

Inger Lise Skog Hansen  
Espen Løken

## Debattefte

Utfordringer for LO i offentlig sektor



## LO i offentlig sektor

Forbund	Medlemstall, yrkes-aktive	Tilmeldt LO kommune	Tilmeldt LO Stat
EL & IT Forbundet (EL& IT)	27 193	3 141	6 366
Fagforbundet	191 570	128 389	26 230
Fellesforbundet (FF)	92 706	70	1 606
Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO)	15 597	9 428	3 490
Forbundet for ledelse og teknikk (FLT)	11 544		790
Handel og Kontor i Norge (HK)	44 362		2 433
Musikernes Fellesorganisasjon (MFO)	4 965	1 941	1 963
Norsk Arbeidsmandsforbund (NAF)	21 671		796
Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF)	2 488		2 446
Norsk Grafisk Forbund	6 873		15
Norsk Jernbaneforbund (NJF)	7 046		7 005
Norsk Lokomotivmannsforbund (NLF)	1 240		1 207
Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeider-forbund (NNN)	23 004		3
Norges Offisersforbund, NOF	4 667 <sup>1</sup>		4 695
Norsk Olje- og Petrokjemisk Fagforbund (NOPEF)	15 324		151
Norsk Transportarbeiderforbund (NTF)	14 008		545
Norsk Tjenestemannslag (NTL)	32 323		30 195
Norsk Post- og Kommunikasjonsforbund (Postkom)	17 621		16 842 <sup>2</sup>
Skolenes Landsforbund (SL)	3 469	3230	101

<sup>1</sup> Tallet er april 2004 og inkluderer også personell på avgangspakke (ca 100 – 250 personer).

<sup>2</sup> Nytt tall fra Postkom, innrapportert til LO Stat pr. 1/5-04.


Alle tall er yrkesaktive medlemmer. Totalt antall medlemmer er siste tilgjengelige tall hentet fra de enkelte forbund i mai 2004. Tall for tilslutning til de to kartellene er hentet fra kartellene. LO Kommunes tall er pr 3.3.2003, men er justert i henhold til lærernes overføring til KS. LO Stats tall er pr 1.1.2004.

**LO Kommune** er i dag en forhandlingssammenslutning for LO-forbund innenfor KS-området + Oslo kommune. Kartellet har totalt 146 199 medlemmer under sitt område, og Fagforbundet er det desidert største forbundet. LO Kommune er ikke part i noen avtaler, men samordner forbundenes krav i forhandling og eventuelt meglings.

**LO Stat** er en hovedsammenlutning av LO-forbund som organiserer arbeidstakere i staten og i NAVO-virksomheter. LO Stat har 107 838 medlemmer totalt, hvorav 45 257 innenfor det statlige-tariffområdet og 63 066 innenfor NAVO-området. NTL er det største forbundet innenfor LO Stat, men etter at sykehusene kom inn under NAVO fra 2002 har Fagforbundet blitt en stor aktør også her. Innenfor Statens og NAVOs er LO Stat part i avtalene.

# Debattefte

## Utfordringer for LO i offentlig sektor



© Fafo 2004

ISBN 82-7422-433-7

ISSN 0801-6143

Trykk: Wittusen & Jensen

# Innhold

<b>Om prosjektet .....</b>	<b>4</b>
<b>1 Innledning .....</b>	<b>6</b>
<b>2 Hva er det som skjer? .....</b>	<b>11</b>
<b>3 Konsekvenser for organisasjonsstruktur .....</b>	<b>28</b>

# Om prosjektet

I dette prosjektet gir Fafo en samlet, helhetlig beskrivelse og analyse som kan gi grunnlag for en debatt om felles utfordringer for fagbevegelsen i offentlig sektor. Bakgrunnen er de store endringene i offentlig sektor som medfører utfordringer av både faglig-politisk og organisatorisk art. Oppdragsgiver for prosjektet er de to kartellene LO Stat og LO Kommune.

Dette er *ikke* et prosjekt som skal legge opp til debatt om hva som er offentlig ansvar, hvordan tjenestene skal organiseres og hvem som skal utføre dem. Det dreier seg heller ikke om hvordan fagbevegelsen skal kjempe politisk for mer offentlig styring og ansvar eller for å bevare offentlige arbeidsplasser. Vårt formål er å legge opp til en debatt om hvilke konsekvenser endringene i offentlig sektor får for fagbevegelsen, og hvordan den skal tilpasse seg organisatorisk og på andre måter for å stå sterkest mulig i kampen for å skape best mulige kår for sine medlemmer.

Prosjektet har tatt for seg de samfunnsområdene som i dag er innenfor LO Stat og LO Kommune sine domener, et spenn fra kommunal forvaltning til Telenors forretningsdrift. Vi prøver å si noe om hva som skjer innenfor hele det store spennet av områder og virksomheter som i dag sorterer under de to kartellene.

Prosjektet er bygd opp av tre moduler, hvor modulene samlet utgjør en helhet, men hvor ulike brukergrupper i sine diskusjoner kan plukke dokumentasjon fra modulene etter behov for sitt formål. Samlet håper vi dette kan utgjøre et grunnlag for LO til å diskutere strategi og organisatoriske løsninger

De tre modulene er:

*Modul I Ståstedet* beskriver utviklinga av offentlig sektor, fagbevegelsens organisasjonsstruktur og hvilken faglig politikk fagbevegelsen har ført fra starten for vel hundre år siden, og til i dag. Modulen prøver også å si noe om hvilke utfordringer som har vokst fram i løpet av de siste åra og som ikke har funnet noen løsning.

Det er umulig å gå i dybden på hele den enorme offentlige sektoren med sine mange hundre tusen arbeidstakere. I *modul II Områdebeskrivelser* tar vi derfor for oss et utvalg på ni bransjer/områder og virksomheter som representerer ulike deler av sektoren. Gjennom disse håper vi å gi en dypere forståelse av hva som skjer og hvordan sektoren samlet vil utvikle seg.

I *Modul III Debatthefta* samler vi trådene og prøver å gi en kort, helhetlig beskrivelse av de viktigste utviklingstrekkene som får konsekvenser for fagbevegelsen framover. Dette skal være grunnlaget for en debatt om utfordringene på lang sikt og hvordan fagbevegelsen må tilpasse seg organisatorisk og faglig-politisk.

Resultatet av arbeidet er publisert i følgende dokumenter, alle med felles hovedtittel *LOs framtid i offentlig sektor*.

**Modul I:**

- Espen Løken og Arne Pape: LO i offentlig sektor. Fra vekst og hegemoni til omstilling og konkurranse (Fafo-rapport 437)

**Modul II:**

- Åsmund Arup Seip: Med ekspedisjonssjefen som motpart. Framtidig organisering og forhandling i departementene (Fafo-notat 2004:7)
- Nina Kristiansen Skalle: En sterk aktør i et skrumpende marked. utfordringer for LO i Skatteetaten (Fafo-notat 2004:8)
- Håvard Lismoen: En framtid for LO i Forsvaret? (Fafo-notat 2004:9)
- Marit Skivenes: Profesjonalisering og privatisering i barnevernsektoren. Problem eller potensial for LO? (Fafo-notat 2004:10)
- Leif Moland: Når katta vokser og musene blir mange. Om vekst, oppstyking og nye aktører i pleie- og omsorgssektoren (Fafo-notat 2004:11)
- Inger Lise Skog Hansen: Fra forvaltning til helseforetak. utfordringer for LO i en fristilt sykehussektor (Fafo-notat 2004:12)
- Stein Gunnes: LO og bussektoren – samling om felles utfordringer. (Fafo-notat 2004:13)
- Sigmund Aslesen: Fra monopolist til markedsaktør. utfordringer for LO i postsektoren (Fafo-notat 2004:14)
- Bård Jordfald: Fra traust etat til Oslo Børs. Om endringer i norsk telekommunikasjon og utfordringer for fagbevegelsen (Fafo-notat 2004:15)

**Modul III:**

- Inger Lise Skog Hansen og Espen Løken: utfordringer for LO i offentlig sektor. Debattheft (Fafo-rapport 438)

Inger Lise Skog Hansen og Espen Løken har delt prosjektlederansvaret for prosjektet. I tillegg takkes Kristine Nergaard, Dag H. Odnes og Torgeir Aarvaag Stokke for verdifulle innspill underveis og kvalitetssikring av publikasjonene. Takk også til publikasjonsavdelingen for godt samarbeid i ferdigstillingen av publikasjonene!

Oslo, mai 2004

Inger Lise Skog Hansen og Espen Løken

# 1 Innledning

## Endringer i offentlig sektor utfordrer LO

Siden 80-tallet har offentlig sektor gjennomgått grunnleggende endringer som utfordrer LOs organisering i sektoren. Det er særlig endringer innenfor tre områder som skaper nye utfordringer for fagbevegelsen.

- A. Endring av eierskap og organisering av offentlig sektor.
- B. Endringer i arbeidstakergruppene.
- C. Endringer i lønnsdannelsen.

### A. Endring av eierskap og organisering av offentlig sektor

Offentlig ansvar er ikke lenger ensbetydende med at det offentlige selv produserer og fordeler godene. De siste tiåra har en rekke virksomheter blitt fristilt, tjenester utskilt, konkurranseutsatt eller privatisert. Grensene mellom offentlig og privat sektor er blitt mer flytende. Stadig flere private virksomheter leverer tjenester som er offentlig finansiert.

### B. Endringer i arbeidstakergruppene

Det har vært en sterk vekst i antall sysselsatte innenfor offentlig forvaltning, fra 280 000 i 1970 til 725 000 i 2002. Det meste av økningen har vært i kommunene, særlig innen helse- og sosialtjenestene og innen undervisning.

Om lag halvparten av de som jobber i offentlig sektor i dag har høyere utdanning. Siden 1970 er det innenfor nesten alle områder utdanningsgruppene som vokser på bekostning av de med lavere formell kompetanse. Mange av disse er kvinner. Det er også i disse gruppene at de nye hovedorganisasjonene er sterke.

### C. Endringer i lønnsdannelsen

Det er blitt større innslag av lokale forhandlinger. Det stiller sterkere krav enn før til fagbevegelsens lokale apparat. Innenfor noen områder er det også økende grad av individualisering.

Endrede eierforhold og driftsformer får konsekvenser for avtaleforholdene. Privatisering og utskilling av virksomheter og tjenester fører til oppsplitting av et tidligere ganske ensartet avtaleverk.

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



På en arbeidsplass hvor arbeidstakerne tidligere var i samme forbund og under samme tariffavtale, kan det etter utskilling av tjenester være ulike overenskomster med ulikt innhold for ulike grupper og nye forbund som «eier» disse avtalene. Her ligger grunnlaget for både grensetvister mellom LO-forbund, og mulighet for spekulasjoner i tariffhopping for arbeidsgiver.

**Hva er offentlig sektor?**

Offentlig sektor har gjennomgått så store endringer at det ikke lenger er noen entydig almen forståelse av hva begrepet innebærer.

Tre knagger for definering av hva som er offentlig sektor:

Direkte offentlig eierskap. For eksempel kommunal og statlig forvaltning.

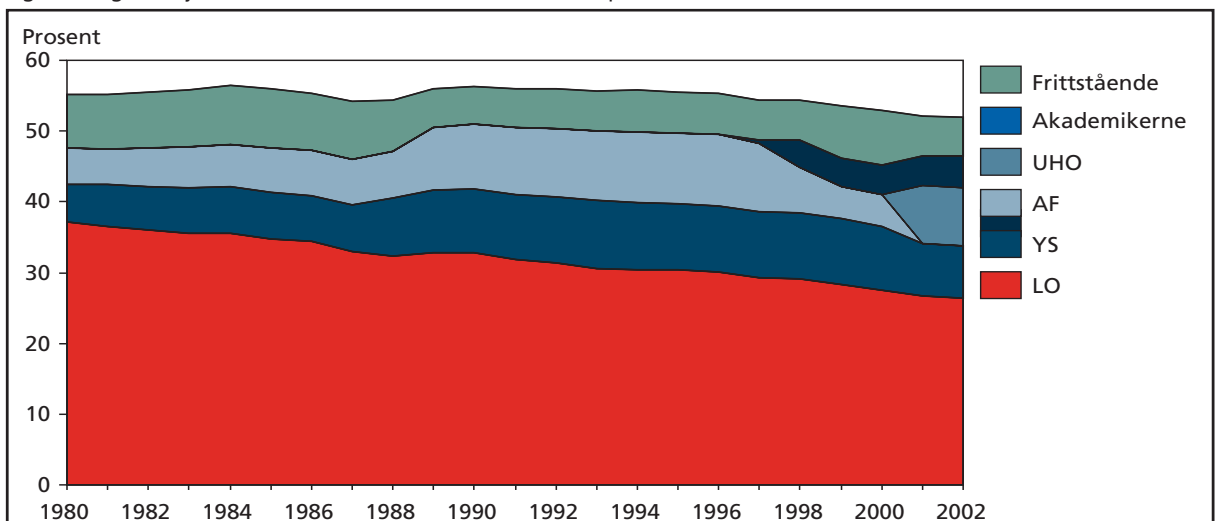
Indirekte offentlig eierskap. For eksempel fristilte virksomheter organisert som statlige aksjeselskaper. Mange av virksomhetene i NAVO.

Offentlig finansierte tjenester. Alle tjenester, om de er offentlig eid eller ikke, som finansieres av det offentlige. Det vil innbefatte konkurranseutsatte tjenester også.

**LO mister hegemoni**

Fram til begynnelsen av 1990-tallet hadde LO en sterk og helt dominerende posisjon i offentlig sektor. Slik er ikke lenger virkeligheten. De nye hovedorganisasjonene, UHO og Akademikerne, har først og fremst sin styrke i offentlig sektor, og selv om LO samlet fortsatt er sterkest, er posisjonen truet. LOs manglende oppslutning innenfor utdanningsgruppene er en av årsakene til at LOs samlede styrke minsker.

Figur 1 Organisasjonenes andel av norske arbeidstakere i perioden 1980–2002



Kilde: Fafo/Torgeir Stokke

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

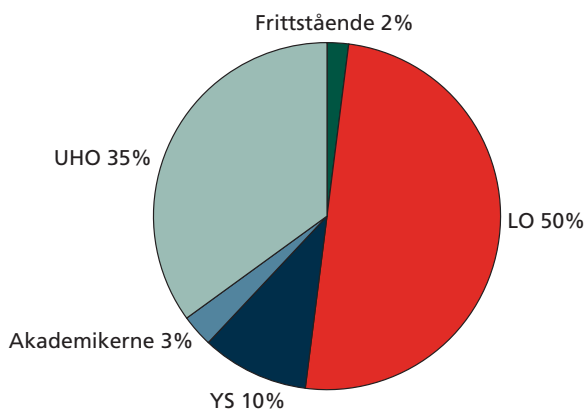
I hele etterkrigstida har LO hatt avgjørende innflytelse på hele den offentlige lønnsutviklinga. Dette skyldtes at LO sto sterkt innenfor både stat og kommune. Samtidig ble det felles lønnsregulativ for stat og kommune, og et tett samarbeid mellom NKF og Statstjenestemannskartet i tariffpolitikken. I dag er en del sentrale forutsetninger for LOs kontroll borte; LO er ikke enerådende hovedorganisasjon, og det er ingen direkte kobling mellom de ulike tariffområdene i offentlig sektor.

### Endrede styrkeforhold

LOs grep om lønnsdannelsen er svekket. Hovedårsaken er strukturelle endringer i offentlig sektor, men styrkeforholdet mellom hovedorganisasjonene er også endret.

Etter overføringen av lærerne har UHO blitt en betydelig aktør på de kommunale tariffområdene. LO organiserer nå halvparten av de organiserte arbeidstakerne i KS/Oslo kommune. Sammen med UHO som utgjør en tredjedel, dominerer de dette området fullstendig. Akademikerne er små, mens YS bare utgjør en tiendedel. Blant de LO-organiserte fortsetter Fagforbundet å dominere. YS og LO organiserer i stor grad like grupper, og dersom en ser disse to hovedorganisasjonene sammen, danner de flertall innenfor kommunal sektor.

Figur 2 Styrkeforhold i kommunal sektor



Innenfor NAVO representerer LO omtrent halvparten av de organiserte arbeidstakerne. Her er styrkeforholdet jevnere mellom de andre organisasjonene, men varierer sterkt mellom de ulike tariffområdene. Styrkeforholdet varierer imidlertid sterkt mellom de enkelte avtaleområdene. Helseforetakenes inntreden i NAVO har medført at UHO har blitt stor innenfor NAVO Helse. Som det framgår av figur 3b, utgjør LO bare om lag en tredjedel i NAVO Helse. Selv ikke konstellasjonen LO/YS utgjør et flertall, i motsetning til i stat og kommune. De nye hovedorganisasjonene for utdanningsgruppene er blitt for sterke.

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

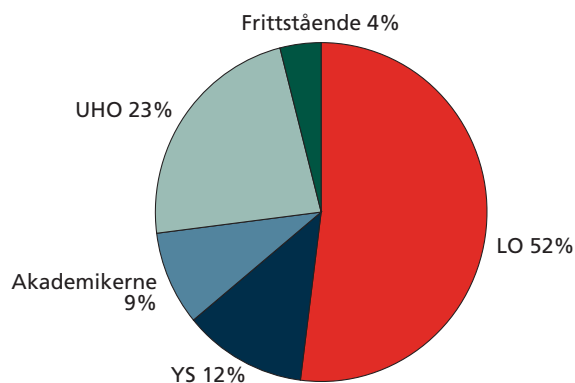
---

---

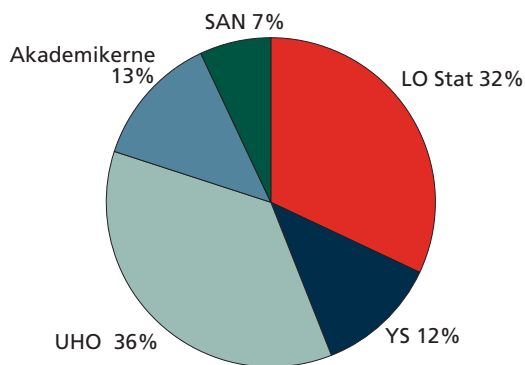
---

Innenfor NAVO er Fagforbundet og Postkom de helt dominerende LO-forbundene etter helseforetakenes og Postens innmelding.

Figur 3a Styrkeforhold i NAVO-området

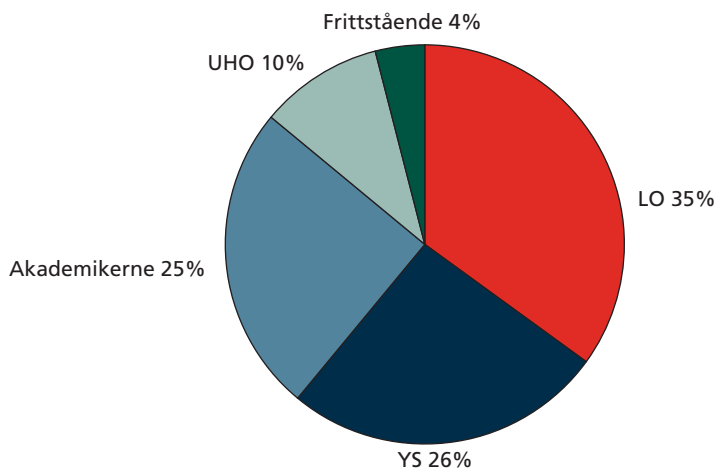


Figur 3b NAVO Helse



I det statlige tariffområdet er det nå tre store hovedorganisasjoner, ingen med flertall alene. LO er størst med en tredjedel av de organiserte arbeidstakerne. YS har omtrent en fjerdedel av medlemmene. Akademikerne framtrer likevel som en viktig utfordrer gjennom så mye som en fjerdedel. UHOs betydning i staten er kraftig redusert etter at lærerne i skolesektoren og sykepleierne ved statlige sykehus er overført til andre tariffområder. Blant de LO-organiserte er NTL blitt det helt dominerende forbundet.

Figur 4 Styrkeforhold i staten



Notater:

---



---



---



---



---



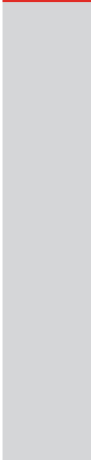
---



---



---



## Hvordan møter fagbevegelsen den nye offentlige sektoren?

Hvilke konsekvenser får endringene i offentlig sektor for fagbevegelsen? Hvordan skal den tilpasse seg organisatorisk og på andre måter for å være en sterk interesseorganisasjon for sine medlemmer? Hvilken struktur og strategi skal LO velge for å gå styrket inn i møte med de nye utfordringene i offentlig sektor?

Utviklingen i offentlig sektor reiser en rekke problemstillinger, som for eksempel:

- Hvilke prinsipper for organisering er hensiktsmessig for framtidens offentlige sektor?
- Har små forbund ei framtid, eller er det nødvendig med større forbund og sammenslåinger for å møte arbeidsgiverne med styrke?
- Hva kan LO tilby de nye utdanningsgruppene som nå utgjør mer enn halvparten av de ansatte i offentlig sektor?
- Hvordan møter LO utviklinga med større grad av lokale forhandlinger innenfor alle områdene?
- Hvor mange forbund er nødvendig? Hvor mange karteller? Behøves egentlig karteller og forbund?

I kapittel to skisserer vi de viktigste endringene som har skjedd innenfor offentlig sektor, lønnsdannelse og utvikling i arbeidstakergrupper. I kapittel tre skisserer vi viktige utfordringer som LO står overfor organisatorisk i møte med dagens og framtidens offentlige sektor. Vi bruker tre tenkte organisasjonsmodeller som eksempel for å få fram muligheter og konsekvenser ved valg av ulike organisatoriske løsninger. Vi håper dette kan inspirere til debatt om hvordan fagbevegelsen i offentlig sektor kan ruste seg organisatorisk til møte med framtida.

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

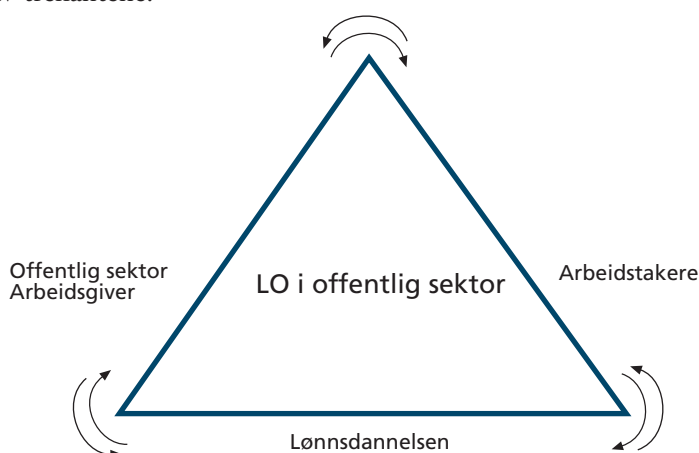
---

---

## 2 Hva er det som skjer?

Vi kan tenke oss virkeligheten som omgir fagbevegelsen i offentlig sektor som en trekant. De tre sidene av trekanten representerer områder som har særlig betydning for fagbevegelsen. I bunnlinjen ligger lønnsdannelsen – et kjerneområde for fagbevegelsen. På den ene skråsiden av trekanten finner vi den strukturelle utviklingen i offentlig sektor, på den andre skråsiden utviklingen på arbeidstakersiden. I trekanten henger alle sidene sammen. Det som skjer i offentlig sektor, påvirker for eksempel både arbeidstakersiden og lønnsdannelsen.

Det er det som er inni trekanten – LO i offentlig sektor – som er hovedtemaet for dette heftet. For å kunne se hvilke utfordringer LOs organisasjon møter, er vi avhengig av se hva som skjer på alle de tre sidene av trekantene.



### Hva skjer i offentlig sektor?

De siste ti åra har offentlig sektor gjennomgått en rivende utvikling. Modernisering og effektivisering har i praksis vist seg å bety omorganisering, konkurranseutsetting, anbud, privatisering og fristilling av tjenester fra politisk styring i stor skala. Det har vært politisk enighet både på borgerlig og sosialdemokratisk side om effektivisering og modernisering av offentlig sektor, selv om det har vært forskjeller i tempo og gjennomføringsmåte.

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



## New Public Management

De siste tjue årene har vi sett store endringer i offentlig sektor i mange vestlige land med utgangspunkt i et felles ideologisk grunnlag; New Public Management (NPM) – eller moderne offentlig styring. I hovedsak innebærer dette overføring av ledelses- og driftsprinsipper fra det private næringsliv til offentlig virksomhet. Viktige fellestrekk er vektlegging av:

Profesjonell styring; dvs at utøvende styring flyttes fra politisk nivå til administrative ledere i de enkelte virksomheter.

Innføring av definerte resultatmål og belønningssystemer knyttet til måloppnåelse.

Innføring av skille mellom eierskap og drift.

Oppsplitting av store enheter og innføring av konsernmodeller.

Økt konkurranse, bruk av kontrakter og anbud.

OECD har oppfordret til å innføre NPM og evaluerer landene etter om de lever opp til prinsippene.

## Internasjonalt press for fri konkurranse

Virkeligheten som norske fagforbund lever i, påvirkes i større og større grad av internasjonale forhold. Det internasjonale presset for fri konkurranse slår inn for fullt også i offentlig sektor, og dagens offentlige tjenesteprodusenter møter økt konkurranse. Vi ser det klart i samferdselsbransjene, men også innenfor kommunale tjenester som pleie og omsorg. Det internasjonale selskapet Norlandia er et av de største private kommersielle selskaper innenfor sykehjemsdrift i Norge. Selskapet driver også hjemmebaserte tjenester, omsorgsboliger og sykehotell.

En rekke veivalg her hjemme påvirkes av internasjonale forhold og bestemmelser. Under finner du noen eksempler:

### Internasjonale føringer

Tjenesteavtalen i Verdens Handelsorganisasjon (GATS) omfatter alle typer tjenester, fra vannforsyning til utdanning. Her ligger også alle typer reguleringer, fra krav om sertifikater til antall utøvere i en bransje, og alle nivåer av offentlig styring. Høsten 2003 brøt forhandlingene om GATS sammen, fordi landene i sør ikke ønsket å utvide avtalen til blant annet krav om at offentlige anbud skal åpnes for internasjonal frihandel.

EU-kommisjonen har gått inn for en forordning som forlanger at all statlig støttet kollektivtransport skal legges ut på anbud. Mest sannsynlig vil dette bli påbudt av EU innen få år. Som medlem av EØS vil også Norge måtte rette seg etter dette direktivet. Samferdselsdepartementet har allerede varslet konkurranse i sporet og foreslått at persontrafikk på Bergensbanen, Sørlandsbanen og Gjøvikbanen legges ut på anbud.

EUs postdirektiv fra 1997 angir en tidsplan for gradvis liberalisering av postmarkedet inntil alle eneretter er avvirket. Dette betyr at alle nasjonale monopoler på forsendelse av post vil bli opphevet. Vektgrensen for hvilke brev Posten har monopol på forsendelse av, er senket skrittvis. Etter planen skal monopolet på forsendelse av brev oppheves fullstendig fra 2009. Allerede nå konkurrerer store multinasjonale selskaper om å bli størst i Europa.

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



## Fristilling fra politisk styring – skille mellom eierskap og drift

De siste femten år er det skilt ut minst 235 000 arbeidsplasser fra forvaltningen, ifølge NAVO. Fra å være underlagt politisk styring har de fått en mer fristilt tilknytning til det offentlige eierskapet, for eksempel i form av statlige aksjeselskap eller foretak. Eksempler er NRK, Posten, NSB, Avinor, Helseforetakene, m.fl.

Fra 2002 ble eierskapet av de offentlige sykehusene overført fra fylkeskommune/kommune til staten. Det mange trodde skulle bli et sterkere politisk grep om utviklingen innenfor sykehusene, har blitt det motsatte. Reformen representerte innføring av et klart skille mellom eierskap og drift, og en mer markedsrettet sykehussektor. Sykehusene er fristilt fra direkte politisk styring, organisert under fem regionale helseforetak som er selvstendige juridiske enheter og med profesjonelle styrer.

Helseforetakene er bare et av en rekke tidligere offentlige forvaltningsorganer som har fått en løsere tilknytning til staten. Helseforetakene skiller seg ut ved at de er ansvarlig for noe som de aller fleste anser som et grunnleggende velferdsgode, helsetjenester, og en av kjerneoppgavene for det offentlige.

Det gamle Televerket ble i 1994 fristilt fra forvaltningen og etablert som et helstatlig aksjeselskap, året etter skiftet virksomheten navn til Telenor. De siste enerettene ble avvirket i 1998 i samsvar med EU-direktiv. I 2000 ble selskapet delprivatisert. Per desember 2003 eier staten 63 prosent av aksjene.

Forvaltningsorganet Norges Statsbaner ble delt i baneinfrastruktur (Jernbaneverket) og trafikkjenester (NSB) i 1996. NSB ble særlovsselskapet NSB BA og omdannet til aksjeselskap i 2002. I dag er NSB et konsern med flere datterselskaper. Det er gradvis åpnet for at andre operatører enn NSB kan bruke banenettet på strekninger som NSB selv ikke finner lønnsomt å drive. I mars 2004 varslet samferdselsministeren at først Gjøvikbanen, men på sikt også Sørlandsbanen og Bergensbanen vil legges ut på anbud.

## Fra ideelle organisasjoner til kommersielle aktører

Ideelle organisasjoner som Norske Kvinners Sanitetsforening, Røde Kors og Kirkens Bymisjon har lenge vært en del av den offentlige velferdsproduksjonen i Norge. Det nye er inntoget av kommersielle aktører i kjerneområdene for velferdsstaten. Mens frivillige organisasjoner driver velferdsproduksjon ut fra ideelle mål, er hovedformålet til de kommersielle aktørene å tjene penger i et nytt marked.

Innenfor institusjonsbarnevernet er 50 prosent av tilbudet privat. Den største veksten er i det kommersielle tilbudet. I 1985 var frivillige organisasjoner eiere av 42 prosent av institusjonsplassene. Denne andelen er nå redusert. Innenfor de private institusjonene er det større andel ufaglærte, lav organisasjonsgrad og tilsynet har fram til nå vært meget dårlig.

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



De siste fem til seks åra har Norge fått sine første kommersielle leverandører av pleie- og omsorgstjenester. Flesteparten av aktørene kan knyttes opp til to moderbedrifter, Norlandia Omsorg og Capio Norge AS. De fleste av de nye aktørene driver nye, kommunalt eide sykehjem. Det har vist seg at det er vanskelig å tjene penger innenfor drift av pleie- og omsorgstjenester. Dette er en hovedårsak til at mange av de private bedriftene som har forsøkt seg, har gitt opp eller blitt kjøpt opp av andre.

Det private sykehusmarkedet i Norge er i vekst. Myndighetene har gitt klare instruksjoner til de regionale helseforetakene om å betrakte de private aktørene som en del av et samlet spesialisthelsetjenestetilbud til befolkningen. Sykehusene opererer i et marked og skal konkurrere med hverandre.

Faren ved å slippe til stadig flere private aktører, samtidig som sykehuskøene blir mindre, er at det offentlige helsevesenet blir sittende med de kostnadstunge behandlingene, så som ansvar for akuttmedisin og opplæring av medisinsk personell. Samtidig kan de private sykehusene høste økonomisk gevinst av nisjebehandling som for eksempel enkle kirurgiske inngrep.

Innenfor privat pleie- og omsorg har det vist seg vanskelig å drive økonomisk lønnsomt. Den største utgift i drift av for eksempel sykehjem er personell, og følgelig frykter fagbevegelsen press på opparbeidede lønns- og arbeidstakerrettigheter ved konkurranseutsetting.

### Oppsplitting og konsentrasjon om kjernevirksomhet

Bruk av underleverandører i en større produksjonskjede og til støttefunksjoner har vært vanlig både i det private næringslivet og innenfor tekniske tjenester i kommunene. Nå følger det offentlige opp på nye områder. Innenfor for eksempel pleie- og omsorgstjenestene foregår det to former for oppstyking:

1. For det første foretas en oppsplitting i mange og små resultatenheter. Dette åpner igjen for å sette ut hele resultatenheter på anbud, for eksempel et kommunalt sykehjem.
2. For det andre skjer det en økende bruk av underleverandører innad i resultatenheter. På et sykehjem kan en oppleve at kjøkkendriften går til ett firma, lønn og personal til et annet, revisjon til et tredje og vikartjenesten til et fjerde. Det offentlige slipper å ta ansvaret for disse arbeidstakerne. Arbeidstakerne risikerer dårligere betingelser, for eksempel lavere pensjon og dårligere lønn. Privatisering og utskilling av tjenester innenfor dette området er fortsatt lite i omfang, men presset er stort.

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---





I Trondheim medførte politisk skifte i byen ved siste kommunevalg at kommunen stoppet alle privatiseringsplaner og tok tilbake driften av to tidligere konkurranseutsatte sykehjem. Erfaringen fra å ha konkurranseutsatt drift i fem år var ikke økonomiske besparelser, men det ble gjort positive erfaringer med ny organisering som kommunen sier de vil ta med seg i videre kommunal drift.

I staten og tidligere statlige virksomheter ser vi de samme tendensene med sterk konsentrasjon om kjernevirksomhet. I Posten er kantine, reinhold og byggetjenester i sin helhet overført til ISS.

I Regjeringens Stortingsproposisjon (nr. 42 2003–2004) legges det opp til en storstilt privatisering innenfor forsvaret. Et pilotprosjekt er at hele driften av sjøforsvarets hovedbase Haakonvern foreslås utsatt til private i et såkalt offentlig-privat samarbeid. Slik det legges opp til nå, kan en ende opp med en utfasing av det meste av sivilt personell i forsvaret. NTL, som organiserer de fleste sivilt ansatte, risikerer å miste sitt medlemsgrunnlag i forsvaret når arbeidsplassene blir overtatt av private aktører, hvor andre forbund har organisasjons- og avtaleretten.

? **Hvordan sikre arbeidstakerrettighetene til de sivilt ansatte i forsvaret når de ikke lenger er ansatt i staten, men i private selskaper?**

### **Desentralisering av makt og ansvar**

Modernisering av offentlig sektor har betydd økt lokal frihet og økt lokalt ansvar. Desentralisering av makt og ansvar skaper nye vilkår og utfordringer for fagbevegelsen, særlig for lokale tillitsvalgte. Både i stat og kommuner er oppgaver og ansvar fordelt nedover i systemene. I kommunene ser vi en prosess mot oppsplitting i mindre resultatenheter som fører til at beslutninger i de enkelte enhetene får større betydning for de ansatte. Stort omstillingspress medfører også økt usikkerhet for de ansatte. Rollen for lokale tillitsvalgte blir følgelig mer omfattende og betydningsfull.

I NAVO-området er virksomhetene frikoblet fra det politiske systemet. Den administrative ledelsen har like mye makt som i en privateid bedrift. I disse virksomhetene har det ofte også vært en dreining i retning av lokale og mer fleksible lønssystemer.

Både innenfor spesialisthelsetjenesten og det tidligere fylkeskommunale barnevernet har statlig overtakelse medført regional organisering. Spesialisthelsetjenesten er inndelt i fem regionale helseforetak som er juridisk selvstendige enheter. Det er i styrene både på virksomhets- og særlig på regionalt nivå at de viktige beslutningene som berører de ansattes hverdag nå blir fattet. De ansattes styrerepresentanter og lokale tillitsvalgte har følgelig en mer ansvarsfull rolle enn tidligere. Det statlige barnevernet er underlagt fem regionkontorer og en regiondirektør med overordna ansvar for myndighetsutøvelse og ledelse av tiltaksapparatet i barnevernet. Selv om ikke barnevernet er fristilt fra forvaltning, innebærer den regionale organiseringen at makt og ansvar desentraliseres til dette nivået.

? **Hvordan kan fagbevegelsen styrke de lokale leddene slik at de kan representere de ansatte på de nivåene hvor beslutningene fattes?**

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



## Utfordringer for LO

Hvordan skape en organisasjon som er robust nok til å håndtere de hurtige endringer som skjer i offentlig sektor? Det gjelder for eksempel overgang fra offentlig til privat drift eller eierskap, og skifte av arbeidsgiverorganisasjon. Hvordan skape en organisasjonsform som gjør det mulig å arbeide for like arbeidsvilkår på tvers av avtaleområder, unngå tariffhopping og sosial dumping, for eksempel ved at ansatte mister pensjonsrettigheter dersom de blir overført til en privat virksomhet?

- Er det mulig å tenke bransjeorganisering på tvers av offentlig og privat sektor?
- Hvordan kan en opprettholde en vertikal organisasjonsstruktur i virksomheter som blir forretninger?
- Blir det viktigere med konsernfaglig og internasjonalt samarbeid?

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

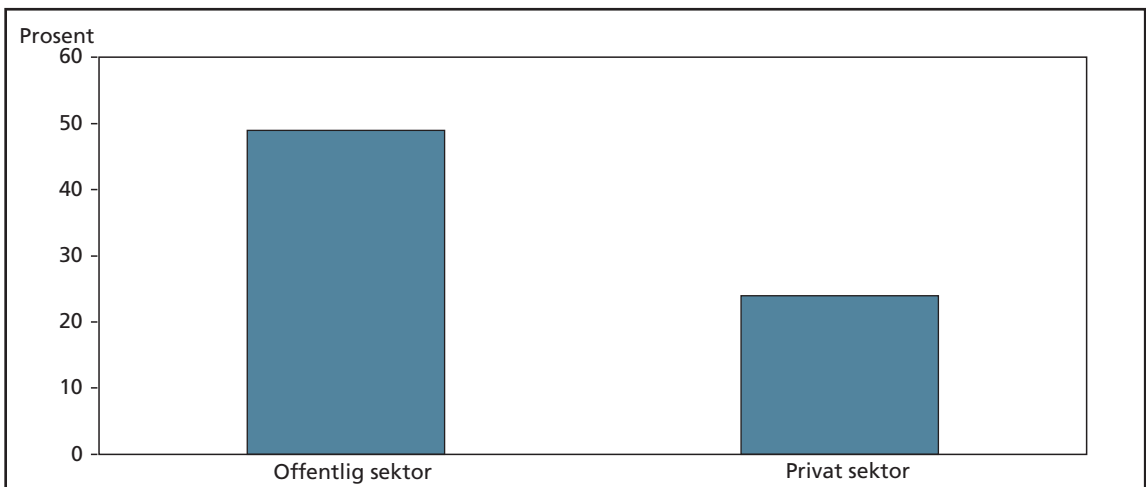


## Hva skjer blant arbeidstakerne?

Et arbeidsliv i stadig forandring påvirker selsagt arbeidstakerne. Det stilles krav til omstillingsevne, fleksibilitet og effektivitet. Mange betegner det som skjer som en brutalisering av arbeidslivet.

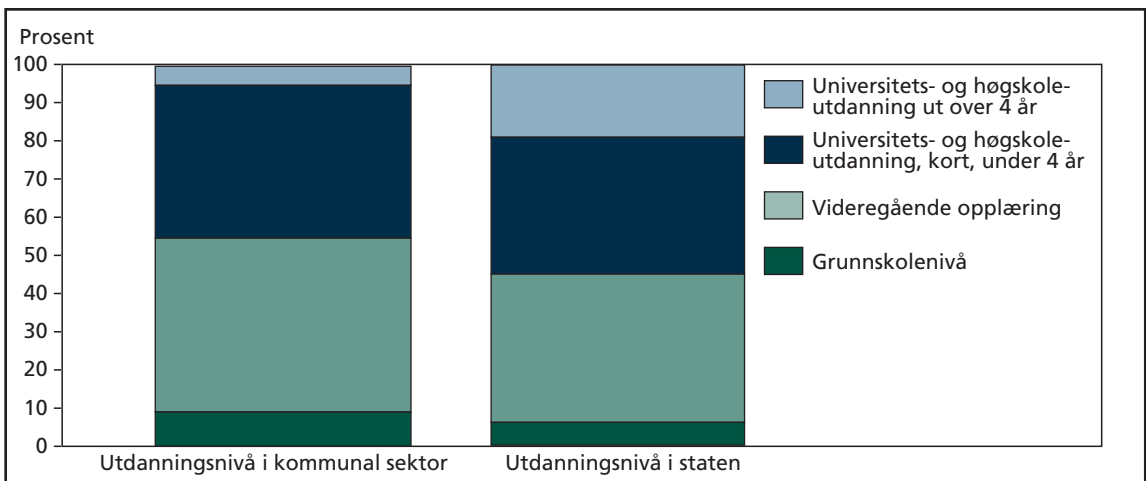
Utdanningsgruppene utgjør en stadig større del av offentlig sektor. Omtrent halvparten av de som jobber i offentlig sektor i dag har høyere utdanning. Offentlig sektor er en stor arbeidsplass for kvinner med høyere utdanning. Mange av de store utdanningsgruppene i offentlig sektor finnes i typiske kvinneyrker som helse- og sosial, og undervisning.

Figur 5 Andel med universitets- eller høgskoleutdanning i offentlig og privat sektor



Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen for 2003, Statistisk sentralbyrå.

Figur 6 Utdanningsnivå i kommunal sektor og i staten



Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen 2003, Statistisk sentralbyrå.

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



Totalt 49 prosent av ansatte i offentlig sektor har høyere utdanning viser tall fra Arbeidskraftundersøkelsen for 2003. Det er stor forskjell mellom stat og kommune. 45 prosent av de kommunal ansatte har høyere utdanning, men kun 5 prosent av disse har universitets- og høyskoleutdanning utover 4 år. 55 prosent av de statsansatte har høyere utdanning, og hele 19 prosent av disse har universitets- eller høyskoleutdanning over 4 år.

Arbeidsplassilknytningen blant arbeidstakerne er blitt mindre stabil. Arbeidstakere skifter oftere jobb enn før, både frivillig og ufrivillig. I gjennomsnitt bytter vi jobb hvert femte år. Jobbskifte kan representere skifte av bransje og sektor, og følgelig hvilket forbund som organiserer de respektive steder. I disse overgangene kan fagforeningsmedlemskapet glippe.

### LOs kjernegrupper under press

Den teknologiske utviklinga har ført til at det for eksempel innen spesialisthelsetjenesten, telesektoren og skatteetaten er utdanningsgruppens kompetanse som etterspørres. I Telenor har det vært en kraftig vekst i formalkompetanse. Konsernet har langt flere med høyere utdanning enn det gamle Televerket. Den medisinske og teknologiske utviklingen har gitt økt behov for spesialisert personell i sykehusene. Gjennom hele 80- og 90-tallet er det helsepersonell med universitets- eller høyskoleutdanning som har hatt den største veksten. I tillegg har hard profesjonskamp fra sykepleierne bidratt til å skyve hjelpepleierne ut av sykehusene. Hjelpepleierne har fått svekket sin posisjon og mistet stillinger gjennom hele 90-tallet.

#### Teknologistyrte omstilling i skatteetaten

I skatteetaten har mange oppgaver blitt automatisert, og utvikling av ny teknologi vil fortsette å forenkle oppgaver. Nye arbeidsteknikker krever kompetanse som mange av de gamle ansatte ikke har. Samtidig er det økende behov for skattefaglig spisskompetanse på nye områder, som for eksempel økonomisk kriminalitet. NTL-Skatt er den største fagforeninga i etaten, men har sin styrke blant dem uten høy formalkompetanse. Det er deres medlemmer som er mest utsatt i den nedbemanningen som kommer til å fortsette i etaten.

Streng konsentrasjon om kjernevirksomhet stiller mange av LOs kjernegrupper med lav formell kompetanse i en utsatt posisjon. Støttefunksjoner som renhold og kantiner skilles ut og konkurransen utsettes. Mange av LOs kjernegrupper mister dermed staten eller kommunen som arbeidsgiver.

En forutsetning for helseforetakene er at kjernevirksomheten i sykehusdriften, det vil si kliniske, medisinske og helsefaglige funksjoner, ikke kan privatiseres eller skilles ut. De ikke-medisinske tjenestene omfattes ikke av disse begrensningene. Det vil si støttefunksjoner som IT-tjenester, personal og administrasjon, transport, kjøkken og renhold. Disse tjenestene kan privatiseres, settes ut på anbud eller skilles ut i egne foretak. Kjøkkentjenesten ved Sykehuset Buskerud HF er for eksempel satt ut til forpleiningselskapet Eurest, som så selger mat til sykehusets avdelinger. I Helse Sør har det vært foreslått å skille ut alle fellestjenester i et eget foretak.

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



## Lav organisasjonsgrad blant ufaglærte og fagarbeidere

Blant høyskole- og universitetsutdannede med egne profesjons- eller yrkesforbund er organisasjonsgraden gjennomgående høy. Blant ufaglærte og fagarbeidere er derimot organisasjonsgraden lav. I pleie- og omsorgssektoren er det et stort problem med mange ufaglærte som går i små stillinger og som har vansker med å få fast ansettelse. Uønsket deltid har betydning for det enkelte medlems arbeidsbetingelser, for en videre utvikling av tjenestekvalitet og effektivitet i kommunene, og for arbeidet med å rekruttere flere hjelpepleiere/omsorgsarbeidere.

Omfanget av deltidsstillinger virker negativt for rekruttering og for å beholde hjelpepleiere. Femti prosent av de unge hadde i 2001 uønsket lav stillingsprosent. Fire av ti hjelpepleiere forlater yrket. Nesten halvparten av disse videreutdanner seg til sykepleier.

### To utdanningsstrategiske trekk

For å møte utfordringene med rekruttering av hjelpepleiere, løse deltidsproblematikken og styrke organisasjonspotensialet blant de ufaglærte, kan det fra LOs ståsted være verd å vurdere: 1) Å heve hjelpepleierutdanningen slik at hjelpepleierne faglig og formelt gjøres i stand til å ta det ansvaret de ofte pålegges i praksis. Dette vil styrke Fagforbundets faglige profil og samtidig redusere avstanden mellom hjelpepleierne og sykepleierne. Dermed kan en kanskje redusere lekkasjen til sykepleieryrket. 2) Å utvikle en grunnutdanning for dagens ufaglærte slik at de gjøres i stand til å jobbe både som hjemmehjelpere, renholdere, skolefritidsassistenter og pleiemedhjelpere/miljøarbeidere. En slik utdanning bør ha lav terskel, slik at det blir et reelt tilbud til ansatte som ikke aspirerer til fag- eller høyskoleutdanning. Med dette vil en stor del av dagens arbeidskraft kunne trekkes inn i mer interessante oppgaver, de vil kunne ta mer ansvar og de vil kunne få en sterkere faglig identitet. For LO vil en slik gruppe utgjøre et betydelig og høyst sannsynlig rekrutteringspotensial.

## Et LO for langtidsutdannede?

Utdanningsgruppene utgjør en stadig større del av arbeidslivet generelt og offentlig sektor spesielt. LO har gjennomgående lite fotfeste blant disse gruppene. LO blir først og fremst oppfattet som forkjemper for lavtlønnede. Ufaglærte og faglærte arbeidere har vært og er fortsatt grunnfjellet i LO, og det preger selvsagt organisasjonens prioriteringer. Vektlegging av vertikal organisering har dempet ned spesifikke fag- og yrkestilbud, men dette er i endring, for eksempel i Fagforbundets oppretting av fagseksjoner.

UHO og Akademikerne er de hovedorganisasjonene som har sterkest grep om utdanningsgruppene i offentlig sektor: UHO med lærerne er særlig sterke i kommunene, og Akademikerne er særlig sterke i stat og i NAVO-området. Mange av forbundene er profesjonsbaserte, og i disse forbundene er organisasjonsgraden høy. På samme måte som FO har veldig høy organisasjonsgrad blant barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere, har Norsk sykepleierforbund nesten enerett på sykepleierne, Den norske lægeförening på legene og Utdanningsforbundet på lærerne. Det er disse profesjonsrettede forbundene som har hatt størst suksess innen offentlig sektor de siste tiåra. Hva er det de gir medlemmene sine som LO og de vertikale forbundene ikke har?

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



Faglig utvikling og faglig oppdatering er nok nøkkelen til mye av profesjonsforbundenes suksess. Samtidig kan profesjonsforbundene ensidig fokusere og prioritere gruppens lønns- og arbeidsvilkår i tillegg til at de organiserer på tvers av sektorer. Man er medlem av samme forbund hele livet, selv om man skifter arbeidsplass mange ganger.

#### Utdanningsgrupper uten «egne» forbund

Mange av de langtidsutdannede har ikke noen profesjonstilknytning. Utdannede fra de frie fakultetene ved universitetene, for eksempel samfunnsvitere, samt høyskoleutdannede innenfor økonomi og administrasjon går inn i denne gruppen. Mange av disse finner en i offentlig sektor innenfor utdanning, administrasjon og forvaltning. Disse gruppene har ingen «egne» forbund som rekrutterer dem allerede i studietiden og utgjør et rekrutteringspotensial for LO. NTL er det LO-forbundet som i dag har størst andel medlemmer innenfor disse gruppene.

### Utfordringer for LO

- Hvordan klare fortsatt å være en organisasjon for flertallet av arbeidstakerne?
- Kan LO være en organisasjon både for den tradisjonelle gruppen av ufaglærte og fagarbeidere samtidig som interessene til de voksende utdanningsgruppene ivaretas?

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



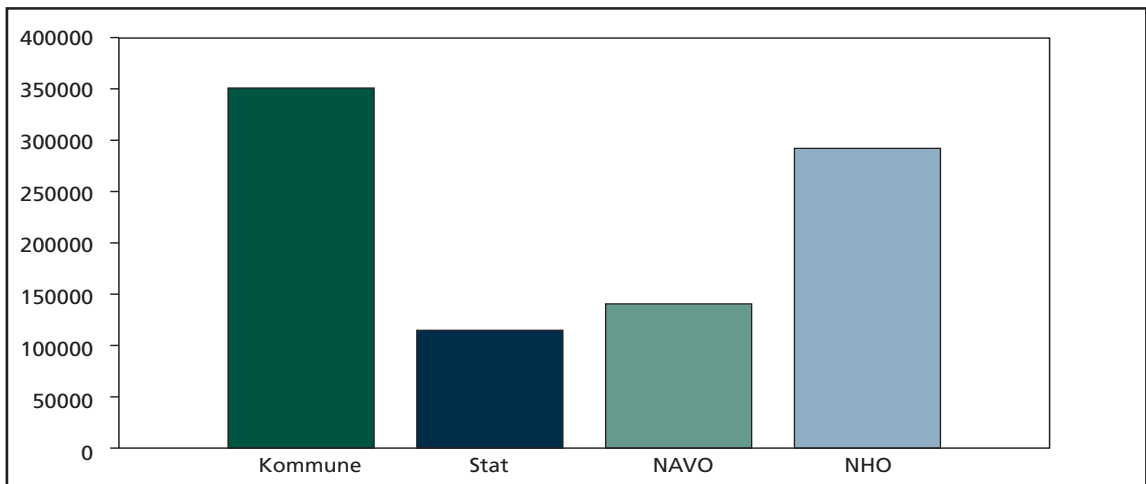
## Hva skjer med lønnsdannelsen?

Det er i dag tre tariffområder innenfor LO Stat og LO Kommune sine ansvarsområder: Et statlig område, et kommunalt område og NAVO-området. Innenfor alle områdene registreres vanskeligere arbeidsgivere og et sterkere press på opparbeidede rettigheter (for eksempel sykelønnsordning, arbeidstid og stillingsvern).

Det kan diskuteres om NAVO tilhører offentlig sektor. Spesialisthelsetjenesten skiller seg noe ut, men største delen av NAVOs medlemsvirksomheter er konkurranseutsatt. Tidligere statlige monopolselskaper har mistet, eller er i ferd med å miste, sine monopolrettigheter og konkurrerer med private bedrifter. NAVO selv og flesteparten av medlemsbedriftene oppfatter seg som privat sektor, mens mange av arbeidstakerne nok oppfatter seg som ansatte i offentlig sektor.

I 1993 ble arbeidsgiverorganisasjonen NAVO opprettet for å gi et tilbud til fristilte offentlige virksomheter. Ett av hovedformålene for NAVO er å utvikle løsninger som sikrer omstilling i offentlig sektor.

Figur 7 Fagorganiserte arbeidstakere fordelt på de offentlige tariffområdene (og NHO) per 1.1.2004



Det finnes andre arbeidsgiverorganisasjoner som ikke er med i denne figuren, bl.a. HSH, Norges Rederiforbund og Kirkens Arbeidsgiverforening. NHO er tatt med for sammenlikningens skyld.

Det statlige tariffområdet har blitt redusert til omtrent det halve av hva det var i 1995. De fristilte statlige virksomhetene er stort sett blitt overført til NAVO, som har vokst kraftig. Samtidig rommer NAVO i økende grad svært forskjellige virksomheter, og er ikke lenger en arbeidsgiverorganisasjon bare for offentlige forvaltningsbedrifter.

Kommunenenes Sentralforbund (KS) har også gjennomgått store endringer i løpet av få år. En rekke virksomheter har forlatt det kommunale tariffområdet til fordel for NHO og NAVO. Dette gjelder for eksempel fristilte og privatiserte busselskaper, tekniske tjenester og ikke minst de tidligere fylkeskommunale sykehusene. Samtidig har nye kommet til, for eksempel sist ved at ansvaret for lærerne ble overført fra Staten til KS.

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

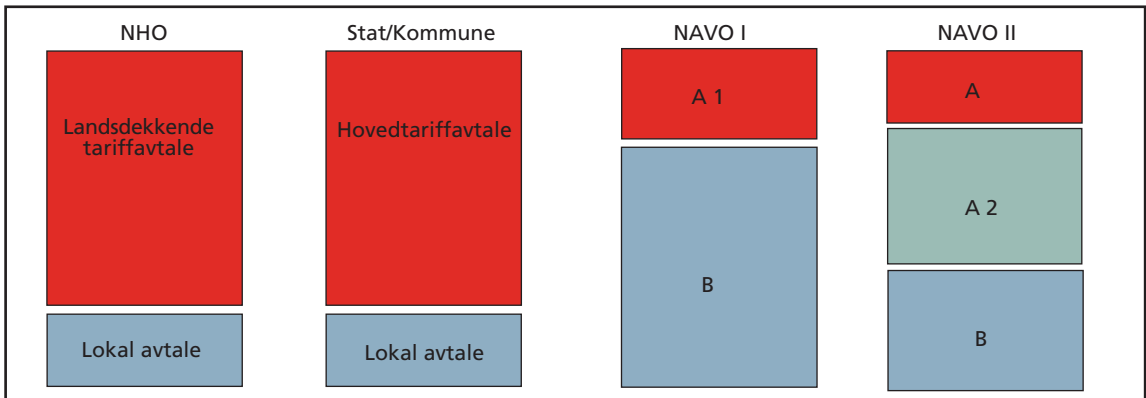
---

---

---



## Avtalestruktur



Kilde: Torgeir Stokke / Fafo 2003.

Innenfor NAVO er A-dels-forhandlingene sentrale (mellom LO stat og NAVO) mens B-dels-forhandlingene er på virksomhetsnivå (mellom forbund og virksomhet). Da Helseforetakene kom inn i NAVO i 2002, ble det innført et ekstra sentralt forhandlingsnivå, A2, for Specialisthelsetjenesten mellom forbundene og NAVO. Det tredelte forhandlingsystemet er besluttet videreført for helseforetakene, og revisjonen av Hovedavtalen har åpnet for A2-modell også innenfor andre områder i NAVO.

Forhandlingsstrukturen i NAVO skiller seg fra de andre områdene ved at A-delen har mindre grad av regulering av lønns- og arbeidsvilkår enn hovedtariffavtalene i stat og kommune. I stat og kommune er det stort sett en del av lønnsdannelsen som har vært lagt ut i lokale forhandlinger, mens i NAVO har forhandlinger på virksomhetsnivå tradisjonelt omfattet en større del av både lønns- og arbeidsvilkår.

### Økt grad av lokale forhandlinger

Innenfor alle områdene ser vi økt grad av lokale forhandlinger. De siste åra har lokale forhandlinger fått økt betydning innenfor KS-området, men i mindre omfang enn i NAVO. I NAVO er det en uttalt målsetting å legge en stor del av lønnsdannelsen og andre bestemmelser ut på virksomhetsnivå. Inntil lønnsoppgjøret i 2002 var den lokale potten i staten minimal, men i 2002 var den lokale potten på to prosent og betydelig større enn tidligere.

Økt grad av lokale forhandlinger stiller sterke krav til det lokale apparatet i fagbevegelsen. Selv om LO-forbundene i sektoren er mot lokale forhandlinger, er dette situasjonen i dag, og det krever en strategi for å sikre at lokale tillitsvalgte har den kompetanse og det støtteapparat som er nødvendig for å gjennomføre gode lokale forhandlinger.

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---





### Interessemotsetninger om lokale forhandlinger

Det finnes klare interessemotsetninger blant arbeidstakerorganisasjonene når det gjelder lokale forhandlinger. Mens LO og UHO innenfor offentlig sektor står samlet for at størst mulig grad av lønnsfordelingen skal skje i de sentrale forhandlingene, går Akademikerne i motsatt retning. YS har en mer pragmatisk tilnærming, men har oftest måttet erkjenne at de er for svake alene og har derfor endt i allianse med LO og UHO. Akademikerne ønsker større fleksibilitet lokalt for å styrke den individuelle avlønnen, fordi de tror at deres medlemmer vil vinne på det. LO og UHO derimot tror de har mest å hente ved sentrale oppgjør, og vurderer sentrale forhandlinger som en garanti for et mest mulig rettferdig lønnsystem uten store forskjeller.

NL-Skatt forhandler lokalt i Skattedirektoratet, og landsforeningen er positiv til lokale forhandlinger. De mener at de får god uttelling også for medlemmer uten høy formalkompetanse. Deres syn skiller seg fra forbundet sentralt, som er mer kritisk. At det er uoverensstemmelser mellom sentralt og lokalt nivå i forbund når det gjelder synet på lokale lønnsforhandlinger, er ikke unikt. En undersøkelse blant LO-tillitsvalgte i staten og i NAVO viser at lokale tillitsvalgte er mer positive enn sentrale tillitsvalgte til lokale forhandlinger (Bråten 2002).

### Lønnssamtaler

Innenfor noen områder kan en se ikke bare økt grad av lokale forhandlinger, men også økt grad av individualisering. Rene lønnsamtaler mellom arbeidstaker og arbeidsgiver er fortsatt unntakene i offentlig sektor. Likevel er det tendenser til at dette på ulike vis blir en del av den lokale lønnsdannelsen. En undersøkelse (Seip 2002) viser at 34 prosent av statlige virksomheter oppgir å ha stillingsvurderingssystem, mens bare 28 prosent oppgir å ha et personvurderingssystem. Bruken av medarbeidersamtaler er blitt utbredt. Hele 97 prosent av virksomhetene oppgir at de brukte dette i 2002. 60 prosent oppgir å drøfte lønsspørsmål i disse samtalene.

I skatteetaten har medarbeidersamtalene de siste åra blitt erstattet av utviklingssamtaler, som i tillegg er koblet mot lønn. Skatteetaten går langt i retning av bruk av belønningssystemer og resultatorientering. I NTL-Skatts tillitsvalgtsoplæring om etatens lønns- og personalpolitikk heter det: «Medarbeidere...aksepter forskjellighet ut fra dyktighet, kompetanse, resultater og marked.» Det kan nok være forskjellige holdninger mellom dem med kompetanse i form av lang yrkeserfaring og dem med kompetanse i form av høyere utdanning.

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



## Oppsplitting og skifte av tariffområde

Endring av eierforhold og driftsformer får konsekvenser for avtaleforhold. Utskilling og skifte av eierskap representerer oftest skifte av arbeidsgiverorganisasjon og fremforhandling av nye avtaler, med fare for å få svekket opparbeidede rettigheter.

Utskilling, privatisering og oppsplitting medfører at ansatte får en annen arbeidsgivertilknytning, nye tariffavtaler og kanskje også skifte av forbund. Oppsplitting kan bety svekkelse av den faglige kampen dersom ikke fagbevegelsen lager gode strategier for samarbeid. Oppsplitting fører til flere tariffavtaler på en og samme arbeidsplass eller bransje – og oftest forvaltes de ulike avtalene av forskjellige forbund.

Da sykehusene gikk over fra å være eid av fylkeskommunen til staten i 2002, skiftet de ansatte også arbeidsgiverorganisasjon fra KS til NAVO. Overgangen representerte overgang til et system med større vektlegging av lokal lønnsdannelse og forhandlinger på virksomhetsnivå. I NAVO er det i motsetning til i KS hovedorganisasjonene som spiller hovedrollen i forhandlingene og er part i avtalene, og det inngås hovedtariffavtaler med hver enkelt hovedorganisasjon. Det enkelte forbund mistet muligheten til å gå i konflikt alene, fordi forbundene ikke er part i avtalene. Dette oppleves som særlig vanskelig for små forbund som FO, som nå er avhengig av å få med seg alle de andre forbundene i LO Stat innenfor NAVO Helse for å gå i konflikt.

Våren 2004 skiftet Telenor arbeidsgivertilknytning, fra NAVO til NHO. Dette innebærer overgang til en annen avtalestruktur og at det må framforhandles en ny avtale. De ansatte frykter større individualisering og at en del tidligere opparbeidede rettigheter, som for eksempel full lønn under sykdom og fødselspermisjon, blir liggende i lokale særavtaler. Telenors begrunnelse for å skifte arbeidsgivertilknytning var hovedsakelig næringspolitisk, og i utgangspunktet var ikke de ansattes organisasjoner kritisk til overgangen.

Den endelige utgangen av dette er ikke kjent når dette heftet skrives. Den nye overenskomsten mellom EL & IT/LO og NHO for Telenorkonsernet er rammepreget, og flere av bestemmelsene flyttes over i særavtaler som skal avtales mellom partene i den enkelte virksomhet.

### ! Tariffhopping

Betegnelsen på at en virksomhet spekulerer i å melde overgang til en annen arbeidsgiverorganisasjon for å få en tariffavtale og arbeidsbetingelser som er rimeligere for virksomheten, og dermed dårligere for de ansatte, enn det de hadde tidligere.

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



Det kan være legitime grunner til at arbeidsgivere ønsker å skifte arbeidsgiverorganisasjon, for eksempel næringspolitiske grunner og et ønske om sterkere bransjetilknytning. Selv om ikke skifte av arbeidsgiverorganisasjon er motivert ut fra ønsket om rimeligere tariffavtale, kan dette være konsekvensen av et skifte.

I rutebilbransjen er det flere eksempler på at skifte av arbeidsgivertilknytning har ført til dårligere betingelser for de ansatte. Også innenfor pleie- og omsorg er en bekymret for dårligere avtaler ved at privatiserte eller konkurranseutsatte tjenester, som renhold eller kantine, får tariffavtaler med vesentlig dårligere betingelser, særlig gjelder dette pensjon.

### Organisasjonsrett



Anbudsutsetting og privatisering reiser spørsmål om hvilket LO-forbund som skal ha organisasjonsretten for grupper av ansatte når de blir overtatt av private aktører? Fagforbundet krever å beholde organisasjonsretten for kjøkken, renhold, vaktmester, transport og revisjon som blir overtatt av private aktører. De begrunner dette med at de ønsker å sikre mot sosial dumping. Forbund som organiserer slike virksomheter i privat sektor fra før, krever imidlertid at de skal organisere de ansatte og eie avtalene alene innenfor den enkelte bransje.

## Utfordringer for LO

- Lokal lønnsdannelse øker i betydning. Klarer fagbevegelsen å utvikle gode strategier og støtteapparat for å betjene medlemmene lokalt, samtidig som de opprettholder kampen mot lokale forhandlinger?
- Klarer LO å gå i en vellykket spagat for å opprettholde lavtlønnsprofil og samtidig gi utdanningsgruppene uttelling for høyere utdanning?
- Hvem skal forhandle for arbeidstakere som går fra å være ansatt direkte av det offentlige til å utføre samme tjeneste i et privat selskap? Hva hvis dette selskapet også parallelt utfører tjenester overfor private selskaper?

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



## Hvordan sidene påvirker hverandre

Endringer innenfor den enkelte side i trekanten påvirker de andre sidene. Hvis offentlig sektor endres, endres for eksempel sammensetningen på arbeidstakersiden. Nedenfor skisserer vi noen av utfordringene som oppstår på bakgrunn av tidligere skisserte utviklingstrekk.

### Offentlig sektor – arbeidstakergruppene

Endring av offentlig sektor fører til endret sammensetning av arbeidstakerne. Utdanningsgruppene utgjør en stadig større andel av offentlig sektor. Utviklingen tilsier også at det er utdanningsgruppens kompetanse som i større grad etterspørres i framtidens offentlige sektor. Dersom ikke LO får bedre grep om utdanningsgruppene, vil styrkeforholdet mellom hovedorganisasjonene endre seg og LOs posisjon svekkes.

- ? Hvordan kan LO opprettholde styrke i offentlig sektor: Kan man klare det til tross for nedbygging og privatisering?
- ? Hvordan klarer LO å holde på medlemmene som stadig oftere skifter arbeidsplass, ofte både på tvers av offentlig og privat sektor, samt bransje?
- ? Hvordan sikre kjernegruppene med lav formell kompetanse? Alternative strategier/alliansemuligheter/utdanningsstrategier?

### Offentlig sektor – lønnsdannelsen

Eierskifte, fristilling, konkurranseutsetting og privatisering skaper utfordringer for lønnsdannelsen.

- ? Hvordan sikre arbeidstakerne i en arbeidshverdag preget av sterkt krav til effektivisering og omstilling?
- ? Hvordan sikre lønns- og arbeidsforhold når eierskapet flyttes mellom stat, kommune og private?
- ? Hvordan møte utfordringene fra større grad av lokal lønnsdannelse og individualisering?

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



? Hvordan sikre kompetanse og styrke lokalt til å gjennomføre lokale forhandlinger samt møte stadig vanskeligere arbeidsgivere?

### **Arbeidstakergruppene -> lønnsdannelsen**

LOs kjernegrupper uten høyskole- eller universitetsutdanning er særlig utsatt i framtidens arbeidsmarked. De kan bli hengende etter i lønnsutviklingen, og faren er stor for at de tjenestene de arbeider innenfor skilles ut og glir over i det private, hvor betingelsene kan være dårligere.

- ? Hvordan sikre fagarbeiderne og de ufaglærtes lønns- og arbeidsforhold i framtidens offentlige sektor?
- ? Kan LO kjempe en konsekvent lavtlønnskamp parallelt med at utdanningsgruppene skal få uttelling for formell kompetanse?
- ? Hvordan utvikler LO en lønnspolitikk som tjener ulike lønnsgrupper – både de gamle kjernegruppene og de nye utdanningsgruppene?

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



# 3 Konsekvenser for organisasjonsstruktur



## Dagens organisasjonsstruktur

Organisasjon er ikke noe mål i seg selv, bare et redskap som til enhver tid må være mest mulig effektivt i arbeidslivet.

På kongressen i 1923 ble det vedtatt at alle (arbeidere) på en arbeidsplass skulle tilhøre samme fagforening og forbund. For offentlig sektor skulle dette bety ett forbund for statsansatte og ett forbund for kommunalt ansatte. Dette prinsippet klarte man aldri å følge opp fullt og helt, og det er blitt modifisert flere ganger. De fleste LO-organiserte i kommunal sektor ble riktignok samlet i Kommuneforbundet, men i staten ble de ansatte splittet opp i mange forbund. Etter hvert har LO måttet tilpasse organisasjonen sin og har firt på prinsippene gjennom å ta opp medlemsforbund organisert etter ulike prinsipper.

### Prinsipper for dagens forbundsinndeling i LO

I dag finner vi følgende prinsipper for forbundsinndeling innenfor LO:

#### Industriforbundsprinsippet

Alle ansatte i en bransje/sector skal stå tilsluttet samme forbund. Prinsippet gjelder for eksempel i det meste av kommunal sektor (Fagforbundet), posten (Postkom) og oljeindustrien (NOPEF).

#### Arbeider-funksjonær

Arbeiderne i en bransje står tilsluttet ett forbund, funksjonærer og mellomledere står tilsluttet andre. Prinsippet gjelder i det meste av privat sektor og noen få virksomheter i staten. I disse bransjene står funksjonærene gjerne i Handel og Kontor, mellomledere/tekniske funksjonærer i Forbundet for Ledelse og Teknikk og arbeiderne for eksempel i Fellesforbundet eller Transportarbeiderforbundet.

#### Yrke/profesjon

Arbeidstakere er tilsluttet forbund etter yrke eller profesjon. Barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere er for eksempel gjennomgående organisert i Fellesorganisasjonen (FO) uansett sektor. Yrkes- eller profesjonsorganisering finnes særlig i deler av offentlig sektor og helse/sosial. Men EL & IT har også innslag av yrkesorganisering.

#### Arbeidsgiverorganisering

Prinsippet er kommet inn som et resultat av at en del områder/virksomheter er skilt ut fra statlig og kommunalt område. I de tidligere statlige virksomhetene som nå er organisert i NAVO, har de tidligere etatsforbundene eller NTL beholdt organisasjonsretten, for eksempel for ansatte i NRK og Norsk Medisinaldepot.

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



### Eierskap eller finansiering som prinsipp?

Ved siden av disse fire prinsippene kan man tenke seg *eierskap* eller *hvem som finansierer* som kriterier for forbundsinnndeling. Da statlig eide virksomheter gikk inn i NAVO, var det uproblematisk å la «offentlig sektor-forbundene» fortsette å organisere, fordi dette var områder ingen andre gjorde krav på. Når virksomheter går over fra staten eller KS til NHO eller HSH, blir det vanskeligere for LO å la de gamle forbundene fortsette å organisere, fordi bransjene som oftest allerede er regulert av avtaler med andre LO-forbund. Forslag om å la Fagforbundet eller andre forbund fra offentlig sektor organisere i virksomheter med for eksempel mer enn 50 prosent offentlig eierskap eller hvis virksomheten vesentlig utfører tjenester overfor det offentlige (altså at finansieringen er offentlig), møter derfor sterk motstand fra andre LO-forbund og er vanskelig å anvende.

Forslaget er gjerne begrunnet med at man ønsker å beholde tariffestede goder i størst mulig grad ved konkurranseutsetting og privatisering, eller for å markere at fagbevegelsen oppfatter virksomheten som fellesgode som *burde* vært utført i offentlig regi. Andre argumenter er å forhindre oppsplitting av de ansatte i ulike forbund.

Eierskap eller offentlig finansiering som prinsipp er lite robust i likhet med å skulle følge arbeidsgiverorganiseringen. Det er mange eksempler på at det offentlige selger seg gradvis ned i tidligere kommunale eller statlige virksomheter, og noen eksempler på rekommunalisering. Hvor går i så fall grensen for offentlig eierskap; 50 prosent, 33 prosent, 25 prosent? Virksomheter som konkurranseutsettes, kan møte konkurranse fra bedrifter med andre tariffavtaler og hvor de ansatte er organisert i andre LO-forbund. Det vil også ofte være slik at selv om en virksomhet til å begynne med først og fremst leverer tjenester til det offentlige, kan det i tillegg få private kunder over tid. Dette kan typisk gjelde konkurranseutsatte tekniske tjenester.

- ? Er det viktig hvilken arbeidsgiverorganisasjon en offentlig eid virksomhet er medlem av med tanke på forbundsinnndeling?
- ? Er hvem som eier virksomhetene (offentlig/privat) viktig med tanke på forbundsinnndeling i fagbevegelsen?
- ? Er det viktig for forbundsinnndelingen hvem som finansierer virksomheten? Har det for eksempel noe å si for forbundsinnndeling om tjenester som utføres av (delvis) privateide virksomheter kjøpes av det offentlige?

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Dagens struktur utfordres

Endringer i offentlig sektor de siste 15–20 åra har utfordret LOs organisasjonsmodell.

**Konkurransetsetting, utskilling og privatisering har gjort at skillet mellom offentlig og privat sektor har blitt mer uklart. Flere bransjer og sektorer har beveget seg fra å tilhøre offentlig sektor til å tilhøre privat sektor eller være sektorovergrepene.**



Statlige Televerket er blitt Telenor som nå bare er delvis statlig eid, har mistet alle monopolrettigheter og er medlem av NHO.

Ansatte i rutebilselskaper er som en følge av utskilling og privatisering spredt på flere LO-forbund. Flere steder er det uenighet mellom LO-forbund om hvem som skal organisere de ansatte.

Postens egne ansatte konkurrerer med ansatte i private transportselskaper om hovedpostgangen. Samtidig vinner Posten anbud på privat kjøring.

### Utdanningsgruppens vekst i offentlig sektor og profesjonsforbundenes suksess.

Utdanningsforbundet er Norges nest største fagforbund (etter Fagforbundet).

Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon som ble stiftet i desember 2001, har trukket til seg viktige profesjonsforbund, og er i dag Norges nest største hovedorganisasjon.

**? Stemmer erfaringene fra utviklingen i din egen bransje eller arbeidsplass med påstanden om hva som har utfordret LOs organisasjonsstruktur mest?**

Også andre endringer har konsekvenser:

**Folk skifter oftere jobb både frivillig og ufrivillig og beveger seg mer enn før mellom bransjer og mellom offentlig og privat sektor.**

Ofte kan det bety at man må skifte forbund, fordi det kan være et helt annet forbund som har avtale på det nye arbeidsstedet. Undersøkelser viser at konsekvensen ofte er at LO-medlemmet mistes underveis og kan gå over i de uorganisertes rekker.

**Mer og mer av lønn og arbeidsbetingelser avgjøres lokalt både i kommuner, i staten og i fristilte virksomheter.**

Økt betydning av lokale forhandlinger setter større krav til fagbevegelsens styrke lokalt.

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



### Mange LO-forbund har blitt tvunget til å effektivisere og stramme inn på økonomien.

Dette skyldes for noens del sviktende medlemstall, men også større krav til service fra medlemmene, som samtidig ikke aksepterer økning av kontingenten. Tidligere rene offentlig sektorforbund opplever dessuten at utskilte statlige og kommunale bedrifter strammer inn på generøse ordninger, som for eksempel et stort antall tillitsvalgte lønnet av det offentlige. Disse forbundene må forberede seg på å få det enda trangere framover.

Det er all grunn til å tro at disse endringene vil fortsette. LO må forvente mer konkurranseutsetting og privatisering, og utdanningsgruppene vil bli relativt sett enda viktigere i den minkende offentlige sektoren. Endringene setter nye krav til fagbevegelsen.

- ? Er det andre forhold som har stor betydning for vurderingen av LOs forbundsstruktur i offentlig sektor og ellers?



Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Endring

Konkurransetsetting og privatisering

Vekst i utdanningsgrupper

Oftere jobbskifte på tvers av bransjer og sektorer

Desentralisering og individualisering av lønnsdannelse, mer lokale forhandlinger og ansvar

Strammere forbundsøkonomi og mer kravstore medlemmer

Ditt forslag til viktig endring

## Konsekvens

Virksomheter/områder som har vært del av offentlig forvaltning blir spredd på flere tariffområder. Dette skaper behov for koordinering innenfor den enkelte bransje på tvers av sektorer og tariffområder. Hvis virksomheten går ut av det statlige tariffområdet, KS eller NAVO og melder seg inn i NHO eller HSH, er det oftest et annet LO-forbund som allerede har avtale innenfor området. Normalt betyr dette at «offentlig sektor»-forbundet må avgi medlemmer til det/de LO-forbund som får sin(e) tariffavtaler gjort gjeldende for virksomheten. Oftest betyr dette at de ansatte splittes på ulike forbund (operatører/funksjonærer).

Behov for faglig identitet og særtilbud til utdanningsgrupper, for eksempel om kompetanseheving og faglig fellesskap.

Behov for en sterkere identitet til overbygningen LO og/eller større og bredere, gjerne sektorovergrepene forbund som sjeldnere medfører behov for forbundsbytter. Alternativt kan det være behov for profesjonsforbund eller identitetsskapende tilbud til yrkesgrupper på tvers av forbund.

Behov for sterke lokalorganisasjoner som er store nok til å ha et sterkt lokalt tillitsvalgtapparat som kan ta vare både på medlemsgrupper lokalt og det enkelte medlem.

Behov for store enheter som kan drive rasjonelt og ha økonomi og kompetanse til å kunne tilby et nødvendig spekter av tjenester.

? Har du forslag til viktig endring som har liknende eller andre konsekvenser? Fyll inn i tabellen over og ta det med i vurderingen av ulike løsninger.

## Alternative organisasjonsmodeller

Det er ikke noe enkelt fasitsvar på hvordan alle utfordringene kan løses, i hvert fall ikke som løser alle utfordringene på en gang. Et forbundsløst LO har av flere vært lansert som en løsning. Denne modellen har møtt så stor motstand at den ikke er aktuell som løsning på lang tid.

For diskusjonens skyld lanserer vi tre alternative modeller. Det finnes selvsagt mange andre løsninger og mellomløsninger, og framtidens LO vil ganske sikkert ikke bli akkurat lik en av disse tre modellene. Hensikten er å stimulere til en fruktbar diskusjon om framtidens fagbevegelse i offentlig sektor. Uansett vil det være viktig å samarbeide best mulig vertikalt mellom de ulike nivåene (kartell/forbund/forening/lokalledd) og horisontalt på det enkelte nivå (for eksempel mellom forbundene):

### Fri flyt-modellen

Alle forbund får organisere innenfor de sektorer, bransjer og virksomheter de synes er hensiktsmessig. Hvis en virksomhet der forbundet har medlemmer, skifter tariffområde, for eksempel fra KS til NHO eller NAVO til HSH, følger forbundet med, uavhengig av om det er andre forbund som har avtaleretten innen området fra før. Dette innebærer at flere forbund kan organisere innenfor den enkelte bransje og at det er konkurranse mellom LO-forbund om medlemmene. Flere forbund vil normalt være part i den enkelte overenskomst.

### Tilpasset bransjemodell

Modell som i grove trekk følger industriforbundsformen med sammenslåing til noen få forbund som kan ta høyde for utviklingen av bransjene. Modellen tilpasses på en slik måte at ett eller to forbund organiserer innenfor statlig og kommunal forvaltning og de deler av velferdsproduksjon der det ikke er brede LO-alternativ (for eksempel helse, omsorg, utdanning, barnevern). For øvrig er det bred industri/bransjeorganisering på tvers av tariffområdene NAVO, KS, NHO og så videre, der det er etablerte alternativer i privat sektor (for eksempel tekniske tjenester, rutebil, jernbane). Ett forbund organiserer innenfor den enkelte bransje.

### Kartellmodellen

Modellen legger hovedvekt på karteller innenfor kommunalt og statlig tariffområde framfor å finne hensiktsmessige forbundsstrukturer. Et statlig og et kommunalt kartell eller ett felles offentlig kartell, inkludert helse/omsorg, har forhandlingsrett og er part i avtalene (ikke det enkelte forbund). Hvilke forbund som organiserer medlemmene i forvaltningen, blir mindre viktig med hensyn til tariffavtaler og forhandlingssystemer. Forbundene er tilsluttet kartellene med de medlemmer som er ansatt innenfor det enkelte tariffområde.

Konkurransutsatte virksomheter, blant annet i NAVO, ses i sammenheng med privat sektor. Man kan tenke seg et kartell for NAVO, men utfordringen for de fleste NAVO-områdene er først og fremst å harmonisere og koordinere i forhold til øvrig privat sektor.

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Vurdering av Fri flyt-modellen

Denne modellen er en innrømmelse av at det er vanskelig eller umulig til enhver tid å tilpasse forbundsstrukturen til endringer i bransjer og til hvilke bransjer som konkurranseutsettes, og at det er uheldig å kreve at medlemmer i et forbund må skifte forbund mot sin vilje i forbindelse med privatisering.

### Utfordring

Konkurranseutsetting og privatisering
Vekst i utdanningsgrupper
Oftere jobbskifte på tvers av bransjer og sektorer
Desentralisering og individualisering av lønnsdannelse, mer lokale forhandlinger
Strammere forbundsøkonomi og mer kravstore medlemmer

### Løser modellen utfordringen?

Modellen forutsetter nær koordinering mellom forbundene, siden det kan være flere LO-forbund innenfor den enkelte bransje og det enkelte overenskomstområde. Ny konkurranseutsetting eller privatisering er uproblematisk organisatorisk for LO innenfor denne modellen. Alle forbund med medlemmer i en bransje/område kan bli part i aktuelle avtaler. Avtalene følger ikke med over fra stat/kommune, men modellen gir mulighet for harmonisering av avtaleverket og koordinering av forhandlinger ved at alle aktuelle forbund kan være parter i alle avtaler.
Modellen åpner for en liberal praksis med hensyn til profesjonsforbund innenfor LO som kan skreddersys til profesjonenes spesielle behov.
Siden alle forbund i prinsippet kan organisere innenfor alle bransjer og sektorer, kan det enkelte medlem være medlem av samme forbund «hele livet». Det blir derfor unødvendig å skifte forbund hvis man ikke ønsker det selv.
Løser ikke denne utfordringen. Forbund med få medlemmer og liten tyngde i den enkelte virksomhet vil vanskelig kunne yte en god jobb lokalt.
Løser ikke dette problemet.

I praksis er det nok vanskelig å få en slik løsning til å fungere på basis av enkeltmedlemmers valg. Modellen forutsetter at det er store medlemsgrupper som forblir i et forbund ved overenskomstsifte. Modellen forutsetter et godt samarbeid forbundene imellom. Det forutsetter en aksept for intern konkurranse i LO og å dele avtaleretten med andre. Det siste vil være vanskelig i privat sektor, hvor tradisjonen er at ett forbund «eier» en overenskomst.

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

Selv om det skulle være aksept for å åpne for at flere forbund kan være part i avtaler, kan det bli et problem å ordne det praktiske rundt forhandlinger både sentralt og lokalt. Det kan være vanskelig å tenke seg en slik modell uten en overordnet, koordinerende instans eller at ett forbund får sitte i førersetet.

En svakhet med modellen er at lokalleddene kan bli for svake med tanke på at flere viktige beslutninger tas lokalt, og at lokale forhandlinger har fått økt betydning. Det kan tenkes løsninger på dette, som for eksempel etablering av felles LO-klubber framfor at det enkelte forbund skal ha sine egne klubber og tillitsvalgte.

«Fri flyt» åpner for konkurranse mellom LO-forbundene om medlemmene. Det besnærende ved det er at arbeidstakerne selv avgjør hvilke LO-forbund som skal dominere innenfor de enkelte områder: Om profesjonsforbund har større suksess enn samleforbund, og om forbund som Fagforbundet og NTL skal få innpass i privat sektor i takt med fristiling og privatisering. Dette kan skjerpe forbundene både sentralt og lokalt. På den andre siden kan modellen virke svært rotete og svekke samholdet mellom LO-forbundene. Den kan føre til sprikende LO-profil og føre til at ressurser sløses bort på å kjempe om medlemmene.

- ? Hvordan vurderer du denne modellen? Fordeler/ulempes?
- ? Hvilke konsekvenser får denne modellen for den bransjen/etaten/sektoren/enheten/virksomheten du jobber i?
- ? Løser den LOs hovedproblem hos deg?
- ? Hvor mange forbund vil det bety for offentlig sektor (stat/kommune)?

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Vurdering av Tilpasset bransjemodell

Vedtaket om industriforbundsformen innebar at det skulle være ett forbund for kommunal sektor og ett for statlig. En videreutvikling i dag kunne være at det var egne forbund for kommunal og statlig forvaltning, og at disse kunne være sektorovergripende på det LO så på som sentrale velferdsoppgaver som for eksempel helse, omsorg og utdanning, hvor det ikke er andre LO-forbund som har avtaler.

En gjennomført «tilpasset bransjemodell» forutsetter en grundig gjennomgang i LO for inndeling i bransjer, og det forutsetter klare beslutninger på organisasjonsretten for den enkelte bransje. Det forutsetter videre at forbundene bøyer seg for beslutningene som tas. Vi vil her bare antyde hva konsekvensen kan bli.

### Utfordring

Utfordring	Løser modellen utfordringen?
Konkurransutsetting og privatisering	Ett og samme forbund vil organisere og ha avtale innenfor den enkelte bransje/sektor på tvers av tariffområder og uavhengig av hvem som eier virksomhetene. For nye områder som skilles ut fra det offentlige og konkurransutsettes, må LO ta en beslutning om hvilket forbund som skal ha bransjen/området.
Vekst i utdanningsgrupper	Bortfall av profesjonsforbund kan medføre at LO kan miste profesjoner som i dag er i egne LO-forbund, og stenge andre ute. Brede forbund kan imidlertid gi tilbud til utdanningsgrupper og yrkesgrupper i egne rekker.
Oftere jobbskifte på tvers av bransjer og sektorer	Vil føre til færre forbundsskifter enn i dag så lenge jobbskiftene er innenfor samme bransje eller gruppe av bransjer. Problemet bortfaller imidlertid ikke.
Desentralisering og individualisering av lønnsdannelse, mer lokale forhandlinger	Vil føre til sterkere lokale organisasjonsledd som kan ha tyngde lokalt i forhold til motpart og konkurrerende forbund utenfor LO.
Strammere forbundsøkonomi og mer kravstore medlemmer	Større forbund gir potensial for å drive rasjonelt og ha økonomi og kompetanse til å kunne tilby et nødvendig spekter av tjenester.

### Modellen har ingen plass for profesjonsforbund

FO må søke sammen med aktuelle LO-forbund innen den enkelte bransje, først og fremst Fagforbundet. Lokomotivmandsforbundet må tilsvarende søke sammen med et nytt service- og samferdselsforbund (eller Jernbaneforbundet hvis dette forbundet ikke går inn i et nytt forbund).

**Sammensmelting og endring av bransjer og pågående fusjonsprosesser i retning av noen få storforbund gjør at små LO-forbund må vurdere om de er tjent med å gå sammen med andre.**

Bransjer endres, forsvinner og smelter sammen på grunn av liberalisering og teknologisk utvikling. En robust «tilpasset bransjemodell» forutsetter derfor brede forbund som er i stand til å ta

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

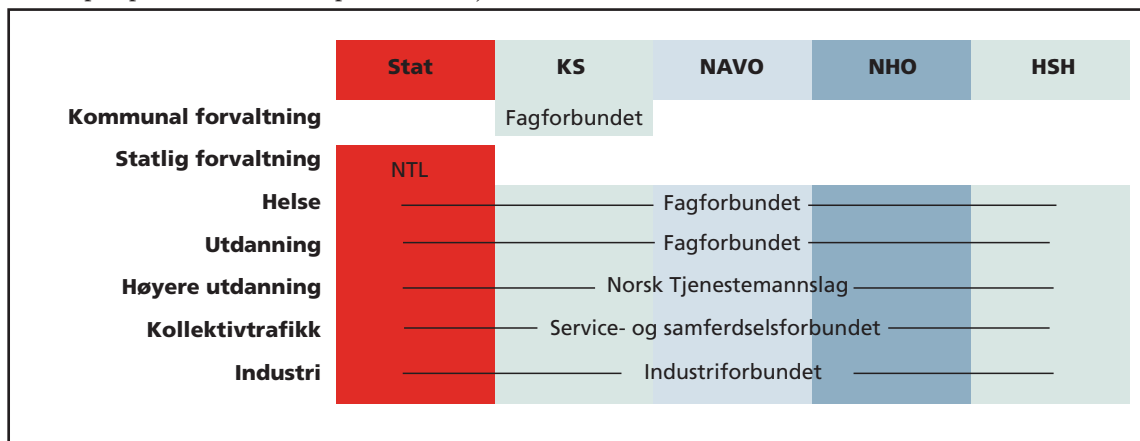
---

---

opp i seg slike endringer uten stadige diskusjoner mellom forbund om organisasjons- og avtalerett i en endret virkelighet. Det kan dessuten bli en utfordring å klare seg i en økonomisk trangere hverdag når storforbundene dirigerer hva slags tjenester LO skal yte forbundene og hva det enkelte forbund må stå for selv. For SL og MFO kan det i en slik modell bli aktuelt å gå inn i Fagforbundet, mens NFF og NOF måtte vurdere å gå sammen med NTL.

I praksis vil konsekvensen av en slik modell være at Fagforbundet, i tillegg til kommunal forvaltning, ville ha organisasjonsretten for alle grupper innen sykehus, pleie og omsorg på tvers av alle tariffområder, men vil måtte avgi medlemmer innenfor kommunalt eide kollektivtrafikkselskaper til et service- og samferdselsforbund som organiserer det meste av slike selskaper. I statlig sektor ville Norsk Tjenestemannslag (NTL) være det naturlige forbundet å gi organisasjonsretten. Konsekvensene av ytterligere avmonopolisering av Posten med påfølgende bransjesammensmelting og oppblomstring av konkurrerende post- og distribusjonsselskap, håndteres gjennom etableringen av et service- og samferdselsforbund. Hvis Postkom derimot forblir eget forbund, må det foretas en grenseoppgang for godstransport, post og distribusjon.

Eksempel på hvordan en tilpasset bransjemodel kan se ut:



- ? Hvordan vurderer du denne modellen? Fordeler/ulemp(er)?
- ? Hvilke konsekvenser får denne modellen for den bransjen/etaten/sektoren/enheten/ virksomheten du jobber i? Løser den LOs hovedproblem hos deg?
- ? Hva er sentrale offentlige velferdsoppgaver? Hvem bør organisere innenfor kraftselskap som i stor grad er konkurranseutsatt, men som fortsatt oftest er offentlig eid, selv om det er en tendens til privatisering?
- ? Hvor mange forbund vil det bety for offentlig sektor (stat/kommune)?

Notater:

---



---



---



---



---



---



---



---

## Vurdering av Kartellmodell

Modellen legger hovedvekt på sterke karteller innenfor kommunalt og statlig tariffområde framfor å finne hensiktsmessige forbundsstrukturer. Et statlig og et kommunalt kartell eller ett felles offentlig kartell, inkludert helse/omsorg, har forhandlingsrett og er part i avtalene (ikke det enkelte forbund).

Modellen vil som ved forrige alternativ innebære at utskilte og privatiserte virksomheter ses på som del av privat sektor med unntak av sentrale velferdsoppgaver som helse og utdanning. For øvrig er ikke antall forbund og prinsipper for forbundsinnndeling innad i offentlig sektor viktig, fordi kartellene tar seg av forhandlinger og er part i avtalene med staten og KS/Oslo kommune. De enkelte forbundene betjener sine medlemmer på alle andre områder.

Modellen er liberal med hensyn til forbundsinnndeling i stat og kommuner, og åpner for profesjonsforbund innenfor forvaltningen for grupper som ønsker det. I kommunal sektor innebærer modellen en sentralisering siden *kartellet*, ikke forbundene, er avtalepart.

### Utfordring

Konkurransetsetting og privatisering

Vekst i utdanningsgrupper

Oftere jobbskifte på tvers av bransjer og sektorer

Desentralisering og individualisering av lønnsdannelse, mer lokale forhandlinger

Strammere forbundsøkonomi og mer kravstore medlemmer

### Løser modellen utfordringen?

Modellen innebærer at konkurranseutsatte virksomheter innenfor samme bransje tilhører samme forbund uavhengig av eier. Prinsippet lar seg bruke hvis nye områder konkurranseutsettes (eller enkeltvirksomheter tas tilbake).

Innenfor offentlig sektor åpner modellen for forskjellige måter å gi tilbud til disse gruppene på. Den åpner for profesjonsforbund og for tilbud i brede samleforbund. Tilbud kan også gis i regi av kartellene som favner bredt.

Modellen kan innebære at man må skifte forbund om man går ut/inn av offentlig forvaltning. Innenfor offentlig forvaltning er det ingen endring i forhold til i dag. Utenfor offentlig forvaltning vil modellen gi større stabilitet.

Hvis kartellene også spiller en rolle lokalt, kan dette gi sterke lokale LO-organisasjonsledd. Hvis *forbundene* forhandler lokalt, vil det ikke innebære endringer i forhold til i dag.

Ressurser må avgis til kartellet. For øvrig kan det enkelte forbund skreddersy tilbud til sine medlemmer på andre områder enn tariffavtaler og lønn. Det kan bli uenighet mellom store og små forbund om hva slags tjenester kartell og LO skal yte i forhold til hva forbundet selv skal yte.

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



Helse/omsorg hører i dette eksemplet til et offentlig kartell, ettersom det er sentrale velferdsoppgaver. Man kan i tillegg tenke seg et kartell for det øvrige NAVO. NAVO er imidlertid en sårbar struktur og kan ses på som en midlertidig overgang til «ren» privat sektor. Utfordringen for fagbevegelsen i dette området er heller å harmonisere og koordinere overfor øvrig privat sektor enn overfor offentlig sektor. Modellen kan derfor innebære at NAVO splittes opp og at det meste overlates til det enkelte forbund og LO (som i NHO-området), hvor forbundene må sørge for å utvikle avtaleverket likt innenfor den enkelte bransje på tvers av tariffområdene (for eksempel på tvers av NAVO og NHO). Dette forutsetter en grenseoppgang innenfor privat sektor, inkludert NAVO, med hensyn til hvilket forbund som skal organisere innenfor den enkelte bransje.

- ? Hvordan vurderer du denne modellen? Fordeler/ulempes?
- ? Bør kartellene også forhandle lokalt (eventuelt i form av felles LO-klubber), eller bør dette i tilfelle overlates til forbundenes lokale organisasjonsledd?
- ? Vil det være en fordel å få til bransjeavtaler innenfor NAVO (NAVO jernbane, NAVO post, NAVO helse) framfor dagens områder hvor forbundene/LO er parter og som søkes harmonisert mot NHO/HSB-avtaler?
- ? Hvilke konsekvenser får denne modellen for den bransjen/etaten/sektoren/enheten/virksomheten du jobber i? Løser den LOs hovedproblem hos deg?

Notater:

---

---

---

---

---

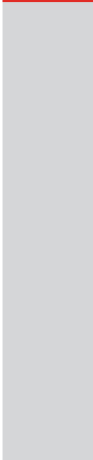
---

---

---

---

---



## Ett eller to eller flere forbund (evt. karteller) for offentlig forvaltning?

I kartell- og (tilpasset) bransjmodellene foran åpnes det både for separate og alternativt for ett felles forbund for statlig og kommunal forvaltning.

Ett forbund for offentlig forvaltning kan styrke fagbevegelsen i denne sektoren overfor felles politiske angrep. Konkurransetsetting og privatisering rammer hele sektoren. I en situasjon hvor LO-forbundene samler seg i store enheter både i industri og service, kan en samling styrke muligheten for å bli hørt internt i LO også.

Endringene i ansvar mellom kommune, fylkeskommune og stat taler for felles organisering. Hvis forskjellige forbund organiserer innenfor kommunal og statlig forvaltning, må LO-medlemmene normalt skifte forbund hvis ansvaret for tjenesten skifter mellom kommune og stat. Vi ser også eksempler på at statsansatte og kommuneansatte jobber side om side, og at grensene kan bli uklare. Dette gjelder for eksempel ved den kommende samordningen av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten (SATS).

På den andre siden kan det se ut som at kommunal og statlig sektor blir mindre lik hverandre. Kommunal sektor vil antakelig se mer desentralisering og variasjon. Selv om mer blir overlatt lokale parter i staten, vil det likevel være mer koordinering og styring enn i kommunene, som er selvstendige enheter.

I kommunal sektor kan vi regne med at mye fortsatt kan skje. Store områder kan konkurransetsettes og privatiseres, for eksempel innenfor tekniske tjenester hvis dagens politiske regime får fortsette. Staten er derimot nedbygd ganske kraftig allerede og vil antakelig ikke endres så mye.

- ? Er kommunal og statlig forvaltning egne bransjer? Eller er eventuelt offentlig forvaltning én stor bransje?
- ? Ser du fordeler ved ett forbund eller kartell for offentlig forvaltning? Eller er forskjellene så store at arbeidstakerne er tjent med to forbund/kartell?

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Vertikal struktur og kartellspørsmålet

Antall organisasjonsledd og maktfordelingen mellom disse varierer fra forbund til forbund. NTL har for eksempel foreninger med stor selvstendighet, mens andre forbund kan ha sentralisert mer makt på forbundsnivå.

Både i staten og i NAVO har Statstjenestemannskartellet/LO Stat alltid spilt en viktig rolle i forhandlingssammenheng. Det er nytt at LO Kommune har en tilsvarende rolle, men også tidligere har det vært forhandlingssammenslutninger i kommunal sektor. Partsforholdet er imidlertid ulikt i disse tariffområdene. Mens LO Stat er formell part i staten, har kartellet bare fått forhandlingsfullmakten delegert fra LO når det gjelder NAVO. I NAVO kan altså fullmakten kalles tilbake gjennom vedtak i LO hvis LO finner det formålstjenlig. I kommunesektoren er LO Kommune i dag forhandlingssammenslutning, men *forbundene* er parter i avtalen.

I offentlig sektor har kartell og forhandlingssammenslutninger vært vanlig og ikke like omstridt som i tradisjonell privat sektor, hvor de bare ble et mellomspill. Kartellenes skjebne blir imidlertid ulik ved de tre alternative modellene som er skissert i dette heftet.

Vel så viktig blir å avklare makt og ressurser som skal legges på forenings- og lokalnivå etter hvert som mer og mer legges til lokale forhandlinger. Hvis kartellnivået beholdes, kan forbundenes rolle bli mer begrenset.

- ? Hvilken rolle får kartellene i de tre skisserte organisasjonsmodellene?
- ? Hvor mange organisasjonsledd bør det være? Og hvilken rolle og makt skal hvert nivå ha?
- ? Hvordan få lokalledd i den enkelte virksomhet/resultatenhet som er sterke nok?

## Hvordan gi godt tilbud til utdanningsgrupper?

Forbund som Utdanningsforbundet og Sykepleierforbundet er etablerte og sterke. Men det er en rekke andre yrker, høyskole- og langtidstudanningen uten egne, sterke profesjonsforbund i dag, og som samlet utgjør en økende mengde ansatte i offentlig sektor. Utfordringen blir å tiltrekke seg disse og beholde de gruppene som allerede er i LO, i tillegg til å gi tilbud til dem som ønsker å stå i LO selv om de har muligheten til å velge et sterkt profesjonsforbund utenfor LO.

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

Utdanningsgruppene velger ofte faglig tilknytning ut fra yrkes- eller utdanningsinteresser. Dette bryter med hovedstrukturen i dagens LO. Men mye kan gjøres uavhengig av diskusjonen om forbundsstruktur hvis LO faktisk ønsker disse som medlemmer.

Først må LO arbeide med egne holdninger til langtidsutdannede. De må ses som en ønsket ressurs framfor som en slags B-medlemmer. Det må samtidig synliggjøres gjennom tydelige utspill at LO er en organisasjon for *alle* arbeidstakere.

LOs sterke sider må framheves og brukes; så som størrelse, innflytelse, kompetanse til å påvirke politiske beslutninger og at det er den eneste organisasjonen som kan få gjennom større sosiale reformer. Ut over det må målet være å gi så godt samlet tilbud at arbeidstakerne velger LO-forbund framfor eventuelle profesjonsforbund. Tilbud uavhengig av organisatoriske løsninger kan være:

- Bedre stipendieordninger til etter- og videreutdanning
- Konferanser på yrkes- og bransjerettede temaer
- Tilbud om yrkesrettede kurs
- Lønnsstatistikker for utdannings- og yrkesgrupper på tvers av bransjer og sektorer

LO må ta alvorlig faglig-politiske saker som angår langtidsutdannedes interesser, for eksempel studiefinansiering og likestilling mellom kvinneyrker og mannsyrker for langtidsutdannede. I tillegg må man se på profileringen av saker, for eksempel at kompetansereformen ikke bare er viktig for arbeidstakere med lite utdanning, men også for langtidsutdannede.

Det finnes også organisatoriske løsninger som kan bidra til å dekke utdanningsgruppers behov uten å måtte etablere egne forbund. Det kan for eksempel etableres yrkesforeninger eller faglige samarbeidsfora på tvers av forbundsstrukturen. Disse foraene kan arbeide med slike spørsmål som er listet ovenfor og med generelle yrkesfaglige spørsmål. Foraene kan finansieres av forbundene og/eller av medlemmene gjennom ekstra kontingent.

- ? Er det viktig å rekruttere utdanningsgrupper til LO i større grad enn nå? Eller bør disse overlates til UHO og Akademikerne, slik at LO kan konsentrere seg om de lavtlønnede og de med liten eller ingen utdanning?
- ? Hva slags tilbud innenfor dagens organisatoriske rammer kan gjøre LO konkurransedyktig overfor disse gruppene?
- ? Bør LO åpne for at ulike yrkesgrupper velger ulike måter å organisere seg på og akseptere profesjonsforbund i mye større grad? Hvordan passer det med ditt valg av organisasjonsmodell foran?

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Organisasjon er ikke nok ...

Hovedspørsmålet er hvordan LO skal komme på offensiven innenfor det som har vært oppfattet som offentlig sektor etter å ha tapt oppslutning og fått konkurrenter med til dels motstridende politiske og faglige holdninger. De store endringene av offentlig sektor har i stor grad skjedd i strid med LOs ønsker og uten at LOs motstrategi har lyktes.

De store utfordringene gjør at man må vurdere om det bør gjøres strategiske organisatoriske endringer. Dette dreier seg om antall nivåer fra lokalorganisasjon til hovedorganisasjon, maktfordeling mellom disse nivåene, forbundsstruktur og kartellstruktur.

Men det er ikke nok å se på LOs organisering innenfor offentlig forvaltning og offentlig eide virksomheter for å møte utfordringene. Først og fremst dreier det seg om politiske mål og strategi, noe som ikke er tema for dette heftet. Sentrale strategiske spørsmål LO må stille seg, er for eksempel om organisasjonen skal prøve å sikre seg gjennom tariffavtalene mot konsekvensene av en uønsket politisk utvikling. Og omvendt: Skal LO i større grad utnytte sin faglige makt politisk?

I tillegg er det spørsmål om å skape allianser med organisasjoner med felles mål overfor steke motkrefter.

### Hvordan utnytte styrken i LO-fellesskapet?

LOs styrke har alltid vært å stå på to bein gjennom å ha styrke både i privat og i offentlig sektor. Nå skrumper tradisjonelt sterke områder inn både i staten og i industrien, og LOs andel av de organiserte synker i arbeidslivet totalt. Samtidig har det kommet fram en viss splittelse mellom LOs forbund i privat sektor og forbund med tyngdepunkt i offentlig forvaltning og velferd.

Fra flere forbund i offentlig sektor uttrykkes ofte frustrasjon over manglende forståelse for deres kamp mot effektivisering, konkurranseutsetting og privatisering. Hvordan kan den interne solidariteten styrkes og LO-fellesskapet utnyttes bedre for å få gjennomslag for LOs politikk? Det er for eksempel få fora på tvers av sektorer, og de som har vært, har hatt lite suksess, fordi de har liten makt.

- ? Er det mulig å styrke intern solidaritet og samhold i LO på tvers av sektorer? Eller er arbeidslivet blitt så mangfoldig og oppsplittet at hver får kjempe på sin tue?
- ? Er den eneste muligheten til å skape samhold på tvers av sektorer å etablere sektorovergripende forbund?

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Allianser med fagbevegelsen utenfor LO?

En strategi for LO er å foreta et valg i forhold til hvilke områder og grupper organisasjonen ønsker å satse på og en vurdering av hvor man tror man kan få resultater. På noen områder er LOs muligheter for å vinne innpass små. Hvilke forbund som ut fra en sånn vurdering bør «fredes» og som man heller bør søke allianser med, kan variere mellom sektorer og tariffområder. Delvis er det spørsmål om styrkeforhold og delvis om man har felles mål. LOs styrke varierer mellom tariffområdene; fra staten, hvor LO nå bare har om lag en tredel av de fagorganiserte, til KS, der LO organiserer omtrent halvparten, til de fleste NAVO-områdene, der LO har et klart hegemoni.

En mulig strategi er å innrømme åpent at kampen om lærere og sykepleiere er tapt, og søke allianse med de store UHO-forbundene som ofte har felles faglig-politiske holdninger. Derimot er det en rekke utdanningsgrupper som ikke har (sterke) profesjonsforbund, som LO kan søke å vinne. Det er heller ingen grunn til at LO ikke kan ta opp kampen mot etatsforbund utenfor LO, for eksempel Politiets Fellesforbund som organiserer alle kategorier ansatte i politi- og lensmannsetaten.

I en skruppende stat med stor variasjon av utdanningsgrupper og hvor NTL i dag favner mange, kan det være en mulig strategi å forsøke å gape så høyt LO kan. I kommunal sektor som er mer sammensatt, og hvor LO-forbund i større grad er lavtlønnsorganisasjoner i dag, kan det være fornuftig å prioritere klarere hvilke nye grupper man vil satse på.

Det kan være ulike vurderinger i ulike bransjer. I sykehusene, hvor LO er relativt svak, presser sykepleierne på for å få kontroll over all pleie og for å få lederposisjoner. Dermed skvises hjelpepleierne som nå er i LO. Dette åpner for allianse mellom Fagforbundet og Legeforeningen/Akademikerne og KFO.

Allianser kan være avhengig av hvordan avtaleverket utvikler seg i offentlig sektor, om det forblir relativt enhetlig eller om det blir mer oppsplittet. Hvis en vertikal avtale og sentral lønnsfastsettelse beholdes, kan LO flytte søkelyset fra lavtlønte mot høgskolegruppene. Dette åpner for allianse med UHO. Hvis avtaleverket i staten og/eller i kommunal sektor derimot splittes opp, og det blir kamp mellom hovedorganisasjonene som i stor grad representerer ulike utdanningsnivåer, kan LO bli tvunget til å søke allianse med organisasjoner som representerer samme medlemsgrupperinger, altså YS. LO og YS vil sammen ha et klart flertall både i staten og i kommunal sektor.

- ? Bør offentlig sektor-forbundene søke allianser med liknende forbund utenfor LO og med organisasjoner utenfor fagbevegelsen i kampen for å påvirke offentlig sektor? Er dette viktigere enn å få med seg resten av LO?
- ? Bør LO akseptere enkelte grupper arbeidstakere som tapt og søke allianser i stedet? I tilfelle – hvilke grupper skal LO satse på å rekruttere for å styrke oppslutningen?

Notater:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

- ? Hvem er naturlige alliansepartnere i din bransje/etat/virksomhet for å få faglig-politisk gjennomslag? Vil det ha betydning hvordan avtaleverket utvikler seg?
- ? Er det strategisk riktig å søke allianse og kanskje sammenslåing på lengre sikt med YS, som i stor grad representerer samme arbeidstakergrupper som LO, framfor å søke allianse med hovedorganisasjoner som representerer arbeidstakergrupper som er fjernere fra hoveddelen av LOs medlemmer?

### **Allianser med organisasjoner utenfor fagbevegelsen?**

Det har vært gjort forsøk på å skape brede allianser med andre forbund, brukerorganisasjoner og interesseorganisasjoner utenfor fagbevegelsen. Eksempler på dette er aksjonen *For velferdsstaten* som Kommuneforbundet var sentralt i etableringen av. Her inngår alt fra kvinneorganisasjoner og folkehøgskolelag til bondeorganisasjoner og Velferdsalliansen.

- ? Bør offentlig sektor-forbundene søke allianser med organisasjoner utenfor fagbevegelsen i kampen for å påvirke utviklingen av offentlig sektor?

Notater:

---

---

---

---

---

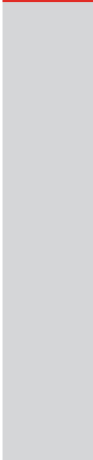
---

---

---

---

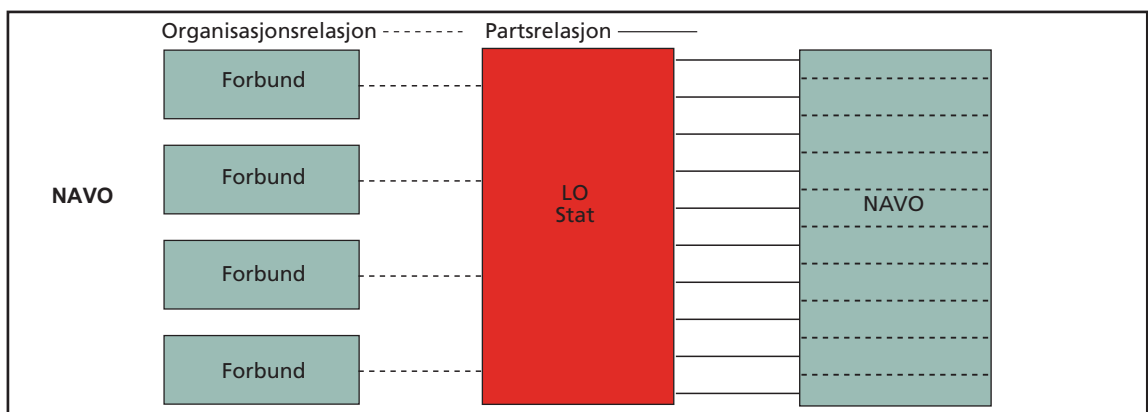
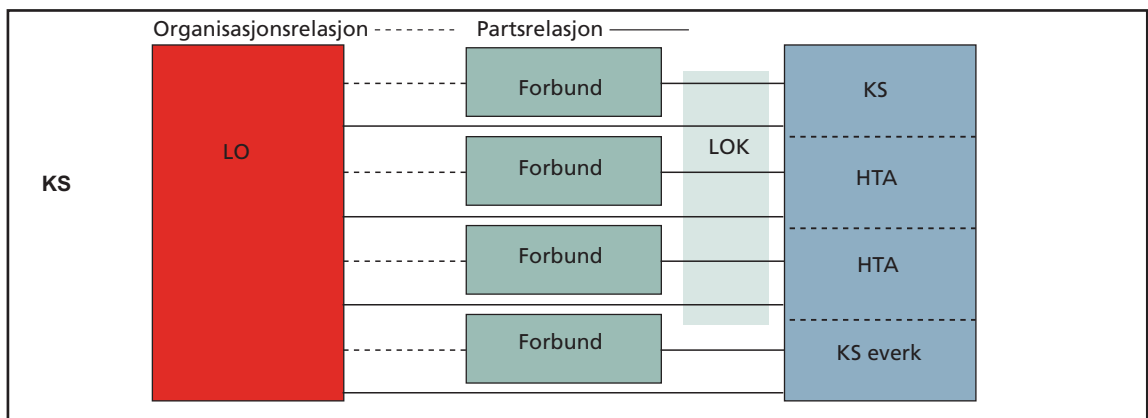
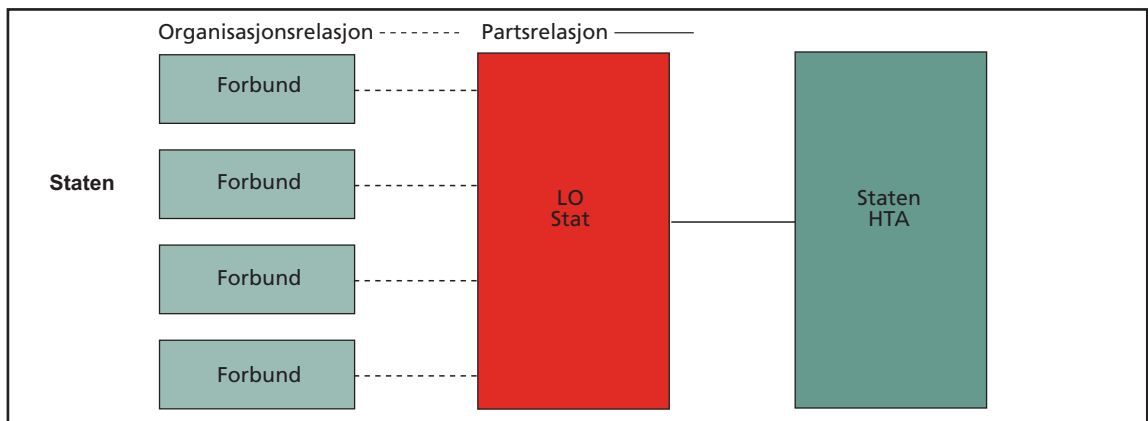
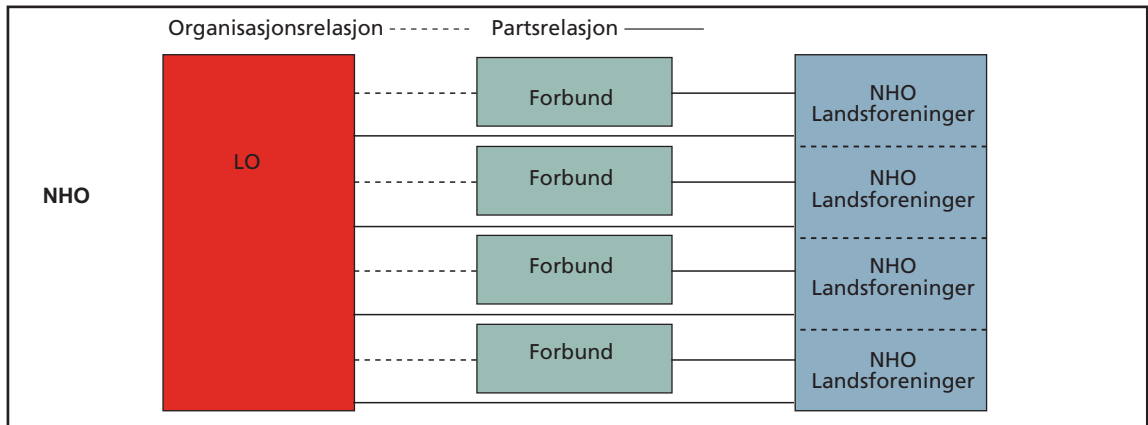
---







# Partsrelasjoner i ulike tariffområder





**Fafo**

Forskningsstiftelsen Fafo  
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 438  
ISBN 82-7422-433-7