordisk nivå. Det nordiske nivået kan bli viktigere i tida framover. I et europeisk perspektiv vil de nordiske land kunne ha mye å vinne på å samordne sine interesser og krefter, både fordi man vil stå nær hverandre i synspunkter, og fordi man sammen vil ha større påvirkningspotensial enn om man opptrer alene.

### **Nordens Faglige Samorganisasjon**

Norsk LO er medlem av Nordens Faglige Samorganisasjon (NFS). NFS har betydning i forhold til det nordiske samarbeidet, men den har også spilt en viktig rolle i forbindelse med EØS- og EF-forhandlingene.

NFS var i utgangspunktet en organisasjon for de nordiske LO-er. I tillegg er en del hovedsammenslutninger for funksjonærorganisasjoner kommet med. Dette gjelder imidlertid ikke i Norge hvor man verken har noen stor sammenslutning for funksjonærer eller noen akseptert grenseoppgang mellom LO og de øvrige hovedorganisasjonene (se kapittel 7). Det

<sup>34</sup> Se f.eks Olsen 1993 for en nærmere gjennomgang av den sosiale dialogen, og Dølvik 1992 for en diskusjon av avtaler på Europa-nivå.

er i praksis de eksisterende medlemmene som avgjør om nye medlemmer fra eget land skal få medlemskap.

Akademikerorganisasjonene har nå begynt å komme med i NFS. Den danske og den finske akademikersammenslutningen ble tatt opp som medlemmer i NFS i 1991. Akademikerorganisasjonene i Norge (AF) og Sverige (SACO) står fortsatt utenfor. Det samme gjelder YS i Norge.

## **Den Europeiske Faglige Samorganisasjon (DEFS) og bransjekomiteene**

Den Europeiske Faglige Samorganisasjon (DEFS) eller EURO-LO ble etablert i 1973, men har røtter tilbake til 1952 da gruve- og stålarbeiderne i EFs forløper – Kull og Stålunionen – innledet et faglig samarbeid. Dette samarbeidet ble etter hvert mer formalisert. Da EF ble utvidet med Danmark og England i 1972, tok blant annet norsk LO initiativ til at det faglige samarbeidet måtte formaliseres mellom fagorganisasjoner fra EFTA og EF.

DEFS er i dag en paraplyorganisasjon med 46 hovedsammenslutninger, 16 bransjekomiteer og 16 interregionale bransjeråd. I 1974 ble en rekke kristne fagorganisasjoner og den kommunistorienterte CGIL fra Italia tatt opp som medlemmer. Bransjekomiteene ble tatt opp som medlemmer i DEFS etter vedtak på den siste kongressen i 1991. De har visse begrensninger i rettighetene. Dette betyr at DEFS er en organisasjon som i utgangspunktet er sammensatt av organisasjoner med ulike kulturer, tradisjoner og politisk og ideologisk tilknytning.

Bransjekomiteene er selvstendige organisasjoner med egne organer. De interregionale bransjerådene utgjør en del av DEFS' struktur, men har samtidig sine egne organer som enkeltstående bransjeråd.

DEFS' høyeste organ er kongressen, som blir avholdt hvert fjerde år. I kongressperioden er styret det høyeste organet. På kongressen i 1991 ble det besluttet å opprette en styringskomite med bare 15 medlemmer. Den møtes om lag åtte ganger i året. Norden har i dag to representanter i komi-

teen. Dette er norsk LOs leder Yngve Hågensen og dansk LOs leder Finn Torggrimson. Komiteen har blant annet til oppgave å forberede styremøtene. De fleste av sakene som blir behandlet i styret/styringskomiteen har vært gjenstand for drøftinger og arbeid i de faste arbeidsgruppene eller ad hoc gruppene i DEFS.

DEFS' sekretariat har en stab på om lag 40 personer. Ansatte i sekretariatet har en viktig funksjon i forhold til å holde kontakt med andre organisasjoner og institusjoner i EF, både for å påvirke og skaffe informasjon.

DEFS' medlemsorganisasjoner representerer i dag om lag 40 prosent av de 110 millionene arbeidstakere i EF og EFTA, samt Malta, Tyrkia og Kypros. Det betyr at DEFS representerer om lag 45 millioner fagorganiserte eller 90 prosent av alle fagorganiserte i Vest-Europa. Hovedtyngden av medlemsorganisasjonene har forankring i fagforbund som organiserer tradisjonelt manuelle arbeidstakergrupper. I tillegg er også funksjonærorganisasjonene som svenske TCO og danske FTF medlemmer. Nylig er også den danske og den finske akademikerorganisasjonen blitt medlem. Dette kan være et tegn på at de fleste vesteuropeiske fagorganisasjoner om noen år blir samlet under samme paraply. DEFS har også opprettet et eget organ for ledere.

Gjennom de siste års utvikling i EF har DEFS utviklet seg fra å være en ren lobbyorganisasjon i EF og EFTA til bli en formell del av EFs beslutningsprosess (se den sosiale dialog). Dette har medført nye utfordringer for organisasjonen både med hensyn til intern organisering og hvordan den skal opptre utad. De enkelte medlemsorganisasjonenes kulturer og tradisjoner blir satt på prøve. Det siste året har spenningene mellom nord og sør kommet stadig tydeligere fram, der organisasjonene fra nord frykter at felles europeiske standarder kan skape press mot det nasjonale lov- og avtaleverket.

### **CESI/Akademikerrådet**

En annen arbeidstakerorganisasjon på europeisk nivå er CESI (Confederation Europeenne Syndical Independent). CESI er

en forholdsvis ny organisasjon som ble opprettet i 1990. Det tyske statsfunksjonærforbundet var drivkraften i opprettelsen av CESI (Frogner 1991). AF i Norge og SACO i Sverige var med på stiftelsen og er de eneste nordiske medlemmene av CESI. De danske og finske akademikerorganisasjonene har sluttet seg til DEFS, noe som ble mulig etter at man kom fram til enighet om dette med de øvrige nasjonale hovedsammenslutningene.

Sammenliknet med DEFS har CESI få medlemmer (offisielt om lag 6 millioner) og begrenset innflytelse. Organisasjonen deltar for eksempel ikke i den sosiale dialog. DEFS og CESI er også direkte konkurrerende organisasjoner. Dette vil blant annet bety at en primærorganisasjon ikke kan være medlem av både CESI og DEFS/tilknyttete bransjekomiteer.

Samarbeidet på nordisk plan er preget av at den danske og finske akademikersammenslutningen valgte å slutte seg til Nordens Faglige Samorganisasjon. I kjølvannet av dette ble Nordisk Akademikerråd lagt ned. En ny organisasjon ble forsøkt etablert (Akademikerrådet), men med langt færre medlemmer og uten noe sekretariat.

## **6.4 NLs internasjonale allianser**

NL er medlem av Education International (EI), en internasjonal lærerorganisasjon som omfatter 225 nasjonale lærerorganisasjoner fra 129 land med til sammen 20 millioner medlemmer. EI ble opprettet 1.1.93 ved at de to lærerorganisasjonene WCOTP og IFT gikk sammen, og er dermed den eneste store organisasjonen for lærere på verdensbasis. EI er tilknyttet den Frie Faglige Internasjonale og fungerer også som sammenslutning på Europa-nivå (EIE). NLs leder er medlem av EIs interimstyre (executive committee). EIs første ordinære Kongress skal avholdes i juli 1995. Med sitt store antall medlemmer og omfattende dekningsgrad vil EI kunne bli en viktig arbeidstakerorganisasjon og utdanningspolitisk aktør. EI har kontaktkanaler til internasjonale organisasjoner som UNICEF, UNESCO, ILO, OECD og ETUCE. Andre

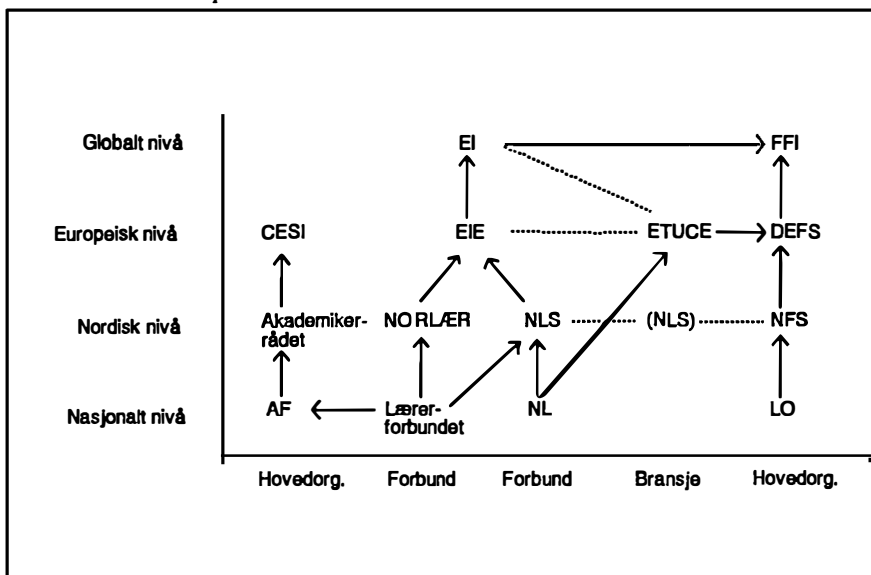
norske organisasjoner i EI er Lærerforbundet i AF og Skolenes Landsforbund i LO.

På Europa-nivå er NL medlem av ETUCE, som er DEFSS bransjekomite for utdanning. NLS leder sitter i ETUCES styre. ETUCE har status som hovedrepresentant for lærere på europeisk nivå, og forventes å få økt betydning jo sterkere EFs engasjement blir i skole spørsmål (Lafferty og Rasmussen 1991). NL og Skolenes Landsforbund er de eneste norske medlemmene av ETUCE. ETUCE har også EFTA-saker på dagsordenen, i og med at organisasjonen er bransjekomite for hele Europa.

På nordisk nivå er NL med i Nordiske Lærerorganisasjonens Samråd (NLS) og Nordiske Førskolelæreres Samråd (NFLS). NLS arbeider blant annet med skole/utdannings spørsmål på nordisk nivå og består i hovedsak av lærerorganisasjoner som organiserer på førskolenivå, grunnskolenivå og yrkesskolenivå. En del av medlemsorganisasjonene vil i tillegg dekke andre skoleslag. Det finnes også et nordisk samarbeid – utenfor NLS – for lærere i «gymnaset», NORLÆR. Det arbeides nå for å få til en sammenslutning mellom NLS og NORLÆR, noe som kan skje i løpet av 1993–1994.

NLS har et nært samarbeid med Nordens Faglige Samorganisasjon og fungerer som yrkessekretariat for NFS. Dette innebærer blant annet at NLS kan få uttale seg når NFS skal behandle skole- og utdanningsspørsmål. NLS har både medlemmer som er med i NFS gjennom sin hovedsammenslutning (bl.a lærerorganisasjonene i Danmark og Sverige) og medlemmer som ikke har slik tilknytning (bl.a Norsk Lærerlag). Norsk Faglærerlag var medlem av NLS, og dette medlemskapet er så langt overført til Lærerforbundet.

Figur 6.1 NLS, Lærerforbundets, LOs og AFs internasjonale medlemskap



# Kapittel 7

## Danmark og Sverige

### 7.1 Innledning

De skandinaviske land har mange fellestrekk både når det gjelder arbeidstakernes rettigheter og organisering. Samtidig finner man klare forskjeller. Sverige og Danmark har en langt høyere organisasjonsgrad enn Norge. Begge land har også store hovedorganisasjoner for lavere og midlere funksjonærgrupper. Både i Danmark og i Sverige vil man finne et avklart forhold mellom disse og LO-ene som organiserer arbeidergruppene.

Her skal vi kort gå igjennom hvordan danske og svenske grunnskolelærere er organisert, og hvilke organisasjoner de samarbeider med. Kapitlet gir også en kort oversikt over hvordan lønnsdannelse og forhandlingsystem ser ut for disse gruppene. Det legges vekt på å belyse hvordan samarbeids- og konkurranseforholdene mellom ulike primærorganisasjoner og hovedorganisasjoner atskiller seg fra den norske tradisjonen.

### 7.2 Danmark

#### Organisasjonene innen skole og barnehage

I Danmark er grunnskolelærerne organisert i Danmarks Lærerforening (DLF), et forbund med om lag 73 000 medlemmer, hvorav 64 000 aktive, lærerskolestudentene inkludert. DLF organiserer også førskolelærere som arbeider med seksåringene i førskolene. Rektorer og ledere i den kommunale skoleadministrasjonen er også organisert i DLF. I forbindelse med endringer i den kommunale organiseringen (samordning av de ulike tilbudene for barn og ungdom) forventes det større innslag av skolesjefer uten lærerutdan-



ning. I den forbindelse har man et tilbud om dobbeltmedlemskap i DLF og vedkommendes organisasjon.

Førskolelærere som arbeider i barnehagene, er organisert i et eget forbund, Børne- og ungdomspædagogernes Landsforbund (BUPL), med om lag 40 000 medlemmer. DLF og BUPL er tilknyttet Funktionærenes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), som er en hovedorganisasjon for funksjonærgrupper.

Lærerne i de videregående skoleslagene har egne organisasjoner. De ulike organisasjonene for yrkesskolelærere er tilnyttet samme hovedsammenslutning som DLF og BUPL, mens Gymnasieskolernes Lærforening er medlem av Akademiernes Centralforbund (AC). Organisasjonene for grunnskolelærere og gymnaslærere vil ikke befinne seg på samme arbeidsplass. Bare seminarutdannete (lærerhøgskoleutdannete) kan arbeide i grunnskolen, mens bare universitetsutdannete lærere kan undervise i gymnasene.

I barnehagene har assistentene et eget forbund tilknyttet LO.

I Danmark har man aksepterte grenseoppganger mellom de ulike organisasjoner. Dette innebærer at man i liten grad har medlemskonkurranse mellom organisasjoner/hovedsammenslutningene, noe som også har betydning for mulige tilknytnings- og samarbeidsformer. For en arbeidstaker vil det sjelden være spørsmål om *hvilken* organisasjon han eller hun skal velge, og for en lønnstakerorganisasjon vil valg av hovedsammenslutning stort sett gi seg selv.

Forbundene innen FTF har samarbeidsorganer innen samme hovedsammenslutning. DLF og Gymnasieskolernes Lærforening samarbeider på ad-hoc-basis. Slikt samarbeid har blant annet funnet sted i forbindelse med arbeidstidsreformene. I Danmark er alle hovedorganisasjonene medlem av DEFS, og alle de større danske lærerorganisasjonene er med i DEFS' bransjekomite for utdanning. Det internasjonale området er et sannsynlig område for ad-hoc-samarbeid på tvers av hovedsammenslutningene.

## Forhandlingsordningene og skolepolitikken

I Danmark har kommunene overtatt forhandlingsretten for lærerne fra og med 1.4.93. Også i tida før overføringen spilte KL en vesentlig rolle ved forhandlingene, og DLF så seg tjent med å komme i direkte forhandlingsposisjon med det organet som hadde avgjørende innflytelse på lønns- og arbeidsvilkårene.

Forhandlingssystemet er bygget opp med forhandlinger på tre nivåer. Generelle lønnstillegg og arbeidsvilkår fastlegges gjennom forhandlinger mellom KL og KTO, som er en forhandlingssammenslutning bestående av tre karteller med utgangspunkt i de tre hovedorganisasjonene. Forbundene forhandler så med KL om spesielle forhold, det vil si forhold som i vesentlig grad omfatter det enkelte forbund. Det avsettes også en pott til lokale (kommunale) forhandlinger. Lokale tillegg kan gis på ulike grunnlag. Dette inkluderer flytting av stillingsgrupper, at enkeltarbeidstakere gis tillegg på basis av endringer i stilling og ansvar, og tillegg basert på personvurderinger. I skoleverket har man ikke praksis for å gi tillegg på basis av personvurderinger. I stedet har man gitt tillegg til stillinger eller stillingsgrupper på basis av stillingens innhold og arbeidsoppgaver.

I Danmark har man nylig gjennomført en rekke større reformer innen skoleverket. Man har fått en ny arbeidstidsavtale, nye lønnsregler for lærerne – (som har medført en heving av lønnsnivå) – og endringer i skoleverkets styrings-systemer. I tillegg har man fått en ny Folkeskolelov fra 1.8.93. Endringene i lønnsystem, arbeidstid og forhandlings-system var del av «lærerpakken» som kom i forbindelse med overføringen av forhandlingsansvaret fra stat til kommune. De senere åra har kommunene og den enkelte skole har fått større frihet i organiseringen av undervisningstilbudet. Dette innebærer også større vektlegging på skoleleders arbeidsgiveransvar.

Det som oppleves som de viktigste utfordringene i tida framover for DLF, er implementeringen av de ovennevnte reformene.

## 7.3 Sverige

### Organisasjonene innen skole og barnehage

I Sverige er Lärarförbundet den største lærerorganisasjonen, og den har om lag 200 000 medlemmer. Lärarförbundet organiserer først og fremst innen barnehagene og fritidshjemmene, grunnskolen, den videregående skolen og voksenopplæringen, men har også medlemmer i andre skoleslag. Medlemmene omfatter om lag 68 000 førskolelærere og fritidspedagoger<sup>35</sup>, om lag 80 000 lærere i grunnskolen og i gymnasene og om lag 11 000 skoleledere. De sistnevnte har en egen forening i Lärarforbundet. Denne omfatter også skoleledere i barnehager og fritidshjem. Lärarförbundet er tilknyttet Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), som er en hovedorganisasjon for funksjonærorganisasjoner.

Assistentene i barnehagene (barnskötarna) er organisert i det LO-tilknyttete Kommunalarbetareförbundet. Det finnes også et par lærerorganisasjoner som er tilknyttet Centralorganisationen SACO, som er en hovedorganisasjon for akademikerorganisasjoner. Disse er Lärarnas Riksförbund med om lag 40 000 medlemmer og Skolledarförbundet med 4000 medlemmer. Lärarnas Riksförbund organiserer i hovedsak lærergrupper som adjunker, lektorer og faglærere.

I Sverige har man i dag et forholdsvis avklart forhold mellom LO og TCO, mens forholdet mellom TCO og SACO i større grad er preget av konkurranse. For en del funksjonærorganisasjoner vil det heller ikke være gitt hvilken av de to hovedsammenslutningene man skal velge. I dag kan det synes som om SACO gradvis går i oppløsning.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Lärarförbundet har om lag 10 000 fritidspedagoger som medlemmer. Disse arbeider i fritidshjem og har en høyskoleutdanning rettet inn mot arbeid med barn i alderen 7–12 år.

<sup>36</sup> Ved årets forhandlinger i kommunal sektor fikk man betydelige motsetninger mellom medlemsforbundene i SACO-K. Dette hang blant annet sammen med at arbeidsgiver kom med et tilbud om en lønnsrett til utjevning mellom menn og kvinner på arbeidsplassene. En del av de kvinnedominerte SACO-foreningene så dette tilbudet som fordelaktig, (fortsettes...)

Läraryrket og Lärarnas Riksförbundet retter seg inn mot en del av de samme lærergruppene i gymnasene og i ungdomsskolen. De to forbundene har i 1993-oppkjøret et formelt samarbeid i forhandlings spørsmål. De to forbundene samarbeider også i utdanningspolitiske saker. Läraryrket har også vedtatt å arbeide for en sammenslutning av de to organisasjonene.

Svensk LO og TCO er medlemmer av DEFS, mens SACO har valgt medlemskap i CESI. Läraryrket er med i DEFS' bransjekomite for utdanning.

### **Forhandlings systemet og skolepolitikken**

Svenske lærere er kommunalt ansatte, og lærerorganisasjonene forhandler om lønn og arbeidsvilkår med Svenska Kommunförbundet, som er kommunenes interesseorganisasjon. Tidligere har man i Sverige hatt tradisjon for å samordne offentlig sektor-forhandlingene gjennom forhandlingskarteller, om lag på samme måte som i Norge. Denne ordningen er nå opphørt. TCOs forhandlings sammenslutning for kommuneansatte (KTK) og for statsansatte (TCO-S) er også oppløst. Disse er erstattet av et løsere organisert samarbeidsorgan i forhandlings spørsmål (TCO-OF).

I Sverige har lønnsfastsettelsen i kommunal sektor gjennomgått en betydelig desentralisering. De fleste forbundene forhandler nå lønn lokalt, selv om sentrale avtaler kan gi rammer for de lokale forhandlingene. Lærerne (inkludert førskolelærer og fritidspedagoger) er de eneste kommuneansatte som fortsatt har et sentralt fastsatt lønns system, selv om man også her har anledning til visse lokale tilleggsforhandlinger. Ved årets oppgjør har lærerorganisasjonene imidlertid møtt krav om at lønnsdannelsen skal flyttes ned til kommunene og til den enkelte skole. Dessuten krever arbeidsgiver at de sentrale avtalene om arbeidstid skal avskaf-

<sup>36</sup> (...fortsatt)

mens SACO-lærerne og legene (som utgjør flertallet) av andre årsaker sa nei (*Dagens Nyheter* 1.9.93).

fes til fordel for arbeidsgivers avgjørelser på den enkelte skole. Lærerforbundene ønsker ikke å gå med på disse kravene.

Også når det gjelder skolens innhold har det foregått en desentralisering av avgjørelsesmyndighet til kommunene, og ofte også videre til den enkelte skole. Den enkelte kommune/skole kan blant annet avgjøre hvor mange elever det skal være i en skoleklasse. Skoleloven er også blitt mindre detaljert enn tidligere. Innholdet i undervisningen (blant annet antall undervisningstimer i de ulike fag) reguleres av nasjonale lover, og det statlige Skolverket skal kontrollere at disse følges.

Regjeringens skolepolitikk har også bidratt til økt privatisering av skoletilbudet. Tilskuddene til private skoler er økt, og en ordning med skolepenger som følger eleven, bidrar til at foreldrene i større omfang kan velge hvilken skole barna skal gå på.

Man ser også en tilsvarende desentralisering og deregulering for barnehager og fritidshjem.

Läraryrket har vært skeptisk til mange av disse reformene og mener at de kan bidra til større ulikhet i undervisningstilbudet.

## 7.4 Avslutning

Danske og svenske grunnskolelærere står ikke overfor samme allianseproblematikk som Norsk Lærerlag. I disse landene ser lærerne hovedsammenslutningen for tjenstemannsorganisasjoner som sitt naturlige valg, en oppfatning som også deles av de øvrige aktørene på arbeidsgiversida. Dansk og svensk LO har heller ikke noen lærerorganisasjon.

Ellers finner vi mange fellestrekk mellom Norge, Danmark og Sverige. I alle land er skoleledere og lærere organisert sammen, og alle land har egne organisasjoner som særlig vender seg mot universitetsutdannede lærergrupper og som har valgt en tilknytning til akademikerhovedsammenslutningen. I Sverige og Norge har man imidlertid større

potensial for konkurranse mellom de ulike lærerorganisasjonene, i og med at de til en viss grad retter seg mot de samme medlemsgruppene.

I spørsmålet om forhandlingssystem og skolepolitikk finner man noe ulike ordninger. I Danmark har man nylig fått en overføring av skolesektoren til kommunesektoren, og man har kommet fram til en ny arbeidstidsavtale. Dette skjedde uten større konflikter.

I Sverige har lærerne tradisjon for å forhandle i kommunesektoren. Den betydelige desentraliseringen av forhandlingssystemet de siste to-tre åra, gjør at organisasjonene i kommunesektoren står overfor en helt ny situasjon. Ved årets oppgjør opplever man at arbeidsgiver ønsker å endre forhandlingsordninger og arbeidstidsordninger i en retning som Lärarförbundet opplever som svært problematisk.

Norsk Lærerlag kan ikke automatisk velge samme løsning som sine søsterorganisasjoner i Danmark og Sverige. I Danmark har de ulike lønnsorganisasjonene «delt» organisasjonsmarkedet mellom seg, noe som letter samarbeidet mellom de ulike sammenslutningene. I Sverige har man organisasjonskonkurranse mellom de to funksjonærsammenslutningene, mens TCO og LO har et mer avklart forhold. NLs alliansediskusjon må ta utgangspunkt i at man i Norge har et helt annet konkurransemønster mellom ulike organisasjoner. Dette vil gjøre valg av allianse mer komplisert, men også mer viktig.

Det er også verdt å merke seg at svenske og danske lærere i større eller mindre grad står overfor mange av de samme utfordringer som norske lærere gjør, med økt frihet til den enkelte skole og (krav om) nye arbeidstidsordninger.

# Kapittel 8

## Alternative allianseparter

I dette kapitlet gis en beskrivelse av de alternative alliansepartene for Norsk Lærerlag. Vi ser på hvilke grupper de organiserer innen ulike avtaleområder, og vi ser også på medlemsutviklingen. Videre gis det en beskrivelse av organisasjonsstruktur, hvilke oppgaver hovedorganisasjonen har på vegne av medlemsforbundene, og hvordan forhandlings-sammenslutningene i stat og kommune er bygd opp. Disse forholdene er viktige for å vurdere hvor interessant en eventuell alliansepart er for NL, og hvilke konsekvenser en allianse kan få for NL. I tillegg ser vi på to spesielle forhold som er særlig aktuelle i en alliansedebatt. Dette er den nye lærersammenslutningen i AF, Lærerforbundet, og debatten i LO om endringer i egen organisasjon.

### 8.1 Akademikernes Fellesorganisasjon

Akademikernes Fellesorganisasjon (AF) ble opprettet i 1975 og har per 1.1.93 41 medlemsforbund med til sammen 227 000 medlemmer. Av disse er om lag 178 000 yrkesaktive lønns-takere. De øvrige er pensjonister, studenter eller sysselsatte i frie yrker, det vil si selvstendige. Fra og med 1.8.93 er antall medlemsforbund redusert med tre, i og med at fire av lærerforbundene har slått seg sammen.

Som medlemmer tar AF opp foreninger «som vesentlig omfatter yrkesutøvere med eksamen fra universitets- eller høgskole, eller som har annen utdannelse som gir tilsvarende kvalifikasjoner» (AFs vedtekter).

#### Medlemmene

AF har sine medlemmer om lag jevnt fordelt på statlig, kommunal og privat sektor. Blant de yrkesaktive lønnsstaker-

ne er 62 000 i statlig sektor, 63 000 i kommunal sektor og 53 000 i privat sektor. Dette gir en offentlig sektor-andel på 70 prosent. AF er dermed den hovedorganisasjonen som har størst andel av sine medlemmer i offentlig sektor.<sup>37</sup> AF har en kvinneandel på 42 prosent.

### *Statlig sektor*

I statlig sektor utgjør forbund innen undervisning og forskning godt over halvparten av alle medlemmene. Det største forbundet er Lærerforbundet, den nye sammenslutningen mellom Norsk Undervisningsforbund, Norsk Faglærerlag, Norsk Spesiellærerlag og Norsk Handelslærerlag. Disse forbundene hadde til sammen 32 000 medlemmer per 1.1.93, hvorav 27 000 yrkesaktive i statssektoren. Et annet stort AF-forbund i statlig sektor er Norsk Forskerforbund med 6 500 statsansatte medlemmer. Resten av AFs medlemmer i statlig sektor fordeler seg på en rekke forbund og yrkesgrupper, hvorav ingeniørorganisasjonene og Norges Juristforbund er de største.

I tillegg til Lærerforbundet har AF flere mindre forbund som organiserer innen skoleverket. Dette gjelder blant annet Norsk Skolelederforbund og Samnemnda for Folkehøgskolene.

### *Kommunal sektor*

I kommunesektoren domineres AF av helseprofesjonene. Norsk Sykepleierforbund utgjør med sine 34 000 kommunalansatte medlemmer godt over halvparten av medlemmene i AF seksjon kommune (AF-K). En annen større organisasjon i kommunesektoren er Den norske lægeforening: 7500 kommuneansatte medlemmer. Gruppene i helsesektoren utgjør til sammen om lag 80 prosent av AF-Ks medlemmer. Hoved-

<sup>37</sup> Regner man frie yrker (leger, tannleger, jurister og andre med egen praksis eller som er arbeidsgivere) som del av privat sektor, blir offentlig sektor-andelen noe lavere. En del av disse (f.eks leger og tannleger) vil imidlertid ha nær tilknytning til offentlig sektor.



delen av AF-Ks øvrige medlemmer består av ingeniører og naturforvaltere.

### *Privat sektor*

I privat sektor er de to ingeniørorganisasjonene og Norske Siviltøkonomers Forening de største AF-forbundene. Mer enn to tredeler av de privatansatte AF-medlemmene er ingeniører.

### *Medlemsutviklingen*

Ved opprettelsen i januar 1975 hadde AF 46 000 medlemmer. Siden den gang har AF nesten femdoblet sitt medlems-tall.

Etter stiftelsen har store organisasjoner som Norges ingeniørorganisasjon – NITO (1977) og Norsk Sykepleierforbund (1989) sluttet seg til AF. Det samme gjelder en rekke mindre forbund. Men AF har ikke bare økt sitt medlemstall gjennom å ta opp nye medlemmer. De fem største forbundene per 1.1.93 (NIF, NITO, NUFO, Norsk Sykepleierforbund og Den norske lægeforening) har samlet hatt en medlemsvekst på mer enn 80 000 i perioden fra 1975 til 1992.

## **Organisasjonsstruktur**

AF har ikke noen kongress eller landsmøte med proporsjonal representasjon. Øverste organ er representantskapet, som møtes årlig.<sup>38</sup> Hvert forbund møter med to representanter, men antall stemmer fastlegges etter hvor mange medlemmer det enkelte forbund har. Det er imidlertid en viss avdempning i stemmetall etter forbundets størrelse, slik at de største forbundene ikke får full uttelling for sitt medlemstall. Avstemmingsreglene ble endret da Norsk Sykepleierforbund ble tatt opp som medlem av AF.

AFs styre leder organisasjonen mellom representantskapsmøtene. Styret består av elleve medlemmer. De åtte største

<sup>38</sup> Det legges nå opp til at vedtektene endres slik at Representantskapet skal møtes hvert annet år.

forbundene har én representant hver, og de øvrige tre velges blant de resterende forbund. I tillegg er AFs leder medlem av styret. Styret nedsetter et arbeidsutvalg som består av leder og de to nestlederne.

AFs administrasjon har til sammen 27 stillinger. Lederen er eneste tillitsvalgte på heltid. Ansvar for den løpende drift er tillagt generalsekretæren.

AF har ikke noe distriktsapparat med fast ansatte eller tillitsvalgte. På den enkelte arbeidsplass er det anledning til å danne AF-grupper, som omfatter medlemmene av de AF-forbund som er representert på arbeidsplassen.

AF er delt inn i fire seksjoner, seksjon for statsansatte (AF-S), seksjon for kommuneansatte (AF-K), seksjon for privatansatte (AF-P) og seksjon for frie yrker (AF-F). Aktiviteten i seksjonene varierer med deres ulike roller i forbindelse med lønnsforhandlingene. Seksjonene har ikke egne sekretariater, men benytter AFs sekretariat.

### **Samordning på hovedorganisasjonsnivå**

Hovedorganisasjonen AF har bare i begrenset grad ambisjoner og anledning til å samordne forbundenes aktiviteter og/eller opptre på vegne av medlemsforbundene. Medlemsforbundene har stor frihet til selvstendige utspill. I en del forhold vil AF opptre på vegne av medlemsorganisasjonene, for eksempel i offentlige råd og utvalg der det er aktuelt med representasjon på hovedorganisasjonsnivå. AF er høringsinstans i en rekke samfunnspolitiske spørsmål. Her samordner AF foreningenes standpunkter. AF arbeider også med utdanningsfinansiering og liknende saker av felles interesse. Fra AF-hold er inntrykket at forbundenes interesse for å legge oppgaver til fellesorganene har vært økende. For øvrig har AF satset på serviceytelser overfor medlemmene, blant annet forsikringer, lånemuligheter osv.

AFs administrasjon er liten sammenliknet med LOs. Tarifforhandlingene i offentlig sektor er en av de viktigste arbeidsoppgavene, noe som har sammenheng med at seksjonene ikke har eget sekretariat. Halvparten av de ansatte i AFs sekretariat arbeider i forhandlingsavdelingen. Forbundenes

kontingent til AF var i 1993 i snitt 93 kroner per yrkesaktivt medlem. Satsene er høyere for statsansatte enn for andre grupper og avdempes etter forbundenes størrelse. Som et eksempel kan nevnes at det tidligere NUFO betalte en AF-kontingent for 1993 på 98 kroner per medlem. Lærerforbundets gjennomsnittskontingent vil bli lavere siden dette er et større forbund.

## Forhandlingssammenslutninger

### *AF-stat*

AF-forbund med medlemmer i statssektoren danner seksjon stat (AF-S). Det er imidlertid hovedorganisasjonen AF, ikke AF-S stat, som er forhandlingssammenslutning i henhold til Tjenestetvistloven. AF-S har heller ikke noe eget sekretariat. Seksjonens lønns- og forhandlingsutvalg utgjør AFs forhandlingsutvalg i statssektoren. Dette utvalget utformer kravene, gjennomfører forhandlingene og anbefaler eller forkaster et forhandlingsforslag/meklingsstilbud. Utvalget kan også iverksette bruk av kampmidler i en konfliktsituasjon, etter at det er fattet beslutning om dette i AFs styre. Vanligvis har hvert av medlemmene én stemme, men ved avstemminger over forhandlings- eller meklingsforslag kan man kreve at stemmetallet skal beregnes etter foreningenes antall yrkesaktive medlemmer i seksjon stat.

Sammensetningen av lønns- og forhandlingsutvalget i seksjon stat skjer etter en forholdsvis komplisert beregningsmetode, der hovedvekten ligger på antall statsansatte medlemmer, men der også kommunal- og privatansatte medlemmer i forbundene teller med.<sup>39</sup> Begrunnelsen for dette er at «stat-, kommune- og privatansatte/frie yrkesutøvere er interessenter i statens regulativ og lønssystem».

I dag har det tidligere NUFO to medlemmer i forhandlingsutvalget, mens øvrige forbund som er representert har ett medlem. Dannelsen av Lærerforbundet kan føre til endringer

<sup>39</sup> Privatansatte medlemmer teller mindre enn kommunalansatte, som igjen teller mindre enn statsansatte (1:3:6).

i reglene for sammensetningen av forhandlingsutvalget og voteringsordningen.

### *AF-kommune*

AFs seksjon for kommuneansatte består av de medlemmene som får sin lønn fastsatt ved forhandlinger med kommuner og fylkeskommuner. I samarbeidsavtalen for AF-K heter det at «sammenslutningen skal arbeide for en differensiert lønnspolitikk der både lederansvar og kompetanse skal vurderes som positive elementer».

AF-forbund med medlemmer i kommunal sektor danner en forhandlings sammenslutning (AF-K), som forhandler med KS på vegne av medlemsorganisasjonene. AF-K ledes av et råd. Her har Norsk Sykepleierforbund tre stemmer, NITO og Den Norske Lægeforening to og de øvrige medlemmene en stemme hver. Rådet fungerer som forhandlingsutvalg og vedtar krav/forhandlingsmandat og avgjør om et forhandlings/meklingsforslag skal forkastes eller anbefales. Rådet skal også arbeide med AF-Ks konfliktberedskap.

Rådet utpeker en forhandlingsdelegasjon bestående av ti medlemmer. Her har Norsk Sykepleierforbund to faste medlemmer, mens Lægeforeningen og NITO har en hver. Forhandlingsdelegasjonen gjennomfører selve forhandlingene.

Hovedorganisasjonen AF inngår avtale for de forbund som ikke har egen avtalerett med KS (13-gruppen).

### **Ny lærerorganisasjon i AF: Lærerforbundet**

Fire av lærerorganisasjonene i AF vedtok høsten 1992 å slutte seg sammen fra og med 1.8.93. Organisasjonene som dannet Lærerforbundet er Norsk Undervisningsforbund, Norsk Faglærerlag, Norsk Spesiallærerlag og Norsk Handelslærerlag. Norsk Skolelederforbund er ikke med i den nye organisasjonen.

Lærerforbundet er åpent for:

«pedagogisk og administrativt personale med godkjent utdanning tilsatt i barnehage/førskole, grunnskole, videregående skole, folkehøgskole eller universi-

tet/høgskole, (. . .) andre med kompetanse som lektor, adjunkt, faglærer, lærer eller førskolelærer (. . .)» (Hovedvedtekter for Lærerforbundet)

I tillegg kommer studenter innenfor studier som kan gi kompetanse innen disse områdene.

### *Medlemmene*

Lærerforbundet er med sine 32 000 medlemmer om lag halvparten så stort som NL. Selv om Lærerforbundet har et flertall av medlemmene sine i videregående skole, har organisasjonen også en god del medlemmer på ungdomstrinnet i grunnskolen. De to organisasjonene møtes først og fremst i ungdomsskolen.

Ifølge sin nye medlemsparagraf vil Lærerforbundet i prinsippet ha det samme organisasjonsområdet som NL. Om man får noen utvidet organisasjonskonkurranse mellom de to organisasjonene, vil avhenge både av Lærerforbundets og NLS framtidige rekrutteringsstrategier. Per i dag har ikke Lærerforbundet mange medlemmer innen barnehage/førskolesektoren eller i barneskolen. Unntaket vil være enkelte innen Norsk Spesiellærerlag. I dag har NL en organisasjonsprosent på 70 i kombinerte skoler og 58 i ungdomsskolen. Man må anta at en god del av øvrige lærere i disse skoleslagene er medlemmer av Lærerforbundet.

### *Organisasjonsstruktur*

Lærerforbundets besluttede organer er landsmøtet som møtes hvert tredje år, landsstyret og sentralstyret.

Landsmøtedelegatene velges av fylkeslagene. Hvert fylkeslag sender to delegater. I tillegg fordeles 75 delegater på fylkeslagene etter medlemstall. Landsmøtet velger leder, første og andre nestleder, landstyre og sentralstyre, fastsetter kontingent og bestemmer politiske retningslinjer for neste landsmøteperiode.

Landsstyret har 48 representanter og skal vanligvis møtes to ganger i året. Fylkeslederne og sentralstyrets medlemmer

har plass i landsstyret. De øvrige medlemmene velges av landsmøtet.

Sentralstyret består av ni landsmøtevalgte representanter og skal lede Lærerforbundets virksomhet og utforme forbundets politikk i viktige tariff- og utdanningsspørsmål. Under sentralstyret ligger en rekke faste utvalg, og det er også anledning til å oppnevne ytterligere utvalg etter behov.

Leder og de to nestlederne fungerer på full tid.

Lærerforbundet danner lokallag som dekker én eller flere kommuner og fylkeslag. På arbeidsplassene skal det dannes klubber. I hver kommune skal det også være en kommunetil-litsvalgt som skal ivareta kommunalt ansatte medlemmers interesser. På fylkesnivå velges både fylkestillitsvalgt (for ansatte i fylkeskommunen) og grunnskoletillitsvalgt (som skal ivareta grunnskoleansattes interesser i fylket).

Lærerforbundet har som minimumsmålsetning at fylkesleder og organisasjonssekretær skal fungere på full tid i hvert fylke, samt minst en halv stilling til kontorhjelpe. I en del fylker vil man ha mer hjelpe. I tillegg skal ressursene fordeles slik at de ulike typer tillitsvalgte kan ivareta sine oppgaver.

Lærerforbundet har en kontingent på 1,35 prosent av brutto månedslønn, med en øvre grense oppad på 340 kroner per måned. Av dette brukes 55 prosent sentralt, 38 prosent går til fylkesnivå og sju prosent avsettes til kampfond. Sammenliknet med de tidligere organisasjonene, innebærer dette både en økning i overføringene til fylkene og i avsetningene til kampfond.

De valgte organer for første landsmøteperiode er sammen-satt for å sikre representasjon fra de fire medlemorganisasjo-nene. I dag kommer leder og annen nestleder fra tidligere NUFO, mens første nestleder kommer fra tidligere Norsk Faglærerlag. Vedtektene åpner ikke for noen videre kvotering mellom de tidligere organisasjonene, selv om slike hensyn naturligvis vil kunne nedfelle seg som en uformell praksis.

Lærerforbundet har ikke opprettholdt de tidligere forbun-dene i form av avdelinger, seksjoner e.l. Skoleledernes spesielle situasjon kan ivaretas gjennom at det er anledning til å opprette et «forum for skoleledere» i tilknytning til

lokal- og fylkeslag. På sentralt nivå og fylkesnivå skal man ha eget utvalg for spesialundervisning. Lærerforbundet oppretter også ulike typer «fagpolitiske råd», maksimum 25 stykker fordelt på fylkene.

## **8.2 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)**

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) ble stiftet i 1977. Per 31.12.92 hadde YS 18 medlemsorganisasjoner og i underkant av 200 000 medlemmer, hvorav 171 000 er yrkesaktive.

I YS' vedtekter heter det at YS er en hovedorganisasjon for «partipolitisk uavhengige, landsomfattende yrkesorganisasjoner eller sammenslutninger av slike». YS stiller ingen spesielle utdanningskrav til medlemmene eller medlemsforbundene, men størstedelen av medlemmene tilhører funksjonærgruppene.

### **Medlemmene**

Ved utgangen av 1992 hadde YS 40 000 yrkesaktive medlemmer i statssektoren, 66 000 i kommunesektoren og 65 000 i privat sektor. Dette gir en offentlig sektor-andel på 62 prosent. To tredeler av medlemmene er kvinner.

#### *Statlig sektor*

I statssektoren preges YS av forbund som organiserer forholdsvis vidt. Statstjenestemannsforbundet (STAFO) er det største statsforbundet, og det er en samleorganisasjon for større og mindre foreninger med tilknytning til en arbeidsplass eller en yrkesgruppe. En annen større samleorganisasjon innen statssektoren er Befalets Fellesorganisasjon, som består av flere foreninger for militært personell. Av andre YS-forbund med hovedtyngden i statssektoren, kan nevnes Landsforbund for Universitets-, Høgskole- og Forsknings-

personell med vel 3000 medlemmer og Etatsansattes Landsforbund med om lag 7500 ansatte.

### *Kommunal sektor*

I kommunesektoren består YS av to om lag jevnstore forbund, Norsk Hjelpepleierforbund og Kommunalansattes Fellesorganisasjon (KFO).

Norsk Hjelpepleierforbund har om lag 34 000 medlemmer og sluttet seg til YS i 1988. KFO organiserer bredt innen kommunal sektor, og åpner også for at mindre grupper kan danne/opprettholde yrkesforbund med forholdsvis stor frihet i yrkesfaglige saker innen rammen av KFO-medlemskapet. Man finner flere små KFO-foreninger innen områder eller på arbeidsplasser som er av mer direkte interesse for NL. Her kan nevnes Norsk Musikkpedagogisk Forening med vel 1000 medlemmer, Skolenes Kontorfunksjonærers Landsforbund med vel 1200 medlemmer og Familiebarnehageassistentenes Landsforening med vel 350 medlemmer.

### *Privat sektor*

Over halvparten av YS sine medlemmer i privat sektor tilhører forbund innen bank og forsikring.

### *Medlemsutviklingen*

YS har hatt en betydelig medlemsvekst fra 1977 og fram til i dag. Per 31.1.77 hadde YS 79 000 medlemmer, mot nesten 200 000 i dag. Antall forbund i YS har vokst fra fem til 18 i perioden 1977 til 1993. Det største frittstående forbundet som har sluttet seg til YS siden stiftelsen, er Norsk Hjelpepleierforbund.

## **Organisasjonsstruktur**

Kongressen, som holdes hvert tredje år, er øverste besluttede organ i YS. Kongressen velger leder og nestledere. Lederen er eneste tillitsvalgte på heltid.

I kongressperioden leder Hovedstyret YS' virksomhet. Alle medlemsorganisasjonene er representert og oppnevner én representant per påbegynte 10 000 medlemmer.



YS' sentralstyre har sju medlemmer, YS' leder, første og andre nestleder, samt to representanter fra hver seksjon, nestlederen inkludert. Sentralstyret møtes én gang i måneden.

YS har en relativt liten administrasjon (sentralsekretariat). I dag har sekretariatet ti ansatte, YS-lederen inkludert.

YS er delt inn i fire seksjoner, YS-stat, YS-kommune og YS-privat og YS-finans. Et forbund som søker medlemskap i YS vil bli plassert i en av disse seksjonene, selv om forbundet også har medlemmer i andre seksjoner. Forbundene vil imidlertid være tilmeldt andre seksjoner med det antall medlemmer forbundet har i sektoren.

Seksjonene vedtar selv sine vedtekter, programmer og oppbygging og kan fatte vedtak på de sakfelt som ikke er tillagt YS' øvrige beslutningsorganer. Seksjonene har ulikt engasjement. Opptak av nye forbund til YS skjer ved vedtak i hovedstyret, men etter innstilling fra det aktuelle seksjonsstyre.

YS har ikke hatt noen ordning med distriktssekretærer/kontorer. De større medlemsforbundene har imidlertid regionale enheter.

### **Hovedorganisasjonens oppgaver/samordning**

YS' hovedformål er å ivareta medlemsforbundenes fellesinteresser overfor myndighetene, arbeidsgivere og andre parter, samt bidra til å utvikle fellesskapet mellom medlemsforbundene. I tillegg skal YS yte medlemsforbundene service. Forbundene vil i 1994 betale en YS-kontingent på 56 kroner per medlem. I tillegg har YS-stat egen kontingent.

Det forholdsviss beskjedne sekretariatet i YS må sees som et uttrykk for at man ikke ønsker noen sterk samordning av forbundene, eller noe sterkt engasjement på hovedorganisasjonsnivå.

YS har hver februar en inntektspolitisk konferanse, hvor sentralstyret vedtar retningslinjer for vårens inntektsoppgjør. YS har ingen myndighet til å pålegge forbundene/seksjonene å følge en bestemt lønnspolitisk linje. I praksis vil likevel forbundene i hovedsak følge sentralstyrets retningslinjer.

Denne typen retningslinjer vil vanligvis være forholdsvis lite detaljerte.

## **Forhandlingsordningene i stat og kommune**

### *YS-stat*

Statsforbundene i YS er medlem av seksjon for statsansatte (YS-S). Seksjonen har eget sekretariat med seks stillinger samt valgt leder på heltid. De besluttede organer i YS-S er bygd opp etter samme mønster som YS' sentrale organer. YS-S er forhandlingssammenslutning for statssektoren og som sådan part i de sentrale avtalene. Statsoppgjøret diskuterer også på YS-S sin tariffkonferanse, som avholdes i forkant av YS sin tariffkonferanse.

Landsstyret i YS-S vedtar generelle tariffkrav, anbefaler eller forkaster et forhandlings/meklingsforslag, vedtar slike forslag der disse ikke skal ut til uravstemming og har myndighet til å treffe vedtak i forbindelse med plassoppsigelse/konflikt.

Sentralstyret i YS-S er forhandlingsutvalg i statssektoren. Forbund med mer enn 1000 medlemmer i statsektoren har plass i sentralstyret, og antall representanter øker med størrelse.

### *YS-kommune*

I kommunesektoren har seksjonen et valgt styre, men ingen leder på heltid og heller ikke noe sekretariat. I dag er lederen av Norsk Hjelpepleierforbund leder av YS-K, og det administrative apparatet til NHF utfører de nødvendige sekretariatsfunksjonene. Seksjonsstyret vil i regelen være forhandlingsutvalg. I dag består seksjonsstyret av sju medlemmer, hvorav tre kommer fra KFO og tre fra Norsk Hjelpepleierforbund. I de tilfeller hvor disse to forbundene ikke er enige, jf oppgjøret i 1992, vil representanten fra øvrige forbund med medlemmer i kommunesektoren avgjøre.

## 8.3 Landsorganisasjonen i Norge

Landsorganisasjonen i Norge (LO) ble stiftet i 1899, og er en hovedorganisasjon med 28 medlemsforbund. Ved utgangen av 1992 hadde medlemsforbundene 770 000 medlemmer. Av disse var 573 000 yrkesaktive.

I LOs vedtekter heter det at «Landsorganisasjonen i Norge, (. . .), er en sammenslutning av landsomfattende faglige organisasjoner (. . .)». I prinsippet ønsker LO å ha et organisasjonstilbud til alle lønnstakere.

### Medlemmene

LO er den eneste av hovedorganisasjonene som har et flertall av sine medlemmer i privat sektor. Tradisjonelt har LO hatt sitt tyngdepunkt blant arbeidere i industri- og bygg- og anleggssektoren. I de senere åra har medlemsveksten hovedsakelig kommet i offentlig sektor, og i dag utgjør offentlig sektor-forbundene et sted mellom 45 og 50 prosent av LOs yrkesaktive medlemmer. LO har totalt en kvinneandel på om lag 42 prosent.

#### *Statlig sektor*

Mange av LOs statsansatte medlemmer tilhører etatsforbund. De største etatsforbundene finner vi innen postverket, televerket og NSB. Mer enn halvparten av LOs statsansatte medlemmer hører hjemme i disse etatene. Det største statsforbundet er Norsk Tjenestemannsforbund (NTL) med om lag 44 000 medlemmer. NTL er bygd opp i landsforeninger som vanligvis omfatter en etat eller en annen type forvaltningsorgan.

LO har også et tilbud til lærere, selv om det store flertallet lærere har søkt andre forbund. Opprinnelig var de LO-organiserte lærerne tilsluttet en landsforening i NTL. I 1982 stiftet LO et eget forbund for undervisningspersonale i skoleverket, Skolenes Landsforbund. Skolenes Landsforbund har i dag om lag 3500 medlemmer og er dermed et lite forbund sammenliknet med Norsk Lærergag og Lærergagforbundet. Et flertall av medlemmene er ansatt i den videregående skolen.

Skolenes Landsforbund organiserer også mange av morsmållærerne. Samarbeidsavtalen med NL sier at Skolenes Landsforbund ikke skal gå ut med aktiv verving i grunnskolen. Ikke-pedagogisk personale i skolene som vaktmestere, rengjøringsbetjenter, kontormedarbeidere osv. hører inn under Norsk Kommuneforbunds organisasjonsområde.

### *Kommunal sektor*

I kommunal sektor er Norsk Kommuneforbund (NKF) det dominerende LO-forbundet med om lag 206 000 medlemmer, hvorav 155 000 er yrkesaktive. NKF retter seg inn mot alle kommuneansatte. LO har imidlertid åpnet for flere mindre yrkesforbund for grupper med hovedvekten av medlemmene i kommunal sektor. Ett av disse er den nyopprettete Fellesorganisasjonen (FO) som er en sammenslutning av de tre tidligere organisasjonene for sosionomer, vernepleiere og barnevernspedagoger. I kommunesektoren har LO-forbundene en kvinneandel på om lag 64 prosent.

NKF har et ikke ubetydelig antall medlemmer på de samme arbeidsplassene som NL. Dette gjelder både på skolene og i barnehagene.

### *Privat sektor*

I alt har LO om lag 220 000 yrkesaktive medlemmer innen industri- og bygg- og anleggsbransjen. Det største LO-forbundet i privat sektor er Fellesforbundet med om lag 158 000 medlemmer. Fellesforbundet er en sammenslutning av fem tidligere forbund innen industri og byggfagene, med Jern og Metallarbeiderforbundet og Bygningsindustriarbeiderforbundet som de største. Forbundet er rammet både av nedgangen i industrisysselsettingen og av krisen i bygg- og anleggsbransjen og har hatt en klar medlemstilbakegang.

I privat tjenesteyting har LO særlig medlemmer i bransjer som varehandel, privat transport, hotell- og restaurantdrift og renhold. Organisasjonsgraden i denne delen av næringslivet er langt lavere enn i industrien og i offentlig sektor.

### *Medlemsutviklingen*

Mens AF og YS har hatt en betydelig netto medlemsvekst siden stiftelsen, har LO hatt en nedgang i antall yrkesaktive medlemmer siden midten av 1980-tallet. Nedgangen har vært størst i industri og bergverk. I kommunesektoren har LO hatt en klar medlemsvekst, mens antall medlemmer i staten har falt noe de siste åra. LO har også fått flere nye medlemsforbund i kommunesektoren. I perioden fra 1980 har forbundene for barnevernspedagoger, vernepleiere og kantorer/organister sluttet seg til LO.

### **LOs organisasjonsstruktur**

LOs øverste beslutningsorgan er Kongressen, som møtes hvert fjerde år. Hovedtyngden av representantene kommer fra forbundene, men en del er valgt fra fylkene.

Kongressen velger LOs leder, nestleder, hovedkasserer, førstesekretær og øvrige sekretærer. I tillegg velger Kongressen medlemmer til sekretariatet, som er LOs «sentralstyre». På siste kongress (mai 1993) var LOs egen organisasjon og LOs forhold til Europa de to store sakene på kongressen, i tillegg til handlingsprogrammet.

I perioden mellom kongressene er representantskapet LOs høyeste myndighet. Alle forbund er representert, og antall representanter fastsettes etter medlemstallet. Representantskapet samles vanligvis to-tre ganger i året og vedtar blant annet de generelle retningslinjene for LOs tariffpolitikk. Dette inkluderer oppgjørsformen i privat sektor. Ved mellomoppgjør er det representantskapet som godkjenner forhandlings-/meklingsforslaget til avtale innen LO/NHO-området.

Sekretariatet består av 15 medlemmer og ni varamedlemmer. LOs leder, nestleder, hovedkasserer og førstesekretær er faste medlemmer. De øvrige medlemmene velges blant forbundslederne. Forbund med mer enn 100 000 medlemmer har to representanter. Vanligvis holdes det sekretariatsmøte hver mandag, og det er møteplikt.

Sekretariatet leder LOs daglige virksomhet, vedtar de årlige budsjetter og forvalter LOs midler i samsvar med vedtektene. I tillegg leder Sekretariatet tariffarbeidet og bistår

forbundene ved forhandlinger om lønns- og arbeidsvilkår. Sekretariatet skal godkjenne opprettelse av nye tariffavtaler, oppsigelser av avtaler og arbeidsstans. I tillegg til dette behandler Sekretariatet en rekke saker som har relevans for fagbevegelsen, og hvor man ønsker et samordnet utspill. Fellessaker hvor forbundene ikke har samme syn blir også behandlet i Sekretariatet. Eksempler på dette er høringsuttalser. Det er sjelden med avstemming i Sekretariatet. Ett unntak er i forbindelse med tariffpolitikken. Forbundene vil for eksempel kunne være uenige når det gjelder spørsmålet om oppgjørsform, og om man skal anbefale et resultat eller ikke.

LO har i dag sju tillitsvalgte på heltid: leder, nestleder, hovedkasserer, førstesekretær og tre sekretærer. Disse har det strategiske ansvaret for hver sine saksområder, slik at alle viktige saksfelt innenfor LOs virksomhet skal være knyttet til en eller flere personer i den valgte ledelsen.

LO sentralt har i overkant av 150 ansatte. Administrasjonen er delt inn i en samfunnspolitisk avdeling, en næringspolitisk avdeling, en arbeidslivsavdeling, en juridisk avdeling, en organisasjons- og informasjonsavdeling og en internasjonal avdeling. I tillegg har ledelsen knyttet til seg et stabsorgan, ledelsessekretariatet, som blant annet skal ha ansvar for pressekontakt.

Avdelingene har ansvaret for LOs arbeid på de ulike områdene. Den største avdelingen er juridisk avdeling, som bistår både LO og forbundene med juridisk assistanse, og som har lang erfaring i blant annet individuell og kollektiv arbeidsrettsjus.

LO har distriktskontorer i hvert fylke. Distriktskontorene er del av LOs administrasjon og har ulike koordinerings- og opplæringsoppgaver. I tillegg representerer distriktssekretærene LO i diverse råd og utvalg på fylkesnivå.

### **Samordning på hovedorganisasjonsnivå**

LO er den av hovedorganisasjonene som i størst grad samordner sine medlemsforbund, og opptrer på vegne av medlemsforbundene. Fagbevegelsen har valgt å legge avgjørelsen

innen en rekke områder til LO-organer som Sekretariatet og Kongressen. Slik samordning har lange tradisjoner innen nordisk, og særlig norsk og svensk, fagbevegelse. Samordningen gjelder også saker som har konsekvenser for det enkelte forbund. For en lønnstakerorganisasjon vil et LO-medlemskap være betydelig mer forpliktende enn et medlemskap i en av de andre hovedorganisasjonene.

LO er part i de aller fleste av medlemsforbundenes avtaler. På 1960- og 1970-tallet var det også vanlig at lønnsoppgjøret i privat sektor ble gjennomført som et samordnet oppgjør, det vil si med forhandlinger mellom hovedorganisasjonene LO og N.A.F. Etter tre forbundsvisse oppgjør på 1980-tallet har LO igjen gjennomført hovedoppgjørene som samordnete oppgjør. I offentlig sektor fører forhandlingssystemet til at alle oppgjør vil være samordnete, også utenfor LO-systemet. Man kan imidlertid spørre om ikke LO-forbundene vil ha større tradisjon for å samordne og prioritere sine krav på forhånd.

Også i saker som økonomisk politikk, arbeidsmarkeds- og sysselsettingspolitikk og næringspolitikk har LO-systemet tradisjoner for enhetlig opptreden.

Sekretariatet er det fellesorganet som i første rekke bidrar til samordning. De ukentlige møtene bidrar til at LOs valgte ledelse møter forbundsledelsen jevnlig, og omvendt. Møtene fører også til at lederne av til dels ulike forbund møter hverandre jevnlig. Ved at sekretariatet møtes så ofte, har organet kapasitet til å behandle forholdsvis mange saker, uenighet kommer fram og man har muligheter for å komme fram til kompromiss. I sekretariatet har dermed LO ett organ som letter den praktiske og politiske gjennomføringen av en samordnet opptreden.

Den hyppige kontakten og samordningsambisjonene gjør at forbundene har gode muligheter til å påvirke LOs daglige drift. Forbundene dominerer de viktige beslutningsorganene i LO. Hvis forbundene er uenige, kan det være vanskelig å komme fram til en løsning eller sette saker ut i livet. Særlig har dette preget spørsmål om fagbevegelsens egen organisasjon. I saker som i større grad gjelder forholdet til arbeids-

givere eller offentlige myndigheter, vil man måtte komme fram til en løsning. De forbundene som blir mest berørt, vil ha sterk innflytelse på hvilket standpunkt LO kommer fram til. Det er også pekt på at dagens system kan føre til uklarheter i arbeidsfordelingen mellom LO og forbundene, med en del dobbeltarbeid som resultat (LO 1991).

LO og Det Norske Arbeiderparti (DNA) har tradisjonelt hatt et nært faglig-politisk samarbeid. Dette er nå noe endret i forhold til tidligere. Blant annet skal ordningen som gir fagforeninger anledning til kollektivt å tilmelde seg DNA, avvikes, og AUF er ikke lenger LOs ungdomsorganisasjon. Det samme gjelder ordningen med faglig-politiske utvalg lokalt. Imidlertid gikk kongressen i 1993 inn for å beholde samarbeidskomiteen. Her møtes LOs og DNAs ledelse ukentlig. Sentrale LO-tillitsvalgte har også sentrale verv i DNA, blant annet i partiets sentralstyre.

LO-forbundene betaler en kontingent til LO som tilsvarer 20 prosent av kontingentinngangen. I tillegg kommer en kontingent til Kartellet på 5 prosent for statsansatte medlemmer. Kontingentspørsmålet var oppe til diskusjon på siste Kongress, men ble utsatt inntil man hadde fått avklart LOs organisasjonsstruktur.

## **Forhandlingssammenslutningene i stat og kommune**

### *Statstjenestemannskartellet*

Statstjenestemannskartellet (Kartellet) er forhandlingssammenslutning for LO-medlemmer som omfattes av hovedtariffavtalen med staten. Av LOs 28 forbund er 21 tilmeldt Kartellet med til sammen 107 000 medlemmer.

Kartellet består i hovedsak av forbund med medlemmer som lønnes i henhold til hovedtariffavtalen i staten. Men Kartellet er også åpent for forbund som organiserer kommunalt/fylkekommunalt ansatte, og forbund med medlemmer som får sine lønns- og arbeidsvilkår regulert i samsvar med hovedtariffavtalen i staten. Norsk Kommuneforbund er tilmeldt Kartellet med langt flere medlemmer enn dem som



er stemmeberettiget i statsoppgjøret. Fellesforbundet<sup>40</sup> og Handel og Kontor er også tilmeldt Kartellet.

Kartellets besluttende organer er representantskapet (169 representanter), styret (39 representanter) og arbeidsutvalget (sju fra forbundene samt leder og nestleder). Leder og nestleder fungerer på heltid. Kartellets øverste organ er representantskapet, som ordinært møtes hvert fjerde år. Representantskapet velger leder, nestleder og øvrige fastlønte tillitsvalgte, behandler Kartellets lønnspolitikk og andre aktuelle saker og fastsetter retningslinjer for styrets virksomhet. Mellom representantskapsmøtene er styret øverste organ. Kartellforbundene møtes også på den årlige Kartellkonferansen.

Kartellet er hovedsammenslutning i henhold til Tjenestevistloven, og dermed part i hovedtariffavtalen i staten og tilsvarende avtaler. I tillegg opptre også Statstjenestemannskartellet på vegne av medlemsforbundene i spørsmål av felles interesse. Kartellet skal også bistå forbundene i etatsvise forhandlinger og arbeide for å legge statistikk/utredninger og studiemateriell til rette for forbundene.

Statstjenestemannskartellet finansierer sin drift gjennom kontingent fra medlemsforbundene og en overføring fra LO. I snitt betaler forbundene i underkant av fem prosent av sin kontingentinnngang til Statstjenestemannskartellet.

### *LO-forbundene i kommunesektoren og LOK*

I kommunesektoren har partene på frivillig basis valgt å la forhandlingssammenslutninger føre forhandlingene. LO-forbundene og Norsk Lærerlag har dannet forhandlingssammenslutningen LOK. Oppgavene er begrenset til samarbeid om forhandlingene, og LOK har heller ikke noe fast sekretariat. I praksis er det Norsk Kommuneforbund som står for de nødvendige sekretariatsfunksjoner.

LOKs besluttende organer er forhandlingsutvalget og forhandlingsrådet. Forhandlingsrådet er sammenslutningens

<sup>40</sup> Fellesforbundet har avtale for de overenskomstlønte verkstedarbeiderne innen Forsvaret.

øverste organ. I dag har Norsk Kommuneforbund 18 av 33 medlemmer. Norsk Lærerlag har fire medlemmer. Alle medlemsforbundene i LOK skal ha minst ett medlem i forhandlingsrådet. Rådet skal blant annet fastsette tariffkravene, etter forutgående diskusjon i LOK og behandling i de enkelte forbund. Forhandlingsutvalget består av sju medlemmer, tre fra Norsk Kommuneforbund, en fra NL, en fra Norsk Elektriker- og Kraftstasjonsforbund, en fra øvrige LOK-forbund og en fra LO. LOs representant har stemmerett. Utvalget er det sentrale organet under forhandlingene. I dag er Norsk Lærerlag representert i utvalget med sin nestleder.

### **Endringer i LOs organisasjonsstruktur?**

LO-kongressen i 1989 vedtok at LO i løpet av kongressperioden skulle utrede egen organisasjonsstruktur. Ett av alternativene skulle være et forbundsløst LO. Flere bekymringer lå i bunn for LOs ønske om å se på egen organisasjon. En av dem var medlemsutviklingen og erkjennelsen av at organisasjoner utenfor LO hadde en bedre medlemsutvikling enn LO-forbundene. En annen var bekymringen om medlemmene fikk god nok service, og om ressursene ble benyttet på den mest hensiktsmessige måten.

Prosjektet ble ledet av en styringsgruppe med medlemmer fra de tyngste LO-forbundene, og med LO-lederen som leder.<sup>41</sup> Man utarbeidet et debattopplegg som gikk til alle organisasjonsledd og en innstilling på basis av dette. Debatten og innstillingen omhandlet ikke bare organisasjonsstruktur, men tok også for seg en rekke andre forhold, blant annet forholdet til Arbeiderpartiet og til konkurrerende organisasjoner.

Arbeidet med å komme fram til ny organisasjonsstruktur for LO var – som ved tidligere anledninger – vanskelig. Tanken om et forbundsløst LO ble mer eller mindre lagt død

<sup>41</sup> Lederne i Fellesforbundet, Norsk Kommuneforbund, Handel og Kontor, Norsk Kjemisk Industriarbeiderforbund og Kartellet var medlemmer av styringsgruppa.

etter at flere av forbundene, blant annet Norsk Kommuneforbund, sa nei til en ordning som innebar nedleggelse av forbundene. Et forbundsløst LO fikk likevel prinsipiell støtte både fra Handel og Kontor og Fellesforbundet.

Styringsgruppa for prosjektet samlet seg om et forslag til en kartellordning: fire kartell for stat, kommune, industri og service. Forslaget innebar at det fortsatt var forbundene som skulle være medlem av LO, og at kartellene skulle være LOs organer. Forslaget innebar at man skulle bygge på eksisterende karteller i offentlig sektor. Kartellet for statsansatte skulle bygge på det nåværende Statstjenestemannskartellet, mens kartellet for kommuneansatte skulle bygge på LOK. Et annet hovedelement i forslaget til ny organisasjonsstruktur var «LO-avdelingen». Denne var et LO-organ på distriktsnivå og skulle fungere som et servicekontor for medlemmene. Man tenkte seg at LO-avdelingen skulle erstatte LOs og forbundenes ulike organer på distriktsnivå (forbundenes distriktskontorer, LOs distriktskontorer og samorganisasjonene).

På Kongressen var det betydelig skepsis til innstillingen fra flere forbund. Noen mente at dagens struktur var hensiktsmessig, flere var skeptiske til om kartellmodellen ville løse LOs viktigste problemer og det var bekymring for at kartellene skulle bli et fordyrende mellomledd. Enkelte ønsket også en annen modell. Kommuneforbundet ønsket ikke å delta i finansiering og drift av LO-avdelingen, forbundet ville i stedet beholde sitt eget distriktsapparat.

Resultatet ble et vedtak om å arbeide videre med en kartellmodell, med sikte på endelig vedtak i LOs representantskap våren 1994.

Spørsmål av særlig interesse for NL er hvilken type endring man eventuelt får i LOs organisasjon og hvilke effekter dette får for NL, gitt en samarbeidsavtale eller en nærmere tilknytning til LO.

Når det gjelder gjennomføring av den modellen som ble lagt fram for Kongressen, var det klart at motstanden på Kongressen var betydelig. Samtidig hadde forbundene ulike begrunnelser for sin skepsis. I utgangspunktet kan man si at vedtaket ble utsatt, men at planen er å vedta en kartellmodell

våren 1994. Alternativet er dagens organisasjonsstruktur, eventuelt sammen med nye strategier for rekruttering osv. Men selv om den foreslåtte kartellmodellen møtte kritikk på Kongressen, fikk man også klare uttalelser om at dagens organisasjonsstruktur ikke var tilfredsstillende.

En rimelig antakelse er at man vil få et vedtak om å opprette karteller, men der graden av aktivitet og farten i utbyggingen i større eller mindre grad vil være opp til det enkelte kartell. Oppfølgingsarbeidet legger også opp til dette, i og med at utredningene om videreutvikling er organisert slik at man ikke legger opp til felles resultat. Dette kan føre til at man får forholdsvis ulike karteller innen de ulike områdene.

Gitt at kartellmodellen blir gjennomført: Hvilke konsekvenser får i så fall dette for et LO-forbund? Vil forbundene miste oppgaver til kartellene på generell basis eller overlater LO oppgaver til kartellene? I innledningen til LOs organisasjonsdebatt på Kongressen la LOs leder vekt på at kartellene skulle innebære en desentralisering av ansvar og oppgaver fra LO sentralt. Kartellene også skulle bidra til økt satsing på områder der forbundene alene ikke hadde nok ressurser, og man skulle hindre dobbeltarbeid mellom nivåene.

En utbygging av karteller vil sannsynligvis måtte starte med en overføring av ansvar og ressurser fra LO til kartellene. Samtidig synes det å være klart at hvis en kartellmodell skal fungere etter intensjonene, vil kartellnivået også måtte få ansvaret for typer oppgaver som forbundene i dag har ansvaret for. Områder som er nevnt, er tillitsvalgtopplæring (utover grunnopplæring), arbeidet for yrkesfaglig skoling og næringspolitisk arbeid.

På LO-kongressen var debatten om LO-avdelingen i stor grad en debatt om hvordan denne skulle organiseres og styres. Kongressen vedtok også å legge ned samorganisasjonene og LOs distriktskontorer, noe som tilsier at man vil starte opp en gradvis utbygging av LO-avdelingen.

Samtidig er finansieringen ennå ikke avklart. Dels tenker man seg en samling av de ressurser forbundenene og LO bruker på distriktsapparatet, dels har man fra LO-hold sendt

ut signaler om at ressurser må flyttes fra LO sentralt og ut til distriktene.

Et spørsmål er om man har muligheter til å bygge ut en mer omfattende ordning uten at Kommuneforbundet deltar. I forlengelsen av dette kan man også stille spørsmål om hvor interessant en slik begrenset LO-avdeling vil være for statsforbundene. Disse har i dag ikke noe utbygd distriktsapparat, og baserer arbeidet på frikjøpte tillitsvalgte og saksbehandlere ved forbundskontoret. Innstillingen til organisasjonsstruktur ble imidlertid støttet av statsforbundene, inkludert forslaget om LO-avdelingene. En mulighet kan være å legge LO-avdelingen til fylkesnivå. Dette vil i mindre grad være forstyrrende overfor dagens distriktsorganisasjon på forbundsnivå, som i stor grad er fylkesbasert. Gitt at LO velger en slik geografisk enhet, kan man også tenke seg at LO-avdelingen kan utformes på en slik måte at man kommer NKF i møte.

# Kapittel 9

## Drøfting av alliansealternativer

NL må vurdere alliansespørsmålet ut fra hvordan en allianse kan bidra til et resultat som er i samsvar med egne målsetninger og prioriteringer. Her vil vi drøfte ulike alliansealternativer i lys av målsetninger som innflytelse i lønnsforhandlingene, i yrkesfaglige/politiske spørsmål lokalt og sentralt og i internasjonale spørsmål. Drøftingen skjer i lys av de føringer som dagens forhandlingsordninger legger. Samtidig sees alliansespørsmålet i sammenheng med de utfordringene NL står overfor når det gjelder endringer av forhandlingsordningene og i kanalene for politisk og yrkesfaglig innflytelse. Drøftingen er basert på de beskrivelsene som er gitt i tidligere kapitler.

De alliansealternativene som blir særlig vektlagt, er samarbeidsavtale eller medlemskap i LO, samarbeidsavtale eller medlemskap i AF og et frittstående undervisningskartell. Denne avgrensningen er i hovedsak pragmatisk basert. NL har i dag et samarbeid med LO, mens den andre store lærerorganisasjonen befinner seg i AF. Dette gjør disse to hovedorganisasjonene til de mest aktuelle. YS har i dag ingen vesentlige medlemsgrupper innen NLs direkte interesseområde. En premiss for drøftingen er derfor at en nærmere tilknytning til YS bare vil være aktuell i svært spesielle situasjoner, og da i hovedsak som en overgangsordning.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> En spørreundersøkelse blant lærere viser også at støtten til et YS-medlemskap blant medlemmene «var temmelig mikroskopisk» (Hoel og Torgersen 1991:32).

## 9.1 Innflytelse i lønnsforhandlingene

Økt innflytelse i lønnsforhandlingene er et sentralt tema i en alliansediskusjon. I offentlig sektor vil innflytelse i de sentrale lønnsforhandlingene være særlig viktig siden størstedelen av lønnsfastsettelse skjer gjennom kollektive forhandlinger på sentralt nivå. Det forhold at man har et fåtalls forhandlings-sammenslutninger og felles hovedtariffavtale, er også viktig i et allianseperspektiv. I kapittel 4 har vi argumentert for at NL vil ha interesser knyttet både til det å kunne påvirke oppgjørets ramme og dets profil. Her skal vi kort se på hva som kjennetegner de to hovedorganisasjonenes lønnspolitiske strategier, før vi drøfter alliansespørsmålet med utgangspunkt i stat og kommunesektoren.

### Hovedorganisasjonenes lønnspolitiske strategier

LO og AF har forskjellig medlemsprofil, noe som også får utslag på lønnsprofilen. I offentlig sektor har LO-forbundenes medlemmer i snitt lavere lønn enn AFs medlemmer (se figur 4.2 og 4.3). Dette er ikke så overraskende, siden AF bare organiserer akademikere, mens LOs tyngdepunkt ligger hos arbeidere og funksjonærer uten høyere utdanning. Men AF har også utdanningsgrupper som ikke kan betegnes som høytlønte, blant annet mange sykepleiere og andre grupper med høgskoleutdanning. Dette er grupper som i stor grad kan sammenliknes med NLs medlemmer når det gjelder lønn.

De to hovedsammenslutningene har også ulik lønns-politisk ideologi. AF har arbeidet for større lønnsdifferensiering på basis av utdanning og lederansvar, mer fleksibelt lønnsystem og ulike typer personlig avlønning. Dette fikk blant annet uttrykk i diskusjonen omkring nytt lønnsystem for stat og kommune. AF har også vært tilhenger av større pott til lokale oppgjør. LO har, i likhet med NL, vært skeptisk til å avsette særlig mye midler til lokale forhandlinger og har heller ikke ønsket ulike former for individuell vurdering og avlønning.

Det vil også være ulikt syn på hvor store lønnsforskjeller man bør ha, og hvilke grupper som skal prioriteres. LO, og

kanskje særlig Norsk Kommuneforbund (NKF), legger stor vekt på lavlønnprofil, og mange vil hevde at dette går på bekostning av grupper med utdanning. AF på sin side vektlegger at utdanning skal gi uttelling lønnsmessig, noe som kan bety større forskjeller mellom grupper med og uten høyere utdanning.

AF tenderer til å prioritere ulike typer ledergrupper, grupper med spesialutdanning osv. Dette kan også være ledd i en forhandlingstaktikk hvor man hever én gruppe ett år, og bruker dette som argument for å prioritere en annen neste år osv.<sup>43</sup> LO og NL har langt på vei vært mer samstemte i ønsket om å heve større medlemsgrupper, og de har lagt mer vekt på grunnstignene. NL har også vært skeptisk til utbygging av mellomlederposisjoner i skoleverket, jf NLs skolepolitiske program. Når NL har valgt denne strategien kan det ha sammenheng med at skolen og dels også barnehagene er langt mindre hierarkisk oppbygd enn for eksempel et sykehus.<sup>44</sup> Samtidig tyder motstanden mot utbygging av mellomlederstillinger (f.eks avdelingsledere) på en mer grunnleggende skepsis til å endre den forholdsvis flate strukturen i skoleverket, der lærerne selv har vært ansvarlige for å legge undervisningen til rette.

I synet på inntektspolitikken skiller LO seg periodevis fra de andre organisasjonene. NL, AF og de øvrige organisasjonene utenfor LO har opplevd det inntektspolitiske samarbeidet mellom NHO, LO og regjeringen som problematisk. Dette fikk kanskje sitt sterkeste utslag under forhandlingene om lønnsloven i 1988. Men det ble også uttrykt skepsis til de inntektspolitiske retningslinjene som ble skissert i sysselset-

<sup>43</sup> Samtidig har AF også vært opptatt av å heve begynnerlønna for nyutdannede akademikere.

<sup>44</sup> Barnehagene har både styrer og avdelingslederstillinger, men man har ofte få ansatte, og de ansatte arbeider nær sammen.



tingsutvalgets innstilling (NOU 1992:26).<sup>45</sup> Skepsisen til de mer forpliktende typer inntektspolitisk samarbeid begrunnes dels i at forhandlingsretten svekkes ved at LO/NHO-avtalen blir sterkt normgivende også for andre parter, og fordi de andre organisasjonene ikke har samme mulighet til å påvirke resultatet. Dels er man uenig i at lønnsmoderasjon vil bidra til å bedre sysselsettingen. I ettertid har det vist seg at real-lønnsutviklingen i perioder med moderasjonslinje har vært ganske gunstig for de brede lønnstakergrupper, mens ledighetsproblemet har fortsatt å vokse.

Her kan man merke seg at også LO til tider har hatt vanskeligheter med å få full verbal oppslutning internt om den såkalte moderasjonslinjen. Samtidig kan det synes som om dette er et mindre problem i dag enn ved tidligere anledninger, noe som nok henger sammen med at man de siste åra ikke har hatt noen formelle begrensninger på forhandlingsretten.

NL var sterkt kritisk til den første lønnsloven i 1988 og samarbeidet med de øvrige organisasjonene utenfor LO for å markere dette. Samtidig kan man spørre om ikke typer av inntektspolitisk samarbeid som i mindre grad berører forhandlingsordningene, vil ha bedre mulighet for å vinne støtte også blant organisasjonene utenfor LO. Regjeringen vil sannsynligvis også se det som fordelaktig med bred støtte for et eventuelt framtidig inntektspolitisk samarbeid. I så fall burde inntektspolitikken bli et mindre problematisk felt i tida framover.

<sup>45</sup> Se f.eks *Dagens Næringsliv* 28.8.92. I høringsuttalelsene har imidlertid hovedorganisasjonene, med visse reserver, støttet innstillingen (St.meld. nr. 4 1992–93). YS ønsker blant annet plass i Teknisk beregningsutvalg, mens AF understreker at organisasjonen ønsker innflytelse på områder som påvirker medlemmenes levekår, bl.a studiefinansiering og skattepolitikk. LO på sin side understreker at forpliktelsene må omfatte alle grupper.

## **LOK-samarbeidet og forhandlingene i kommunesektoren**

NL er medlem av LOK, LO-forbundenes forhandlingssammenslutning i kommunesektoren. Norsk Kommuneforbund dominerer meget klart innad i LOK både når det gjelder størrelse og innflytelse. Forbundet er den klart største organisasjon for kommuneansatte og har om lag halvparten av alle organiserte i kommunal sektor. NKF har flertall i forhandlingsrådet, mens LOs representant vil sitte «på vippen» ved en uenighet mellom NKF og andre forbund i forhandlingsutvalget, som oppfattes som det viktigste av de to organene.

Hovedtyngden av akademikerne i kommunesektoren befinner seg i AF-forbund. NL og Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere er de eneste rene profesjonsforbundene for høyskoleutdannede innen LOK-systemet. I utgangspunktet kunne man derfor frykte at dette ville gjøre det vanskelig å vinne gehør for utdanningsgruppens krav.

Avdeling for førskolelærere har også uttrykt misnøye med LOK-samarbeidet. Man oppfatter det som vanskelig å få gjennomslag for tariffkrav som prioriterer utdanningsgruppene, og opplever forhandlingene forut for selve tariffoppgjøret som nesten like tøffe som selve tariffforhandlingene. Kravene fra avdeling for førskolelærerne behandles først i NLs landsstyre som er det organet som vedtar NLs krav i kommuneoppgjøret. Her fastlegger man også krav for andre medlemsgrupper i kommunesektoren. Deretter behandles medlemsforbundenes krav i LOKs organer, og forhandlingssammenslutningens felles krav fastsettes. Periodevis har avdeling for førskolelærere opplevd det som om gruppens krav blir prioritert bort før man i det hele tatt kommer i forhandlinger med arbeidsgiver. Spørsmålet om å gå ut av LOK har vært drøftet i avdeling for førskolelærere, blant annet i forkant av siste landsmøte. Konklusjonen ble at man ikke så noe alternativ til å fortsette LOK-samarbeidet.

Selv om det i første omgang kunne være lettere for NL å få gehør for kravene i AF, er det klart at når en gruppe først

får gjennomslag for sine krav vil LOK-tilknytningen være til betydelig støtte i selve lønnsforhandlingene. I kommuneopp-gjøret er LOK den klart største og tyngste forhandlingssammenslutningen og en betydelig maktfaktor. Dette vil fortsatt gjelde, selv om medlemsdominansen er mindre enn tidligere. At NKF i så sterk grad dominerer LOK, vil heller ikke bety at mindre grupper systematisk får sine krav nedprioritert. Det pekes blant annet på at et forbund som Elektriker- og kraftstasjonsforbundet spiller en viktig rolle i LOK, og at dette forbundet målbærer et syn på kompetanse som profesjonsforbundene kjenner seg igjen i. Langt på vei praktiseres det også en linje om at «de som ikke fikk noe sist skal prioriteres denne gang». Man må også ta med i betraktningene at NKF har en rekke yrkesgrupper blant sine medlemmer, noe som gjør at forbundet også av interne grunner må være opptatt av en viss variasjon i hvilke grupper som prioriteres. Det er imidlertid klart at forhandlingene innad i LOK oppfattes som harde – både fra NLs side og fra mindre LO-forbunds side.

Et par gjennomførte og planlagte organisasjonsendringer innad i LO berører LOK-samarbeidet. For det første har de tre organisasjonene for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere sluttet seg sammen. Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og barnevernspedagoger (FO) vil være en potensielt interessant samarbeidspartner for NLs grupper i kommunesektoren, både i lokale og sentrale forhandlinger.

For det andre utreder LO en kartellordning med et kommunekartell basert på LOK-ordningen (se 8.3). Etableringen av et kommunekartell vil sannsynligvis ikke ha noen vesentlig betydning for NLs LOK-medlemskap i første omgang. På lengre sikt kan et kommunekartell bringe LO-forbundene nærmere hverandre. Får man LOK-ordningen ned på kommunenivå, kan dette også endre måten LO-forbundene opptrer på i lokale forhandlinger. Samtidig er det klart at både NKF og de øvrige forbundene innen kommunesektoren har vært skeptiske til store endringer av dagens organisasjon. NKF er særlig bekymret for sine distriktskontorer, mens FO

og Elektriker- og kraftstasjonsforbundet nok både er bekymret for sin yrkesfaglige satsing og for at NKF skal bli for dominerende. Dette vil sannsynligvis bety at kartellsamarbeidet bygges ut gradvis, og at man i første omgang ikke får noe særlig omfattende overføring av oppgaver fra forbundene til kartellnivået. Det som kunne endre dette, var betydelige endringer i forhandlingssystemet, for eksempel ved at man får endringer i Arbeidstvistloven. Dette behandles nedenfor.

Alternativene til LOK-medlemskap er heller ikke uproblematisk for NL. Disse er tilslutning til en av de øvrige forhandlingssammenslutningene eller å satse på å stå alene. Her drøfter vi mulighetene til en oppbryting av forhandlingssammenslutningene og tilslutning til AF-K nærmere. Det tredje alternativet, en tilknytning til YS-K, synes ikke å være aktuelt som noen varig løsning.

### *Oppbryting av forhandlingssammenslutningene*

Gitt dagens forhandlings situasjon, er det lite sannsynlig at man kan stå uten noen allianse. Med mindre man kan bryte opp ordningen med forhandlingssammenslutninger, vil NL befinne seg i samme situasjon som sykepleierne gjorde ved indeksforhandlingene årskiftet 1987–88. Disse fikk ikke adgang til hovedtariffavtaleforhandlingene og måtte i praksis tilslutte seg den avtalen de øvrige organisasjonene var kommet fram til.

En oppbryting av forhandlingssammenslutningene i kommunesektoren fra NLs side alene, synes urealistisk på kort sikt. Samtidig er det klart at både AF-K og YS-K har opplevd misnøye blant sine medlemmer. Først på 1980-tallet opplevde man sterke konflikter innad i AF, mellom de såkalte «superakademikerne» og grupper med kortere utdanning, blant annet NITO. Flere organisasjoner i AF var også skeptiske til å ta opp Sykepleierforbundet som medlem, blant annet på grunn av forbundets lønnsprofil. Det synes likevel som om effektene av å ta opp Sykepleierforbundet ikke er blitt så store som noen fryktet, og forbundet synes også å ha funnet seg rimelig godt til rette i AF.

I YS opplevde man at Norsk Hjelpepleierforbund (NHF) brøt ut av YS-K i 1992 og anbefalte sine medlemmer å stemme nei, til tross for at avtalen var anbefalt av et flertall i forhandlings sammenslutningen. Det gjenstår å se hvordan forholdene innad i YS-K vil utvikle seg, men NHFs landsmøte i oktober 1993 vedtok å utrede alternative allianseformer.

Det at Norsk Hjelpepleierforbund «vant» i Rikslønnsnemnda og fikk sine tillegg beregnet på basis av organisasjon og ikke forhandlingssammenslutning, kan gjøre det fristende for andre organisasjoner å bryte ut på tilsvarende måte.<sup>46</sup> I så fall vil forhandlingsordningen i kommunesektoren bli utsatt for press. Imidlertid risikerer man at en oppsmuldring av det frivillige samarbeidet blir møtt med lovregulering (f.eks endring av Arbeidstvistloven), i stedet for at man går tilbake til forhandlinger med enkeltorganisasjonene. Får man en periode med inntektspolitisk samarbeid og moderate oppgjør fram til 1997, vil det nok være atskillig skepsis til å slippe primærorganisasjonene løs i kommuneforhandlingene. Ut fra dette synes det ikke særlig sannsynlig at man får en ordning hvor enkeltorganisasjonene fører hovedtariffavtaleforhandlingene.

### *Tilslutning til AF-K*

Velger NL å slutte seg til AF-K i stedet for LOK, vil dette få betydning for samarbeidsavtalen mellom LO og NL og dermed det viktige og mer harmoniske samarbeidet i statssektoren. Hittil har NL også oppfattet deler av AFs lønnspolitiske ideologi og praksis som noe vanskelig. NL har tatt avstand fra personlig avlønning, har vært skeptisk til for sterk desentralisering og har heller ikke ønsket å gå inn på en lønnspolitisk linje hvor man prioriterer å rykke opp mindre grupper på basis av utdanning eller lederfunksjoner. I AFs måldokument heter det at man vil arbeide for at «lønnsforhandlingene i større grad skjer desentralt og at det tas hensyn

<sup>46</sup> Rikslønnsnemnda viste til at oppgjøret hadde en anbefalt ramme på 3 prosent og at beregninger for hjelpepleierne i meklingsmannens tilbud ville gi en lønnsvekst på 2,4 prosent.

til virksomhetenes konkurransesituasjon». I samarbeidsavtalen for AF-K heter det at sammenslutningen skal arbeide for «en differensiert lønnspolitikk der både lederansvar og kompetanse skal vurderes som positive elementer».

Samtidig er det klart at AFs grunnleggende syn på at utdanning og ansvar bør gi langt bedre uttelling lønnsmessig, samsvarer med NLs syn. Hvis nye grupper av NL-medlemmer overføres til kommuneforhandlingene, for eksempel skolesjefer, vil man få en gruppe med forholdsvis høy lønn å forhandle for. Dette kan bidra til økt misnøye med LOK. Samtidig vil NKF ha tilsvarende grupper blant sine medlemmer, og det er også sannsynlig at dette er grupper som kan få forholdsvis god uttelling i de lokale forhandlingene. En tilslutning til AF-K vil også innebære en revurdering av hele samarbeidsavtalen med LO.

### **Forhandlingene i statssektoren**

NLs posisjon ved lønnsforhandlingene i staten er en helt annen enn i kommuneforhandlingene. Organisasjonen har selvstendig forhandlingsrett, er statssektorens største enkeltorganisasjon og kan sammenliknes med både YS og AF når det gjelder antall statsansatte medlemmer.

I statsektoren har NL et fra-oppgjør-til-oppgjør-samarbeid med Kartellet. Ved en del anledninger har NL og Kartellet samordnet sine forhandlingsopplegg, mens de to ved andre anledninger har valgt hvert sitt opplegg. Ved et par anledninger (1980 og 1986) kom Kartellet til enighet med arbeidsgiver, mens NL og AF ikke fant å kunne anbefale meklingsforslaget.

Samarbeidet mellom NL og Kartellet i statssektoren oppfattes som viktig for begge parter. Hovedorganisasjonene er atskillig mer likeverdige i størrelse i statssektoren enn i kommunesektoren, og AF og YS er til sammen om lag jevnstore med Kartellet. Ytterligere endringer i tilknytningsform for deler av statsetatene samt personalreduksjon vil sannsynligvis ramme Kartellet hardest, siden det er her de

store statsetatene er organisert.<sup>47</sup> NLs støtte er dermed viktig for Kartellet i dag, og den vil kunne være enda mer avgjørende i framtida.

Samtidig er det klart at LO og Kartellet vil være viktige for NL både i lønsspørsmål, arbeidsvilkår og i andre, mer politiske saker. Dette gjelder blant annet innflytelse på forhandlingssystemets utforming, som spørsmålet om overføring av avtalene til kommunesektoren. LO er den av hovedorganisasjonene som har størst muligheter for samfunnspolitisk påvirkning. Dette kan tilskrives LOs generelle samfunnspolitiske satsing, at det faglig-politiske samarbeidet gir innflytelseskanaler, samt LOs størrelse og dominans på industrisida.

Både fra Lærerlaget og Kartelllets side oppfatter man samarbeidet som positivt. Inntrykket er også at samarbeidet er blitt bedre over tid.

Fra LOs side har man signalisert at NL er ønsket som LO-medlem. Et eventuelt LO-medlemskap vil gjøre NL til en tung LO-organisasjon, spesielt på statsida. NL vil bli LOs tredje største medlemsorganisasjon og vil kunne få en sterk posisjon i kraft av at de blir det største Kartellforbundet. Et eventuelt medlemskap vil blant annet bety at kartellforbundenes lønnsprofil blir forskjøvet, og at NL vil kunne få betydelig innflytelse på utformingen av lønnskravene. Et medlemskap vil også bety at ansatte i offentlig sektor vil utgjøre et flertall blant LOs yrkesaktive medlemmer, noe som kan styrke offentlig ansattes rolle i LO.<sup>48</sup>

Kartellederen har foreslått en mellomposisjon, at NL kan få medlemskap i Kartellet uten å bli medlem av selve LO.<sup>49</sup> Dette vil gi NL betydelig innflytelse i Kartelllets styre, hvor blant annet kravprofilen fastlegges. Utspillet må i første rekke tolkes slik at man fra LO-sida er villig til å diskutere

<sup>47</sup> Unntaket er nedskjæringer i Forsvaret, der også YS er sterkt inne.

<sup>48</sup> Et røft anslag er at offentlig sektor-andelen i LO er om lag 46–47 prosent. Med NL som medlem, vil andelen offentlig sektor-ansatte bli om lag 51–52 prosent.

<sup>49</sup> Terje Moe Gustavsens foredrag på Kartellkonferansen høsten 1992.

utradisjonelle tilknytningsformer for å knytte NL nærmere til LO-systemet. Samtidig vil en slik løsning betinge en rekke avklaringer av praktisk og politisk art. Man kan også stille spørsmål om ikke NL ville ønske adgang til LOs besluttende organer hvis man først tok et såpass langt skritt i LO-retning.

En eventuell utbygging av kartellmodellen til også å gjelde privat sektor vil gjøre det enklere å delegerer saker til sektornivå (se kapittel 8.3). Dermed vil de framtidige kartellene (i den grad de realiseres) kunne få et betydelig selvstyre. På den annen side er det klart at kartellene vil være LO-organer, og at både disse og medlemsforbundene vil måtte forholde seg til vedtak fattet i Sekretariatet, Representantskapet og på Kongressen. Saker av betydelig samfunns-politisk art vil nok fortsatt legges til LOs sentrale beslutningsorganer.

For en organisasjon der medlemmene i hovedsak har tre–fire års høgskoleutdanning, vil AF naturligvis være en aktuell hovedorganisasjon. Lønnsmessig vil NLs medlemmer i skoleverket ligge i underkant av AFs statsansatte medlemmer og i overkant av Kartellets. Om lag halvparten av AFs medlemmer i statsektoren er lærere organisert i Lærerforbundet. Dette bidrar til å gjøre AF til et interessant samarbeidsalternativ for NL i statssektoren. Lærerforbundets medlemmer vil uten tvil være den gruppen som står NLs medlemmer nærmest når det gjelder arbeidsvilkår og yrkesfaglige interesser. De to forbundene har mange medlemmer innen samme lønnsrammer, står overfor samme særavtaler og befinner seg ofte på de samme arbeidsplassene.

Hvilken lønnspolitisk gevinst vil så NL få gjennom et nærmere samarbeid med AF? En samarbeidsavtale av den typen man har med LO, vil ikke gi adgang til AF-S' styre, som i dag fungerer som forhandlingsutvalg for statssektoren. Også NL kan på uformell basis samordne sine krav med AF-organisasjonene, hvis man ønsker dette. I perioder har inntrykket vært at AF-forbundene har hatt vanskeligheter med å få samordnet sine krav, og at de reelle prioriteringene gjøres forholdsvis sent i oppgjørets forløp. På denne bakgrunn kan man spørre om NL vil få særlig ekstra lønnspoli-



tisk gevinst gjennom en samarbeidsavtale framfor et eventuelt sak-til-sak-samarbeid med AF. AF har i dag ingen praksis med samarbeidsavtaler av den art som LO har inngått med frittstående organisasjoner. Det er heller ikke så sikkert at Lærerforbundet vil ønske at NL skal få en slik tilslutning. Lærerforbundet kan få vanskeligheter i forholdet til sine medlemmer hvis man selv forpliktes av avstemming i AF, mens NL står friere.

Et NL-medlemskap vil gi tyngdeforskyvninger i AF. Lærere vil fullstendig dominere i AF-S og også bli den dominerende medlemsgruppen totalt. Samtidig vil AF-S bli større enn Kartellet, iallfall så lenge lærerne forblir i statssektoren. Dette vil gi sammenslutningen et langt større grunnlag for innflytelse enn i dag. Samtidig kan man spørre hvilke interne problemer AF kan få med de yrkesgruppene som vil komme i sterkt mindretall i en slik konstellasjon.

## **9.2 Endringer i forhandlingsystemet og alliansespørsmålet**

Det er i hovedsak tre mulige institusjonelle endringer av forhandlingsordningene som er særlig relevante for NLs alliansediskusjon. Dette er spørsmålet om en overføring av lærerne til kommuneforhandlingene, muligheten for en felles offentlig arbeidsgiverforening for stat og kommune og en tilstramming av forhandlingsordningen i kommunesektoren. En oppløsning av ordningen med forhandlingssammenslutninger i kommunesektoren vurderes ikke som særlig realistisk, jfr diskusjonen i avsnitt 9.1. I tillegg må man vurdere hva som vil skje hvis man får en videre desentralisering av lønnsdannelsen.

Her drøftes både relevansen av ulike endringer, og hvilke problemstillinger disse reiser for NLs alliansevalg.

## Overføringsspørsmålet

Spørsmålet om en overføring av forhandlingsansvar for lærerne fra stat til kommune er blitt reist ved flere anledninger (se avsnitt 4.5). NL har sammen med de øvrige lærerorganisasjonene vært sterkt kritiske til en slik overføring. Argumentene fra organisasjonene har i hovedsak vært basert på ønsket om en nasjonal styring av skoleverket, og en frykt for at en overføring vil gi større regionale forskjeller i skoletilbudet (NL 1989). KS har på sin side argumentert for at organisasjonen er i ferd med å bygge opp skolepolitisk kompetanse, og at erfaringene så langt tilsier at kommunene ikke vil nedprioritere skoleverket (KS 1990).

Det vil være flere forklaringer på at man ennå ikke har fått en overføring, til tross for at det tidvis har vært vilje både i embetsverket og i KUFs politiske ledelse. Dette er også langt på vei argumenter mot en overføring på kort sikt.

- Politiske myndigheter vil være bekymret for at man skal få regionale ulikheter i skoletilbudet på grunn av ulik ressursinnsats og lønnsevne.
- Fagdepartementet kan finne det nyttig å ha ansvar for særavtaleforhandlingene i en periode hvor man må få med de ansatte på en rekke skolepolitiske reformer. I forlengelsen av dette kan man også peke på den «oppdragende effekt» overførings«trusselen» har.
- Det tidvis vanskelige forhandlingsklimaet i kommunesektoren og uroen blant lærerne i siste halvdel av 1980-tallet gjorde at en overføring kunne bidra til økt konfliktnivå.
- En overføring av forhandlingsansvaret til kommunesektoren vil svekke statsoppgjørets tyngde i forhold til kommuneoppgjøret. Dette kan igjen få betydning for Regjeringens mulighet for å drive inntektspolitikk.
- Samtidig vil KS kunne oppfattes som en svært politisk organisasjon. Organisasjonen er ikke bare en arbeidsgiverforening, men også en interesseorganisasjon for kommunesektorens interesser via-a-vis staten.

- Staten ved Administrasjonsdepartementet/KUF og NL har kommet til enighet både om nytt lønssystem, arbeidstidsavtalen mv. Forhandlingssystemet har i så måte vist seg å fungere. Arbeidstidsavtalen må også kunne sies å ha vært styrende i en retning som samsvarer med nasjonale skolepolitiske målsetninger.
- Det sterke politiske presset fra lærerorganisasjonene og fra Kartellet/LO hadde sannsynligvis betydning for at man valgte å beholde den nåværende ordningen, og det vil også være en viktig faktor i de videre vurderingene av en eventuell overføring.

Samtidig vil det være argumenter *for* en overføring av forhandlingsansvaret fra stat til kommune.

- En overføring vil være «logisk» riktig i henhold til den generelle desentraliseringslinjen i forholdet mellom stat og kommune (jf avsnitt 5.3).
- Skole og andre kommunale tiltak for barn og ungdom blandes mer og mer, blant annet ved en utbygging av skolefritidsordningen. En overføring kan lette organiseringen av det kommunale tilbudet til barn og ungdom («oppvekstsentrene»).
- Reform 94 vil gi kommunen økt ansvar for den videregående opplæringen, blant annet ved at man skal ha et tilbud til alle.
- Lærerne er kommunalt ansatte og lønnes over kommunebudsjettene. KS ønsker å ha kontroll over denne delen av budsjettene, blant annet særavtalene. Overføringssystemet har også ført til at en del kommuner bare får en liten del av sine inntekter fra staten.
- Nytt lønssystem kan ikke gjennomføres etter intensjonene for undervisningssektoren når det gjelder lokale forhandlinger/lokal lønnsfastsettelse. Ved en videre desentralisering av lønnsdannelse og lønssystem i kommunesek-

toren, vil man kunne få større forskjeller i forhandlingsordninger mellom lærere og andre kommunalt ansatte.

I dag synes det som om spørsmålet om en overføring er mindre aktuelt enn det en gang var. De store skolepolitiske reformene man står overfor, den samstemte motstanden fra arbeidstakersida og det faktum at man blant annet har kommet fram til en avtale om arbeidstid, gjør at dette spørsmålet er mindre aktuelt på kort sikt. Samtidig er det klart at det kan dukke opp igjen, for eksempel ved at KS kommer med et nytt utspill. Saker som kan danne grunnlag for dette, er blandingen av «stat» og «kommune» i forbindelse med skolefritidsordning/oppvekstsentra og ønsket om større frihet til å organisere skoleverket i forlengelsen av ny kommunelov. Spørsmålet om hvem som skal betale kostnadene i forbindelse med særavtaler/særavtalerevisjoner, kan også aktualisere saken, jf for eksempel arbeidstidsavtalen. I en slik situasjon kan man stå overfor en situasjon hvor de to sterke pressgruppene lokalpolitikere/rådmenn og skolefolk/arbeidstakerorganisasjoner mobiliserer mot hverandre overfor (og på) Stortinget.

*Kan valg av allianse påvirke NLS muligheter for å hindre en overføring?*

Alliansespørsmålet må også vurderes ut fra mulighetene for å påvirke selve rammene for forhandlinger, deriblant overføringsspørsmålet.

Å hindre en overføring av lærerne til kommunesektoren har stått høyt på NLS prioriteringsliste. Hovedbegrunnelsen her er bekymringen for den nasjonale skolepolitikk og enhetsskolen.

Gitt dagens lønssystem, er det ikke grunn til å tro at en overføring til kommunesektoren vil bety særlig store systematiske lønnsforskjeller kommunene imellom (Vårheim 1990). Man vet imidlertid ikke hvordan lønssystemet i kommunesektoren vil utvikle seg. En mulig utvikling er at en stadig større del av lønnsveksten gis som lokale tillegg. Dette vil være i tråd med de signaler KS hittil har sendt, og det vil

også samsvare med AFs generelle lønnspolitiske linje. Dette kan føre til større regionale lønnsforskjeller, etter hvordan arbeidsmarkedet for lærere er.

På grunn av ulikheter i stillingsstrukturen vil oppgjør med lavlønsprofil koste mer i kommunesektoren enn i statssektoren. Om dette betyr at de lavlønte får mindre, eller om de får en større del av det som er å få, vil variere fra oppgjør til oppgjør. Ved en overføring til kommunesektoren vil likevel NL få en langt større gruppe i de lavere lønnsklasser å konkurrere med innenfor sitt forhandlingsområde. I 1991 var hele 41 prosent av arbeidstakerne i kommunesektoren lønnet lavere enn lønnstrinn 10, som var nederste innplassering for lærere. I statssektoren var andelen 18 prosent (SSB 1992).

En grunn til at lærerorganisasjonene ønsker å forhandle i statssektoren, kan være at man foretrekker å forhandle særavtaler med fagdepartementet. Man forhandler da med en instans med høy skolepolitisk kompetanse og som samtidig vil tendere til å se avtalene som statlige styringsmidler. Her ligger det også an til at man kan knytte lønns- og skolepolitikken sammen, noe som kan gi begge parter flere forhandlingskort på hånden.

Man skal heller ikke undervurdere betydningen av at NL og Kartellet vil utgjøre en sterk allianse i statsektoren når disse to velger å samarbeide. Samtidig har NL en strategisk viktig posisjon i forhold til de øvrige hovedsammenslutningene på grunn av størrelsesforholdet mellom forhandlingsenhetene i statssektoren.

I spørsmålet om å beholde staten som forhandlingspart, kan NL regne med støtte fra LO og Kartellet, iallfall så lenge man kan påregnes som en solid samarbeidspartner for Kartellet. Velger NL å avvikle samarbeidet med LO til fordel for en AF-tilknytning, reduserer man sannsynligheten for at LO/Kartellet vil sette vesentlige krefter inn på å hindre en overføring. I en slik situasjon må organisasjonen enten satse på at KUF/staten ikke går inn for en overføring, eller at AF, lærerorganisasjonene og eventuelle politiske allianser er sterke nok til å hindre en overføring.

Selv om man fra LO-hold ser at det er skolepolitiske argumenter som taler mot en overføring, er det også samfunnspolitiske argumenter for en overføring. Man kan også stille spørsmål om ikke LO og Kartellet heller vil ha en AF-basert sammenslutning på 85 000 lærere i kommunesektoren enn i statssektoren. En overføring vil også svekke AF-stat betydelig, og vil gjøre Kartellet større enn de øvrige forhandlingssammenslutningene til sammen. Ut fra rent taktiske vurderinger vil Norsk Kommuneforbund neppe se det som særlig fordelaktig med en overføring, i hvert fall ikke hvis NL har valgt en AF-tilknytning. Samtidig vil LOK fortsatt være en sterk aktør i kommunesektoren. En slik styrking av akademikersida burde også bringe Norsk Hjelpeleierforbund nærmere LOK.<sup>50</sup> Tabell 9.1 viser medlemsfordelingen i stat og kommune i dag og ved en eventuell overføring.

*Tabell 9.1 Størrelsen på forhandlingssammenslutningene med og uten en overføring av lærerne.<sup>51</sup>*

	STAT		KOMMUNE	
	Som nå	Med overføring	Som nå	Med overføring
LO	98 000	96 000	160 000	162 000
NL	46 000	-	5 000	51 000
AF	62 000	35 000	63 000	90 000
YS	40 000	40 000	66 000	66 000

#### *NLs alliansalternativer gitt en eventuell overføring*

Her har vi argumentert for at mye tyder på at overførings-spørsmålet ikke er så aktuelt de første åra. Til tross for dette

<sup>50</sup> Det samme kunne gjelde KFO, men her må man ta med i betraktningen at forholdet mellom NKF og KFO preges av at organisasjonene er i et direkte konkurranseforhold.

<sup>51</sup> Tallene er omtrentlige. NLs privatansatte medlemmer som følger kommunenes regulativ er ikke tatt med.

vil vi kort se på situasjonen NL står i ved en eventuell overføring.

En eventuell overføring reiser spørsmålet om NLs selvstendige forhandlingsrett, siden Tjenestetvistlovens bestemmelser ikke lenger vil være aktuelle. I dag regulerer Rammeavtalen mellom KS og organisasjonene antall forhandlings sammenslutninger. Her heter det at KS ikke har anledning til å åpne for nye forhandlingssammenslutninger uten godkjenning fra de eksisterende tre. (Avtalen skal imidlertid rehandles per 1.1.94).

I utgangspunktet er det rimelig å anta at både KS og de øvrige forhandlingssammenslutningene vil være skeptiske til å gi NL status som egen forhandlingssammenslutning. NL vil riktignok med sine (ved en overføring) om lag 58 000 medlemmer i kommunesektoren være fullt på størrelse med YS-K, og i tillegg være det nest største forbundet i kommunesektoren. Samtidig vil organisasjonen representere en forholdsvis homogen medlemsgruppe sammenliknet med hovedsammenslutningene. Et vesentlig poeng bak den typen forhandlingssammenslutninger man har i stat og kommune, er at bredt sammensatte sammenslutninger skal bidra til at disse selv må prioritere blant sine krav.

Et forhold som taler for at iallfall KS vil gå inn for at NL får en form for særstatus på linje med det man har i staten, er at dette vil gjøre det lettere for NL å akseptere en overføring. Dette argumentet forsterkes av at det vil være vanskelig å tvinge et forbund med forhandlingsrett inn i en av forhandlingssammenslutningene. I en slik situasjon må man regne med muligheten for at forbundet bryter ut på samme måte som Norsk Hjelpepleierforbund gjorde i 1992. Dette kan igjen føre til flere konflikter og sprekkdannelser i forhandlingssystemet for kommunesektoren. Ut fra dette kan nok KS regne med støtte fra staten hvis man ønsker en fjerde forhandlingssammenslutning.

Man må anta at de øvrige forhandlingssammenslutningene i utgangspunktet ikke vil ønske en fjerde forhandlingspart, og iallfall ikke at en primærorganisasjon får slik status. På den

annen side kan det tenkes at NL vil kunne spille på alternativene.

For LO vil et worst case-alternativ være at lærerne overføres, og at de knytter seg til AF i kommunesektoren. Dette vil gi en gruppe på om lag 140 000 akademikere mot 160–170 000 LO-organiserte. En slik akademikerallianse vil være sterk, iallfall hvis man klarer å opptre noenlunde samordnet, og vil vokse over tid etter som antall høgskoleutdannede øker. En slik konstellasjon kan også føre til at LO-gruppene med treårig høgskole vil kunne velge å revurdere sitt medlemskap. Samtidig vil LOK med NKF i spissen fortsatt være en sterk sammenslutning. LO-sida kan også satse på at manglende samordningsevne og interne stridigheter vil svekke en eventuell akademikersammenslutnings maktpotensial. Velger derimot NL å slutte seg til LOK, vil AF-K og YS-K stå overfor et LOK som har fått en betydelig medlemsvekst, og som vil kunne få en svært dominerende posisjon i forhandlingene.

I utgangspunktet skulle man tro at både AF, LO og YS ville være interessert i å få et så stort forbund som NL som medlem. Samtidig vil det ikke bare være lett å få inn NL som medlem av en forhandlingssammenslutning. Et forbund med om lag 51 000 kommunalansatte medlemmer vil forskyve tyngdepunktet i alle de eksisterende forhandlingssammenslutningene. Forbundet vil alene være om lag like stort som resten av YS-K. I AF vil overføringen av AF-lærerne dempe NLs dominans noe. Samtidig vil lærergruppens størrelse gjøre situasjonen vanskelig for de øvrige AF-forbundene i kommunesektoren. Også LOK vil endre karakter hvis man får NL som medlem, samtidig som det nok er denne sammenslutningen som best kan tåle medlemsforskyvning av denne størrelsen. Her er problemet like mye hvor godt lærergruppene i NL vil fungere i LOK.

En annen mulighet er et undervisningskartell i kommunesektoren som en fjerde forhandlingssammenslutning, det vil



si at Lærerforbundet går ut av AF.<sup>52</sup> I dag vil en slik sammenslutning bestå av to store forbund. Fra arbeidsgiversida hadde det sannsynligvis vært mer ønskelig med flere medlemsforbund, jf situasjonen før Lærerforbundet ble dannet. En slik sammenslutning ville medlemsmessig være langt større enn AF-K og YS-K, og ville også bestå av forbund som sto hverandre nær i yrkespolitiske saker. Man må regne med at en overføring også kunne skape en så ustabil situasjon at det ville være naturlig for lærerorganisasjonene å vurdere en slik løsning.

Hvis man *ikke* får overført forhandlingsretten, er AF-K og LOK de mest aktuelle sammenslutningene. En AF-sammenslutning med 140 000 høgskole/universitetsutdannete vil være en sterk maktfaktor i kommuneforhandlingene og vil kunne prege oppgjørets profil sterkt. Samtidig vil en AF-tilknytning ikke være uproblematisk for NL. I dag står AF og AF-forbundene på mange måter fjernere fra NLs lønnspolitiske linje enn det LO-forbundene gjør. Dette gjelder ikke så mye lønnsnivå som synet på lønssystem. Her har AF-forbundene vært langt mer positive til ulike former for personlig eller individuell avlønning. Det samme gjelder forhandlingsstrategi, der NL tradisjonelt har satset på grunnstigen, mens et AF-forbund som Norsk Sykepleierforbund i større grad har prioritert å heve ledergrupper, grupper med spesialutdanning osv. Samtidig er det klart at NL og Lærerforbundet står mye nærmere hverandre i slike spørsmål, og at disse vil dominere en slik forhandlingssammenslutning. I en slik situasjon vil AF-K bli en helt annen organisasjon enn i dag.

Overfor LOK vil forholdet være det motsatte. Her vil man være uenig om hvilke grupper som skal prioriteres, men mer på linje når det gjelder lønssystem og arbeidsvilkår. Med sine om lag 51 000 medlemmer vil NL ha en langt sterkere forhandlingsposisjon innad i LOK enn det man er idag. Hvis

<sup>52</sup> Et alternativ er at AF tillater at Lærerforbundet fortsetter i AF, men forhandler utenfor AFs egen sammenslutning. Det siste ville vært utenkelig i LO-sammenheng, men med AFs forholdsvis beskjedne samordningsambisjoner, kunne man muligens tenke seg en slik løsning.

NL kommer inn i LOK med lærerne, vil spørsmålet om prioritering av utdanningsgrupper og så videre bli satt på dagsordenen på en helt annen måte enn i dag. Samtidig vil NKF likevel være nesten dobbelt så stort som de øvrige LOK-organisasjonene til sammen.

### **Felles offentlig arbeidsgiverforening**

Det andre spørsmålet av særlig relevans for forhandlingssystemet er felles offentlig arbeidsgiverforening. Både NL og Lærerforbundet har dette som sin uttalte målsetning. Dette vil også bidra til å lette endel av problemene i forbindelse med en overføring, særlig hvis man kan få en egen seksjon for undervisningspersonell.

Fra LO-hold har man signalisert interesse for en felles offentlig sektor-arbeidsgiverforening (se avsnitt 4.5). Det er fortsatt uklart hvordan man fra LO-hold eventuelt tenker seg en slik forening organisert. I LOs kongressvedtak går man inn for at man allerede før 1994-oppgjøret bør få en gjennomgang av forhandlingsordningene med sikte på samordning av regelverket, og en mer formalisert overbygning mellom KS og staten som arbeidsgiver.

Dahl-utvalget pekte på at en felles offentlig arbeidsgiverforening ville innebære en samordning av lovverket. Hvis dette betyr en oppgradering av forhandlingssammenslutningene i kommunesektoren, for eksempel ved tjenestetvistlovlignende bestemmelser, må man regne med at dette vil møte motstand fra mange av organisasjonene i kommunesektoren.

I utgangspunktet må man anta at KS vil være svært skeptisk til å overføre forhandlingsretten til en offentlig arbeidsgiverforening. Særlig vil dette gjelde en organisering i retning av Dahl-utvalgets modell 3, der staten (Regjeringen) har den avgjørende bestemmelsesrett og kan binde kommunene tariffrettslig (kapittel 4.5). Dette ville føre til at KS' oppgaver endres til «næringspolitikk» og lobbyvirksomhet, noe som vil endre KS radikalt.

Heller ikke for staten ville en slik organisering være uproblematisk. Staten vil bli langt mer ansvarlig for kommuneøkonomien, noe som kan svekke den fristillingen av

kommunesektoren som har vært statens politikk de senere år. Dahl-utvalget peker også på at stat og kommune vil ha ulike interesser på enkelte områder. En felles arbeidsgiverforening vil gjøre det lettere å bruke kommunesektoren som ledd i den offentlige sysselsettings- og utdanningspolitikken.

En desentralisering av forhandlingsstrukturen kan gjøre det lettere å få en slik offentlig arbeidsgiverforening på beina. Midler avsatt til lokale forhandlinger kan gi de enkelte sektorer og arbeidsgivere anledning til å tilpasse lønnsdannelsen og lønnsystemet lokale behov. Dette synes imidlertid å ligge et stykke fram i tid.

Det er også noe usikkert hvordan en offentlig arbeidsgiverforening vil fungere i inntektspolitisk sammenheng. Den politiske ledelsen vil spille en mindre direkte rolle når det gjelder lønnsforhandlingene i offentlig sektor. Staten kan få færre muligheter for å finne løsninger på vanskelige forhandlinger gjennom direkte politiske inngrep. Samtidig vil rammetenkningen og koplingen opp til privat sektor neppe bli mindre.

Ved en eventuell offentlig arbeidsgiverforening kan man tenke seg at man får en seksjon for hvert avtaleområde: én for skole, én for statlig forvaltning, én for kommunal forvaltning og én for statlig forretningsdrift/diverse (jf Dahl-utvalget). En slik løsning vil gi NL en fri stilling når det gjelder valg av allianser og sannsynligvis lette dannelsen av et undervisningskartell. I en slik situasjon vil alliansespørsmålet dels være et spørsmål om innflytelse på den politiske arenaen, dels et spørsmål om den strategiske nytten av en samordning på arbeidstakersida på tvers av seksjon.

En felles offentlig arbeidsgiverforening synes å ha større oppslutning på arbeidstakersida enn tidligere.<sup>53</sup> I dag har

<sup>53</sup> Forrige gang saken ble satt på dagsordenen i LO, var i 1986, da saken ble tatt opp på Kartellets Representantskapsmøte etter at den var blitt lansert av Kartellet/LO. Bakgrunnen var lønnsoppgjøret, der man kom fram til enighet i statssektoren, men ikke i kommunesektoren. Norsk Kommuneforbund var skeptisk til om en offentlig arbeidsgiversammenslutning tjente forbundets interesser, og saken ble mer eller mindre lagt på is (se f.eks *Kartell-Nytt* nr. 6 1986).

LO-systemet uttrykt klar interesse for en nærmere samordning. LOs kongress våren 1993 vedtok å arbeide for større samordning av den offentlige arbeidsgiverfunksjonen. Norsk Kommuneforbund har også erklært sin støtte til en slik ordning, blant annet gjennom et forslag til LO-kongressen om å opprette en felles offentlig arbeidsgiverforening (se kapittel 4). Det kan imidlertid være grunn til å stille spørsmål ved kommunesektorens vilje til å akseptere særlig ytterliggående endringer i retning av lovpålagte forhandlings-sammenslutninger.

Samtidig har LO også signalisert ønske om å gjennomgå forhandlingsordningene mer generelt. En av beveggrunnene til dette er bekymringen for at man får for liten gevinst ved «å ta ansvar». Når også andre tvinges til samordning, hindrer man en overbudspolitik som langt på vei er basert på at andre tar ansvar for helheten (LO 1993:49–55).

Fra arbeidsgiversida har ikke spørsmålet om en felles offentlig arbeidsgiverforening vært offentlig utredet, eller diskutert i åpne fora. Det som taler mot en slik ordning, er først og fremst at man vil møte motstand fra kommunale arbeidsgivere og KS, samtidig som staten vil kunne få et utvidet ansvar for kommuneøkonomien. På den annen side kan for eksempel en større konflikt i kommunesektoren sette fortgang i en slik sak.

### **Andre endringer i forhandlingssystemet**

Et alternativ til offentlig arbeidsgiverforening/overføring med dagens ordninger er at forhandlingsordningene i kommunesektoren strammes inn – for eksempel gjennom en utvidelse av Tjenestetvistloven eller ved en tjenestetvistliknende lov for kommunesektoren.

Ordningen med forhandlingssammenslutningene hviler på en frivillig avtale, og, i motsetning til i staten, det er forbundene selv som er avtalepart. Forbundene kan på egen hånd forkaste et forhandlings- eller meklingsforslag som er anbefalt av forhandlingssammenslutningen. Norsk Hjelpepleierforbunds streik ved oppgjøret i 1992, Rikslønnsnemndas avgjørelse, og ikke minst begrunnelse, viste hvor sårbart

dette systemet er. Mens pro rata-prinsippet langt på vei benyttes på hovedsammenslutningene samlet når disse går ut i streik (jf LOK våren 1992), fikk Norsk Hjelpepleierforbund rammebetraktningene knyttet opp til resultatet for forbundet. Hvis andre følger deres eksempel, vil spørsmålet om innstramming av rammeavtalen nok bli satt på dagsordenen. Et poeng her er at dagens ordning i liten grad er utprøvd. Fra og med 1984 har man bare hatt én uravstemning innen LOK-området.

En innstramming vil sannsynligvis møte motstand fra de forbundene som har forhandlingsrett i kommunesektoren. Over tid har en rekke forbund oppnådd slik forhandlingsrett. Disse spenner fra Norsk Kommuneforbund med sine godt over 150 000 yrkesaktive medlemmer, til små forbund som Norske Siviløkonomers Forening, med vel 200 kommunalt ansatte medlemmer.

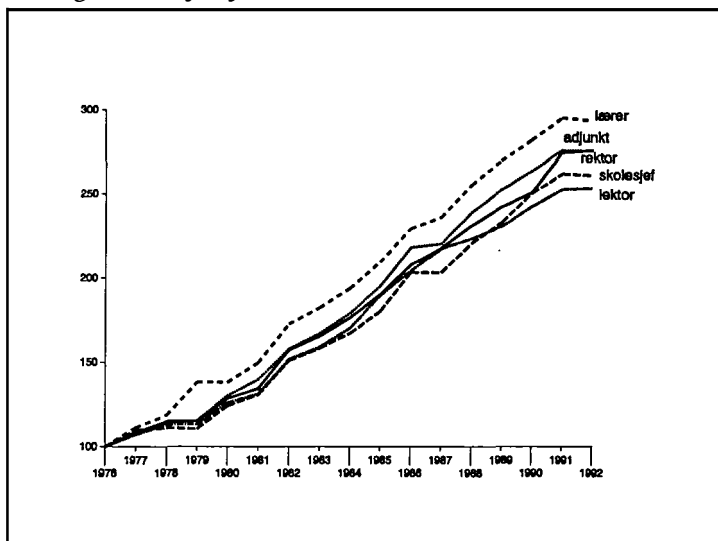
For de mindre organisasjonene vil synet på dette spørsmålet også påvirkes av at forbundsstrukturen er annerledes i kommunesektoren enn i statssektoren. Både i AF og LO vil ett forbund dominere. I LOK er Norsk Kommuneforbund den klart største organisasjonen med 80–85 prosent av de kommunalt ansatte medlemmene. I AF-K er Sykepleierforbundet den klart største organisasjonen for kommunalt ansatte, og utgjør over halvparten av AFs kommunalt ansatte medlemmer. I YS dominerer derimot to jevnstore forbund (NHF og KFO), noe som gjør at man kan få svært jevne avstemminger hvis disse to ikke blir enige.

Hvis man skulle velge å stramme inn forhandlingsordningene i kommunesektoren, vil dette neppe få større praktisk betydning for NL enn for andre organisasjoner. Samtidig vil NLs uavhengige status og bevisstheten om denne, sammen med NKF's dominans i LOK, gjøre det vanskeligere å akseptere en slik binding. Sjansen for å bli stemt ned vil imidlertid også være til stede i AF eller YS.

## **Lønnsutviklingen for lærergruppene**

Avslutningsvis skal vi kort se på lønnsutviklingen blant lærergruppene (gjennomsnittlig lønn for arbeidstakere som er

Figur 9.1 Lønnsutvikling for ulike lærergrupper. Gjennomsnittlig månedsfortjeneste. Heltid. 1976=100.



Kilde: NOU 1990:32 og Administrasjonsdepartementet

innplassert i en stillingskategori) i perioden 1976–89. Her ser vi at *lærer* er den gruppen som har kommet best ut, mens *adjunkt* og *rektor* kommer som nummer to, *skolesjef* som nummer fire og *lektor* som nummer fem. Ut fra dette synes NLs medlemsgrupper i skolesektoren å ha kommet rimelig godt ut av lønnsforhandlingene på 1980-tallet. Disse tallene sier imidlertid ikke noe om individuell lønnsutvikling, eller om effekter av eventuelle forskyvninger mellom stillingsgruppene når det gjelder ansiennitetsinnplassering.

### 9.3 Allianser og politisk innflytelse

#### Skole- og barnehagepolitikk

Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet (KUF) er den politiske enhet som har ansvar for skolens pedagogiske innhold, og det mer overordnede syn på hvordan norsk skole

skal se ut. KUF er også forhandlingsmotpart for særavtalene for undervisningspersonell. Disse avtalene er ikke bare viktige for lønns- og arbeidsvilkår. De vil også påvirke skolens innhold.

Samtidig er det klart at det er viktige innflytelsesarenaer utover KUF. En sentral aktør i skolesaker er Stortingets kirke-, undervisnings- og forskningskomite og de ulike partienes skolepolitiske talsmenn/-kvinner som gjerne vil befinne seg der. En annen gruppe som kan bli viktige skolepolitiske aktører, er utdanningsdirektørene. I tillegg kommer KS, Kommunaldepartementet, Finansdepartementet og de enkelte kommuner og fylkeskommuner. Det samme kan komme til å gjelde organer som skal representere foreldreinteressene.

Ett utgangspunkt for å drøfte alliansealternativer i yrkesfaglige saker er hvilke andre organisasjoner som organiserer yrket, eller befinner seg på samme arbeidsplass. Hovedtyngden av norske lærere er organisert i NL eller i Lærerforbundet i AF.

Skoleverket har også andre ansatte enn lærerne. Det er om lag 155 000 lønnstakere som er gruppert under næringsgruppen undervisning. Av disse vil om lag 85 000 være lærere i grunnskole og videregående skole. En stor del av de øvrige vil være grupper som renholdere, vaktmestre og kontorpersoneell med videre, og de vil falle inn under det kommunale avtaleområdet. Etter hvert som skolefritidsordningen bygges ut, vil man også få nye grupper arbeidstakere inn i skolen. Organisasjonene for disse yrkesgruppene vil kanskje ikke være så aktuelle som samarbeidspartnere når det gjelder skolens pedagogiske innhold, men man kan godt tenke seg et samarbeid som går mer på overordnet ressurstilgang på kommunenivå (skolebudsjett, organisering av skolesektoren, spørsmål om nedlegging av skoler mv.) Forbundene for disse gruppene, i hovedsak NKF og KFO, organiserer imidlertid også innen andre kommunale sektorer. Dette gjør at det vil være forholdsvis åpent hvordan disse vil stille seg hvis de må prioritere mellom sektorer.

Ett annet forhold som det kan være aktuelt å diskutere, er om skolepolitikk er et sektoravgrenset tema eller et mer generelt politisk tema? Morten Egeberg har for eksempel argumentert for at hvor sektoravgrenset en beslutningsprosess er, avhenger av hvordan sakstypen defineres. Generelle/kollektive saker vil avgjøres på andre måter, og av andre aktører, enn saker som defineres som selektive eller sektoravgrensede «problemer» (Egeberg 1981:30–35).

I utgangspunktet skulle man tro at skolens pedagogiske innhold og organisering var et spesielt/selektivt saksområde. Men det er klart at skolens innhold også kan være et saksområde som vekker atskillig bredere politisk interesse. En god del skolepolitiske saker vil få de politiske partiene på banen, jf Høyres engasjement i Reform 94. Opp gjennom tidene har man også hatt brede politiske diskusjoner om karakterer i skolen, om religionsundervisningens innhold osv.

Også andre aktører enn de politiske partiene vil kunne komme på banen i skolepolitiske saker. Befolkningens utdanningstilbud er både viktig for nasjonens konkurransevne og som ledd i den generelle utjevningspolitikken. NHO har i perioder kastet seg inn i diskusjonen om norsk skole med utgangspunkt i skoleverkets betydning for arbeidskraftens kompetansenivå og næringslivets behov. Mange LO-forbund vil ha betydelig interesse knyttet til yrkesopplæringen. Likevel kan man spørre om ikke et mer generelt engasjement blir mer ad-hoc og programpreget, enn at utdanningspolitikken endres til et mer sektorovergripende politikkområde.

Diskusjonen om skolens ressursbruk holdt opp mot resultatene, vil også være et saksfelt som engasjerer langt bredere enn innen skolesektoren.

Rent umiddelbart synes det som det nye Lærerforbundet i AF vil være NLs naturligste samarbeidspart i skolepolitiske forhold. Til sammen representerer NL og Lærerforbundet en meget høy andel av lærerne i grunnskolen og den videregående skolen. Den tredje lærerorganisasjonen, Skolenes Landsforbund i LO, har bare 2600 medlemmer som stemmer i statsoppgjøret. Lærerorganisasjonene samarbeider også på en rekke felt. Blant annet gikk alle lærerorganisasjonene



sammen om den store annonsekampanjen for å skape forståelse av lærernes vilkår. Lærerorganisasjonene samarbeider også ofte i forbindelse med særavtaleforhandlingene.

En felles lærerorganisasjon er et tema som stadig kommer opp. Lengst på vei kom man i 1978, da et utvalg kom så langt som til å utarbeide forslag til vedtekter for en ny organisasjon. NL har også ved gjentatte anledninger programfestet at man skal arbeide for en videre sammenslutning av lærerorganisasjonene. En slik sammenslutning vil kunne bidra til en bedre utnytting av de ressuser som brukes på yrkesfaglig og skolepolitisk satsing. En felles organisasjon kan også gi økt innflytelse overfor myndighetene og vil føre til at man unngår å ha to lærerorganisasjoner på mange arbeidsplasser.

Tidligere fant man en viss avstand mellom NL og tidligere Norsk Lektorlag/NUFO når det gjaldt pedagogisk grunnsyn og i relaterte skolepolitiske spørsmål. NL var tradisjonelt opptatt av helhetspedagogikken og skolens omsorgsansvar, mens Lektorlaget la større vekt på det rene kunnskapsaspektet (Seip 1990, Hagemann 1991). I dag er oppfatningen at de to organisasjonene har nærmet seg hverandre betraktelig i disse spørsmålene. Adjunktene utgjør den største medlemsgruppen i begge organisasjonene, noe som nok både har endret NL og det tidligere NUFO. Samtidig har «gymnaset» endret karakter og er ikke på samme måte som tidligere en ren kunnskapsskole. At NUFO fikk medlemmer i ungdomsskolen, bidro også til å endre organisasjonens pedagogiske grunnsyn. Dette samme gjelder sammenslutningen av lærerorganisasjonene i AF.

I en del saker har NL og det tidligere NUFO skilt lag. Dette gjelder blant annet den siste arbeidstidsavtalen, hvor NUFOs medlemmer stemte nei, mens NL, Faglærerlaget og Skolenes Landsorganisasjon sa ja.<sup>54</sup> Det samme gjelder lønnsoppgjørene, der NUFO sjelden har funnet å kunne anbefale et resultat. Langt på vei kan dette ha sammenheng

<sup>54</sup> Det var et stort mindretall i NUFO som stemte ja til avtalen.

med at NUFO har kommet dårligere ut enn for eksempel NL. Samtidig kan man argumentere for at NL, som den største organisasjonen innen undervisningssektoren, ikke kan si «nei», med mindre man er forberedt på å ta en konflikt. I forbindelse med UFA-forhandlingene ved årsskiftet 1987/88 hadde NL og NUFO samme standpunkt, og man sto også på samme side ved oppgjøret i 1986.

Har så NL bruk for en bredere allianse enn lærerorganisasjonene også i skolesaker? En slik allianse vil i første rekke kunne bidra til å dempe inntrykket av snevre sektorinteresser. Lærerne opplever i mange saker at man har et legitimitetsproblem når det gjelder forholdet mellom hva som er skolens beste og hva som er lærernes beste. En naturlig allianse her er samarbeid med grupper som representerer foreldre eller elever.

På lønnstakersida kan en bredere allianse bidra til å støtte opp under krav som ligger i grenselandet mellom medbestemmelse/arbeidsvilkår og skolens kvalitative og pedagogiske innhold. Blant annet var Kartellet inne i bildet i forbindelse med forhandlingene om arbeidstidsavtalen, og hovedorganisasjonene har også engasjert seg i overføringsspørsmålet. Av hovedorganisasjonene er det nok AF som har vært mest opptatt av saker som høyere utdanning og studiefinansiering. LO vil være opptatt av (grunn)skolepolitikk ut fra et samfunnspolitisk perspektiv, men vil være vel så opptatt av yrkesopplæring/fagopplæring og opplæring i arbeidslivet. I tillegg vil man på samme måte som NHO også ha et samfunnsøkonomisk perspektiv på kompetansebegrepet.

## **Barnehagepolitikk**

I barnehagesektoren vil man ha et betydelig antall ansatte som ikke er førskolelærere. Den største yrkesgruppen vil være barnehageassistentene. Norsk Lærerlag har ikke noe organisasjonstilbud til denne gruppen, og det er neppe aktuelt å utvikle et slikt tilbud. Barnehageassistentene vil enten være organisert i Norsk Kommuneforbund (LO) eller Kommunalsattes Fellesorganisasjon (YS). Organisasjonsandelen blant

denne gruppa er ikke kjent, men den er nok betydelig lavere enn for førskolelærere.

I barnehagepolitiske saker vil organisasjonene for øvrige ansatte være aktuelle allianseparter. Samtidig vil de barnehageansatte bare være en av mange yrkesgrupper i sine organisasjoner, og de har heller ikke noen sterk yrkesbasert organisering internt. Norsk Kommuneforbund har vært skeptisk til for sterk profesjonsorganisering, men ser samtidig behovet for å satse mer på yrkesfaglige spørsmål. I 1991 vedtok man å innføre en ordning med sektorbaserte yrkesråd. Disse skal blant annet avholde en landsdekkende yrkesfaglig konferanse hvert annet år. I tillegg skal forbundets arbeidslivsavdeling ha ansvar for den yrkesfaglige satsingen. Barnehageansatte og ansatte i skolefritidsordningen faller inn under yrkesrådet for barn og oppvekst. NKF er nå inne i en prosess hvor denne ordningen skal evalueres.

Et viktig område for NKFs yrkesfaglige satsing har vært å få en fagopplæring innen helse- og miljøfag. Reform 94 vil også øke behovet for lærlingeplasser innen de jentedominerte omsorgsyrkene, og mye tyder også på at man vil trekke inn kommunal sektor for å nå målsetningen om antall læringeplasser. Aktuelle områder for en videre utbygging av slike ordninger er skolefritidsordningen og barnehagesektoren. Et forslag om dette er lagt fram i stortingsmeldingen om seksåringene i skolen, der departementet foreslår en videregående fagopplæring for oppvekst- og miljøarbeidere (St.meld. nr. 40 1992–93:69). Dette vil være nye grupper med en potensiell sterk yrkestilknytning. I dag vil NKF og KFO være de aktuelle organisasjonene for disse gruppene. Utbyggingen av slike utdanningsordninger kan også påvirke NKFs yrkesfaglige satsing. Forbundet vil sannsynligvis ta skritt for ikke å risikere å miste disse gruppene.

### **Generell politisk påvirkning**

I dag er det liten tvil om at LO er den mest innflytelsesrike hovedorganisasjonen på arbeidstakersida. Dette har dels utgangspunkt i antall medlemmer (LO er større enn de øvrige til sammen) og i bredde i medlemstokken (LO er størst både

i stat, kommune og privat sektor). LO sitter også i en rekke råd og utvalg og representerer arbeidstakersida alene i flere korporative organer, blant annet i Rikslønnsnemnda (som fast representant), Statens Lønnsnemnd, Arbeidsrettsrådet og Teknisk Beregningsutvalg. LO har også nær kontakt til det politiske system gjennom det faglig-politiske samarbeidet med DNA. LOs samordningsevne gir også mulighet til å påvirke samfunnspolitiske spørsmål gjennom tariffpolitikken.

Som nevnt, har LO langt større ambisjoner for samordning og samlet opptreden enn det AF og YS har (jf kapittel 8). I LO er Sekretariatet det viktigste samordningsorganet. Her møtes forbundslederne ukentlig, og en rekke saker av felles interesse behandles. I AF og YS møtes forbundslederne sjeldnere, og man har også mindre ambisjoner om at hovedorganisasjonen skal opptre på vegne av forbundene i ulike saker. Det vises vanligvis til at dette er et bevisst ønske fra AF og YS-hold.

Ut fra en ren maktvurdering per i dag kan LO synes som den fornuftige allianse. Får en organisasjon støtte av LO, eller anledning til å påvirke LOs holdning, vil man i mange saker kunne påvirke betydelig mer enn om man står alene. Ett eksempel er betydningen av at LO og Kartellet gikk inn for å beholde lærerene i statsforhandlingene. Man kan også stille spørsmål ved hvor stor ekstragevinst i generell politisk påvirkning et så stort forbund som Norsk Lærerlag vil ha gjennom et formalisert samarbeid med AF eller YS. Det er imidlertid to spørsmål som må diskuteres noe nærmere i denne forbindelse: Hvilke hovedorganisasjoner vil være sterke i tida framover, og hvor nær eller fjern vil de ulike organisasjonene være for NL.

### *LOs og AFs framtidige styrke*

En vurdering som må gjøres, er om LO vil fortsette å være en interessant samarbeidspartner. Man kan peke på flere utviklingstrekk som tilsier at LOs stilling ikke er så sterk som den en gang var. De øvrige organisasjonene har hatt større medlemsvekst enn LO. Store deler av profesjonsgruppene innen helse-, sosial- og undervisningssektoren har gått

til forbund utenfor LO, samtidig som man de siste åra har hatt en klar sysselsettingsnedgang i industrien. LOs innflytelse vil i en viss grad også henge sammen med DNAs styrke og hvem som sitter med regjeringsmakten. Samtidig er det klart at hvis de politiske myndigheter ønsker å gå videre i den retningen som ble skissert i sysselsettingsutvalgets innstilling, vil dette styrke hovedorganisasjonenes innflytelse, og kanskje særlig LOs. Man skal heller ikke undervurdere effekten av at LO også i framtida vil være den klart tyngste organisasjonen i privat sektor og i industrien spesielt.

AF-forbundene vil høyst sannsynlig få en fortsatt medlemsvekst. Framskrivninger av arbeidsstyrken predikerer en klar sysselsettingsvekst blant grupper med høyere utdanning i helsesektoren, et område hvor AF-forbundene er sterkt inne. Samtidig kan man spørre i hvilken grad hovedorganisasjonen AF klarer å omsette dette til samfunnspolitisk styrke. Dette vil blant annet henge sammen med AF-forbundenes vilje og evne til å opptre samordnet og til å legge oppgaver til fellesorganene. Selv om AF sentralt ønsker å satse mer på samfunnspolitisk innflytelse, er det i dag lite som taler for at man vil få noen mer grunnleggende endringer i ansvarsforholdet mellom primærorganisasjoner og hovedorganisasjon.

### *Alliansepartenes avstand/nærhet til NL*

Allianser må også vurderes i lys av avstanden mellom de ulike hovedorganisasjonenes målsetninger og NL. I en del saker vil arbeidstakersida stå samlet, for eksempel i saker som går på arbeidsvilkår og arbeidsmiljø. I andre saker vil det være større uenighet. Det vil også være en viss uenighet i prioriteringsspørsmål.

Både i spørsmål om arbeidsvilkår og i mange saker av mer generell politisk art vil man finne at NL står nær LO i syn. Dette gjelder for eksempel synet på velferdsstaten og vektleggingen på det offentliges ansvar når det gjelder utdanning, helse, pensjon osv. Det samme vil gjelde i spørsmål som går på arbeidsvilkår, etablerte rettigheter osv.

Det er flere argumenter som brukes fra dem som er skeptiske til et LO-medlemskap. Her nevnes tre slike forhold.

For det første oppfattes av og til LO-kulturen som industriarbeiderdominert. For det andre oppfattes av og til LO som å være for ansvarlig i det inntektspolitiske samarbeidet. For det tredje opplever forbund utenfor LO det faglig-politiske samarbeidet mellom LO og DNA som problematisk.

Tradisjonelt har LO vært oppfattet som industriarbeidernes organisasjon. I dag er LO den eneste av hovedorganisasjonene med et flertall av medlemmene i privat sektor. Størstedelen av disse er arbeidere eller funksjonærer uten høyere utdanning. Samtidig er det klart at det skjer en medlemsforskyvning innad i LO. Andelen offentlig ansatte innen LO-forbundene nærmer seg nå 50 prosent, noe som har endret LO. Som et eksempel kan nevnes at det spekuleres i om ikke den neste LO-lederen vil komme fra offentlig sektor (*Aftenposten* 15.5.93), og ved kongressen i 1989 var den daværende Kartellederen Nils Totland nær ved å bli ny LO-leder. LOs kvinneandel øker også, og et forbund som NKF har en kvinneandel på 70 prosent.

Innad i LO vil man finne spenninger mellom offentlig og privat sektor. Fra tid til annen kommer utspill fra forbund i privat sektor som oppfattes som klart provoserende for offentlig sektor. Man kan likevel spørre hvilken reell betydning slike utspill får. Norsk Kommuneforbund er nå det største LO-forbundet og har markert sin selvstendighet i mange saker. Forbundet har også betydelig innflytelse innad i LO-systemet. I saker som angår statlig sektor vil det være Kartellet som i stor grad utformer LOs politikk. Samtidig kan man spørre om det ikke kan være situasjoner hvor LO og NL vil kunne ende på ulik side. I en presset offentlig økonomi kan man for eksempel se for seg at deler av LO vil kunne stille spørsmål ved lærernes arbeidstidsordninger og ressursbruken i skoleverket. I den grad man oppfatter dette som et spørsmål om prioriteringer mellom ulike deler av offentlig sektor, for eksempel undervisning versus helse, kan man heller ikke ta det for gitt at et forbund som Norsk Kommuneforbund vil støtte NL.

Det andre ankepunktet mot LO er at organisasjonen oppfattes som «for ansvarlig» i tariffpolitikken og det inn-

tekstpolitiske samarbeidet. Dette argumentet var særlig fremme i perioden med lønnslov (1988–89). Fra enkelte hold vil det være skepsis til at LO-NHO oppgjøret skal legge så sterke føringer på oppgjøret for øvrige sektorer. Samtidig skal man ikke se bort fra at slik ansvarlighet kan gi LO tyngde både i senere lønnsoppgjør og i spørsmål av mer politisk art.

Det tredje ankepunktet mot LO er det faglig-politiske samarbeidet mellom LO og DNA. Av forbund utenfor LO, brukes dette som ett av de viktigste argumentene for at man ikke ønsker å tilslutte seg LO. Det faglig-politiske samarbeidet er i dag ikke så omfattende som før (se kapittel 8.3). Både LO og DNA har markert ønske om større uavhengighet. LO har også signalisert interesse for nærmere samarbeid med SV. Samtidig viste debatten på siste LO-kongress at tunge forbund både i offentlig og privat sektor vurderte nytten av samarbeidet som større enn ulempene. Det var likevel et ikke ubetydelig mindretall som ønsket å gå bort fra et formalisert samarbeid med DNA, deriblant et stort forbund som Handel og Kontor. Det faglig-politiske samarbeidet mellom hovedorganisasjonen LO og DNA har heller ikke hindret enkelte LO-forbund i å vedtektsfeste partipolitisk uavhengighet.

AF har på sin side markert seg som høgskole- og universitetsutdannedes organisasjon og er særlig opptatt av å ivareta spesielle interesser knyttet til høyere utdanning. NL vil følge AF i synet på at utdanning og ansvar bør gi bedre lønnsmessig uttelling, at det bør være bedre samsvar i lønn mellom offentlig og privat sektor og at utdanningsfinansieringen bør bedres.

Samtidig vil man finne grupper i AF som på mange måter skiller seg klart fra NL, for eksempel i synet på offentlig sektor og velferdsstaten, prinsipper for lønnsdannelse og synet på kollektive versus individuelle reguleringer av arbeidsvilkår osv. Dette vil nok først og fremst gjelde medlemsgruppene i privat sektor, som sivilingeniører og siviløkonomer. Også i offentlig sektor vil man kunne finne grupper som står for en noe annen linje enn den NL har valgt. I det

store og hele vil nok AF representere en større toleranse for lønnsforskjeller og individuelle ordninger enn det NL og særlig LO står for. På den annen side vil det være AF-grupper som står NL forholdsvis nær i slike saker, for eksempel lærere og sykepleiere.

### **Desentralisering og innflytelse på kommunalt nivå**

I kapittel 5 ble det pekt på at kommunesektoren har gjennomgått vesentlige endringer på 1980-tallet. Man har fått en avvikling av detaljerte økonomiske styringsmidler, og kommunene har fått større ansvar for sin økonomi. Kommunene har også fått større frihet når det gjelder organiseringen av sin virksomhet og sine beslutningsorganer, noe som vil forsterkes av endringene i særlovene.

For NL vil dette reise spørsmålet om allianser lokalt. Hvis de lovfestede særnemndene forsvinner, må NL vurdere hvordan man skal opprettholde innflytelse i skole- og barnehagepolitiske saker. Økt blanding av skole og fritidshjem/barnehage fører til at skolen blir mindre skjermet, og dette reiser spørsmål om samarbeid på tvers av yrkesgrupper og hovedavtaleområder. Ett eksempel er at ny kommunelov åpner for felles driftsstyre for skole og barnehage, noe som også gjør at disse får felles ledelse. Grunnskolelærerne må også være forberedt på å forholde seg til førskolelærere, andre kommunalt ansatte og kommunens ledelse på en annen måte enn for bare noen få år tilbake. NL har i dag lokallag på kommunenivå, noe som kan lette utviklingen av et slikt samarbeid.

Knappe kommunebudsjetter og økte reorganiseringsmuligheter (og ambisjoner) betyr at innflytelse i politiske organer er viktig, og vil fortsette å være det. Økt vekt på lokale lønnsforhandlinger vil kunne bety at man også må vurdere samarbeidsbehovet i slike saker.

I dag har ikke NL noe formalisert alliansesamarbeid lokalt. Samarbeidsavtalen med LO fastlegger først og fremst samarbeidsordninger sentralt. Avtalen inneholder en anbefaling om samarbeid for å kunne oppnå best mulig representasjon i kommunale organer. På slike områder har man også et samarbeid. I enkelte større kommuner samarbeider NL og



NKF om skolepolitiske saker og mer generelle politiske saker i enkelte større kommuner. I Oslo har man også hatt et samarbeid om lønnsforhandlingene, noe som har sammenheng med at Oslo ikke har vært medlem av KS og derfor har ført egne forhandlinger.

Det finnes ingen systematiske undersøkelser av hvilke typer samarbeid som faktisk foregår lokalt i dag. Det synes som om NL praktiserer ulike typer samarbeidsformer både når det gjelder forhandlinger og andre saker. Man kan se for seg tre alternativer for å bygge ut strategiske allianser lokalt: bygge på den sentrale alliansen – i dag er dette LO og LO-forbundene, inngå sak-til-sak-samarbeid med de organisasjonene som finnes lokalt etter behov eller satse på egne krefter.

I sektoravgrensede saker hadde det vært naturlig med samarbeid mellom organisasjonene på en arbeidsplass, det vil si at sakens innhold avgjør samarbeidspartner. Aktuelle organisasjoner vil i hovedsak være Lærerforbundet, NKF og KFO. I dag samarbeider NL og Lærerforbundet (NUFO) mange steder, og mange saker er slik at det oppfattes som unaturlig ikke å samarbeide. NKF vil også være en interessant samarbeidspartner i en del saker, blant annet fordi dette forbundet er så stort på kommunenivå og derfor ofte representerer arbeidstakersida i nemnder og utvalg. Barnehageassistentene vil også ha en arbeidssituasjon som har mange fellestrekk med førskolelærernes.

Hvis endringer i den kommunale organisasjonsstruktur fører til at skole/barnehagesaker behandles i bredere sammensatte nemnder, kan man risikere at slike saker får mindre oppmerksomhet. Samtidig er erfaringen at skole- og barnehagesaker målbæres godt lokalt. Mange lærere og førskolelærere er politisk aktive. Ansatte i skole og barnehage kan også støtte seg til foreldrene som pressgruppe. Bekymring for egne barns oppvekstvilkår vil ha atskillig politisk legitimitet. At slike saker legges til bredere sammensatte utvalg, for eksempel utvalg i kommunestyret, kan også føre til at sakene får *større* politisk oppmerksomhet.

En videre satsing fra KS/kommunene når det gjelder å utvikle en egen lønns- og personalpolitikk, kan øke behovet

for et samarbeid mellom arbeidstakerorganisasjonene på tvers av arbeidsplass eller yrkestilhørighet. I dag er hovedorganisasjonene i liten grad til stede på kommunenivå. Ordningen med forhandlingssammenslutninger er heller ikke ført ned på dette nivået. Grunnskolelærerne kan heller ikke trekke på sitt gode forhold til Kartellet, i og med at statssektoren i LO ikke har noen organisasjonsenheter på kommunalt nivå. Dette betyr at eventuelle lokale allianser må bygges på samarbeid mellom enkeltorganisasjoner.

Det vi vet om de planlagte organisasjonsendringene i LO, gir flere spørsmål enn svar på hvordan NL eventuelt skal bygge opp lokale allianser. De planlagte LO-avdelingene er ikke organ på kommunenivå og skal i mange tilfeller dekke flere kommuner. NKF har så langt sagt nei til å være med, noe som reiser tvil om hva de øvrige LOK-medlemmene vil gjøre. I dag har flertallet av disse valgt å satse på utbygging av organer på fylkesnivå.

AF har heller ikke noe eget organisasjonsapparat på kommunenivå, selv om man har anledning til å danne AF-grupper på arbeidsplassene. Her vil man også stå i den situasjon at mange av medlemmene har fylkeskommunen som arbeidsgiver. Dette gjelder for eksempel sykehusansatte og lærere i de videregående skolene. NL har på sin side bare om lag 1000 fylkeskommunalt ansatte blant sine medlemmer.

## **9.4 Alliansespørsmålet i lys av innflytelse internasjonalt**

Valg av nasjonal allianse kan også få betydning for NLS internasjonale arbeid. Den tilhørighet NL har i dag gjennom medlemskap i Nordiske Lærerorganisasjoners Samråd (NLS) og i DEFS' bransjekomite for utdanning (ETUCE), synes å være hensiktsmessig. Verken på nordisk eller europeisk nivå eksisterer det noe tilsvarende alternativ. Aktuelle spørsmål er derfor først og fremst hvordan de alternative nasjonale alliansevalgene vil kunne påvirke NLS internasjonale allianser og

hvordan den nasjonale alliansepolitikken fungerer i forhold til å øve innflytelse i Europa-spørsmål mer generelt.

### **AFs nåværende veivalg vil være problematisk for NL**

Hvis man bare ser på spørsmålet om internasjonal innflytelse, har CESI-medlemskapet klart gjort AF mindre aktuell for NL. En AF-tilknytning vil i dag bety at NL mister sitt medlemskap i ETUCE. I en periode hvor utdanningspolitikken i stadig større grad settes på EFs og EØS' dagsorden, synes dette lite aktuelt. Heller ikke når det gjelder internasjonal innflytelse på bredere basis synes CESI-alternativet å være særlig givende. CESI er med sine om lag 6 millioner medlemmer en liten organisasjon sammenliknet med DEFS' 40 millioner, og deltar heller ikke i den sosiale dialogen (se avsnitt 6.3).

Det kan stilles spørsmål om hvor stabil AFs internasjonale allianse er. Det var uenighet innad i AF om valg av strategi, og særlig AF-lærerne er skeptiske til CESI-medlemskapet, som blant annet innebærer at Lærerforbundet ikke får adgang til ETUCE. At dansk og finsk «AF» har sluttet seg til DEFS/NFS-systemet, bidrar også til å sette spørsmålsteget ved hvor interessant CESI vil bli for de øvrige nordiske akademikerorganisasjonene framover. Mye tyder dermed på at AF vil se et DEFS/NFS-medlemskap som mest hensiktsmessig. AF-lederen har også uttalt at man er interessert i en annen internasjonal tilknytning (se note 53).

Spørsmålet om en allianseendring for AF er imidlertid ikke bare et spørsmål om hva AF oppfatter som hensiktsmessig. Innen NSF og DEFS har de nasjonale medlemmene stor innflytelse over hvilke nye hovedorganisasjoner som skal tas opp. I Norge er det bare LO som er medlem av disse organene. AFs alliansevalg vil dermed i like stor grad være et spørsmål om og eventuelt når LO vil åpne for at AF kan slutte seg til DEFS/NFS.

Man kan argumentere for at nordiske lønnstakerorganisasjoner har mange felles interesser internasjonalt, og at man bør stå sammen for å utnytte sin styrke og sine ressurser fullt ut. Samtidig er det klart at forholdet mellom LO og de øvrige

hovedsammenslutningene er atskillig mindre avklart i Norge enn i de øvrige nordiske land (se kapittel 7).

I de øvrige nordiske land har spørsmålet vært om *akademikerorganisasjonene* skal være medlem av NFS/DEFS. Funksjonærorganisasjonene har allerede vært medlemmer en tid. I Norge er det mer naturlig å tenke seg en tilnærming mellom LO og AF, enn mellom LO og YS, i spørsmålet om internasjonale medlemskap. Dette skyldes først og fremst at LO og YS på flere områder er i direkte konkurranse om de samme medlemsgruppene.

Selv om en del forhold taler for en tilnærming mellom LO og AF internasjonalt, er det klart at det nasjonale samarbeidsklimaet vil påvirke mulighetene for et slikt samarbeid. Det har vært arbeidet med dette spørsmålet i lengre tid.<sup>55</sup> Ulike signaler, blant annet i forbindelse med LOs organisasjonsdebatt, tyder på at man kan få en tilnærming mellom LO og AF forholdsvis raskt.

### **Har internasjonale spørsmål noen ytterligere relevans for NLs alliansedebatt?**

En god del saker av interesse for NL vil avgjøres i områder hvor ETUCE ikke vil være den mest naturlige kanal. Her kan for eksempel nevnes en rekke spørsmål i tilknytning til offentlig sektor mer generelt, og til den sosiale dialog spesielt (se kapittel 6.1 og 6.2).

DEFS er den dominerende arbeidstakersammenslutningen på europeisk nivå, og DEFS (eller DEFS' bransjekomiteer) vil i mange saker være den naturlige representanten for arbeidstakerinteressene på EF/EFTA-nivå. NL har i dag indirekte adgang til dette systemet gjennom sin bransjekomite ETUCE.

En annen kanal er å gå gjennom LO, som er medlem av DEFS, eller gjennom Kartellet/NKF som er medlemmer av DEFS' komite for offentlig sektor. LO kan på sin side gå

<sup>55</sup> *Dagens Næringsliv* diskuterte f.eks en slik tilnærming i en større artikkel våren 1992 (25.4.92).

videre til Nordens Faglige Samorganisasjon (NFS) for å forsøke å få til et samordnet nordisk utspill.

Fram til nylig har ikke det nordiske organisasjonsnivået spilt noen vesentlig politisk rolle på europeisk nivå (Dølvik 1993). Gjennom EF/EØS-tilnærmingen vil dette nivået kunne få større betydning. De nordiske land er små i EF-perspektiv og vil ha mange felles interesser. Samtidig har man i Norden høy organisasjonsgrad og en sterk fagbevegelse sammenliknet med mange andre europeiske land. Dette betyr også at fagbevegelsen i Norden har potensial til å øve innflytelse (Dølvik 1993:15). Hvis det nordiske nivået får en viktigere rolle i politikken overfor EF/EØS, vil dette også innebære økt betydning for organisasjonene på nordisk nivå (NLF og NFS).

NL er bare indirekte knyttet til de sentrale faglige aktørene på nordisk og europeisk nivå, NFS og DEFS (se figur 6.1). Et LO-medlemskap ville gi NL adgang til de organene hvor LOs internasjonale politikk avgjøres. Man ville også i langt større grad kunne gjøre regning med LOs støtte overfor myndighetene i internasjonale spørsmål som i særlig grad påvirker NL. Som det tredje største LO-forbundet ville NL sannsynligvis også kunne bli representert i sentrale organer på nordisk og europeisk nivå.

Dagens samarbeidsavtale med LO er lite forpliktende for begge parter i den forstand at man *kan* ta saker opp/kan samarbeide, men det er ingen områder hvor man *må* samarbeide. Dette innebærer også at et samarbeid i internasjonale saker vil bli mer ad-hoc-preget. Samtidig nevnes internasjonale saker som ett av de områdene som omfattes av samarbeidsavtalen. LO og LO-forbundene kan velge å ta internasjonale saker opp med NL, men behøver ikke å gjøre dette. I de saker man drøfter, kan LO ta hensyn til NLs syn, eller man kan velge å se bort fra dette. NL kan søke å samordne sine utspill overfor norske myndigheter med LO, men kan også kontakte Regjeringen og andre nasjonale og internasjonale aktører på egen hånd, eller i samarbeid med organisasjoner utenfor LO.

Et LO-medlemskap vil gi NL adgang til de kanaler og organer som oppfattes som de viktigste i EF/EØS-sammenheng. Et AF-medlemskap vil per i dag utelukke NL også fra det organet som oppfattes som viktigst for skolepolitisk innflytelse på EF/EØS-nivå, nemlig ETUCE. Sett alene vil dette tale for et LO-medlemskap. Samtidig må man diskutere i hvor sterk grad det internasjonale perspektivet skal legge premissene for NLs alliansevalg. EF/EØS-tilnærmingen vil kunne føre til at innflytelse på nordisk og europeisk nivå blir mer viktig i åra framover. Om slik innflytelse blir så viktig at den skal tillegges avgjørende betydning for NLs alliansevalg, er mer usikkert.

## **9.5 Oppsummerende drøfting av alliansealternativer**

### **Sammenslutning av lærerorganisasjonene**

En sammenslutning av lærerorganisasjonene har vært del av NLs alliansepolitikk. Blant annet har de to siste landsmøtene vedtatt at NL skal arbeide for dette.

Den viktigste begrunnelsen for en samling av lærerorganisasjonene er det yrkesfaglige og arbeidsmessige fellesskapet som medlemmene i dagens to store lærerorganisasjoner har.<sup>56</sup> En sammenslutning mellom NL og Lærerforbundet vil samle praktisk talt alle lærere i én organisasjon. De to organisasjonene gjør en betydelig innsats på det yrkesfaglige plan, og en samordning av ressursbruken her burde ha effektivitetsgevinster. En samling kan også gi større innflytelse i yrkesfaglige og skolepolitiske spørsmål. Et forhold som kanskje er like viktig, er at alle lærerne på en arbeidsplass vil være medlem av samme organisasjon.

<sup>56</sup> Her begrenser vi drøftingen til forholdet mellom NL og Lærerforbundet, ut fra antakelsen om at Skolenes Landsforbund er trygt forankret i LO og bare aktuell som medlem hvis en eventuell sammenslutning skjer innenfor LO.

En sammenslutning mellom lærerorganisasjonene må også vurderes ut fra de områdene hvor NL og Lærerforbundet kan ha ulike interesser eller ulik politikk. Først og fremst gjelder dette kompetanse og lønnspolitikk. I den grad skoleverket oppfattes som et eget tariffområde, vil organisasjonene kunne ha to strategier: øke rammen for skolesektoren eller påvirke fordelingen av denne. En lærersammenslutning kan styrke skoleverket som forhandlingsområde og dermed bidra til å øke rammen. Samtidig stiller en slik sammenslutning større krav til enighet om profilen. Begge organisasjoner mister dagens anledning til å bruke sine allianser for å påvirke profilen på oppgjøret for skoleverket. I utgangspunktet var det forholdsvis stor lønnsmessig avstand mellom lærere og lektorer, som en gang utgjorde de tunge gruppene i henholdsvis NL og Norsk Lektorlag. Utviklingen har bidratt til at de to organisasjonene har nærmet seg hverandre når det gjelder medlemmenes utdanningsgrunnlag og lønnsinnplassering. I dag er adjunker den største gruppen både i Lærerforbundet og i NL. På sikt burde dette gjøre det lettere å komme fram til en felles lønnsstrategi, samtidig som det blir mindre å vinne på separate forhandlingsstrategier.

Historisk hadde nok NL og Norsk Lektorlag noe ulikt pedagogisk grunnsyn. I dag har de to organisasjonene nærmet seg hverandre, og man kan neppe si at de representerer vesentlig ulike pedagogiske tradisjoner (se 9.3).

Hvor stor vil så interessen være for en sammenslutning i Lærerforbundet? Det er vanskelig å gi noe godt svar på dette. Fusjonen innad i AF var ikke enkel å få til, og den ble blant annet møtt med betydelig skepsis i NUFO. I utgangspunktet vil Lærerforbundet nå måtte konsentrere seg om å få den nye organisasjonen til å fungere. I så måte kan man anta at det ikke blir særlig oppmerksomhet til overs for en ytterligere sammenslutning. Man kan også stille spørsmål ved hvor interesserte Lærerforbundet vil være i en sammenslutning med NL. Særlig gjelder dette NUFOs medlemsgrupper med høyere embetseksamen (lektorene). Riktignok var en sammenslutning med NL tema i NUFO før fusjonen. På den annen side kan man spørre om ikke de samme gruppene som

var skeptiske til en sammenslutning med blant annet Norsk Faglærerlag, også vil kunne være skeptiske til en sammen-slåing med NL.

Et annet aspekt som må tas med i betraktningene, er at NL i dag er dobbelt så stort som Lærerforbundet. Dette vil påvirke makt og innflytelse i et felles forbund, og en del av Lærerforbundets grupper vil bli små sammenliknet med for eksempel grunnskolelærere. I så måte hadde for eksempel en kartellmodell løst en del problemer. Gitt en slik løsning må man blant annet avklare organisasjonsområdene. Fram til i dag har NL og det tidligere NUFO i liten grad opplevd at man har hatt noen vesentlig konkurranse om medlemmer, selv om begge organisasjonene er til stede på ungdomstrinnet i grunnskolen. Det nye Lærerforbundets vedtekter åpner for alle grupper pedagogisk personale fra barnehager og opp til universitetene. Samtidig vil områder som videregående skole og voksenopplæring være mulige satsingsområder for NL.

#### *Frittstående eller innenfor en av hovedorganisasjonene?*

En diskusjon av en mulig felles lærerorganisasjon eller et undervisningskartell må også ta for seg spørsmålet om en eventuell sammenslutning skal skje innenfor AF, eller være frittstående – eventuelt med en samarbeidavtale med en av hovedsammenslutningene.

For det første må man vurdere Lærerforbundets villighet til å forlate AF til fordel for status som frittstående. I utgangspunktet er det mye som taler for at AF-tilknytningen er solid. Tidligere NUFO har vært med i AF siden starten og var før det tilknyttet Embedsmennenes Landsforbund. Men veien fra Norsk Lektorlag til Lærerforbundet er blant annet også en historie om hvordan dørene åpnes for nye medlemsgrupper i nye skoleslag. I dag er et flertall av Lærerforbundets medlemmer adjunkter, på samme måte som i NL.

Det har også tidvis vært grunn til å spørre hvor godt fornøyd lærerorganisasjonene i AF, og særlig NUFO, har vært med AF-samarbeidet. AFs hittil største statsforbund NUFO har ved flere anledninger opplevd at forhandlingssammenslutningen har anbefalt og vedtatt et forhandlingsresultat



som organisasjonen ikke har støttet. I hovedoppgjørene i staten har partene ikke en eneste gang i løpet av 1980- eller 1990-tallet kommet fram til et resultat som NUFO har funnet å kunne anbefale til sine medlemmer. I så måte burde en løsning som eventuelt kan gi egen forhandlingsrett, være fristende for Lærerforbundet. Også deler av AFs lønnspolitiske ideologi, blant annet vektleggingen på lokale forhandlinger, vil være fjern både for lærerorganisasjonene innenfor og utenfor AF.

I dag er det heller ikke sikkert hva som vil skje med forhandlingsretten, gitt at man får samlet NL og Lærerforbundet i én felles lærerorganisasjon. I utgangspunktet skulle man ikke tro at dette behøvde å medføre noen endring av forhandlingsordningene slik de praktiseres i dag.

En sammenslutning innenfor AF kan medføre problemer for NL på en del områder. Deler av AFs lønnspolitiske ideologi er fjern for NL. Samtidig kan nok dette oppveies av at lærerorganisasjonene ville bli så sterke at man kunne få en forholdsvis selvstendig posisjon innen AF. Dette lettes av at skolesektoren langt på vei kan oppfattes som en avgrenset sektor, slik at det burde være mulig å ha noe ulik lønnspolitikk for ulike sektorer (jf for eksempel praksis ved de lokale forhandlingene).

En AF-tilslutning vil sannsynligvis medføre et kjølig forhold til LO i forholdsvis lang tid framover. Samarbeidet med LO og Kartellet om arbeidsvilkår og politiske forhold vil bli betydelig svekket. Som drøftet tidligere i dette kapitlet (avsnitt 9.2), kan dette også føre til at LO og Kartellet vil revurdere sin støtte til NL i overføringsspørsmålet. Per i dag vil NL også måtte trekke seg fra ETUCE, men dette kan endre seg.

For de delene av en slik ny lærerorganisasjonen som kommer fra NL, kunne et fortsatt LO-samarbeid (samarbeidsavtale) være et interessant samarbeidsalternativ. Det vil sannsynligvis være vanskeligere å få støtte for dette hos de tidligere AF-medlemmene.

## LO-medlemskap

Den andre endringen av NLS alliansepolitikk som har vært fremme i debatten, er et LO-medlemskap. LO, og særlig Kartellet, har signalisert interesse for en slik tilslutning. Det er rimelig å anta at det fra LOs side har vært forhåpninger om at samarbeidsavtalen med tid og stunder skulle bringe NL inn i LO.

For NL vil den viktigste gevinsten i forbindelse med et LO-medlemskap være økt innflytelse, fordi man har en mektig hovedorganisasjon i ryggen, og fordi man har anledning til å påvirke dennes politikk. Et LO-medlemskap vil gjøre NL til LOs tredje største forbund, og det største statsforbundet. NL vil dermed kunne utøve betydelig innflytelse på Kartellets forhandlingsopplegg. Sluttes NL seg til LO, kan man også bidra til utviklingen av LOs skole- og barnehagepolitikk.

I forhold til dagens samarbeidsavtale vil et medlemskap være betydelig mer forpliktende for NL. I dag kan NL og LO velge hvilke saker de ønsker å samarbeide om. Dette har ført til at man av og til samarbeider om forhandlingsopplegget i statssektoren, av og til ikke.

På kort sikt synes det ikke å være noe stort konfliktpotensial mellom NL og LO-forbundene innen skole- og barnehagepolitikken. Opp gjennom tidene har DNAs skolepolitiske linje vunnet støtte hos NL (Christensen 1983:170–193, Telhaug 1991b). Man har heller ikke hatt vesentlige konflikter omkring kompetanseområdet mellom profesjonene og ufaglærte assistenter, til tross for at man har et betydelig innslag av ufaglærte assistenter både i barnehagene og innen enkelte skoleslag. Det arbeides nå med å få i gang fagopplæring på feltet. Det er usikkert om dette vil føre til større spenninger mellom profesjonsgruppene og faglærte/ufaglærte i assistentstillinger. Så langt synes det imidlertid å være større konfliktpotensial mellom ulike profesjonsgrupper når det gjelder hvem som skal kunne inneha lederjobber i skole, fritidshjem og barnehage osv.

Også i mange andre saker vil NL og LO stå hverandre forholdvis nær. Dette gjelder i synet på velferdsstaten, priva-

tisering, ansattes rettigheter, pensjons- og trygdespørsmål osv. Det området som periodevis kan oppfattes som vanskelig fra NLs side, er LOs inntektspolitiske linje. Et medlemskap kan imidlertid gi NL større anledning til å påvirke denne linjen.

Et medlemskap vil føre til at NL og dagens Kartellforbund må komme fram til felles krav, i motsetning til i dag, hvor et slikt samarbeid er frivillig. NL vil også bli forpliktet av en felles uravstemming og kunne også møte betydelig uformelt press i situasjoner der NL ville ønske å gå i en annen retning enn de øvrige LO-forbundene. I kommunesektoren utarbeider man allerede i dag felles krav. Noe som kunne føre til visse problemer for NL, er hvis Lærerforbundet velger en markeringslinje med høye krav og «nei» til forhandlingsløsninger.

Når det gjelder internasjonale allianser, vil et LO-medlemskap trolig være til fordel for NL. Ikke noe tyder på at NL vil ha interesse av noen alternativ internasjonal tilknytning enn DEFS' bransjekomite for utdanning og DEFS-systemet. Et medlemskap i LO vil gi bedre kanaler til beslutninger på høyere nivå i dette systemet. Samtidig må man ta med i betraktningene at AFs internasjonale allianse kan endres på noe sikt (se avsnitt 6.2 og 9.4).

Et medlemskap i LO vil ha betydninger for NLs økonomi, og muligens også organisasjon. LO-kontingenten er høy sammenliknet med AF- og YS-kontingenten. I dag betaler LO-forbundene 20 prosent av sine kontingentinntekter til LO. I tillegg kommer fem prosent til Kartellet for statsansatte medlemmer. Dette betyr at NL ville måtte revurdere bruken av sine midler.

LOs planer om ny organisasjonsstruktur burde i første omgang ikke få vesentlig betydning for NL gitt et eventuelt medlemskap. NL vil måtte slutte seg til statskartellet og kommunkartellet. Så langt tyder mye på at utbyggingen av kartellene vil skje gradvis, og at kommunkartellet i første omgang bare får begrensede oppgaver. Også i dag har NL noe ulik samarbeidspraksis på stats- og kommunesida. Man må heller ikke undervurdere NLs potensielle forhandlings-

styrke når det gjelder utformingen av kartellstrukturen, særlig i statssektoren.

Ved et eventuelt LO-medlemskap ville NL kunne få problemer hvis LO velger å bygge ut LO-avdelingen som sitt lokale organisasjonsledd. NL har selv satset på utbyggingen av fylkesnivået i tillegg til de ressursene som finnes i lokalagene. Man må likevel kunne anta at LO-forbundene i offentlig sektor i beste fall vil ha begrenset interesse av en LO-avdeling som er lokalisert et sted mellom kommune og fylke. I statssektoren har de viktige kontaktveiene vært til forbundskontoret, noe som henger sammen med at man enten har etatsforbund eller at organisasjonsenheten har vært landsforeninger (NTL). Norsk Kommuneforbund ønsker heller ikke å oppgi sitt distriktsapparat til fordel for LO-avdelingene. Problemene vil sannsynligvis bli mindre hvis man velger å legge LO-avdelingen til fylkesnivå.

Når det gjelder det skolepolitiske samarbeidet med Lærerforbundet, behøver ikke et LO-medlemskap å få så store konsekvenser. De to organisasjonene vil kunne samarbeide om særavtaleforhandlinger, skolepolitisk påvirkning mv. En tilnærming mellom LO og AF ville også gjøre dette enda enklere.

Et siste område som må diskuteres i forbindelse med et LO-medlemskap, er spørsmålet om LOs faglig-politiske samarbeid med DNA. Undersøkelser har så langt vist at NLs medlemmer hittil har ønsket å beholde statusen som uavhengig (Hoel & Torgersen 1991:30–32). En undersøkelse fra 1989 viste at et LO-medlemskap og et AF-medlemskap fikk omtrent like stor (eller lav) tilslutning (10 og 13 prosent blant lærerne og 11 og 8 prosent blant førskolelærerne). Et klart flertall ønsket å stå utenfor hovedorganisasjonene, mens det også var ganske mange som ikke visste eller mente at det ikke spilte noen rolle. Nesten ingen ønsket en YS-tilknytning. NLs egen høring fra 1986 viste også at flertallet av dem som svarte, ønsket at NL skulle fortsette å være en frittstående organisasjon.

Undersøkelser viser også at medlemmene i forbund utenfor LO oppfatter det faglig-politiske samarbeidet mellom LO

og DNA som for nært (Colbjørnesen m.fl. 1985). Selv om dette samarbeidet har endret noe karakter siden den gang, kan man fortsatt anta at et forslag om LO-medlemskap kommer til å føre til en betydelig debatt innad i NL.

### **Fortsatt samarbeidsavtale med LO**

Et alternativ er å beholde dagens allianse, eventuelt å utvide samarbeidet noe. Dette har vært resultatet av NLs tidligere alliansediskusjoner i forbindelse med landsmøtene. Fordelen med dette er at man kan avvende situasjonen både når det gjelder forhandlingssystemet, LOs organisasjonsstruktur, AFs internasjonale allianser og spørsmålet om en felles lærerorganisasjon.

Ulempene er at man går glipp av fordelene ved de øvrige alliansealternativene. Et LO-medlemskap ville uten tvil gitt større støtte av, og innflytelse i, LO-systemet. NL ville i langt større grad kunne legge føringer på LOs politikk og kunne også fått tilbudet om å utforme LOs skolepolitikk.

Et AF-medlemskap hadde på sin side ført NL nærmere de øvrige lærerorganisasjonene og inn i en forhandlingssammenlutning hvor lønnsprofilen er konsentrert om grupper med høyere utdanning.

Ett spørsmål som synes særlig aktuelt, er hvordan NL best skal øve innflytelse på kommunenivå. I dag er det systematiske alliansesamarbeidet stort sett avgrenset til sentralt nivå. Man har fått, og står overfor, endringer på kommune- og arbeidsplassnivå. NL vil sannsynligvis få flere medlemsgrupper i kommunesektoren, de lokale lønnsforhandlingene kan få større betydning, man får en større sammenblanding av skoleverk og det kommunale barne- og ungdomsarbeidet og man kan stå overfor betydelige endringer i kommunenes aktivitet og beslutningsorganer. Her må man vurdere om det er behov for å bygge ut samarbeidsorganer, og hvordan dette i så fall skal gjøres.

## Vil LO kreve at NL bestemmer seg?

Et spørsmål som av og til stilles, er om LO vil kreve at NL bestemmer seg, det vil si at samarbeidsavtalen sies opp. Dette vil i så fall sette NL i en vanskelig situasjon, spesielt når det gjelder forhandlingene i kommunesektoren. Vil LO sette NL kniven på strupen i alliansespørsmålet? Oppfatningen i mange kretser er nok at samarbeidet i liten grad forplikter NL, og at organisasjon får lov å være gratispassasjer (se f.eks LO 1993:39). Skolenes Landsforbund i LO er av den oppfatning at NL nå må bestemme seg for om de ønsker et LO-medlemskap eller ikke. Forbundet fremmet forslag på siste LO-kongress om at samarbeidsavtalen skulle sies opp. Dette forslaget fikk imidlertid bare to stemmer, noe som tilsier at samarbeidsavtalen er forholdsvis trygt forankret i LO.

For Kartellet vil det være viktig å kunne samarbeide med NL i lønnsforhandlingene, og fra Kartellets side oppleves samarbeidet som fruktbart også for LO-sida. Fra LOs side var det også en forhåpning at den nye organisasjonsstrukturen skulle gjøre det lettere for NL og andre organisasjoner å slutte seg til LO. Et kartellnivå som hadde status som et LO-organ, kunne gitt større sektorvist selvstyre, samtidig som man fortsatt ville hatt de nødvendige samordningsorganer. I forlengelsen av dette kan man peke på at det er liten grunn til å tro at man vil presse fram en endring av samarbeidsavtalen, så lenge LOs organisasjon fortsatt er under utforming.

Ting tyder også på at LO gradvis kan komme til å foreta visse revurderinger av sitt forhold til øvrige organisasjoner, og kanskje særlig til AF. LO har langt på vei innsett at andre forbund har vunnet kampen om store deler av de profesjonsbaserte utdanningsgruppene, og at en konkurranse om enkeltmedlemmer ikke gir de store gevinstene rent rekrutteringsmessig. Av mer konkrete endringer kan man se for seg et samarbeid med AF i privat sektor, der man ikke har noen

organisasjonkonkurranse av betydning.<sup>57</sup> Man kan også se for seg en tilnærming på det internasjonale plan.

I en situasjon hvor man vurderer sitt forhold til andre organisasjoner, er det også lite sannsynlig at man velger en kompromissløs linje overfor NL. På den annen side vil en tilnærming mellom LO og AF føre til at NLs situasjon blir langt mindre eksklusiv. Dette kan føre til at NL får mindre ut av samarbeidsavtalen og LO-samarbeidet enn i dag. Selv om det synes å være størst sannsynlighet for et LO-AF-samarbeid i privat sektor, skal man heller ikke se bort fra at man kan finne pragmatiske samarbeidsformer også i offentlig sektor, for eksempel i kommunesektoren.<sup>58</sup>

Et annet forhold som kan medføre at NL må revurdere sin alliansepolitikk er at man får betydelige endringer i forhandlingssystemet, og særlig vil dette aktualiseres av en overføring av forhandlingsansvaret for lærerne til kommunene. Dette er en problemstilling som sikkert vil dukke opp igjen. Staten og politisk ledelse i KUF har hittil sett fordeler ved å være avtalepart for lærerne. Man står overfor store endringer i skolesektoren som gjør det viktig å ha lærerorganisasjonene med seg, og forhandlingssystemet fungerer rimelig godt i dag. Regjeringen vil være interessert i at lønnsveksten de nærmeste åra blir moderat, og den vil sannsynligvis være forsiktig med å foreta endringer som medfører store tyngdeforskyvninger mellom stats- og kommuneoppgjøret. Man kan anta at regjeringen og KUF vil prioritere andre forhold de nærmeste åra enn den politiske tautrekkingen en overføring vil medføre.

<sup>57</sup> I LOs organisasjonsdebatt ba man medlemmene drøfte forholdet til andre organisasjoner, inkludert spørsmålet om LO burde søke et nærmere samarbeid med disse. I oppsummeringen fra denne debatten viser man til at «det kan være riktig å vurdere hva vi kan oppnå ved å «normalisere» forholdet til dem gjennom forskjellige former for «fredsavtaler» og gjensidig anerkjennelse.» (LO 1993:39)

<sup>58</sup> Ved de to siste kommuneoppgjørene (1992 og 1993) har man sett samarbeid eller samarbeidsforsøk på arbeidstakersida. Mest interessant i denne sammenheng er kanskje 1992-oppgjøret, der LOK og AF-K i forkant av oppgjøret gikk langt i sine samarbeidsforsøk, og der YS-K mer eller mindre ble satt på sidelinja.

# Kapittel 10

## Oppsummering og scenarier

### 10.1 Oppsummering

I denne rapporten har vi diskutert Norsk Lærerslags alliansealternativer i lys av målsetninger som innflytelse på lønn og lønnsystem, innflytelse på skole- og barnehagepolitikken, politisk innflytelse mer generelt og innflytelse i internasjonale organer. Ulike alliansevalg vil også få betydning for NLS organisering og interne oppslutning.

#### Lønn og lønnsystem

Når det gjelder lønn, ønsker NL at utdanning skal gi bedre uttelling. Dette grunnsynet deler man med AF-forbundene og AF. Samtidig vil NL i mange konkrete og prinsipielle lønnspolitiske saker stå nærmere LO-forbundene. Dette gjelder blant annet synet på individuelle tillegg, skepsisen til en for stor desentralisering av lønnsdannelsen i offentlig sektor og et generelt ønske om å prioritere lavere og midlere grupper ved oppgjørene.

Det uformelle samarbeidet med Kartellet i statssektoren oppfattes i hovedsak som nyttig for begge parter, mens LOK-samarbeidet tidvis er blitt oppfattet som mer problematisk fra avdeling for førskolelærere. En tilslutning til LO vil gi adgang til de organer som samordner LO/Kartellforbundenes krav. Norsk Lærerslag ville blitt Kartellets største organisasjon og kunne i kraft av sin størrelse fått betydelig innflytelse både i Kartellet og LO, blant annet i lønsspørsmål. På den annen side befinner NL seg i en gunstig situasjon, i og med at man som eneste statsforbund kan fremme sine krav direkte til Administrasjonsdepartementet. LO-forbundene i stat og kommune vil også ha en noe annen lønnsprofil enn NL.

En tilslutning til AF vil gi lærergruppene en meget sterk stilling i AF-stat og ville kunne styrke det lærerfaglige



samarbeidet. En slik tilslutning ville også styrke AF som forhandlingspart betydelig. Dette siste avhenger imidlertid av om AF får til en bedre samordning av sine forbund i forkant og under forhandlingene. Man kan spørre om ikke lærergruppenes dominans vil gjøre en slik samordning vanskelig, eventuelt føre til sprekkdannelser i AF. Samtidig ville en slik tilslutning kunne få betydning for LOs støtte til at undervisningssektoren skal være del av statsoppgjøret.

En tredje løsning er et frittstående undervisningskartell. På lønnsida burde NL og Lærerforbundet ha mange felles interesser. Adjunktgruppen er den største i begge organisasjonene, og begge forbundene synes å stå på noenlunde samme linje når det gjelder lønnsystem. I utgangspunktet skulle man tro at et lærerkartell ville gjøre det lettere å få til et løft for undervisningsgruppene. I dagens situasjon vil imidlertid dette avhenge av at andre lønnstakerorganisasjoner aksepterer en relativ forbedring, noe som kanskje heller tilsier at dette krever et bredere samarbeid. Et slikt substansielt lønnsløft synes også å kreve en «unntakssituasjon». I Danmark fikk man for eksempel dette til samtidig som man overførte lærerne til kommunesektoren og reforhandlet arbeidstidsavtalen.

### **Yrkesfaglige og politiske spørsmål**

Når det gjelder yrkesfaglige spørsmål og skole- og barnehagepolitisk innflytelse, kan NL velge to strategier: enten å samarbeide med organisasjoner som yrkesfaglig står NL nær eller å samarbeide med organisasjoner på samme arbeidsplass. Lærerforbundet dekker begge disse kravene og synes nærliggende som samarbeidspart i slike saker. De to organisasjonene står hverandre forholdsvis nær i skolepolitiske saker. Et felles undervisningskartell kunne gitt bedre ressursutnyttning i yrkesfaglige spørsmål, muligens også større skolepolitisk innflytelse. Samtidig er det klart at de ulike lærerorganisasjonene også i dag har et godt samarbeid på uformelt grunnlag.

På barnehagesida kan man tenke seg et yrkesfaglig samarbeid med andre høgskoleprofesjoner som sosionomer,

barnevernspedagoger, sykepleiere osv. Her kan det imidlertid være mer nærliggende å utvikle et samarbeid med organisasjonene for andre barnehageansatte. Ett problem med et slikt samarbeid er at disse gruppene ikke har noen sterk yrkesbasert organisering. I den grad en slik organisering utvikles, for eksempel innen Norsk Kommuneforbund, vil NL ha en potensielt interessant samarbeidspartner på lokalt og sentralt nivå i barnehagespørsmål.

Blant hovedorganisasjonene er det først og fremst LO som har satset på samfunnspolitisk innflytelse gjennom å opptre enhetlig og på hovedorganisasjonsnivå. Samarbeidsavtalen og det gode forholdet mellom NL og Kartellet åpner også for et samarbeid i ulike politiske saker. Et LO-medlemskap ville likevel gitt NL langt større mulighet til å påvirke LOs holdning og til å få LOs støtte i skolepolitiske saker og i andre saker av stor betydning for NL. NL og LO vil også stå hverandre nær i politikkområder som arbeidsliv og velferdsstat. Samtidig er det klart at man kan se for seg potensielle konflikter mellom NL som et rent offentlig sektor-forbund, og LO som en hovedorganisasjon med tradisjonelt sterk tilknytning til privat sektor. Også innen offentlig sektor kan man se for seg konflikterende interesser mellom et profesjonsforbund som NL og for eksempel Norsk Kommuneforbund, som har tyngdepunktet av medlemmene blant yrkesgrupper med lavere utdanning.

### **Internasjonale spørsmål**

NL er medlem av Educational International, som er den største internasjonale organisasjonen for lærere, med om lag 20 millioner medlemmer på verdensbasis. På Europa-nivå er NL medlem av ETUCE, som er DEFS' bransjekomite for utdanning. DEFS er den klart dominerende arbeidstakerorganisasjonen på Europa-plan, og LO er i dag det eneste norske medlemmet. AF har på sin side valgt å slutte seg til en annen organisasjon, CESI, som oppfattes som mindre betydningsfull. AFs CESI-medlemskap har ført til at Lærerforbundet ikke kan være medlem av ETUCE.

I dag gjør AFs internasjonale organisasjonsvalg at et AF-medlemskap vil bli vanskelig for NL, som i så fall måtte gi opp sitt medlemskap i ETUCE. Samtidig står Lærerforbundet i en vanskelig situasjon, noe som på sikt kunne økt interessen for et frittstående undervisningskartell. AFs internasjonale allianse er imidlertid usikker, og man kan se for seg endringer som gjør denne problemstillingen mindre aktuell.

Siden NL står utenfor hovedsammenslutningene, vil NL også stå utenfor internasjonale organisasjoner som DEFS og Nordens Faglige Samorganisasjon (NFS). Medlemskap i LO ville bety at NL fikk større mulighet til å skaffe informasjon og øve innflytelse i saker av mer generell art (for eksempel velferdsstats- og arbeidslivsspørsmål) direkte via DEFS. I framtida kan man også se for seg at de nordiske arbeidstakerinteressene i større grad vil bruke NFS for å samordne sine interesser overfor EF/EØS/EFTA-systemet.

### **Egen organisasjon**

Alliansevalg vil også påvirke NLs egen organisasjon. I utgangspunktet synes medlemmene verken å ønske et medlemskap i AF eller i LO.

Forslag om et LO-medlemskap vil sannsynligvis føre til betydelig intern diskusjon. Det faglig-politiske samarbeidet mellom DNA og NL gjør at NL kan få problemer med å oppnå intern støtte om et LO-medlemskap. Dette til tross for at samarbeidet er mindre omfattende enn tidligere. Mange NL-medlemmer ville nok også føle deler av «LO-kulturen» som fremmed, selv om medlemsforskyvningene i LO fører til at offentlig sektor-forbundene gradvis setter sitt preg på organisasjonen. Et LO-medlemskap vil også innebære betydelige økonomiske forpliktelser, samtidig som NL forpliktet av vedtak i fellesorganer.

Et AF-medlemskap vil være mindre forpliktende enn et LO-medlemskap, samtidig som man kan hevde at det er mindre å vinne på et slikt medlemskap i forhold til dagens ordning. Man kan også spørre om ikke deler av «AF-kulturen» vil føles fjern for NLs medlemmer, selv om disse nok vil støtte opp om AFs utdanningspolitiske grunnsyn.

Et frittstående undervisningskartell vil føre til at det på de fleste skoler bare vil være én lærerorganisasjon, noe som vil lette samarbeidet på arbeidsplassene. Samtidig betyr dette at NL og Lærerforbundet i mindre grad kan velge hver sine linjer når det gjelder forhandlingsstrategi og yrkesfaglige og skolepolitiske synspunkter. I den grad et slikt kartell organiseres med utgangspunkt i to (eller flere selvstendige) enheter, må man sannsynligvis også komme fram til en grenseoppgang når det gjelder medlemsgrupper. De to lærerorganisasjonene må også komme fram til enighet om man skal fortsette samarbeidet med en av hovedorganisasjonene, eventuelt hvilken.

### **Endringer som aktualiserer en revisjon av NLs alliansestrategi**

Allianser og samarbeid er ikke bare diskutert ut fra dagens situasjon. Vi har også spurt om man står overfor framtidige endringer som kan aktualisere et annet alliansevalg enn det man har i dag.

En type endring som kan aktualisere en revurdering av NLs samarbeidsformer, er at forhandlingsretten for undervisningssektoren overføres til kommunesektoren. I utgangspunktet er det forhold som taler for at NL kan få status som egen forhandlings sammenslutning. I så fall behøver ikke en overføring å føre til vesentlig endrete samarbeidsforhold. Hvis NL må velge en av de eksisterende forhandlings sammenslutningene, er det forhold som taler både for LO og AF. En tilknytning til LOK vil gjøre denne sammenlutningen enda mer dominerende enn i dag. Samtidig er det klart at et slikt samarbeid vil preges av at Norsk Kommuneforbund alene vil være nesten dobbelt så stort som de øvrige LOK-forbundene. En AF-tilknytning vil gi en akademikersammenslutning på 140 000 medlemmer og være et interessant alternativ for NL. Man kan imidlertid stille spørsmål ved hvilke konsekvenser lærerdominansen i en slik sammenslutning får for de øvrige AF-forbundene på kommunesida, og dermed for hele AF-samarbeidet i kommunal sektor.

Desentralisering av skolepolitikken, endringer av kommunale styringssystemer og økt desentralisering av lønnsdannelsen kan føre til at NL vil måtte vurdere et mer systematisk samarbeid lokalt. I utgangspunktet synes det som om LOK vil være den mest umiddelbare samarbeidsparten lokalt, blant annet fordi AF er mindre sterk i primærkommuner enn i fylkeskommuner.

På den annen side kan økt vektlegging på inntektspolitisk samarbeid og makroøkonomiske styringsambisjoner føre til at hovedorganisasjonene får økt betydning på bekostning av primærorganisasjonene. Dette kan øke behovet for en mer forpliktende allianse med en av hovedorganisasjonene.

Hvis LO sier opp samarbeidsavtalen, kan NL befinne seg i den situasjonen at man må velge mellom et LO-medlemskap eller en nærmere tilknytning til AF. I dag er det ikke mye som tyder på at LO vil gjøre dette, blant annet fikk et slikt forslag praktisk talt ingen støtte på siste LO-kongress. Et bedre samarbeid mellom hovedorganisasjonene, for eksempel en tilnærming mellom LO og AF, kan imidlertid få konsekvenser for NL på sikt. På den ene sida vil dette lette presset på at NL må velge mellom et LO-medlemskap eller ikke noe samarbeid. På den annen side vil dette føre til at LO og Kartellet blir mindre avhengige av samarbeidet med NL. En mindre eksklusiv posisjon for NL vil kunne føre til at LO stiller større krav til motytelse i samarbeidet. Man skal imidlertid ikke overdrive dette; det er ingen grunn til å tro at det ikke fortsatt vil være konkurranse og interessemotsetninger mellom LO-forbund og AF-forbund i offentlig sektor.

Et siste spørsmål er om Lærerforbundet vil være interessert i å gå ut av AF for å danne et undervisningskartell. NLS landsmøte har ved flere anledninger uttrykt ønske om en samling av lærerorganisasjonene. Man kan anta at det nyopprettede Lærerforbundet først og fremst vil måtte arbeide med å konsolidere egen organisasjon i tida framover. Endringer i forhandlingsordningene, for eksempel en overføring av lærerne til kommunesektoren, kan imidlertid fungere som katalysator for en slik endring.

Helt oppsummeringsvis kan man si at dagens alliansevalg synes å balansere to hensyn for NL: ønsket om større tyngde gjennom et samarbeid kombinert med ønsket om frihet. Konkurransforholdet mellom hovedorganisasjonene kombinert med NLs rolle som potensielt LO-medlem, har gitt NL en gunstig samarbeidsposisjon. I utgangspunktet skulle man tro at NL også i framtida vil kunne ha en samarbeidsavtale med LO som en allianseform. Imidlertid kan man se for seg endringer som fører til at en slik samarbeidsavtale blir mindre verdt for NL.

For mange lærere kan et lærerkartell synes ønskelig. Her må man vurdere hvor realistisk det er å få dette til på kort sikt, og hvilke konsekvenser dette i så fall får for NLs andre samarbeidsformer. Et LO-medlemskap vil være et svært grunnleggende valg for NL. Et slikt medlemskap vil kunne styrke NLs innflytelse på flere områder, samtidig som det vil være forholdsvis forpliktende både i lønsspørsmål og i samfunnspolitiske saker, og også kunne skape betydelig debatt internt i NL. Et AF-medlemskap ville også være et grunnleggende valg. Gjennom det slutter man seg til en ren akademikerorganisasjon, med de lønspolitiske prioriteringer og ideologiske føringer som dette medfører. På kort kort sikt vil nok dette også redusere mulighetene for et samarbeid med LO. Samtidig ville man nærme seg den andre store lærerorganisasjonen i Norge.

## 10.2 Videre perspektiver

Diskusjonen av ulike allianser har vektlagt forholdsvis konkrete problemstillinger og avveininger. Usikkerhet omkring allianseparter og alliansemuligheter, forhandlingssystem og sentral og kommunal organisering har gjort det naturlig med en grundig drøfting av disse mer kortsiktige forholdene. Samtidig kan det avslutningsvis være interessant å trekke opp noen mer langsiktige perspektiver. Dette skal vi gjøre ved å ta utgangspunkt i en rapport som skisserte tre framtidsscenarioer for fagbevegelsen, *Kampen om framtiden* (Odnnes m.fl

1990). Disse scenariene var langt på vei bygget opp med grunnlag i utviklingstrekk i det norske samfunnet på slutten av 1980-tallet, som deregulering av offentlig sektor, lønnslover og inntektspolitisk samarbeid og sterke profesjonsorganisasjoner. Vi vil bruke grunnideene fra disse tre framtidsscenariene (frihet, likhet og broderskap) som grunnlag for å diskutere NLs utfordringer og alliansebehov i tre situasjoner:

- 1 Forholdet mellom partene i arbeidslivet endres ikke vesentlig, men man får en forsterking av sektororganiseringen og en mindre ambisiøs inntektspolitikk (broderskap).
- 2 Man får en mer utstrakt desentralisering/deregulering av lønnsdannelse og statlige styringsmidler (frihet).
- 3 Man får en større vektlegging på makroøkonomisk styring og inntektspolitisk samarbeid (likhet).

Drøftingen som følger vil være av langt mer spekulativ art enn tidligere deler av rapporten. Når man velger å knytte diskusjonen opp til ulike framtidsscenarier, betyr dette også at enkelte forhold vil bli dramatisert eller karikert, og aktørene og deres handlingsvalg behandles mindre «saklig» enn i resten av rapporten. Formålet er først og fremst å få fram at NL *kan* oppleve å befinne seg i en annen situasjon enn det man kan forutse på forholdsvis kort sikt. Likevel vil mange av de forholdene som tas opp, være drøftet i tidligere kapitler av rapporten.

### **«Broderskap»**

I noe karikert form kan man si at dagens samfunn har mange trekk til felles med «broderskapssamfunnet», med mange og sterke interessegrupper, forholdsvis omfattende sektorstyring, en rekke kontaktformer mellom myndighetene og partene i

arbeidslivet og lønnsdannelse som verken er sentralisert eller desentralisert.<sup>59</sup>

Gudmund Hernes argumenterer for at et mer fragmentert organisasjonsmarked gir aktørene på arbeidstakersida stadig flere muligheter for relative lønnsammenlikninger, noe som kan lede til en situasjon som både er inflasjonsfremmende og konfliktskapende (Hernes 1992). En annen studie har pekt på at profesjonsorganisasjonene i offentlig sektor vil kunne velge mellom ulike strategier i sin kamp for lønns- og arbeidsvilkår (Sørensen og Underdal 1992). Dels kan disse bruke den vanlige forhandlingskanalen, dels kan man argumentere for at kvaliteten på tjenestene henger positivt sammen med arbeidskraftens lønns- og arbeidsvilkår og dels kan man arbeide for økt etterspørsel etter arbeidskraft med en spesiell utdanning, noe som også kan bidra til økt lønnsnivå.

Maktutredningen har på sin side fortalt oss at dagens system for korporativ deltakelse gir de store organisasjonen i arbeids- og næringslivet betydelig makt i forhold til mindre ressurssterke grupper. I samme studie har man også pekt på at forekomsten av såkalte jerntriangler vil kunne føre til at helhetsinteressene taper til fordel for sektorinteresser.

En slik situasjon vil gi arbeidstakerorganisasjonene betydelige muligheter til å fremme sine lønnsmessige, yrkesfaglige og skolepolitiske interesser i ulike kanaler, og med ulike midler.

Et broderskapssamfunn vil gi organisasjonene, og særlig profesjonene, stor makt. De sistnevnte vil ha betydelig kontroll over arbeidssituasjonen gjennom sektorstyring og sektorlovgivning, samtidig som mindre ambisiøs inntektspolitisk styring gir større muligheter for å skifte mellom ulike strategier i lønnsforhandlingene. For organisasjonene i offentlig sektor vil den viktigste utfordringen være å vinne i kampen om relative lønnsforskjeller.

<sup>59</sup> Samtidig vil det være trekk som skiller dagens samfunn fra broderskapsamfunnet. Lønnsdannelsen i offentlig sektor er fortsatt forholdsvis sentralisert, og man ser heller en nedbygging enn en styrking av sektororganer, jf endringene i særlovene.



I en slik situasjon kan man peke på at friheten til å velge samarbeidsform og alliansepart vil være verdifull. En slik valgfrihet kan gi en frittstående organisasjon som NL muligheten til å skifte alliansepart etter hvilken forhandlingsstrategi man ønsker å satse på, og etter hvor man kan få mest ut av sine ressurser.

I et slikt samfunn vil konfliktene mellom offentlig og privat sektor bli vel så viktige som mellom ulike typer hovedorganisasjoner. Dette åpner for et fellesskap innen sektorene, på tvers av hovedorganisasjonsnivå. Sammen med en svekking av forhandlingskartellene vil dette redusere gevinsten ved NLs eksklusive posisjon som «tungen på vektskålen» og «potensielt LO-medlem».

Problemet med broderskapssamfunnet er at det vil være et ustabil samfunn. Forskere argumenter for at lønnsdannelse på mellomnivå (forbund) er den verst mulige løsning for nasjonaløkonomien. Her vil mange aktører ha makt til å ta ut egne fordeler, samtidig som man har ikke noe fellesorgan med interesse knyttet til å begrense dette (Olson 1982, Driffill & Calmfors 1988, NOU 1992:26, side 179–185).

Også på andre områder vil et slikt samfunn kunne være ustabil. Økt makt til profesjonene vil kunne føre til at offentlig sektor vokser, uten at effektiviteten blir bedre. Man kan også stille spørsmål om hvor sterkt forsvar organisasjonene kan stille opp med, hvis utviklingen går i retning av økt styring eller økt deregulering. Etter år med profesjonskamp er det ikke sikkert at profesjonsorganisasjonene klarer å inngå noen allianse med de store gruppene ufaglærte/lavere utdannede i offentlige sektor. En fragmentering av organisasjonsstrukturen og redusert betydning av hovedorganisasjonsnivået vil også svekke samordningsinstrumentene profesjonsorganisasjonene imellom.

I den grad et slikt broderskapssamfunn står overfor sprekkdannelser og krav til endringer, kan man se for seg at utviklingen kan gå i to retninger. For det første kan den sterke interessegruppestyringen erstattes av en betydelig desentralisering og deregulering. I *Kampen om fremtiden* er dette beskrevet som frihetsscenariet. Her har man verken

sentral lønnsfastsettelse eller sentral regulering av skole- og barnehagepolitikken. Dels har kommunene fått større frihet og ansvar, dels er en rekke forhold overlatt til privat sektor eller til frivillige. For det andre kan man få en utvikling i retning av det som ble benevnt likhetsscenariet. Ett av hovedtrekkene ved dette scenariet er sterk vekt på makroøkonomisk styring, deriblant en sentralisert lønnsdannelse (vedvarende lønnslover eller inntektspolitiske pakkelsninger). Offentlig sektor brukes som stabilisator for svingninger i etterspørselen etter arbeidskraft, og vil vokse noe når det gjelder andelen av de sysselsatte.

### «Frihet»

Frihetsscenariets utvikling i retning av større desentralisering, deregulering og svakere politisk styring kan komme i forbindelse med en økonomisk krise eller en endring i det politiske landskapet. I Sverige har kombinasjonen mellom økonomisk krise og regjeringsskifte bidratt til en betydelig desentralisering av forhandlingsordninger og styringssystemer (se kapittel 7).

For det andre ser man allerede i dag endringer i retning av større desentralisering og økt målstyring på bekostning av sentral regelstyring. I Norge har blant annet Maktutredningen bidratt til å sette en rekke styringsproblemer i forbindelse med sterke sektororganisasjoner og manglende mulighet for samordning på dagsordenen. I dag er heller ikke effektivisering, desentralisering, deregulering og målstyring bare de borgerlige partienes politikk. Også DNA har tatt til orde for å stille økte krav til effektivitet og brukerrettigheter.

Samtidig kan man spørre om ikke spesielt lærerne og skoleverket vil kunne stå overfor betydelige utfordringer, hvis man får større press i denne retning. I 1991 hevdet skoleforskeren Alfred O. Telhaug (1991b) at lærerne er i utakt med politikerne i skolesaker, og at lærerne i tillegg har et betydelig legitimitetsproblem i forhold til opinionen. Lærernes spesielle arbeidstidsordninger, særavtalesystemet og status innen det statlige forhandlingssystemet gjør at gruppen står «åpen for hugg» hvis det økonomiske eller politiske

klima skifter. Økte krav om innflytelse på undervisningstilbudet fra stadig mer ressurssterke foreldre kan også virke i retning av en desentralisering.

Omfatter desentraliserings- og dereguleringstendensene en betydelig nedbygging av velferdsstaten og etablerte rettigheter i arbeidslivet, kan man se for seg en samling av alle arbeidstakerorganisasjonene for å motvirke dette. Blant annet har Reiulf Steen tatt opp spørsmålet om ikke tida snart er inne for en sammenslutning av LO, AF og YS (*Dagbladet* 17.1.92). Er derimot drivkreftene ønsket om nedbygging av ulike instrumenter for detaljert sektorstyring og det som ofte benevnes som profesjonsinteresser, er det ikke så sikkert at NL og de andre profesjonsforbundene vil kunne hente støtte hos en organisasjon som LO. Er dereguleringen enda snevrene, og rettet inn mot skoleverket, vil blant annet samarbeidsklimaet og alliansevalget påvirke hvilken støtte NL kan mobilisere.

Hvilke utfordringer og samarbeidsbehov står så NL overfor i et frihetssamfunn? En videre desentralisering av lønnsdannelsen vil gradvis føre til nye lønnsystemer også i offentlig sektor. Dette kan for eksempel skje ved at de sentrale avtalene blir en type minstelønnsavtaler hvor de enkelte kommuner eller institusjoner står fritt til å avtale bedre lønnsvilkår på basis av økonomisk evne eller det lokale arbeidsmarked. I forlengelsen av dette kan man også se for seg større forskjeller i lønnsfastsettelsen for ulike typer offentlig arbeidskraft, for eksempel ved at systemet med individuelle avtaler for ledergruppene («prestasjonslønn» eller «markedslønn») sprer seg til andre arbeidstakergrupper. Dermed kan man få en situasjon hvor lønn og arbeidsvilkår fastsettes kollektivt for store grupper av arbeidere/lavere funksjonærer, mens den høyere kvalifiserte arbeidskraften har ulike typer personlige tillegg.<sup>60</sup> I forlengelsen av dette kan man også se

<sup>60</sup> Slike skiller finner man f.eks mellom arbeidere og funksjonærer i industribedrifter.

for seg økt bruk av lønnslementer som bonus også i offentlig sektor.

En slik utvikling vil kunne bety økte lønnsforskjeller mellom yrkesgrupper, mellom kommuner og mellom personer. Den enkelte arbeidstakers markedsverdi har sammenheng med det lokale arbeidsmarkedet og individuelle egenskaper som dyktighet og kvalifikasjoner. Blir lønnsfastsettelsen i tillegg koplet opp til virksomhetens resultat eller måloppnåelse, kan man i tillegg få systematiske lønnsforskjeller mellom samme type virksomheter, alt etter hvor effektivt man driver. En slik utvikling kan også gi en forskyvning av lojalitet eller identifikasjon fra felles yrke til felles arbeidsplass.

Frihetssceneriet vil stille NL overfor en del mer grunnleggende avveininger i lønnspolitikken. For det første: hvor store lønnsforskjeller vil man være villig til å godta blant medlemmene og hvilke kriterier for lønnsdifferensiering vil man være villig til å akseptere? For det andre: vil en utvikling av ordninger som flytter lojalitet fra yrke til arbeidsplass kunne bety en forskyvning av oppgaver fra sentrale til lokale organisasjonsledd? Begge disse forholdene vil bety at man må ta dagens solidariske lønnspolitikk opp til drøfting. For det tredje vil dette kunne bety større (og kanskje akselerende) forskjeller i skole- og barnehagetilbudet mellom de kommunene som har anledning til å ansette arbeidskraft med høy markedsverdi, og dem som ikke har det, og mellom de elevene som kommer fra hjem som har råd til å kjøpe en privat tjeneste, og dem som ikke gjør dette.

I spørsmålet om styring og utvikling av skole- og barnehagesektoren kan man se for seg at NL og de andre profesjonsorganisasjonene står overfor to alternative strategier: enten å motarbeide utviklingen eller å forsøke å påvirke gjennom en samarbeidsstrategi. Det siste vil blant annet kunne innebære kamp for rettighetslovgivning, og minstepandarder som sikrer kvaliteten på det offentlige tilbudet, kombinert med økt vekt på lokalt samarbeid om effektivisering og bedre arbeidsorganisering.

Hvilken rolle vil så profesjonsgruppene og -organisasjonene spille i et slikt framtidsbilde? For det første vil profesjo-

nene kunne bli mindre eksklusive. Staten vil bruke sin myndighet til å fjerne mye av den monopolsituasjonen som den tidligere har gitt disse gruppene (avsnitt 2.2). Dette betyr for eksempel arbeidstidsordninger som mer likner det man finner i andre sektorer. Profesjonene vil imidlertid ikke bli stilt på sidelinjen så lenge man kan vinne forståelse for at man representerer fagkunnskap og kvalitet. Denne kompetansen vil likevel i større grad måtte «selges».

Et frihetssamfunn flytter på mange måter tyngdepunktet fra sentrale til lokale nivåer, fra politisk regulering til marked, og fra kollektiv til individ. For organisasjonene kan dette bety at klubbnivået og lokale samarbeidsformer får økt betydning på bekostning av lokallag, fylkeslag og sentrale nivåer. På den ene sida betyr dette at man må finne nye måter å holde kontakten mellom organisasjonsnivåene på. Samtidig vil det også kunne bety endringer i den interne arbeidsfordelingen. Dette vil også føre til at sentrale organisasjonsnivåer må finne nye oppgaver for at medlemmene skal finne det interessant å fortsette å betale kontingent. En slik reorientering kan for eksempel innebære større vekt på individuelle goder og kollektiv markedsføring av yrkesgruppens kompetanse. Så lenge man fortsatt har ambisjoner omkring offentlig sektors kvalitet (rettighetslovgivning og/eller minstestandarder på tjenestene) vil man kunne argumentere for sammenhengen mellom arbeidsvilkår/lønn og tjenestekvalitet (styringsspeilet, se 2.3).

Samtidig vil et slikt framtidssamfunn kunne få betydning for det mer grunnleggende interessefellesskap og interesse-motsetninger mellom ulike lønnstakergrupper og -organisasjoner, derigjennom også alliansespørsmålet. I et slikt samfunn kan man først og fremst se for seg motsetninger mellom arbeidskraft med høy og lav markedsverdi. I så måte skulle man tro at skillet mellom offentlig og privat sektor blir mindre relevant enn i dag. Kjønnet vil heller ikke være en sentral skillelinje. Man kan derimot se for seg interesse-motsetninger mellom offentlig sektor-ansatte kvinner med og uten høyere kompetanse, for eksempel mellom grupper som lærere/sykepleiere og rengjøringspersonale/pleiemedhjelpere.

Dette avhenger imidlertid av at velferdsstatsprofesjonenes kompetanse fortsatt etterspørres. Velger NL en mer likhetsbasert linje, kan forbundet også oppleve økt konkurranse fra (lærer)organisasjoner som har valgt å åpne for større bruk av individuell lønn og personlige tillegg.

Den desentraliserte lønnsfastsettelsen og dereguleringen av styringsstrukturen kan reise spørsmålet om allianser på sentralt nivå i det hele tatt vil være viktig. I et slikt samfunn kan lokale, bedriftsvise allianser få større betydning. Når lønn knyttes til bedriftens resultat, kan dette gi rom for samarbeid på bedriften, både mellom organisasjonene og mellom partene. Spenninger mellom arbeidskraft med høy og lav kompetanse kan imidlertid få betydning for om arbeidsplassen som sådan vil fungere som et viktig interessefellesskap. Det er usikkert om de gevinster man eventuelt kan ta ut gjennom felles innsats, vil veie opp for de konflikter større bedriftsvise lønnsforskjeller skaper.

Ett argument for at en organisasjon som NL bør inngå en sentral allianse i en slik situasjon, er hvis denne gir bedre muligheter til å «selge» kompetanse og kvalitet og til å tilby individuelle medlemsfordeler. Begge forhold peker i retning av allianser med grupper som yrkesfaglig står NL nært, for eksempel et lærerkartell. Spørsmålet som må vurderes, er om en sammenslutning vil gi større yrkesfaglig tyngde og stor-driftsfordeler i forbindelse med individuelle medlemsfordeler.

### «Likhet»

Et annet svar på økte styringsproblemer og svak samfunnsøkonomisk utvikling, er større vekt på makroøkonomisk styring. I dag synes det på mange måter som dette er regjeringens politikk, jf Sysselsettingsutvalgets innstilling.

Dette innebærer sterk vekt på lønnsoppgjørets ramme, sterk vekt på hovedorganisasjonene og små muligheter for å bryte ut for mindre organisasjoner, for eksempel ved kontinuerlig lønnslover eller utvidet bruk av lønnsnemnd. En slik utvikling vil gjøre det vanskelig å endre relative lønnsforskjeller i offentlig sektor i vesentlig grad, iallfall i retning av

større lønnsulikheter. I og med at LO i kraft av størrelse, privat sektor-dominans og samordningsevne sannsynligvis vil spille en sentral rolle på arbeidstakersida, kan man anta at det vil legges forholdsvis stor vekt på å få til en lavlønsprofil.

I likhetsscenariet ser man for seg en forskyvning i oppgaver og myndighet fra forbund til hovedorganisasjon, noe som reiser spørsmål ved hvor stor innflytelse frittstående organisasjoner som NL kan regne med å få. En utfordring for NL vil være å få til en relativ forbedring av lønnsforholdene i skolesektoren. Dette kan være mulig hvis man oppnår konsensus om at en slik forbedring er nødvendig for å sikre utdanningssektorens kvalitet og arbeidskraftens kompetanse (nasjonaløkonomiske argumenter). Samtidig vil en slik utvikling fordre enighet blant andre sentrale aktører, noe som igjen krever at NL har et godt forhold til disse. Et slikt alternativ vil sannsynligvis også være koplet opp til mer radikale omlegginger av forhandlingsordningene eller organiseringen av skoleverket.

En annen utfordring for NL vil være innflytelse på lønnsoppgjørets profil. Sterk inntektspolitisk regulering og stramme rammer vil føre til at det blir vanskeligere å få gjennomslag for argumenter om sammenhengen mellom lønn/arbeidsvilkår og tjenestekvalitet. Samtidig vil oppgjørets profil være det eneste man *kan* påvirke.

I likhetssamfunnet vil man legge vekt på sentrale makroøkonomiske styringsmidler, som størrelsen på offentlig sektor og fordelingene mellom ulike sektorer og kommunetyper. Offentlig sektor vil være viktig for sysselsettingspolitikken, samtidig som velferdsstatens oppgaver legges hit. Dette vil bety at Finansdepartementet styrker sin posisjon på bekostning av sektordepartementene, og at sosialøkonomenes innfallsvinkler dominerer over velferdsstatsprofesjonenes. I likhetssamfunnet vil det også bli mer politisk gangbart å «overkjøre særinteresser» med begrunnelse i fellesskapets beste.

En slik utvikling står heller ikke i motsetning til større kommunal frihet når det gjelder prioriteringer og organisering, kanskje tvert imot. Her vil staten ha de nødvendige

makroøkonomiske styringsmidlene, mens prioritering og detaljstyring kan overlates til kommunene.

Klarer man derimot ikke å få kommunenesektoren til å fungere, for eksempel fordi kommunene blir for små til å være effektive (jf motstanden mot kommunesammenslåinger), kan man se for seg en tilbakevending til sentrale styringsmidler også når det gjelder utformingen av utdannings- og helse- og sosialsektoren.

I et likhetssamfunn vil NL stå overfor betydelige utfordringer når det gjelder skole- og barnehagepolitikken. Det vil være viktig å argumentere for den «nasjonaløkonomiske» betydningen av økt kvalitet på utdanningssektoren, belastningen ved å framstå som særgruppe blir større. I den grad man klarer dette, vil en organisasjon som NL kunne ha betydelig skolepolitisk innflytelse, særlig i perioder hvor man ønsker å styrke eller reorganisere sektoren. Samtidig er det klart at kampen for økt ressurstilgang (eller lavest mulige nedskjæringer) vil kreve forståelse hos de aktørene som regjeringen er avhengig av i inntektspolitikken.

I et likhetsscenario vil manglende oppgaver og manglende innflytelse være av de viktigste utfordringene organisasjonene står overfor. Ulike typer inntektspolitisk samarbeid/lønnslov kan lett føre til en funksjonstapping av primærorganisasjoner (forbundene) og lokale organisasjonsledd. Dette kan på sin side dels føre til manglende rekruttering og oppslutning, dels til misnøye og protester fra medlemmer og tillitsvalgte.

Et svar på en slik utfordring kan være økt vektlegging av serviceytelser av ulik art. Et annet er å demonstrere avstand til den «sentrale linjen» ved å avvise de løsninger man kommer fram til, ulovlige streiker osv. Selv om organisasjonene i første rekke ikke kommer særlig langt med slike tiltak, vil slike aksjoner kunne bygge opp intern støtte.

Den viktigste motsetningen mellom organisasjonene vil være mellom de som deltar og samarbeider, og de som ikke får eller vil delta. Derfor blir det også viktig for NL å bestemme seg for i hvilken gruppe man ønsker å tilhøre. Man kan også se for seg at forhold som bruken av offentlig sektor i forbindelse med sysselsettingstiltak, økte effektivitetskrav



og privat sektors dominans i lønnsforhandlingene, kan medføre konfliktpotensial både mellom offentlig og privat sektor, og mellom organisasjonene i offentlig sektor og myndighetene. Her kan man også anta at arbeidstakergrupper i offentlig sektor med høyere utdanning særlig vil være blant de misfornøyde. Spesielt vil dette gjøre seg gjeldende hvis tilsvarende utdanningsgrupper i privat sektor blir lønnsvinnerne. I forlengelsen av dette kan man peke på at jo større (og mer synlige) grupper som ikke omfattes av den strenge reguleringen, jo større konfliktpotensial.

En effekt av større vektlegging på sentral lønnsdannelse (hovedorganisasjonsnivå) er at alliansevalget får en helt annen relevans for NL når det gjelder lønsspørsmål enn i frihetsscenariet. En slik utvikling vil aktualisere innmeldingen i en hovedorganisasjon, både for å kunne påvirke oppgjørets profil og for eventuelt å stå sterkere i en argumentasjon for et mer grunnleggende løft for utdanningssektoren. Valg av hovedorganisasjon vil også være viktig og må blant annet gjøres ut fra vurderinger av hvem som har innflytelse i det viktige inntektspolitiske samarbeidet.

På den annen side vil en allianse basert på «størst mulig innflytelse gjennom samarbeid», kunne skape interne problemer og manglende oppslutning. NL må ta i betraktning at noen organisasjoner vil velge en markeringsstrategi. Disse vil kunne ta ut en rekrutteringsgevinst basert på misnøyen med andre organisasjoners «ansvarlige» linje.

I skole- og barnehagepolitiske spørsmål vil man fortsatt ha sektorbaserte kanaler, noe som kan tale for allianser/samarbeid på yrkesfaglig basis. Samtidig vil det bli stadig viktigere å skape legitimitet, noe som reiser spørsmålet om bredere allianser. Lokalt samarbeid og lokale allianser vil være viktige i skole- og barnehagepolitikken, både fordi kommunen opererer under stramme budsjettammer og fordi man sannsynligvis vil se en orientering i retning av mindre sektororganisert kommunalt nivå.

## **Avslutning**

Denne diskusjonen kan oppsummeres som at ulike framtidssamfunn vil stille ulike krav til NL og til alliansevalget. I et broderskapssamfunn blir manøvreringsfrihet viktig, både når det gjelder forhandlingstaktikker og samarbeidspartnere. Profesjonsbaserte strategier blir også viktig, noe som kan tale for et yrkesfaglig samarbeid. I et frihetssamfunn vil en av utfordringene være å kunne tilby medlemmene etterutdanning og skoloring som setter dem i en best mulig posisjon på et arbeidsmarked med individuell lønnsfastsettelse. Alliansevalget må støtte opp under dette. I et likhetssamfunn vil man ha to hovedutfordringer: innflytelse utad og oppslutning innad. Det første tilsier at en organisasjon skal søke dit makten der. Det andre forholdet kan gjøre det fristende for organisasjonene å velge en uavhengig markeringsstrategi, selv om denne ikke vil gi særlig økonomisk uttelling.

Svært spisst uttrykt kan man si at dagens alliansetype eller et nærmere samarbeid med andre lærerorganisasjoner vil få god uttelling i et broderskapsscenario, et frihetsscenario taler for en AF-tilknytning, mens et likhetsscenario aktualiserer et LO-medlemskap.

Samtidig skal man være klar over at aktørens valg og handlinger, deriblant alliansevalg, vil kunne påvirke i hvilken retning samfunnet utvikler seg. Selv om man ikke kan velge seg et framtidsscenario, vil organisasjonene gjennom sine valg påvirke hvilke utfordringer man står overfor og hvordan disse kan møtes.

# Litteratur

Andersen, Svein S. og Kjell A. Eliassen (1992), «EF-lobbying: En trussel mot demokratiet?» *Sosiologi i dag*, 2.

Arbeids- og bedriftsundersøkelsen (ABU) (1989), En intervjuundersøkelse blant norske lønnsstakere, tillitsvalgte og bedriftsledere høsten 1989. ABU er lagt opp og gjennomført av Statistisk sentralbyrå og Institutt for samfunnsforskning.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (1991), *Lærernes forhandlingsområde. Gjennomgang av innhold og ansvar*. Innstilling fra en interdepartemental arbeidsgruppe.

Arbeidsdirektoratet (1993), *Kvartalsrapport om arbeidsmarkedet*. Nr. 2. Kontor for statistikk og planlegging.

Askheim, Ole Petter, Halvor Fauske og Jon Helge Lesjø (1992), *Mellom stat og profesjon. En undersøkelse av kommunen som skolepolitisk aktør*. ØF-rapport nr. 13. Østlandsforskning.

Baglioni, Guido & Colin Crouch, eds. (1990), *European Industrial Relations. The Challenge of Flexibility*. London: SAGE.

Baldersheim, Harald (1993) «Kommunal organisering: Motar sel, men ressursar avgjer?» I: Per Lægred og Johan P. Olsen, red., *Organisering av offentlig sektor. Perspektiver – reformer – erfaringer – utfordringer*. Oslo: TANO.

Bjerke, Rune og Arvid Fennefoss (1991), «LO, en klamp om foten?» *Aktuelt Perspektiv*, 17.

Bruhn, Göran og Tommy Nilsson (1991), *Mot en ny svensk modell. Arbete och förhandlingssystem i förändring*. Stockholm: Rabén & Sjögren.

Bruno, Michael and Jeffery D. Sachs (1985), *The Economics of Worldwide Stagflation*. Oxford: Basil Blackwell.

Calmfors, Lars and John Driffill (1988), «Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance.» *Economic Policy*, 6:14–61.

Christensen, Tom (1983), *Organisasjonslederskap under endrete handlingsbetingelser. En undersøkelse av organisasjonsutviklingen i Norges Lærerlag/Norsk Lærerlag 1946–79*. Oslo: Universitetsforlaget.

Colbjørnsen, Tom, Arvid Fennefoss og Gudmund Hernes (1985), *Så samles vi på valen...? En rapport fra FAFOs organisasjonsundersøkelse*. FAFO-rapport 43. Oslo: FAFO.

Dølvik, Jon Erik (1992), *Lov eller avtale. Fagbevegelsen, den sosiale dimensjon og kollektive forhandlinger i Europa etter Maastricht*. FAFO-notat. Oslo: FAFO.

Dølvik, Jon Erik (1993), *Nordic Trade Unions and the Social Dimension of European Integration. Towards Europeanisation or Renationalisation of Trade Union Strategies*. FAFO-paper. Oslo: FAFO.

Egeberg, Morten, Johan P. Olsen og Harald Sætren (1978), «Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat». I: Johan P. Olsen, red., *Politisk organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Egeberg, Morten (1981), *Stat og organisasjoner. Flertallsstyre, partistyre og byråkrati i norsk politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Fauske, Halvor (1991), *Profesjonene - bremsekloss eller syndebykk*. FAFO-rapport 118. Oslo: FAFO.

Fennefoss, Arvid (1988), *Lønnstaker-organisering. Tre rapporter om utfordringer for fagbevegelsen*. FAFO-rapport 81. Oslo: FAFO.

Ferner, Anthony & Richard Hyman, eds. (1992), *Industrial Relations in the New Europe*. Oxford: Basil Blackwell.

Frogner, Truls (1991), «AF i Europa.» *Forskerforum*, 6. 23. årgang.

Goldthorpe, John H., ed. (1984), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism. Studies in the Political Economy of Western European Nations*. Oxford: Clarendon Paperbacks.

Hagemann, Gro (1992), *Skolefolk. Lærernes historie i Norge*. Oslo: Ad Notam.

Hernes, Gudmund (1984), «Segmentering og samordning». I: Ole Berg og Arild Underdal, red., *Fra valg til vedtak*. Oslo: Aschehoug.

Hernes, Gudmund (1992), «Karl Marx and the Dilemmas of Social Democracies». I: Phillipe Schmitter, ed., *Experimenting with Scale*. Cambridge University Press.

Hoel, Marit og Ulf Torgersen (1991), *Yrkesforløp og organisasjonsaktivitet blant lærere og førskolelærere*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1992), *Ressurser og resultater i norsk skole 1980–1990*.

Kommunenes Sentralforbund (1990), *Overføring av forhandlingsansvaret for undervisningspersonalet. En redegjørelse fra Kommunenes Sentralforbund*.

KS/KS-forskning (1992), *Alternative organisasjonsmodeller i kommunene*. Statusrapport fra pilotkommunene pr. oktober 1992.

KS/KS-forskning (1993), *I farta. Erfaringer fra kommunal og fylkeskommunal organisering*. Oslo: Kommuneforlaget

Lafferty, William M. og Elisabeth Kraakaas Rasmusson (1991), *Den norske lærer som Europa-borger. Implikasjoner av EF-medlemskap for lærernes pedagogiske og faglige interesser*. Norsk Lærerglag, SKOLP-rapport nr. 6.

Lafferty, William M. (1988), «Offentlig sektorklassen. I støpeskjeen mellom de private og de offentlige verdier». I: Hanne Bogen og Ove Langeland, red., *Offentlig eller privat*. FAFO-rapport 78. Oslo: FAFO.

Landsorganisasjonen i Norge (1991), *LOs organisasjonsprosjekt. Kongressen 1993. Debatt. Temabok, arbeidsbok og svarhefte*.

Landsorganisasjonen i Norge (1993), *LOs organisasjonsprosjekt. Kongressen 1993. Innstilling*.

Myrvoll, Trine Monica (1988), *Sanksjon eller legitimering? En studie av arbeidstagerorganisasjonenes argumentasjon i massemedia*. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Hovedoppgave.

Norsk Lærerglag (1989), *Ansvar og styring i norsk skole. Norsk Lærerglags argumentasjon mot en overføring av forhandlingsansvaret for lærerne til Kommunenes Sentralforbund*.

Norsk Lærerglag (1993), – og ingen sto igjen og hang. *Hvitbok om enhetsskolen*.

NOU 1982:3, *Maktutredningen. Sluttrapport*.

NOU 1990:32, *Statens lønnskomité av 1988*.

NOU 1991:28, *Mot bedre vitende? Effektiviseringsmuligheter i offentlig sektor*.

NOU 1992:26, *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*.

Odnes, Dag m.fl (1990), *Kampen om framtiden. Frontlinjer 2006*. FAFO-rapport 98. Oslo: FAFO.

Olsen, Torunn (1992), *Staten som arbeidsgiver. Norsk tilpasning til EF og staten som arbeidsgiver*. FAFO-rapport 137. Oslo: FAFO.

Olsen, Torunn (1993), *Statlig arbeidsgiverorganisering – behov for en ny alliansepolitikk?* (Arbeidstittel) Kommer 1993. Oslo: FAFO.

Olson, Mancur (1982), *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.

Ot.prp. nr. 59 (1992–93), *Om tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov*.

Rokkan, Stein (1987 [1966]), «Numerisk demokrati og korporativ pluralisme: To beslutningskanaler i norsk politikk». I: Stein Rokkan (1987), *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Scheuer, Steen (1985), *Fagforeninger mellom kollektiv og profession*. København: Nyt fra samfundsvidenskabene.

Seip, Åsmund Arup (1990), *Lektorene. Profesjon, organisasjon og politikk 1890–1980*. FAFO-rapport 108. Oslo: FAFO.

Skjalm, Karsten (1992), «EF som reguleringsmyndighet.» *Politica. Tidsskrift for politisk videnskap*. 24. årgang, nr. 3. Århus.

St.meld. nr. 37 (1990–91), *Om organisering og styring i utdanningssektoren*.

St.meld. nr. 4 (1992–93), *Langtidsprogrammet 1994–1997*.

St.meld. nr. 23 (1992–23), *Om forholdet mellom staten og kommunane*.

St.meld. nr. 40 (1992–93), ... *vi smaa, en Alen lange; Om 6-åringer i skolen – konsekvenser for skoleløpet og retningslinjer for dets innhold*.

Statistisk sentralbyrå (1992), *NOS Lønnsstatistikk 1991*.

Statistisk sentralbyrå (1993), *Framskrivning av arbeidsstyrken etter næring 1990–2010. Spesialkjøring*.

Sørensen, Rune J. og Arild Underdal (1992), *Overordnet styringsinstans og sideordnet part: Statens roller i inntektsforhandlingene*. Forskningsrapport 03/92. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Telhaug, Alfred Oftedal (1991a), «Norsk Lærerlags skolepolitiske plattform. Hvor befinner Norsk Lærerlag seg i det skolepolitiske landskapet? Hvilke utfordringer står Norsk Lærerlag overfor?» Pedagogisk landskurs/PU-ledermøte. Sanner Hotell 18.–21. november 1991.

Telhaug, Alfred Oftedal (1991b), «Fra skyggenes dal til maktens tinde. Utviklingen av Norsk Lærerlags utdanningspolitiske profil og aktivitet.» Foredrag den 2. juni 1992 ved Norsk Lærerlags hundreårsjubileum.

Vårheim, Andreas (1990), *Overføring av forhandlingsansvaret – desentraliseringens pris?* FORUT, Forskningsstiftelsen ved Universitetet i Tromsø.

Wallace, Helen (1983), «Negotiation, Conflict, and Compromise: The Elusive Pursuit of Common Policies». I: H. Wallace, W. Wallace og C. Webb, eds., *Policy making in the European Community*. Chichester: Wiley.

I tillegg kommer vedtekter, kongress/landsmøteprotokoller og andre interne dokumenter fra Norsk Lærerlag og andre arbeidstakerorganisasjoner.

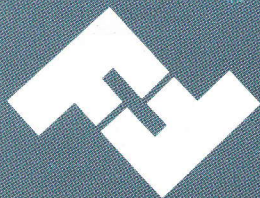


# SAMARBEID OG SELVSTENDIGHET

Som landets største frittstående arbeidstakerorganisasjon kan Norsk Lærergag velge ulike samarbeidsformer. Alliansealternativene spenner fra sak-til-sak-samarbeid på fritt grunnlag til innmelding i en av hovedorganisasjonene. Denne rapporten drøfter Norsk Lærergags alliansesituasjon. Følgende problemstillinger blir diskutert:

- Hvilke forhold er det viktig å øve innflytelse på, og hvordan kan en allianse bidra til dette?
- Hvilke føringer på alliansevalg legger dagens forhandlingsordninger, og hvordan kan disse endre seg?
- Hvilke nasjonale og internasjonale kanaler til politisk og yrkesfaglig innflytelse finnes? Er adgang til disse avhengig av bestemte alliansevalg?
- Hva kjennetegner de ulike hovedorganisasjonene?
- utfordringer og allianser i et scenarieperspektiv.

Rapporten er skrevet på oppdrag fra Norsk Lærergag.



**FAFO**

Pb 2947 Tøyen  
0608 Oslo  
Tlf 22 67 60 00  
Fax 22 67 60 22

FAFO-rapport 157  
ISBN 82-7422-111-7